

**EN QUOI LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION PEUVENT-ELLES AMELIORER LA GOUVERNANCE ET LA SECURITE ? – L'EXPERIENCE DE LA STRATEGIE POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA SECURITE DES ZONES SAHELO-SAHARIENNES DU NIGER (SDS SAHEL-NIGER)**

*Najim Elhadj Mohamed, Secrétaire Exécutif SDS Sahel-Niger, [najim.elhadjmohamed@yahoo.fr](mailto:najim.elhadjmohamed@yahoo.fr)*

**Résumé**

*Les zones sahélo-sahariennes du Niger sont confrontées à plusieurs facteurs d'insécurité qui influent fortement sur leur développement. Les conditions agro-climatiques et écologiques, austères et en dégradation, accentuent la pauvreté et la détérioration du potentiel productif en milieu pastoral. Ces zones connaissent aussi une situation d'insécurité complexe liée à des enjeux géostratégiques, du fait de la position géographique du pays à l'intersection du Sahara oriental et occidental, à la situation en Libye, au Mali et au Nigéria. S'ajoute à celles-ci un bilan en demi-teinte de la gestion des accords de paix suite aux rebellions que le pays a connu dans les années 80-90.*

*C'est par une démarche d'analyse participative profonde et réaliste de la problématique spécifique de sécurité et de développement de ces espaces que la SDS a été conçue au Niger. Son objectif principal est de contribuer au développement économique et social du pays en général et en priorité dans les zones à vocation pastorale des zones sahélo-sahariennes du Niger, fondées sur des conditions durables de paix et de sécurité des personnes et des biens. Cette stratégie vise plus spécifiquement à agir simultanément sur la sécurité, l'économie locale, les services publics, la gouvernance et l'insertion des rapatriés.*

*Elle veut en premier lieu assurer la sécurité des personnes et des biens dans toutes les zones sahélo-sahariennes du pays, en renforçant la sécurité des centres urbains et ruraux et des frontières, en impliquant et responsabilisant les populations dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé sous toutes ses formes et le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité.*

*Elle veut également créer et renforcer l'accès des populations aux opportunités économiques par le renforcement des capacités de production et de commercialisation des produits agro-sylvo-pastoraux et de l'artisanat, la préservation et la gestion durable des ressources naturelles, la promotion du tourisme et l'amélioration de l'accès aux opportunités d'emploi particulièrement pour les jeunes.*

*La SDS vise aussi à améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base par l'amélioration de l'offre éducative, l'accroissement de l'accès aux services et soins de qualité, l'amélioration de la couverture des besoins en eau et l'accès aux ouvrages d'assainissement. L'amélioration de la gouvernance locale et communautaire et le renforcement des capacités de réaction sont également pris en compte pour faire face aux trafics illicites, à la criminalité organisée et au terrorisme. Enfin la SDS veut assurer l'insertion socioéconomique des rapatriés forcés par l'appui à l'installation, le renforcement des capacités dans l'exploitation des opportunités socioéconomiques et la sécurité alimentaire et l'accès à l'emploi, de manière durable.*

*Les communes nées du processus de décentralisation sont privilégiées comme principale porte d'entrée de ces actions, pour une meilleure prise en compte des véritables préoccupations des populations, afin de mieux lutter contre l'expansion de l'économie criminelle, le mal-développement, la mal-gouvernance et la pauvreté. Le renforcement des capacités de gouvernance accompagnera cette dynamique de conscientisation et de responsabilisation des parties prenantes à différents niveaux pour garantir et préserver la paix, le développement et la sécurité dans l'espace sahélo-saharien.*

*Le contexte international et national, la volonté politique, la grande attente des populations cibles et l'adhésion des partenaires constituent des atouts majeurs pour l'élaboration d'une stratégie qui concilie la paix, la sécurité et le développement. La SDS est prise en compte dans le Plan de Développement Economique et Social 2012-2015, dont le financement a été bouclé lors de la table ronde de Paris. Cependant la mobilisation des ressources avec un budget estimé à plus de 1266 milliards de FCFA constitue le plus grand des défis. Le principal partenaire de la SDS est l'Union Européenne et l'Etat s'est engagé à assurer 50% du financement. Des contributions sont également attendues des autres PTF, des ONG, du secteur privé, des entités décentralisées et des populations.*

## Le contexte

La problématique de la sécurité dans les zones sahélo-sahariennes du Niger est intimement liée à celle du développement dans ces zones.

Pastorales et agro-pastorales par excellence, ces zones présentent des caractéristiques agro-climatiques et écologiques qui exposent les populations qui y vivent à une très grande vulnérabilité face aux multiples chocs dans leurs conditions de vie. Ces contingences agro-climatiques et écologiques se traduisent le plus souvent en crises alimentaires et nutritionnelles ; crises fourragères ; mauvaises pratiques pastorales ; dégradation de l'écosystème ; compétition sur les ressources naturelles disponibles ; perte du capital productif des ménages, notamment le bétail ; désœuvrement des populations, notamment des jeunes avec des conséquences sur le plan de la migration et de la sécurité des personnes et des biens.

Ces différentes situations, sur fond de pauvreté endémique, sont porteuses de menaces graves sur l'équilibre social, et écologique. Rappelons, à titre d'illustration, que l'une des causes de la rébellion armée dans le Nord du Niger est la paupérisation des populations des différentes communautés, par suite des sécheresses successives qui ont décimé une bonne partie de leurs troupeaux. Cette situation, alliée au sentiment d'avoir été abandonné par un État aux prises avec les turbulences politiques des années 90 et la conjoncture économique et financière défavorable du moment, a fini par rompre l'équilibre sur lequel les communautés du nord du Niger ont forgé leur destin commun en symbiose avec les autres communautés du pays.

Par ailleurs, cette insécurité ambiante a contribué à limiter la couverture des zones ciblées en services sociaux de base (éducation, santé, hydraulique, etc.), à perturber l'accès à ces services par les populations et à compromettre les investissements importants en matière d'infrastructures de base pour le développement économique et social de ces zones.

La problématique de l'insécurité dans le nord et le nord-est du Niger est multidimensionnelle et complexe. Cette complexité est à la mesure des enjeux importants sur le plan du développement économique, social et culturel du pays dans son ensemble, des zones ciblées mais également de toute la sous-région sahélo-saharienne. Elle tient également aux enjeux géostratégiques liés à un territoire au sous-sol prometteur, qui attise les convoitises et dans lequel se mêlent intérêts concurrents et influences extérieures.

Au titre des grands enjeux qui caractérisent les zones sahélo-sahariennes du Niger, il faut noter également les récentes découvertes de pétrole sur le plateau du Mangueni dans le Kawar (Agadez) et dans la zone d'Agadem (*Diffa*).

Espaces vitaux pour le développement de l'élevage, les zones sahélo-sahariennes du Niger sont par excellence des zones de pâturage et de transhumance et disposent de plus de 2/3 du cheptel nigérien. Ce capital bétail important contribue de manière très significative à la formation du PIB.

L'importance des conflits armés se situe sur le plan de l'isolement des zones concernées et de l'affectation d'une grande partie des ressources de l'État à la garantie de la sécurité au détriment des actions de développement. Par ailleurs, même si ces situations de conflits armés ont officiellement pris fin, il demeure que les zones concernées sont encore le théâtre d'insécurité que d'aucuns ont qualifié de « résiduelle », mais qui portent gravement atteinte aux déplacements des personnes et des biens ainsi qu'à l'exécution des activités de développement.

Les zones, théâtres des rébellions armées, sont également concernées par des menaces liées aux trafics illicites et à la violence, mais chacune connaît une forme singulière de violence. Le Nord Tillabéry est en proie aux violences intercommunautaires entre éleveurs nigériens et maliens et constitue la zone de pénétration d'Al-Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) au Niger. Les zones Nord de Tahoua et d'Agadez font partie des itinéraires des trafiquants de tout genre, y compris les éléments d'AQMI. Les montagnes de l'Air servent de zones de repli aux bandes armées. Dans les zones Est de Zinder et de Diffa, la rébellion Toubou a laissé des conflits intercommunautaires non cicatrisés.

L'exploitation du pétrole, la proximité de la frontière tchadienne et la situation en Libye font peser des menaces sur la quiétude des populations. La secte nigériane *Boko Haram*, active dans l'État de Maiduguri, pourrait influencer la population frontalière de la région de Diffa.

Les zones sahariennes et sahélo-sahariennes, espaces situés au cœur du grand Sahel, constituent un enjeu sécuritaire prioritaire et urgent pour le Niger et pour l'ensemble des pays riverains du Sahara. En effet, on assiste, depuis quelques années, à une sorte d'enchevêtrement entre plusieurs acteurs avec des intérêts souvent concurrents : le Gouvernement et ses partenaires au développement ont pour but de maîtriser et d'exploiter le potentiel des ressources minières qui prolifèrent dans ces zones ; les trafiquants en tout genre (drogues, êtres humains, armes, cigarettes, alcool, etc.) utilisent cet espace comme refuge et plaque tournante de leurs activités criminelles ; AQMI a déplacé le centre de gravité de ses activités terroristes pour se réfugier dans la zone sahélienne où elle a trouvé une sorte de sanctuaire sous la pression de la lutte anti-terroriste menée par l'Algérie.

La situation d'insécurité récurrente dans les zones ciblées est davantage aggravée depuis plusieurs mois par le retour massif dans des conditions difficiles de plusieurs milliers de nigériens et d'autres ressortissants des pays voisins. Ce reflux massif inattendu pose un véritable problème humanitaire grave dans un contexte d'insécurité et ce, en raison d'une forte circulation d'armes à feu dans la zone liée au conflit armé en Libye et dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest, mais également à divers trafics illicites.

Ainsi, plus de 260.000 nigériens ont été contraints de revenir au pays dans des conditions extrêmement difficiles et démunis de tout. Cette situation constitue une tension supplémentaire dans les zones de forte concentration, dont la situation alimentaire est déjà critique. Il s'agit particulièrement des régions de Tahoua, Agadez, Tillabéry, Zinder et Diffa.

À toutes ces conséquences sur la sécurité alimentaire des ménages et les échanges économiques, s'ajoutent un autre défi de taille pour le Niger et d'autres pays de la zone sahélo-saharienne : la prolifération des armes de guerre, la multiplication des actions armées, le renforcement des groupes radicaux tels qu'AQMI et la situation au Mali.

### **Pourquoi une stratégie pour le développement et la sécurité ?**

En effet, le Niger a connu un conflit armé dans sa partie septentrionale, les circonstances de la cessation des hostilités (une paix mal négociée) et l'absence des perspectives socioéconomiques pour les jeunes en général et les ex-combattants en particulier, ne sont pas en faveur d'une paix durable dans la zone. Certains se sont reconvertis dans des activités illicites (attaques à main armée, trafic de cigarettes, d'armes, de drogue, etc.). Il subsiste alors un risque assez important de récupération de ces jeunes par des groupes radicaux comme AQMI, ou leur manipulation par d'autres acteurs à des fins de revendication ou d'actions d'ordre politique.

C'est donc pour faire face à cette situation que la SDS Sahel-Niger préconise la prise en charge de cette problématique aux conséquences graves sur les conditions de vie des populations des zones concernées.

Pour répondre aux différents éléments du contexte et de la problématique de développement dans les zones sahélo-sahariennes du Niger, le Gouvernement doit faire des choix stratégiques qui influenceront significativement et positivement la dynamique de développement socioéconomique de ces zones. Si l'impulsion vient du Gouvernement, elle est cependant largement commandée par les enjeux stratégiques de développement de ces zones et la recherche du bien être individuel et collectif des communautés qui y vivent et qui doivent s'épanouir dans la quiétude et la symbiose intra- et intercommunautaire.

Ces choix stratégiques participent également de la volonté et de l'engagement du Gouvernement du Niger de rechercher des solutions durables pour assurer la sécurisation des investissements économiques, industriels et sociaux qui sont dans une phase critique de réalisation, tout en préservant l'équilibre écologique et social dans les zones ciblées.

La présente Stratégie a pour ambition d'être une réponse *nationale* aux défis sécuritaires internes et externes qui freinent les efforts de développement et de croissance socioéconomique des pays sahélo-

sahariens. Son véritable challenge est de prendre en charge la problématique spécifique de sécurité dans notre pays comme une question fondamentale, complexe, nécessitant une attention soutenue et un engagement ferme de tous en vue de lui apporter des solutions adéquates et pérennes.

La principale caractéristique de cette stratégie, qui consacre une approche *innovante* de la problématique sécuritaire, est le lien qu'elle établit fortement entre sécurité et développement. L'articulation entre ces deux éléments est étroitement prise en compte. En effet, celle-ci est basée sur le postulat que le « tout sécuritaire » n'est pas forcément la réponse appropriée et unique aux menaces multiples et à l'insécurité. Le développement socio-économique des régions, notamment la création des infrastructures routières, des écoles, des établissements de santé, des ouvrages hydrauliques pastoraux, des activités génératrices de revenus, de l'emploi principalement pour les jeunes, etc., est une option royale pour contrer les tentatives d'exploitation de la misère des jeunes par les organisations criminelles et les acteurs du crime organisé. En somme, l'option choisie est de stabiliser les régions sur le plan sécuritaire par des actions de développement.

Dans cette perspective, l'objectif stratégique de la présente démarche est de marquer significativement la présence de l'État dans ces régions afin que les populations aient le sentiment qu'elles sont prises en charge par les pouvoirs publics.

Elle a été conçue sur la base d'une analyse participative profonde et réaliste de la problématique spécifique relative aux conditions de sécurité et au développement des zones sahélo-sahariennes du Niger. Aussi, au regard des défis et enjeux majeurs qu'elle entend prendre en charge à tous les niveaux (local, national et international), cette initiative a vocation à être intégrée dans le cadre d'une contribution au développement d'une synergie régionale et à la convergence des efforts ciblant la sécurité et le bien-être individuel et collectif des populations qui vivent sur l'ensemble des pays de la bande sahélo-saharienne. L'élaboration de la SDS, procède de la volonté du Gouvernement et de ses partenaires à concilier la problématique de la paix et de la sécurité à celle du développement.

La SDS est un véritable outil d'aménagement du territoire qui vise essentiellement (i) à consolider les accords de paix, (ii) à corriger les disparités, (iii) à proposer une alternative crédible contre l'expansion de l'économie criminelle, (iv) à impulser une dynamique plus forte de développement économique, social et culturel des zones sahélo-sahariennes du Niger et (v) à accélérer l'atteinte des OMD.

L'objectif général de la SDS Sahel-Niger est de contribuer au développement économique et social du pays en général et dans les zones concernées en particulier, en créant les conditions durables de paix et de sécurité. Plus spécifiquement la stratégie vise (i) à assurer la sécurité des personnes et des biens dans toutes les zones sahélo-sahariennes du pays, (ii) à créer et renforcer l'accès des populations aux opportunités économiques, (iii) à améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base, (iv) à améliorer la gouvernance locale et communautaire et (v) à assurer l'insertion socio-économique des rapatriés de Libye, de Côte d'Ivoire, du Nigeria, de l'Algérie et du Mali.

### **L'approche méthodologique de mise en œuvre**

La stratégie s'est inspirée de la stratégie élaborée par l'UE. Elle a été écrite par des experts nationaux, puis adoptée par le Gouvernement en Conseil des Ministres. Un lancement officiel de la SDS présidé par le Premier Ministre a eu lieu et a regroupé les membres du gouvernement, les institutions de la République, le parlement, le corps diplomatique, l'administration centrale, les forces de défense et de sécurité, les organisations de la société civile et du secteur privé.

Une mission a été conduite dans toutes les régions du pays afin de :

- informer les autorités administratives et coutumières et définir de manière participative et consensuelle les actions prioritaires à entreprendre ;
- s'entretenir avec les Présidents des conseils communaux et régionaux en vue d'actualiser les Plans de Développement Communaux, les Plans de Développement Régionaux et de valider les propositions d'actions ;
- collecter une documentation actualisée sur le développement des communes de concentration.

À l'issue de ces missions, le secrétariat exécutif a circonscrit la zone de concentration de ses activités en déterminant des critères d'appartenance à l'espace sahélo-saharien. C'est ainsi que les critères suivants ont été retenus :

- appartenir à la bande saharienne de la zone sahélo-saharienne, enclavée et éloignée des centres urbains ;
- Avoir un climat de sécurité en déliquescence ;
- Avoir un chômage quasi généralisé des jeunes ;
- Constater l'absence ou la faible présence des partenaires techniques et financiers, des projets et programmes de développement ;
- Situer dans la zone d'extraction des ressources minières et minérales ;
- Constituer un espace vital pour l'élevage et avoir une vocation pastorale ;
- Disposer de rapatriés forcés de Côte d'Ivoire, du Nigeria, de l'Algérie, de la Libye et tout récemment des réfugiés du Mali ;
- Avoir une situation de pauvreté endémique ;
- Se situer dans un environnement physique et écologique austère ;
- Avoir une grande vulnérabilité aux aléas climatiques ;
- Enregistrer une insécurité alimentaire chronique.

C'est ainsi que la zone prioritaire d'action couvre 6 régions, 34 départements et 70 communes (un peu plus d'un quart des communes), 8.128 villages et hameaux, 1.044.662 km<sup>2</sup>, soit environ 80 % du territoire, 3.197.573 habitants, soit environ 20 % de la population.

Après la détermination de la zone d'action, le SE SDS s'est engagé dans une approche fortement participative à la formulation de son plan d'actions prioritaires à différents niveaux et avec tous les acteurs parties prenantes au processus.

A cet effet, les actions prévues par axe stratégique de la SDS par commune, département et région ont été prises en compte et priorisées. La cohérence entre les différentes actions prioritaires par axe stratégique dans une optique de synergie d'actions et de complémentarité a été examinée.

Le SE de la SDS a conçu une fiche d'identification qui donne toutes les informations physico-naturelles et socioéconomiques nécessaires à la bonne connaissance des communes et faisant l'état des lieux des indicateurs de développement.

Les communes constitueront la porte d'entrée pour les actions envisagées par la SDS. La programmation prendra en compte la situation de référence de chaque commune à partir de laquelle, il sera envisagé des actions dans les domaines d'intervention de la SDS. La responsabilisation, l'internalisation et l'appropriation des actions envisagées par les populations seront privilégiées.

Un plan d'actions prioritaires communal annuel sera élaboré et largement diffusé auprès de tous les acteurs concernés. Sa mise en œuvre fera l'objet d'un compte-rendu régulier au sein du conseil municipal et des associations locales des jeunes, des femmes, etc. Des indicateurs de suivi seront déterminés à différents niveaux et régulièrement renseignés. En fonction des réalisations, une contribution physique voire financière sera demandée aux populations bénéficiaires.

### **Les effets attendus**

Il s'agit de trouver à travers cette initiative :

- Des alternatives crédibles contre l'expansion de l'économie criminelle ;
- De responsabiliser et d'impliquer les populations dans la recherche de la garantie de leur propre sécurité ;

- De faire le lien fondamental et indissociable entre développement humain durable et sécurité humaine intégrale et permanente ;
- De corriger progressivement les disparités en assurant le développement harmonieux et équilibré du pays ;
- D'accélérer l'atteinte des OMD dans l'espace sahélo-saharien.

#### **Cinq grands défis à relever**

- Promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie et l'État de droit afin de disposer d'une stabilité politique, basée sur des institutions fortes et crédibles à tous les niveaux : communal, régional et national ;
- Renforcer les efforts dans les domaines de la sécurité en milieu rural, urbain, le long des frontières nationales et dans la région sahélo-saharienne ;
- Assurer la coordination, la cohérence et la synergie avec les intervenants dans les domaines de la sécurité et du développement ;
- Rechercher à maximiser les impacts attendus dans le temps et dans l'espace ;
- Mobiliser les ressources humaines, techniques et financières nécessaires à la bonne mise en œuvre de la stratégie dans les délais impartis.

#### **Conclusion**

On retiendra que cette approche privilégiant les communes, dans la formulation des actions à mener, dans leur mise en œuvre et dans la contribution au financement est de nature à garantir la réussite et l'appropriation des actions de développement sous-tendues par des politiques publiques souvent incomprises et insuffisamment opérationnalisées. La démarche « projet » ayant montré ses limites, la SDS embrasse une méthode basée sur le faire-faire responsabilisant et impliquant en priorité les compétences locales, dans un souci de transfert de compétences, d'appropriation des réalisations et de pérennisation des acquis.