

WPS POLICY BRIEF - Août 2019

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

Comprendre ~ Mobiliser ~ Apprendre ~ Dialoguer ~ Agir!

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

RÉSUMÉ

La complexité des menaces dans le centre du Mali est indéniable. La diminution et l'utilisation des ressources en eau sont l'une des sources profondes des conflits et des griefs entre les communautés. Ces problèmes liés à l'eau pourraient être aggravés par de nouvelles activités de développement au Mali et dans d'autres parties du bassin. Pour atténuer l'exacerbation des conflits dans le centre du Mali, il faut que les interventions des différents acteurs soient sensibles aux conflits. Pour les projets liés à l'eau, cette atténuation nécessite une prise de décision coordonnée basée sur une perspective de risque, non seulement par les acteurs qui s'occupent de l'eau, de l'énergie et de l'agriculture, mais par tous les Ministères impliqués. Dans leur dialogue politique avec le Gouvernement du Mali et leurs appuis techniques et financiers, les partenaires internationaux devraient souligner l'importance de la prise en compte des risques et de la coordination entre Ministères impliqués.

Le Mali est un pays continental avec une population d'environ 18 millions d'habitants. Il est situé dans la zone semi-aride du Sahel occidental. Son économie est tributaire des fleuves, particulièrement Sénégal et Niger qui sont des sources de vie importantes. Depuis 2012, le pays fait face à des problèmes sécuritaires énormes qui se sont étendus, de plus en plus, du nord vers le centre du pays. L'une des sources profondes des conflits est l'accès aux ressources naturelles, dont l'eau est un élément primordial.

Cette note de synthèse vise, non seulement à souligner les liens entre l'eau, la paix et la sécurité dans le cadre de la situation actuelle dans le centre du Mali, mais aussi pour les défis futurs. Elle est destinée aux décideurs nationaux et internationaux actifs au Mali, et surtout à ceux qui se préoccupent de la situation sécuritaire. La première partie de la note décrit le Delta Intérieur du Niger (DIN), la zone humide la plus importante du Mali de par son apport économique et sa diversité sociale. La deuxième partie est consacrée à la description des conflits actuels liés aux ressources en eau. La troisième partie met en évidence les défis et les opportunités liés aux nouvelles activités de développement. La note de synthèse se termine par des conclusions et des recommandations destinées aux acteurs nationaux et internationaux, focalisant sur les nouveaux projets de développement liés à l'eau.

1. LE DELTA INTÉRIEUR DU NIGER AU MALI

1. Cercles de Djenné, Youwarou, Mopti et Tenenkou dans la région de Mopti, cercles de Goundam et Diré dans la région de Tombouctou, cercle Macina dans la région de Mopti.
2. Le Delta Intérieur du Niger est classifié comme site Ramsar avec une superficie de 41.195 km² <https://www.ramsar.org>
3. Ministère du Développement Rural, CPS, Résultats définitifs de la campagne agro pastorale situation alimentaire et nutritionnelle 2015/2016.
4. Direction Nationale de la Pêche, Bamako, Mali (2012): Etat des lieux du sous-secteur de la pêche et de l'aquaculture.

L'économie du Mali est essentiellement basée sur le secteur primaire. Ce secteur est en grande partie dépendant des services rendus par les écosystèmes, en général, et ceux des zones humides, en particulier. La principale zone humide est le DIN¹.

La zone du DIN est située au centre du Mali. Elle a une superficie d'environ 4 millions d'hectares², ce qui équivaut, à peu près, à la taille de la Suisse. C'est une région très importante pour la conservation des écosystèmes et de la biodiversité. Le DIN est aussi important pour la production alimentaire, non seulement pour le Mali, mais aussi pour l'Afrique de l'Ouest. La zone fournit environ 15 % de la production nationale de céréales (maïs, sorgho, mil, fonio, riz)³ et 80% de la production nationale de pêche⁴. Durant la saison sèche, le DIN abrite 50% du cheptel national.

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

Les systèmes de production sont imbriqués. Pendant la saison des pluies, la crue du fleuve oblige la transhumance des troupeaux de bétail en zone non-inondable pendant que la riziculture et la pêche se développent en zone inondée. La superficie inondée varie selon les années. Lors de la décrue, en saison sèche, après la récolte du riz, les troupeaux transhumants reviennent en zone inondée pour profiter des pâturages (les bourgoutières). Les bourgoutières fournissent non seulement le bourgou, alimentation principale du bétail dans le DIN, mais elles sont aussi des zones de reproduction pour les poissons⁵. Le Centre du Mali est un lieu de rencontre, et parfois de frictions entre populations qui vivent principalement de l'agriculture et de la pêche et des populations qui se consacrent à l'élevage et ont un mode de vie nomade, semi-nomade ou transhumant. En plus des communautés d'éleveurs, d'agriculteurs et de pêcheurs, le DIN abrite aussi de nombreux groupes qui vivent d'autres secteurs comme le commerce et les services publics de l'État. Souvent les populations combinent différents modes de vie, par exemple ils peuvent être à la fois éleveurs et commerçants, éleveurs et agriculteurs, ou peuvent pratiquer la pêche et l'agriculture.

2. CONFLITS LIÉS AUX RESSOURCES EN EAU

La compétition pour l'accès et la gestion des ressources en eau est à l'origine de nombreux conflits qui affectent le centre du Mali. Au fil des décennies, beaucoup de bourgoutières ont été converties en exploitations agricoles en raison des choix du gouvernement et des impératifs climatiques⁶. Cette expansion agricole a engendré des modifications des parcours de transhumance et une fragmentation des espaces pastoraux. Ceci a entravé la mobilité du bétail et a abouti à des conflits fonciers et agro-pastoraux, entre éleveurs et agriculteurs.⁷

En plus des conflits entre éleveurs et agriculteurs, il existe aussi des conflits entre éleveurs et pêcheurs, pêcheurs et agriculteurs, et également des conflits au sein de mêmes groupes socio-professionnels. Par exemple, les conflits entre éleveurs sont, d'un côté des conflits entre communautés pastorales différentes, et de l'autre côté des conflits intra-communautaires entre différentes couches sociales dans la même communauté pastoraliste.

Un grand nombre de ces conflits se déroule autour de l'accès aux ressources en eau (mares et bourgoutières). Ils s'articulent par exemple autour des questions suivantes:

- Qui a le droit d'entrer le premier dans les bourgoutières, quand, et à quels coûts?
- Dans les bourgoutières, quelles sont les zones destinées à la pêche et celles au pâturage?

Les conflits entre catégories socio-professionnelles sous-entendent souvent une polarisation ethnique. La dichotomie entre éleveurs et agriculteurs oppose respectivement les Peuls, d'une part, et les Dogons, en zone non-inondable, ou les Bambaras, en zone inondée, d'autre part. Les conflits autour des mares impliquent les communautés de pêcheurs Bozo.⁸

Une gestion des conflits inadaptée

La base de gestion des conflits est la loi traditionnelle et moderne. Or, la non-application des lois, règlements et usages est un problème omniprésent: non-respect des couloirs de passage pour le bétail, non-respect du calendrier agricole, non-respect des dispositions pour la pêche.⁹ De surcroît, le cadre législatif foncier, agricole et pastoral manque de clarté. L'une des principales insuffisances repérées est liée aux droits reconnus aux agriculteurs par rapport à ceux des éleveurs: le cadre juridique ne précise ni le contenu concret des droits d'usage prioritaires des espaces pastoraux ni les modalités pratiques de leur exercice.

5. Zwarts et al (2005): Le Niger, une Artère Vitale. Gestion efficace de l'eau dans le Bassin du Haut Niger.

6. Selon Kouyaté (2006), environ un quart des champs de bourgou dans le Delta ont été convertis en rizières depuis les années 1950 (Benjaminsen and Ba, The Geographical Journal, March 2009: Farmer-herder conflicts, pastoral marginalisation and corruption: a case study from the inland Niger delta of Mali).

7. Benjaminsen & Ba (2018): Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation, The Journal of Peasant Studies.

8. Groupes de discussion animés par International Alert dans la région de Mopti, 2018.

9. Groupes de discussion animés par International Alert dans la région de Mopti, 2018.

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

Les populations manquent de confiance envers le système judiciaire moderne pour résoudre leurs litiges, parce que, parfois, les juges ne comprennent pas la dynamique locale et leurs verdicts sont perçus comme favorisant les classes les plus aisées.¹⁰ La justice moderne est aussi contestée pour la lenteur des procédures et la corruption. Mais, la justice traditionnelle ne suffit pas non plus.¹¹ Car elle n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre ces décisions et en plus, la légitimité des différentes autorités traditionnelles peules est remise en question de façon de plus en plus radicale, notamment par les radicaux religieux. Le mauvais comportement de certains au sein des forces de défense et de sécurité ne contribue pas non plus à une bonne gestion des conflits. Par exemple, sont pointés du doigt des agents des eaux et forêts¹² comme étant responsables de harcèlements, de mauvais traitements et de rackets, plus particulièrement au détriment de certaines communautés locales¹³.

Intensification de la violence

L'extension du conflit du Nord vers le Centre du Mali a démarré en 2012 avec le retrait de l'Etat qui a favorisé l'installation et l'expansion des groupes terroristes et djihadistes. Les groupuscules alliés aux djihadistes ont su pénétrer, gérer et gouverner le tissu social avec une stratégie qui a consisté à fournir des services et des emplois aux communautés locales fragilisées, assurer leur protection et présenter un horizon idéologique. Ce sont les zones du DIN qui sont les plus touchées par la *Charia*. Les discours radicaux s'adressent notamment aux cadets sociaux: les couches marginalisées de la société comme les sans-terres, les bergers démunis, les anciens esclaves et les talibés. Ces discours remettent en cause l'impôt sur les bourgoutières perçu par les autorités traditionnelles peules et les relations politiques et économiques inégales.¹⁴ L'exaction de l'impôt est souvent sanctionnée par les forces de sécurité étatiques, ce qui institue de fait, aux yeux des bergers peuls, un racket policier fondé sur la connivence entre autorités publiques et traditionnelles.

La circulation d'armes de guerre et le prétexte de la lutte contre les djihadistes ont entraîné une spirale de violence, y compris le banditisme.¹⁵ L'intensification de la violence a mené à la formation de milices d'auto-défense autoproclamées, incluant des milices dogons et peuls. Les populations ont indiqué se sentir abandonnées par les forces de défense et de sécurité qu'elles jugent inefficaces, voire contribuant à l'insécurité. Selon ces populations, des bandits armés braquent et volent les communautés en la présence des militaires qui n'agissent pas et se plaignent de l'insuffisance de leurs effectifs et équipements pour faire face aux groupes armés. Ils ont également rapporté d'innombrables cas de mauvais traitements, de violences abusives, d'arrestations arbitraires, d'extorsions et d'exécutions extrajudiciaires dont les forces de défense et de sécurité se seraient rendues coupables.¹⁶

Violence intercommunautaire

Entre janvier 2018 et mai 2019, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a documenté 158 abus des droits de l'homme qui auraient été commis aussi bien par des chasseurs traditionnels¹⁷ dans les régions de Mopti et Ségou, que par des groupes armés d'autodéfense de la communauté peule, ayant causé au moins 551 morts au total.¹⁸

Avec plus de 150 morts, le massacre à Ogossagou du 23 mars 2019, constitue à ce jour une apogée de la violence dans le Centre du Mali. La MINUSMA a indiqué que les abus documentés pourraient, si jugés devant un tribunal compétent, constituer des crimes contre l'humanité¹⁹.

10. Ba, document interne, Janvier 2019: Rapport d'analyse critique relative aux conflits liés à l'eau et aux ressources naturelles dans la Delta Intérieur du Niger.

11. Ursu, CRU Policy Brief Clingendael, February 2018: Finding justice amidst insecurity: Policy initiatives to strengthen customary justice systems and mitigate conflicts in Central Mali.

12. Les forces de défense et de sécurité maliennes ne comprennent pas seulement les forces de défense et les forces de sécurité classique comme la police et la gendarmerie, mais aussi les forces paramilitaires comme les douanes, les agents des eaux et forêts et la protection civile.

13. Groupes de discussion animés par International Alert dans la région de Mopti, 2018; Benjaminsen & Ba (2018).

14. Ba, document interne, Janvier 2019: Rapport d'analyse critique relative aux conflits liés à l'eau et aux ressources naturelles dans la Delta Intérieur du Niger.

15. Alors que le terme djihadiste se réfère à des individus armés appartenant aux groupes djihadistes, généralement considérés comme étrangers à la zone, commettant divers délits, le terme bandit se réfère à des individus armés, généralement originaires de la zone, perpétrant le même type de délits (Ba, document interne, Janvier 2019: Rapport d'analyse critique relative aux conflits liés à l'eau et aux ressources naturelles dans la Delta Intérieur du Niger).

16. Groupes de discussion animés par International Alert dans la région de Mopti, 2018.

17. Les Dozos (chasseurs traditionnels) sont des groupes d'autoprotection Dogon ou Bambara.

18. MINUSMA: Point de presse 16 mai 2019.

19. MINUSMA: Communiqué de presse 2 Mai 2019.

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

Le massacre à Ogossagou, combiné à d'autres forfaits, a contribué au dépôt d'une motion de censure de l'Assemblée Nationale, reprochant à l'Etat Malien d'être « incapable de résoudre les problèmes urgents de l'heure »²⁰ qui s'est traduit par un changement de Gouvernement. Avec des attaques plus récentes dans la région de Mopti, la violence entre les communautés continue, posant un défi énorme au nouveau Gouvernement.

3. PLANS DE DÉVELOPPEMENT LIÉS AU FLEUVE NIGER

À côté du défi immense de la sécurité, existent de nombreux autres défis pour le gouvernement du Mali. Le défi principal est d'assurer de façon durable la sécurité alimentaire et énergétique de sa population croissante dans des conditions climatiques changeantes et instables, tout en préservant l'environnement et la biodiversité. Les défis sécuritaires, alimentaires et énergétiques sont étroitement liés à travers les ressources en eau.

Pour répondre aux besoins sans cesse croissants des populations en matière de sécurité alimentaire, énergétique et d'approvisionnement en eau, le Mali, comme d'autres états d'Afrique de l'Ouest, a réalisé de grandes infrastructures hydrauliques dans les bassins versants des principaux cours d'eau de la sous-région.

Les principales infrastructures hydrauliques réalisées en amont du DIN sont les ouvrages de Markala et de Sélingué. Ces infrastructures fournissent de l'énergie à la population, mais aussi permettent le développement de l'irrigation à grande échelle dans des périmètres aménagés, la pêche et la pisciculture afin de contribuer à réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays. En même temps, ils ont un impact sur la superficie de l'inondation du DIN, ce qui influence la disponibilité des ressources et donc la compétition entre les populations.²¹

La sensibilité au conflit

Pour harmoniser le besoin croissant d'alimentation et d'énergie avec la nécessité de rétablir la sécurité, les nouveaux projets de développement doivent être sensibles aux conflits. L'approche de la sensibilité au conflit reconnaît que tous les projets de développement menés dans des situations fragiles peuvent avoir des potentiels effets négatifs ou positifs sur la sécurité, et qu'il convient d'agir en conséquence.

Par exemple, il existe différents plans de développement liés au fleuve Niger. Pour adapter l'offre de production agricole et d'électricité à l'accroissement démographique, le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Énergie et de l'Eau du Mali prévoient une extension des superficies irriguées de l'Office du Niger et le Gouvernement de la Guinée envisage la construction du barrage de Fomi à Folon dans le Haut Niger²². Ces projets ont des bienfaits clairs en termes de mobilisation de ressources en eau pour divers usages, comprenant l'agriculture et l'énergie.

En même temps, ces projets pourraient engendrer des impacts négatifs, et ce faisant inhiber leurs bienfaits et provoquer des frustrations dans le DIN. Selon de récentes études et recherches commanditées par Wetlands International (2018)²³, les conséquences de la construction du barrage de Fomi dans le haut Niger et de la mise en œuvre de la stratégie d'irrigation proposée par le Plan d'Aménagement Hydro-Agricole (PAHA) visant l'extension des superficies irriguées de l'Office du Niger, varient selon les scénarios choisis.

20. <https://www.maliweb.net/politique/motion-censure-contre-gouvernement-soumaila-cisse-demande-demission-moussa-mara-il-incapable-resoudre-les-problemes-urgents-lheure-368802.html>

21. Entre 1982 et 2011 le barrage de Sélingué et l'extension de l'irrigation à l'Office du Niger ont déjà mené à une réduction de la zone inondée du Delta de 9% (<https://www.altwym.nl/wp-content/uploads/2019/03/1849-Report-1832-final-Water-Crisis-Leo-Zwarts.pdf>)

22. Liersch et al, Journal of Hydrology: Regional Studies on ScienceDirect February 2019: Water resources planning in the Upper Niger River basin: Are there gaps between water demand and supply?

23. Schep et al, forthcoming: BAMGIRE ecosystem services in the Inner Niger Delta. Wolfs Company.

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

À terme, ces projets de développement risquent d'aggraver les conflits parce qu'ils pourraient aboutir à :

- Une diminution de 3-13% de la production de riz dans le Delta Intérieur du Niger;
- Une diminution de 5-24% de la pêche commerciale à Mopti;
- Une diminution de 2-17% de la superficie des bourgoutières;
- Une diminution de 2-8% de la population bovine à Mopti.

Les impacts de ces plans de développement, seraient d'autant plus marqués si l'on ajoute les péjorations climatiques liées à l'augmentation de la température et les sécheresses dues aux extrêmes dans la pluviométrie.

En plus des plans de construction du barrage de Fomi et d'extension des superficies irriguées de l'Office du Niger, il existe un Programme de Développement Durable du DIN. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation vise à la mise en œuvre du Programme par le Schéma Directeur de Restauration et de Conservation de la Biodiversité et des Ressources Naturelles du DIN. Ce Schéma veut concilier le développement durable des communautés avec la conservation de la biodiversité à travers une approche participative et intégrée, et inclut, entre autres, la réalisation des périmètres pastoraux et des actions de restauration des bourgoutières.²⁴

Dialogue

À travers leur impact sur les ressources en eau, tous ces plans ont une influence sur la sécurité dans le centre du pays. Pour maximiser les impacts positifs et minimiser les impacts négatifs, il serait important de les analyser dans une perspective de risque et de sensibilité au conflit, en tenant compte des scénarios différents et de la possibilité d'alternatives.²⁵ Cela peut se faire à travers un dialogue entre les Ministères responsables pour le développement des plans, et les Ministères qui sont étroitement liés à la sécurité et l'implication des plans, comme ceux de la Sécurité et de la Protection Civile, de la Paix et de la Réconciliation, de l'Environnement, Assainissement et Développement Durable, et de la Pêche et de l'Élevage. Les études d'impacts environnementaux et sociaux devraient inclure l'aspect conflit et contribuer à une prise de décision politique informée, sur la base de l'information indépendante.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La complexité des menaces dans un contexte d'aggravation des conflits agro-pastoraux et de nouvelle guerre dans le DIN au Mali est indéniable. La compétition pour l'accès et la gestion des ressources en eau est à l'origine de nombreux conflits, impliquant diverses ethnies, communautés et couches sociales. Cela est aggravé par le changement climatique et la croissance démographique. Les difficultés engendrées par ces conflits ont favorisé des affrontements violents entre différents exploitants de ressources limitées. Le résultat montre l'insuffisance des politiques de l'Etat Malien à répondre aux attentes de la population.

Il est important de rétablir la paix et d'éviter les nouveaux conflits. Pour cela, il ne suffit pas de combattre la violence, il faut aussi prendre en compte les griefs sous-jacents des populations, concilier les différents intérêts et trouver un compromis acceptable dans la gestion des ressources en eau. Il apparaît ainsi important de mener une réflexion sur le rôle des femmes, des cadets sociaux, des maîtres coraniques, des autorités coutumières et des forces de défense et de sécurité dans les processus de paix.

24. Ministère de l'Énergie et de l'Eau, *Projet de Gestion Intégrée des Ressources en Eau*, Janvier 2018: Schéma Directeur de Restauration et de Conservation de la Biodiversité et des Ressources Naturelles du Delta Intérieur du Niger.

25. Les alternatives incluent par exemple l'énergie solaire, l'optimisation de l'efficacité du système d'irrigation, et le choix des cultures.

Eau, Paix & Sécurité

Défis pour le Centre du Mali

La diminution et l'utilisation des ressources naturelles en eau font déjà partie des sources profondes de conflits dans le centre du pays et des griefs entre et au sein des communautés. Les nouveaux projets de développement comme le projet de construction du barrage de Fomi, l'expansion de la superficie irriguée de l'Office du Niger et le Schéma Directeur de Restauration et de Conservation de la Biodiversité et des Ressources Naturelles du DIN, peuvent y contribuer de manière positive ou négative. La sensibilité au conflit devrait occuper une place centrale dans une prise de décision responsable sur les nouveaux projets de développement liés aux ressources en eau. Les recommandations ci-dessous se focalisent sur les risques et opportunités des nouvelles activités de développement liées à l'eau.

Recommandations pour le Gouvernement du Mali

- Coordonner les choix des actions de développement liées à l'eau entre les différents Ministères, en incluant non seulement les Ministères en charge de l'Agriculture, de l'Eau et de l'Énergie de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, mais aussi ceux en charge de la Sécurité et de la Protection Civile, de la Paix et de la Réconciliation, de l'Environnement, Assainissement et Développement Durable et de la Pêche et de l'Élevage, afin d'assurer une gestion des ressources en eau intégrée et durable.
- Considérer les nouveaux projets de développement proposés dans une perspective de risque et de sensibilité aux conflits afin de maximiser leur impact positif et de minimiser leur impact négatif, pour toutes les communautés et usagers concernés sur la sécurité de la région afin de prévenir plus de conflits violents liés à l'eau.
- Baser les nouveaux projets de développement sur une analyse de conflit et sur les résultats des études d'impacts environnementaux et sociaux indépendants, en incluant la considération des alternatives.

Recommandations pour les acteurs internationaux

Appuyer les recommandations pour le Gouvernement du Mali à travers:

- Un dialogue avec les acteurs nationaux pour souligner les points précédents.
- Une assistance technique et financière pour appuyer les études d'impact indépendantes et la mise en œuvre des actions qui contribuent à la sécurité liée à l'eau.
- Une bonne coordination entre les départements et les organisations qui s'occupent de l'eau, la paix et la sécurité, aussi bien au sein des Partenaires Financiers et Techniques individuels qu'avec des autres Partenaires Financiers et Techniques.

PARTENARIAT EAU, PAIX ET SÉCURITÉ

Le partenariat Eau, Paix et Sécurité est une collaboration soutenue par le Ministère Néerlandais des Affaires Étrangères.

Les partenaires actuels sont: IHE Delft (responsable), World Resources Institute, Deltares, The Hague Centre for Strategic Studies, Wetlands International, International Alert. Pour en savoir plus, voyez <https://www.un-ihe.org/water-peace-and-security-partnership>.

Ce policy brief a été écrit par Joyce Kortlandt (Wetlands International), basé sur des contributions de Mori Diallo, Ibrahima Sadio Fofana, Mamadou Lamine Diawara, Beteo Zongo (Wetlands International), Boubacar Ba (consultant), International Alert Mali et des conseils de Camille Marquette (International Alert) et Karounga Keïta (Wetlands International). Pour en savoir plus, veuillez contacter Joyce Kortlandt (joyce.kortlandt@wetlands.org) ou Beteo Zongo (bzongo@wetlands-africa.org).

