



USAID
DU PEUPLE AMÉRICAIN



Clingendael
Institute



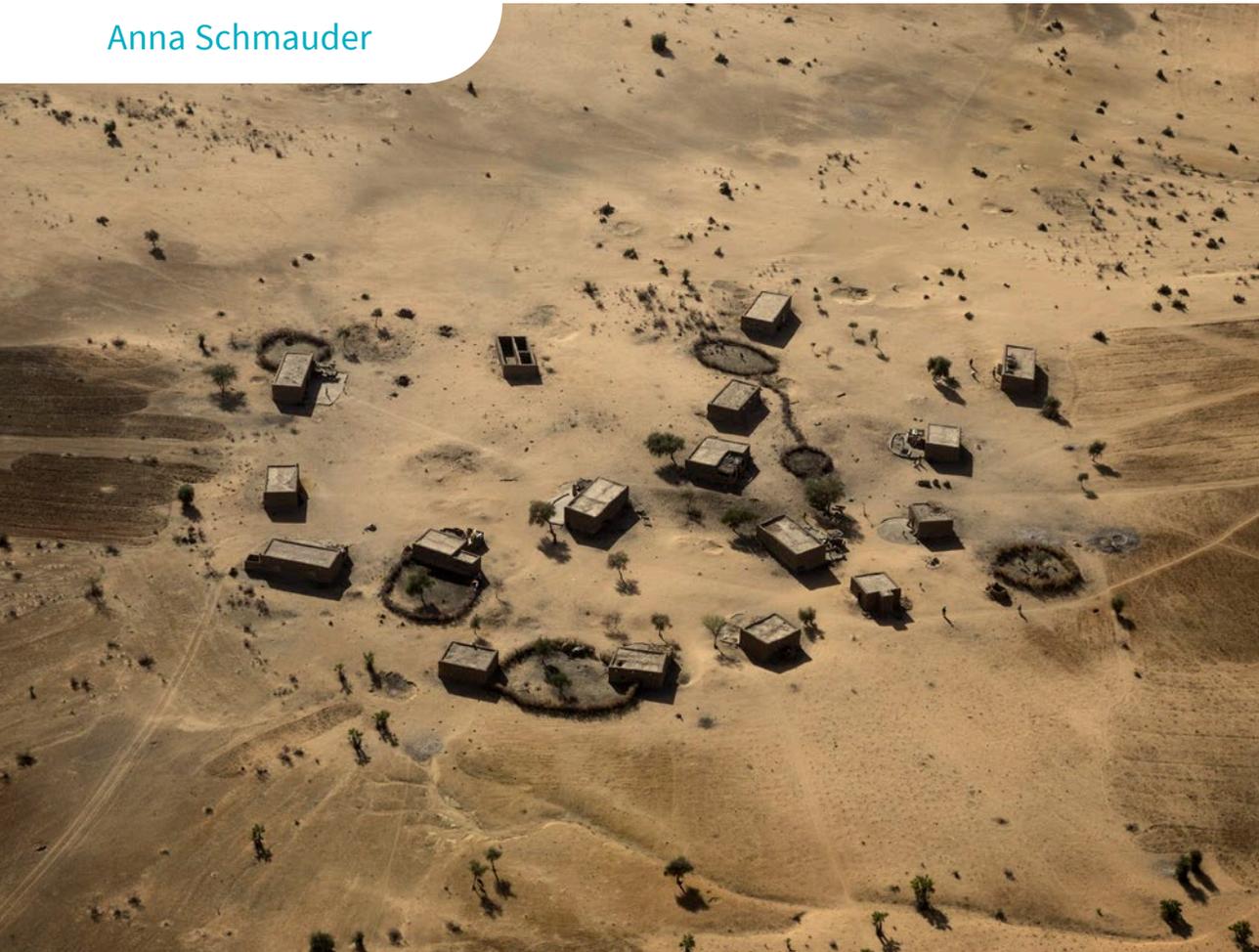
International Centre for
Counter-Terrorism

Acteurs coutumiers dans un contexte singulier

Le cas du nord-est du Mali

USAID Résilience coutumière

Anna Schmauder





USAID
DU PEUPLE AMÉRICAIN



Clingendael
Institute



International Centre for
Counter-Terrorism

Acteurs coutumiers dans un contexte singulier

Le cas du nord-est du Mali

Anna Schmauder

USAID Résilience coutumière
Décembre 2021

Cette étude a été réalisée grâce au généreux soutien du peuple américain par l'intermédiaire de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Son contenu relève de la responsabilité de l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael et du Centre international de lutte contre le terrorisme (ICCT) et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

Décembre 2021

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT)

Photo de couverture : Une vue aérienne des environs de Ménaka, dans l'est du Mali. © flickr/ United Nations

L'utilisation non autorisée de tout élément figurant sur le site Internet constitue une violation du droit d'auteur, du droit des marques de commerce et/ou d'autres lois. Si un utilisateur télécharge à des fins personnelles ou non commerciales des éléments du site Internet ou de toute autre source ayant un lien avec L'Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael', ou l'Institut Clingendael ou le Centre International de Lutte contre le Terrorism (ICCT), cet utilisateur doit veiller à conserver tous les avis concernant le droit d'auteur, les marques de commerce, ainsi que les avis équivalents contenus dans les éléments d'origine ou toute reproduction de ces éléments.

Les éléments figurant sur le site Internet de l'Institut Clingendael ou de l'ICCT peuvent être reproduits ou montrés en public, distribués ou utilisés à des fins publiques et non commerciales, à la condition expresse que l'Institut Clingendael et l'ICCT soient cités comme en étant la source.

Une autorisation est requise pour toute utilisation du logo de l'Institut Clingendael et de l'ICCT. Celle-ci peut être obtenue sur demande auprès du bureau de communication de l'Institut Clingendael (press@clingendael.org) ou de l'ICCT (info@icct.nl).

L'Institut Clingendael et l'ICCT interdisent catégoriquement les activités de jonction avec leurs sites Internet décrites ci-après, car elles peuvent constituer des violations du droit d'auteur ou du droit des marques de commerce : les liens qui utiliseraient notre logo sans notre autorisation, l'encadrement de notre site Internet, les liens intégrés ou les méta-balises, de même que les hyperliens ou toute forme de lien qui camouflerait l'URL.

À propos de l'auteur

Anna Schmauder est *Research Fellow* au sein de l'Unité de Recherche sur les Conflits (CRU) de Clingendael. Elle travaille sur la gouvernance et les ordres politiques dans la région du Sahel.

ICCT Réseaux Sociaux

 @ICCT_TheHague
 ICCT - The Hague
 ICCT - The Hague

Clingendael Réseaux Sociaux

 @clingendaelorg
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute

Contents

| | |
|---|-----------|
| Remerciements | 1 |
| Description du projet | 1 |
| Liste des abréviations | 2 |
| 1 Introduction | 3 |
| 2 Ménaka et Gao : principaux défis et menaces | 6 |
| 2.1 Géographie politique de l'est du Mali | 6 |
| 2.2 Situation sécuritaire à Ménaka et Gao | 9 |
| 3 Résilience des communautés face aux chocs extérieurs et à l'extrémisme violent | 13 |
| 4 Limites du rôle des autorités coutumières en tant que fournisseurs de gouvernance | 22 |
| 4.1 Rôle des autorités coutumières dans la gouvernance : attentes élevées, manque de ressources | 22 |
| 4.2 Clientélisme, népotisme et alliances armées | 24 |
| 5 Contribution des autorités coutumières à la résilience contre l'extrémisme violent | 30 |
| 5.1 Fourniture de la sécurité | 30 |
| 5.2 Résolution des conflits | 33 |
| 5.3 Prévention du recrutement | 36 |
| 5.4 Améliorer la cohésion sociale et l'inclusion des femmes | 38 |
| 6 Implications pour la programmation | 41 |

Remerciements

Cette étude a été rendue possible grâce au soutien généreux du peuple américain par le biais du Département d'État des États-Unis et de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Son contenu relève de la responsabilité de l'Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael et du Centre international de lutte contre le terrorisme (ICCT) et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis. Nous tenons à remercier Hédi Nsaïba et Jenny Lorentzen pour leur révision de ce chapitre régional.

Description du projet

Ce rapport fait partie de l'étude financée par l'USAID intitulée *Acteurs coutumiers dans des circonstances non coutumières : La résilience des autorités traditionnelles et religieuses face à l'extrémisme violent au Mali, au Niger et au Burkina Faso*. Les données présentées dans ce chapitre sont basées sur les 1 437 enquêtes et 656 entretiens semi-structurés avec des informateurs clés (EIC) collectés à Gao et Ménaka (Mali), à Tillabéri (Niger) et dans le Centre-Nord, l'Est et le Sahel (Burkina Faso) entre octobre 2020 et avril 2021. Notre base de données en ligne avec les principaux résultats, y compris les liens vers le rapport de synthèse général et quatre autres rapports régionaux, peut être consultée ici : <https://www.clingendael.org/publication/customary-legitimacy>.

Liste des abréviations

| | |
|---------|---|
| CMA | Coordination des Mouvements de l’Azawad |
| FAMa | Forces armées maliennes |
| GATIA | Groupe Autodéfense Tuareg Imghad et Alliés |
| EEl | Engin explosif improvisé |
| EIGS | État islamique dans le Grand Sahara |
| JNIM | Groupe de soutien à l’Islam et aux musulmans (<i>Jama’at Nasr al-Islam wal Muslimin</i>) |
| EIC | Entretiens avec des informateurs clés |
| MINUSMA | Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali |
| MCO | Mécanisme de coordination opérationnelle |
| MSA | Mouvement pour le Salut de l’Azawad |
| ONG | Organisation non gouvernementale |

1 Introduction

Six ans après l'Accord pour la paix et la réconciliation de 2015 signé dans la perspective de stabiliser le nord du Mali, les régions du nord-est de Ménaka et de Gao sont caractérisées par un contrôle territorial en expansion par les organisations extrémistes violentes. Alors que les autorités coutumières telles que les chefs de village sont de plus en plus souvent pris pour cible par des organisations terroristes, ce rapport se focalise sur l'action de ces autorités.¹ Il s'interroge en particulier sur le rôle que jouent les chefs traditionnels et religieux dans la résilience des communautés face à l'extrémisme violent.²

Dans un contexte où l'État malien peine à établir sa présence dans de grandes parties du pays, les chefs coutumiers sont largement considérés comme les acteurs de la gouvernance le plus facilement accessibles pour les communautés rurales.³ Cependant, les conclusions de ce rapport soulignent à quel point l'administration étatique et coutumière dans le nord-est du Mali ont été limitées par la violence armée, y compris par les organisations extrémistes violentes. Le rapport constate que l'impact réel de la gouvernance coutumière – malgré les différences régionales cruciales entre Gao et Ménaka – est sévèrement limité, car les chefs coutumiers ont été largement affaiblis dans la quête dominante d'alliances pour la protection. Ces résultats soulignent donc à quel point les appels à l'inclusion des chefs coutumiers, dans la recherche de stabilisation du nord-est du Mali et de prévention de l'extrémisme violent, doivent être contextualisés par une analyse localisée de leur évolution au sein de l'accroissement des acteurs armés. À l'heure actuelle, ces appels sont largement basés sur le rôle qui était celui des chefs coutumiers avant l'insurrection de 2012.

1 Pour la méthodologie de cette étude, veuillez consulter De Bruijne, K. 2021. Méthodologie "[Personnages coutumiers dans des circonstances singuliers](#)". La Haye : Institut Clingendael et ICCT.

2 Reuters 2021. Les extrémistes ciblent les chefs de village africains dans une vague d'assassinats, 8 octobre.

3 Goff, D. Diallo, M. and Ursu, A.-E. 2017. Under the Microscope: Customary justice systems in northern Mali, CRU Report, The Hague, Clingendael.

Nos données mettent en exergue des différences régionales significatives – la résilience communautaire, de même que la confiance dans les acteurs de la gouvernance coutumière sont significativement plus faible à Ménaka qu'à Gao.⁴

Ménaka est dans notre étude globale la région qui obtient le score le plus bas en matière de résilience communautaire générale. Elle a également un score relativement faible pour un certain nombre d'autres indicateurs. Ses chefs traditionnels sont perçus comme ceux qui peinent à résoudre les conflits – parfois même ils les exacerbent – et les personnes interrogées ont également noté un niveau d'intervention relativement faible dans les désaccords communautaires. Les répondants ne font pas confiance aux chefs traditionnels, qui passent pour des personnes qui servent davantage leurs propres intérêts que ceux de leurs communautés. Contrairement aux chefs traditionnels, les chefs religieux sont perçus comme moins individualistes. Ils jouent également un rôle plus important dans la médiation des conflits communautaires.

Les chefs traditionnels et religieux de la région de Gao sont perçus comme étant plus efficaces – en particulier dans les municipalités situées à proximité de la capitale régionale de Gao. Bien que la situation sécuritaire soit plus critique et que la région soit perçue comme étant la plus exposée aux chocs externes et la moins apte à s'en remettre, les chefs traditionnels et religieux sont perçus comme étant plus efficaces dans la résolution des conflits qu'à Ménaka. Selon les personnes interrogées, les chefs traditionnels de Gao sont également les plus actifs, parmi les six régions, lorsqu'il s'agit d'intervenir dans les désaccords communautaires. La confiance dans les autorités coutumières est élevée ; ces autorités sont perçues comme étant plus enclines à servir les intérêts de leurs communautés qu'elles ne le sont à Ménaka – bien que ce ne soit pas de manière massive et que ce ne soit pas le cas dans les autres régions incluses dans la présente étude.

Pour mieux comprendre pourquoi les chefs coutumiers ont des images si différentes dans les deux régions, ce rapport se base sur plus de 450 enquêtes auprès des résidents des communautés et près de 200 entretiens avec des informateurs clés (EIC) parmi les parties prenantes de la gouvernance et les représentants de la société civile, recueillis dans cinq municipalités de Gao et quatre municipalités

4 Molenaar, F. 2021. [*Customary Characters in Uncustomary Circumstances: Traditional and religious authorities' resilience to violent extremism in Mali, Niger and Burkina Faso*](#). The Hague: Clingendael Institute and ICCT.

de Ménaka.⁵ Afin de s'assurer que les données soient représentatives, nous avons sélectionné les communes sur la base de trois critères : leur contexte sécuritaire, leur composition ethnique/tribale et leur stratification en castes. Les communes sélectionnées dans la région de Gao sont majoritairement Songhay mais relativement hétérogènes, avec des minorités peules et arabes. Gabero a été sélectionnée comme une commune où la communauté peulh est majoritaire. En revanche, la région de Ménaka est plus homogène avec des tribus touaregs Imghad et Dhouasahak dominantes dans certaines municipalités. La commune d'Anderamboukané a été sélectionnée comme une commune à majorité Bellah.⁶ En ce qui concerne le contexte sécuritaire, les communes de Gounzoureye, Soni Aliber (Gao), et Inékar (Ménaka) sont relativement stables. Les communes plus instables sont Anderamboukane (Ménaka) et celles situées le long de l'axe Gao-Ansongo dans la région de Gao : Gabero, Lellehoye, et Ansongo, sont celles qui subissent quotidiennement des attaques contre les transports et les véhicules personnels et sont sous gouvernance indirecte des groupes extrémistes violents. Enfin, Tidermène et Ménaka dans la région de Ménaka se distinguent par une présence relativement plus forte des forces de sécurité et des groupes signataires et ont récemment connu une brève amélioration de leur situation sécuritaire.

Afin d'approfondir le rôle des chefs traditionnels dans le nord-est du Mali, ce rapport se déploie en quatre sections. Tout d'abord, il présente une introduction aux économies politiques de Gao et de Ménaka ainsi qu'une évaluation des dynamiques sécuritaires afin d'identifier clairement la menace de l'extrémisme violent pour les communautés étudiées. Ensuite, le rapport analyse le niveau de résilience des communautés dans les municipalités sélectionnées. La troisième section se penche sur les limites des dispositions de gouvernance des chefs coutumiers aux niveaux villageois et municipal, avant d'analyser leur contribution à la résilience communautaire. Le rapport se conclut par quatre implications principales pour le gouvernement malien et les partenaires internationaux qui se focalisent sur les acteurs non étatiques dans le cadre des programmes de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent dans le nord-est du Mali.

5 Cette collecte de données fait partie d'une étude comparative sur la résilience des communautés face à l'extrémisme violent dans six régions frontalières de la zone du Liptako-Gourma. Pour l'analyse comparative du rôle des chefs coutumiers, voir : Rapport de synthèse : Molenaar, F. 2021. Customary Characters in Uncustomary Circumstances: Traditional and religious authorities' resilience to violent extremism in Mali, Niger and Burkina Faso. The Hague: Clingendael Institute and ICCT.

6 Le terme bellah en songhay désigne une caste d'anciens esclaves touaregs. Lecocq, B. 2010. Disputed Desert : decolonization, competing nationalisms and Tuareg rebellions in Mali, Afrika-Studiecentrum Series.

2 Ménaka et Gao : principaux défis et menaces

2.1 Géographie politique de l'est du Mali

Neuf ans après la rébellion touareg de 2012 dans le nord-est du Mali contre le gouvernement central et la montée en puissance de la gouvernance par les organisations extrémistes violentes qui s'en est suivie, les régions orientales du pays, Gao et Ménaka, échappent encore largement au contrôle de l'État. En dehors des capitales régionales telles que Gao et Ménaka, les représentants de l'État et les forces de sécurité et de défense sont rares. En l'absence de présence étatique effective, le contrôle territorial est contesté entre les signataires de l'accord de paix d'Alger de 2015 et les groupes armés alliés d'une part, et les groupes extrémistes violents d'autre part. Par conséquent, les résidents s'appuient principalement sur les économies informelles, les organisations non gouvernementales (ONG) et les réseaux privés pour assurer leurs moyens de subsistance.

Conformément aux dispositions de l'accord de 2015, les postes administratifs et politiques des autorités intérimaires au niveau des régions et des districts sont pourvus selon un quorum qui a été convenu entre le gouvernement central et les groupes armés qui ont signé l'accord ou qui coopèrent à son application.⁷ Ces groupes armés essentiellement ethniques constituent les principaux mécanismes de gouvernance formelle des tribus et fractions de l'est du Mali.

7 Alors que les groupes armés qui ont signé l'accord font référence aux signataires de l'accord d'Alger de 2015, les groupes qui coopèrent à son application font référence au MSA – un groupe dissident du MNLA qui s'est formé en 2016, et qui s'est depuis divisé en un groupe aligné sur la coalition pro-autonomie CMA, et un groupe aligné sur la coalition pro-unité Platform. Les postes intérimaires sont nommés en l'absence de procédures électorales.

Dans la région de Ménaka, le Mouvement pour le Salut de l'Azawad-Dhaoussahak (MSA-D) constitue actuellement le groupe armé dominant de l'ethnie majoritaire⁸, tandis que le groupe minoritaire des Touaregs Imghad est allié au Groupe Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (GATIA).⁹ Dans toutes les ethnies, des factions se sont également alignées sur la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) pro-autonomie, ainsi que sur des groupes extrémistes telles que des fractions affiliées à Al-Qaida. Dans la région de Gao, le contrôle territorial est contesté à plusieurs niveaux, notamment entre les groupes signataires de l'Accord d'Alger de 2015 (principalement en raison de l'expansion de la CMA dans le nord-est), mais aussi entre les signataires et les organisations extrémistes violentes, ainsi qu'entre les organisations extrémistes violentes (notamment entre l'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) et le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (JNIM), en particulier dans le district d'Ansongo).¹⁰

En tant qu'outil essentiel pour faire avancer la représentation (politique) des populations du Nord, l'accord d'Alger de 2015 a effectivement institué les parties signataires et alliées de l'accord de paix comme des acteurs de la gouvernance d'au moins deux manières différentes. D'une part, il a permis aux signataires de s'établir en tant qu'acteurs formels de la sécurité par le biais de patrouilles mixtes composées de signataires et de forces de sécurité étatiques par le biais du Mécanisme de coordination opérationnelle (MCO). D'autre part, il a donné un nouvel élan à la décentralisation. Dans une démarche visant à décentraliser davantage la gouvernance, Ménaka – un ancien district de Gao – a été restructuré afin de

-
- 8 United Nations Security Council, 2018. "[Final Report of the Panel of Experts on Mali in accordance with paragraph 11\(c\) of resolution 2374](#)", S/2018/581:17. United Nations Security Council, 2020. "[Final Report of the Panel of Experts on Mali in accordance with paragraph 4 of resolution 2484 2020](#)", S/2020/785/Rev.1: 17. Les alliances armées sont souvent éphémères et soumises à des considérations pratiques. Desgrais, N., Guichaoua, Y. and Lebovich, A. 2018. "[Unity is the exception. Alliance formation and de-formation among armed actors in Northern Mali](#)", *Small Wars & Insurgencies*, pp. 654-667. Bencherif, A and Campana, A. & Aurélie Campana 2017. Alliances of convenience: assessing the dynamics of the Malian insurgency, *Mediterranean Politics*, 22:1, 115-134.
- 9 Le Groupe d'Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (GATIA), dirigé par le leader de la communauté Imghad Gamou, rassemble des groupes minoritaires à Ménaka, notamment les fractions Imghad et Chamanamas. Conseil européen des relations étrangères, non daté. "Cartographie des groupes armés au Mali et au Sahel : Groupe d'Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (GATIA)."
- 10 En tant que membres de la coalition Platform, les FNL et le CMFRP sont tous deux composés de milices qui se sont formées pour s'opposer à l'insurrection touareg depuis le début des années 1990. Les milices Ganda Izo et Ganda Koy, membres du CMFRP, sont principalement composées de Songhay et de Peuls. Conseil européen des relations étrangères, op. cit.

former sa propre région en 2016.¹¹ À ce jour, la décentralisation effective dans le nord du Mali reste à l'état de limitation, tant en termes de mise en œuvre des limites territoriales restructurées que d'opérationnalisation. Au contraire, la restructuration du territoire communautaire est devenue un point de tension pour les différentes factions, accentuant ainsi encore la quête de contrôle territorial entre les groupes armés signataires.¹² C'est particulièrement le cas dans la région de Ménaka nouvellement formée, où les postes de gouvernance dans les municipalités sélectionnées sont répartis entre les chefs communautaires de différentes affiliations armées, et où la confiance envers les fonctionnaires de l'État local est faible.¹³

En outre, dans tout le nord-est du Mali, les habitants ne peuvent pas compter sur des autorités locales efficaces. En particulier dans les zones rurales situées loin des capitales régionales sécurisées, les autorités communales et les fonctionnaires ont fui vers des centres urbains plus protégés. Au cours de la neuvième année de la crise sahélienne, le taux de représentation des administrateurs civils dans les régions du nord n'est que de 14 %, tandis que la représentation des autorités de district a effectivement encore diminué dans un contexte de détérioration de la situation sécuritaire.¹⁴ En conséquence, les communautés vivant dans des zones éloignées des capitales régionales – tant rurales qu'urbaines – doivent parcourir de longues distances pour qu'elles puissent effectuer de simples tâches administratives. Comme l'illustre une personne interrogée dans la ville d'Inekar :

Nous avons juste besoin que l'administration revienne, car entre ici et Ménaka, il y a plus de 160 km et même pour obtenir un certificat de naissance permettant de voyager au Niger, il faut d'abord aller à Ménaka et revenir.¹⁵

Comme le souligne la section suivante, les perspectives de retour de l'État restent lointaines dans un contexte sécuritaire fragile.

11 La région n'est devenue effectivement opérationnelle qu'en 2018.

12 Schmauder, A. 2020. [Decentralisation amidst hybrid governance of northern Mali](#). Conflict and fragility, Policy Brief, The Hague: Clingendael Institute.

13 D'après les données de notre enquête, à Ménaka, seulement 14 % des personnes interrogées ont une grande confiance dans les autorités de l'État, tout comme 35 % dans la région de Gao.

14 United Nations Security Council, 2021. ["Report of the Secretary General on the situation in Mali"](#), S2021/ 519.

15 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Inékar, région de Ménaka, 20 mars 2021.

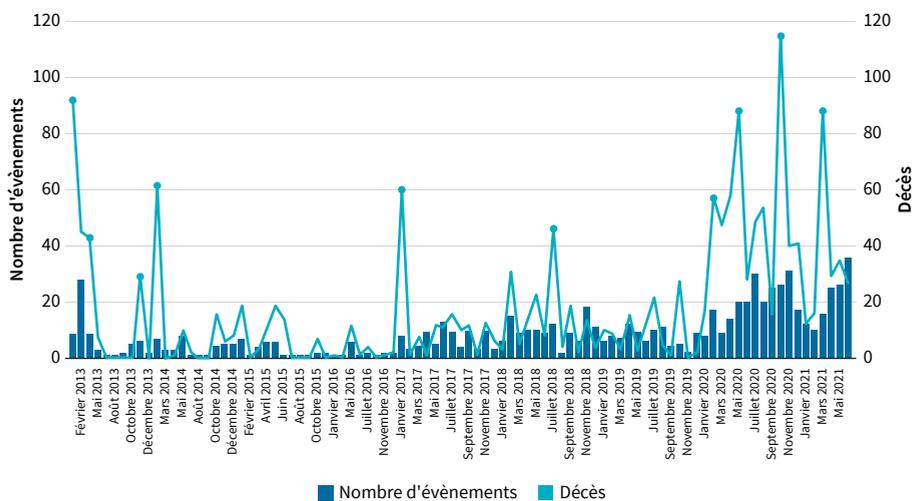
2.2 Situation sécuritaire à Ménaka et Gao

Les situations sécuritaires à Gao et Ménaka se sont considérablement dégradées après le début de l'insurrection en 2012, principalement avec des affrontements meurtriers entre les militaires français et les groupes terroristes. Depuis lors, la plupart des pertes ont été attribuées aux opérations de Barkhane contre les groupes extrémistes violents, y compris le JNIM et ses groupes constitutifs, l'EIGS et le Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest, aux luttes intestines entre l'EIGS et le JNIM et, fait plus inquiétant, aux violences contre et entre les civils.¹⁶ D'autres groupes armés ont également été actifs dans les deux régions : Depuis le début du conflit jusqu'à aujourd'hui, les signataires de l'accord de paix de 2015 se seraient affrontés entre eux et avec des groupes affiliés à Al-Qaïda. Dans la région de Gao, c'est notamment le cas de Ganda Koy/Izo – un groupe d'autodéfense du nord qui fait partie des signataires de l'accord de paix de 2015.

À Gao, le nombre de décès a atteint un pic en 2020, en raison de combats intenses entre l'EIGS et le JNIM, couplés aux opérations Barkhane (frappes de drones) – principalement contre l'EIGS – mais aussi à cause d'une recrudescence de la violence contre les civils.¹⁷ La violence à l'encontre des civils¹⁷ a augmenté de façon spectaculaire au cours des trois dernières années. Les attaques d'EIGS contre des civils sont passées de neuf en 2019 à 40 en 2020 et avaient déjà atteint plus de 20 à la mi-2021. Après une sorte d'accalmie en 2019 et 2020, les meurtres de civils attribués à le JNIM ont également repris en 2021. Une forte augmentation des attaques des attentats terroristes non identifiées a également été notoire, notamment dans le district d'Ansongo à Gao.

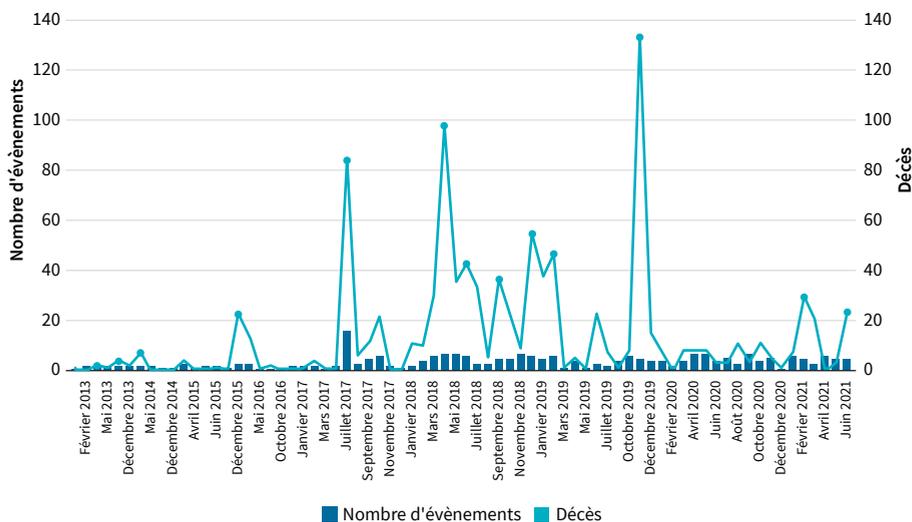
16 La violence à l'encontre des civils et entre eux en tant que cause des pertes humaines dépasse jusqu'à présent toutes les autres en 2021.

17 Les personnes interrogées dans le cadre de notre enquête indiquent également que la situation sécuritaire à Gao est dangereuse et qu'elle s'est détériorée en 2020.

Figure 1 Incidents + décès Gao, 2013-2021

À Ménaka, le nombre de décès a atteint un pic en novembre 2019, en raison de deux attaques lourdes contre l'armée malienne, au cours desquelles 114 personnes ont été tuées. Ménaka n'a pas non plus été épargnée par l'augmentation des tensions intercommunautaires, puisque des affrontements entre Ibogholitane et Dawsahak Touareg, entre Imghad et Idnane, ainsi qu'entre Fulanis et Touaregs ont été signalés autour de Ménaka et Anderamboukane en 2017. Depuis lors, le nombre d'incidents et de victimes (civiles) a considérablement diminué.¹⁸ Alors qu'en 2018, 126 civils ont été tués par l'EIGS et 43 par des groupes armés non identifiés, le nombre de décès de civils a été comparativement moins important au cours des deux dernières années.

18 Les répondants à notre enquête indiquent également que la situation sécuritaire à Ménaka n'est ni dangereuse ni sûre et qu'elle s'est améliorée en 2020.

Figure 2 Incidents + décès Ménaka, 2013-2021

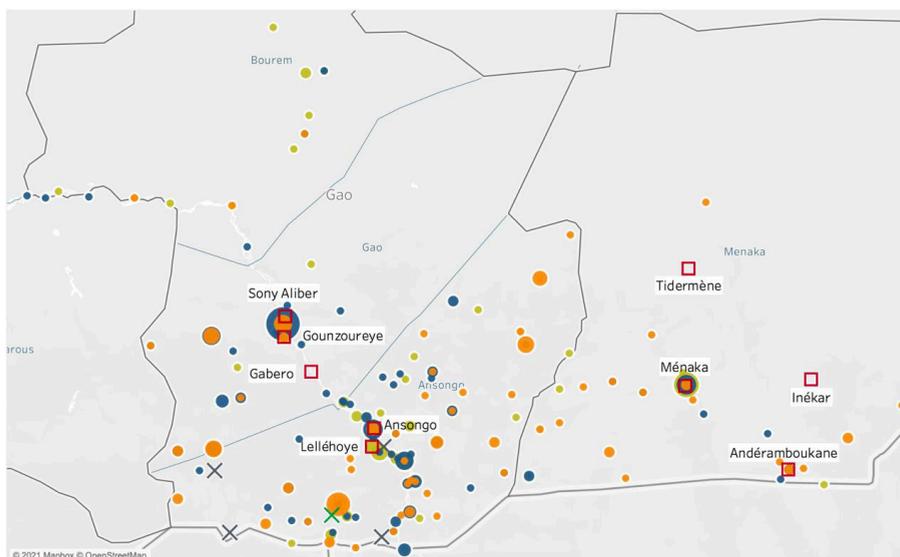
Bien que les affrontements soient répartis dans les deux régions, les incidents violents ont tendance à se concentrer autour des grandes municipalités étudiées. Les zones sous contrôle des cellules de l'EIGS (concentrées dans la région de Gao, et plus particulièrement près de la région tri-frontalière Liptako-Gourma) font l'objet d'un nombre élevé de victimes, l'EIGS ayant recours aux engins explosifs improvisés (EEI) – principalement contre les forces armées maliennes et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) – aux enlèvements, aux exécutions de civils, aux vols de bétail, aux attaques contre les écoles, à la destruction d'infrastructures critiques et à l'extorsion fiscale (collecte de la zakat)¹⁹. Les affrontements entre le JNIM et l'EIGS, signalés pour la première fois en 2019, se produisent principalement dans la région de Gao (Ntillit, Tessit et Talataye) ainsi qu'à proximité de la zone des trois frontières. À titre d'exemple, dans la zone de Gourma de la région de Gao, le JNIM a largement repoussé l'EIGS.²⁰

19 Les personnes interrogées dans le cadre de notre enquête à Gao et à Ménaka notent que le vol de bétail est la plus grande menace à laquelle elles sont confrontées, suivi par la taxation de la zakat. Dans le cas de Gao, le manque de nourriture et la violence perpétrée par les groupes armés sont également considérés comme des menaces importantes.

20 Une cellule du JNIM a été signalée autour de Ménaka depuis sa formation. Une première attaque du JNIM dans la commune de Ménaka a été revendiquée en 2017. Bourem est caractérisé par la présence du JNIM ainsi que de Ganda Izo/Koy (le dernier étant également actif près de Gao).

Une analyse comparative des deux régions étudiées met en exergue des différences importantes dans leurs trajectoires sécuritaires depuis début 2020, avec un nombre d'événements conflictuels et de décès significativement plus important enregistré à Gao, notamment dans le district d'Ansongo, qu'à Ménaka. Ces différences peuvent en partie s'expliquer par une trêve officielle à Ménaka entre les signataires et les groupes alliés d'une part et l'EIGS, d'autre part. En revanche, les efforts de l'EIGS pour assujettir les habitants des communautés de Gao ont occasionné plusieurs attaques de grande envergure, notamment à Ansongo – comme l'a illustré récemment Ouatagouna, où plus de 40 civils ont été tués.²¹

Carte 1 Incidents violents + lieux de la recherche, juin 2020 - juin 2021



21 France 24. Des djihadistes présumés tuent des dizaines de villages dans le nord du Mali, 9 août.

3 Résilience des communautés face aux chocs extérieurs et à l'extrémisme violent

Dans ce contexte sécuritaire, la résilience des communautés contre la violence – y compris, mais sans s'y limiter, celle des organisations extrémistes violentes – est limitée, car les réponses sécuritaires restent largement concentrées sur les centres urbains.

Dans les deux régions, les forces de sécurité et de défense de l'État et les mouvements armés signataires de l'accord de paix de 2015 coopèrent entre eux et se substituent partiellement les uns aux autres, en particulier dans les plus grandes villes où les forces de l'État ont une présence au moins limitée. À Ménaka, les groupes armés de la Coalition Plateforme et du MSA allié sont financés par des contributions communautaires mensuelles pour acheter du carburant et de la nourriture au profit des patrouilles de sécurité (voir encadré 1 ci-dessous).²² À Gao, les habitants mécontents du manque de sécurité, assuré par les patrouilles mixtes des groupes armés signataires et des forces de sécurité maliennes, ont créé des groupes d'autodéfense communautaires.²³

Encadré1 Ménaka sans armes

Depuis septembre 2020, Ménaka est le centre de la nouvelle initiative de sécurité Ménaka sans armes, mise en place en coordination entre les groupes armés signataires, les autorités locales, les forces sécuritaires de l'État et le soutien de l'opération Barkhane et de la MINUSMA.²⁴ L'initiative a été largement saluée comme exceptionnellement ambitieuse, avec des patrouilles mixtes composées de forces armées, de mouvements armés et de la MINUSMA coopérant dans des

22 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant #376, Ménaka, région de Ménaka, 28 janvier 2021.

23 http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2017_811.pdf

24 Laetitia Lago Dregnounou, "Mali : l'opération "Ménaka Sans Armes" rassure la population", Africa News, December 2, 2020.

patrouilles nocturnes.²⁵ En parallèle, des réunions hebdomadaires sur la sécurité dans la capitale régionale, comprenant l'administration locale, les chefs traditionnels et religieux, les ONG, les services techniques, la MINUSMA et Barkhane, assurent l'échange d'informations pour discuter des menaces et des dynamiques de sécurité.²⁶ Cette infrastructure communautaire a été renforcée avec le soutien du Centre-HD, qui a mis en place et formé un comité de 30 acteurs clés de Ménaka, à la gestion de tout ce qui concerne la sécurité. Bien que la portée de l'initiative demeure limitée et que les habitants de Ménaka critiquent l'absence de réformes plus larges telles qu'un désarmement réussi, l'initiative a apporté « un semblant de calme ».²⁷ Selon un habitant, « au moins les gens commencent à fermer les yeux, parce que les coups de feu qu'on entend tous les jours et toutes les nuits ont un peu diminué. »²⁸

Contrairement aux centres urbains, les zones rurales se caractérisent par l'absence marquée de l'administration locale et par la présence aléatoire des forces de sécurité et de défense de l'État.²⁹ Les mesures de sécurité existantes, telles que les patrouilles, reposent en partie ou entièrement sur des comités d'autodéfense locaux composés principalement de jeunes.³⁰ Dans toutes les localités, les jeunes jouent un rôle important dans les comités d'autodéfense, les groupes de surveillance du voisinage ou les patrouilles. Dans les zones où les forces sécuritaires de l'État sont inexistantes ou limitées, ils remplacent les forces de sécurité nationales par des groupes de surveillance communautaires plus ou moins institutionnalisés.³¹

25 UN Peacekeeping, "[Les résultats positifs de l'Opération « Ménaka sans armes »](#)", January 2021. See Interview community member, Respondent, Ménaka, Ménaka region, 27 January 2021.

26 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 22 février 2021.

27 Interview d'un membre de la communauté, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 27 janvier 2021.

28 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 28 janvier 2021.

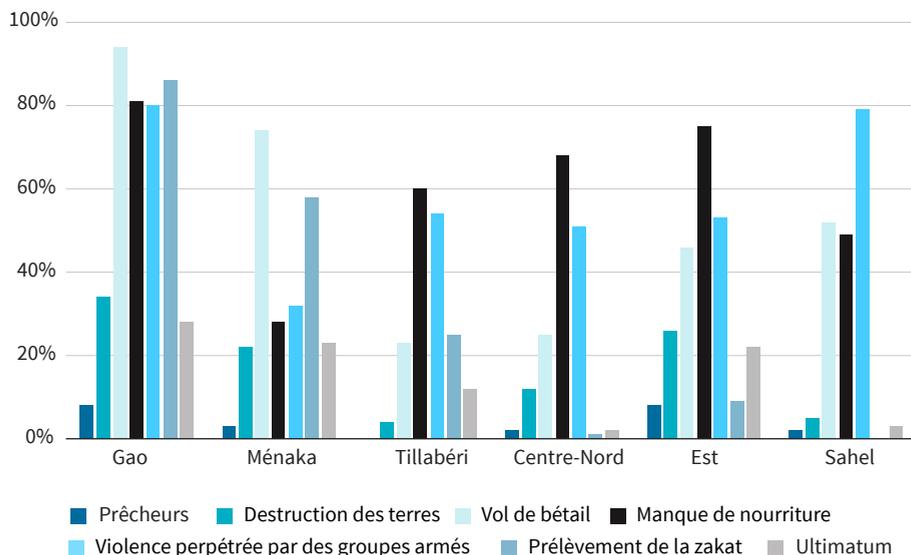
29 "Nous ne voyons les forces armées maliennes qu'en passant. Nous sommes livrés à nous-mêmes" Entretien avec un représentant local de l'État, répondant, Gabero, région de Gao.

30 Entretien avec un membre de la communauté, répondant, Ansongo, région de Gao, 14 février 2021. Entretien avec un membre de la communauté, répondant, Anderamboukane, Ménaka, 7 mars 2021.

31 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Soni Aliber, région de Gao, 17 février 2021.

Malgré cette pluralité de mécanismes sécuritaires au niveau local, les personnes interrogées perçoivent la situation sécuritaire comme extrêmement dangereuse, avec une menace particulièrement élevée de vol de bétail, de taxation de la zakat et de violence perpétrée par des groupes armés (voir la figure 6 ci-dessous). La collecte de la zakat par les groupes extrémistes violents semble répandue non seulement dans le district d'Ansongo de Gao, mais aussi dans la zone entourant la ville de Gao et dans les municipalités de Ménaka.³² Dans une région où le pastoralisme est au cœur des moyens de subsistance des habitants, le vol de bétail porte directement atteinte à une source essentielle de résilience pour les populations locales. Si cette menace est importante dans les deux régions, elle semble surtout élevée à Gao, notamment dans le district d'Ansongo et sur la route reliant Ansongo et Gao.³³ Là où les mécanismes de sécurité communautaire sont accompagnés d'une présence fixe des forces sécuritaires de l'Etat, comme dans la capitale régionale de Ménaka, la confiance dans leur efficacité est la plus élevée.³⁴ Cependant, dans toutes les localités, la concentration quasi exclusive sur le seul noyau des communautés, est ce qui sape les mécanismes de résilience dépendant largement de la mobilité.

-
- 32 Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Gabero, région de Gao, 26 novembre 2020. Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Tidermène, région de Ménaka, 3 décembre 2020. Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Inékar, région de Ménaka, 18 mars 2021. Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Ansongo, région de Gao, 15 février 2021. Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Soni Aliber, région de Gao, 15 avril 2021.
- 33 Entretien avec un membre de la communauté, répondant, Ansongo, région de Gao, 17 février 2021. Entretien avec un représentant de l'État, répondant, Ansongo, région de Gao, 17 février 2021.
- 34 Entretien avec un membre de la communauté, répondant, Lellehoye, région de Gao, 10 avril 2021. Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 22 février 2021.

Figure 3 Menace pour la sécurité (par région)

Les zones urbaines et rurales sont généralement caractérisées par un centre plus ou moins sécurisé dont sont exclues de plus larges périphéries. Dans les zones urbaines, même dans les municipalités qui tendent à être caractérisées par des mesures de sécurité telles que la présence de forces armées ou de comités d'auto-défense, ces mesures de sécurité s'étendent rarement au-delà du périmètre de la ville urbaine vers les villages environnants qui font partie de la même municipalité. C'est même le cas de la plus récente initiative de sécurité « Ménaka sans armes ». Alors que la détérioration de la situation sécuritaire avait auparavant contraint les ONG et les services techniques à abandonner leurs activités à Ménaka, ces derniers ont progressivement commencé à revenir depuis le début de la nouvelle initiative.³⁵ Néanmoins, les personnes interrogées ont critiqué l'impact limité aux communautés situées en dehors de la ville se trouvant au sein de la municipalité élargie de Ménaka :

Il y a des endroits où les gens ne dorment plus la nuit dans leurs camps ; ils ont du mal à passer la nuit ; les gens sont pillés à chaque fois parce que

35 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 24 février 2021. Entretien avec un membre d'une association de femmes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 26 février 2021.

*les habitants des villages et des hameaux ne sont protégés ni par les forces armées ni par les groupes armés. Les mesures de sécurité sont concentrées uniquement dans la ville de Ménaka, alors que la commune est au-delà de la ville de Ménaka.*³⁶

Dans les zones plus rurales, l'absence de sécurité limite fortement les activités quotidiennes, telles que la collecte de bois et les activités agricoles, qui sont nécessaires pour assurer les moyens de subsistance de base. Dans de nombreuses localités, les personnes interrogées ne peuvent pas se déplacer au-delà d'un rayon limité de leur communauté.³⁷

Selon un résident de Soni Aliber :

*Aujourd'hui, il est presque impossible de s'éloigner du village, même de deux kilomètres. Le simple fait d'aller chercher du bois pour la cuisine ou du fumier est devenu impossible. (...). Nos filles ne peuvent plus partir pour l'école qui se trouve à seulement cinq kilomètres, sans être attaquées par des jeunes armés.*³⁸

Même lorsque les personnes interrogées mentionnent l'existence de mécanismes de sécurité, ceux-ci ne sont pas suffisants, à la fois par leur manque d'efficacité et par l'absence de confiance dans les forces de l'État et les mouvements armés. Selon un habitant de Gabero, « *concrètement, les mesures sont plus dans les mots que dans les actes.* »³⁹ À Anderamboukane, à la frontière du Niger, les membres de la communauté ont souligné leur méfiance à l'égard de la capacité des combattants du MSA à défendre leur ville contre les attaques :

*Ces gens que je vois [les hommes armés du MSA] ne peuvent pas assurer la sécurité s'ils n'ont pas de soutien. Au contraire, ils exposeront la ville, ils sont très jeunes et ne sont pas formés à la défense ou à la protection des personnes et de leurs biens.*⁴⁰

36 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 27 janvier 2021.

37 Entretien avec un membre de la communauté Répondant, Gabero, région de Gao, 5 décembre 2020.

38 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Soni Aliber, 5 février 2021.

39 Entretien avec un membre de la communauté Répondant, Gabero, région de Gao, 5 décembre 2020.

40 Entretien avec des habitants de la communauté, répondant, Anderamboukane, région de Gao.

L'évaluation des membres de la communauté à Anderamboukane est ainsi représentative d'un reproche plus large adressé aux mouvements armés en tant que prestataires de sécurité dans la région de Ménaka. Plutôt que les acteurs de la sécurité communautaire comme les groupes armés se présentent eux-mêmes, ils sont régulièrement perçus comme étant à la fois inefficaces contre le crime et le banditisme généralisés, tout comme profitant des populations qu'ils sont censés protéger. Les personnes interrogées ont fréquemment cité les affrontements persistants entre les groupes signataires parmi les principales crises de ces cinq dernières années, soulignant à quel point les acteurs dits d'autodéfense ont fini par être perçus comme une menace pour la stabilité et la paix. Le manque de discipline des acteurs armés et l'absence de structures de responsabilité ont contribué à créer un environnement dans lequel les fournisseurs de sécurité non étatiques sont perçus comme des participants délibérés à un commerce de l'insécurité qui leur est profitable. En conséquence, la confiance dans les groupes d'autodéfense est faible, avec près de 70 % à Gao indiquant qu'ils ne leur font pas du tout confiance – un sentiment également partagé par plus de 40 % à Ménaka. Dans ce contexte, les contributions financières à la sécurité communautaire, telles que les taxes perçues aux postes de contrôle à l'entrée et à la sortie des villes, sont perçues comme des représailles économiques et des mécanismes de financement pour les mouvements armés qui les mettent en place.⁴¹ Ce schéma de racket lié à la protection s'étend au-delà des alentours des villes, aux infrastructures plus larges reliant les villes et les marchés, et aux foires et marchés eux-mêmes. Comme le résume un habitant de Ménaka, « au final, nous ne travaillons que pour les hommes armés. »⁴²

Dans un contexte de détérioration de la sécurité et d'absence généralisée de l'État, les administrateurs et fonctionnaires locaux ne semblent pas jouer un rôle significatif dans le soutien des réponses des communautés aux événements douloureux tels que les catastrophes naturelles ou les incidents liés à la sécurité. En l'absence d'une administration formelle (efficace), à Gao, seuls 23 % des personnes interrogées ayant besoin de services de base s'adressent aux représentants de l'État – une proportion qui reste deux fois plus élevée qu'à Ménaka. Les ONG se substituent effectivement aux autorités locales tant pour la fourniture de services de base – en particulier les soins de santé – que pour le soutien aux communautés touchées dans leur rétablissement après des chocs externes et des situations

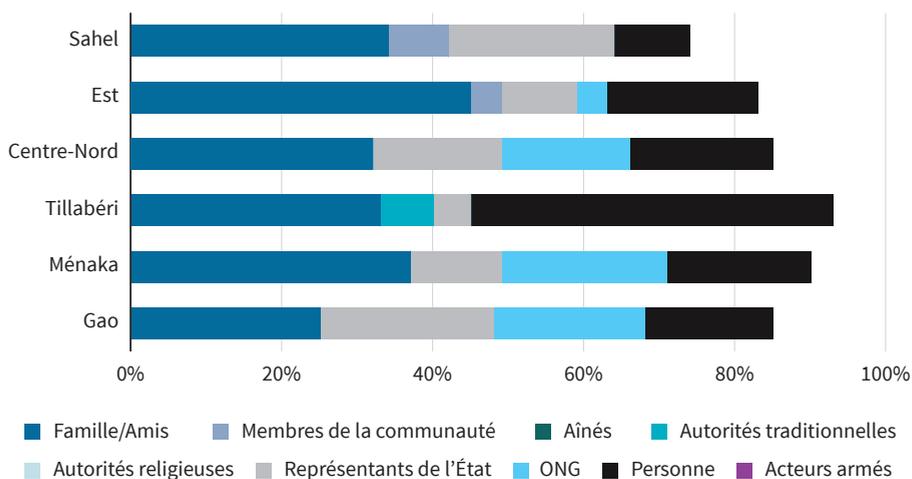
41 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Anderamboukane, région de Ménaka, 7 mars 2021.

42 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 26 février 2021.

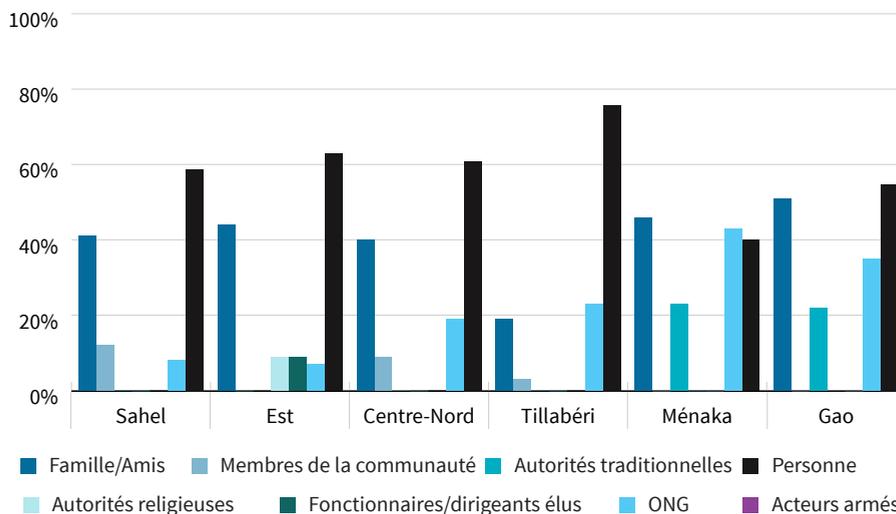
d'urgence.⁴³ Pourtant, la situation sécuritaire a, dans de nombreux cas, limité la capacité des ONG à répondre aux besoins fondamentaux des communautés. Dans la région de Ménaka, les ONG ont effectivement interrompu leurs opérations et se sont retirées depuis fin 2019, face à l'incapacité des forces étatiques à sécuriser leur présence.

Par conséquent, une majorité relative de répondants dans les deux régions se dit livrée à elle-même et s'appuie sur un réseau personnel d'amis et de famille pour obtenir des services de base et faire face aux chocs extérieurs. Dans le cas de la fourniture de services de base, cela est vrai pour plus de 50 % des répondants dans la région de Ménaka, et pour plus de 40 % à Gao. Ce degré d'autonomie des communautés est tout aussi prononcé face aux chocs externes tels que les catastrophes naturelles ou les incidents de sécurité. Alors que la majorité des personnes interrogées comptent sur elles-mêmes ou sur leurs réseaux personnels, les chefs traditionnels et les ONG constituent les acteurs de la gouvernance le plus fréquemment cités en cas de besoin urgent.

Figure 4 Acteurs communautaires contactés pour la fourniture de services de base (par région)



43 Mann, G. 2014. From Empires to NGOs in the West African Sahel: The Road to Nongovernmentality.

Figure 5 Personne/autorité clé ayant aidé les ménages à faire face aux chocs

L'autosuffisance des communautés dépend largement du capital économique dont elles disposent ou de leurs réseaux personnels plus larges. Dans les régions semi-nomades du nord du Mali, le capital économique est souvent constitué du bétail, comme des troupeaux de moutons, de chèvres ou de bovins.

Afin de faire face aux chocs externes tels que les inondations, les personnes interrogées dans les deux régions, et en particulier dans la région de Ménaka, affirment qu'elles comptent largement sur la vente ou l'abattage du bétail. Comme l'a décrit un habitant d'Anderamboukane :

J'ai au moins 50 têtes avec notre berger et, de temps en temps, avec l'absence de banques ici et le délai que prennent les salaires, je peux vendre une tête ou deux pour passer les moments difficiles.⁴⁴

En outre, les moyens de subsistance et les économies informelles des communautés dépendent des foires et des marchés hebdomadaires pour assurer la sécurité alimentaire grâce aux aliments de base importés, notamment des régions du sud du pays et de l'Algérie.⁴⁵

44 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Anderamboukane, région de Ménaka, 7 mars 2021.

45 Famine Early Warning Systems Network, 2013. "[Special Report : Northern Mali's Markets.](#)"

L'accent étant mis sur la sécurisation des noyaux communautaires et l'incapacité généralisée des mécanismes de sécurité existants à prévenir le vol de bétail et le banditisme, les mécanismes de résilience dépendant de la mobilité qui existaient auparavant se sont effondrés. Les activités informelles et les activités de subsistance quotidiennes telles que la collecte de fumier et de bois de chauffage sont limitées à une petite zone autour des communautés. Les foires et marchés hebdomadaires – qui renforcent la sécurité alimentaire et l'économie informelle des communautés – sont moins fréquentés en raison de la forte exposition aux menaces sécuritaires le long de la route.⁴⁶

Dans ce contexte de résilience communautaire fragile et d'insécurité élevée, quel est le rôle des autorités coutumières en tant que fournisseurs de gouvernance ?

46 La majorité des répondants note des contacts limités avec d'autres communautés. Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Inékar, région de Ménaka, 25 mars 2021.

4 Limites du rôle des autorités coutumières en tant que fournisseurs de gouvernance

4.1 Rôle des autorités coutumières dans la gouvernance : attentes élevées, manque de ressources

L'introduction de postes élus par le biais de la décentralisation dans les années 1990 a initialement remis en question la prérogative des autorités traditionnelles sur la scène locale.⁴⁷ Depuis lors, les élites traditionnelles ont réussi à s'imposer en tant qu'intermédiaires du pouvoir, à la fois au sein des structures de gouvernance formelles, mais également de manière informelle grâce à leur position d'interface entre les acteurs extérieurs et les communautés rurales.⁴⁸ Même lorsque des acteurs étatiques sont présents, la gouvernance locale assurée par l'administration publique dépend fortement du système de chefferie en tant que point de contact et lien avec les communautés locales.⁴⁹

En leur qualité de représentants de la communauté, les autorités traditionnelles participent aux commissions de gouvernance locale qui réunissent les principaux acteurs de la communauté autour de thèmes tels que l'éducation ou la santé. Dans les centres urbains ou les localités proches des capitales régionales où les acteurs étatiques sont encore présents, ces relations peuvent être de nature complémentaire. En l'absence d'agents de l'État et de fonctionnaires, les élus locaux s'appuient sur les chefs traditionnels pour les activités de sensibilisation et les projets de développement.⁵⁰ Les chefs fortunés peuvent aller jusqu'à contribuer au financement des infrastructures communautaires de base, comme le paiement des salaires du personnel ou l'achat de médicaments pour le centre de santé.⁵¹

47 Lecocq, B. 2010, *op. cit.*

48 Civil Military Interaction Command, 2013. "[Mali Information Bulletin](#)", Unclassified.

49 Les communes rurales de l'est du Mali sont généralement composées de plusieurs villages, dont les chefs de village (en milieu sédentaire) et les chefs de fraction (en milieu (semi-)nomade) font office de conseillers auprès du représentant local de l'État.

50 Entretien avec un représentant local de l'État, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 25 janvier 2021.

51 Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Tidermène, région de Ménaka, 6 décembre 2020.

Pourtant, ces exemples constituent une rare exception. Alors qu'une loi de 2006 a officialisé les chefs en tant qu'administrateurs des établissements sédentaires (villages) et nomades (fractions) et leur a donné théoriquement droit à une rémunération pour leur travail, la loi n'a pas été mise en application.⁵² En raison du manque de protection et de soutien financier de la part de l'État et de la prévalence de la violence armée ainsi que des catastrophes naturelles, les chefs sont souvent eux-mêmes victimes de chocs externes, ce qui limite leur capacité à soutenir les membres de la communauté. Dans de nombreux contextes, la contribution des chefs consiste essentiellement à mobiliser les membres de la communauté lors de réunions, à assurer la coordination entre les habitants et à plaider en faveur de l'intervention des ONG afin de soutenir les personnes touchées par l'impact d'un choc.⁵³

Pourtant, en tant que seuls acteurs de la gouvernance communautaire encore liés à l'administration de l'État, les chefs traditionnels se retrouvent souvent face à des attentes élevées et irréalistes. Comme l'explique un jeune leader :

Les autorités traditionnelles sont souvent critiquées en raison de leur incapacité à fournir des services minimums à la population, notamment dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de la justice, de la santé et de l'éducation. Mais très souvent, ces accusations sont injustifiées car les autorités traditionnelles sont des acteurs de soutien et non des prestataires de services.⁵⁴

En l'absence de fonctionnaires et d'agents de l'État efficaces, la légitimité des chefs est liée à leur accès et à leur maîtrise des ressources nécessaires permettant de satisfaire, au moins partiellement, les attentes de la communauté.

Le blocage de la décentralisation a, à cet égard, aggravé davantage les griefs des habitants vis-à-vis de l'administration centrale. En particulier à Ménaka,

52 République du Mali. 2006. Loi n°06023 du 28 Juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers. La loi de 2006 a formalisé la prise de conscience par le gouvernement central de sa dépendance vis-à-vis des chefs pour administrer efficacement de vastes étendues de territoire. Voir Lecocq, B. 2010, op. cit. : 13-14, 89-91. Molenaar, F. et al 2019, op. cit.

53 Entretien avec un membre de la communauté, répondant, Tidermène, région de Ménaka, 6 décembre 2020. Entretien avec un chef traditionnel, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 2 mars 2021.

54 Interview with a member of a youth association, Respondent, Ménaka, Ménaka region, 25 January 2021.

la restructuration et la reformation des frontières communautaires préexistantes ont accentué le malaise et la concurrence pour des infrastructures et des ressources de base déjà rares.⁵⁵

Le même jeune leader qui a mis en évidence les attentes irréalistes des résidents à l'égard des chefs, souligne également que les attentes concernant la capacité des chefs traditionnels à assurer l'accès aux services de base sont parfois suscitées par les chefs eux-mêmes. Leur capacité à se présenter comme des interlocuteurs et des défenseurs essentiels de leur communauté peut renforcer ou affaiblir leur positionnement. Selon le leader des jeunes à Ménaka :

Les mêmes autorités [confrontées à des attentes irréalistes], mettent en avant ces fausses illusions pour se faire élire ou pour asseoir leur position.⁵⁶

Les contraintes relatives aux ressources semblent inciter les chefs à se présenter comme des acteurs compétents auprès de leur communauté. Face à l'absence généralisée des autorités étatiques, les attentes en matière de prestation de services de base se sont en partie déplacées vers les chefs traditionnels, qui constituent le seul lien actuel avec l'administration. Alors que les chefs ne sont pas en mesure de répondre à des attentes largement irréalistes dans le cadre de la décentralisation prolongée, leur tentative de mobiliser des ressources limitées pour leur propre communauté est un mécanisme d'adaptation destiné à préserver leur position – ce qui comporte finalement des effets négatifs sur la cohésion sociale. Cela remet en question les intentions de revaloriser le rôle des chefs traditionnels comprises dans l'accord de paix de 2015, lesquelles étaient basées sur le rôle des chefs antérieurement au conflit de 2012. Depuis lors, on a accordé moins d'attention à la mesure dans laquelle cette revalorisation est cohérente, dans une dynamique où les communautés et leurs chefs ont été pris dans une logique de clientélisme et de prolifération armée.

4.2 Clientélisme, népotisme et alliances armées

L'administration telle qu'assurée par les autorités traditionnelles fait l'objet de contestations. Les chefs sont de plus en plus perçus comme contribuant aux inégalités qui sont à l'origine de griefs localisés, ce qui sape davantage leur rôle déjà

55 Interview with a religious leader, Respondent, Tidermène, Ménaka region, 3 December 2020.

56 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 25 janvier 2021.

limité dans la fourniture de la gouvernance locale. La plupart des personnes interrogées à Ménaka et plus d'un tiers des personnes interrogées à Gao considèrent que leurs chefs traditionnels sont partiels, arbitraires et enclins à détourner les ressources et les infrastructures.⁵⁷ Cette situation est également reconnue par les chefs traditionnels eux-mêmes. Comme l'a expliqué un chef à Tidermene :

*Certaines personnes estiment que la gestion des ressources et des dons n'est pas équitable. Les dirigeants privilégient leurs propres groupes ou les groupes de leur choix pour tirer profit de tout ce qui est destiné à la population.*⁵⁸

Formant un lien entre les communautés rurales et les acteurs extérieurs, tels que les organisations humanitaires, les chefs traditionnels sont impliqués dans la distribution de l'aide d'urgence – dont le montant est presque deux fois plus élevé à Gao qu'à Ménaka.⁵⁹ Cependant, les perceptions communautaires estimant que les chefs sont injustes et clientélistes sont très répandues. Selon les données de notre enquête, plus de 50 % des personnes interrogées considèrent que les chefs choisissent le principal groupe d'intérêt comme bénéficiaire de l'aide d'urgence, telle que l'aide alimentaire – un sentiment qui a également été réitéré lors des entretiens.⁶⁰ Comme le montre l'exemple de Soni Aliber, de nombreuses personnes interrogées déplorent la pratique discriminatoire des chefs traditionnels :

57 Les chefs traditionnels sont perçus comme servant leurs propres intérêts plutôt que ceux de la communauté selon 60 pour cent des habitants interrogés à Ménaka, et 40 pour cent à Gao. La moindre considération des chefs traditionnels à Ménaka va de pair avec un niveau de cohésion sociale plus faible et un degré de division sociale plus élevé qu'à Gao.

58 Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Tidermene, région de Ménaka, 7 décembre 2020.

59 Les zones plus urbaines ou les municipalités proches des capitales régionales se caractérisent par une implication significativement plus faible des chefs traditionnels. Selon les données de l'enquête, l'implication des chefs traditionnels dans la distribution de l'aide d'urgence est la plus faible dans la ville de Ménaka et dans les municipalités de Soni Aliber et de Gounzoureye, juste à l'extérieur de la capitale régionale de Gao.

60 Entretien avec un membre d'une association de femmes, répondant, Tidermene, région de Ménaka, 3 décembre 2020. Entretien avec un membre de la communauté, enquêté 478, Inékar, région de Ménaka, 19 mars 2021. Selon les données de l'enquête, 61 pour cent des répondants à Ménaka – contre 47 pour cent à Gao – pensent que les chefs traditionnels choisissent les principaux groupes d'intérêt comme principaux bénéficiaires. A Ménaka, 37% des personnes interrogées considèrent également que les chefs gardent les aides pour eux et leurs familles – contre 27% à Gao.

En général, ces autorités choisissent toujours leurs proches et leurs partisans comme bénéficiaires.⁶¹

La part de l'aide apportée au village est généralement distribuée à des groupes d'individus proches des autorités traditionnelles.⁶²

Lorsque les chefs sont perçus comme abusant de leur position pour leur enrichissement personnel, leurs actes les décrédibilisent auprès des membres de la communauté :

Chaque fois qu'il y a des annonces à propos de ce qui est destiné à telle ou telle communauté ou village, nous ne voyons rien arriver. Et en même temps, il y a des autorités traditionnelles qui se promènent dans de belles voitures et construisent de belles maisons ou envoient leurs enfants étudier dans les meilleures écoles. Il y a donc des questions à se poser.⁶³

Un autre habitant de Gabero a expliqué que : « Les gens ne comprennent pas pourquoi tant d'opportunités sont exclusivement réservées aux parents et aux amis⁶⁴ [des autorités traditionnelles]. » Dans ce même ordre d'idées, un habitant d'Anderamboukane a souligné les « actes de népotisme et de favoritisme » des chefs, en expliquant comment une autorité traditionnelle qui « envoie ses enfants étudier ou ses proches se faire soigner à Bamako ou à Gao » ne refusera pas si « la personne à qui il envoie ses proches lui demande de faire quelque chose, même au détriment de sa propre communauté. »⁶⁵ Les tendances profiteuses sont particulièrement prononcées dans la région de Ménaka, où une majorité de 58 % des personnes interrogées considèrent que les chefs servent leurs propres intérêts plutôt que ceux de la communauté. Cette proportion est nettement inférieure

61 Entretien avec un membre de l'armée, répondant, Soni Aliber, région de Gao, 18 février 2021.

62 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Soni Aliber, région de Gao, 16 avril 2021.

63 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Anderamboukane, région de Ménaka, 7 mars 2021.

64 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Gabero, région de Gao, 3 décembre 2020.

65 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Anderamboukane, région de Ménaka, 7 mars 2021.

dans la région de Gao, mais reste plus de deux fois supérieure à celle de toutes les autres régions étudiées dans le Liptako-Gourma.⁶⁶

Ces tendances se sont aggravées davantage par la politisation des chefs. Selon les données de notre enquête, dans le nord-est du Mali, l'influence des fonctionnaires ou des dirigeants élus sur les chefs semble la plus forte dans les six régions du Liptako-Gourma, et encore plus forte à Ménaka par rapport à Gao. Si les représentants de l'État s'appuient sur les chefs, en particulier dans les zones rurales, l'implication des chefs dans la politique est considérée comme une atteinte à leur capacité à agir en tant qu'acteurs communautaires impartiaux.

Face à cette perception répandue des élites traditionnelles comme étant clientélistes et politisées, les membres de la communauté soulignent qu'ils attendent des chefs religieux qu'ils jouent un rôle plus important dans l'administration de la communauté. Contrairement aux chefs de village ou de district, les imams sont perçus comme exempts de la dynamique de la politisation et du népotisme associé, et donc plus dignes de confiance.⁶⁷

Au milieu des tendances clientélistes, les élites traditionnelles peuvent au mieux être considérées comme sympathiques à certaines sections de la société malienne du nord-est – celles qui sont pertinentes pour la position des élites, en termes politiques, militaires ou numérique. En fait, en raison de la « tribalisation de la politique armée »⁶⁸, l'affiliation et l'adhésion aux mouvements armés sont devenues le principal moyen d'assurer à la fois la représentation politique et le contrôle territorial de sa tribu ou de sa faction.⁶⁹ Comme les groupes armés signataires déterminent les postes clés au sein de l'administration dans le nord-est du Mali, les alliances armées des chefs de village ou de faction sont un mécanisme

66 Molenaar, F. 2021. *Customary Characters in Uncustomary Circumstances: Traditional and religious authorities' resilience to violent extremism in Mali, Niger and Burkina Faso*. The Hague: Clingendael Institute and ICCT.

67 Entretien avec un membre de la communauté, répondant, Gabero, région de Gao, 1er décembre 2020.

68 Sandor, A. 2017. *Insecurity, the breakdown of social trust, and armed actor governance in central and northern Mali*. Chaire Raoul Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM.

69 Les factions font référence aux groupes/clans intra-tribus. Une tribu est composée de plusieurs fractions. Le contrôle territorial concernait les pistes de transhumance, les ressources naturelles telles que les pâturages et les puits, ainsi que les routes de commerce et de contrebande. Conseil de sécurité 2018, op. cit.

pour assurer la représentation de la communauté et, par la même occasion, l'accès aux ressources.⁷⁰

Aux niveaux municipal et villageois au sein des zones rurales, les chefs traditionnels se situent souvent au bas de l'échelle traditionnelle du pouvoir. Leur action et leur influence sont largement déterminées par les principaux acteurs régionaux.⁷¹ C'est leur positionnement respectif et leur allégeance au centre politique dans la capitale Bamako – les groupes armés signataires et ceux qui coopèrent à son application ainsi que les groupes considérés comme extrémistes – qui déterminent en fin de compte le positionnement des figures traditionnelles au niveau des communautés rurales.⁷² Les allégeances aux groupes armés servent deux objectifs principaux : satisfaire les besoins de protection dans les zones hors de portée et de contrôle des forces sécuritaires et de défense de l'État, et fournir un canal pour satisfaire les intérêts matériels.

Les mouvements armés qui ont signé l'accord ou qui coopèrent à son application sont des interlocuteurs légitimes du gouvernement central. En tant que tels, ils déterminent les postes clés de la gouvernance (intérimaire) dans le nord-est du Mali. Une alliance étroite avec les mouvements armés peut ainsi permettre l'accès à des postes salariés rares, ainsi que le contrôle des ressources destinées à être distribuées – par exemple, par le biais du Fonds de développement du Nord. En tant que représentants reconnus des communautés locales, les mouvements armés sont également devenus des vecteurs de progrès socio-économique. En tant que tels, l'affiliation des chefs coutumiers à un certain groupe peut accroître l'influence sur les processus administratifs tels que le redécoupage qui promet une redistribution des services de base disponibles, notamment les puits, les centres de santé et les écoles, entre les différentes communautés. L'accès aux ressources, peut-être plus prometteur, n'est pas lié aux ressources décentralisées, mais plutôt au transport terrestre.⁷³ La circulation et le transport des biens – légaux ou illi-

70 À titre d'exemple, le chef de l'autorité régionale intérimaire de Ménaka – Abdoul Wahab Ah Ahmad Mohamed – est un proche allié du leader du MSA, Moussa Ag Acharatoumane. Entretien de l'auteur avec un représentant du MSA, Bamako 2019.

71 Utas, M. 2012. "African Conflict and Informal Power, Big Men and Networks", Zed Books.

72 La société semi-nomade du nord-est du Mali suit une structure hiérarchique dans laquelle les allégeances sociopolitiques sont largement exprimées selon des lignes de fraction. Ces dernières années, les chefs de fraction sont devenus de plus en plus contestés. Par exemple, la fraction de Daouassak peut être divisée entre les factions du MSA adhérant à la Plateforme pro-gouvernementale ou à la coalition pro-autonomie de la CMA ou à travers le spectre des OVE.

73 Francesco Strazzari, Luca Raineri, State, "[Secession, and Jihad: The Micropolitical Economy of Conflict in Northern Mali](#)", African Security, no 8, (2015).

cites – constituent un élément crucial de l'économie politique de la région, auquel les groupes armés participent par le biais de rackets de protection.⁷⁴

L'allégeance aux mouvements armés – y compris les organisations extrémistes violentes – peut renforcer l'accès des élites traditionnelles aux ressources et leurs positions en matière de pouvoir. Étant donné la propension des parties signataires à fonder la gouvernance et le contrôle territorial sur les élites coutumières, elles ont un impact direct sur les équilibres de pouvoir aux niveaux locaux.⁷⁵ Cela met en évidence les considérations pragmatiques et les intérêts matériels qui sous-tendent les alliances fluctuantes des dirigeants, ainsi que l'utilité limitée des différenciations entre « radicalisés » et non radicalisés.⁷⁶

74 Raineri, L. and Strazzari, F. 2015. "[State, Secession, and Jihad: The Micropolitical Economy of Conflict in Northern Mali](#)", *African Security*, vol. 8, pp. 249-271.

75 Tobi, A. Sangaré B. 2019. L'impact f des groupes armés sur les populations du centre et du nord du Mali. Stockholm, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm:17. Selon les données de notre enquête, l'influence des acteurs et initiatives non étatiques de sécurité ou d'autodéfense sur les chefs est considérable, avec des différences cruciales enregistrées. Là encore, les différences régionales prévalent. À Ménaka, une majorité de répondants (61 %) considèrent que les groupes d'autodéfense influencent les chefs – plus du double qu'à Gao (29 %).

76 Dermais et al 2017, *op. cit* ; Rupesinghe, N. Hibergh Naghizadeh, M. and Cohen C. 2021. [Reviewing Jihadist Governance in the Sahel](#). Report, Oslo: Norwegian Institute for International Affairs. De ce fait, rejoindre une organisations extrémistes violentes peut constituer en soi une « ressource dans les luttes de pouvoir local » (Grémont 2019: 58, 60). La résilience des communautés face à la violence peut aussi consister à rejoindre des groupes considérés comme extrémistes. Des entretiens à Ménaka et Gao ont mis en évidence les caractéristiques qui se recoupent entre les groupes armés signataires de l'accord et ceux qui coopèrent à son application d'un côté, et le JNIM, affilié à Al-Qaida, de l'autre. Les personnes interrogées ont fait peu de distinction entre GATIA, MSA et CMA et le groupe armé dirigé par Iyad Ag Ghali. Cela reflète une réalité, dans laquelle une forme de gouvernance djihadiste indirecte s'est mise en place dans les zones rurales du nord-est du Mali. Voir aussi : in Scheele, J. 2021. "Islam as a World Religion in Northern Mali", in "[Claiming and Making Muslim Worlds, Religion and Society in the Context of the Global](#)", pp. 159-182:163.

5 Contribution des autorités coutumières à la résilience contre l'extrémisme violent

5.1 Fourniture de la sécurité

En dépit de la précarité qui caractérise la situation sécuritaire, le déplacement des chefs vers les centres plus urbains est toujours nettement moins fréquent que celui des autres autorités de l'État, faisant ainsi des chefs l'unique autorité disponible pour sensibiliser et surveiller les menaces potentielles pour la sécurité. Leur contribution à la sécurité communautaire est quadruple, allant de la collecte informelle de renseignements et de la liaison avec les acteurs de la sécurité à la collecte de fonds pour les initiatives de sécurité et à la négociation avec les acteurs armés.

Les principales mesures de sécurité prises par eux consistent à recueillir des informations et des renseignements, par exemple en surveillant les éléments étrangers. Les dirigeants élus, tels que les maires, dépendent donc des chefs non seulement en tant qu'intermédiaires pour la fourniture de services, mais aussi pour la collecte d'informations et le partage de renseignements avec des acteurs extérieurs – y compris les autorités étatiques et les mouvements armés.⁷⁷ Comme l'explique un représentant de l'État à Gabero:

L'État est absent. Nous existons à peine. Les seules personnes qui résident dans les villages sont les autorités traditionnelles et religieuses. Elles sont très souvent à l'origine de toutes les informations dont nous et les autres partenaires disposons.⁷⁸

77 Entretien avec un représentant local de l'État, répondant, Tidermène, région de Ménaka, 4 décembre 2020. Entretien avec un membre d'une association de femmes, défendeur n°533, Gabero, région de Gao, 3 mars 2021. Entretien avec un membre d'un groupe armé non étatique, répondant, Ansongo, région de Gao, 3 décembre 2020.

78 Entretien avec un représentant local de l'État, répondant, Gabero, région de Gao, 4 décembre 2020.

Néanmoins, le rôle des chefs dans la fourniture de la sécurité diffère considérablement entre les deux régions. A Gao, les chefs sont identifiés comme des acteurs de sécurité pertinents par 42% des personnes interrogées, principalement pour leur rôle de liaison avec les forces de sécurité, les informant des urgences en matière de sécurité. En revanche, à Ménaka, les groupes armés (tels que les mouvements armés signataires) sont identifiés par les répondants comme les acteurs de la sécurité les plus pertinents.⁷⁹ La prédominance des groupes armés dans la fourniture de la sécurité à Ménaka semble avoir sapé l'utilité des chefs en tant qu'intermédiaires entre l'État et les populations locales dans la région.⁸⁰

Malgré la participation des chefs à la sécurité communale par le biais de la liaison avec les acteurs de la sécurité, la confiance dans leur capacité à fournir une protection en temps voulu est limitée. Comme on peut le constater dans le district d'Ansongo de la région de Gao, les chefs et leurs familles sont eux-mêmes trop souvent soumis aux mêmes menaces que le reste de la communauté.⁸¹ Comme l'a souligné un chef de communauté, faire appel aux forces de sécurité et de défense maliennes dans des situations de menace immédiate est un exercice vain et les communautés ont davantage intérêt à établir de bonnes relations avec les mouvements armés et les menaces potentielles pour leur sécurité. Dans ce contexte, les chefs jouent un rôle secondaire dans la fourniture de la sécurité, qui est largement assurée par les acteurs sécuritaires, y compris les mouvements armés qui ont signé l'accord ou qui coopèrent à son application.

En conséquence, les chefs soutiennent les mécanismes et les mesures de sécurité communautaires, en y apportant un appui financier et matériel (bien que limité). À Anderamboukane, par exemple, les mesures de sécurité telles que les postes de contrôle et les patrouilles fournies par les mouvements armés signataires sont financées par les impôts communaux perçus par les chefs de village. Ménaka sans armes, l'initiative de sécurité la plus récente, est exemplaire de cette approche

79 À Gao, les principales mesures de sécurité prises sont l'appel aux forces de sécurité (67 %), suivi de l'avertissement des membres de la communauté en cas de menaces (57 %) et des mesures de surveillance (54 %). A Ménaka par contre, les mesures de sécurité des chefs ne concernent pas les forces de sécurité de l'Etat mais sont plutôt axées sur l'échange et la collecte réciproque d'informations (alerte, échange d'informations, surveillance).

80 Le contournement et le remplacement des chefs est également exemplaire avec l'exemple du leader du MSA-D Moussa Ag Acharatoumane qui a été déclaré chef de la communauté de Dhaouassahak. Sur le contournement des chefs coutumiers en matière de sécurité, voir également Molenaar, F. et al 2019, op. cit.

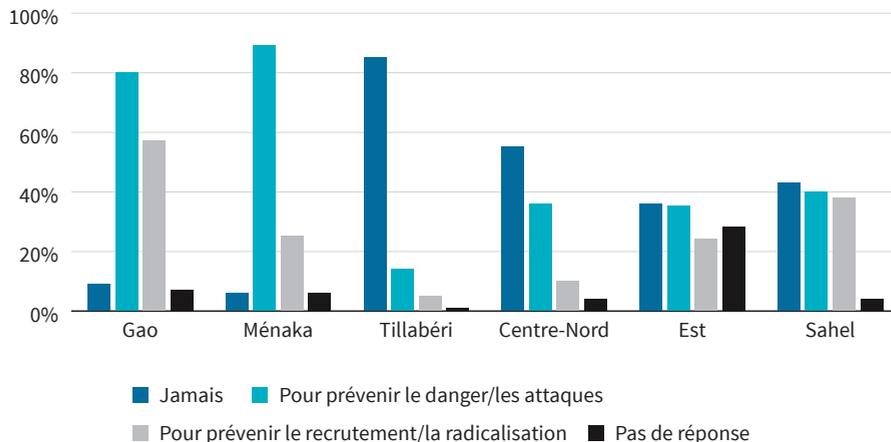
81 Entretien avec un membre d'une ONG, répondant, Gabero, région de Gao, 3 décembre 2020. Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Gabero, région de Gao, 27 novembre 2020.

financée par la communauté. Comme l'a expliqué un chef de village, les conseillers traditionnels et les chefs de village collectent les contributions des ménages au niveau municipal, afin de financer le carburant, la nourriture et les infrastructures de base des mouvements de patrouille.

Outre ces mesures pratiques de soutien, les chefs peuvent également jouer un rôle de médiateur, tant avec les mouvements armés agissant en tant qu'acteurs de la sécurité que par rapport aux menaces potentielles pour la communauté. À Ménaka, les données de notre enquête soulignent à quel point la négociation avec les groupes armés est perçue comme une mesure de sécurité prise par les autorités traditionnelles. Contrairement à Gao, où une plus grande confiance dans les forces de sécurité de l'État prévaut, les négociations avec les groupes armés représentent la deuxième mesure de sécurité la plus fréquente prise par les chefs traditionnels à Ménaka. Cette prévalence de la négociation avec les groupes armés semble s'étendre aux groupes extrémistes violents. À Ménaka comme à Gao, la plupart des personnes interrogées approuvent les négociations avec les groupes extrémistes violents pour prévenir les attaques contre leur communauté, et même, dans une moindre mesure, pour empêcher le recrutement (voir la figure 29 ci-dessous). Cette constatation se reflète également dans les entretiens avec les chefs communautaires, dans lesquels peu de distinction est faite entre les mouvements armés qui ont signé l'accord ou qui coopèrent à son application, et le JNIM, affilié à Al-Qaïda (souvent appelé seulement « les hommes d'Iyad », en référence au chef du JNIM, Iyad Ag Ghali).⁸²

82 Dans les EIC, cette interprétation des acteurs de la gouvernance de la sécurité n'est étendue qu'au JNIM, affilié à Al-Qaïda, et non à l'ISGS. Ce résultat témoigne du plus grand ancrage social du JNIM, dirigé par une ancienne figure politique malienne bien établie, par opposition à l'ISGS qui est perçu comme étranger – étant dirigé par un leader de Mauritanie.

Figure 6 Quand est-il acceptable que les autorités traditionnelles et religieuses négocient avec les organisations extrémistes violentes (par région) ?



5.2 Résolution des conflits

Les chefs traditionnels jouent un rôle important dans la résolution des conflits, tandis que la contribution des mouvements armés reste largement limitée aux crimes les plus graves. Conformément aux dispositions de la justice traditionnelle dans le nord-est du Mali, les chefs sont souvent considérés comme le premier acteur de la justice et le premier médiateur entre les membres de la communauté. En cas de différends et de conflits communautaires – allant des désaccords familiaux et conjugaux aux conflits sur la gestion des terres, en passant par les litiges entre agriculteurs et éleveurs et les crimes plus graves comme le vol de bétail et le banditisme – les chefs traditionnels et les chefs religieux sont souvent les premiers à être consultés par les parties lésées.⁸³ Dans la région de Ménaka, la moitié des personnes interrogées ont désigné les chefs traditionnels comme les acteurs communautaires à contacter pour la résolution des conflits. À Gao, cette proportion est encore plus importante, s'élevant à 67 %. Dans certains cas, les élites traditionnelles sont également sollicitées pour réduire les tensions et les différends entre les différents groupes armés signataires et complaisants.⁸⁴

83 Entretien avec un chef religieux, répondant, Tidermène, région de Ménaka, 3 décembre 2020.

84 United Nations Security Council, 2019. "[Final Report of the Panel of Experts on Mali in accordance with paragraph 4 of resolution 2432](#)", S/2019/636:69. Example of a mediation by a Marabout between GATIA and MSA fighters.

Dans les conflits autour de l'utilisation des terres, les chefs à Gao semblent intervenir deux fois plus fréquemment qu'à Ménaka.⁸⁵ Il y a deux explications possibles à ces différences régionales. D'une part, elles soulignent comment l'efficacité des chefs dans la résolution des conflits est directement liée à leur légitimité. A Ménaka, où une grande majorité des personnes interrogées ont une confiance limitée dans les chefs – qu'ils perçoivent comme des profiteurs – les chefs sont des acteurs moins pertinents dans la résolution des conflits qu'à Gao, où ils sont dotés d'une plus grande légitimité. Lorsqu'il s'agit de rendre la justice, la dynamique est inversée puisque l'écrasante majorité des personnes interrogées à Ménaka identifie les chefs religieux comme les acteurs les plus pertinents, alors qu'à Gao, seul un tiers les considère comme tels.⁸⁶

Cependant, le conflit armé violent, qui est plus préoccupant en raison de sa prévalence dans le nord-est du Mali, dépasse les capacités des chefs.⁸⁷ Comme l'ont indiqué les personnes interrogées dans toutes les municipalités, si les chefs peuvent demander la résolution des conflits en convoquant, par exemple, une commission composée de membres de la communauté pour enquêter sur des crimes tels que le vol de bétail, leurs efforts demeurent souvent vains. En pratique, ces cas graves sont plutôt portés à l'attention des groupes armés – ce qui contribue à la spirale de la vengeance.

Dans le nord-est du Mali, les conflits les plus fréquents portent sur la gestion et l'accès aux ressources naturelles entre les différents groupes socio-économiques. Parce que l'élevage commercial constitue la principale source de revenus des ménages, l'accès aux ressources naturelles telles que les points d'eau, les puits et les pâturages n'est pas seulement une question de nécessité humaine et de survie, mais aussi une question d'ordre économique.⁸⁸ Ainsi, l'implication des chefs dans les conflits liés à la terre, et entre agriculteurs et éleveurs, est la plus courante.

85 En comparaison, dans la région de Ménaka, 50 % des répondants identifient les chefs comme des acteurs communautaires pertinents pour la résolution des conflits intra-communautaires.

86 À Ménaka, 77 % des personnes interrogées se tourneraient vers les chefs religieux pour obtenir justice. À Gao, cette proportion est inférieure de moitié, 32 % se tournant vers les chefs religieux, tandis que 49 % considèrent toujours que les chefs sont les plus pertinents.

87 Entretien avec le maire intérimaire (Tidermene 436) Entretien avec un chef de fraction (Inekar 487), SIPRI 2019 : 11.

88 "Agriculture et sources de revenu au Mali: Etat des lieux à partir des données de l'EAC-I 2017", Cellule de Planification et de Statistique du Secteur du Développement Rural (CPS/SDR) du Ministère de l'Agriculture du Mali, (2019), p.29.

Ces conflits sont encore exacerbés par le changement climatique, le développement de la conservation agricole, les déplacements de population à l'intérieur du pays et l'irrégularité de la propriété foncière, qui ont augmenté les pressions sur les ressources naturelles existantes. Les modèles de propriété et d'acquisition des terres sont caractérisés par un manque de formalité, dans lequel plus de 90 % des terres sont acquises par héritage et seulement 8 % des propriétés foncières sont accompagnées d'un titre officiel.⁸⁹ Les droits fonciers dépendent de l'occupation historique des terres et restent donc largement statiques. Dans ce contexte, l'absence de régularisation de la propriété foncière aggrave la résolution des litiges portant sur la gestion des terres.

Néanmoins, l'accès aux services de base et aux infrastructures communautaires telles que les puits et les points d'eau apparaît fréquemment comme une source de griefs communautaires déclenchés par les interventions discriminatoires des chefs.⁹⁰ L'intervention des chefs dans les conflits communautaires concernant l'accès aux ressources naturelles est considérée comme biaisée en faveur de différents groupes d'utilisation des terres et des ressources. Comme l'a décrit un membre de la communauté :

Les principaux griefs de la population tournent autour de la mauvaise gestion des affaires publiques ou de la mauvaise gestion des ressources de la commune ; nous avons connu des griefs de la population locale envers les autorités traditionnelles survenus au moment des distributions de nourriture, de l'utilisation des points d'eau, du pâturage.⁹¹

Ce préjugé est plus prononcé entre les deux principaux groupes d'utilisateurs des terres – les agriculteurs et les éleveurs.

De nouvelles preuves ont mis en évidence l'impact considérablement réduit des mécanismes de gouvernance antérieurs des chefs, en particulier lorsqu'il s'agit de résoudre les conflits et de rendre justice.⁹² Alors que les groupes armés dominant l'équilibre sociopolitique du pouvoir dans le nord-est du Mali, les chefs traditionnels sont de plus en plus contournés dans la résolution des conflits et la médiation, et leur autorité est en pratique limitée par des individus portant des armes.

89 Ibid: 37.

90 Entretien avec un chef religieux, répondant, Tidermène, région de Ménaka, 3 décembre 2020.

91 Entretien avec un membre d'une association de femmes, Répondant, Tidermène, région de Ménaka, 3 décembre 2020.

92 Molenaar, F. et al 2019, *op. cit.*

Plutôt que d'attendre les médiations souvent longues des chefs traditionnels qui promettent au mieux une conciliation, toute personne armée⁹³ peut facilement obtenir réparation pour les griefs perçus. La dépendance des chefs traditionnels à l'égard de la sécurité non étatique a, à cet égard, sapé les mécanismes endogènes préexistants de résolution des conflits et leur capacité à sensibiliser contre les organisations extrémistes violentes.

5.3 Prévention du recrutement

La dépendance des chefs vis-à-vis des acteurs armés non étatiques pour assurer la sécurité a modifié les hiérarchies sociales préexistantes. Alors que les chefs étaient traditionnellement positionnés aux échelons supérieurs de la hiérarchie communale, leur dépendance à l'égard des groupes armés et des commissions de sécurité communautaire composées en grande partie de jeunes, a réduit leur capacité à imposer simplement leurs décisions.⁹⁴ Les jeunes étant enhardis par leur appartenance à des groupes armés, la capacité des chefs à les influencer a diminué.⁹⁵ En conséquence, l'adhésion des jeunes hommes aux groupes armés est devenue un moyen pour eux de contourner le leadership traditionnel ; cet effet est particulièrement observable dans la région de Ménaka, où l'enracinement social des groupes armés est sans doute plus élevé que dans la région plus plurielle de Gao.⁹⁶

En l'absence de forces étatiques efficaces – en particulier dans les zones plus rurales – la dépendance des jeunes dans le domaine sécuritaire a miné la capacité des chefs à influencer les jeunes par des mesures de médiation et de sensibilisation. Comme les mesures d'information et de sensibilisation des chefs sont largement centrées sur des arguments moraux qui manquent de fondement tangible, leur rôle dans le soutien de la résilience de la communauté face à la mobilisation des organisations terroristes est effectivement nul. Ce constat est encore renforcé par la crise actuelle de l'éducation, dans laquelle de nombreuses écoles sont fermées depuis plusieurs années, et où les jeunes se retrouvent inoccupés

93 SIPRI 2019 : 19)

94 Il convient de noter que si la crise sahélienne actuelle, qui dure depuis dix ans, a été précédée de rébellions et de conflits armés dans le nord du Mali, la durée et l'étendue de la gouvernance armée et son contournement des hiérarchies sociales sont sans précédent.

95 Tobi, A. Sangaré B. 2019, *op. cit.* évoque un processus dans lequel les groupes armés supplantent les élites traditionnelles.

96 Molenaar et al 2019, *op. Cit.*

et sans aucune perspective.⁹⁷ En outre, le manque de ressources dont souffrent les communautés locales constitue une incitation supplémentaire au recrutement extrémiste. Dans ce contexte, les alliances avec les organisations extrémistes violentes et l'adhésion à celles-ci sont considérées à la fois comme un mécanisme de protection et comme une étape pour s'élever dans la hiérarchie sociale et atteindre un statut économique plus élevé.⁹⁸ Dans l'ensemble, les organisations extrémistes violentes sont perçues comme étant mieux organisées et disposant de plus de ressources. Les efforts de sensibilisation des chefs peuvent être considérés comme négligeables en raison de leur incapacité à offrir des avantages matériels. Par rapport à la promesse de gains matériels offerte par le recrutement de groupes armés, il est facile d'identifier celui qui fournit l'argument le plus convaincant.⁹⁹

Compte tenu de la prévalence des alliances armées et de la conjonction des appartenances multiples et de la coopération occasionnelle entre les groupes armés et les organisations terroristes, ajoutées à leur incapacité à fournir les services les plus élémentaires, les chefs ne sont pas en mesure d'empêcher le recrutement. Au contraire, dans un effort de positionnement stratégique, les chefs ont depuis 2012 engagé leur communauté à remplacer les groupes armés, y compris les organisations terroristes.¹⁰⁰ Leurs moyens et leur pouvoir de persuasion sont donc nécessairement limités. C'est ce qu'explique également un habitant de Ménaka, qui déclare :

Presque chaque communauté a sa milice (Daoussahaq, Arabe, Imghad, Chamanammas, Songhay, Peul) donc, au contraire, les autorités traditionnelles et religieuses sont plus à même d'encourager les jeunes que de les décourager de rejoindre les groupes armés.¹⁰¹

97 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant n°494, Inékar, région de Ménaka, 18 mars 2021.

98 Pellerin, M. 2019. "[Armed violence in the Sahara; Are we moving from Jihadism to Insurgency?](#)", Etudes de l'IFRI, Paris: Institut Français des Relations Internationales. L. -A. Thérout-Bénoni, W. Assanvo, I. Maïga, et al., "Jeunes 'djihadistes' au Mali. Guidés par la foi ou par les circonstances ?", Institute of Security Studies, August 2016.

99 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Inékar, région de Ménaka, 18 mars 2021 ; Entretien avec un chef traditionnel, répondant, Inékar, région de Ménaka, 18 mars 2021.

100 Thurston, A. 2020. "Jihadists of North Africa and the Sahel: Local Politics and Rebel Groups" Cambridge, Cambridge University Press.

101 Entretien avec un membre de la communauté, Répondant, Ménaka, région de Ménaka, 22 février 2021.

5.4 Améliorer la cohésion sociale et l'inclusion des femmes

Les griefs à l'encontre de la gestion et de l'administration traditionnelles sont encore renforcés par l'exclusivité des processus décisionnels et de l'accès aux chefs traditionnels. Alors que les autorités masculines ont souligné à plusieurs reprises l'inclusion des femmes dans leurs processus de prise de décision et de gouvernance, les dirigeantes et les représentantes interrogées dans le cadre de la présente étude n'ont pas hésité à signaler d'importants points de tension et de conflit avec les chefs traditionnels et religieux.¹⁰² Cela a été particulièrement le cas dans la région de Ménaka, où seulement 18 % des personnes interrogées considèrent que les chefs traditionnels traitent les deux sexes de manière égale.

Même si on les invite aux réunions communautaires et en dépit des stratégies de sensibilisation, l'impact effectif sur les femmes reste négligeable. Dans le contexte social du nord-est du Mali, la vision dominante réserve le pouvoir d'action dans la sphère publique essentiellement aux hommes – tandis que le pouvoir d'action des femmes est confiné à la sphère privée. En tant que chefs communautaires, les chefs traditionnels et religieux sont la personnification des normes qui se mettent en travers de la participation massive des femmes.

Les femmes sont lésées, notamment en matière de résolution des conflits, où les normes traditionnelles font obstacle aux droits accordés aux femmes par la loi. Dans le cadre de la justice traditionnelle, les droits des femmes sont moins respectés que ceux de leurs représentants masculins.¹⁰³ Dans la plupart des localités du nord-est du Mali, les processus traditionnels de résolution des conflits n'incluent pas directement la femme mais plutôt ses représentants masculins – père, mari ou frère. Comme l'a souligné une personne interrogée à Ménaka :

102 Selon les données de l'enquête, jusqu'à 65 % des personnes interrogées dans les deux régions considèrent que les hommes, et en particulier les anciens, ont la faveur des chefs traditionnels. "Malheureusement, entre nous et les autorités traditionnelles, les divergences de vues sont très nombreuses et très fréquentes. Nos divergences portent généralement sur la condition des femmes et leur place dans nos sociétés, puis dans les instances de décision. Ces autorités veulent que les femmes soient toujours derrière, en arrière-plan. Même dans les actions initiées et soutenues par les femmes, ils veulent que les hommes soient devant et que les femmes suivent. Par exemple, si nous avons des activités dans la commune, vous verrez que le présidium est occupé à 100 % par des hommes (le maire, le gouverneur, les autorités intérimaires), tandis que nous qui sommes des actrices devenons des observatrices." Entretien avec une membre d'une association de femmes, enquêtée n°384, Ménaka, région de Ménaka, 24 février 2021.

103 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 24 février 2021.

Si une femme a été victime, ce sont les autres qui viennent parler en son nom et ce sont eux qui pardonnent à la place de la victime, alors que c'est elle qui endure la souffrance et les séquelles.¹⁰⁴

Selon une autre femme :

Les griefs que nous avons sont surtout la légèreté avec laquelle les droits des femmes sont traités par ces autorités traditionnelles, et c'est vraiment une réalité. Les femmes sont perdantes dans la majorité des décisions de justice à cause de la protection de la dignité de certains au détriment des femmes.¹⁰⁵

Dans le contexte de l'obligation sociale de se soumettre aux coutumes genrées, les personnes interrogées estiment que l'influence des chefs traditionnels sur les femmes est nettement plus importante que sur les habitants masculins de la communauté.¹⁰⁶ Si les jeunes hommes ont souvent réussi à s'émanciper par la mobilisation armée, ce qui leur permet de contourner la hiérarchie de la chefferie, il n'en est pas de même pour les femmes.¹⁰⁷ Dans la tension entre une interprétation plus libérale des droits des femmes et les normes traditionnelles dominantes, les femmes se retrouvent avec un pouvoir d'action limité.

Les résultats obtenus dans certaines municipalités illustrent à quel point les élites traditionnelles, en tant qu'acteurs clés du nord-est du Mali, constituent un obstacle majeur aux efforts d'émancipation des femmes.¹⁰⁸ Compte tenu de la

104 Entretien avec un membre d'une association de femmes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 24 février 2021.

105 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Ménaka, région de Ménaka, 24 février 2021.

106 Entretien avec un membre d'une association de jeunes, répondant, Inékar, région de Ménaka, 18 mars 2021.

107 En comparant la position des jeunes et des femmes par rapport à la hiérarchie de la chefferie, une personne interrogée a souligné que la différence réside dans la capacité des chefs à imposer leur volonté aux femmes – alors qu'ils ne sont plus en mesure de le faire en ce qui concerne les jeunes. "C'est comme je l'ai dit avant, les femmes sont dans la même logique que les jeunes. Mais la différence c'est que pour les jeunes on décide, mais pour les femmes on décide et on impose en même temps." Entretien avec un membre d'une association de femmes, enquêté n°384, Ménaka, région de Ménaka, 24 février 2021.RFI

108 Veuillez consulter le rapport de synthèse pour une discussion plus approfondie sur la manière dont l'égalité de traitement des femmes constitue un facteur clé contribuant à la résilience des communautés.

position des élites traditionnelles en tant que gardiens de la communauté, leur rôle envers les femmes doit être considéré comme préjudiciable à la résilience des communautés contre l'extrémisme violent.

6 Implications pour la programmation

Impliquer les acteurs de la gouvernance coutumière reste un défi majeur pour les bailleurs de fonds et pour les responsables de la mise en œuvre de programmes, même dans les contextes où leur rôle au sein de l'administration locale a été formalisé, comme c'est le cas au Mali. Les acteurs externes sont confrontés à un dilemme : la difficulté de saisir à la fois la dynamique de gouvernance souvent très localisée, et le rôle qu'y tiennent les chefs et les leaders religieux, les a désavantagés dans la recherche de stabilisation, car ils ne peuvent pas rivaliser avec la compréhension détaillée de la dynamique locale dont bénéficient les organisations extrémistes violentes.

Des dynamiques récentes, telles que le rôle des chefs et des leaders religieux dans la négociation de cessez-le-feu locaux, ont mis en évidence le potentiel que recèlent les mécanismes endogènes de résolution des conflits.¹⁰⁹ Pourtant, les tentatives précédentes de renforcer le rôle des chefs dans ces mécanismes se sont largement concentrées sur leur rôle ex ante et n'ont que trop peu pris en compte leur autorité radicalement remaniée.

À titre d'exemple, l'Accord d'Alger de 2015 visait à revaloriser le rôle des autorités coutumières. Pourtant, près de dix ans après le début de la violente insurrection en 2012, de nombreux chefs sont perçus comme contribuant à l'aggravation des litiges plutôt qu'à leur diminution, nuisant ainsi activement à la résilience des communautés face à l'extrémisme violent. La capacité des chefs à jouer un rôle de médiateur et à être une force de réconciliation s'est rapidement détériorée car ils ont été entraînés dans la politique des groupes armés.

Les différences régionales en termes de confiance et d'efficacité des contributions des chefs coutumiers à la résilience des communautés peuvent s'expliquer par la présence ou plutôt l'absence d'une administration étatique et d'un dispositif de sécurité efficaces. Dans la région de Ménaka, où la présence de l'État et des communautés internationales est beaucoup moins prononcée, les groupes armés signataires se sont effectivement substitués à la gouvernance, tant au niveau de

109 RFI, Dans les coulisses de l'accord de Niono au Mali", 12 April 2021, <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/reportage-afrique/20210411-dans-les-coulisses-de-l-accord-de-niono-au-mali-1-4>.

l'administration décentralisée que de la sécurité. En conséquence, les acteurs informels, y compris ceux qui sont bien placés auprès des groupes armés signataires, dominent en pratique l'ordre politique – un processus qui a conduit au déclin de la chefferie dans la région.

Et si les chefs traditionnels jouent un rôle important de liaison, ils sont largement perçus comme tirant profit de leur position pour promouvoir leurs propres intérêts plutôt que de répondre aux préoccupations de la communauté – une dynamique qui semble plus prononcée à Ménaka qu'à Gao.

Ceci est parfaitement clair dans le domaine de l'aide d'urgence, où une grande partie des personnes interrogées considèrent que les chefs sélectionnent leur principal groupe d'intérêt comme bénéficiaires – au détriment des membres de la communauté moins proches des élites communautaires. La programmation de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent du nord-est du Mali devrait donc considérer les chefs comme des acteurs secondaires dans les interventions de renforcement de la résilience.

En revanche, les leaders religieux se révèlent comme des leaders communautaires plus dignes de confiance que les chefs. Comme l'ont souligné nos EIC, cela s'explique par le fait que les chefs religieux sont largement restés en dehors de l'administration quotidienne de la communauté. En conséquence, leur compromission avec le clientélisme et le népotisme est beaucoup moins prononcée que celle des chefs, qui sont perçus comme hautement politisés et qui agissent en tant que liaison principale avec les acteurs externes. À première vue, cela semble faire des chefs religieux le partenaire le plus approprié dans la recherche de prévention de l'extrémisme violent. Pourtant, les donateurs doivent être conscients de trois obstacles majeurs.

Premièrement, ceux-ci doivent être conscients que les leaders religieux, tout comme les chefs, se sont intégrés dans l'économie politique des alliances armées qui caractérise le nord-est du Mali, y compris dans les groupes extrémistes violents. Deuxièmement, les leaders religieux eux-mêmes n'ont exprimé aucun intérêt à s'engager dans des capacités plus administratives ou à servir de liaison principale avec les partenaires extérieurs. Comme l'ont exprimé les EIC, les imams du nord-est du Mali sont conscients que la confiance et la légitimité qui leur sont accordées sont fortement influencées par la perception qu'ils ont d'eux en tant que partenaires neutres et impartiaux. Troisièmement, à cet égard, les programmes de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent mis en œuvre au sein d'autres régions, devraient servir d'avertissement. Le soutien extérieur apporté aux leaders religieux dans le cadre d'un récit antiterroriste largement

dicté par l'extérieur risque de saper les fondements mêmes de la confiance dont ils bénéficient.

Plus encore, le fait de reconnaître que de grandes parties du nord-est du Mali (rural) sont effectivement contrôlées par des groupes extrémistes violents soulève la question de savoir dans quelle mesure le concept de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent est encore applicable. Les décideurs politiques et les responsables de la mise en œuvre doivent reconnaître que la compréhension actuelle de la résilience contre l'extrémisme violent dans l'est du Mali consiste avant tout à supporter la gouvernance armée (extrémiste). Comme l'ont exprimé de nombreux chefs de communauté interrogés, le principal conseil que les chefs donnent aux habitants est celui de la soumission: écouter les ordres des organisations terroristes, agir comme s'ils étaient d'accord et ne pas attirer l'attention. Dans ce contexte, les programmes classiques de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent semblent inadaptés.

Malgré ces défis, les exemples suivants mettent en évidence les possibilités de prise en compte, par les organisations de mise en œuvre et les donateurs, du rôle des chefs coutumiers en tant qu'acteurs principaux de la gouvernance locale dans le nord-est du Mali.

Renforcer la coopération avec les forces de sécurité de l'Etat

La situation précaire des chefs est directement liée à l'incapacité des forces sécuritaires de l'État à protéger les communautés sur une grande partie du territoire du nord-est du Mali. En leur absence, la dépendance des chefs à l'égard des services sécuritaires non étatiques et leur intégration dans les alliances armées des groupes signataires ont érodé leur légitimité à agir en tant qu'acteurs communautaires pour la résolution des conflits et la réconciliation. Même dans les municipalités situées à proximité de bases militaires, les chefs constatent qu'il est inutile de faire appel aux forces sécuritaires de l'État pour assurer leur protection, car les réponses sont tardives ou inexistantes. Dans ce contexte, tout effort visant à prévenir l'extrémisme violent doit s'efforcer d'accroître les services de sécurité centrés sur la communauté. Les acteurs de la sécurité de l'État sont actuellement perçus comme une force distante, peu réactive et incohérente. Pour que les chefs coutumiers puissent remplir leurs fonctions administratives avec succès, ils dépendent d'un niveau de sécurité de base qui, actuellement, n'est pas encore garanti.

Améliorer les liens existants : assurer la coordination entre les membres de la communauté

Même en l'absence de soutien et de ressources de l'État, les chefs peuvent jouer un rôle dans la mobilisation des habitants de la communauté afin d'améliorer la coopération et la circulation de l'information – ce qui augmente la résilience de la communauté. Dans toutes les municipalités, les personnes interrogées ont exprimé le souhait que les chefs jouent un rôle plus important en matière de coordination entre les membres de la communauté. Alors qu'un soutien efficace des membres de la communauté dépend, après tout, des ressources, la première attente exprimée à l'égard des chefs consiste à améliorer la coordination entre les autorités publiques et les membres de la communauté. Cette constatation met en évidence le fait que les habitants du nord-est du Mali se tournent toujours vers les chefs pour assurer la liaison – non seulement avec les acteurs externes mais aussi en interne au sein des communautés, en assurant la coordination à la fois entre les autorités publiques et les membres de la communauté eux-mêmes. Les acteurs externes devraient donc se focaliser sur un soutien axé sur les processus, par exemple en aidant les chefs à coordonner entre les membres de la communauté, au moment des chocs externes tels que les catastrophes naturelles.

Horizontalisation des mécanismes coutumiers

Alors que l'influence des chefs est très localisée et qu'elle dépend de leur légitimité perçue, de l'accès aux ressources correspondantes et de leur positionnement au sein des alliances avec les groupes armés, l'enjeu consiste à remodeler leur position pour la rendre plus inclusive. Les élites traditionnelles se sont avérées être des acteurs résilients au cours des décennies d'existence du Mali, mais nos données ont mis en évidence que leur contribution réelle à la résilience de la communauté est tributaire de leur ouverture à l'apport de la communauté. Le soutien aux chefs traditionnels et religieux n'apportera, à lui seul, qu'un succès limité au soutien de la résilience contre l'extrémisme violent. Les appels à la formation des chefs coutumiers, ne sont donc pas suffisants. L'égalité d'accès et l'implication des chefs communaux dans les initiatives de résolution des conflits est un élément crucial permettant de faire progresser la résilience des communautés. Invités à identifier les actions prioritaires pour les chefs, une grande majorité dans les deux régions a souligné la nécessité pour les chefs d'œuvrer à l'amélioration de la cohésion sociale au sein de la communauté. Les organisations externes devraient s'appuyer sur les approches locales existantes qui tentent d'intégrer les chefs traditionnels et religieux dans des approches communautaires plus inclusives. Une approche similaire a été mise en place dans le nord du Niger, où les comités de district comprennent des représentants des chefs traditionnels et religieux ainsi que des jeunes et des femmes.