



Parti du rapport:
Insights from Eastern Africa and Sahel

PROTECTION AND (IN)SECURITY BEYOND THE STATE

'Ceci est une version Française du cas d'étude sur le Mali, qui fait partie d'un rapport de l'institution Danois pour les études internationales. Ce rapport (2015: 01) est intitulé : Protection et (in-)sécurité au-delà de l'état: Afrique de l'Est et Sahel.

Edited by Kasper Hoffmann & Louise Wiuff Moe, researchers at Peace, Risk & Violence at the Danish Institute for International Studies.

Contributors are Eric Hahonou, associate professor at Roskilde University, Denmark and Lotte Pelckmans, researcher at the Danish Institute for International Studies.

DIIS · Danish Institute for International Studies
Østbanegade 117, DK-2100 Copenhagen, Denmark
Tel: +45 32 69 87 87
E-mail: diis@diis.dk
www.diis.dk

Layout: Lone Ravnkilde & Viki Rachlitz
Printed in Denmark by Eurographic Danmark
Coverphoto by Justine Brabant: Patrouille de "groupe de défense locale", Moyens Plateaux de Rungu (Sud-Kivu, RDC). March 2013.

ISBN 978-87-7605-740-4 (print)
ISBN 978-87-7605-739-8 (pdf)

© Copenhagen 2015, the authors and DIIS

MALI

Fragmentation intra - ethnique et émergence de nouveaux acteurs d'insécurité

Lotte Pelckmans

Avec des remerciements tout particuliers à :

Boukary Sangare pour son assistance de recherche

Joseph Brunet-Jailly pour la traduction de ce texte de l'anglais vers le Français¹

Le Mali représente un cas de conflit et de fragilité de l'Etat qui laisse particulièrement perplexe. Il se distingue des autres cas (étudiés jusqu'ici dans ce rapport) du fait de la détérioration apparemment soudaine : d'un Etat en fonction à une guerre ouverte. Avant 2012 l'Etat du Mali était considéré comme un succès. Aujourd'hui, pourtant, le Mali est ravagé par un conflit, par l'insécurité, et l'Etat n'a qu'un contrôle limité sur la partie Nord du pays, qui pendant un temps a été sous la loi des djihadistes et de séparatistes ethno-régionaux. Que s'est-il passé ?

Les discours des milieux internationaux et des médias tendent à attribuer les problèmes actuels d'insécurité au Mali à l'apparition de mouvements djihadistes, de divisions ethniques et à l'absence de bonne gouvernance. Alors que ces facteurs sont à l'évidence présents, les explications populaires peuvent cependant confondre causes et effets, puisqu'elles ne tiennent pas compte des développements sous-jacents et historiques derrière la crise contemporaine. Cette étude du Mali montre que l'actuelle situation de la sécurité au Mali n'est pas liée à une soudaine défaillance de la fourniture des services de l'Etat, ni au terrorisme seul. Les explications existantes de l'émergence de nouveaux acteurs en matière de sécurité s'appuient sur des concepts simplistes et imprécis tels que radicalisation, terrorisme et rébellion, qui souvent cachent plus qu'ils ne révèlent les causes profondes de

l'insécurité. L'étude fournit des éclaircissements sur les causes qui ont provoqué la crise actuelle et la fragmentation de l'offre de sécurité. Plus spécifiquement, elle démontre qu'une histoire d'instrumentalisation de la tension inter- et intra- ethnique dans le secteur de la sécurité, le manque de services de base et d'offre de sécurité, combinés avec des conflits de longue date à propos des ressources ont contribué à une fragmentation croissante à l'intérieur des groupes ethniques et à la militarisation des offres de sécurité locale. Elle éclaire en outre que ce ne sont pas des idéologies religieuses ou profanes (le djihadisme, la démocratie) mais plutôt l'expérience vécue de l'extrême insécurité qui motivent les alliances complexes des civils avec les offreurs de sécurité non-étatique dans les régions du Nord.

L'Etat du Mali s'est débattu dans des problèmes de légitimité depuis bien avant l'arrivée de l'islam politique sur la scène mondiale. Au moins trois rébellions antérieures se sont produites à Kidal à l'occasion desquelles le gouvernement du Mali s'est déchargé de la protection des civils sur des milices ethniques d'auto-défense (Lecocq 2010).²

Ceci a miné la responsabilité de l'armée et a contribué à enflammer les tensions inter- et intra-ethniques et la prolifération de l'offre non étatique de sécurité. Toute une histoire de conflits a exacerbé plusieurs lignes de fracture et des hiérarchies préexistantes non seulement entre les groupes ethniques du Mali, mais encore en leur sein. Certains groupes de statut dépendant (les anciens esclaves, les nomades) ont fait l'expérience d'une longue histoire d'exclusion, non seulement par rapport au gouvernement à l'échelle nationale, mais aussi par rapport à l'influence sociopolitique et économique au sein même de leur propre communauté. Marginalisés et sans représentants puissants capables de protéger leurs intérêts dans l'appareil d'Etat, certains ont créé des milices d'auto-défense, et d'autres ont choisi de gagner les rangs des mouvements djihadistes. Ces choix ont pu conduire dans certains cas à une conversion religieuse ou à une radicalisation, mais ils n'ont pas été précédés par elles. L'islam offre une identité commune (transnationale) à plusieurs groupes marginalisés et il est capable de surmonter les divisions inter- et intra-ethniques. Une situation observée dans la région de Mopti le démontrera. Elle suggère qu'il ne s'agit pas d'une guerre idéologique entre la démocratie séculière et l'islam radical, ou d'un conflit entre groupes ethniques. Il s'agit plutôt de la lutte de groupes marginalisés pour assurer leur survie et accéder aux ressources. Elle montre comment le fractionnement et la militarisation des groupes sociaux ne fait que croître et contribuer à l'apparition et à la division des offres alternatives de sécurité selon des lignes de fracture qui ont une longue histoire.

Ceci suggère que la route vers la paix et la réconciliation demanderont bien autre chose que la politique actuelle biaisée en faveur des réformes du secteur de la sécurité et de négociations de paix n'impliquant que les leaders des parties les plus apparentes des belligérants. La redistribution et la représentation, notamment de ceux qui ont un long passé de marginalisation et d'exclusion sociale dans les affaires publiques (nationales) –nomades, femmes, jeunes, groupes d'anciens esclaves– sont essentielles si l'on veut que l'effort de stabilisation soit un succès. Prendre au sérieux ces majorités marginalisées et leur fournir une citoyenneté complète implique aussi de chercher à définir une politique sur-mesure plutôt qu'un arrangement prêt-à-porter.

Contexte

Cette section fournit un rapide tour d'horizon des événements majeurs qui ont marqué l'escalade du Mali vers une crise majeure de sécurité à partir de 2012. Le Mali est un pays victime de sa pauvreté et de son enfermement dans les terres de la ceinture sahélienne de l'Afrique de l'Ouest. Sa population est de 15 millions, dont plus de 10 % vivent dans ou autour de la capitale, Bamako. En 2011-2012, un grand nombre de Touaregs lourdement armés, auparavant mercenaires de la Libye de Kadhafi, sont rentrés au pays (Boas, 2012, Lecocq et al. 2013). A la différence de ce que fit le gouvernement du Niger, le gouvernement du Mali ne désarma pas ces combattants. Le gouvernement du Mali espérait qu'ils chasseraient Al Qaida de ses régions Nord. Tout au contraire, ces combattants ont attaqué le gouvernement et ont redonné vie à d'anciennes ambitions de créer un territoire indépendant, qu'ils appellent Azawad³.

Le 22 mars 2012 se produisit un coup d'Etat mené par des militaires du rang, mécontents, et qui plongea le Mali dans une crise politique profonde. Il créa en effet un vide politique complet à Bamako, ce qui permit au Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNLA) et aux mouvements djihadistes Ansar Eddine, MUJAO et AQMI de prendre le contrôle des territoires du nord du Mali.⁴ Alors qu'environ deux tiers du territoire du Mali étaient sous le contrôle de ces groupes, le gouvernement français et la communauté internationale décidèrent d'intervenir au Mali le 11 janvier 2013. La plupart des leaders des principaux mouvements armés s'échappèrent et il y eut peu de véritables batailles.

Bien que le gouvernement du Mali ait retrouvé le contrôle de l'essentiel du territoire en 2014, des forces de division promurent l'instauration de la charia et/ou la proclamation de l'indépendance, et continuèrent à recruter de nouveaux combattants parmi les civils qui souffraient d'anciennes frustrations en matière de sécurité humaine, de pauvreté et/ou d'exclusion des décisions politiques locales et nationales.

sont les raisons principales pour lesquelles les groupes marginalisés (jeunes, nomades, anciens esclaves) rejoignent les rangs des groupes djihadistes. Beaucoup s'allient à de tels groupes dans un effort pour se protéger et éventuellement se repositionner dans les luttes locales interminables pour le pouvoir, dans lesquelles ils continuent à perdre.

L'étude ci-dessous du cas de Douentza illustre ce développement, et analyse les relations entre marginalisation de longue durée, érosion de la cohésion sociale et fragmentation de l'offre de sécurité.



Insécurité historique

La crise sécuritaire du Mali n'a pas commencé avec le coup d'Etat de 2012. Bien avant la crise de 2012, l'offre de sécurité par des acteurs aussi bien publics que privés était superficielle ou inexistante. La faiblesse des offreurs nationaux de sécurité en termes de logistique ou de formation est une caractéristique de long terme. Depuis au moins une décennie, ils ont été incapables de garantir ne serait-ce qu'une sécurité minimale dans la plupart des parties des quatre régions du Nord, et en particulier celles de Kidal et de Gao. Les prises d'otages, l'entrée d'armes légères, et le pouvoir de plusieurs réseaux criminels de trafic (drogue, armes, êtres humains) s'étaient installés, notamment dans les zones bordant l'Algérie et le Niger.

Alors que la sécurité alimentaire, l'accès aux pâturages et à l'eau sont des questions essentielles au Sahel, le conflit exacerba les conflits habituels concernant l'accès à ces ressources à la fois pour les pasteurs et les agriculteurs. En outre, une instabilité climatique accrue avait son effet sur les moyens d'existence. Ce cocktail de priorités politiques nouvelles et de difficultés économiques a nourri les frustrations anciennes et a forcé la population à rechercher des alternatives : beaucoup se sont détournés de l'Etat, soit en acceptant les propositions lucratives des réseaux criminels soit en constituant leur propre milice armée d'auto-défense.

Aussi, il y a plus de continuité que de rupture dans les menaces actuelles sur la sécurité. Ce qui est nouveau depuis la crise de 2012, c'est l'intensification de divisions latentes, et une modification des priorités politiques et des allocations budgétaires. Le gouvernement du Mali donne désormais la priorité aux secteurs de la défense, de la sécurité et de la réconciliation, au détriment des secteurs sociaux de la sécurité (éducation, santé). La plupart des ONG ont quitté les régions du Nord et ont été remplacées par des acteurs armés envoyés par les Nations-Unies ou la France. Combinés avec l'afflux d'armes légères et les tensions locales, ces éléments ont intensifié les crimes ordinaires et le banditisme.

Des tensions, reposant sur des relations sociales anciennes hiérarchiques, sur la méfiance entre groupes ethniques et en leur sein, sur les frustrations de la jeunesse à l'égard d'un ordre patriarcal, sont les raisons principales pour lesquelles les groupes marginalisés (jeunes, nomades, anciens esclaves) rejoignent les rangs des groupes djihadistes. Beaucoup s'allient à de tels groupes dans un effort pour se protéger et éventuellement se repositionner dans les luttes locales interminables pour le pouvoir, dans lesquelles ils continuent à perdre.

L'étude ci-dessous du cas de Douentza illustre ce développement, et analyse les relations entre marginalisation de longue durée, érosion de la cohésion sociale et fragmentation de l'offre de sécurité.

Le cas de Douentza : fragmentation intra-ethnique

Le cas étudié concerne la ville de Douentza et ses environs, dans la région de Mopti. C'est à peine si cette zone a attiré l'attention des médias (internationaux), en dépit de sa position stratégique à la périphérie des régions du Nord (Lecocq et al. 2013). Les Peuls sont le groupe ethnique dominant dans la zone de Douentza. L'étude du cas de Douentza montre comment le processus de marginalisation, d'érosion de la cohésion sociale et de divisions intra-ethniques a conduit à une fragmentation profonde de l'offre de sécurité.

Map of Mali and the Douentza area



Pendant la crise de 2012 les acteurs nationaux et internationaux de la sécurité avaient quitté la zone, et Douentza devint un espace largement dépourvu de toute autorité : les écoles, les prisons, les hôpitaux, les tribunaux avaient été abandonnés. Ce vide fut progressivement comblé d'abord par un groupe ethno-séparatiste (MNLA) et ensuite par un groupe islamiste (MUJAO).

Il en résulta un accroissement de l'insécurité qui exacerba les tensions intra-ethniques existantes entre Peuls, plus précisément entre nomades et anciens esclaves d'un côté, élites politiques (essentiellement les communautés peules sédentaires) de l'autre. Certaines de ces tensions ont des racines dans l'histoire de l'esclavage (voir l'encadré).

L'ESCLAVAGE AU SAHEL

- Au Sahel, le commerce interne d'esclaves africains était florissant aux 18^{ème} et 19^{ème} siècles. Au Mali, la plupart des groupes ethniques acquéraient de grands nombres d'esclaves. Ceci entraîna des hiérarchies entre groupes, basées sur des droits explicitement différenciés pour les esclaves et pour les citoyens libres.
- Bien que le commerce des esclaves et l'esclavage aient été officiellement abolis par les puissances coloniales (1898 et 1905), la politique d'administration indirecte empêcha d'établir une réglementation stricte. Les administrateurs coloniaux coopéraient avec les élites traditionnelles de divers groupes ethniques et leur accordaient des privilèges spéciaux, dont l'usage d'esclaves domestiques
- Par conséquent, l'abolition coloniale de l'esclavage n'a eu qu'un impact limité sur les hiérarchies dans la vie quotidienne des zones rurales, et en particulier dans les groupes nomades vivant dans la partie nord du pays. En outre, la législation de l'islam malikite était –et continue à être– celle à laquelle on recourt le plus communément pour la résolution des conflits. Ce type de législation, qui reconnaît la distinction entre personnes libres et esclaves, est toujours appliqué.
- Il en résulte que les relations sociales et politiques basées sur l'esclavage ancien sont reproduites et reconfigurées dans le présent conflit. Avec l'instauration d'un islam réformiste –qui est parfaitement explicite quant aux droits différents des libres et des esclaves– nous assistons à un retour de l'idéologie et même des pratiques de l'esclavage au Mali.

L'histoire de l'esclavage a créé des hiérarchies internes qui restent significatives aujourd'hui au sein de la plupart des groupes ethniques. De telles divisions se sont accentuées dans le contexte d'insécurité croissante parce que les identités de groupe deviennent des facteurs de mobilisation dans les luttes pour la protection et pour l'accès aux ressources. Ceci illustre un schéma plus général de fractionnement intra-ethnique dans la région.

Regarder de plus près les factions peules qui ont émergé en réponse à l'accroissement de l'insécurité donne une idée des interconnexions complexes entre les combats politiques de longue date, l'érosion de la cohésion sociale et les pratiques de fourniture de la sécurité. Les différentes factions illustrent aussi les différentes stratégies des populations pour protéger leur sécurité et pour conquérir un accès aux ressources et à l'influence.

En gros, trois groupes principaux peuvent être distingués. D'abord, des sous-groupes des élites peules sédentaires, qui ont un monopole sur les positions d'autorité locales et parfois nationales, et qui ont pris part à la création de la milice Ganda Izo en 2008. Cette milice fut d'abord une milice ethnique pour protéger les populations peules contre les combattants Touaregs séparatistes pendant les rébellions antérieures. La milice Ganda Izo s'est développée et diversifiée au cours du temps et actuellement elle inclut aussi des combattants non peuls. En 2012-2013 elle a été réquisitionnée par l'armée malienne pour défendre la région centrale du Mali contre les combattants djihadistes (MUJAO) et ethno-séparatistes (MNLA). En second lieu, des groupes peuls d'ancien statut servile qui se sont divisés entre eux : certains ont explicitement choisi de s'allier contre les intérêts des élites qui auparavant les commandaient, pendant que d'autres ont adopté la même stratégie que ces élites (leurs anciens maîtres, nomades ou sédentaires). Il y a des groupes d'anciens esclaves liées aux élites sédentaires ont plutôt rejoint les rangs de Ganda Izo et ceux liées aux nomades ont plutôt rejoint le MUJAO.

Troisièmement, il y a des peuls nomades qui ont suivi deux voies dans leurs alliances. L'une des voies est explicitement anti-gouvernementale, et en faveur de plus d'autonomie pour les régions du Nord du Mali, parce que la plupart des peuls nomades ont fait l'expérience que les gouvernements nationaux successifs ne défendaient pas leur style de vie. Ces peuls nomades, par conséquent, ne se sont pas alignés avec les forces pro-gouvernementales de Ganda Izo (cf. ci-dessus). Leur alternative a été de sympathiser avec d'autres groupes nomades, par exemple avec le MNLA touareg revendiquant un territoire indépendant, l'Azawad. Pourtant, l'invasion violente de Douentza par le MNLA en 2012 a dissuadé beaucoup d'entre

eux de rejoindre ces rangs. Se sentant entre les deux, certains des peuls nomades de la zone de Douentza essaient maintenant de s'organiser en se rapprochant d'autres groupes peuls de la région plus vaste de Mopti. L'insécurité qui subsiste, de nouvelles menaces, et leur marginalisation politique les ont motivés pour prendre les devants en s'organisant eux-mêmes, et dans certains cas en s'armant.

Une seconde voie pour les peuls nomades a été de rejoindre le MUJAO, puisque les combattants du MUJAO avaient de l'argent et avaient entrepris d'atténuer, avec succès, les tensions à Douentza en 2012. Ils le firent en faisant connaître des numéros de téléphone pour faciliter l'accès à la protection, et en organisant des groupes de vigiles qui parvinrent à réduire la criminalité dans la zone. Le MUJAO augmenta la confiance des nomades en particulier en mettant en pratique la charia relative aux routes du bétail vers les pâturages, au bénéfice des peuls. En raison de la proximité et de la flexibilité des combattants du MUJAO, les peuls nomades pouvaient facilement prendre contact avec ces milices, qui leur apparurent ainsi comme l'offre de sécurité par excellence.

Les différentes alliances des divers groupes intra-ethniques exacerbèrent à leur tour les tensions entre eux. L'alliance entre les peuls nomades et le MUJAO augmenta les tensions préexistantes entre ces nomades et l'élite peule pro-gouvernementale. Alors que les élites peules avaient gagné de l'argent en vendant des armes aux nomades, une fois que les fonctionnaires de l'Etat revinrent dans la zone en 2014, elles accusèrent les peuls nomades de « radicalisation » et dénoncèrent leur usage illégal d'armes. Plusieurs peuls nomades ont été emprisonnés ou amenés à payer des amendes pour possessions d'armes à feu. Ceci entraîna de violentes confrontations et la rupture de la communication entre ces groupes. Dans certains endroits, la peur est telle que toute forme d'interaction ou de mobilité entre les groupes est refusée.

Ces dynamiques illustrent des développements plus larges encore dans plusieurs autres régions, et montrent comment des groupes différents, qui ont depuis longtemps été politiquement et religieusement exclus, font ce que tout un chacun ferait : tenter de saisir les opportunités offertes par la crise pour améliorer leur position précaire.

POINTS ESSENTIELS

- Au Mali, les tensions souterraines, produites par la longue durée de la marginalisation de certains groupes, ont fait irruption sous la forme d'un conflit ouvert lorsque le paysage politique eut radicalement changé en 2012. La crise de 2012 a permis à des acteurs armés non-étatiques de prendre le contrôle de larges portions du territoire du Nord du Mali, ce qui à son tour fournit à différents groupes et sous-groupes socio-ethniques une opportunité pour s'allier et tenter d'améliorer leur position localement et nationalement.
- L'étude de cas des peuls illustre les dynamiques sous-jacentes et les tensions intra-ethniques, qui existent aussi dans les autres groupes ethniques des régions nord du Mali. Elle montre aussi comment les différences de pouvoir entre sous-groupes socio-ethniques sont des facteurs essentiels de la mobilisation dans la dynamique du conflit. Elle rend problématique l'idée que les alliances sont évidentes, elle met en lumière la complexité et la mobilité des affiliations, des groupes, des partenariats.
- Le cas du Mali suggère que des déplacements complexes des positions politiques sont le résultat de batailles, menées par une multitude d'acteurs, pour le pouvoir et la représentation. Cette complexité devrait être reconnue comme un élément indissociable de l'offre de sécurité. Ceci implique qu'on abandonne les explications simples de l'ethnicité et du terrorisme pour prêter attention aux hiérarchies internes (intra-ethniques) et aux processus historiques d'inclusion ou d'exclusion sociale.
- Les stratégies d'appui à la sécurité doivent rester attentives à assurer d'abord une offre de sécurité de base, par le gouvernement national et par les bailleurs internationaux, une offre qui doit accorder une importance particulière à servir les citoyens qui ont fait la plus longue expérience de la marginalisation.



- 1 Ce rapport est basé sur une recherche de terrain au Mali en Septembre 2014. La version originale anglaise fait partie d'un rapport qui compare le cas du Niger, du Mali, de la Somalie et du Congo au sujet des acteurs non-étatiques et leurs interventions dans le domaine de la sécurité, à trouver en ligne: <http://www.diiis.dk/node/4814>.
- 2 Pendant des décennies, le gouvernement du Mali a sous-traité les tâches de son armée nationale à des milices ethniques d'auto-défense, telles que Ganda Koy (à partir de 1990) et Ganda Izo (à partir de 2012).
- 3 L'Azawad est un territoire que certains groupes Touaregs veulent transformer en un Etat-Nation indépendant. Ceci a créé des tensions avec d'autres groupes vivant dans zone, tels que les Songhay ou les Peuls.
- 4 En avril 2012, le MNLA a proclamé l'indépendance de son territoire dans le Nord du Mali, qu'il appelle l'Azawad. En juin 2012, cependant, le MNLA entra en conflit avec les groupes islamistes radicaux (Ansar Eddine, MUJAO et AQMI) qui voulaient imposer la charia sur le territoire de l'Azawad. Au 17 juillet, le MUJAO et Ansar Eddine avaient réussi à expulser le MNLA de toutes les villes les plus importantes qu'il avait occupées.

Références

Bøås, M. 2012. Castles in the sand: informal networks and power brokers in the Northern Mali periphery, in Utas, M. (ed.), **African Conflict and Informal Power: Big Men and Networks**. London: Zed Books, pp. 119–134.

Lecocq, J.S. 2010. **Disputed Desert: Decolonisation, Competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali**. Leiden: Brill.

Lecocq, J.S., Mann, G. et al. 2013. The blind and the hippopotamus: a multivocal analysis of the current political crisis in the divided republic of Mali, **Review of African Political Economy** (137), pp. 343–357.



DIIS · DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
Østbanegade 117 | DK-2100 Copenhagen | Denmark | www.diis.dk