

Les racines de la crise au Sahel

Entretien avec Serge Michailof

Le Débat. – L'intervention française au Mali a révélé à l'opinion française les difficultés de l'Afrique sahélienne. Dans votre livre, *Africanistan*, vous jetez un éclairage sur cette région qui montre l'ampleur des défis qui s'y concentrent et que les « États fragiles », comme vous les nommez, sont mal armés pour relever. Comment caractériseriez-vous, de manière générale, cette situation ?

Serge Michailof. – Je situe mon analyse dans une perspective de long terme et j'aimerais ici vous parler du Niger, qui est peut-être le cas le plus difficile. Ma première mission professionnelle au Niger date de 1970. Ensuite, j'ai vécu cinq ans dans ce pays dans les années 1980 comme directeur de l'AFD (Agence française de développement). J'y suis depuis retourné régulièrement ainsi que dans tous les pays voisins et actuellement je participe à une étude approfondie sur ce pays au sein d'une équipe pluridisciplinaire. Ce qui me frappe le plus, c'est l'écart entre la démographie et les ressources naturelles.

La démographie est exceptionnelle dans toute cette région. Elle tourne autour d'un taux de croissance de 3,5 % à 4 %, ce qui veut dire que la population double en gros tous les dix-huit-vingt ans. En même temps, c'est une zone qui est soumise à des contraintes physiques considérables. La zone cultivable est restreinte, de manière d'ailleurs variable selon les pays. Le Mali a un meilleur potentiel car le fleuve Niger offre sur son territoire de bonnes possibilités en matière d'irrigation. En revanche, le cas du Niger est exceptionnellement difficile dans la mesure où la délimitation de la frontière arrêtée entre la France et l'Angleterre à la fin du XIX^e siècle s'est faite deux cents kilomètres trop au nord, de sorte que l'essentiel de la partie agricole se trouve au Nigeria... Notons qu'au Tchad les possibilités agricoles sont également très limitées. Mettez en rapport ce potentiel agricole très étroit et une population en croissance très rapide, sachant que 80 % environ de cette population vivent de l'agriculture, vous voyez très bien venir une crise

Serge Michailof a été l'un des directeurs de la Banque mondiale à Washington et directeur des opérations de l'AFD. Ses analyses peuvent être consultées sur son site. Au cours de sa vie professionnelle, il a travaillé dans plus de 65 pays du Sud. Il vient de publier *Africanistan. L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues?* (Fayard, 2015).

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

malthusienne. Bien sûr, Malthus a toujours eu tort dans le passé. On part donc du principe qu'il aura toujours tort, en fonction de l'idée que le progrès technique permet toujours de résoudre l'équation population/ressources. Pour l'instant, c'est vrai au niveau global. C'est moins vrai au niveau local. Quand vous regardez ce qui se passe dans certaines régions sahéliennes, en année normale elles sont en déficit céréalier. Pour le Niger, ce déficit structurel est ainsi de l'ordre de 200 000 tonnes. Les besoins correspondants sont couverts d'abord par le commerce interrégional, qui est actif, et puis par l'aide alimentaire si les choses vont vraiment mal. Le recours à l'aide alimentaire montre que la famine menace et que la crise malthusienne n'est évitée que grâce à cette mesure. Mais cette façon de traiter le problème alimentaire – je me cantonne à lui pour le moment – va trouver ses limites. Tant que vous en restez à une crise localisée comme la sécheresse en produit tous les quatre-cinq ans, qui se traduit dans un pays comme le Niger par un déficit de 500 000 ou 600 000 tonnes de céréales, ce sont des volumes qu'il est possible d'importer du Nigeria, du Togo, de Côte d'Ivoire, etc. L'aide alimentaire complète ensuite. Mais lorsque la crise est liée à une sécheresse exceptionnelle qui touche l'ensemble des pays de la région, comme ce fut le cas en 1974 et 1984, la pénurie est générale et le commerce interrégional n'est plus la solution. On dépend alors essentiellement de l'aide internationale. Or la dynamique démographique change les données du problème.

Je raconte dans mon livre comment le général Kountché, le Président nigérien de l'époque, avait réussi à faire face à une telle situation en organisant en urgence une production de produits maraîchers de contre-saison. Mais en 1984 la population du Niger était de l'ordre de 7 mil-

lions d'habitants. Aujourd'hui, elle est de 20 millions. Dans vingt ans, elle se situera entre 42 et 45 millions. Aucune des solutions du passé ne sera plus de taille pour faire face au problème.

Un facteur aggravant sera le réchauffement climatique. La zone sahélienne va être frappée par le réchauffement climatique bien plus vite que nous. Je ne suis pas un expert en ce domaine, mais si je me fie aux spécialistes, les perspectives sont très préoccupantes. Contrairement à ce que l'on pense, il n'y a pas de consensus sur les incidences du réchauffement sur la pluviométrie en volume sur le Sahel. En gros, certains pensent que sur l'est du Sahel il devrait plutôt y avoir une augmentation de la pluviométrie, alors qu'il y aurait une diminution sur l'ouest. En revanche, il y a un consensus pour penser que sur toute la zone soudano-sahélienne il y aura une bien plus grande instabilité de la pluviométrie. Il y aura ainsi parfois plus d'eau, mais mal répartie dans l'année et donnant lieu à des orages si violents que la pluie lessivera les semis. On sait bien qu'au niveau mondial il y aura au moins deux degrés de plus en 2100. Mais ces deux degrés, on les aura dans vingt ans au Sahel. On risque d'ici 2050 d'avoir trois, quatre, voire cinq degrés de plus, les estimations divergent là-dessus. Je rappelle que 5 degrés, c'est la différence entre notre situation et l'ère glaciaire... De l'avis général, en tout cas, une hausse de la température de seulement 2 degrés entraînera une baisse de 15 % à 20 % des rendements du sorgho et du mil qui sont les principales cultures et de 40 % du maïs, qui demande plus d'eau. L'impact va être désastreux pour l'équilibre agricole. Si nos experts climatiques ne se trompent pas, nous allons vers de gros problèmes.

Or la pression démographique fait déjà sentir ses effets. Un agronome comme mon ami René Billaz, un puits de science, ancien directeur

scientifique du CIRAD et ancien président d'Agro-nomes et vétérinaires sans frontières, qui à quatre-vingt-cinq ans passe toujours six mois par an au Burkina, considère que dans vingt ans la situation au Burkina deviendra très difficile et que dans trente-cinq ans, en 2050, elle sera catastrophique. Or le Burkina est un pays beaucoup mieux loti que le Niger.

Il faut comprendre que le système agraire actuel est fondé sur de longues jachères. Il était adapté à une population clairsemée, dans un contexte où il n'y avait pas de propriété foncière, les terres étant allouées par un chef de terre qui veillait à la reconstitution de la fertilité. La durée des jachères était de l'ordre d'une vingtaine d'années. Ce système tient jusqu'à une densité de l'ordre de quarante habitants au kilomètre carré. Or, aujourd'hui, dans la frange agricole au sud des pays sahéliens, on est à des densités rurales de 100 à 150 habitants au kilomètre carré. Cela se traduit d'abord par une réduction de la superficie moyenne par actif agricole – une division par deux sur une trentaine d'années. Mais on a surtout très largement dépassé le seuil où l'on commence à détruire le capital foncier, car la réduction des temps de jachère à cinq ou six ans ne permet plus la reconstitution de la fertilité. On voit bien le sens de la dynamique.

Dimension supplémentaire en ce qui concerne le lien démographie/emploi, partout dans le monde, la croissance de la population rurale est arrêtée ou très faible. En Inde, on est à 0,4 % ou 0,5 % par an de croissance de la population rurale. En Chine, même pas. Or, au Sahel, le taux de croissance de la population rurale tourne selon les pays entre 2 % et 3 % alors que la situation actuelle des systèmes agraires fait qu'il n'y a plus de travail pour les jeunes. Dès à présent, une grande partie des jeunes et même moins

jeunes font la saison de culture, qui est assez courte – elle commence au mois de juin et se termine vers septembre-octobre – et, le reste du temps, ils partent en ville, ils partent dans le Sud, ils partent au Nigeria ou en Côte d'Ivoire à la recherche d'un petit boulot qui leur permette de subsister, ce qui n'est d'ailleurs pas facile.

Le Débat. – Mais ne peut-on envisager d'accroître les rendements agricoles ?

S. M. – Quand la population rurale augmente, normalement, en effet, on l'a toujours constaté dans l'histoire, que ce soit en Europe ou dans le monde, on assiste à une intensification de l'agriculture. Malheureusement, cette intensification est largement en panne au Sahel. Elle se produit, certes, un peu autour des centres urbains, parce qu'il y a un marché à proximité et des routes. Mais la première difficulté, en dehors de ces périphéries urbaines, est que le système routier secondaire est très mal entretenu, donc que peu de commerçants ont envie de risquer leurs amortisseurs pour aller chercher les récoltes ou apporter des intrants. Il n'y a donc pas de concurrence au niveau des transports et les transports sont très chers. Il n'est donc pas rentable, dans ces conditions, de transporter du maïs ou du mil du fond de la brousse jusqu'aux marchés urbains. Les paysans restent de ce fait largement dans une agriculture marginale de subsistance, faute de pouvoir commercialiser leurs récoltes dans de bonnes conditions. Si l'année est très bonne, ils vont avoir des surplus dont ils ne savent que faire, les prix s'effondrent – or ils ne peuvent pas tout stocker dans de bonnes conditions. S'il y a pénurie, leur épargne, qui se présente en têtes de bétail, leur permet d'acheter de quoi combler leur déficit. Notons que l'autre ressource en dehors du bétail, ce sont les arbres. On les coupe pour faire du charbon de bois et le vendre. Rien de cela n'arrange, évidemment, la fertilité des sols.

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

En fait, la croissance démographique est si rapide que les gens n'ont pas le temps de s'adapter. Quand la croissance démographique a entraîné l'intensification de l'agriculture en Europe, elle tournait autour de 0,5 %. Ici, elle est de quatre à six fois supérieure. C'est un cas unique dans l'histoire.

Le rôle des intrants – semences sélectionnées, engrais et pesticides – est décisif dans l'intensification agricole. Le problème est que, hormis, encore une fois, les périphéries urbaines, ils sont peu disponibles. La distribution étatique a rarement été concluante. Les intrants arrivaient rarement à ceux qui en avaient le plus besoin et étaient souvent détournés au passage par des commerçants. Les circuits privés de vente d'intrants ont été souvent démantelés par les dons venant de l'aide internationale ou des périodes de politique de gratuité qui ont rarement duré, faute de ressources, mais qui ont tué dans l'œuf les tentatives de développement de réseaux privés de commercialisation. Les politiques de subventionnement des intrants sont en effet éminemment instables. Une année, ils sont subventionnés, les paysans les prennent. L'année suivante, ils ne sont plus subventionnés, les paysans ne les prennent pas. Et puis ces paysans ont très peu d'argent. Ils hésitent à le risquer dans les conditions d'aléas climatiques où ils travaillent. Ils sèment couramment jusqu'à trois fois de suite. Ils sèment une première fois, il ne pleut pas. Ils sèment une deuxième fois. Il ne pleut toujours pas. Ils sèment une troisième fois. S'il pleut, tout va bien, s'il ne pleut pas, ils perdent leurs semences. On comprend que dans ce contexte ils hésitent à investir dans des intrants coûteux.

Ajoutons que pour que les intrants aient un effet significatif, il faut utiliser des semences sélectionnées, quelques pesticides, etc. Or, depuis

longtemps, la recherche locale est très démunie, il n'y a plus guère que les instituts français comme le CIRAD et l'IRD qui travaillent encore sérieusement ces questions. Dans ces conditions, on s'aperçoit qu'en cas de pluviométrie moyenne les semences de mil et de sorgho sélectionnées pour résister à la sécheresse donnent plutôt moins que les semences traditionnelles ! Ce n'est pas de nature à convaincre les paysans de les utiliser.

Tout cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de solution. Il est parfaitement possible de passer à une intensification intelligente en associant agriculture et élevage et en fumant des sols, ce qui permet une stabilisation progressive des champs et un abandon des jachères. Et puis il y a aussi les perspectives offertes par l'agro-écologie, qui suppose que l'on freine l'érosion liée aux pluies et à l'écoulement des eaux en surface. Le sol se dessèche vite, en effet, à ces températures et l'eau qui tombe ne s'infiltré pas, ruisselle et emporte toute la matière organique des sols. La solution est apportée par des programmes de défense et de restauration des sols bien connus depuis les années 1950. Mes prédécesseurs et moi-même avons financé au Niger dans les années 1970 et 1980 des programmes expérimentaux qui ont atteint ensuite une échelle significative, puisqu'ils couvrent actuellement 350 000 hectares, ce qui n'est pas négligeable – le problème, c'est que dans ce seul pays les besoins portent sur 10 millions d'hectares ! Ce type de programme ne coûte pas très cher, entre 150 et 250 dollars à l'hectare selon la nature des sols, et demande essentiellement de la main-d'œuvre en saison sèche. Il faut organiser l'écoulement de l'eau, créer des cordons de pierre pour que l'eau s'infiltré, planter des arbustes, protéger la croissance de certains arbres qui aident à la fixation de l'azote dans le sol. Si tout cela est conduit

dans les règles dans des zones adaptées, on peut augmenter les rendements de 40 % en culture traditionnelle. Derrière cela, il faut introduire la culture attelée, l'association agriculture/élevage, l'embouche, la petite irrigation avec les motopompes.

Le Débat. – Qu'est-ce qui empêche de s'y lancer massivement ?

S. M. – Les services de vulgarisation qui existent dans ces pays, et qui ont d'ailleurs été en bonne partie massacrés au cours des années 1990 par des ajustements structurels mal conçus et sous-financés, ne répondent pas à ce type de besoin. L'approche est, disons, militaire. On prend de jeunes urbains sans emploi. On leur apprend en quinze jours quelques slogans simples : « Tu dis au paysan : tu plantes en ligne, tu plantes à telle date, tu mets tant d'engrais, etc. » Ils vont raconter ça à des paysans qui ont hérité de toute une science agronomique et qui rigolent. Les paysans font juste ce qu'il faut pour ne pas avoir d'ennuis avec l'administration et puis ils continuent comme avant car ce « comme avant » correspond en fait à un optimum, compte tenu des contraintes auxquelles ils sont soumis. Pour diffuser une intensification intelligente et lancer une véritable révolution agricole, il faut une densité suffisante d'ingénieurs agronomes de terrain capables d'avoir un vrai dialogue de type scientifique avec les paysans, pour les écouter, accepter d'apprendre d'eux, mais aussi leur offrir la perspective d'avoir accès aux résultats de la recherche tout en l'adaptant aux micro-contextes locaux. C'est urgent et difficile car on n'a pas ces ingénieurs sous la main et les résultats de la recherche marquent le pas, faute de moyens. En gros, 2 % des étudiants africains font des études d'agronomie et ceux qui les ont terminées préfèrent habiter la ville, où travaillent leurs épouses et où leurs enfants peuvent être scolarisés, que

vivre en brousse. Il n'y a guère, finalement, que les ONG qui y arrivent avec des gens très motivés, mais pour un temps limité avec des rotations régulières de leur personnel, et on le comprend. J'ai fait moi-même deux ans de vie en brousse comme économiste rural sur des projets au début de ma carrière. J'y ai attrapé toutes les maladies tropicales possibles. Je me suis vite reconverti au pilotage des politiques sectorielles et à la macro-économie, ce qui me permet toujours d'aller sur le terrain, ce que j'adore, mais aussi de limiter le temps passé sur des lits de camp et sans climatisation... Je ne leur jette donc pas la pierre.

Mais, surtout, l'intensification demande des routes entretenues, des magasins de stockage, un artisanat de service et suppose de l'argent, alors que rares sont les pays où les budgets consacrés à l'agriculture dépassent 10 % du budget global. Il faudrait enfin du *leadership* et des réformes institutionnelles pour redynamiser des structures administratives locales qui se sont largement effondrées, par manque d'organisation, manque de financement, et surtout par la pénétration de réseaux clientélistes ou politiques – on pourrait parler de cela pendant des heures !

Le Débat. – Pas de « révolution verte » en vue, donc.

S. M. – C'est là le problème ! La « révolution verte » qui s'est produite dans des pays comme l'Inde ne s'est pas produite au Sahel. D'abord, parce que c'est beaucoup plus compliqué qu'en Inde. En Inde, l'irrigation était bien développée. En Asie du Sud – Inde, Sri Lanka, Pakistan – vous avez 90 millions d'hectares irrigués. Sur toute l'Afrique subsaharienne, vous en avez 6 millions ! Le potentiel additionnel en grande irrigation sous barrage est très limité, peut-être est-il possible d'envisager deux ou trois millions

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

d'hectares en plus, mais cela n'a rien à voir avec le potentiel asiatique. Les possibilités en petite irrigation sont significatives, mais sont mal connus.

En culture sèche, on ne peut pas, comme en culture irriguée, appliquer des solutions agronomiques « relativement » standard bien au point. Il faut tenir compte des particularités locales et même microlocales en termes de climat, de sols, de pentes, etc. De grands progrès sont possibles, mais cela demande beaucoup d'attention et d'expertise pour éviter les bêtises. Les agronomes expérimentés, français ou africains, ont en général une bonne idée de ce qu'il faut faire. Simplement, ils n'ont pas d'argent pour lancer les programmes indispensables. Les agronomes des administrations sahéliennes que je rencontre toujours sont en plus souvent démotivés pour des raisons évidentes : manque de ressources et manque de *leadership* pour tenter de faire bouger les lignes. Le pire exemple que j'aie vu en ce domaine est celui de la République démocratique du Congo au début des années 2000, nous sommes là loin du Sahel, mais c'est caractéristique. Ce pays de 70 millions d'habitants a, lui, un potentiel agricole colossal. Le budget de l'agriculture représentait 2 % du budget du pays, alors que 80 % de la population sont ruraux, et ce budget servait entièrement à payer les salaires des agents du ministère de l'Agriculture... qui n'avaient aucun moyen de faire quoi que ce soit en dehors de leurs bureaux. De temps en temps, des bailleurs montent ce que l'on appelle une « structure de projet », ils embauchent une demi-douzaine de ces fonctionnaires choisis parmi les meilleurs et ils font parfois des merveilles dans une zone limitée. Mais ces réussites restent confinées dans des micro-zones et l'on ne règle pas le problème global.

Le bilan est donc terrible au plan agricole au

Sahel. Vous avez, d'un côté, une croissance démographique déraisonnable, de l'autre, des ressources foncières limitées, fragiles et difficiles à moderniser, et le petit nombre de gens qui savent ce qu'il faudrait faire est sans moyens. Les ONG, dont l'expertise est considérable, montrent ce qu'il est possible de faire avec de petits moyens à petite échelle. Mais mille petits projets ne font pas une politique de développement.

Le Débat. – Votre analyse met en cause, d'une part, l'extrême faiblesse de l'encadrement politique de ces pays et, d'autre part, l'échec de l'aide au développement telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent...

S. M. – Avec des nuances. Tant que l'aide française a disposé de ressources pour financer des projets qui avaient une certaine dimension, elle a fait d'excellentes choses dans le développement rural car elle s'appuyait sur une recherche bien organisée. Elle a, par exemple, monté entre 1965 et 1995 l'opération coton au sud du Sahel qui couvre sept ou huit pays et qui est remarquable. Ce programme fait vivre quinze millions de personnes. Il constitue un modèle de modernisation régionale ayant entraîné le développement de la culture attelée, de l'artisanat de service, de l'organisation paysanne, une intensification agricole qui a parfois, d'ailleurs, provoqué des surproductions céréalières, une stabilisation des exploitations avec quasi-disparition des jachères, l'apparition de véritables paysages agricoles.

Puis les choix budgétaires qui ont été faits en France à partir de la fin des années 1980 ont conduit à transférer nos ressources aux institutions multilatérales au lieu de continuer à abonder l'aide bilatérale et c'est à ce moment-là que les choses ont commencé à mal tourner. Le bilatéral est devenu ringard. On a préféré travailler avec la Banque mondiale, avec le Fonds

européen de développement, avec la Banque africaine, avec les soixante-dix fonds et organismes des Nations unies qui vivent de la rente qu'on leur verse annuellement. Résultat : il n'y a plus d'argent pour la coopération bilatérale pour le Sahel. Nous avons ainsi financé la Banque mondiale qui dispose, certes, d'extraordinaires compétences dans de multiples domaines mais, malheureusement, pas au Sahel ni en développement rural. Pendant vingt ans, par l'incompétence de jeunes économistes qui s'étaient substitués aux agronomes chevronnés partis à la retraite, elle a tenté d'imposer des réformes qui ont cassé une partie de ces opérations coton qui avaient demandé trente ans à se monter, alors que c'était une réussite formidable. C'est assez déraisonnable !

Le Débat. – Mais alors, que fait encore l'Aide française au développement ?

S. M. – Pour vous parler franchement, elle a disparu du paysage au Sahel car elle n'a plus d'argent pour les pays les plus pauvres. Les montants affichés sont parfaitement trompeurs. Notre aide publique au développement, calculée selon les critères internationaux que la France interprète habilement, est de l'ordre de dix milliards d'euros, ce qui nous permet de nous targuer d'être le quatrième pays donateur au plan mondial. En réalité, comme dans un verre de bière, il y a beaucoup de mousse dans ces dix milliards et le liquide, correspondant à notre effort budgétaire effectif, est de 2,8 milliards. Ce n'est quand même pas rien. Mais sur ces 2,8 milliards, 1,7 est donné aux institutions multilatérales : Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque interaméricaine, Banque asiatique, Banque européenne d'investissement, fonds des Nations unies, etc. Beaucoup de ces organismes croulent sous l'argent, l'Union européenne ne sait pas comment le

dépenser et d'ailleurs reconnaît la compétence de l'AFD en lui confiant la gestion de nombreuses opérations. Mais c'est absurde de donner à une instance européenne de l'argent dont, faute de compétence, elle confie ensuite la gestion à une institution française... Cela dit, nous en sommes encore à 1,1 milliard d'euros de ressources bilatérales. Je vous passe les détails, parce que cela devient vite très compliqué. Ainsi, le volume d'activités de l'AFD dépasse 8 milliards d'euros par an, dont seule une partie représente une aide au développement telle que définie par l'OCDE. Mais il s'agit quasi exclusivement de prêts consentis à des pays émergents ou ayant atteint un certain niveau de développement. Car, finalement, sur la base des dix milliards d'euros d'Aide publique au développement (APD) affichés, il ne reste que 200 millions d'euros d'aide bilatérale en dons, cela pour seize pays pauvres dont certains ne sont nullement en Afrique, soit 12,5 millions par pays... Et notre aide bilatérale consacrée au développement rural au Sahel est maintenant dérisoire.

Derrière tout cela, il y a le fait qu'avec les critères de définition actuels de l'aide, l'AFD fonctionne comme un multiplicateur d'aide publique. Quand l'État met un euro de bonification de crédit, l'AFD fabrique douze euros d'aide publique au développement. C'est ce qui produit une bonne partie de la mousse dans le verre de bière... Le Trésor, qui s'est auto-fixé son objectif qui est de maximiser l'aide affichée en minimisant le coût budgétaire, favorise naturellement l'instrument prêt qui multiplie l'APD pour un montant donné de ressources budgétaires, cela au détriment de l'instrument don. Mais quand vous faites des prêts et non des dons, vous choisissez les pays qui sont déjà à un certain niveau de richesse, qui présentent une bonne qualité de gestion et qui ont des chances

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

de vous rembourser. Vous n'allez pas prêter aujourd'hui au Niger qui, en plus, a déjà fait l'objet d'opérations d'annulation de dettes, surtout pour faire du développement rural à rentabilité indirecte. Quand j'étais directeur des opérations de l'AFD, compte tenu de ces contraintes, au lieu de définir les pays cibles en fonction des besoins des populations ou des intérêts politiques ou géopolitiques français, je cherchais désespérément en Afrique des pays susceptibles de me rembourser, comme, à l'époque, le Kenya ou l'Afrique du Sud et, bien sûr, je m'intéressais surtout à l'Asie ! Aujourd'hui, l'AFD monte des opérations remarquables sur prêts en Chine, en Inde, en Indonésie, au Brésil, au Mexique et dans les pays africains les plus développés, essentiellement pour appuyer ces pays dans leurs efforts dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Elle fait cela pour un coût budgétaire très faible et c'est excellent pour la planète à échéance de la fin du siècle. Mais cette activité, dont je ne peux que la féliciter, n'a rien à voir avec les enjeux géopolitiques que nous avons à nos portes au moment où la Lybie s'effondre et menace l'équilibre du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Je ne critique nullement ici l'AFD, qui fait ce qu'on lui demande de faire avec les ressources que l'on met à sa disposition. Mais faute de ressources en dons, il est quand même permis de s'interroger sur les priorités qu'on lui impose.

Le Débat. – Mais, pour revenir au Sahel, à côté du problème démographique, il y a le problème de l'emploi. Ne peut-on concevoir une issue en dehors de l'emploi agricole ?

S. M. – Le lien démographie-emploi est le cœur du problème. Il ne se pose pas qu'au Sahel. Il se pose partout au Moyen-Orient, au Maghreb, etc. Mais, au Sahel, il prend et va prendre des proportions hallucinantes. Au Niger,

si j'en crois les démographes que j'ai consultés, la cohorte des jeunes hommes qui arrivent sur le marché du travail chaque année représente 240 000 personnes. Or, dans vingt ans ce chiffre dépassera 570 000. Où peuvent-ils, où pourront-ils trouver des emplois ? Du côté de l'agriculture, la situation est largement bouchée pour les raisons que l'on a vues. C'est le semi-chômage. Cela rappelons-le, faute de « mettre le paquet » sur une véritable révolution agricole. Les mines ne créent presque pas d'emplois. L'industrie, il n'y en a pas. Ils ont donc le choix entre le secteur dit « informel » couvrant des activités artisanales et des services à productivité lamentable, donc à salaires misérables, partir « en migration » dans le Sud ou se glisser dans les multiples trafics illicites. J'ai ainsi vu que la ville d'Agadès grossissait de manière surprenante, car c'est la base de tous les trafics avec l'Algérie – les voitures volées qui viennent du Nord, le gasoil et tout ce qui est subventionné par l'Algérie qui descend vers le Sud, et puis les migrants que l'on transporte à travers le Sahara, les cigarettes qui viennent du Bénin ou du Nigeria, la cocaïne, qui arrive d'Amérique latine – car les narcotrafiquants se sont aperçus qu'il était plus facile de passer par l'Afrique pour atteindre l'Europe que de tenter la voie directe. Ces trafics, surtout celui de la cocaïne, commencent à corrompre certains services étatiques jusqu'au plus haut niveau. Le cas a été flagrant au Mali.

Voilà la situation : il y a peu de travail pour ces jeunes dans l'agriculture ; il y a en revanche du boulot dans les trafics – encore que l'armée française gêne un peu. Le manque de formation professionnelle joue un rôle très important. Car il y a une forte demande, en particulier sur la côte, pour la mécanique automobile, l'électricité automobile, l'électro-mécanique, la réparation des ascenseurs, l'entretien des climatiseurs, la

plomberie et tous les métiers spécialisés du bâtiment. Les jeunes du Sahel pourraient être des professionnels du boom immobilier de l'Afrique côtière. Ça ne se fait pas parce que l'on préfère orienter les jeunes scolarisés du primaire vers un enseignement secondaire qui ne débouche sur rien, alors que les programmes de formation technique sont gérés par des ministères déconnectés du secteur privé et que les centres de formation qui n'ont pas les équipements requis ne bénéficient pas du soutien politique nécessaire. En deux mots, dans ces pays il faut fermer les trois quarts des collèges et les remplacer par des centres de formation technique.

Le Débat. – L'activité minière n'est-elle pas créatrice d'emplois ?

S. M. – Pas vraiment. Il y a du pétrole au Tchad, il y a de l'or et, surtout, de l'uranium au Niger. Il y a de l'or au Burkina. Il y a des ressources minières très importantes dans tous ces pays. Les minerais sont en effet statistiquement répartis en fonction des surfaces, or la zone représente 7 millions de kilomètres carrés. Mais les mines en exploitation, cela représente très peu en termes d'emplois. Peut-être 3 000 ou 4 000 personnes par site sur Arlit pour l'uranium au Niger. Avec la sous-traitance et les services liés, cela donne peut-être 25 000 emplois sur la région et c'est tout. Ce n'est rien en regard de la masse de jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi.

Le Débat. – Et l'industrie ?

S. M. – C'est la même situation qu'en Afghanistan. Ce sont des pays enclavés à faible marché intérieur et coût des facteurs élevés. Tout ce que l'on peut faire, c'est une petite industrie de transformation des produits locaux, les peaux de chèvre, les peaux de vache, un peu de savon avec les graisses animales. Très peu de chose. J'ai fait le compte : il y a 4 000 emplois formels dans le

secteur manufacturier nigérien. Dans le secteur formel du commerce, il y a peu de chose à faire, l'informel est beaucoup plus intéressant. Mais ces trafics avec l'Algérie ou le Nigeria représentent au plus du boulot pour peut-être 25 000 à 50 000 jeunes tous les ans, pas pour le nombre qui est annoncé dans vingt ans et qui dépassera le million par an pour les seuls Mali et Niger.

Il y a, en revanche, un important potentiel pour accroître la productivité du secteur artisanal informel et, éventuellement, le formaliser progressivement. Mais il manque des programmes de micro-finance, des programmes d'électrification et d'équipement en outillage moderne qui permettraient de soutenir les initiatives, du type de celles que les Indiens ont su conduire pour précisément fixer les populations et accroître la productivité de l'artisanat. Sur ce plan, je crois beaucoup plus au modèle indien qu'au modèle chinois pour l'Afrique. Les Indiens doivent gérer une masse humaine sous-employée et ils ont naturellement, indépendamment de leurs investissements dans une industrie moderne, voire ultramoderne, cherché à accroître la productivité de ce petit artisanat. Ils ont pour cela bénéficié, même dans les petits bourgs ruraux, d'une électricité qui était indispensable au pompage pour l'irrigation. À partir de là, il s'est produit une évolution que l'on ne trouve pas dans les petits bourgs ruraux du Sahel : le petit forgeron achète un poste de soudure, une fraiseuse, se met à la mécanique automobile, etc. On ne le trouve pas cela au Sahel parce qu'il n'y a pas d'électricité dès que l'on sort des grandes villes, et pas non plus de programmes de formation techniques élémentaires ni de recherche technologique. Lorsque je travaillais en Inde dans les années 1970, j'ai été sidéré par l'ampleur des recherches sur ce que l'on appelle les « technologies intermédiaires », adaptées aux

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

capacités techniques, financières et managériales des petits bourgs ruraux. Certes, les Indiens construisaient des sucreries modernes à 150 millions de dollars le complexe, mais aussi de petites sucreries correspondant à la capacité d'investissement du gros commerçant local et aux capacités de maintenance du forgeron du village. Leurs performances techniques étaient misérables par rapport à une sucrerie moderne, mais l'investissement était modeste, la production répondait à la demande locale et ce type de tissus semi-industriel créait des emplois. Il y a en Inde, dans certains secteurs, toute une gamme de niveaux technologiques qui permettent finalement d'occuper beaucoup de monde. Cela dit, le taux de croissance de la population rurale est le quart de ce que l'on trouve au Sahel... La clé est l'accès à l'électricité, or, au Sahel, les taux d'accès en milieu rural sont de l'ordre de 0,2 %. Pour cela Borloo a raison. Il faut électrifier l'Afrique, y compris son monde rural. Aujourd'hui, les technologies sont enfin disponibles à des prix raisonnables

Le Débat. – Donc, pas d'« émergence » en vue, pour reprendre la notion aujourd'hui consacrée ?

S. M. – Au Sahel, sûrement pas, mais c'est vrai plus largement pour l'Afrique tout entière. Je me suis permis de m'avancer sur ce point dans mon livre en m'appuyant sur une série de travaux de l'African Center for Economic Transformation (ACET), un remarquable *think tank* ghanéen. Cette équipe montre bien qu'à ce jour aucun pays africain n'a émergé et n'est même vraiment sur la voie de l'émergence. Oui, il y a de l'industrie – avec le cas de l'île Maurice, qui est un peu exceptionnel, un cas de « bi-industrie », de sucre et textile –, mais il n'y a pas un seul pays avec une industrie diversifiée comme, ne parlons pas de la Chine, mais Taïwan, la Corée du Sud, etc. Un cas intéressant est, en revanche, celui de

l'Éthiopie, où des zones économiques spéciales ont permis aux investissements chinois mais aussi turcs et du Moyen-Orient de s'insérer en tant que sous-traitants dans ce que l'on appelle les chaînes de valeur de l'industrie mondiale. Mais cela a été possible parce que la main-d'œuvre ne coûte rien et que, grâce à un immense barrage, l'énergie ne va rien coûter. Plusieurs centaines de milliers d'emplois ont ainsi été créés. Mais, pour le reste, la part de l'industrie dans le PIB africain n'a pas bougé depuis quarante ans ou a régressé. Le Nigeria, souvent cité en exemple, a démoli son industrie de montage automobile dans les années 1980, parce qu'à la suite d'une pénurie de devises il a cessé d'acheter des pièces détachées. Le même phénomène est en passe de se reproduire parce que le nouveau Président, du haut de sa science économique, a décidé de bloquer des importations au lieu d'ajuster le taux de change. Les industries de montage sont aujourd'hui à genoux. Pour peu que cela dure deux-trois ans, elles seront mortes. L'industrie d'import-substitution, qui s'est montée dans les années 1980-2000, est en train d'être étouffée par les importations chinoises. Il risque de ne rester au Nigeria que les industries de pondéreux, le ciment, les tuyaux PVC, tout ce qui est coûteux à importer. Un des rares pays disposant d'une industrie relativement diversifiée est la Côte d'Ivoire. Mais le coût élevé des facteurs fait que ce pays n'a pas pu s'insérer comme l'Éthiopie dans les chaînes de valeur de l'industrie mondiale. On n'a pas de pays africains, hors du Maghreb et de l'Afrique du Sud, qui seraient dans une véritable dynamique d'industrialisation diversifiée capable d'absorber la main-d'œuvre qui arrive sur le marché du travail. C'est un vrai problème. Le modèle de développement actuel du continent ne colle pas avec les contraintes démographiques.

Le Débat. – Les migrations internes à l’Afrique ne peuvent-elles pas être une solution ?

S. M. – C’est ce que Jean-Marie Cour avait annoncé jadis dans un rapport qui a fait date. Il avait raison : des migrations internes colossales ont eu lieu, mais non sans poser de gros problèmes, comme en Côte d’Ivoire, un exemple que je développe dans mon livre. Mais à l’époque de son rapport, Jean-Marie Cour raisonnait à l’échelle d’une Afrique que l’on considérait comme vide. Bien que l’Afrique reste vide quand on regarde les chiffres globaux, l’Afrique utile, elle, est bien remplie ou se remplit à toute vitesse. Or les frictions entre migrants et autochtones peuvent être explosives et conduire à des pogroms et des crises politiques comme en Côte d’Ivoire, justement. Croire qu’en 2050 50 millions de Nigériens pourront aller paisiblement s’installer dans un Nigeria peuplé de 400 millions d’habitants est une vue de l’esprit. Il faudrait pour cela des changements économiques majeurs, une dynamique de développement à la chinoise. Ce n’est pas impossible, mais ce n’est pas en vue pour le moment.

Le Débat. – Quelle politique intelligente peut-on imaginer pour faire face à cette situation catastrophique ?

S. M. – Comment se ressaisir ? À la différence des pays côtiers en fort développement, au Sahel, l’aide internationale, qui représente actuellement environ 10 % du PIB de ces pays, est un acteur important, de par les volumes financiers qu’elle peut mobiliser et surtout les choix qu’elle effectue sans grande consultation sérieuse avec les autorités locales ni vision stratégique claire. En dehors des interventions militaires dont on mesure les limites, c’est pourtant le seul instrument disponible pour les pays occidentaux s’ils veulent espérer avoir une influence sur les événements. Il faut, hélas, partir du constat que les

institutions multilatérales n’ont aucune expertise spécifique, aucun savoir-faire particulier sur le Sahel. Non qu’elles soient particulièrement incompétentes ; au contraire, l’expertise globale de la Banque mondiale est absolument fantastique. Mais le Sahel n’était pas une région qui les intéressait et en fait, tacitement, à leurs yeux, c’était la zone des Français. Or, ils ne peuvent se constituer d’expertise aujourd’hui sur ces régions, en particulier en matière de développement rural, parce que l’on ne peut plus s’y déplacer sans danger, et faire un travail de terrain encadré de militaires armés ne permet jamais de travailler correctement. Ensuite, ces institutions n’ont pas d’expertise en matière de développement rural. La Banque mondiale a eu une forte expertise en ce domaine à l’époque de Mc Namara, j’ai d’ailleurs travaillé comme consultant à cette période avec ses équipes. Elle l’a perdue depuis la fin des années 1980, effet de mode... L’Union européenne n’a jamais eu cette expertise et la Banque africaine essaie de la construire, avec beaucoup de peine car cela ne se fait pas en huit jours. Quant aux divers fonds des Nations unies que l’on entretient à grands frais, en dehors du petit FIDA, il n’y a rien à en attendre de sérieux en ce domaine en dehors de quelques rapports, on ferait aussi bien de fermer certains d’entre eux. C’est ce constat que j’ai essayé de présenter en février 2013, après l’intervention française au Mali, à l’ancien ministre du Développement, avec Olivier Lafourcade, comme moi ancien directeur opération à la Banque mondiale et bon connaisseur de l’AFD, cela en vain. Nous n’avons pas été écoutés. Il ne paraissait pas croyable à l’administration française que l’AFD puisse faire mieux que les grandes institutions internationales.

Mais réfléchissons. Si nous avions attendu les contingents pakistanais des forces des Nations

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

unies pour arrêter les djihadistes au Mali nous aurions aujourd'hui 5 000 ou 6 000 otages et la Côte d'Ivoire serait directement menacée... En matière de développement rural et local au Sahel, pourquoi imaginer que des agronomes pakistanais ou du Bangladesh qui n'ont jamais mis les pieds au Sahel et qui ne pourront pas se déplacer sur le terrain seront plus efficaces que nos instituts de recherche, nos ONG de développement et que l'AFD qui y travaillent depuis soixante-dix ans? Nous avons à notre disposition une masse considérable de spécialistes et d'experts de ces sujets qui ont, en outre, leurs réseaux africains, des amis africains expérimentés avec lesquels ils ont déjà travaillé, dont ils ont pu apprécier la science mais qui ne sont pas, en général, à la place où ils devraient être. Et tous ces experts restent, l'arme au pied, sans ressources car ces dernières ont été imprudemment confiées à des institutions internationales dont la plupart des cadres ne parlent pas français. Il y a de quoi pleurer!

Le Débat. – Comment passer à cette étape?

S. M. – Il faut en premier récupérer *de facto* le contrôle d'une partie des ressources multilatérales destinées au Sahel, au moins pour éviter de grosses erreurs et des gaspillages du type du démantèlement des filières coton tenté dans les années 1980-1990. C'est possible, c'est simplement un problème de volonté politique. Je vous disais tout à l'heure que notre aide bilatérale sur subventions ne représente que 200 millions destinés à seize pays pauvres dont beaucoup en dehors du Sahel, soit une douzaine de millions par pays, alors que les chiffres de l'aide internationale à chacun de ces pays est de l'ordre du milliard de dollars par an.

Comme nous ne pouvons pas renier les engagements pluriannuels que nous avons pris auprès des institutions internationales, je propose de

créer un fonds fiduciaire multibailleur pour le développement local et rural au Sahel (je rappelle que les municipalités de ces pays n'ont pas un sou) et de demander, bien sûr de manière un peu insistante..., à ces organisations d'y mettre, disons, au moins 50 % des montants qu'on leur verse. On peut alors espérer récupérer au moins un milliard de dollars par an, soit 250 millions par an pour chacun des quatre pays du cœur du Sahel francophone. Nous ne sommes plus à jouer petit bras avec nos 12 millions... Le contrôle de ce type de montants permettra d'abord de peser sur les choix des autres bailleurs et des gouvernements qui actuellement ne nous écoutent pas car nous ne pesons rien.

La solution du fonds fiduciaire multibailleur n'est pas originale. Je l'ai vu fonctionner en Côte d'Ivoire en 1977... La Banque mondiale a monté un fonds fiduciaire de ce type en Afghanistan qui a très bien marché. Il n'a malheureusement reçu qu'une infime portion de l'aide internationale à l'Afghanistan, mais il a au moins permis un usage intelligent des fonds qui lui ont été confiés. Un tel fonds fiduciaire est finalement un budget parallèle dans lequel, en l'attente de la mise au point des processus budgétaires et de gestion de la dépense publique locale, les donateurs s'engagent à mettre des montants annuels réguliers. Tout cela est géré par une sorte de conseil d'administration où siègent les ministres concernés des pays destinataires et les représentants des donateurs. L'objectif est de définir des affectations rationnelles de fonds en fonction de ce qui paraît logique.

Je m'explique. Dans les pays du Sahel, l'aide au développement représente facilement jusqu'à 60 % à 80 % des budgets d'investissement. Ce sont des montants importants, de l'ordre du milliard de dollars, qui sont dépensés dans un contexte où les pays ne définissent pas de prio-

rités, n'en ont pas ou, s'ils en ont, n'osent pas les mettre en avant ou, le plus souvent, en définissent cinquante, ce qui permet aux bailleurs de fonds d'aller à la pêche et de prendre ce qui les intéresse. Or, ce qui les intéresse, c'est ce qui plaît à leurs opinions publiques, pas forcément ce qui correspond le plus aux besoins du pays. On va donc, par exemple, financer des écoles pour les filles, ce qui est très bien vu par tout le monde, mais on ne va pas s'occuper d'équiper les gendarmes ou de construire des prisons. Or il faut aussi des gendarmes, des juges intègres et des prisons pour que les filles puissent aller à l'école sans se faire agresser. On voit ce qui se passe dans la zone de Boko Haram...

En fait, le problème de la rationalité des allocations budgétaires, déjà mal gérées chez nous, devient largement absurde dans ces pays. Je vous donne un exemple. Prenez l'aide à l'Afghanistan de 2002 à 2007 – après 2007, l'insécurité était telle que l'aide avait largement perdu toute efficacité. Environ dix milliards de dollars ont effectivement été décaissés en Afghanistan sur cette période. Combien ont été alloués à l'agriculture qui faisait vivre alors 80 % de la population? Environ 500 millions, soit 5 %. Est-ce raisonnable? Je prends maintenant le cas du Mali. La communauté internationale lui a promis en octobre dernier 3,4 milliards d'euros. Parfait. D'abord je voudrais rappeler que le Mali a su digérer pendant dix ans un milliard de dollars par an pour en arriver à l'état où on l'a trouvé en 2013... Mais regardons simplement ce qui est prévu sur ces 3,4 milliards pour le développement de l'agriculture et l'élevage qui font vivre environ 75 % des Maliens. Vous avez une idée? 3,7 %! La moitié de ce qui est consacré au seul transport aérien, évidemment très important pour les paysans maliens... Il faut quand même mettre un peu d'ordre dans ce bazar!

Le Débat. – Qu'est-ce qui bloque la mise en œuvre de ces recommandations de bon sens?

S. M. – Deux choses : en premier, cela impliquerait que la France mette au moins deux cents à trois cents millions de dollars dans le fonds fiduciaire pour être crédible. C'est tout à fait possible, mais c'est une question d'arbitrage au sein du budget d'aide car il faut au moins doubler le montant de l'aide bilatérale sur subvention (les fameux deux cents millions), ce que seul le Président de la république est sans doute capable de faire car on fâchera quelques « rentiers » qui peuvent vigoureusement protester. Vous voulez un exemple? Le fameux fonds Sida, notoirement mal géré et qui reçoit deux fois et demie plus de subventions de notre budget que les seize pays pauvres cités tous secteurs confondus. Je suis très favorable à la lutte contre le sida, mais si l'on veut être efficace, il faut ici aussi s'y prendre autrement.

Après, il faut aussi convaincre les autres donateurs, négocier et tordre quelques bras pour leur faire verser les montants attendus. Nos fonctionnaires n'ont pas l'autorité pour cela et nos politiques ont manifestement d'autres tâches plus urgentes. Mais, surtout, il faut que notre technocratie et nos responsables politiques reviennent au monde réel, cessent de croire à leur slogan creux selon lequel l'aide n'est qu'un outil de lutte contre la pauvreté. Nous sommes les derniers au monde avec les Suisses et quelques pays nordiques à ne pas réaliser que l'aide est d'abord un instrument d'action géopolitique, comme le démontre le choix des pays bénéficiaires de leur aide par les États-Unis, la Chine, le Brésil, l'Inde et surtout les Britanniques... Allons donc, l'Arabie saoudite consacre-t-elle son aide à la lutte contre la pauvreté?

Avec l'effondrement de la Libye, tous les pays du Sahel sont désormais en grand risque et,

Serge Michailof
Les racines
de la crise au Sahel

par là même, toute l'Afrique de l'Ouest. Les drames que j'annonçais dans mon livre d'ici à une décennie ont toute chance de se produire à bien plus brève échéance. Faute d'alternative en matière d'emploi, la jeunesse rurale du Sahel se trouve condamnée, comme la jeunesse afghane, à s'insérer dans les réseaux des trafics illicites ou à s'embaucher dans les groupes djihadistes qui sont souvent associés à des trafics. Allons-nous rester les bras croisés après avoir envoyé nos soldats éteindre quelques dépôts de feu et continuer à nous désintéresser de la stabilité de ces

régions immenses qui deviennent des poudrières où l'islamisme radical progresse à grande allure ? Il fallait alors abandonner complètement à leur sort ces régions et laisser les casques bleus du Bangladesh s'occuper des djihadistes. Mais il faut, en ce cas, aussi veiller à barricader nos frontières derrière murs et barbelés...

Le Débat. – Vous êtes optimiste sur les chances que ce faisable devienne réalité ?

S. M. – J'ai l'impression que depuis la sortie de mon livre les lignes sont en train de bouger.