

Sécurité et développement au Sahel

MATTHIEU BOUSSICHAS | VINCENT NOSSEK

➔ MATTHIEU BOUSSICHAS, docteur en économie, est chargé de programmes à la Ferdi depuis 2012 où il travaille notamment sur les questions relatives à l'aide et le financement du développement, ainsi que sur l'agenda du développement et ses objectifs à 2030.

➔ VINCENT NOSSEK est assistant de recherches à la Ferdi

Résumé

Ce document synthétise les messages portés par les travaux de la Ferdi traitant des enjeux du Sahel et de ses fragilités. Le diagnostic qu'ils dressent met notamment en lumière les fortes vulnérabilités auxquelles les pays sahéliens font face. Si sous-développement et insécurité se nourrissent mutuellement, les raisons de refuser le pessimisme ambiant sont malgré tout réelles. La communauté internationale doit pour cela mener au Sahel une politique de développement ambitieuse en cohérence avec le soutien militaire qu'elle apporte aux pays sahéliens. Elle doit également promouvoir une approche pluridisciplinaire favorisant la coordination de tous les acteurs et adapter ses méthodes au contexte si particulier de la sous-région. Elle est invitée en outre à réinvestir des secteurs clés du développement mais délaissés depuis trop longtemps tels que l'éducation primaire et l'agriculture. Elle doit enfin ne pas négliger la dimension institutionnelle et politique du développement, notamment en portant une attention particulière à la (re)construction institutionnelle des États fragilisés.).

Introduction

Le Sahel n'a pas de frontière précise mais peut se définir comme un espace de plus de 5 millions de kilomètres carrés situé entre le désert saharien, au nord, et la zone soudanienne, au sud. Elle se situe, entièrement ou en partie, dans les pays suivants : Algérie (à l'extrême sud), Sénégal (au nord), Mauritanie (au sud), Mali, Burkina Faso (au nord), Niger, Nigeria (à l'extrême nord), Tchad (au centre) et Soudan (au centre, notamment le Darfour et le Kordofan).

Caractérisés par un faible niveau de développement, de fortes vulnérabilités et de surcroît une fragilité grandissante, ces pays font face à des défis particulièrement nombreux et divers.

La Ferdi et le Sahel

La Ferdi est engagée depuis plusieurs années dans une réflexion sur l'impact de l'instabilité macroéconomique sur le risque de guerre civile, sur la criminalité, sur la mortalité infanto-juvénile et plus généralement sur la pauvreté. C'est dans la continuité de ces travaux qu'elle a lancé en 2015 un programme d'étude sur le lien entre paix, sécurité et développement avec un focus sur le cas du Sahel. Le sujet est en particulier directement associé à la question des États fragiles, de leurs spécificités et de la manière de prendre en compte ces spécificités dans les politiques d'aide. Poursuivant son implication sur ces questions, la Ferdi a récemment créé une chaire dédiée aux enjeux du Sahel. Implantée à Ouagadougou, la Chaire Sahel¹ a pour objectif de promouvoir l'expertise et la recherche académique locale pour éclairer les décisions des acteurs publics et privés dans leur action pour la sortie de crise et pour le développement durable de la région. Ses travaux examinent la mise en œuvre des différents plans et politiques et leurs effets, avec pour objectif d'en renforcer l'impact sur les populations et dans les secteurs d'activité ciblés (éducation, développement rural, santé, gouvernance/institutions).

Ce document de travail synthétise les messages portés par les travaux de la Ferdi traitant des enjeux du Sahel et de ses fragilités. Ceux-là permettent d'établir un diagnostic sur la situation du Sahel et fournissent des éléments d'analyse quant à l'efficacité de la réponse de la communauté internationale ainsi que des recommandations en matière de politiques publiques.

¹ Le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui a soutenu la publication de ce document, est également un des premiers soutiens historiques de la Chaire Sahel

<http://www.ferdi.fr/fr/programme-projet/chaire-sahel>

1. Diagnostic

1.1. Les pays sahéliens font face à de fortes vulnérabilités

La Ferdi a publié en 2016 un rapport sur les enjeux du Sahel et le type de réponse que la communauté internationale peut apporter, sur la base d'entretiens et de témoignages de hautes personnalités expertes de la question sahélienne et d'acteurs de terrain (Guillaumont Jeanneney et al., 2016). Celui-ci se concentre sur les pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). Il fait état d'une situation de pauvreté et d'insécurité croissantes favorisant la montée du terrorisme et poussant à la migration des millions de personnes. Il rappelle qu'en dépit de leurs différences, les pays sahéliens font tous face à de fortes vulnérabilités qui s'auto-entretiennent.

Vulnérabilités économiques et sociales d'abord, avec le constat que les pays sahéliens ont un indice de vulnérabilité économique structurelle (EVI) supérieur et un indice de capital humain (HAI) bien inférieur aux autres pays en développement (PED)². Quasiment tous appartiennent d'ailleurs à la catégorie des « *Pays les moins avancés* » (PMA). Les illustrations statistiques de cette faiblesse socio-économique sont nombreuses (voir le volume 2 du rapport Guillaumont Jeanneney et al., 2016). Entre autres mais excellent indicateur synthétique du développement, la mortalité infanto-juvénile dans chaque pays du G5 Sahel s'avère plus élevée que la moyenne des pays subsahariens, avec un niveau particulièrement important au Mali et au Tchad. Dans son analyse de l'état nutritionnel des jeunes enfants des ménages sahéliens, Garenne (2018) estime par ailleurs que l'important retard des plus pauvres ne sera comblé que d'ici 2100 si les progrès ne s'accélèrent pas.

Autre illustration du retard de la région, le PNUD classe le Niger au dernier rang (sur 189 pays) de son indicateur de développement humain (IDH) (PNUD, 2018) tandis que le Burkina Faso, le Mali et le Tchad font partie des dix pays les plus mal classés.

Les pays du Sahel sont également caractérisés par une démographie exceptionnellement rapide et qui, d'après les projections à 2100 des Nations Unies, devrait le rester (Garenne, 2016). Cette dynamique affaiblit leurs revenus par tête qui sont déjà parmi les plus faibles de la planète. L'auteur parle à cet égard de « *bombe démographique* »³, notamment au regard de la faible fertilité des sols et de la saturation de nombreux terroirs.

Les statistiques montrent également que si l'accès à l'éducation s'est grandement amélioré pour le primaire ces 15 dernières années, le temps passé à l'école et la qualité estimée de l'enseignement sont cependant faibles, particulièrement pour l'éducation en zone rurale alors que l'agriculture reste le principal secteur économique (Guillaumont Jeanneney et al., 2016).

Cet environnement n'offre que peu de perspectives économiques à la jeunesse dont la part dans la population est croissante. Dao et al. (2018) prédit à ce titre que, sous l'effet d'une démographie qui

² <http://www.ferdi.fr/fr/indicateur/un-indicateur-de-vuln%C3%A9rabilit%C3%A9-%C3%A9conomique-evi-r%C3%A9trospectif>

³ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/01/16/le-sahel-est-une-bombe-demographique_5063147_3212.html

devrait continuer à être dynamique, la pression migratoire aux frontières de l'Europe s'accroîtra fortement au cours du 21^e siècle. Les migrations sont un des enjeux sahéliens pour l'Europe.

Les pays du Sahel font également face à une forte **vulnérabilité au changement climatique**, bien supérieure à celle de l'ensemble des pays en développement, des pays africains et même des autres PMA selon l'indicateur de vulnérabilité physique des pays au changement climatique (PVCCI) (Closset et al., 2017).

Ils souffrent enfin d'une **vulnérabilité politique et institutionnelle** élevée. Mali et Tchad sont classés parmi la liste des États fragiles de la Banque mondiale, tandis que Burkina, Mali, Niger, Tchad, Sénégal, Soudan et Nigéria ont un indice de violence interne (IVI) plus élevé que la médiane des pays africains (Feindouno et al., 2016), les trois derniers cités étant dans le top 20 des pays les plus violents.

Michailof (2018a) souligne que *« la fragilité des États sahéliens est également le produit d'une très grande faiblesse de leurs institutions. Leurs administrations à vocation économique en particulier sont aujourd'hui fragmentées en institutions peu coordonnées tant au niveau central que local. Leurs modes de fonctionnement en silos constituent autant d'obstacles majeurs pour la mise en œuvre rapide de programmes de développement nationaux permettant d'agir efficacement et rapidement pour améliorer les conditions de vie de la population ».*

Collier (2016) rappelle à ce titre que les États fragiles n'ont pas nécessairement de points communs et qu'ils *« se définissent surtout à travers ce qu'ils ne sont pas ou ce qu'ils n'ont pas : pas de cohésion interne, pas forcément en conflit mais sans rempart contre le désordre, absence de défense de l'intérêt-commun par les élites, sans pour autant être des États répressifs autocratiques. Il n'y a donc aucune raison de croire que ces États peuvent se développer de façon autonome ou simplement grâce à la mondialisation économique ».*

1.2. Sous-développement et insécurité se nourrissent mutuellement.

Les manifestations de ce sous-développement chronique ont notamment créé les conditions de la crise malienne de janvier 2013 obligeant l'intervention des forces armées françaises afin d'éviter l'effondrement de l'État malien. Le rapport Guillaumont Jeanneney et al. (2016) montre que le sentiment d'exclusion de la vie économique et sociale d'une part importante de la population, en particulier de la jeunesse, pousse une partie d'entre elle à choisir le banditisme voire le terrorisme pour trouver un emploi.

Pour les auteurs de ce rapport, ces conditions s'ajoutent à des causes plus spécifiques. Certaines d'entre elles sont internes, notamment les fragmentations ethnolinguistiques et religieuses qui alimentent ce que les auteurs appellent une vulnérabilité identitaire ; les conflits nationaux issus de l'exclusion historique des Touaregs de la vie politique en sont un exemple. La faiblesse institutionnelle a en outre favorisé l'installation de multiples trafics (armes, drogues, contrebande et migrants), sources de nombreux conflits locaux.

D'autres sont liées à l'environnement extérieur, en particulier *« le retour de Libye en 2013 de milliers d'hommes armés à la suite de la chute de Mouammar Kadhafi »* et *« lorsque l'Algérie a expulsé de son*

territoire les membres d'Al-Qaeda au Maghreb islamique (Aqmi), amenant ainsi des acteurs dangereux au Sahel et modifiant le schéma des conflits autour des frontières » (de Melo et al., 2017).

Laville et Vergne (2018) offre une grille d'analyse des éléments qui menacent potentiellement la stabilité sociopolitique d'un pays en examinant les multiples facteurs déclencheurs des vulnérabilités structurelles. Ces facteurs peuvent être internes au pays ou exogènes. Leur potentiel à déclencher ou atténuer une crise par la cristallisation d'une ou plusieurs vulnérabilités dépend des caractéristiques économiques, politiques et géographique du pays, chaque cas étant spécifique. Guillaumont Jeanneney et al. (2016) rappellent que, bien souvent, les vulnérabilités se renforcent mutuellement. Par exemple, « *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* ». Pour ces auteurs, les formes d'insécurité qui résultent de ces vulnérabilités combinées sont nombreuses, notamment celle du quotidien comme le racket et le banditisme et celle plus globale liée au terrorisme.

1.3. Des raisons de refuser le pessimisme ambiant

Lors de la conférence « *Développement, climat, sécurité : enjeux liés d'une nouvelle politique de coopération* » organisée en janvier 2018 par la Ferdi, le Cerdi⁴ et l'Iddri⁵, Frédéric Docquier⁶ a estimé que la pression migratoire s'exerçant sur l'Europe est avant tout due aux différences démographiques et aux conflits politiques⁷. Au Sahel, associée aux tendances démographiques, la résurgence de conflits devrait grandement accentuer les mouvements migratoires vers les pays voisins (et dans une moindre mesure européens), générant ainsi des tensions, voire de la violence dans toute l'Afrique de l'Ouest.

Ce sombre état des lieux ne doit pour autant pas laisser penser que le développement du Sahel ne serait qu'une illusion. L'analyse des causes profondes des défis sahéliens et des réponses envisageables menée à travers les travaux de la Ferdi mène au contraire, comme le souligne Christophe Angely, à rejeter le « *pessimisme ambiant qui conduit certains à considérer que la seule solution à cette situation est l'exode incontrôlé des populations* »⁸.

En effet, ne doivent pas être occultés les signes encourageants provenant de la région dont le potentiel de croissance est historiquement sous-exploité (Guillaumont Jeanneney et al., 2016)⁹. Severino (2017) rappelle que si le « *Sahel est une des régions les plus pauvres et défavorisées de notre planète, elle est aussi l'une des plus riches culturellement* » et « *traverse une mutation économique, sociale et environnementale sans précédent* ». Pour l'auteur « *ces économies se sont complexifiées depuis*

⁴ Centre d'études et de recherches en développement international : <https://cerdi.uca.fr/>

⁵ Institut du Développement Durable et des Relations Internationales : <https://www.iddri.org/fr>

⁶ <http://www.ferdi.fr/fr/expert/docquier>

⁷ <http://www.ferdi.fr/sites/www.ferdi.fr/files/docquier.pdf>

⁸ http://afrique.lepoint.fr/actualites/christophe-angely-au-sahel-gagner-la-guerre-ne-suffit-plus-07-11-2016-2081420_2365.php

⁹ Voir également Bossard (2015)

le tournant du siècle. La croissance y est désormais aussi portée par l'émergence d'une génération entrepreneuriale qui s'exprime dans tous les domaines » mais « *très sous-estimée* », citant un grand nombre d'entreprises locales nouvelles et performantes et précisant qu'« *aucune n'est un cas unique* ». Il voit là l'expression d'un progressif changement systémique dû à « *la densification des territoires, l'urbanisation, les progrès de l'éducation, l'accumulation des infrastructures* » certes très lents mais réels malgré les innombrables contraintes et vulnérabilités mentionnées plus haut. À cela s'ajoutent « *une multitude de barrières juridiques, institutionnelles, de compétences humaines ou de manque d'infrastructures* » et de financements, et bien sûr une conflictualité et une insécurité résurgentes.

2. Action internationale au Sahel

Historiquement, les pays sahéliens sont des bénéficiaires traditionnels de l'aide au développement. Depuis que le terrorisme s'est répandu dans la région, elle a également reçu un soutien militaire spécifique. Si l'avancée des djihadistes sur Bamako a été arrêtée par l'armée française, leur action est loin d'être éradiquée tandis que l'insécurité du quotidien (banditisme, trafics, violence) perdure. Le processus de développement de la région est ainsi bloqué alors même que le sous-développement constitue le terreau parfait pour la prolifération des groupes terroristes et mafieux.

Brachet (2016) constate que « *d'une part les actions sécuritaires n'ont pas suffi jusqu'à maintenant à juguler l'insécurité au Sahel, et que d'autre part le développement et l'emploi ne suffisent pas à empêcher l'extrémisme violent* ». Se pose dès lors la question du mode d'intervention de la communauté internationale au Sahel, tant sur le plan du développement que militaire.

2.1. Une aide insuffisante et un effort militaire insuffisamment partagé

Barret et Kéré (2018) note que « *plus de 34 milliards de dollars ont été versés dans les pays du Sahel entre 2006 et 2016* »¹⁰. Ces auteurs analysent surtout la partie de l'aide réellement transférée aux pays sahéliens (appelée « aide transférable »). Elles montrent que les engagements et les versements ont augmenté depuis 2006, mais s'étonnent d'une baisse de rythme ces dernières années alors que la situation au Sahel se dégrade. Compte tenu des besoins et du contexte, l'aide sous forme de dons est privilégiée. L'aide projet représente les deux tiers de l'aide transférable et l'aide budgétaire 20% (ce qui est relativement élevé par rapport aux autres pays africains).

Laville (2016) montre par ailleurs que « *l'effort de la communauté internationale en matière d'aide au développement en faveur des pays sahéliens (plus de 4 milliards de dollars¹¹ en 2014) est bien supérieur à l'effort militaire (1,5 milliard de dollars en 2014)* ». .

¹⁰ L'Union européenne arrive en tête des bailleurs, la France en quatrième position derrière la Banque mondiale et les Etats-Unis. Barret et Kéré (2018) notent que le Sahel est une zone privilégiée pour l'aide de la France, l'Allemagne et l'Union européenne.

¹¹ Versements bruts d'aide programmable augmentée de l'aide humanitaire et alimentaire. Ces auteurs appellent ces flux « aide transférable ».

Ces dépenses sont-elles pour autant suffisantes au regard des enjeux colossaux du Sahel ?

Nombre d'auteurs reconnaissent que les volumes d'aide sont importants. Ils soulignent cependant le besoin d'accroître substantiellement certains types d'aide tout en adaptant le plus finement possible les modalités de coopération des bailleurs au contexte très particulier du Sahel (Collier 2015 et 2016 ; Guillaumont Jeanneney et al., 2016 ; Brachet, 2016 ; Barret et Kéré, 2018).

Pour Guillaumont Jeanneney et al. (2016), l'aide visant à renforcer les capacités des États devrait voir son financement largement augmenté de sorte, notamment, à améliorer leur capacité d'absorption des flux d'aide qu'ils reçoivent.

Barret et Kéré (2018) et Laville (2016) notent également la faiblesse de l'aide accordée aux secteurs de l'agriculture, dont dépendent encore grandement les économies sahéliennes, et de l'éducation primaire « *alors même que l'on constate une présence de plus en plus prégnante des écoles coraniques au dépens de l'école publique* »¹².

2.2. Des modalités d'aide parfois inadaptées

Dans une analyse fine des dépenses d'APD au Sahel, Barret et Kéré (2018) attirent l'attention sur les difficultés des bailleurs à déboursier rapidement leur aide¹³. Ces auteurs constatent une croissance des décaissements bien inférieure à celle des engagements et mettent ainsi en lumière le besoin d'adapter les modalités d'interventions dans cette région¹⁴.

Pourtant, les aides d'urgence (alimentaires et humanitaires), souvent rapidement décaissées, représentent au Sahel près d'un quart des versements en aide transférable sur la période 2012-2016, ce qui est important au regard des flux d'aide reçus par les autres pays en développement. L'importance de ces aides marque la difficulté de prévenir les crises sécuritaires et plaide pour l'adoption de stratégies et d'outils capables de les anticiper. L'indicateur de prévention des conflits actuellement développé par la Ferdi par Sosso Feindouno et Laurent Wagner participe à cela ; la prise en compte des vulnérabilités dans les modèles d'allocation d'aide, approche préventive plutôt que curative défendue par la Ferdi (Guillaumont et al., 2017), également.

Brachet (2016) rappelle enfin que l'aide au développement doit, au minimum, « ne pas nuire ». Or, en raison de leur caractère parfois inadapté, les interventions des bailleurs peuvent être perçues comme inégalitaires et générer ou exacerber des tensions. Elles peuvent aussi, dans les États fragiles, offrir des opportunités d'activités criminelles et violentes (Collier, 2016). De plus, face à la faiblesse des administrations locales, il peut être tentant pour les bailleurs de s'en affranchir, au risque d'accentuer la fragilité de celles-ci (Guillaumont Jeanneney et al., 2016).

¹² Barret et Kéré (2018)

¹³ Ce problème n'est pas nouveau : voir notamment Guillaumont Jeanneney (2008) sur les obstacles à l'accélération des décaissements d'aide.

¹⁴ Dès 2011, l'Union européenne avait engagé 5 milliards d'euros et mis sur pieds des outils à versements rapides (fonds d'urgence) pour pallier la critique concernant la lenteur de ses décaissements.

2.3. Une coordination internationale se structure désormais

Le besoin urgent mentionné plus haut d'une meilleure coordination des bailleurs et des pays sahéliens a conduit ces acteurs à mettre sur pieds des initiatives multilatérales spécifiques pour mener de front les batailles du développement et de la sécurité.

En 2014, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad ont uni leurs efforts dans une initiative conjointe (G5 Sahel) pour mener une politique régionale coordonnée en matière de sécurité et de développement. Celle-ci prévoit une mutualisation des moyens des cinq pays pour lutter contre les menaces sécuritaires et le sous-développement dont se nourrit le terrorisme djihadiste. Si de premières opérations ont pu démarrer ces dernières semaines, tant sur le plan militaire que sur celui du développement, le financement pérenne de la force conjointe peine à se matérialiser. D'après son Secrétaire permanent, Mamane Sambo Sidikou, le G5 Sahel a besoin de 2,4 milliards d'euros pour être opérationnel¹⁵, dont 1,9 milliards d'euros pour financer les 40 projets du programme triennal d'investissements prioritaires (PIP)¹⁶.

Une grande partie de ces financements doit venir des bailleurs. Entre autres, la France, l'Union européenne, le Japon ou encore la Chine ont récemment fait des annonces en ce sens.

Par ailleurs, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, douze bailleurs¹⁷ coordonnent depuis 2017 leurs efforts au Sahel. L'Alliance Sahel vise à accélérer les décaissements de l'aide au développement et à améliorer son efficacité. Pour Jean-Marc Gravellini, responsable de l'unité de coordination de l'Alliance Sahel, le portefeuille de ces bailleurs « représente 680 projets pour un montant total de 9 milliards d'euros » (dont 1,3 milliards pour les projets du G5 Sahel). Il admet que si « un milliard a pu être dépensé en 2018, [...], nous devons aller plus vite »¹⁸. Ces initiatives de coordination et de mutualisation des moyens apparaissent bienvenues au regard du besoin en la matière que soulignent nombre d'analyses sur le Sahel (en particulier celles de la Ferdi). Au-delà des projets et du problème de leurs financements se pose une question de fond concernant la stratégie à adopter au Sahel par la communauté internationale pour pacifier et assurer le développement pérenne de la région.

¹⁵ <https://afrique.latribune.fr/afrique-de-l-ouest/burkina-faso/2019-02-05/g5-sahel-reunion-des-chefs-d-etat-a-ouagadougou-sur-fond-de-penurie-de-financement-806329.html>

¹⁶ Celui-ci vise spécialement les zones frontalières pour freiner l'expansion du djihadisme. La mise à jour récente de la carte d'évaluation des risques au Burkina Faso par le ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères témoigne de la dégradation de la situation dans ces zones (<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays-destination/burkina-faso/#securite>).

¹⁷ La France, l'Allemagne, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations-Unies pour le développement, la Banque mondiale, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

¹⁸ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/05/nous-devons-aider-plus-rapidement-et-mieux-le-sahel_5419637_3212.html

3. Quelles politiques de coopération au Sahel ?

La question est vaste. Au-delà du diagnostic et des initiatives récentes, les éléments d'analyse qui précèdent mettent en relief les marges de manœuvre dont disposent les bailleurs pour contribuer plus efficacement à la pacification et au développement des pays de la sous-région. Ils questionnent sur la manière la plus adaptée d'intervenir dans les États fragiles d'une part, et dans les pays sahéliens plus spécifiquement.

Pour Collier (2016), l'action des bailleurs dans les États fragiles doit être bien sûr économique, sécuritaire la plupart du temps, mais aussi politique. Elle doit privilégier dans un premier temps des actions de court terme (l'auteur parle d'objectifs à deux ans au maximum) pour réamorcer petit à petit les moteurs fondamentaux du développement.

Le cas spécifique du Sahel ne fait pas exception à cela et c'est bien l'objectif des différents acteurs impliqués dans les initiatives mentionnées plus haut. Guillaumont Jeanneney et al. (2016) estime que juguler une situation où se combinent pauvreté, criminalité et conflits armés nécessite de mener au Sahel une politique de développement ambitieuse et cohérente avec l'action militaire¹⁹. Il est important pour cela de croiser les approches des différents acteurs (recherche, diplomatie, défense, humanitaire, développement). Ces auteurs rejettent le pessimisme ambiant, estimant 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* ». Ils mettent également en avant le coût considérable que l'inaction face à l'insécurité au Sahel aurait pour la région mais aussi pour l'Europe.

Par ailleurs, Brachet (2016) insiste sur la nécessité pour les bailleurs d'adapter au maximum leurs approches pour les ajuster au mieux au contexte très spécifique dans lequel ils évoluent.

¹⁹ La France le reconnaît, « *l'effort consenti pour la sécurité de la région sera sans lendemain s'il n'est pas accompagné d'un effort durable en matière de développement* » : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/crises-et-conflits/la-force-conjointe-g5-sahel-et-l-alliance-sahel/>

3.1. Dimension économique et sociale

Collier (2015) rappelle que, du fait de leurs caractéristiques et de leurs contraintes très spécifiques, les États fragiles ne peuvent s'intégrer à l'économie internationale. Severino (2017) note d'ailleurs que le financement de l'entrepreneuriat africain est « *dramatiquement insuffisant* » et devrait faire l'objet d'une attention particulière de la part des bailleurs internationaux. Pour Collier (2015), l'aide au développement est la seule voie possible pour lever les contraintes des États fragiles et attirer des investisseurs « pionniers » capables d'intervenir dans des activités viables à terme. L'aide doit en outre contribuer à lutter contre l'isolement des États fragiles et offrir des solutions adaptées aux investisseurs et au contexte. L'aide peut ainsi être utilisée pour subventionner des financements privés (en infrastructures notamment), fournir des assurances contre les risques liés aux fragilités des États, ou encore pour échafauder des mécanismes innovants de financements de l'économie capables de diluer les risques auxquels chaque acteur fait face²⁰.

Ces recommandations s'appliquent bien entendu au Sahel pour lequel toutes les analyses s'accordent sur la nécessité d'un accroissement substantiel de l'aide au développement sous forme de dons et d'un besoin d'adapter ses modalités aux spécificités du contexte de la sous-région.

Il ne s'agit pas de délivrer un chiffre précis de besoins supplémentaires d'aide mais, comme le préconise Guillaumont Jeanneney et al. (2016), de réinvestir massivement des secteurs fondamentaux mais pourtant délaissés, en premiers lieux :

- l'éducation primaire (sans négliger les autres niveaux), notamment des filles ; ceci est particulièrement valable pour la stratégie de coopération de la France, la plupart des pays du Sahel étant francophones. Il s'agirait, entre autres, de contribuer au renforcement des ministères de l'enseignement, à l'amélioration de la formation des enseignants et de leurs incitations salariales, à l'introduction d'enseignements séculiers dans les écoles coraniques pour en tirer un meilleur parti, améliorer le contenu des enseignements, etc.
- l'agriculture familiale, particulièrement négligée par l'aide dans les pays à faible revenu. Les auteurs suggèrent que l'aide soutienne une série de mesures, notamment l'appui à intensification agro-écologique pour accroître la productivité, le développement de nouvelles cultures, le financement de la motorisation pour rendre l'agriculture plus attractive pour les jeunes, une assistance technique et financière pour gérer les tensions sur les ressources en eau et simultanément en terres, la mise en place de systèmes de lissage de la variabilité des prix d'achat aux producteurs des cultures d'exportation, le développement d'une agriculture vivrière (riz), voire périurbaine de produits frais, ou encore la promotion de l'emploi par un soutien aux petites entreprises de première transformation artisanale.

Par ailleurs, au regard des implications du dynamisme démographique mentionné plus haut, Michel Garenne²¹ incite les pays occidentaux à mieux considérer cette question. Il promeut notamment les

²⁰ Voir Boussichas et Nossek (2018) sur les financements innovants pour le développement.

²¹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/01/16/le-sahel-est-une-bombe-demographique_5063147_3212.html

expériences réussies de planning familial (l'auteur encourage à ce titre les bailleurs à soutenir ce genre de politiques) et met en garde les pays occidentaux contre des politiques migratoires inutilement trop restrictives.

Il s'agit également pour les bailleurs de mettre en place plus d'outils spécifiques permettant de décaisser des fonds de manière rapide et flexible, et de continuer à promouvoir la coordination entre acteurs. À ce titre, Guillaumont Jeanneney et al. (2016) met en garde également contre la multiplication des initiatives distinctes et plaide pour une rationalisation de l'aide via un fonds unique piloté par un seul bailleur. La mise en place de l'Alliance Sahel que la France et l'Allemagne ont initiée pour mieux coordonner les efforts des bailleurs constitue une première réponse, à condition qu'elle ne devienne pas qu'une administration supplémentaire, à rebours de l'objectif de rationalisation.

3.2. Dimension sécuritaire

Il semble irréaliste d'imaginer diminuer l'effort militaire à court et moyen termes, tant les problèmes d'insécurité demeurent.

Collier (2016) rappelle qu'il faut distinguer le besoin de sécurité contre les menaces extérieures (djihadisme et terrorisme notamment) de la volonté d'assurer la sécurité du quotidien sur le territoire national. Guillaumont Jeanneney et al. (2016) constate que la communauté internationale intervient plus facilement en faveur du premier. Les budgets des États sahéliens ne permettant pas d'assurer le financement des services publics nécessaires à la protection des populations sur de grandes parts de territoires nationaux, les auteurs soulèvent la question épineuse du soutien des bailleurs à cette dynamique. Ils estiment que ces derniers devraient se montrer moins réticents à financer sous forme d'aide budgétaire ces services, qu'ils soient de proximité (police, gendarmerie) ou nationaux (armée). L'une des conditions essentielles à ce changement de philosophie des bailleurs à l'égard de ce type de dépenses est la mise en place de systèmes de transparence fiables des finances publiques. Sur le plan intérieur, Collier (2016) préconise la création de forces locales de sécurité de type « gendarmerie » alors que la sécurité extérieure doit en revanche être partagée au niveau régional. Les bailleurs ont un rôle important à jouer à court et moyen terme mais doivent contribuer à la mise en place d'une force régionale capable de les remplacer à long terme. La mise en place du G5 Sahel va dans ce sens mais nécessite encore de la part des bailleurs un soutien très important et garanti dans le temps.

Tous conviennent du besoin de collaboration accrue entre militaires et acteurs du développement, tout en évitant soigneusement le mélange des genres, et de ne pas prendre l'insécurité comme prétexte à l'inaction.

Le paradoxe français. Si les dépenses d'aide au développement de la communauté internationale au Sahel sont largement supérieures à ses dépenses militaires, l'effort militaire de la France au Sahel est à l'inverse plus de deux fois supérieur à son aide (Laville, 2016). Guillaumont Jeanneney et al. (2016) soulignent le risque que cette situation fait courir à la France de devenir « *le 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* ». Ces auteurs plaident

pour un rééquilibrage qui doit se traduire par une augmentation importante de l'effort d'aide au développement de la France en accompagnement de son action militaire qui ne peut être réduite pour le moment. L'inflexion prise récemment par la France en faveur d'une augmentation substantielle de ses engagements d'aide sous forme de dons en Afrique subsaharienne va dans ce sens.

3.3. Dimension institutionnelle et politique

Collier (2016) rappelle enfin que les bailleurs ne doivent pas négliger la dimension institutionnelle et politique du développement. Le développement économique et la sécurité d'un État ne pouvant relever à terme que de lui-même, les bailleurs doivent porter une attention particulière à la (re)construction institutionnelle des États fragiles. Pour Michailof (2018b), l'appui des bailleurs aux services de sécurité, même important, n'aura qu'une efficacité limitée si les services de l'État ne sont pas en mesure de fonctionner efficacement et rapidement une fois la sécurité revenue. Pour Guillaumont Jeanneney et al. (2016), la formation des administrations publiques doit être une priorité des bailleurs. Collier (2016) souligne par ailleurs que ces derniers ont trop souvent commis l'erreur de vouloir appliquer aux États fragiles un modèle de gouvernance démocratique alors même que l'État est très faible. Pour l'auteur, il importe surtout de mettre en place un « *un fonctionnement non clientéliste des institutions* ». Il prône des stratégies de coopération favorisant dans un premier temps une gouvernance politique intérimaire basée sur une décentralisation et un partage des pouvoirs. Michailof (2018a) dresse quant à lui une série de mesures concrètes à prendre et de conditions à réunir nécessaires à la restructuration de la fonction publique que les bailleurs sont invités à soutenir et accompagner.

Conclusion

Le travail que la Ferdi a entrepris depuis plusieurs années sur les vulnérabilités des pays et sur les enjeux du Sahel dressent un tableau de la sous-région certes inquiétant mais sont porteurs d'un optimisme réaliste.

Ils constatent la grande fragilité des pays sahéliens, tant sur les plans économique, social, sécuritaire et institutionnel, ainsi que le péril que représente une telle situation pour l'Europe. Ils notent cependant le grand potentiel sous-exploité de la région sahélienne et estiment objectivement possible de relever les innombrables défis auxquels elle fait face. Ils suggèrent pour cela une série de mesures à prendre et d'actions à mener que les bailleurs internationaux sont encouragés à massivement soutenir.

Ils mettent également en garde contre l'inaction dont le coût pour les bailleurs, l'Europe en tête, dépasserait largement à terme celui du soutien dont les pays du Sahel ont besoin maintenant.

Cela implique un relèvement important de l'effort d'aide au développement, la promotion d'une approche pluridisciplinaire et la poursuite des efforts de coordination des acteurs économiques, militaires, politiques, académiques et de la société civile. Cela suppose également d'investir des ressources dans l'analyse des conflits et de leur règlement. Laville (2018) nous rappelle à ce titre combien les perspectives sont grandes pour la recherche en ce domaine.

Bibliographie

- Barret D. et Kéré A. (2018), Analyse de l'aide accordée aux pays du Sahel - Première partie : Analyse à partir des statistiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE, Sous la direction de Sylviane Guillaumont Jeanneney, Rapport Ferdi, 132 p.
- Bossard (2015), Les régions maliennes de Gao, Kidal et Tombouctou : perspectives nationales et régionales, Secrétariat du Club du Sahel de l'Afrique de l'Ouest et OCDE
- Boussichas M. et Nossek V. (2018), « Quoi de neuf sur les financements innovants ? » Ferdi, Document de travail P227, Mai 2018
- Closset M., Feindouno S., Guillaumont P. et Simonet C. (2017), « A Physical Vulnerability to Climate Change Index: Which are the most vulnerable developing countries? », Ferdi, Document de travail P213, Décembre.
- Collier P. (2016), « Fragile States and International Support », Ferdi Document de travail P175 Novembre 2016
- Collier P. (2015), « Diversifier les économies des Etats fragiles africains : comment les bailleurs peuvent-ils contribuer ? », in Boussichas M., et Guillaumont P. (dir.) (2015), Financer le développement durable - Réduire les vulnérabilités, Ferdi, Economica, Paris, 528 p.
- Dao T. H., Docquier F., Maurel M., et Schaus P. (2018), « Global Migration in the 20th and 21st Centuries: the Unstoppable Force of Demography », Ferdi, Document de travail P223, Mars 2018
- Feindouno S., Goujon M., et Wagner L. (2016), « Internal Violence Index: a composite and quantitative measure of internal violence and crime in developing countries », Ferdi, Document de travail P151
- Garenne M. (2018), « Tendances de l'état nutritionnel des jeunes enfants dans les pays francophones du Sahel : 1990-2015 », Ferdi, Document de travail P245, Décembre
- Garenne M. (2016), « La pression de la population dans les Pays Sahéliens Francophones : Analyse des estimations et projections de population 1950-2100 », Ferdi, Document de travail P168 Octobre 2016
- Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. et Wagner L. (2017), « How to Take into Account Vulnerability in Aid Allocation Criteria and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance Based Allocation », World Development, Volume 90, 2017, Pages 27-40, ISSN 0305-750X, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.045>
- Guillaumont Jeanneney S. (2008), « Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements ? La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités », Ferdi, Document de travail, Octobre
- Guillaumont Jeanneney S. avec Angely C., Brachet A., Collier P., Garenne M., Guillaumont P., Joubert B., Laville C., de Melo J., Michailof S., Miribel B., Ray O. et Zongo T. (2016), Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel, Volumes 1 et 2 – Rapport Ferdi
- Laville C. (2018), « L'analyse économétrique des conflits internes par l'approche causale : les évolutions d'une littérature en expansion », Ferdi, Document de travail P243, Décembre 2018
- Laville C. (2016), « Les dépenses militaires et l'aide au développement au Sahel : quel équilibre? » Ferdi, Document de travail P174, Novembre 2016
- Laville C. et Vergne C. (2018), « Comment analyser le risque sociopolitique? Une

composante clé du risque-pays »,
MacroDev n°25, AFD

- de Melo, J., Guillaumont Jeanneney, S., and Laville, C. (2017), « Le Sahel pris dans un piège de pauvreté et de conflit : un appel à l'action internationale » in Mali et Sahel : Nous sommes tous Sahéliens, Revue de l'ENA, n°467, Janvier-février 2017
- Michailof S. (2018a), « Le défi du renforcement des institutions publiques sahéliennes », Ferdi, Note brève B174, juin 2018
- Michailof S. (2018b), « Mali, comment sortir de l'impasse stratégique », The Conversation, 12 avril 2018.
<https://theconversation.com/mali-comment-sortir-de-limpasse-strategique-94462>
- Severino JM. (2017), « Sahel, Silicon Valley africaine ? » in Mali et Sahel : Nous sommes tous Sahéliens, Revue de l'ENA, n°467, Janvier-février 2017

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore.”

Pascal



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30