

SAHEL

FACE À L'INSÉCURITÉ, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NE PEUT SE CONTENTER DE SLOGANS

PAR
Serge MICHAILOF

CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS,
ANCIEN DIRECTEUR À LA BANQUE MONDIALE, ANCIEN DIRECTEUR EXECUTIF DE L'AFD,
AUTEUR DE « AFRICANISTAN, L'AFRIQUE EN CRISE VA-T-ELLE SE RETROUVER DANS NOS BANLIEUES ? » (FAYARD)

Décembre 2017

*Ce document a été préparé pour la
4^e édition du Forum International de Dakar sur la Paix et la Sécurité en Afrique.*

LES NOTES DE L'IRIS

LE DILEMME SÉCURITÉ- DÉVELOPPEMENT

La communauté des donateurs a coutume de répéter que sans sécurité il n'y a pas de développement et sans développement, il n'y a pas non plus de sécurité. Mais que fait-elle pour financer la sécurité ? En réalité l'idée de financer la sécurité lui répugne profondément. Certaines institutions telle la Banque mondiale, se réfugient même derrière leurs statuts préparés il y a 70 ans, pour refuser toute immixtion en ce domaine. Seule l'Union européenne, avec beaucoup de réticence, de précautions et de lourdeurs, commence très timidement à financer la formation de forces de sécurité comme avec son programme EUTM au Mali et, le cas échéant, à payer un peu d'équipement non léthal.

En gros, pour la communauté des bailleurs, cette phrase qui est devenue un slogan sert uniquement à rappeler la nécessité d'accompagner les efforts sécuritaires par une action de développement, point sur lequel tout le monde est bien sûr d'accord. Comment conduire par contre une action de développement efficace en situation de grave insécurité ? Personne ne le sait. Il est par conséquent imaginé un phasage en deux étapes : en premier il faut restaurer la sécurité, puis interviendront les développeurs. La restauration de la sécurité est l'affaire des forces de sécurité locales mais, dans ce type de situation, elles en sont généralement incapables. On fait donc appel aux forces de maintien de la paix des Nations unies et/ou à des interventions militaires étrangères dans le cas de mandats des Nations unies. Les grandes agences de développement doivent se préoccuper, une fois la sécurité restaurée, de la relance de l'économie et de la remise en route des services sociaux et de base.

Le malheur est que cette approche conduit à une impasse. Les 150 000 hommes des forces de l'OTAN en Afghanistan n'ont jamais pu restaurer la sécurité. Les 12 000 hommes de la Minusma au Mali ont bien du mal à assurer leur propre sécurité. Quant à l'Opération Barkhane, elle risque fort de s'essouffler dans les sables, car 4500 hommes pour sécuriser une zone qui représente 4 à 5 fois la superficie de la France, lui permettent difficilement d'avoir cette ambition.

En réalité, l'expérience mondiale en ce domaine révèle que les forces des Nations unies ne démontrent pas un niveau d'efficacité militaire suffisant pour espérer assurer la sécurité dans des contextes où il n'y a pas d'accord politique entre les belligérants et le niveau de conflictualité est élevé, cas le plus fréquent que l'on retrouve en Afghanistan tout comme au Mali. Les raisons sont multiples et vont de l'imprécision de leur mandat, à la faible qualité des troupes, au caractère hétéroclite car multinational des forces, et au compréhensible manque de motivation de soldats envoyés loin de chez eux défendre une

cause qui leur est étrangère. Quant aux interventions de forces étrangères, bien que faisant preuve d'une grande efficacité militaire, leurs effectifs tout comme leur présence sur le terrain sont insuffisants pour assurer la sécurité au quotidien une fois les forces armées hostiles repoussées ou détruites. On a vu en Afghanistan, semaine après semaine l'insécurité réapparaître dans des régions où pourtant les forces des talibans avaient été défaites par l'OTAN. Mais le problème le plus grave est que ces forces étrangères sont vite perçues comme des forces d'occupation et que leur présence finit par rapidement poser un problème politique. Rappelons-nous le « US Go Home » inscrit sur les murs de nos villes dans les années 1950, alors que les Américains venaient de libérer notre pays. Nous percevons déjà ce même type de réactions hostiles aux forces françaises au Mali.

LA RESTAURATION DE LA SÉCURITÉ EXIGE LA RECONSTRUCTION D'UN APPAREIL D'ÉTAT

Au Sahel, la destruction régulière de katibas djihadistes par les forces de Barkhane ne suffit nullement à restaurer la sécurité quotidienne des habitants. Car celle-ci exige au quotidien la présence de forces de police et de gendarmerie locales compétentes, formées, respectueuses des droits de l'homme, et à l'écoute des besoins de la population. Or que voit-on dans la quasi-totalité des situations ? Les forces armées étrangères repoussent les forces rebelles et, soit la gendarmerie est absente (on la voit prendre le large au centre du Mali dès que l'insécurité devient sérieuse), soit elle revient en prédateur pour participer au pillage des malheureux villageois.

Tant l'expérience dans les Balkans et en Afghanistan que la littérature spécialisée¹ mettent en évidence le fait que « *la restauration de la sécurité exige de reconstruire un appareil d'Etat* », sérieux, efficace, ce qui suppose en priorité la reconstruction d'armées multiethniques soumises au pouvoir civil, de forces de police et de gendarmerie bien formées et bien équipées, respectueuses des droits de l'homme, la mise en place d'une administration territoriale compétente disposant d'un minimum de moyens financiers d'intervention et, enfin, d'un système judiciaire non corrompu capable de répondre aux besoins de justice dans tout le pays et pas seulement dans la capitale. Cette reconstruction et mise en place d'un appareil d'Etat doit bien sûr s'accompagner d'un effort de développement considérable pour tenter d'offrir des emplois aux jeunes en déshérence, de relancer pour cela l'agriculture et toute l'économie rurale, et de gérer au mieux les tensions locales tant politiques qu'ethniques.

Il faut, autrement dit, dans ces situations, non seulement éteindre les « départs de feu », comme lors de l'opération Serval au Mali, mais aussi et surtout, « désamorcer les poudrières ». Car, comme on le constate actuellement autour du Lac Tchad et au nord-est du Nigéria, la destruction des principales capacités militaires de Boko Haram ne règle nullement le conflit et ne permet pas à lui seul de restaurer la sécurité, si les problèmes sous-jacents ne sont pas traités en parallèle,

¹ Voir ainsi « *Fixing Failed State* » de Ashraf Ghani et Clare Lockart, Oxford University Press, 2008.

qu'il s'agisse de l'absence d'Etat qui n'assure plus ni sécurité au quotidien ni administration ni justice, de l'emploi des jeunes, de l'agriculture en déshérence, ou des tensions locales politiques ou ethniques.

« Désamorcer » ces « poudrières » suppose, certes, des accords politiques pour réduire les tensions en particulier interethniques. Mais ils supposent aussi que l'on traite sans attendre les divers défis auxquels sont confrontées ces régions par la combinaison d'une profonde reconstruction de l'Etat et d'actions vigoureuses de développement² -

CETTE RECONSTRUCTION D'UN APPAREIL D'ÉTAT EST UNE TÂCHE DIFFICILE

Désamorcer ces poudrières suppose ainsi la reprise du contrôle de régions et de populations qui ont partiellement ou totalement échappé au pouvoir de l'Etat. Ceci suppose de renforcer considérablement non seulement les forces armées nationales, mais aussi de consolider - ou dans beaucoup de cas de reconstruire comme nous l'avons vu - l'ensemble des autres institutions régaliennes, c'est-à-dire la gendarmerie, la police, la justice locale et l'administration territoriale. Mais un tel renforcement pose de difficiles problèmes.

Sur le plan technique

La reprise en main des institutions régaliennes exige beaucoup plus que des programmes de formation et d'équipement dont on mesure l'échec en Afghanistan, où la police qui a bénéficié pendant 15 ans de tels appuis est toujours une mafia comme en 2002. Cette reprise en main exige en réalité des réformes profondes, portant en particulier sur l'organisation des services, la gestion de la maintenance et l'introduction de méthodes modernes de gestion des ressources humaines notamment pour l'encadrement.

Sur le plan politique

Ce type de réforme est difficile car il exige l'abandon des pratiques clientélistes si fréquentes en ces pays où l'appartenance à tel ou tel réseau est généralement plus importante que l'expérience ou la compétence. L'expérience acquise en dehors du secteur régalien montre que surmonter ces difficultés est particulièrement difficile sans la présence d'un bailleur, de ses ressources et de ses conditionnalités. Nombre d'institutions publiques, des ministères des Finances aux sociétés d'énergie, ont ainsi été

² Thème ne faisant pas l'objet de cet article -et qui dans ces pays pauvres, devront pour l'essentiel être financées par une aide internationale dont les objectifs et les méthodes d'action devront être profondément revus.

efficacement reconstruites grâce à l'appui d'un bailleur. Mais ce type d'appui est actuellement impossible dans le secteur régalien.

Sur le plan financier, le principal obstacle

Ce type de réforme et de reconstruction du secteur régalien est actuellement impossible à mettre en œuvre par les pays sahéliens. Quelques données macro financières peuvent ici éclairer le débat. Le rapport de la fiscalité au PIB de ces pays est en effet de l'ordre de 17 à 18 %, à cause de leur pauvreté, et le déficit structurel couvert par l'aide extérieure dépasse souvent 8 à 10 % de leur PIB. Il ne leur est pas possible de financer à la fois leur développement, par exemple dans le secteur rural qui est gravement sous financé, des dépenses sociales qui explosent à cause de leur démographie, et des dépenses de sécurité qui ont été multipliées par 3 ou 4 en quelques années. Ces dernières dépassent maintenant 6 à 7 % de leur PIB³. Or ce niveau de dépenses de sécurité est néanmoins insuffisant pour faire face aux nouvelles menaces. Ces pays sont donc dans une double impasse : budgétaire et sécuritaire.

CETTE RECONSTRUCTION D'UN APPAREIL D'ÉTAT EST IMPOSSIBLE SANS UN APPUI FINANCIER DES BAILLEURS

La prise en charge au moins partielle des dépenses de sécurité de ces pays par l'Union européenne et / ou par un groupe de pays donateurs est ainsi indispensable pour éviter que la dégradation sécuritaire ne paralyse l'effort massif et parallèle de développement qui s'impose. Il ne s'agit plus en effet de se limiter à financer de la formation et donner un peu de matériel aux institutions régaliennes comme c'est actuellement le cas. Il va falloir payer les salaires, prendre en charge une part de leur logistique, réformer la gestion de leurs ressources humaines et équiper les unités. D'ailleurs, seul l'apport de telles ressources permettra d'aborder au plus haut niveau de l'Etat le problème du clientélisme qui mine l'efficacité des institutions régaliennes. Bref, une mutualisation des dépenses de sécurité est incontournable au Sahel.

Le problème au niveau de la communauté internationale n'est nullement financier. Equiper, former et financer pendant un an un bataillon sahélien coûte environ 15 millions de dollars. Le coût de l'opération Barkhane est supérieur à 650 millions d'euros par an, celui de la Minusma pour le seul Mali est de l'ordre de 1 milliard de dollars, alors que le montant du XI^e FED couvrant la période 2014-2020 est de 30 milliards d'euros... L'argent ne manque donc pas. Mais il n'existe pas de dispositif budgétaire spécifique

³ Contre moins de 2 % dans les pays OCDE....

pour mobiliser ces ressources pour ce type d'usage.

Une telle prise en charge serait pourtant justifiée pour trois raisons : (1) cela coûterait infiniment moins cher qu'une intervention militaire occidentale qui conduirait de toute manière à une impasse au vu des forces disponibles et de l'étendue des territoires en question ; (2) la sécurité de ces vastes régions constitue un bien public régional voire mondial et à ce titre justifie une prise en charge mutualisée ; (3) c'est la seule manière crédible d'assurer la sécurité de ces régions et d'éviter leur « afghanisation ». Mais cette proposition bien que logique, se heurte à de multiples obstacles juridiques, statutaires et politiques.

Face aux dérapages budgétaires de ces pays liés à l'explosion des dépenses de sécurité, la réponse du FMI auquel ils font appel est actuellement (et fort logiquement pour une institution dont le rôle est de dénoncer les déficits non financés) la « consolidation fiscale », c'est-à-dire une demande de réduction de leurs dépenses globales. Etant donné le caractère incontournable des dépenses de sécurité, la conséquence de cette approche ne peut être qu'une baisse des dépenses sociales et de développement qui va aggraver la pauvreté et fragiliser encore plus ces pays. Cette situation n'est pourtant pas insoluble si l'on accepte de sortir de l'orthodoxie.

LA « MUTUALISATION » DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ DES PAYS SAHÉLIENS SUPPOSE UNE SORTIE DE L'ORTHODOXIE

Une première solution consiste à exercer de fortes pressions politiques (la France a pour cela un rôle à jouer) pour que les donateurs internationaux acceptent de financer au moins le renforcement des appareils régaliens de ces pays en dehors des strictes dépenses militaires. Ils doivent ainsi accepter de financer le renforcement de la police, de la gendarmerie, des systèmes pénitentiaires, de la justice et de l'administration territoriale, tout comme ils financent le renforcement des institutions assurant l'éducation et la santé. Il s'agit dans tous ces cas de biens publics qui doivent être éligibles aux financements d'aide.

En parallèle les dépenses militaires et de sécurité devront apparaître aux budgets pour leur montant effectif et non comme actuellement pour des montants notablement sous-évalués conduisant à des collectifs budgétaires. Les déficits accrus devront ensuite être financés par des appuis budgétaires accrus qui, même s'ils sont affectés à des dépenses sociales ou de développement, permettront de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Le principal bailleur pour ce secteur dans le Sahel devrait être l'Union

européenne dont on mesure les réticences à l'aune des 50 millions d'euros qu'elle propose pour la constitution de la force multilatérale africaine des pays du G5 alors que les besoins sont de l'ordre de 450 millions... La fongibilité des ressources budgétaires permet en effet un financement indirect des dépenses de sécurité⁴. Ce principe implique néanmoins de résoudre divers problèmes.

Il importe en effet pour rassurer les bailleurs extérieurs d'introduire rationalité et transparence dans le secteur de la sécurité qui est accusé à tort ou à raison de pagaille et d'opacité. Ceci suppose la préparation de livres blancs identifiant avec précision les nouvelles menaces et les moyens d'y parer, et de lois de programmation militaire précisant tant les besoins militaires que ceux de nature régaliennne. La qualité de ces travaux pourrait être vérifiée par les partenaires qui appuient leurs efforts militaires.

La mise en œuvre de ces recommandations suppose une négociation des pays concernés avec leurs partenaires, en particulier européens. Son but est de faire reconnaître par ces derniers le problème crucial que constitue la sécurité de ces régions, le caractère incontournable de déficits budgétaires accrus liés à l'effort sécuritaire requis, et la nécessité d'un financement externe de ces déficits de manière pluriannuelle afin d'éviter chaque année des gaps financiers et des impasses sécuritaires.

Une fois cet accord obtenu, le coût réel des dépenses de sécurité doit ensuite être intégré dans la plus grande transparence dans les budgets et les tableaux des opérations financières qui servent de cadre de négociations avec le FMI et la Banque mondiale. L'accord de ces institutions devrait alors être aisé à obtenir si les gaps financiers correspondants peuvent être couverts par des donateurs bilatéraux ou l'Union Européenne.

Rappelons qu'un tel programme serait néanmoins vain s'il n'était pas accompagné des actions de développement qui ne font pas l'objet de cette note, mais qu'il ne faut certes pas oublier. ■

⁴ C'est ainsi que le gouvernement algérien a fait indirectement financer par le FMI le coût budgétaire d'une bonne part de ses dépenses de sécurité liées au déclenchement de la guerre civile en 1993-1994.

SAHEL : FACE À L'INSÉCURITÉ, L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NE PEUT SE CONTENTER DE SLOGANS

PAR

Serge MICHAILOF

CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS, ANCIEN DIRECTEUR À LA BANQUE MONDIALE, ANCIEN DIRECTEUR
EXECUTIF DE L'AFD, AUTEUR DE « AFRICANISTAN, L'AFRIQUE EN CRISE VA-T-ELLE SE RETROUVER
DANS NOS BANLIEUES ? » (FAYARD, 2015)

*Ce document a été préparé pour la 4^e édition du Forum International de Dakar sur la Paix et la
Sécurité en Afrique.*

LES NOTES DE L'IRIS / DÉCEMBRE 2017

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org