

LA DIMENSION ECONOMIQUE DE L'INSECURITE AU SAHEL

Jean-Bernard Véron, responsable de la « Cellule prévention des crises et sortie de conflit » de l'Agence française de développement et rédacteur en chef de la revue Afrique contemporaine, France, veronjb@afd.fr

Résumé

La montée de l'insécurité dans les pays du Sahel est aujourd'hui un thème qui focalise l'attention non seulement de ces pays, mais également de leurs partenaires extérieurs. Or, le traitement de cette insécurité est rendu plus complexe du fait que le phénomène revêt des formes multiples aux causes diversifiées. Au nombre de ces causes, certaines relèvent de l'économie, entendue au sens large, c'est-à-dire y compris dans la relation que cette dernière entretient avec la démographie. Complexité par ailleurs accrue du fait des interactions entre les différents espaces constitutifs de ces régions, sud et nord, villes et campagnes et, partant, entre les activités qui y sont menées.

Toute stratégie de construction de la sécurité dans la région devra donc dépasser des approches purement sécuritaires et ne pourra faire l'impasse sur des composantes de développement. Celles-ci permettront tout à la fois d'améliorer la situation des populations et de traiter certaines des causes de l'insécurité, telles que la forte croissance démographique de ces pays et les migrations des campagnes vers les villes et, par voie de conséquence, les difficultés d'intégration de ceux qui se présentent sur le marché du travail.

C'est pourquoi il conviendra d'accorder une forte priorité aux activités génératrices d'emplois et de revenus, dans le monde rural, y compris l'élevage, tout comme dans le monde urbain, en adoptant des approches inclusives compte tenu des interactions, notamment économiques, entre ces deux mondes.

Summary: Economic components of Sahel's insecurity

The rise of insecurity in Sahel's countries today attracts attention not only of these countries but also of their foreign partners.

The treatment of this insecurity is complicated due to its numerous components and causes. Some of these causes are economic, broadly speaking, which means the relation between economy and demography.

Consequently any security building strategy in Sahel must include development components and therefore gives a high priority to rural activities including cattle breeding.

More generally this security and development strategy must focus on jobs and revenues creation, including in the cities facing fast population increases and huge migrations from the countryside.

La montée de l'insécurité dans les pays du Sahel est aujourd'hui un thème qui focalise l'attention non seulement de ces pays, mais également de leurs partenaires extérieurs. Or, le traitement de cette insécurité est rendu plus complexe du fait que le phénomène revêt des formes multiples aux causes diversifiées. Au nombre de ces causes, certaines relèvent de l'économie, entendue au sens large, c'est-à-dire y compris dans la relation que cette dernière entretient avec la démographie. Par conséquent, une stratégie de construction de la sécurité dans la région ne pourra faire l'impasse sur des composantes elles aussi économiques.

De multiples formes d'insécurité

Lorsque l'on parle d'insécurité au Sahel¹, viennent immédiatement à l'esprit les récents événements au Mali. On ne saurait certes les minimiser, mais ce premier constat mérite d'être approfondi dans deux directions : d'une part, le phénomène de l'insécurité y est ancien dans la région et, d'autre part, ses formes sont multiples et évolutives.

Les événements récents

Trois d'entre eux ont focalisé l'attention. Le premier est l'entrée en lice d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), dont la réputation est doublement sulfureuse. Il s'agit en effet d'un avatar du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), impliqué dans la sanglante guerre civile qui a endeuillé l'Algérie pendant une décennie, mais qui, sous la pression des forces armées de ce pays, a été en partie refoulé vers le sud, donc dans la bande sahélienne. Concrètement, cette irruption d'AQMI dans la région s'est manifestée par des heurts avec les forces armées nationales, des enlèvements de ressortissants étrangers, puis par son implication, directe ou en alliance avec d'autres mouvements armés, dans les affrontements au Mali.

Le second événement, récemment mis en lumière par l'affaire dite du Boeing 727 dans ce même pays², est le constat qu'une partie de la cocaïne d'origine latino-américaine et à destination de l'Europe transitait dorénavant par des pays du Sahel.

Le troisième est la guerre civile en Libye et donc le retour dans certains pays du Sahel, en particulier au Niger mais également au Mali, de supplétifs de l'armée libyenne, ainsi que d'armes en grandes quantités. D'où l'épineuse question du désarmement de ces combattants et de la récupération des armes en question, avant que ces dernières ne tombent entre les mains des acteurs de la violence opérant dans la région. Plus largement, les retours en grand nombre³ de travailleurs africains employés en Libye risquent de soulever un délicat problème d'intégration économique, en particulier dans un milieu urbain déjà engorgé par l'exode rural.

Des racines plus anciennes

Indépendamment de la descente d'AQMI dans la bande sahélienne, du narcotrafic et de la guerre en Libye, l'insécurité, effective ou potentielle, a des racines anciennes dans le Sahel. De ce point de vue, deux phénomènes méritent d'être mis en lumière.

Il s'agit, d'une part, de la faible présence de l'État dans les régions septentrionales des pays concernés, en particulier pour l'exercice de ces missions régaliennes que sont le contrôle du territoire, le monopole de la force armée, la protection des biens et des personnes et l'exercice de la justice. Dans ce contexte, nombre d'activités illégales, voire criminelles, ont pu assez librement s'y développer, et ce depuis fort longtemps. Il en est ainsi, par exemple, des flux de contrebande de biens de consommation de toutes sortes⁴, qui tirent notamment parti des différences de politique de subvention

¹ Par Sahel, il convient d'entendre ici les pays inscrits dans la bande dite sahélo-soudanienne du continent africain, en l'occurrence la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. En font également partie le Nord Soudan et la Somalie.

² En novembre 2009, cet appareil, en provenance du Venezuela, s'est posé sur un terrain de fortune dans le Nord Mali, où il a déchargé un chargement de cocaïne, avant d'être détruit faute de pouvoir redécoller.

³ Il s'agirait de plusieurs centaines de milliers de personnes.

⁴ C'est notamment le cas du blé, du sucre, du bétail, de l'essence, des cigarettes, ainsi que des véhicules d'occasion de provenance européenne.

et de tarifs douaniers, en particulier avec l'Algérie. Il en est de même avec l'acheminement de travailleurs migrants clandestins à destination de l'Europe, du Maghreb et des pays du Golfe.

Il s'agit, d'autre part, de la tradition d'irrégentisme de certaines populations de ces régions et de leurs relations difficiles avec les États nés des indépendances. Relations difficiles qui peuvent d'ailleurs, et assez paradoxalement, prendre des formes opposées : c'est tantôt trop d'État, entendu dans sa composante sécuritaire ainsi que, jusqu'à une date récente, dans l'absence d'une véritable politique de décentralisation ; mais c'est également pas assez d'État, en termes de développement économique et social, et ce comparativement aux régions méridionales de ces pays. Tel fut d'ailleurs le déclencheur des troubles auxquels est actuellement confronté le Mali, ainsi que de plusieurs soulèvements antérieurs dans ce pays⁵ tout comme au Niger⁶.

Les causes économiques de l'insécurité

Il est clair que l'on ne saurait expliquer ces diverses manifestations d'insécurité en s'en tenant à des causes relevant exclusivement du domaine de l'économie, mais il serait tout aussi vain de raisonner hors celles-ci.

Bien plus, une analyse limitée aux seules régions sahéennes ne cernerait qu'une partie de la réalité. En effet, certains de ces pays paraissent être aujourd'hui confrontés, toutes choses égales par ailleurs, à des impasses ou des quasi-impasses en termes de développement. D'où la lente accumulation d'un terrain susceptible de nourrir de nouvelles sources de tension et d'instabilité.

Dans les régions septentrionales

Deux causes paraissent jouer un rôle non négligeable, sinon dans l'insécurité et la montée des tensions, du moins dans ce qui contribue à les alimenter. Il s'agit d'une part du médiocre développement économique et social de ces régions, comparativement aux régions méridionales. D'où un sentiment, assez largement répandu, d'injustice de la part de l'État central accusé de négliger les populations du Nord. Corrélativement, cette relative atonie économique, aggravée dans la période récente par l'interruption des activités touristiques du fait de la montée de l'insécurité, limite grandement les opportunités et la création d'emplois.

Ceci se combine, et c'est là une seconde cause, avec l'existence d'opportunités alternatives de revenus, à travers une éventuelle participation aux trafics transitant par ces régions ou la fourniture d'appuis rémunérés aux contrebandiers, voire aux mouvements armés comme au Mali.

Ce retard de développement de ces régions septentrionales par rapport aux régions méridionales⁷ peut s'expliquer de trois manières.

La première, et la plus évidente, est que ces zones pâtissent d'un environnement naturel peu favorable aux activités économiques, et ce principalement pour raisons climatiques ou du fait de leur enclavement. En effet, l'aridité contraint fortement l'agriculture, et il revient donc à l'élevage, partiellement nomade, d'exploiter au mieux ce maigre potentiel de ressources naturelles. Par ailleurs, les distances et la faible densité tant des hommes que des activités économiques sont des obstacles à la mise en place d'un maillage adéquat de routes et de pistes.

La seconde est que les ressources minières, selon les connaissances actuelles que l'on en a, sont plutôt rares⁸ ou n'ont été mises en exploitation qu'assez récemment. Et, même dans ce dernier cas, les retombées résultant de leur exploitation vont principalement à l'État central, sous forme de taxes et de redevances de différentes sortes. Les populations des régions de production estiment donc, à tort ou à raison, qu'elles ne tirent guère profit de ces activités, soit directement sous forme de versement de

⁵ En 1962, 1990, 1994, 2006 et 2012 au Mali.

⁶ Dans les années 1980, puis de nouveau en 2007 au Niger.

⁷ Il serait inexact en effet de soutenir que les pays soudano-sahéliens n'ont connu aucune amélioration de leur situation économique et sociale. À preuve, par exemple, les résultats engrangés par la culture du coton et la réduction assez drastique des taux de mortalité du fait de services médicaux qui, même s'ils restent insuffisants, ont fait de notables progrès.

⁸ Même si, dans la période récente, l'intensification des recherches au Sahel a permis de découvrir des gisements intéressants, par exemple dans le domaine des hydrocarbures, des minerais uranifères, de l'or et du cuivre.

royalties dont elles auraient la maîtrise, soit indirectement par le biais de projets de développement que financerait l'État central au moyen des ressources en question qu'il s'est appropriées.

Une troisième raison tient aux réticences, même si elles se sont réduites dans la période récente, des partenaires extérieurs dont l'aide vient abonder les ressources locales. Ceci résulte d'une approche parfois trop techniciste desdits partenaires. D'une part, les régions septentrionales offrent en effet moins d'opportunités de développement économique que les régions méridionales, où les conditions agro-climatiques sont beaucoup plus favorables aux activités agricoles. D'autre part, la faible densité humaine majore mécaniquement le coût unitaire, c'est-à-dire par bénéficiaire, des services ou des infrastructures mises en place. Ainsi, du point de vue de ces partenaires extérieurs, il est plus « rentable » de consentir des financements au profit des régions méridionales, tout à la fois plus peuplées et plus densément peuplées. Autrement dit, un dollar ou un euro investi y génère un plus grand « volume » de développement, mesuré à l'aune du nombre des bénéficiaires touchés.

Cela étant, il est convenu d'opposer à ces partenaires que leur timidité financière peut induire ultérieurement des coûts très élevés. A titre d'illustration, le budget de l'opération Serval de l'armée française au nord Mali, pour les seules trois premières semaines d'intervention, dépassait déjà les 50 millions d'euros⁹. Il convient donc de revoir certains des critères et indicateurs qui pilotent les interventions des partenaires extérieurs dans ces régions.

Les impasses de développement

Mais les menaces qui pèsent sur la paix et la stabilité des pays du Sahel sont également le produit de causes plus profondes, qui relèvent de phénomènes démographiques ou, plus exactement, de la relation entre ces phénomènes et les économies de ces pays. Ces causes sont de deux ordres.

La première est l'explosion démographique proprement dite¹⁰ et ses conséquences, c'est-à-dire le décrochage entre le nombre des hommes et les ressources naturelles nécessaires à la conduite de leurs activités. L'augmentation rapide de la population en milieu rural nourrit des tensions pour l'accès à ces ressources, en l'occurrence les terres arables, l'eau et les pâturages. Tensions qui peuvent déboucher sur des heurts violents.

Dans le cas du Niger, il est même permis de se demander si ce pays n'est pas aujourd'hui confronté à une rupture d'équilibre entre le nombre des hommes et la capacité de l'agriculture, à niveau de productivité inchangé, à subvenir à leurs besoins. De ce point de vue, les crises d'insécurité alimentaire à répétition que connaît le Niger tendent à devenir structurelles et ne sont plus le seul produit des aléas pluviométriques, des criquets ou du retournement des marchés céréaliers au Nigeria voisin.

Toujours dans ce même pays, ces crises nourrissent par ailleurs un phénomène de concentration des terres et du bétail, quand les petits producteurs doivent vendre leurs biens pour se procurer des aliments, biens qui sont souvent acquis par des investisseurs urbains et, notamment, des grands commerçants. Cette concentration du capital accroît donc les inégalités en milieu rural.

Bien plus, et c'est là une seconde cause structurelle, aggravée par cette concentration du capital terre et bétail, l'essor démographique induit un important flux de migrants des campagnes vers les villes, et ce au-delà de la capacité de ces dernières à fournir à ces nouveaux citadins, et à la mesure de leur nombre, des opportunités d'emplois et de revenus raisonnablement satisfaisantes. D'où la constitution, notamment dans les plus grandes agglomérations de la région, de réservoirs de main-d'œuvre peu ou pas employée, souvent à la limite de la survie, et ne bénéficiant pas du capital économique, social et politique qui lui permettrait de s'intégrer solidement dans son nouvel environnement. Ce phénomène d'exclusion et le sentiment de frustration qui en résulte, aggravé par le constat d'une forte différence

⁹ Soit une somme du même ordre de grandeur que la totalité des financements consentis par l'Agence française de développement au profit de l'élevage au Tchad depuis 20 ans.

¹⁰ Ainsi, la population nigérienne, soit 4 millions d'habitants à l'Indépendance, approche aujourd'hui les 16 millions.

de statut et de richesse entre ces migrants et les fractions plus favorisées des populations urbaines, constituent probablement un terreau d'instabilité, voire de revendications violentes¹¹.

Les stratégies de réponse à l'insécurité

La réponse première pour traiter une situation d'insécurité consiste à réunir les moyens permettant de poursuivre et de mettre hors d'état de nuire les acteurs responsables de cette situation. Cela étant et dans le cas particulier des pays du Sahel, cette réponse est potentiellement productrice de tensions, que ces moyens soient d'origine locale ou qu'ils soient apportés par des partenaires étrangers.

Ce qui conduit tout naturellement à réfléchir à l'accompagnement de cette réponse sécuritaire par des actions au bénéfice des populations, notamment sous forme de projets de développement économique et social¹². Mais les modalités de cet accompagnement restent largement à définir, tâche difficile au vu des échecs du passé sous l'angle du traitement des causes des crises et violences affectant la région.

Dépasser une approche purement sécuritaire

Une réponse sécuritaire suppose en première approximation que l'État, qui en est aujourd'hui assez largement absent, les réinvestisse et qu'il y implante les moyens et les hommes qui lui permettront d'exercer les fonctions régaliennes qui sont les siennes. Ce qui suppose, entre autres, l'installation ou la réinstallation de garnisons militaires ou assimilées.

Or, eu égard aux insurrections passées dans des pays comme le Niger ou le Mali, à forte motivation irrédentiste, ainsi qu'aux mauvais souvenirs laissés par les militaires « sudistes » dans le Nord de ces pays, un retour de l'État qui se limiterait à cette seule composante sécuritaire serait sans doute de nature à nourrir les tensions entre populations locales et pouvoir central, tensions qui pourraient être exploitées par les acteurs responsables de l'insécurité.

Mutatis mutandis, ce risque de jeter de l'huile sur le feu pèse également sur les appuis que pourraient apporter des partenaires extérieurs dans ce même domaine sécuritaire, surtout si les appuis en question étaient par trop visibles. En effet, cette visibilité de moyens militaires étrangers, et plus encore de personnels, serait de nature à fournir une base de propagande à un mouvement comme AQMI, qui pourrait l'exploiter en dénonçant « un retour des anciens colonisateurs » ou une atteinte à la souveraineté de pays indépendants.

Pour ces raisons, le retour de l'État dans les régions septentrionales des pays du Sahel doit prendre également la forme de mise en place de projets de développement, et ce en visant une triple finalité : d'une part, ne pas limiter l'image de l'État à celle d'un outil purement répressif ; d'autre part, montrer que ce retour de la puissance publique est synonyme d'amélioration du sort des populations, ce qui est supposé les gagner à la stratégie de reconquête de la sécurité ; enfin, même si cela est moins clairement exprimé, offrir aux populations concernées des opportunités de revenus et d'activités autres que celles que peuvent leur fournir les acteurs illégaux opérant dans ces régions.

Les difficultés pour ce faire

Ces difficultés sont de plusieurs ordres. Sur un plan général, elles pourraient résulter du principe même de la juxtaposition des deux composantes d'une stratégie de lutte contre l'insécurité, c'est-à-dire, d'une part, de la réinstallation de l'appareil d'État dans sa dimension coercitive et, d'autre part, de la « reconquête » des populations en leur apportant du développement économique et social.

Sans aller jusqu'au cas extrême de l'Afghanistan et, plus précisément, des *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs)¹³ américaines, la présence simultanée sur le terrain, et en situation de tensions ou

¹¹ Et ce, sans même mentionner que ces urbains de fraîche date constituent, en particulier chez les jeunes générations, une main-d'œuvre mobilisable par toutes sortes d'« entrepreneurs politiques » ou de réseaux criminels.

¹² Mais également par des mesures relevant tant de la participation des populations à la vie politique de leurs régions, notamment dans le cadre de la décentralisation, que dans la gouvernance des pouvoirs en place, qu'il s'agisse de ceux qui sont issus de la décentralisation ou des administrations déconcentrées.

¹³ Les *Provincial Reconstruction Teams* regroupent dans une même unité et sous un même commandement des militaires et des acteurs de l'aide.

d'affrontements armés, d'opérateurs de l'aide et de militaires peut créer chez les populations locales un sentiment de confusion sur la mission des opérateurs en question, qui plus est s'ils sont étrangers, et entraîner donc de la méfiance ou du rejet.

Comme déjà indiqué, une telle méfiance pourrait être exploitée par des mouvements armés afin de recruter des combattants locaux ou de bénéficier de la complicité, au moins passive, des populations. C'est donc là une vraie question qu'on ne saurait sous-estimer dans la communication avec ces dernières autour de la problématique sécuritaire.

A priori, les projets de développement potentiels entreraient dans les catégories classiques d'appui aux activités économiques ainsi qu'aux infrastructures et équipements qui en permettent l'exercice, telles que l'énergie et les voies de communication. Ils viseraient également à améliorer la desserte des populations en services publics de base, comme la santé, l'éducation et l'accès à l'eau potable.

Or, comme déjà mentionné, et c'est là une seconde difficulté, ces actions bénéficieraient d'un contexte peu favorable en raison de l'enclavement géographique, des conditions agro-climatiques, ainsi que de la faible densité du peuplement humain dans ces régions et de la mobilité d'une partie importante des populations qui s'y trouvent. Objectivement, ces particularités ne militent guère pour y « injecter » massivement et durablement du développement. Il ne faut donc pas se dissimuler que les appuis fournis par les partenaires extérieurs doivent s'inscrire dans une approche très volontariste, faisant partiellement l'impasse sur la « rentabilité » des opérations.

Une troisième source potentielle de difficultés pourrait être l'inadéquation des projets de développement par rapport aux besoins des populations visées, et ce pour deux raisons : i) la première étant que ces projets seraient décidés par les services centraux des États concernés, souvent peu au fait des besoins faute d'être suffisamment implantés dans les régions concernées ; ii) la seconde résultant de la possible propension des partenaires étrangers à proposer des projets standard, pas nécessairement adaptés au contexte et aux besoins à couvrir.

Quelques pistes de réflexion

Les difficultés énumérées ci-dessus devront tout naturellement conduire à faire preuve de la plus grande circonspection dans la sélection des projets de développement qui accompagneront le renforcement de l'appareil d'État dans ces régions septentrionales. Circonspection ne signifie toutefois pas hésitation ou timidité, mais souligne bien plutôt la nécessité de réunir au préalable le maximum d'informations sur la connaissance du milieu, ainsi que sur les besoins et leur ordre de priorité, tels qu'exprimés par les populations locales et leurs représentants. En outre, il faudra se défier de la mise en œuvre de solutions passe-partout, sensées être valables en tous temps et tous lieux. Le préalable absolu est donc, avant toute décision opérationnelle, la réalisation de solides analyses contextualisées.

Sous ces réserves, quelques axes méritent d'être explorés plus avant, à tout le moins comme hypothèses de départ et donc inévitablement très générales.

Le premier de ces axes serait la priorité donnée à la création d'emplois et de revenus réguliers, non seulement pour proposer des alternatives à l'engagement dans des activités illégales ou criminelles, mais également, et tout simplement, pour lutter contre la pauvreté des populations, qui est grande dans ces régions. Par ailleurs, il serait sans doute souhaitable de cibler préférentiellement les jeunes générations qui, aujourd'hui, manquent cruellement de perspectives d'avenir.

Le second axe, pour partie lié au précédent, serait l'appui au développement d'activités économiques, telles qu'elles se pratiquent localement. Il faut entendre par là qu'il conviendrait sans doute de porter avant tout l'attention sur l'agriculture et l'élevage, auxquels s'adonne la majorité des populations de ces régions. Et ceci tant pour améliorer la productivité des dites activités que pour les mettre à l'abri des aléas climatiques, ce qui suppose notamment une meilleure gestion des ressources hydrauliques pour irriguer les cultures et abreuver le bétail.

Un troisième axe, toujours dans le domaine des activités économiques, viserait la transformation et la commercialisation des productions rurales, de façon à majorer la fraction de valeur ajoutée qu'en retirent les producteurs primaires.

Par ailleurs, et cette fois-ci dans le domaine social, il conviendrait d'améliorer la délivrance de services de base en matière de santé et d'éducation. S'agissant de cette dernière, il serait sans doute souhaitable de mettre l'accent sur la formation professionnelle, plus susceptible de permettre aux élèves de trouver un emploi ou de se livrer à une activité productrice de revenus au sortir de leur scolarité.

Mais il ne faut pas se dissimuler que ces formations professionnelles devront viser à satisfaire des besoins en main d'œuvre tant dans la région sahéenne elle-même que dans les grandes villes du Sud, voire dans les pays voisins où l'économie est plus dynamique, tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana, et peut-être demain de nouveau la Libye, ou l'Algérie. En effet, il est plus que probable que le phénomène d'exode des populations locales vers des bassins d'emplois plus prometteurs se poursuivra.