

Les donateurs ne doivent ils pas revoir radicalement leurs approches au Sahel ?

Serge Michailof

Exposé préparé pour le colloque des 10 ans de la FERDI : 10 janvier 2014

Malgré des taux de croissance qui nous font pâlir d'envie et qui laissent penser que le continent africain est en phase de décollage accéléré, certains pays sont en train d'imploser. C'est particulièrement le cas au Sahel. Le Mali a ainsi soutenu un taux de croissance supérieur à 5 % sur une décennie. Or on a pourtant vu le résultat... Que se passe-t-il dans cette région ? Le Mali est-il une exception ? Ou la région toute entière est-elle fragilisée ? Les donateurs doivent-ils envisager dans ce contexte, une révision de leurs approches traditionnelles dans cette région ?

Les pays sahéliens sont en fait confrontés à un faisceau de contraintes qui se resserrent et qui présentent hélas, de fortes analogies avec la désastreuse situation de l'Afghanistan. Certes les différences culturelles et géographiques entre ces deux mondes sont immenses. Mais comme en Afghanistan, la bombe démographique annoncée de longue date y est en train d'exploser. En doublant tous les vingt ans la population exerce une pression croissante sur des ressources naturelles déjà fragiles et les pays du Sahel se trouvent désormais dans une impasse démographique et environnementale bien illustrée par le cas du Niger : sa population était de 3 millions à l'indépendance (1960) ; elle devrait dépasser 55 millions en 2050.

Or comme en Afghanistan, cette crise environnementale se conjugue avec un sous investissement public et privé dans l'agriculture – pourtant élément clé du développement économique, et un sous équipement dans le monde rural. Comme en Afghanistan la crise environnementale aiguise des tensions entre communautés qui jusqu'ici vivaient en relative bonne entente. Comme en Afghanistan la sous administration des zones rurales périphériques et l'effritement de la présence de l'Etat, absence ou corruption de la gendarmerie, de la justice et de l'administration territoriale, laisse place au pouvoir de groupes mafieux mélangeant business fondé sur les trafics illicites et fondamentalisme religieux. Comme en Afghanistan ces groupes mafieux sont les seuls à offrir à une population très jeune confrontée à un chômage de masse, des perspectives en termes de revenu, d'ascension sociale et d'idéologie mobilisatrice. Enfin comme en Afghanistan ces groupes mafieux disposent avec le Fezzan libyen de zones de repli inexpugnables où ils peuvent se ravitailler en armes.

Au total nous découvrons ainsi à travers la crise malienne, partie émergée d'un inquiétant iceberg, l'ampleur gigantesque de la crise qui couve et se développe dans un Sahel qui comptera plus de 200 millions d'habitants en 2050 : crise multiforme, économique, humanitaire, politique, et sécuritaire. Or

pour faire face à ce gigantesque défi dont peu de responsables politiques français ont encore pris conscience, sans doute serait-il bon que la communauté internationale accepte de tirer les leçons de ce qu'il faut bien appeler son échec en Afghanistan. Certes son échec dans ce pays a de multiples causes propres à l'Afghanistan et à son difficile environnement régional. Mais la façon dont son aide est intervenue dans ce pays fait aussi partie des causes de cet échec. Or je voudrais ici mettre l'accent sur trois facteurs : Le cadre conceptuel, les priorités stratégiques, la coordination.

Quelques mots donc sur *le cadre conceptuel* : Nos institutions d'aide sont intervenues en Afghanistan toutes pétrées du nouvel évangile que constituaient les objectifs du millénaire. Elles ont ainsi centré leur approche sur la lutte contre la pauvreté et pour cela sur les secteurs sociaux où elles ont connu d'indéniables succès. Mais il est finalement apparu clairement qu'elles ont gravement sous estimé deux domaines fondamentaux, à savoir en premier que dans des états fragiles il faut commencer par renforcer voire construire ex nihilo l'appareil d'Etat et en particulier l'appareil régalien : police de proximité, justice, administration territoriale, armée et bien sur finances publiques. En second qu'il faut également en priorité relancer l'économie pour offrir des emplois aux jeunes et pour cela dans des économies essentiellement rurales, il faut relancer l'agriculture.

Le cadre conceptuel qui doit guider l'action des donateurs dans les pays fragiles ou gravement fragilisés comme le sont les pays du Sahel doit ainsi se traduire par une *révision des priorités stratégiques* de l'aide dans ces pays. Il doit mettre tout en haut des priorités la reconstruction ou construction ex nihilo d'un appareil d'Etat moderne efficace, en particulier dans le domaine régalien, sujet longtemps ignoré. Or la prise en compte de cet aspect exige que les donateurs adoptent une vision de moyen - long terme et sortent de leurs préoccupations de décaissement rapide et de réalisations à court terme. Un Etat fragile est en effet en premier un Etat dont les institutions sont fragiles ou gravement déficientes. Si l'on ignore cet aspect l'expérience prouve que l'on construit sur du sable.

Cette révision stratégique doit également mettre ou remettre en haut des priorités le développement économique excessivement sacrifié par rapport aux préoccupations sociales. Dans les pays du Sahel où les problèmes d'emploi sont devenus cruciaux, cette révision implique un effort particulier dans le domaine agricole, secteur depuis trop longtemps mal aimé des donateurs. Au total, ne nous méprenons pas : Certes il faut des écoles, et des postes de santé. Mais ne faut il pas en première priorité une gendarmerie honnête et efficace et une justice intègre ? Si les donateurs sont désarmés face à ces problèmes, attention, ce seront les djihadistes qui comme en Afghanistan aujourd'hui, assureront l'ordre public, la justice et bien sur aussi très vite un certain type d'éducation.... J'espère que les groupes de travail qui s'attèlent à refonder les objectifs du millénaire tiendront compte de ces remarques de bon sens.

Enfin la coordination. Des forêts ont été dévastées pour imprimer des rapports sur la coordination de l'aide. Mais par pitié ne reproduisons pas au Sahel la pagaille que nous avons provoquée en Afghanistan où selon l'expression d'un ambassadeur à Kaboul, les donateurs se sont comportés comme un troupeau de chats, grimpant partout où on ne les attendait pas mais jamais présents là où on avait besoin d'eux, dans un contexte où même les deux principaux donateurs qu'étaient l'USAID et le Pentagone ne se parlaient pas..... La leçon que je retire de mon expérience en Afghanistan c'est essentiellement que les

grands principes des conférences de Paris, Accra, Busan etc, sont excellents, mais qu'ils ne fonctionnent pas dans les pays gravement déstructurés. Il faut donc ici être innovant. En Afghanistan le trust fund multi bailleurs a bien fonctionné. Pourquoi ne pas s'inspirer de ce type d'approche au Sahel ? Il est ici regrettable que la France qui a pourtant piloté la conférence de Bruxelles sur l'aide au Mali ne se soit pas préoccupée sérieusement de cette question.

En tout état de cause, dans ces pays pauvres du Sahel où les besoins sont immenses, il faut impérativement sortir d'un comportement déterminé par nos propres groupes de pression qui nous poussent prioritairement au caritatif et au social. Il faut désormais rechercher des modalités d'un véritable pilotage stratégique de l'aide internationale en fonction des besoins effectifs de développement économique, en particulier agricole, mais aussi de construction de l'appareil d'Etat et de stabilisation sécuritaire qui sont propres à ces pays. Cette réorientation de priorités, pourtant fort logique et relevant du bon sens, n'est pas aussi simple qu'elle peut paraître. Elle va exiger une véritable révolution intellectuelle de la part d'une communauté de donateurs jusqu'ici excessivement focalisée sur le court terme et le caritatif. Il faut maintenant espérer que cette nécessaire adaptation du cadre conceptuel qui détermine leur action se fera rapidement, car leur échec en Afghanistan montre que le facteur temps est un élément critique dans tout processus de stabilisation.