



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

Mali

Analyse des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles

Note de synthèse



Mali

Analyse des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles

Note de synthèse

CITER COMME SUIT

FAO. 2021. *Mali – Analyse des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles*:
Note de synthèse. Rome.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les lignes pointillées sur les cartes représentent des frontières approximatives dont le tracé peut ne pas avoir fait l'objet d'un accord définitif. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

© FAO, 2021



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BY NC SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou telles organisations, produits ou services. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale française est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Matériel attribué à des tiers. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: publications-sales@fao.org. Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Photo de couverture: ©FAO/Swiatoslaw Wojtkowiak

Table des matières

Introduction	1
Méthodologie de l'étude	3
État des lieux des conflits	5
Typologie, causes et moteurs des conflits	6
Cartographie des protagonistes des conflits	10
Impact des conflits	12
Stratégies de gestion des conflits	15
Conclusions et recommandations	18

Introduction

La présente note découle de l'étude, réalisée au Mali, dans le cadre de la mise en œuvre du projet régional intitulé «*Renforcer la résilience des populations pastorales et agropastorales transfrontalières dans les zones prioritaires du Sahel*»¹. Initié par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ce projet vise à «contribuer à la résilience des populations pastorales et agropastorales transfrontalières dans les zones prioritaires du Sahel (définies par le G5 Sahel) pour prévenir et atténuer l'impact des risques agroclimatiques et sécuritaires sur la sécurité alimentaire, à travers des actions innovantes et structurantes».²

De manière générale, la recherche menée par l'équipe au niveau local avait pour objectif de fournir des éléments permettant de comprendre la dynamique des conflits autour des ressources naturelles et d'évaluer la légitimité et l'efficacité des différents types de mécanismes de gestion de ces conflits au Mali, principalement dans les trois régions de la zone d'intervention du projet (Mopti, Gao et Ménaka).

Le Mali est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique de l'Ouest. Son produit national brut par habitant est évalué à 671 USD, ce qui plaçait ce pays en 2018 au 182^e rang selon l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement. En 2015, sa population était estimée à 18,14 millions, avec une densité de 12,8 habitants au km². Sa population est jeune, avec une large proportion (54,9 pour cent) établie en zone rurale. Le secteur agricole est le principal pourvoyeur d'emplois dans la mesure où il occupe 72,9 pour cent de la population active.

En raison de la prépondérance économique du secteur primaire, le Mali reste extrêmement dépendant des ressources naturelles et tout aussi vulnérable face aux effets néfastes du changement climatique. En outre, la détérioration des écosystèmes affecte durement les populations rurales, avec pour conséquences de très faibles performances en matière de gouvernance environnementale. Sur le plan social, les inégalités entre les sexes sont présentes à tous les niveaux et contribuent à créer ou à exacerber les tensions entre les différents groupes sociaux. En plus des tensions marquées sur le plan social, l'insécurité au Mali est liée à la présence de groupes armés non étatiques qui paralysent depuis 2012 les activités économiques au nord du pays. On constate également que l'insécurité a gagné du terrain dans le Delta intérieur (région de Mopti).

En partant de cette situation complexe, l'étude a permis de dresser un état des lieux des conflits liés aux ressources naturelles dans la zone d'intervention du projet. Elle a également servi à établir un diagnostic précis de la situation des conflits, permettant d'aboutir à un cadre d'action intégrant à la fois des propositions pour améliorer l'efficacité

¹ Ce projet est exécuté dans le cadre du Programme de partenariat FAO-Union européenne du Réseau mondial contre les crises alimentaires (GNAFC).

² Document de projet «*Renforcer la résilience des populations pastorales et agropastorales transfrontalières dans les zones prioritaires du Sahel*»

des mécanismes de prévention des conflits, des recommandations pour la conception et la mise en œuvre de projets intégrant cette problématique, ainsi que des propositions portant sur la structuration et le contenu d'un module d'animation et de formation consacré à la prévention des conflits.

Cette note propose une synthèse des principaux résultats de l'étude menée au Mali. Après un rappel des orientations méthodologiques qui ont guidé la démarche de recherche, cette synthèse met l'accent sur les éléments saillants de l'analyse. Il s'agit notamment de l'état des lieux des conflits, de la typologie, des causes et moteurs de conflits, de la cartographie des parties prenantes, des impacts et stratégies de gestion des conflits. Enfin, les recommandations issues de l'étude seront présentées, ainsi que celles destinées à améliorer la prise en compte des situations de conflit dans le cadre de résultats du projet.

Méthodologie de l'étude

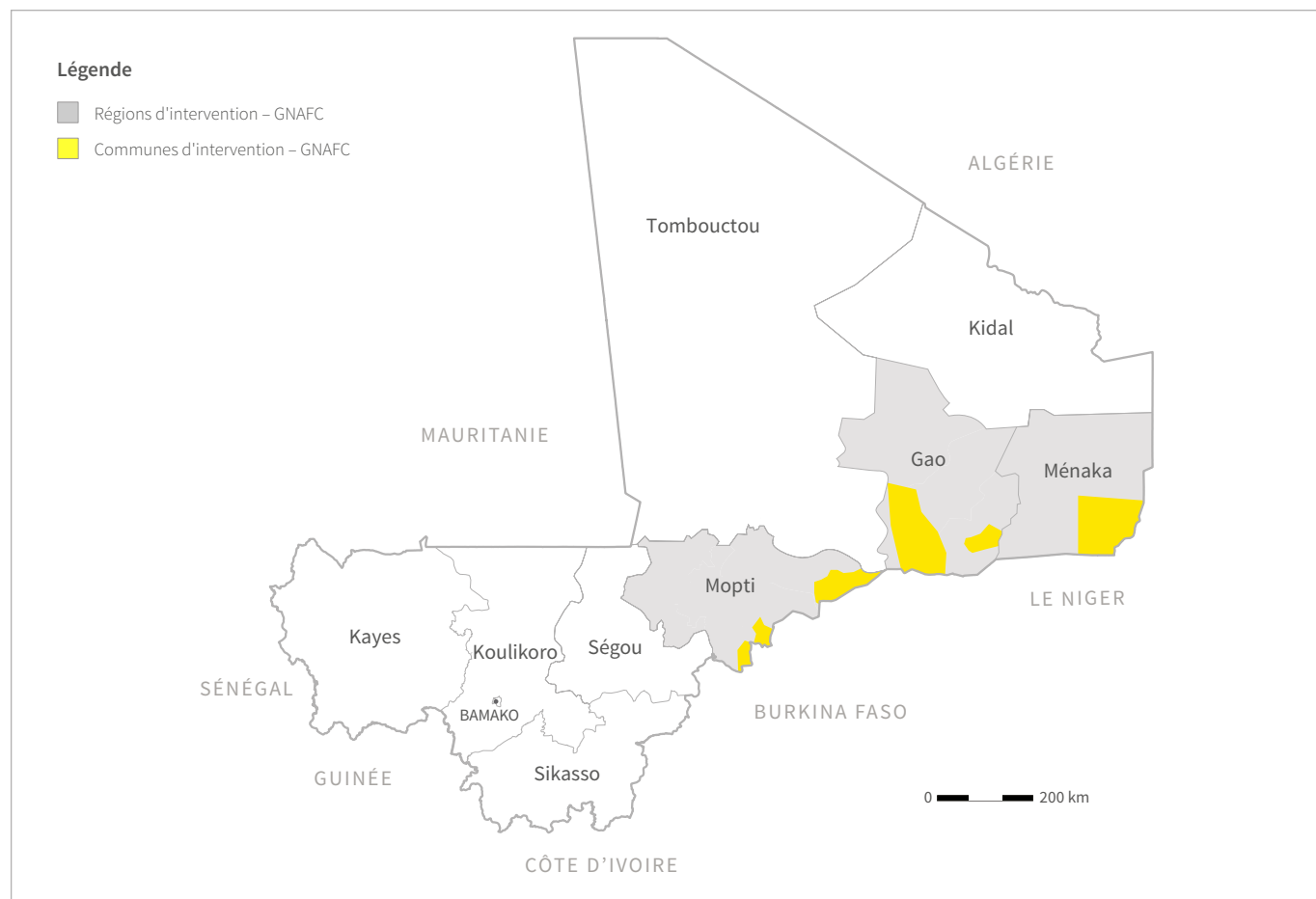
Pour rappel, la recherche avait pour objectifs spécifiques de: (i) dresser l'inventaire des connaissances portant sur les conflits liés aux ressources naturelles (typologie, causes structurelles, moteurs, conséquences, fréquence en lien avec les dynamiques sous-jacentes, cartographie des parties prenantes, typologie et efficacité des mécanismes de prévention et de gestion des conflits); (ii) mettre en place des groupes de discussion avec des informateurs clés dans la zone d'intervention du projet, en vue d'avoir une compréhension contextualisée des conflits liés ou non aux ressources naturelles et collecter des informations et des données utiles pour étayer, ajuster ou affiner les constats et analyses issus de la revue documentaire; et (iii) faciliter les échanges au sein d'un groupe de travail restreint comprenant des personnes avec des ressources compétentes sur la thématique des conflits, afin d'approfondir l'état des lieux des connaissances portant sur les conflits liés ou non aux ressources naturelles.

En prenant en considération ces objectifs, la mise en œuvre de l'étude a reposé sur la coordination de l'équipe du projet, sous l'égide du Ministère chargé du secteur de l'élevage. Un consultant national a été recruté pour apporter un appui au groupe de travail restreint mis en place pour les besoins de la mission.

En termes de représentativité, l'étude a porté sur un échantillon de neuf communes réparties dans trois régions. Ces communes sont les suivantes: Baye, Mondoro et Koro pour la région de Mopti; Tessit, N'Tillit et Tin-Hamma pour la région de Gao; et Alata, Tamalet et Inchinanane pour la région de Ménaka.

Pour ce qui est des investigations, la démarche adoptée a reposé sur une approche participative, analytique, rétrospective et prospective. Cette approche a été structurée en sept étapes: (i) un examen de la littérature se rapportant aux pratiques de gestion des conflits liés aux ressources naturelles et à la crise sécuritaire; (ii) l'organisation de groupes de discussion avec des informateurs clés dans la zone d'intervention du projet; (iii) l'élaboration d'un rapport de présentation de l'inventaire des connaissances portant sur les conflits, destiné à alimenter les discussions et les réflexions du groupe de travail restreint; (iv) la facilitation des échanges au sein du groupe de travail restreint; (v) la mise en forme des résultats des discussions du groupe de travail et l'élaboration du rapport consolidé d'analyse des conflits, intégrant notamment les éléments issus de l'analyse documentaire et les résultats des enquêtes restreintes; (vi) la mise en place d'un atelier national afin de présenter les résultats et rédiger un compte rendu de la rencontre; et (vii) la finalisation du rapport national d'analyse des conflits.

Figure 1. Zones d'intervention du projet «Renforcer la résilience des populations pastorales et agropastorales transfrontalières dans les zones prioritaires du Sahel»



Source: FAO. 2020. Document de projet interne.

État des lieux des conflits

D'un point de vue historique, divers conflits ont toujours existé au Mali. En effet, les désaccords ainsi que les tensions sociales ou politiques qui dégénèrent en conflits ouverts sont inhérents à l'enjeu de vivre ensemble au sein d'un univers social marqué par la diversité des acteurs et par sa complexité.

Toutefois, la recherche menée au niveau des communes concernées par l'étude révèle l'existence de trois grands ordres de conflits. Il s'agit des conflits liés aux ressources naturelles, de ceux liés au contrôle du pouvoir par l'État et à la gouvernance, ainsi que de ceux découlant de l'insécurité qui prévaut dans le pays.

Les ressources naturelles sont de nature très diversifiée. Elles incluent des ressources renouvelables et non renouvelables, en l'occurrence des minéraux, du pétrole et du gaz, les terres, les forêts, les ressources marines, l'eau et bien d'autres ressources. Dans le cadre de cette étude, le questionnement se rapporte surtout aux conflits liés aux ressources agrosylvopastorales.

La plupart des conflits liés aux ressources naturelles s'inscrivent dans la dialectique des interactions entre l'homme et son environnement, entre les communautés, les populations et le mode de gouvernance, entre les autorités et les administrés. C'est justement pour cette raison que les conflits liés aux ressources naturelles impliquent des parties prenantes plus ou moins nombreuses et caractérisées par des sensibilités diverses et des perceptions différentes des problèmes.

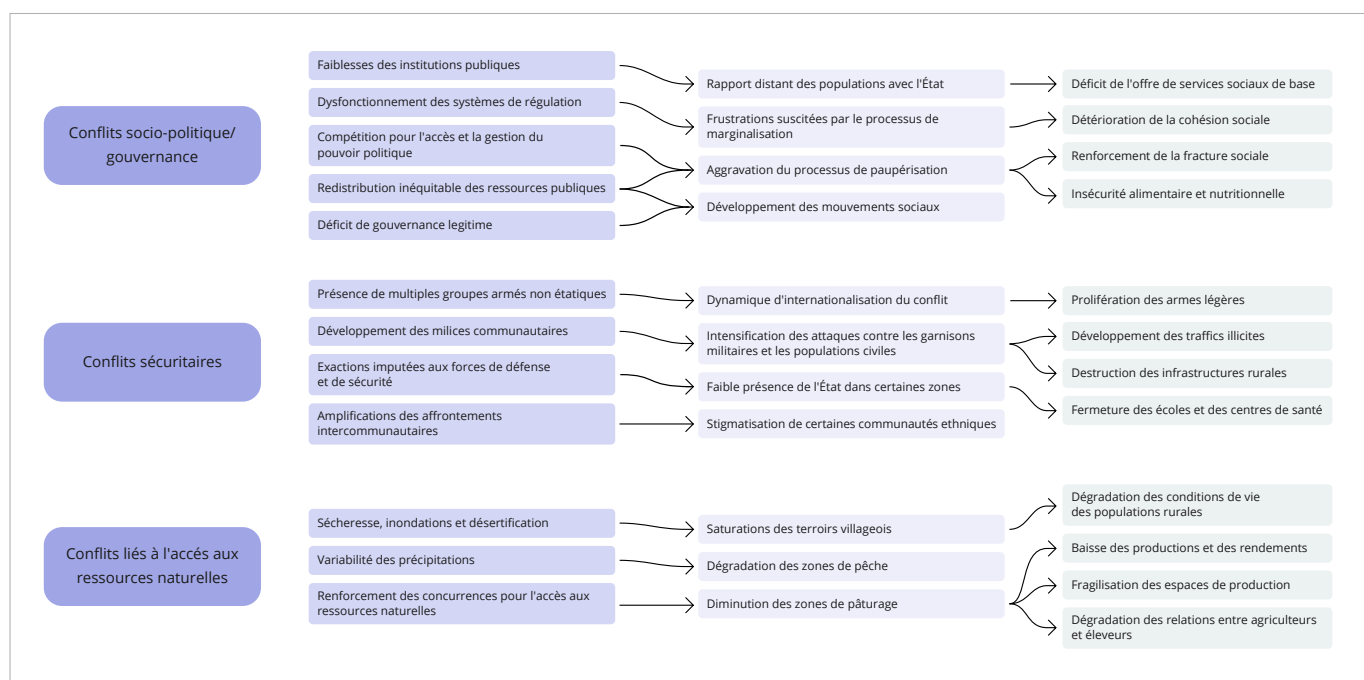
Sur le plan sécuritaire, le Mali a été au cœur de l'attention de la communauté internationale en 2012, avec l'insurrection armée conduite par le Mouvement national de libération de l'Azawad. La montée des groupes armés non étatiques dans le nord, comme Ansar Dine, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest et Al-Qaïda au Maghreb islamique a contribué à renforcer l'instabilité. Le conflit a dégénéré à un point tel que le Gouvernement et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont demandé une intervention militaire étrangère, dans le cadre de l'opération Serval.

Cette crise résulte de la conjonction de facteurs internes (irrédentisme touareg et difficultés internes au sein des institutions publiques de l'État) et externes (environnement régional). Elle a généré un sentiment de méfiance réciproque entre les communautés et les Forces de défense et de sécurité, renforcé la dynamique de repli identitaire et entraîné l'amplification des conflits intercommunautaires dans les zones du nord et au centre du pays. Par ailleurs, cette crise a eu comme conséquences la fermeture de certaines d'écoles, de centres de santé et l'absence quasi complète de l'administration publique en dehors des capitales régionales.

Typologie, causes et moteurs des conflits

La classification des conflits proposée par l'étude permet de distinguer trois grandes catégories: (i) les conflits liés aux systèmes de production et à l'exploitation des ressources naturelles; (ii) les conflits liés aux facteurs socio-politiques et à la gouvernance; et (iii) les conflits liés à l'insécurité au niveau national. Cependant, quelle que soit la typologie retenue, ces conflits, qui sont reliés entre eux, se caractérisent par leur fréquence, leur intensité, leur localisation, leur aire de répartition géographique ainsi que par les groupes sociaux impliqués. Ces conflits peuvent être implicites ou explicites, structurels ou conjoncturels, transférables ou non des zones de conflits vers des zones non conflictuelles. Enfin, ils peuvent évoluer vers l'atténuation, l'aggravation ou la stabilisation.

Figure 2. Des facteurs de conflits imbriqués



Les conflits liés aux ressources naturelles sont ceux qui touchent aux systèmes de production, à la gestion et à l'exploitation des ressources naturelles. Ces conflits sont les plus nombreux et cycliques. Ils englobent, entre autres, les conflits fonciers liés au contrôle, à la gestion et à l'exploitation des espaces agricoles, les conflits liés au foncier pastoral (exploitation des bourgoutières et des pâturages du Delta par exemple) et les conflits liés à la gestion des pêcheries.

Quant aux conflits liés à l'évolution socioculturelle, ils relèvent de problèmes afférents au *leadership* ou à la chefferie, aux modalités de cohabitation en société, aux tendances religieuses, au chômage des jeunes et à d'autres formes de frustration. Sur le plan socioculturel, l'évolution de certains conflits pourrait être abordée sous l'angle du conflit générationnel et de celui de la rupture du contrat social entre les cadets sociaux (jeunes hommes célibataires et femmes) et les aînés.

Enfin, les conflits liés à l'insécurité du pays sont ceux qui se déroulent au moment de la crise sécuritaire ou en période post-crise. Pour l'essentiel, ces conflits sont inhérents à diverses sources: affrontements entre forces régulières et groupes armés non étatiques, banditisme résiduel, affrontements intercommunautaires, affrontements entre groupes armés et terrorisme.

En réalité, les raisons qui poussent les populations à s'impliquer dans les conflits sont multiples. C'est le cas par exemple de l'exploitation de la terre (évoquée par 25,2 pour cent des ménages interrogés durant l'étude), de l'accès à l'eau (22,6 pour cent) et à d'autres causes liées au terrorisme, à l'extrémisme religieux, aux conflits intra et intercommunautaires, ainsi qu'aux crimes de droit commun (20,4 pour cent).

Mais de manière générale, l'analyse des causes de conflits révèle qu'elles sont essentiellement d'ordre structurel. Elles sont également corrélées avec un certain nombre de facteurs dont les plus déterminants sont les suivants:

- **La configuration du territoire malien et la fragilité écologique.** Le cadre physique du Mali est très hétérogène. L'étude relève la juxtaposition des zones sahariennes, sahéliennes et soudaniennes avec des climats et des écosystèmes différents. Le Mali est un territoire vaste dont une grande partie au nord est désertique, ce qui rend les populations de ces zones très vulnérables face à la pauvreté. Au sud, la concentration des populations et la diversification des activités en réponse aux chocs économiques et aux effets des changements climatiques réduisent de manière significative les espaces de production et d'exploitation qui sont fortement dépendants des ressources naturelles. Il s'ensuit une fragilité écologique de l'espace malien, caractérisé par des cycles de sécheresse et la réduction drastique des zones de pâturage due à l'extension des surfaces cultivées, avec pour conséquence l'amplification des conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- **Le changement climatique.** Les régions concernées sont constamment exposées aux effets des changements climatiques comme les sécheresses, les inondations, les vents violents et les fortes variations de températures, qui fragilisent les systèmes de production et créent les conditions de prolifération de maladies et d'épizooties. À cela s'ajoutent les insectes nuisibles aux cultures qui rendent les populations davantage vulnérables aux crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes, tout en aggravant leur niveau de pauvreté.
- **Le mauvais système de gouvernance foncière.** Dans la zone d'intervention du projet, la gestion foncière s'appuie sur la superposition du droit coutumier et du droit positif. L'iniquité dans l'accès aux ressources naturelles suscite la contestation du mode de gouvernance foncière promue par l'État. Cette situation est

aggravée par les déséquilibres liés au mauvais développement, aux enjeux géostratégiques internationaux, à la convoitise des ressources naturelles et minières ainsi qu'aux menaces transfrontalières découlant du terrorisme et du narcotrafic³.

- **La volatilité des prix.** L'instabilité des prix découle de la mauvaise gestion des stocks, de la fluctuation et de la flambée des prix qui entraînent une réduction de la consommation alimentaire. Face à cette situation, les ménages vulnérables adoptent une stratégie d'endettement et de décapitalisation (vente de biens comme le bétail et les céréales) dont les effets sont aggravés par la déstabilisation des mécanismes traditionnels d'entraide et de solidarité.
- **L'insécurité alimentaire et la pauvreté.** La vulnérabilité des populations face aux crises agroclimatiques est aggravée par l'insécurité alimentaire, qui est l'une des principales manifestations de la pauvreté dans ces régions. En effet, l'incidence de la pauvreté⁴, à la fois conséquence et cause des conflits, est en moyenne de 43,6 pour cent de la population en 2010. Elle est de 51 pour cent en zone rurale et de 31 pour cent en milieu urbain. En termes monétaires, et par groupe socio-économique, les agriculteurs apparaissent comme les plus indigents avec un taux de pauvreté de 57 pour cent et contribuent à la pauvreté du pays à raison respectivement de 81 pour cent pour l'incidence, 85 pour cent pour la profondeur et 86 pour cent pour la sévérité⁵.
- **Les inégalités sociales et de genre.** Elles découlent de la non-prise en compte des besoins des femmes, des jeunes et des handicapés sociaux dans les mécanismes d'exploitation des ressources naturelles et de prévention et de gestion des conflits. Les difficultés que rencontrent ces catégories sociales en termes de possession d'actifs productifs, notamment en matière d'accès au foncier, sont aggravées par la faiblesse de leur représentation dans les dispositifs de gestion et de prévention des conflits.
- **Les externalités négatives de l'exploitation minière.** L'exploitation minière est connue comme faisant partie des causes de dégradation de l'environnement, entraînant une pollution massive qui détruit les moyens de subsistance des populations locales. Cette pollution est l'un des facteurs de la paupérisation et alimente en partie les griefs de certains mouvements armés. Les difficiles conditions de vie de la majorité des habitants de la région du Delta du Niger font partie des facteurs déterminants des tensions récurrentes, depuis la fin des années 1990.

³ *Rapport cadre de coopération du Fonds d'équipement des Nations Unies et Gouvernement du Mali (2014)*

⁴ *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2012-2017.* L'incidence de la pauvreté est mesurée comme la proportion de population définie comme pauvre.

⁵ Ces données statistiques proviennent du *Rapport cadre de coopération du Fonds d'équipement des Nations Unies et Gouvernement du Mali (2014)*.

- **Les frustrations nées du déficit d'intégration sociale.**

Les populations des zones du nord éprouvent le sentiment d'être abandonnées à leur sort, estimant que l'État se soucie peu de la mise en valeur de leur territoire, qui est doté de faibles potentialités. Ces sentiments de frustration sont suscités également par les pesanteurs socioculturelles découlant des hiérarchies sociales, ainsi que par la marginalisation de certaines couches et catégories de la population. L'ordre social est de plus en plus remis en cause par les aspirations des jeunes et des femmes à se libérer de valeurs traditionnelles faites d'oppression et par une volonté de promouvoir un partage plus équitable des ressources naturelles. Cette situation se traduit par des tensions accrues entre aînés et cadets, familles prééminentes et groupes occupant une position sociale de dominés, acteurs locaux et État national, etc.

- **Les difficultés de surveillance du territoire et de gestion des situations post-crisis.**

Depuis la fin de l'occupation du nord du Mali par des groupes armés non étatiques en 2012, la circulation des armes s'est intensifiée, augmentant ainsi le banditisme résiduel, ainsi que les affrontements intercommunautaires. L'aggravation de la situation d'insécurité avive les tensions entre citoyens et services de sécurité. Cette situation suscite des interrogations sur la capacité de l'État à assurer la sécurité des citoyens.

Par ailleurs, il convient de souligner que la violence qui affecte cycliquement le nord du Mali est en partie liée au fait que le pays partage une vaste zone sahéenne avec d'autres pays, sans avoir véritablement les moyens d'assurer le contrôle et la défense de son territoire. Les pays de la bande sahélo-saharienne ne disposaient pas de mécanismes coordonnés d'intervention et de défense jusqu'à la création récente du G5 Sahel. À cela s'ajoutent les enjeux géostratégiques dont fait l'objet la bande sahéenne en général et le Mali en particulier, de même que la fragilité politique et économique. Pour toutes ces raisons, l'État peine en effet à assurer son autorité sur l'ensemble du territoire, à fournir les services de base et à garantir la sécurité des populations. Dans la zone sahélo-saharienne plus particulièrement, plusieurs facteurs contribuent à complexifier la gestion de la souveraineté: vaste étendue des territoires, traditions de nomadisme et dynamiques transfrontalières des populations. La récurrence des épisodes d'instabilité politique révèle la faiblesse des mécanismes institutionnels de régulation sociale et de redistribution des richesses. Au niveau national, l'expansion de l'insécurité revêt des proportions inquiétantes. Depuis 2015, le centre du pays est devenu le principal théâtre d'opérations des groupes armés non étatiques. À cela s'ajoute le développement des tensions intercommunautaires débouchant sur des affrontements violents et des meurtres de masse.

Cartographie des protagonistes des conflits

Il ressort des études et enquêtes que, quelle que soit la commune d'intervention du projet, les parties prenantes aux conflits sont pratiquement les mêmes. À ce titre, la catégorisation effectuée par l'équipe de recherche fait ressortir deux grands groupes d'acteurs: (i) les parties prenantes aux conflits liés aux ressources naturelles; et (ii) les parties prenantes aux conflits inhérents à la crise sécuritaire.

Pour ce qui est du premier groupe, en l'occurrence les protagonistes des conflits liés aux ressources naturelles, ils présentent divers profils:

- acteurs à la base (chefs traditionnels, autorités et *leaders* religieux, élus communaux, organisations socio-professionnelles d'éleveurs, d'agriculteurs, de pêcheurs, d'artisans et de commerçants);
- institutions de gestion foncière (commissions foncières, comités locaux de l'eau, conseils de pêche, comité de veille);
- administration territoriale, services déconcentrés l'État et organisations non gouvernementales.

Le second groupe comprend les acteurs impliqués dans la crise sécuritaire:

- groupes armés non étatiques et milices d'autodéfense;
- groupes ethniques (plus des 4/5 des ménages interrogés par l'équipe de recherche déclarent que ce sont les membres des groupes ethniques autochtones qui sont concernés par ces types de conflits);
- migrants (une petite minorité des personnes interrogées impute la responsabilité des conflits aux nouveaux venus);
- jeunes (particulièrement impliqués dans les milices d'obédience communautaire).

En procédant à l'analyse des interrelations entre l'insécurité et les conflits liés aux ressources naturelles, l'étude a mis en évidence un nombre important de facteurs. Les plus déterminants sont:

- L'analphabétisme des populations (97,2 pour cent des ménages enquêtés ne savent ni lire ni écrire) qui explique en grande partie la méconnaissance des textes législatifs et réglementaires.
- Les disparités dans l'accès aux infrastructures et équipements sociaux de base.
- Les effets négatifs des changements climatiques.
- L'affaiblissement des institutions locales qui favorise le développement de l'insécurité.
- La pauvreté, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que la faiblesse des revenus.
- La compétition autour des ressources naturelles qui est accentuée par l'extension de l'agriculture, la dégradation des zones de pâturage, le dessèchement des points d'eau.
- L'insuffisance des initiatives d'information et de communication destinées aux communautés (35,9 pour cent des ménages déclarent avoir été rarement informés et plus de 42 pour cent ne sont pas ou peu satisfaits de la qualité des informations).

- L'insuffisance des programmes de renforcement des capacités et de formation des acteurs (seulement 0,8 pour cent des ménages de la région a affirmé qu'un de leur membre a reçu une formation pour soutenir les activités agropastorales).
- L'insuffisance des efforts consentis en matière d'investissement et d'aménagement des infrastructures pastorales et agricoles.
- L'effritement des mécanismes traditionnels de solidarité.

Impact des conflits

Les recherches de terrain révèlent que plus d'un ménage sur quatre a été témoin d'un incident sécuritaire ou d'un conflit au cours des 12 derniers mois dans les zones d'intervention du projet. De façon détaillée, l'étude rapporte l'intensité des conflits en ces termes:

- 60 pour cent des ménages ont été témoins de conflits armés ou d'affrontements entre groupes;
- 43,7 pour cent des ménages ont été témoins d'actes de banditisme et/ou d'activités criminelles;
- 30 pour cent des ménages ont été témoins de conflits de voisinage ou de conflits locaux;
- 63 pour cent des ménages déclarent avoir été impliqués dans un conflit armé ou un combat entre groupes;
- 41,5 pour cent des ménages ont été impliqués dans des actes de banditisme et/ou des activités criminelles; et
- 36,2 pour cent des ménages ont pris part à des conflits de voisinage ou à des conflits locaux.

Les impacts des conflits sont évidemment désastreux. Pour l'essentiel, ils portent sur la gestion des ressources naturelles, les communautés pastorales et agropastorales, ainsi que sur les rapports sociaux.

- **Impact des conflits sur les ressources naturelles**

En s'intéressant aux impacts des conflits sur les ressources naturelles, les analyses révèlent que les principaux déclencheurs sont la rareté et la mauvaise gestion des ressources disponibles. Or, les conflits communautaires ou conflits entre différentes catégories socio-professionnelles engendrent un impact important sur l'écosystème. Cette situation profite surtout aux acteurs d'autres communautés qui profitent de l'occasion pour réaliser une coupe abusive de bois et exploiter de façon excessive les ressources naturelles. Les conflits peuvent engendrer la création de nouvelles zones d'irrigation ou de pâturage et d'agriculture. D'immenses étendues de terres peuvent être défrichées et lorsque les ressources naturelles sont soumises à une surexploitation incontrôlée, le cadre de vie devient fortement menacé.

- **Impact des conflits sur les communautés pastorales**

S'agissant des impacts des conflits sur les communautés pastorales et agropastorales, l'étude relève deux ordres de problèmes, à savoir: (i) le faible niveau d'éducation et de formation des enfants; et (ii) la crise de confiance entre communautés partageant les valeurs sécuritaires de civilisation.

À l'évidence, les conflits armés détruisent non seulement les infrastructures scolaires, mais plombent en même temps les espoirs et les ambitions de plusieurs générations d'enfants. Plus de 157 000 enfants ne vont pas à l'école dans la région de Mopti, sur un total de 260 000 enfants touchés par la fermeture des écoles. La forte détérioration de la situation humanitaire dans la région centrale de

Mopti, due aux violences intercommunautaires et à la présence de groupes armés, affecte de plus en plus les enfants les plus vulnérables (Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2019)⁶.

- **Impact des conflits sur la cohésion sociale**

La crise de confiance est entretenue par l'insécurité qui a connu une grave détérioration au cours de ces dernières années au centre du pays. Plusieurs attaques contre des populations civiles et des assassinats ciblés ont été relevés. Cette situation a conduit certaines communautés à développer des stratégies d'autodéfense. Celles-ci ont pour conséquence d'envenimer les relations et de provoquer des affrontements intercommunautaires. Les milices d'obédience communautaire (Dan Nan Ambassagou,⁷ Donso, etc.) montent en première ligne dans ces affrontements.

- **Interrelations entre le changement climatique et les conflits**

Par ailleurs, il est aujourd'hui largement admis que les changements climatiques ont déjà et auront des conséquences considérables, tout en impliquant des problèmes de sécurité et de développement d'une ampleur inédite. Au Mali, où la majorité de la population dépend des ressources naturelles pour sa subsistance, de nombreux conflits naissent entre agriculteurs et éleveurs.

Parmi les causes de la rareté structurelle des ressources naturelles, figure l'introduction de l'agriculture mécanisée qui alimente les conflits, à travers l'extension des surfaces cultivées au détriment des zones de parcours et des zones forestières. De plus, les politiques publiques mal adaptées au contexte socio-économique ont affaibli les structures traditionnelles de gestion foncière qui ont pourtant démontré leur capacité non seulement à réguler l'accès aux ressources naturelles, mais aussi à atténuer les conflits liés à la concurrence pour l'accès aux ressources rares.

De manière générale, les impacts des conflits sur les communautés pastorales et agropastorales se traduisent par:

- **L'affaiblissement de la cohésion sociale:** (i) le repli identitaire entretenu par des préjugés entre groupes sociaux qui cohabitent depuis longtemps; et (ii) la détérioration du climat social entre agriculteurs et éleveurs.
- **La remise en cause des mécanismes traditionnels de résolution des conflits:** la dégradation de l'insécurité ainsi que la faiblesse des institutions étatiques et traditionnelles ont engendré une méfiance entre les communautés. En effet, la crise sécuritaire, politique et humanitaire que le Mali a connue à partir de 2012 a rendu plus complexe la résolution des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles.

⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 2019. *Une crise prolongée dans le centre du Mali a un impact sur tous les aspects de la vie des enfants – Déclaration*. [en ligne]. Bamako, Mali. [Page web consultée le 9 juillet 2021]. <https://www.unicef.org/mali/en/press-releases/protracted-crisis-central-mali-impacting-all-aspects-childrens-lives>

⁷ Ce groupe rassemble des chasseurs traditionnels dozos de la communauté des Dogons.

Enfin, en ce qui concerne les relations sociales, les impacts des conflits sont tout aussi perceptibles. En règle générale, les systèmes de gestion des ressources naturelles tiennent très peu compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Les femmes accèdent difficilement aux terres cultivables. En outre, les produits issus de la cueillette (karité, néré, gomme arabique, bois), dont elles tirent une grande partie de leurs revenus, sont menacés par l'exploitation abusive et l'absence de paix.

Les interventions du projet contribuent à réduire la conflictualité et à assurer une meilleure protection des groupes ciblés, qui comprennent les pasteurs et agropasteurs transhumants vulnérables, les populations déplacées à cause de l'insécurité, les communautés hôtes, les jeunes et les femmes qui résident dans les différentes zones d'intervention. À cet effet, les principaux leviers utilisés portent sur: (i) le renforcement de la sécurité alimentaire et de la résilience des ménages vulnérables; (ii) l'établissement de systèmes d'accès inclusif aux infrastructures et ressources pastorales; et (iii) l'amélioration des moyens d'existence et des revenus des couches et catégories sociales marginalisées (femmes et jeunes).

Stratégies de gestion des conflits

La recherche menée a mis en évidence deux grands ordres de stratégies de gestion des situations conflictuelles au niveau national. Le premier type de stratégie s'intéresse aux conflits liés aux ressources naturelles, tandis que le second concerne les conflits émanant de l'insécurité du pays.

Quelle que soit la typologie considérée, l'étude montre que dans le processus de prévention et de gestion des conflits, le dialogue est l'outil le plus précieux pour parvenir à la réconciliation et à l'accord. En effet, prévenir les conflits consiste à entreprendre des actions pour réduire les tensions, éviter l'éclatement ou la résurgence d'un affrontement violent. Au-delà des actions à court terme, l'engagement à long terme des parties prenantes est une dimension importante. Ainsi, la prévention englobe:

- La prévention opérationnelle (ou immédiate) qui concerne des mesures immédiates applicables pour faire face à la situation de crise.
- La prévention structurelle qui concerne les approches préventives à long terme et allie des mesures relatives au développement, aux droits de l'homme et à la sécurité, au renforcement de la résilience.
- La prévention transnationale qui englobe les initiatives de coopération et de coordination entre deux États ou plus, souvent avec le soutien d'organisations régionales ou internationales. La prise en compte des différentes composantes de la sécurité humaine dans les programmes est particulièrement importante.

Pour prévenir au mieux un conflit, il est indispensable de comprendre ses causes structurelles. C'est la raison pour laquelle l'analyse s'est intéressée aux facteurs de la fragilité et aux moteurs des conflits. Cette analyse a permis de comprendre le contexte changeant et complexe dans lequel s'inscrit l'intervention du projet GNAFC.

En termes de prévention, l'étude rapporte l'existence de mécanismes traditionnels de règlement des conflits liés aux ressources naturelles. Traditionnellement, la recherche de la paix repose sur le principe consistant à prévenir les conflits par des canaux de régulation sociale et par des actions de médiation ou de communication. Cela conduit à adopter une approche dynamique, communautaire et humaniste fondée sur la solidarité. Le concept du «*kélenya*» (qui signifie «nous sommes un et indivisible») insiste sur la nécessité, pour chaque être humain, de considérer son prochain comme lui-même.

Par ailleurs, la question de la gouvernance doit être appréhendée par rapport au contexte réel de ce qu'il faut gouverner et en rapport avec le patrimoine institutionnel, humain et financier disponible pour le faire. On constate la cohabitation des mécanismes traditionnels de prévention et de gestion des conflits avec les mécanismes juridictionnels. Or, dans les modes de gouvernance actuelle, les institutions locales ne répondent pas toujours aux aspirations des populations. Les pouvoirs locaux sont institués et des règles édictées sans prendre en compte les réalités locales. Cette situation conduit à la cohabitation de plusieurs légitimités qui entretiennent entre elles des rapports confus.

En ce qui concerne la gestion des conflits liés aux ressources naturelles, l'étude a identifié deux types de mécanismes, en l'occurrence des mécanismes traditionnels (utilisés encore par plus de 64 pour cent des personnes interrogées) et des mécanismes juridictionnels (utilisés par 36 pour cent de la population ciblée).

Les mécanismes traditionnels de gestion des conflits se présentent comme des alternatives à la justice moderne en ce sens qu'ils ont permis pendant longtemps de résoudre efficacement les conflits locaux. Avec ces mécanismes traditionnels, le mode de règlement pacifique des conflits communément utilisé repose sur divers piliers: (i) la recherche du consensus à travers le dialogue, la concertation, le recours à la médiation, la sensibilisation; (ii) la référence à l'histoire, aux valeurs ancestrales et coutumières, et aux règles religieuses; et (iii) la consommation d'un morceau de terre par les acteurs impliqués dans le conflit. Compte tenu de cette démarche, l'importance des mécanismes traditionnels de justice ne doit pas être ignoré comme apport à la préservation de la paix et du vivre ensemble dans la société. La reconnaissance par les autorités judiciaires des décisions issues de ces instances, lorsque ces décisions sont acceptées par les différentes parties en conflit, constitue un facteur d'apaisement et de cohabitation judiciaire. Toutefois, en l'absence d'un cadre juridique prévoyant leur statut, les décisions de ces instances traditionnelles demeurent fragiles.

Quant aux mécanismes juridictionnels de gestion des conflits, l'analyse montre qu'ils sont marqués par l'existence d'une multitude de textes juridiques portant sur la gestion des ressources naturelles, notamment la réglementation de la pêche, l'exploitation des forêts et des produits ligneux. Ces textes servent de fondement aux services publics et aux tribunaux pour encadrer l'exploitation des ressources, sanctionner les cas d'infraction et rendre la justice en cas de saisie des tribunaux par les parties en conflit.

Au regard de l'insécurité du Mali, les conflits constituent l'un des plus grands obstacles à l'atteinte des Objectifs de développement durable. La complexité de ces conflits renvoie au fait qu'ils sont liés à des enjeux locaux, mais aussi à de multiples défis régionaux et internationaux. Les mécanismes de gestion identifiés par l'étude sont synthétisés et présentés dans l'encadré ci-après.

La plupart des sociétés rurales maliennes reposent sur une organisation clanique. Les alliances constituent l'espoir de prévenir les conflits et de maintenir l'entente sociale. C'est une sorte de contrat social pour la paix. Entre autres, on peut citer:

- Le mariage interclanique ou entre entités communautaires qui permet de réduire les risques de conflits.
- Le «*synankouya*» ou «cousinage à plaisanterie» («alliance à plaisanterie», «fraternité à plaisanterie vexatoire»). Cela permet d'utiliser des plaisanteries ou dérisions entre alliés – souvent injurieuses et tournant en ridicule – afin de décrier les rapports. En cas de conflit, le «frère à plaisanterie» peut user du pacte qui le lie à son frère pour lui faire entendre raison et le pacifier. Ainsi, comme les entités (villages, aires géographiques, terroirs) sont à majorité composées d'un même patronyme, la «fraternité à plaisanterie» peut contribuer à prévenir les conflits intercommunautaires. Lors des conflits survenus récemment dans les régions du nord, les autorités politiques ont usé de ce mécanisme afin d'inciter aux négociations entre les communautés touarègues et sonrai.
- Les compétitions sportives et artistiques (concours musicaux, luttes traditionnelles, courses de chevaux et de chameaux, etc.) rapprochent les communautés et occasionnent des alliances.
- La médiation: en règle générale, elle est dévolue à des castes dites *Ngnama kala* (griots, forgerons, cordonniers, etc.) et aux anciens qui jouent un rôle crucial dans les sociétés gérontocratiques. Traditionnellement, les *Ngnama kala* bénéficient d'une immunité en temps de paix ou de conflit et sont habilités à jouer un rôle d'intermédiation entre des communautés en conflits.
- Le recours aux lois modernes qui sont utilisés par les services publics et les tribunaux pour arbitrer les conflits.

Conclusions et recommandations

En définitive, il apparaît clairement que la pluralité des acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources naturelles (usagers autochtones des espaces ruraux, migrants, etc.) rend plus complexe la résolution des conflits. Au sein d'une même communauté, les acteurs en présence ne parlent plus d'une même voix et affichent clairement des objectifs souvent contradictoires. L'étude a permis de relever une fracture entre les élites et les couches et catégories placées en position de dominées qui sont victimes d'une discrimination dans l'accès aux ressources naturelles (femmes, jeunes, membres des castes dites inférieures, etc.). Les conséquences sont désastreuses et contribuent à l'annihilation des efforts de développement entrepris par l'État central, les collectivités territoriales et leurs différents partenaires stratégiques.

Pour relever les défis découlant de ces conflits, l'étude formule les recommandations ci-après:

Sur le plan institutionnel

- Traduire les principaux textes législatifs et réglementaires de base (charte pastorale, loi d'orientation agricole, loi environnementale, code domanial et foncier, etc.) régissant la gestion des ressources naturelles et les mécanismes de résolution des conflits dans les principales langues locales (songhaye, tamacheq, peul, arabe), en vue d'améliorer leur niveau de compréhension, leur maîtrise et leur diffusion.
- Renforcer le rôle régalien de l'État par la déconcentration pour le rapprocher des communautés, et surtout pour une plus grande visibilité et représentativité susceptibles de garantir la sécurité et la paix.
- Renforcer le rôle de maîtrise d'ouvrage du développement des collectivités territoriales, en tenant compte de leurs responsabilités en termes de planification, de mise en œuvre et de supervision du développement local et communautaire en général.
- Mettre en place un observatoire sur la prévention et la gestion des conflits.

Sur le plan organisationnel

- Renforcer les capacités techniques des institutions traditionnelles et modernes en matière de prévention et de gestion des conflits, afin d'atténuer les facteurs déclencheurs et d'exacerbation des conflits liés aux ressources agropastorales (inégalités, injustices sociales, divergences d'intérêts, etc.).
- Améliorer l'accessibilité des pasteurs, des agropasteurs, des pêcheurs, des agropêcheurs, des exploitants forestiers, des jeunes et des femmes, aux ressources et infrastructures rurales, afin de réduire les compétitions qui sont des sources de conflits autour des ressources agropastorales.

- Mettre en place un réseau national impliquant les membres du groupe de travail, les institutions traditionnelles et modernes, des organisations socio-professionnelles, des experts et des personnes ressources. Ce réseau national sera chargé d'élaborer une feuille de route prenant en compte les probabilités des scénarios de conflits, les hypothèses susceptibles de conduire à chaque scénario, les impacts potentiels visant à réduire les risques d'embrasement, d'engrenage et d'enlissement des conflits.

Sur le plan technique et opérationnel:

- Élaborer et mettre en œuvre des modules de formation sur la prévention, le plaidoyer/lobbying, la médiation, la négociation, le jugement et l'arbitrage, de même que la coercition ciblant l'ensemble des parties prenantes dans la gestion et la résolution des conflits dans les régions d'intervention du projet.
- Mettre en œuvre des projets d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre et capitalistique pour promouvoir le développement économique et social.
- Accompagner les organisations professionnelles dans les activités qu'elles mènent, afin de réduire leur vulnérabilité face à la pauvreté.

La formation dispensée au Sahel sur la «*Clinique de programmation pour concevoir des interventions sensibles aux conflits: Guide facilitation*» a permis de formuler des recommandations spécifiques au projet qui peuvent être incorporées dans le cadre des résultats. En ce qui concerne l'intervention du projet au Mali, plusieurs recommandations ayant une réelle valeur ajoutée ont été formulées.

S'agissant du potentiel d'opposition des acteurs (groupes armés, catégories sociales marginalisées, ménages dont les droits fonciers sont menacés, ménages non ciblés par le projet, bénéficiaires mécontents et prestataires locaux non pris en compte):

- Renforcer la collaboration avec les partenaires de mise en œuvre, afin d'identifier les stratégies d'accès les plus efficaces dans les zones d'intervention et les trajectoires de conflits⁸.
- Élaborer et mettre en œuvre un plan de communication ciblant les communautés non satisfaites par rapport aux activités et aux choix du projet, en mettant l'accent sur les réalisations communautaires qui engendrent des retombées bénéfiques pour tous, y compris les communautés voisines (accès des transhumants aux aliments du bétail et à l'eau d'abreuvement par exemple).

S'agissant de l'évaluation de l'impact de l'intervention sur la paix et les conflits, en mettant l'accent sur les domaines thématiques relatifs à la gouvernance, l'économie, le social, l'environnement/les ressources naturelles et l'insécurité:

- Appuyer la mise en réseau des nouveaux *leaders* qui émergent à travers les activités des clubs Dimitra et des Champs Écoles Agropastoraux, afin qu'ils puissent s'impliquer efficacement dans la gestion concertée et apaisée des ressources et des infrastructures pastorales.
- Définir et renseigner des indicateurs de suivi sensibles aux conflits, afin d'identifier les éventuelles conséquences négatives involontaires engendrées par l'intervention du projet (exclusion de certains acteurs, augmentation de la concurrence pour l'accès aux pâturages et à l'eau, tensions intercommunautaires, etc.).

S'agissant des moteurs de paix et de conflits (en lien avec les domaines thématiques indiqués plus haut):

- Poursuivre les initiatives d'appui aux conventions locales qui visent à renforcer la dynamique de prévention et de gestion des conflits.
- Appliquer une démarche de suivi du contexte, afin d'être en mesure d'adapter les interventions aux évolutions contextuelles.

⁸ S'il existe un problème d'accès pouvant affecter les interventions du projet et que ces difficultés ne peuvent pas être résolues par des négociations (médiation et sensibilisation), il convient d'envisager de délocaliser les activités.

Protéger les moyens d'existence c'est sauver des vies

Le Réseau mondial contre les crises alimentaires (GNAFC) a été lancé par l'Union européenne, la FAO et le Programme alimentaire mondial lors du Sommet humanitaire mondial de 2016 afin de renforcer les efforts conjoints visant à faire face aux crises alimentaires dans le cadre de l'interface action humanitaire-développement-paix et de continuer à sensibiliser le monde et à susciter l'engagement de tous les acteurs concernés.

GNAFC offre un cadre de coordination cohérent visant à promouvoir les efforts collectifs d'analyse et de programmation stratégique pour une utilisation plus efficace des ressources afin de prévenir, se préparer et répondre aux crises alimentaires et, ainsi, soutenir les résultats collectifs liés à l'Objectif de développement durable 2 pour des solutions durables aux crises alimentaires.



Cette publication a été rendue possible grâce au soutien de l'Union européenne et le programme de partenariat contribuant à renforcer GNAFC.

Contacts

Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest

FAO-REOWA@fao.org
Dakar, Sénégal

Bureau des urgences et de la résilience

OER-Director@fao.org
www.fao.org/emergencies | @FAOemergencies
Rome, Italie

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture