

Enjeux de paix et de développement : comment sortir le Sahel de la trappe à pauvreté ?

Par Jean-Marc CHÂTAIGNER

Ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel

et Clémence CHEVALIER ⁽¹⁾

Stagiaire à la direction d'Afrique et de l'océan Indien du MEAE

Sortir le Sahel de la trappe à pauvreté dans laquelle il se trouve plongé aujourd'hui s'avère très complexe : cela nécessite plusieurs conditions difficiles à réunir et à mettre en œuvre, et ce ne peut pas faire l'objet d'une solution dite « clef en main ». Le Sahel est au cœur d'une crise protéiforme, aux origines à la fois endogènes et exogènes, et devra dans les années à venir faire face à de nombreux défis. Les solutions à cette crise profonde doivent donc être concertées et inclure la communauté internationale, qui doit mobiliser des moyens plus significatifs pour endiguer la crise. Cependant, ces solutions ne peuvent se décider sans associer les principaux pays concernés, car eux seuls ont une réelle connaissance de la complexité du terrain et des spécificités de la crise qu'ils traversent. C'est dans ce cas seulement, et dans le cadre d'une relation économique équilibrée entre le G5 Sahel et les pays partenaires, que l'on peut à long terme espérer un véritable développement économique de la région.

Le Sahel, cette vaste région à la taille comparable à celle de l'Europe de l'Ouest, peut être défini de plusieurs manières en fonction du point de vue que l'on décide d'adopter, celui du diplomate, du géographe, du climatologue ou encore de l'historien.

Le Sahel géoclimatique, défini par une pluviométrie annuelle se situant entre 250 et 500 mm et un climat semi-aride chaud, s'étend d'Ouest en Est, de Dakar à Asmara. Il est bordé par le Sahara au nord, et par le climat tropical de la zone soudanienne au sud. Si, dans les années récentes, une définition géographique restreinte a eu tendance à prévaloir, celle correspondant au G5 Sahel (organisation sous-régionale créée en 2014 et composée du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad), la Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel en retient une plus large qui inclut, outre les pays du G5, le Sénégal, la Gambie, la Guinée, le Cameroun et le Nigéria (mais pas la Côte d'Ivoire et le Ghana). Enfin, la définition de la Commission Climat pour la région du Sahel (créée en marge de la COP22 de Marrakech pour convenir d'une application sahélienne de l'Accord de Paris) englobe dix-sept États. Ces derniers correspondent aux dix

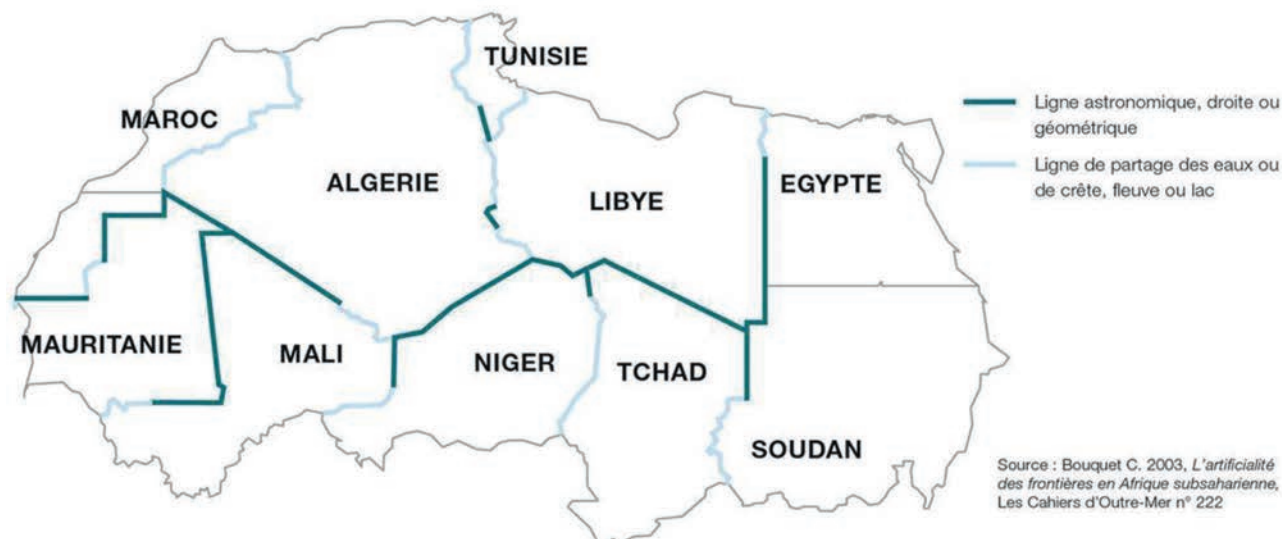
États de la Stratégie intégrée des Nations Unies, auxquels il faut ajouter le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Soudan, l'Éthiopie, l'Érythrée et Djibouti. Comme le rappelle justement François Gaulme (2017), la plupart de ces pays ne sont pas exclusivement sahéliens et recouvrent souvent très largement des zones sahariennes et soudanaises, avec des densités de population extrêmement faibles. La définition retenue pour cet article sera celle du Sahel francophone qui correspond à la zone de travail des auteurs et sur laquelle la France s'est résolument engagée pour faire face à la menace terroriste croissante depuis le début des années 2000 ⁽²⁾.

La région sahélo-saharienne, ce territoire que plusieurs centaines d'ethnies se partagent (Dumont, 2012) de

(2) Les mouvements terroristes, d'inspiration djihadiste violente, s'implantent au Sahel (en particulier, au Mali) entre 2001 et 2012, à la faveur et à la conjonction de plusieurs facteurs : le repli des groupes terroristes d'Algérie vaincus par l'armée dans le nord du Mali ; le développement d'une « industrie financière » rentable du kidnapping et l'établissement de connexions des groupes terroristes avec les circuits illicites du trafic de drogues, d'armes et d'êtres humains ; l'installation dans le Sahel de prédicateurs religieux venus des pays du Golfe ; et, enfin, la guerre civile en Libye, qui contribue à rapatrier dans leur pays d'origine de nombreux combattants de la Légion islamique jusqu'alors employés par le Colonel Kadhafi.

(1) Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs.

Les frontières saharo-sahéliennes



manière généralement pacifique, avec d'importants échanges culturels et commerciaux et des stratégies d'alliance, a été le fruit, à la suite de la période coloniale, d'un découpage en plusieurs États aux frontières souvent artificielles et qui ne correspondaient pas nécessairement à des communautés nationales homogènes, loin de là. C'est ainsi que l'on retrouve, d'une part, au sein d'un même pays, une pluralité d'ethnies parfois rivales, et que, d'autre part, une même ethnie peut se retrouver à cheval sur plusieurs frontières : c'est le cas, par exemple, des Touaregs, qui sont présents au Mali, mais aussi au Niger, en Algérie et en Libye. La cohabitation au sein d'un même espace de ces différents peuples aux modes de vie variés peut aussi occasionner des conflits, notamment entre pasteurs nomades transhumants et agriculteurs sédentaires, mais aussi entre pasteurs eux-mêmes ou avec des autorités étatiques. Ces conflits sont par ailleurs exacerbés par des variables, telles que la récurrence des épisodes de sécheresse, l'insuffisance d'infrastructures, la pression démographique et la sédentarisation de certains nomades. Tous ces facteurs participent d'un accroissement de la compétition pour les ressources naturelles, et donc de tensions interethniques, voire intraethniques⁽³⁾.

Le Sahel a fait l'objet d'une attention médiatique croissante ces dernières années, en raison notamment de l'accroissement des défis sécuritaires rencontrés, des dynamiques de déstabilisation à l'œuvre au Mali et dans le nord-est du Nigéria et du développement de mouvements migratoires en provenance des pays côtiers et de l'Afrique

de l'Est vers la Libye et l'Europe (les pays sahéliens étant majoritairement des pays de transit). La crise sécuritaire qui frappe la région, aujourd'hui minée par le crime organisé, les conflits agropastoraux et les exactions commises par les groupes armés, compromet fortement les perspectives d'un développement économique pérenne. Cependant, le Sahel n'est pas dépourvu de ressources naturelles et peut aussi constituer un espace d'opportunités et de développement durable, à condition de créer les conditions propices à son développement.

L'interdépendance des défis au Sahel : créer les conditions propices au développement économique

Pour espérer sortir la région de cette trappe à pauvreté dans laquelle elle se trouve, plusieurs prérequis sont nécessaires. D'abord, une telle dynamique suppose un environnement sécuritaire propice et le désenclavement de la zone. Ensuite, il est nécessaire d'insister sur l'éducation et sur la formation des habitants du Sahel. Enfin, il convient de souligner que rien ne peut se faire sans l'affirmation d'une démarche de « gouvernance démocratique⁽⁴⁾ » dans les pays concernés. Seule la réunion de tous ces prérequis permettra à la région de connaître un essor économique.

Instaurer un environnement sécurisé

Le climat d'insécurité qui règne actuellement dans certaines régions du Sahel compromet toute activité économique ayant vocation à développer la région, les investisseurs préférant des zones plus stables. On fera cependant

(3) Le rapport d'étude intitulé « Causes des conflits liés à la mobilité pastorale et mesures d'atténuation » et financé par l'AFD souligne ainsi l'existence de conflits opposant des pasteurs qui se définissent comme appartenant au même groupe ethnique (consultable en ligne à l'adresse suivante : http://www.platorme-pastorale-tchad.org/classified/Etude_conflict.pdf?PHPSESSID=fe0a06b13c5d20f2ac9957fcda03d505). Les conflits à dimension ethnique peuvent en outre être relativisés du fait de l'existence d'alliances pluriethniques qui étaient antérieures à la conquête française du Sahel.

(4) Dépassant l'approche techniciste, ainsi que les utilisations prescriptives, souvent économiques, de l'approche de la « bonne gouvernance », nous préférons utiliser ce terme de « gouvernance démocratique » qui intègre la dimension politique de la gouvernance aux analyses. Pour un éclairage de ce débat terminologique, voir notamment le remarquable ouvrage de Séverine BELLINA, Hervé MAGRO et Violaine de VILLEMEUR, *La Gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement ?*, Éditions Karthala, 2018.

attention à ne pas généraliser des situations locales ou régionales qui peuvent profondément différer dans les différentes régions sahéliennes : le Sénégal ou la Mauritanie ne connaissent pas du tout les mêmes tensions qui affectent le Mali ou le Burkina Faso ; au Niger même, la situation prévalant à Zinder ou Maradi n'a rien à voir avec celle observable à Diffa ou à Tillabéry.

Comme le relève la Fondation pour les études et les recherches sur le développement international (FERDI, 2017) dans le cadre d'une étude collective, « 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 ». Les « systèmes de conflits » qui se développent depuis plusieurs années au Sahel ne se résument pas à la seule dimension terroriste « importée » : ils y trouvent des racines endogènes, que sont l'affaiblissement des mécanismes de gouvernance nationale et locale, les fragmentations ethniques, sociales et religieuses, les tensions foncières aggravées par la pression démographique et le changement climatique. L'analyse d'un cercle vicieux hausse de l'insécurité/participation de certaines élites à des activités illégales/désaffection vis-à-vis de l'État a été particulièrement bien explicitée par l'International Crisis Group (ICG 2015 et ICG 2018).

La sortie de cette « trappe à conflictualité » évoquée par la FERDI, que Charles Grémont (2019) caractérise aussi comme un « piège des offres de violence », montre bien que le rétablissement d'une sécurité durable au Sahel ne pourra pas être obtenu uniquement par des actions de lutte contre le terrorisme, il faudra également des programmes plus structurants conduisant à un retour de l'État (et à un regain de sa légitimité) dans les zones concernées, au rétablissement de services de police, de gendarmerie et de justice capables de lutter contre le banditisme et les groupes mafieux et crapuleux, et prenant en compte les besoins de développement des régions les plus périphériques, souvent délaissées par les États et les bailleurs de fonds. Pour stabiliser la région, il est nécessaire d'appuyer les forces de police et les douanes des pays sahéliens : cela permet non seulement de lutter contre les trafics et le crime en général, y compris d'ailleurs les exactions commises par les forces armées locales, mais cela participe également d'une lutte contre l'impunité qui peut avoir des conséquences désastreuses sur les populations locales lorsqu'elle n'est pas menée à bien. L'explosion des flux et des réseaux de criminalité, la corruption qui en est un ingrédient consubstantiel, contribuent à l'affaiblissement de la présence des États.

Pour répondre à une menace généralisée qui ne connaît pas les frontières, il est également indispensable pour les pays du Sahel de se coordonner et de régionaliser leur réponse en termes de sécurité et de Défense. Cette nécessité a été récemment intégrée par les dirigeants politiques notamment à travers la décision prise en 2014, sous l'impulsion de la Mauritanie, de créer le G5 Sahel et, en février 2017, de déployer une force militaire régionale ne se confondant pas avec la Force multinationale mixte (FMM) opérant dans la région du lac Tchad, la Force conjointe du

G5 Sahel. La création du G5 Sahel répond à la prise de conscience par les États concernés « de leur vulnérabilité commune face aux défis sécuritaires et de développement » et « du manque d'intérêt ou d'efficacité des structures régionales préexistantes » (Châtaigner, 2019).

Aujourd'hui présente sur trois espaces frontaliers (Mauritanie-Mali, Mali-Niger-Burkina Faso et Tchad-Niger), la Force conjointe du G5 Sahel est la traduction opérationnelle de la volonté affichée des présidents des pays du G5 de mutualiser leurs approches de lutte contre le terrorisme, en premier lieu dans les régions frontalières. Son déploiement progresse lentement mais sûrement, malgré les obstacles auxquels elle a été confrontée⁽⁵⁾. La Force conjointe du G5 demeure dépendante de la communauté internationale en ce qui concerne le financement et la livraison de matériels pour ses troupes armées, et sa composante civile, chargée de la prévôté et du traitement judiciaire des prisonniers capturés par les forces armées, est encore loin d'être totalement opérationnelle (si l'on excepte certains progrès dans le cas du Niger). Cependant, il convient de ne pas négliger les efforts qui ont été faits par les cinq pays du G5 – dont quatre figurent parmi les dix en queue du classement du développement humain du PNUD –, et de les mettre en perspective avec le caractère récent de leur coopération. Alors que la création de la Force conjointe ne remonte qu'à deux ans et que les financements n'ont été annoncés qu'à l'occasion de la Conférence de Bruxelles, le 23 février 2018, la Force a tout de même eu le mérite de prendre corps en l'espace de quelques mois seulement et de conduire depuis lors des opérations régulières. Dans un rapport récent et très exhaustif sur le G5 Sahel, Nicolas Desgrais (2019) souligne, à juste raison, que « la capacité du Secrétariat permanent du G5 Sahel à s'approprier la gestion des projets placés sous sa tutelle passera nécessairement par une priorisation de ses actions, une réforme en profondeur de son organisation et une révision de sa Stratégie pour le Développement et la Sécurité (SDS) qui apparaît aujourd'hui obsolète et inopérante ».

Le rétablissement de la paix au Sahel passe également par la poursuite, dans une logique de complémentarité et de coordination, des efforts nationaux, régionaux et internationaux en faveur de la sécurité dans la région. Parmi ceux-ci, on mentionnera l'opération française Barkhane (qui a pris en 2014 la succession de l'opération Serval, en adoptant tout comme le G5 Sahel une approche régionale) qui vise à contrer les actions terroristes ; la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) qui accompagne la mise en œuvre dans ce pays de l'accord de paix d'Alger (signé à Bamako en juin 2015) ; et le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration des groupes belligérants ; sans oublier les missions européennes de formation des forces armées maliennes (EUTM) et des forces de sécurité intérieure (EUCAP Sahel Mali et EUCAP Sahel Niger). Sont aujourd'hui indispensables le décloisonnement

(5) On rappellera l'attentat terroriste commis en juin 2018 contre son quartier général de Sévaré (au Mali).

des approches et leur régionalisation, pour que la MINUS-MA élargisse, par exemple, son appui logistique à la Force conjointe du G5 Sahel ou encore que les actions de formation d'EUTM ne soient pas réservées aux seules forces armées maliennes.

Désenclaver la région

Sur les cinq pays qui composent le G5 Sahel, quatre n'ont pas d'accès direct à la mer. Cette situation est de nature à compliquer des activités comme la pêche et le commerce maritime, bien que certains cours d'eau comme le fleuve Niger ou le système fluvial du Chari Logone puissent constituer un gisement considérable de ressources pour les personnes habitant à proximité des rives. Dans un article récent, Florence Sylvestre (2019) relève ainsi que « le lac Tchad fournit aujourd'hui des services à pas moins de 49 millions d'habitants ».

Le désenclavement des pays du G5 passe également, au niveau terrestre, par la construction d'infrastructures de base comme des routes, des ponts, des câbles... En effet, le faible réseau routier qui caractérise les pays du G5 est de nature à freiner davantage le commerce, déjà menacé par la dégradation des conditions sécuritaires, et constitue même l'un des facteurs à l'origine des pertes agricoles liées à l'impossibilité d'acheminer les récoltes sur les marchés urbains, *a fortiori* dans les grandes villes côtières d'Afrique de l'Ouest ou du Maghreb. En outre, la question de l'accès à l'eau et à l'énergie est centrale pour permettre à l'économie de se développer. Sans infrastructures de base, les pays du G5 ne pourront pas prospérer au niveau économique : c'est par le développement de ce type d'infrastructures que le quotidien des populations peut être nettement amélioré. La construction d'infrastructures hydrauliques a un impact positif sur la santé par le fait qu'elle évite les maladies hydriques, ainsi que sur l'éducation, notamment des filles, la corvée d'eau étant une activité chronophage qui nuit à leur scolarisation.

Les priorités de l'aide au développement ont d'ailleurs été orientées dans ce sens, afin de répondre aux besoins les plus urgents des populations locales : ainsi, les bailleurs de l'Alliance Sahel⁽⁶⁾, en lien direct avec le Secrétariat permanent du G5 avec qui un protocole de partenariat a été signé le 30 octobre 2018, ont défini six secteurs prioritaires d'intervention : l'emploi des jeunes, le développement rural et l'agriculture, l'accès à l'énergie, la gouvernance, les services de base et la sécurité intérieure. Ils ont aussi procédé à une concentration de leurs actions sur les zones les plus fragiles et vulnérables (notamment périphériques et éloignées des capitales) en favorisant une meilleure articulation des programmes de développement avec les problématiques humanitaires et de sécurité⁽⁷⁾. Les avancées concrètes de l'Alliance Sahel en termes de coordination

opérationnelle dans les pays du G5 Sahel sont d'ores et déjà perceptibles, avec des programmes multisectoriels ciblés sur les zones sensibles, un soutien budgétaire apporté aux politiques publiques et aux réformes sectorielles, la réduction du nombre d'indicateurs pour la mise en œuvre des appuis budgétaires, la cartographie détaillée des projets dans les zones fragiles, l'établissement d'une concertation tripartite entre acteurs du développement, humanitaires et forces de sécurité intérieure, et l'alignement et l'harmonisation des procédures.

En juillet 2018, les chefs d'État des pays du G5 Sahel ont sollicité le Secrétariat permanent de cette instance de coordination pour lancer, en urgence, des projets à impact rapide (sous les appellations « Programme d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel » ou « Programme de Développement d'Urgence » (PDU)) dans les régions fragiles frontalières des trois espaces d'intervention de la Force conjointe. Les projets financés dans les zones ciblées par le G5 répondent aux trois critères suivants : 1) localisation dans des zones sensibles transfrontalières ; 2) réponse apportée à des thématiques sectorielles précises (accès à l'eau et à l'assainissement, résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, renforcement de la cohésion sociale) ; et, enfin, 3) des réalisations effectives qui sont intervenues dès la fin de l'année 2018/début de l'année 2019. À la suite de la conférence de Nouakchott de décembre 2018 sur le financement du Programme d'investissement prioritaire (PIP) du G5 Sahel, ces PDU sont financés à hauteur de 266 millions d'euros par les bailleurs de fonds de l'Alliance Sahel.

Promouvoir l'éducation et le rôle de l'école

L'école joue un rôle essentiel dans le développement d'un pays. C'est un prérequis de l'autonomisation économique des pays du G5, où plus des deux tiers de la population ont moins de vingt-cinq ans. En Afrique subsaharienne, 440 millions de jeunes entreront sur le marché du travail d'ici une dizaine d'années : cela suppose la création d'un nombre considérable de nouveaux emplois ; pour les pouvoir, il est essentiel de disposer d'une main d'œuvre qui soit en adéquation avec la demande de travail.

Les pays du G5 souffrent, en outre, d'un grand retard en ce qui concerne la scolarisation de leur population : à l'exception de la Mauritanie, tous occupent les dernières places des classements du PNUD en termes d'alphabétisation – au Niger, plus de quatre adultes sur cinq ne savent pas lire – et, en ce qui concerne la durée moyenne de scolarité, aucun d'entre eux n'affiche une durée supérieure à deux ans. Même la Mauritanie, qui semble mieux tirer son épingle du jeu par rapport aux autres pays du G5, a un taux d'alphabétisation d'à peine 55 % et une durée moyenne d'études de 3,8 années. L'absence de scolarisation, en particulier chez les filles, est d'ailleurs en grande partie responsable du classement de ces pays dans les dernières places des indices de développement humain. Il est donc crucial de soutenir les pays du G5 en ce qui concerne l'amélioration de l'accès à l'éducation.

Outre les questions d'accès à l'emploi, l'éducation de la jeunesse sahéenne s'avère primordiale pour enrayer

(6) Lancée le 13 juillet 2017 à Paris, par la Chancelière Angela Merkel et le Président Emmanuel Macron, l'Alliance Sahel est une initiative de bailleurs de fonds et de partenaires au développement (au nombre de douze à ce jour) décidés à accélérer l'atteinte de résultats en matière de développement du Sahel (sur un nombre limité de priorités).

(7) Voir, sur ce point, le site Internet de l'Alliance Sahel : <https://www.alliance-sahel.org/>

durablement les causes qui contribuent à l'expansion des tensions sociales et de la crise sécuritaire qui minent la région. Si l'on se réfère à l'étude conduite par le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) et au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on constate que les facteurs d'adhésion aux organisations terroristes sont liés, en premier lieu, à l'expression d'un sentiment d'inégalité et d'injustice, en deuxième lieu, à un désir d'ascension économique et sociale auquel les systèmes formels traditionnels ne permettent pas ou plus de répondre, et, en troisième et dernier lieu, à l'expression d'une appétence religieuse (HD/PNUD, 2016). Christian Seignobos (2019) nous rappelle que le développement de Boko Haram, dont la traduction littérale est rappelons-le « l'enseignement occidental est impur », se produit dans le Borno, un État du Nigéria où le taux de scolarisés est le plus faible du pays : il relève que « des pans entiers de populations jeunes adultes échappent à toute forme d'encadrement » et que « l'administration et l'économie formelle ont démontré leur incapacité à absorber les diplômés » (situation qui se rapproche singulièrement de celle que l'on rencontre également au Nord Mali).

Enfin, promouvoir l'éducation peut avoir des conséquences positives en matière de santé publique : il a en effet été démontré que la scolarisation des filles permet de réduire significativement les mariages et grossesses précoces ainsi que les complications sanitaires qui y sont liées. Des études menées par des organismes comme l'UNICEF soulignent ainsi que si toutes les filles terminaient leurs études primaires, la mortalité maternelle serait réduite de 70 %. L'éducation est également un facteur clé pour une meilleure maîtrise des droits sexuels et reproductifs (et donc de la fécondité qui dépasse aujourd'hui sept enfants par femme au Niger), et contribue au recul des mariages précoces, et par voie de conséquence à l'espacement des naissances ; des changements sans lesquels aucune transition démographique ne sera possible et sans lesquels, comme le note Serge Michailof (2015), « le fameux dividende démographique ne restera qu'un mirage ».

Renforcer les capacités institutionnelles et promouvoir la gouvernance démocratique

Dernier prérequis du développement – et non des moindres – la gouvernance démocratique est une question très complexe à laquelle aucune solution clef en main ne peut être apportée. Au lendemain des indépendances, des « États sans nation » se sont constitués, et la paix fragile instaurée au Sahel par les officiers méharistes jusqu'en 1960 s'est rapidement étioyée après leur départ (Garnier, 2018), laissant resurgir les conflits interethniques liés pour la plupart au mode de vie nomade. Il convient cependant de relativiser le manque d'unité des populations au regard du caractère récent de l'existence de ces États : il a fallu un millénaire entier à la France pour unifier son peuple et pour se doter de véritables institutions démocratiques et stables. On peut à ce titre rappeler que peu après la Révolution, à l'aube de la « terreur linguistique » imposant le français par décret du 2 Thermidor An II (20 juillet 1794), moins de 3 millions d'habitants sur 25 parlaient la langue nationale – il faudra attendre la Troisième République pour

voir une véritable diffusion de la langue. La mise en place d'isoloirs et d'urnes lors des élections françaises ne remonte qu'à 1913 – sachant qu'à l'époque cela ne suffisait pas à garantir le secret du vote. La démocratie, l'unité d'un État ne se décrètent pas : elles se construisent dans la durée⁽⁸⁾ et passent nécessairement par des périodes de confrontation et de réconciliation.

Au Sahel, le défi en matière de gouvernance démocratique est protéiforme et renvoie à des contrats sociaux profondément différents d'un pays à un autre. Une comparaison est souvent faite entre le Mali et le Niger, dont l'histoire, la géographie et les populations sont très proches et dont pourtant les capacités de réaction et de résilience face aux menaces sécuritaires exogènes ont été disparates. D'après certains auteurs (Craven-Matthews et Englebert, 2017), la tendance des dirigeants maliens depuis l'indépendance à vouloir implanter des modèles administratifs externes, avec notamment la décision prise par le Président Modibo Keita, au début des années 1960, d'abolir les systèmes de chefferie traditionnelle, est l'un des facteurs qui expliqueraient la plus grande fragilité malienne. En prenant l'option inverse – c'est-à-dire la conservation de ces chefferies –, mais aussi en poursuivant une politique très active de mixité ethnique dans l'armée et la fonction publique, et en gérant de façon plus politique les aspirations séparatistes de certains groupes ethniques, le Niger a su superposer tradition et modernité au sein de ses institutions et consolider un véritable sentiment d'appartenance à un État unitaire (Châtaigner, 2017).

Si aucune « solution-miracle » n'existe, on peut néanmoins citer quelques pistes qui pourraient permettre une meilleure gouvernance des pays sahéliens. Les actions de soutien aux acteurs locaux de la décentralisation, à l'instar des programmes qui sont mis en œuvre par la coopération française et également par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée, vont pour l'instant dans le sens d'une amélioration globale. Cependant, pour que ces actions soient encore plus efficaces, Catriona Craven-Matthews et Pierre Englebert (2017) préconisent, dans la lignée des réflexions développées par Juana Catheu-Brachet (2007), dès 2007, une implantation de l'État « par le bas », avec un ancrage partant des villages et se construisant ensuite en amont, contrairement au transfert actuel du pouvoir qui s'effectue du pouvoir central vers les autorités locales. En matière de lutte contre la corruption, l'accroissement du contrôle des Parlements sur le pouvoir exécutif peut avoir un rôle positif, notamment en permettant davantage de transparence en matière d'utilisation des fonds dédiés à l'aide publique au développement. Enfin, il est important de veiller à lutter efficacement contre l'impunité : cela passe notamment par un soutien apporté, à tous les niveaux, aux acteurs de la chaîne pénale, qui va de la mise en examen des suspects à l'exécution des jugements prononcés.

(8) Comme nous le rappelle Nancy Birdsall (2004), l'impaticence est bien l'un des sept péchés capitaux des bailleurs de fonds (et peut-être même – il s'agit là d'une réflexion de l'auteur – celui de toute politique publique contemporaine).

Les leviers du développement économique sahélien

Malgré la multitude des défis rencontrés, les États du Sahel possèdent de nombreuses clefs qui pourraient – s'ils s'en donnent les moyens – leur permettre de connaître un véritable essor économique. Il faudrait pour cela, une fois réunis les prérequis évoqués précédemment – et ce n'est pas chose aisée –, que les pays du Sahel soient en mesure de se servir des leviers qui font la force de leur économie. C'est seulement à cette condition que les pays du G5 pourront sortir du cercle vicieux dans lequel ils se trouvent et qui, pendant des années, a maintenu leur population dans la pauvreté.

Appuyer le développement des zones rurales

Dans les pays du Sahel climatique, 80 % de la population vit en zone rurale et les deux tiers sont employés dans l'économie alimentaire, qui représente en Afrique de l'Ouest 260 milliards de dollars par an. Pourtant, chacun des pays considérés ne consacre qu'une part infime de son budget national à ce secteur au regard du poids qu'il représente et des enjeux de sécurité alimentaire qui y sont liés : si la déclaration de Malabo évoque un objectif accepté par les États de l'Union africaine d'allouer au moins 10 % de leur budget à l'agriculture, peu de pays parviennent à honorer cet engagement.

Il est cependant nécessaire que les États du G5 et la communauté internationale puissent soutenir au mieux ce secteur essentiel sur tous les plans. En effet, les politiques agricoles ont un très grand impact sur les questions liées à la sécurité alimentaire et à l'adaptation aux changements démographique et environnemental, et elles peuvent constituer un levier considérable en matière de création d'emplois et de développement économique. Il y a donc un intérêt immense pour les États du Sahel à investir dans les zones rurales sur toute la chaîne de valeur, qui va de la culture des produits à leur vente dans les filiales agroalimentaires, en passant par leur récolte, leur acheminement et leur transformation.

Bien que l'Afrique n'émette que 10 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, c'est le continent le plus touché par le changement climatique avec des conséquences particulièrement graves pour les pays du Sahel. La dégradation des sols qui en résulte est aggravée par des modes de production qui favorisent trop souvent l'agriculture intensive et le recours aux intrants chimiques, en sorte que si la situation ne change pas, les experts prévoient que les rendements des cultures pluviales ouest-africaines diminueront de moitié d'ici à 2050⁽⁹⁾. Sachant que ce type de culture représente 90 % de la production agricole au Sahel, et en ayant à l'esprit les projections démographiques établies par l'ONU, il semblerait pertinent d'orienter rapidement les politiques agricoles vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement : cet objectif se retrouve d'ailleurs dans l'agenda que

se sont fixé les chefs d'État membres de la Commission Climat pour la région du Sahel lors de la Conférence de Niamey, en février 2019, bien conscients qu'ils sont des difficultés auxquelles leurs pays risquent de faire face en cas d'inaction.

La mise à l'échelle de pratiques agro-écologiques, qui mêlent savoir-faire traditionnel et science de pointe, permet en outre d'accroître les rendements de l'ordre de 50 % concernant les cultures de sorgho et de mil et de générer, sur le long terme, des revenus bien supérieurs à ceux issus de l'agriculture intensive, à surface équivalente. Cette immense opportunité en termes de création d'emplois et de développement économique suppose cependant un réel volontarisme de la part des États qui devra se traduire en actions concrètes.

La transition écologique doit également être inclusive : dans des pays où plus de la moitié des agriculteurs sont des femmes, il est primordial de répartir équitablement les ressources et de faciliter l'accès des femmes aux micro-crédits et à la propriété terrienne. Actuellement, les femmes, qui produisent 70 à 80 % des denrées alimentaires en Afrique de l'Ouest, ne représentent qu'un dixième des propriétaires fonciers. Il est important que les pays du Sahel puissent réussir à valoriser cette richesse, dont le potentiel en termes de retombées économiques est souvent sous-estimé.

Accompagner la transition démographique

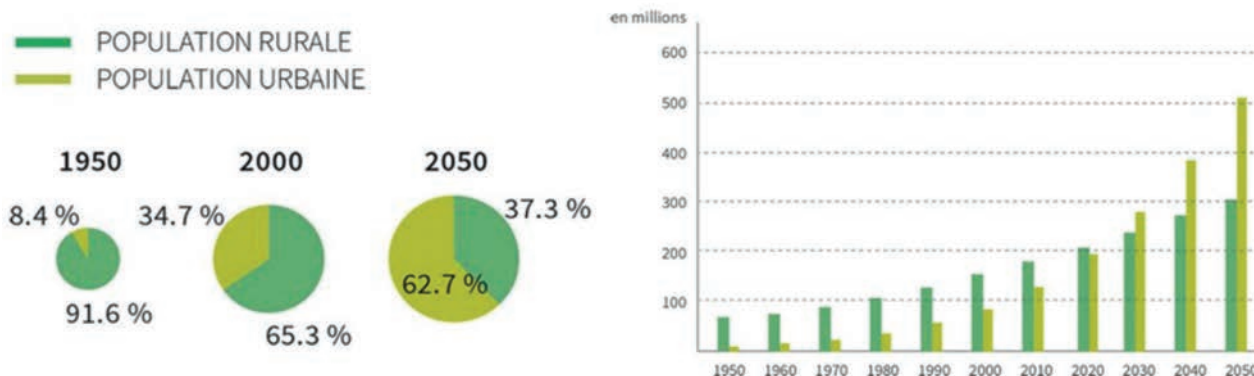
Depuis 1960, les pays d'Afrique subsaharienne affichent le taux d'accroissement de la population urbaine le plus élevé au monde – plus de 5 % par an (Piernay, 2003). D'ici la fin du siècle, la population des pays du G5 sera multipliée par plus de cinq⁽¹⁰⁾, cette expansion démographique étant amenée à se traduire par une augmentation conséquente du nombre des agglomérations. D'après les projections de l'OCDE, alors qu'en 1950, le G5 comptait seulement 14 agglomérations, ce nombre est amené à croître pour atteindre 962 en 2050, et le nombre des habitants de ces zones – 334 000 en 1950 – dépassera la cinquantaine de millions. Le sous-peuplement qui caractérisait les pays d'Afrique francophone au lendemain des indépendances – de 1 à 11 habitants au km² – rendait insoutenable le coût des infrastructures routières et ferroviaires pourtant nécessaires au développement des échanges économiques (Dumont, 1962). Une bonne gestion de la croissance démographique, et de l'urbanisation qui en résulte, pourrait donc constituer un atout non négligeable pour les pays du Sahel. Les politiques d'aménagement du territoire se situent au carrefour d'une multitude d'enjeux et revêtent une importance capitale pour la réalisation de quelques-uns des 17 objectifs de développement durable adoptés à New York en 2015 : éradication de la pauvreté (ODD1), accès à la santé et à l'éducation (ODD 3 et 4), infrastructures (ODD9), villes et communautés durables (ODD 11).

La prise en compte de ces besoins croissants

(9) CILSS, *Humanitarian Response*, p. 28, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/changements_projections_pour_le_sahel_geceao.pdf

(10) ONU, <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>

POPULATION RURALE ET URBAINE EN AFRIQUE DE L'OUEST



Source : Nations Unies (2015), Perspectives de la population mondiale

© 2016. Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE)

d'aménagements par les politiques publiques des États du Sahel – et de toute la sous-région d'Afrique de l'Ouest – est donc déterminante pour l'avenir de ces pays, et nous sommes arrivés aujourd'hui à un tournant décisif. Après les années 1960, les politiques nationales d'aménagement du territoire de chaque État ont été menées de manière isolée, ce qui s'est traduit par une concurrence accrue entre les États d'Afrique de l'Ouest : pour mener à bien la transition urbaine qui s'annonce, il est nécessaire à présent que les États du Sahel, y compris les États côtiers, puissent articuler leurs politiques au niveau sous-régional de manière complémentaire afin d'en tirer le plus grand profit en termes de développement, ce qui suppose un dialogue accru entre les États (Alvergne, 2007). Ce changement de paradigme a été pris en compte à partir des années 2000 par différentes organisations, notamment par l'Agence de développement de l'UA, mais aussi par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui a consacré, par un Acte additionnel de 2004, la supranationalité de l'organisation sous-régionale concernant certains aspects de la Politique d'aménagement du territoire communautaire (PAT) ⁽¹¹⁾. Un renforcement des espaces transfrontaliers, notamment entre États sahéliens et côtiers, permet de renforcer l'intégration transnationale et le développement, comme en témoigne le succès lié à la création de la zone SKBO ⁽¹²⁾. Enfin, il est important, comme nous l'avons déjà souligné, de pouvoir mettre l'accent sur la décentralisation, ce qui suppose un transfert de compétences vers les collectivités locales.

Soutenir l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes

Plus des deux tiers de la population sahélienne ont moins de vingt-cinq ans, et d'ici à quelques années, la région du Sahel devra se préparer à accueillir les quelques dizaines de millions de jeunes qui entreront sur le marché

du travail. Si les États du G5 se dotent d'une politique pour l'emploi adaptée à leurs besoins, cette main d'œuvre pourrait constituer une véritable richesse pour la sous-région. Comme nous l'avons mentionné *supra*, il est indispensable qu'une priorité soit donnée à l'éducation : cela permettrait ensuite la création d'emplois plus qualifiés, apportant ainsi une véritable valeur ajoutée aux économies nationales. Cependant, il faut aussi pouvoir créer des emplois qui soient suffisamment attractifs pour donner aux jeunes diplômés l'envie de rester et ainsi éviter la « fuite des cerveaux » qui menace les pays du Sahel : on retrouve ici un argument favorable à la nécessité de mener une lutte contre les facteurs qui sont à la racine de l'exode rural et des migrations régionales, à savoir l'absence de perspectives économiques et sociales, mais également l'insécurité – qui affecte notamment le climat des affaires – et la défaillance des États dans l'exercice de leurs prérogatives régaliennes.

L'absence d'industrialisation constitue un frein majeur à la création d'emplois. Le décollage économique des pays du G5 passera par une phase d'industrialisation, comme ce fut le cas, avant eux, pour les pays du Nord : cependant, la véritable valeur ajoutée du continent africain réside très probablement dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Si les pays occidentaux ont pu prospérer au cours des deux premières révolutions industrielles, les perspectives de croissance du secteur numérique liées à l'introduction des TIC pourraient constituer une révolution dans les pays d'Afrique : en effet, si sur le court terme, cette révolution risque de profiter davantage aux populations urbaines et qualifiées qu'aux travailleurs peu qualifiés, accroissant ainsi les inégalités, une adaptation de la main d'œuvre sur le long terme laisse présager des retombées positives sur l'emploi et les économies des pays du Sahel (Cariolle, 2018). Il a ainsi été démontré que l'amélioration de l'accès à l'Internet haut débit pour les entreprises africaines a permis non seulement une hausse de la productivité du travail, mais a eu également un impact positif en termes de création d'entreprises ainsi que sur le plan des exportations. Ainsi, à l'image de ce qui est fait au Rwanda, les

(11) Acte additionnel n°03/2004 portant adoption de la Politique d'aménagement du territoire communautaire de l'UEMOA.

(12) La zone SKBO (Sikasso, Khrigo et Bobo-Dioulasso) est un espace de 150 km de circonférence qui regroupe 4 millions d'habitants entre le Mali, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Elle se caractérise notamment par la mise en commun de services publics transfrontaliers.

nouvelles technologies pourraient constituer un terreau très fertile au développement économique. Dans un article consacré aux TIC au Tchad, André Gandala (2019) montre comment ce pays entend se doter des infrastructures de télécommunications large bande et déployer progressivement sur l'ensemble de son territoire national les câbles à fibre optique.

Enfin, il est capital que les pays du G5 Sahel puissent s'appuyer sur le vivier des initiatives entrepreneuriales qui fleurissent dans la région. L'Afrique subsaharienne possède le taux d'activité entrepreneuriale le plus élevé au monde : ainsi, alors qu'en France, environ 5 % seulement de la population est à son compte, près d'un tiers des Burkinabè ont leur propre entreprise. Les femmes y participent de manière très dynamique : elles représentent 63 % des bénéficiaires des micro-crédits et possèdent un tiers des entreprises africaines. Dans certains pays comme le Nigéria et le Ghana, il y a plus de femmes entrepreneurs que d'hommes, et en Côte d'Ivoire, plus de 60 % des entreprises sont dirigées par des femmes. Il est donc primordial de se servir de ce levier et de venir en soutien de ces petites entreprises, notamment en offrant à leurs dirigeants un meilleur accès à la formation et aux financements.

Vers une véritable appropriation sahélienne des richesses : en finir avec la « malédiction des ressources naturelles »

La question des ressources naturelles extractives sahéliennes fait l'objet de nombreuses discussions et de débats souvent enflammés, certains n'hésitant pas à prêter aux présences et interventions militaires étrangères un dessein économique caché. Il convient à cet égard de tordre le cou à une idée reçue selon laquelle le Sahel « regorgerait » de richesses minérales et pétrolières. Si celles-ci existent (fer en Mauritanie, or au Mali, au Burkina Faso, au Niger et au Tchad, uranium au Niger, pétrole en Mauritanie, au Niger et au Tchad), les exploitations minières et d'hydrocarbures sont loin d'avoir les mêmes dimensions que celles que l'on retrouve en Afrique australe, dans le bassin du Congo ou dans le golfe de Guinée. Si l'on excepte l'uranium dont le Niger est le quatrième producteur mondial (loin néanmoins derrière le Kazakhstan – qui, à lui seul, représente 40 % de la production planétaire –, le Canada et l'Australie), le Sahel reste un producteur minier marginal à l'échelle mondiale. Les perspectives d'exploitation d'un gisement gazier en *offshore* profond aux larges côtes de la Mauritanie et du Sénégal ne sont pas encore totalement confirmées (même si, en l'occurrence, l'intérêt de *Majors* comme British Petroleum ou Total est bien réel, avec des perspectives de première exploitation en 2022).

L'uranium est souvent présenté comme une justification de l'intérêt géostratégique accordé par la France au Niger⁽¹³⁾. Si les mines d'Arlit constituent effectivement une des principales sources d'approvisionnement d'Areva, le coût

de production de l'uranium y est nettement plus élevé qu'au Kazakhstan ; il est relativement proche de celui des cours mondiaux (qui eux-mêmes ont une tendance baissière depuis la crise financière de 2008 et les programmes de fermeture des centrales nucléaires allemandes et japonaises). L'engagement d'Areva au Niger s'inscrit dans un historique long : il remonte au début des années 1970, mais il n'a pas connu de développement significatif nouveau ces dernières années. Il correspond essentiellement à une logique de diversification des sources d'approvisionnement. L'arrivée depuis 2011 de plusieurs sociétés chinoises, dont la China National Nuclear Corporation (CNCC) et l'octroi en leur faveur, par les autorités nigériennes, de plusieurs permis miniers ne semblent pas avoir modifié substantiellement les équilibres existants. Les entreprises chinoises, notamment la société Somina, ont néanmoins pu être décriées en raison de certaines discriminations opérées entre travailleurs chinois et travailleurs nigériens, et d'externalités sociales et environnementales particulièrement négatives dans des zones traditionnelles d'agro-pastoralisme (Abdoulkader et Gagnol, 2014). Enfin, la question de l'exploitation minière industrielle renvoie à la problématique d'une fiscalité adaptée permettant aux États de tirer un bénéfice effectif de ce type d'activité.

Une des dynamiques les plus significatives traversées par le Sahel ces dernières années, bien qu'« absente des radars des études sur les relations entre ressources naturelles extractives et conflits en Afrique » (Chevrillon-Guibert, Gagnol et Magrin, 2019), est celle de la ruée vers l'or saharo-sahélienne. Raphaëlle Chevrillon-Guibert, Laurent Gagnol et Géraud Magrin soulignent le fait que « l'afflux d'orpailleurs, les exploitations et les revenus qu'elles procurent dans des contextes économiques marqués par la pauvreté suscitent de profonds bouleversements sociaux, économiques et environnementaux qui améliorent les situations locales ou, au contraire, les dégradent ». Lors de nos déplacements au Sahel, nous avons pu recueillir de nombreux témoignages directs d'acteurs préoccupés par ce développement anarchique de l'orpaillage, notamment des dirigeants touaregs de la région d'Agadez ou encore de responsables tchadiens. À partir d'un travail d'enquête réalisé sur le terrain, Emmanuel Grégoire et Laurent Gagnol (2017) évoquent d'ailleurs la piste inédite d'un meilleur encadrement (réglementaire, sécuritaire, environnemental...) de l'orpaillage qui pourrait constituer une source alternative de revenus pour de jeunes entrepreneurs ou des djihadistes en quête de reconversion.

Bibliographie

- ALVERGNE C. (2007), « Quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans la mondialisation ? L'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 238, n°2, pp. 203-216.
- ABDOULKADER A. & GAGNOL L. (2014), « Convoitises et conflits entre ressources pastorales et extractives au Nord Niger. Verts pâturages et *yellow cake* chez les "hommes bleus" », *Afrique contemporaine*, vol. 249, n°1, pp. 53-68.
- BIRDSALL N. (2004), "Deadly Sins: Reflections on Donors Failing", *CGDEV*, Working Paper n°50, Washington, décembre.
- BRACHET J. (2007), « Le développement par les communautés :

(13) Voir notamment en illustration de ce type de raisonnement, Apoli Bertrand KAMONI (2013).

- l'ambition de transformer les États fragiles », in CHÂTAIGNER J.-M. & MAGRO H. (dir), *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Éditions Karthala.
- CARIOLLE J. (2018), « Boom de l'économie numérique en Afrique subsaharienne : quelles perspectives pour l'emploi ? », *Ferdi*, Note brève B177, novembre.
- CHÂTAIGNER J.-M. (2019), « Sahel et France, enjeux d'une relation particulière », in « Géopolitique du Sahel et du Sahara », revue *Hérodote*, n°172, 1^{er} trimestre, pp. 123-136.
- CHEVRILLON-GUIBERT R., GAGNOL L. & MAGRIN G. (2019), « Les ruées vers l'or au Sahara et au nord du Sahel. Ferment de crise ou stabilisateur ? », revue *Hérodote*, n°172, 1^{er} trimestre, pp. 193-215.
- CRAVEN-MATTHEWS C. & ENGLEBERT P. (2017), "A Potemkin State in the Sahel? The empirical and the fictional in Malian State reconstruction", *African Security*, vol. 11, n°1.
- DESGRAIS N. (2019), « Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel : des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel », *Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel*, Fondation pour la recherche stratégique, mars.
- DUMONT G.-F. (2010), « La géopolitique des populations du Sahel », avril, www.diploweb.fr, in *Questions internationales*, n°58, novembre-décembre 2012.
- DUMONT R. (1962), *L'Afrique noire est mal partie*, Le Seuil, Paris.
- Fondation pour les études et les recherches sur le développement international (FERDI) (2017), « Allier sécurité et développement – Plaidoyer pour le Sahel », Clermont-Ferrand, janvier.
- GANDALA A. (2019), « Résolument sur le chemin de l'émergence par les technologies de l'information et de la communication », *L'Ena hors les murs*, juin.
- GARNIER E. (2018), *L'Empire des Sables. La France au Sahel 1860-1960*, Éditions Perrin.
- GAULME F. (2017), « Le Sahel, quésaco ? », in « Mali et Sahel : nous sommes tous Sahéliens ! », *L'ENA hors les murs*, n°467, janvier.
- GRÉGOIRE E. & GAGNOL L. (2017), « Ruées vers l'or au Sahara : l'orpaillage dans le désert du Ténéré et le massif de l'Aïr (Niger) », *EchoGéo*, « Sur le vif ».
- GREMONT C. (2019), « Dans le piège des offres de violence : concurrences, projections et représailles dans la région de Ménaka (Nord-Mali), 2000-2018 », revue *Hérodote*, n°172, 1^{er} trimestre, pp. 43-62.
- Humanitarian Development (HD) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2016), « Radicalisation, violence et (in)sécurité : ce que disent 800 Sahéliens », *Études des perceptions des facteurs d'insécurité et d'extrémisme violent dans les régions frontalières du Sahel*.
- International Crisis Group (ICG) (2015), « Le Sahel central au cœur de la tempête », n°227, juin.
- International Crisis Group (ICG) (2018), « Narcotrafic et conflits au nord du Mali », n°267, décembre.
- KAMONI A. B. (2013), « L'uranium, pierre angulaire de la violence politique et armée au Niger », *Minerais stratégiques*, pp. 67-88.
- MICHAÏLOF S. (2015), *Africanistan, l'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?*, Paris, Fayard.
- PIERNAY J.-L. (2003), « L'apprentissage de la ville en Afrique sud-saharienne », *Le Mouvement social*, vol. 204, n°3, pp. 35-46.
- SEIGNOBOS C. (2019), « La région du lac Tchad sous l'hypothèque Boko Haram », in « Géopolitique du Sahel et du Sahara », revue *Hérodote*, n°172, 1^{er} trimestre, pp. 63-86.
- SYLVESTRE F. (2019), « Le lac Tchad : l'éternel recommencement », *L'ENA hors les murs*, juin.