



RESUME

Analyse des causes profondes des violences et conflits communautaires dans l'espace du G5/Sahel

Contrat 00005/G5S/PCM/SP/2019
ETUDE PRINCIPALE

Dr. Niagalé Bagayoko
Dr Yeo Gningnimini
Fahiraman Rodrigue Koné

Mai 2021



A propos du G5 Sahel

Le **Groupe de cinq pays du Sahel (G5 Sahel)** est une organisation intergouvernementale de coordination et de suivi de la coopération régionale, créé en 2014 par le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Abordant dans une approche intégrée les questions de développement et de sécurité, l'organisation est dotée d'une **Stratégie pour le développement et la sécurité** des pays du **G5 Sahel (SDS)** couvrant quatre axes d'intervention: la Défense et la Sécurité ; la Gouvernance ; les Infrastructures ; la Résilience et le Développement humain.

Face à la crise multidimensionnelle qui sévit dans la région et afin d'optimiser les résultats sur le terrain, particulièrement dans les zones les plus vulnérables, le **G5 Sahel** a établi en 2020 le **Cadre d'actions prioritaires intégré (CAPI)**. Le **CAPI** est un instrument opérationnel de la **SDS** qui consacre une démarche concentrée sur des zones jugées prioritaires avec des actions adaptées, ciblées et à impact rapide, intégrant sécurité, développement, action humanitaire, gouvernance et réconciliation.

www.g5sahel.org

African Security Sector Network (ASSN)

Fondé en 2003, l'**African Security Sector Network (ASSN)**, dont le siège se situe à Accra (Ghana), est un réseau panafricain d'experts et d'organisations travaillant pour promouvoir une gouvernance plus démocratique de la sécurité sur le continent africain.

Pour plus d'informations, veuillez contacter l'équipe de l'**ASSN** par courrier électronique:

info@africansecuritynetwork.org

ou consulter le site web de l'**ASSN**:

<http://africansecuritynetwork.org/assn/>

Résumé

Analyse des causes profondes des violences et conflits communautaires dans l'espace du G5/Sahel

Parce qu'elles se déroulent dans un contexte de multiplication des attaques revendiquées par des groupes djihadistes, nombre d'explications voient dans l'extrémisme violent l'origine première des tensions, violences ou conflits à caractère communautaire qui se produisent dans l'espace du G5/Sahel. S'il est indéniable que ce facteur sécuritaire joue un rôle d'importance, son évocation comme unique variable explicative limite cependant l'horizon de compréhension des causes profondes de ces conflits.

La perspective adoptée dans cette étude vise à identifier les dynamiques structurelles qui sous-tendent les relations de violence et les logiques concurrentielles entre et au sein des communautés sahéniennes. Elle est structurée en trois parties : la première partie propose une analyse critique des conflits et violences communautaires constatés dans l'espace sahélien en s'appuyant sur une typologie de ces derniers ; la seconde partie procède à un recensement des types de mécanismes de prévention et de gestion de ces conflits ; la troisième partie formule des recommandations. Ce rapport est enrichi en annexe d'études de cas relatives aux situations spécifiques prévalant respectivement au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad.

Première partie. Typologie et analyse des dynamiques conflictuelles à caractère communautaire dans l'espace du G5/S

Une lecture transversale des dynamiques conflictuelles de nature communautaire dans l'espace du G5/Sahel permet de dresser une typologie distinguant six types de conflits :

- les conflits liés au foncier et à la gestion des ressources (exploitation de l'espace et des ressources agro-pastorales d'une part et des richesses du sous-sol de l'autre) ;
- les conflits de leadership ou de légitimité ;
- les conflits relatifs aux hiérarchies sociales ;
- les conflits d'ordre religieux ;
- les conflits liés à la progression des groupes djihadistes ;
- les conflits liés à la communautarisation de la sécurité.

Les conflits liés au foncier et à l'exploitation des ressources

Les rivalités pour l'exploitation et la gestion des ressources agro-pastorales ont engendré de longue date dans l'espace sahélien des rivalités entre éleveurs, agriculteurs et autres usagers. Dans cette catégorie, les dynamiques conflictuelles revêtent plusieurs variantes : les conflits entre factions d'éleveurs (entre éleveurs nomades et éleveurs sédentaires) ; les conflits entre agriculteurs ; les conflits entre agriculteurs et éleveurs transhumants ; les conflits entre éleveurs et pêcheurs ; les conflits entre éleveurs, agriculteurs et exploitants miniers ou immobiliers. Parmi ces différentes dynamiques conflictuelles, les antagonismes entre agriculteurs et éleveurs sont de loin les plus récurrents au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Tchad (mais moindre en Mauritanie).

Un ensemble de facteurs imbriqués participent à cette situation de compétition tendue relativement à la gestion des ressources. En effet, la gestion des ressources naturelles a historiquement été fondée sur la coexistence de trois systèmes de production dans la majeure partie des régions du Sahel : un système pastoral, un système agricole, un système de pêche. Ces systèmes traditionnels de gestion des ressources ont reposé sur un certain nombre de pratiques, de normes et de hiérarchies sociales – allant de celles régies par le droit du premier occupant (ou droit de « propriété primitive ») à celles codifiées à l'époque coloniale - qui ont structuré des réseaux de relations de pouvoir pluriséculaires entre différentes catégories sociales et institutions (villages, cellules familiales/lignages, castes). La configuration de ces relations de pouvoir entre les acteurs coutumiers a cependant subi depuis plusieurs décennies des modifications profondes, génératrices de conflits sous l'effet :

- des processus de décentralisation engagés par les différents États, qui ont introduit des institutions acteurs décentralisés (les collectivités territoriales) ainsi que de nouvelles normes en matière de gestion des ressources. Depuis, coexistent un système coutumier et un système légal tirant respectivement leur légitimité de la tradition et du droit ;
- des bouleversements sociétaux introduits par les politiques de développement, notamment de promotion de l'agriculture. La priorité accordée à l'agriculture dans les politiques de développement a souvent eu pour corollaire une négligence croissante des activités pastorales qui a débouché à son tour sur une hausse du nombre de conflits entre pasteurs et agriculteurs ;
- du rôle des réseaux clientélistes (corruption d'acteurs politiques et d'agents administratifs animés par une logique de rente ; corruption du système judiciaire et des autorités coutumières ; accaparement de terres dans le cadre d'opérations minières ou immobilières, etc.) ;
- du facteur environnemental, dont l'influence peut être analysée sous l'angle du changement climatique, dont les tenants considèrent que la dégradation de l'environnement génère les conflits, ou de la "*political ecology*" (ou "*écologie politique*") selon laquelle les conflits sont avant tout provoqués par la marginalisation politique engendrée par la raréfaction des ressources.

L'exploitation des richesses du sous-sol est également propice à attiser les tensions d'ordre communautaire dans l'espace sahélien. C'est particulièrement le cas de l'orpaillage artisanal qui concerne tous les pays du G5/Sahel, générant différents types de conflits qui touchent les communautés présentes dans les sites d'exploitation aurifère (conflits autour de l'accès réduit à l'eau ; tensions entre communautés voisines ; conflits entre autochtones et allochtones ; tensions entre communautés transfrontalières).

Les conflits de leadership et de légitimité politique

L'espace du G5/Sahel est également en proie à une crise de la gouvernance locale nourrissant les tensions communautaires qui s'articulent autour du leadership et de la légitimité politique. Les processus de démocratisation des années 90 ont en effet introduit dans les différents pays du G5/Sahel des mécanismes de gouvernance plus égalitaires et inclusifs à l'échelle locale. Ces mutations relatives aux processus de désignation des autorités ouvrent la porte à des contestations multiples entre responsables légalement désignés et fractions rivales familiales ou lignagères (querelles successorales), divisant les communautés. D'autres crises de légitimité sont intensifiées par l'instrumentalisation des chefferies par certains responsables politiques.

La renégociation des ordres statutaires et des hiérarchies sociales

La crise de la gouvernance locale et sa reconfiguration favorisent également des contestations des ordres sociaux traditionnellement hiérarchisés ayant fondé depuis des siècles l'architecture des équilibres des communautés sahéliennes. Certains groupes sociaux défavorisés aspirant à plus d'égalité et de justice sociale, saisissent les contextes et processus au cœur des mutations de la gouvernance comme levier de renégociation des ordres hiérarchiques et statutaires. La rigidité des stratifications sociales constitue un réel frein aux mobilités sociales et structure constamment des champs sociaux de violences communautaires dans lesquels les velléités d'émancipation des catégories inférieures se heurtent aux intérêts des élites.

Dans ces dynamiques de reconfiguration violente des ordres sociopolitiques sclérosés, la jeunesse sahélienne, démographiquement plus nombreuse et particulièrement confinée dans un statut de subalterne, se révèle très active. Cette fragilité sociale explique ainsi les tensions intergénérationnelles tout comme la propension des jeunes à investir tout nouvel espace de pouvoir (associations locales, comités de gouvernance des ressources, groupes d'autodéfenses etc.) ou à profiter de toute situation remettant en cause l'ordre établi, y compris en rejoignant certains groupes armés.

Enfin, l'un des facteurs structurant les rapports de domination conflictuelle entre communautés est étroitement lié aux discours identitaires de l'autochtonie qui ramènent à des formes de revendications identitaires affirmant la primauté ou l'antériorité sur un espace territorial donné. Ainsi, certaines communautés se présentant comme autochtones tendent à se distinguer des communautés « étrangères » ou « allochtones » perçues comme leurs subalternes.



Tensions religieuses et instrumentalisations communautaires

La conflictualité religieuse dans les pays de l'espace G5/Sahel - partagé entre une religion musulmane très largement majoritaire et une minorité de populations chrétiennes - joue à la fois sur des lignes de division inter et intracommunautaires.

Les tensions entre musulmans et chrétiens observables au Tchad le sont également dans une certaine mesure au Burkina Faso où prévaut cependant une forte mobilisation nationale autour du dialogue interreligieux.

Cependant, la prédominance de l'islam dans l'espace sahélien n'est pas pour autant synonyme d'absence de conflits internes à la communauté musulmane. L'activisme de groupes radicaux violents et la montée de mouvements réformistes salafistes, se revendiquant d'un islam rigoriste, opposés à un islam soufi traditionnellement dominant, en est la preuve.

Enfin, il convient de mentionner quelques incidents de type mystico-magique, liés à des accusations mutuelles de sorcellerie.

Clivages communautaires et groupes djihadistes

L'invocation et l'instrumentalisation des lignes de divisions et griefs communautaires constituent désormais l'un des répertoires rhétoriques des groupes djihadistes sahéliens. Les figures locales du djihadisme ont ainsi pu encourager certaines communautés à épouser le combat contre les injustices, les servitudes et les discriminations. Les groupes djihadistes (ainsi que d'autres groupes armés) développent aussi un argumentaire de protection pouvant parfois susciter l'adhésion des communautés se sentant abandonnées par les Etats.

Les motifs économiques peuvent également expliquer le lien entre communautés et groupes djihadistes, le recours à la lutte djihadiste pouvant ainsi apparaître parfois comme une opportunité pour se (ré)approprier des espaces de culture, des pâturages, des marchés ou pour se livrer à des pillages.

La communautarisation de la sécurité et de la protection

Dans un environnement sécuritaire dégradé - où les Etats peinent à assurer leur autorité via un maillage sécuritaire de l'ensemble du territoire par les forces armées et de sécurité - la tentation est aujourd'hui grande pour les populations de s'appuyer sur des initiatives de sécurité portées par leurs communautés. Ainsi en est-il des groupes d'autodéfense ou des milices communautarisés qui ont émergé au cours des dernières années au Mali et au Burkina. La communautarisation de la sécurité est parfois l'un des vecteurs de la radicalisation des tensions entre groupes communautaires en concurrence. Cette communautarisation de la sécurité structure une violence cyclique, portée par des désirs de vengeance ou de représailles.

Deuxième partie. Les mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits communautaires dans l'espace du G5/Sahel

Les mécanismes traditionnels et coutumiers

Les communautés sahéniennes disposent depuis des siècles d'un ensemble de mécanismes endogènes visant à prévenir et à résoudre des antagonismes intra et intercommunautaires. Il est ainsi possible d'établir la typologie suivante des mécanismes traditionnels en vigueur dans l'espace du G5/Sahel en fonction de leurs sources de légitimité :

- Tout d'abord, les mécanismes de type politico-économique, qui ont pour but de garantir le consensus et de préserver l'harmonie sociale et les intérêts du groupe sur l'individu. Ils s'appuient tout d'abord sur les entités politiques abritant en leur sein des tribunaux en charge du règlement des affaires litigieuses (chefferies lignagères dans les communautés nomades, chefferies villageoises dans les communautés sédentaires, chefferies cantonales qui fédèrent plusieurs villages ; sultanats et royaumes). Ces mécanismes politico-économiques reposent par ailleurs sur une seconde catégorie d'acteurs : les *détenteurs de droits de maîtrise*, qui jouent le rôle de gestionnaires des ressources (maîtres de pâturage, maîtres des eaux, chefs de terre, de la brousse,).
- Les mécanismes de types sociaux, qui reposent sur une stratégie de gestion des tensions nées des différenciations hiérarchiques et statutaires. Les mécanismes sociaux désignent toutes les techniques de gestion des conflits tirant leur légitimité des principes fondateurs de l'architecture sociale des communautés. Trois mécanismes sociaux sont encore en vigueur dans les relations entre communautés de l'espace sahélien : les alliances à parenté ou à plaisanterie ; les institutions socioprofessionnelles et confrériques ; les conseils des Anciens.
- Enfin, les mécanismes relevant des sphères religieuses. Ce sont les *sarakunan anna* (responsables religieux animistes), les *marabouts*, les *imams* et les *cadis* qui sont le plus fréquemment mobilisés dans l'espace sahélien. Le niveau d'ancrage de l'islam dans les pays du Sahel fait du droit islamique une référence majeure en matière de gestion de conflit.

Les mécanismes traditionnels de gestion des conflits communautaires s'appuient ainsi sur un éventail de pratiques et d'acteurs dont les différents rôles se complètent. L'un ou l'autre de ces mécanismes peut être mis en avant relativement à la nature du conflit, des identités communautaires en présence, des enjeux en cours et de l'histoire dont est issue la situation conflictuelle. L'ensemble de ces acteurs et pratiques forment en réalité « un système de gestion des conflits » singulier, dans lequel les dimensions politiques, religieuses et spirituelles, historiques et sociales s'imbriquent pour légitimer les décisions.

Cependant, les perceptions sociales associées aux mécanismes traditionnels de gestion des conflits ont connu des recompositions : la confiance qui leur est accordée est ainsi de plus en plus questionnée.

La mise en place de nouveaux dispositifs étatiques de gestion des conflits

Les États sahéniens ont tenté, depuis une décennie, de renforcer leur dispositif de prévention et de gestion de conflit par la mise en œuvre de réformes réglementaires, politiques, institutionnelles et d'instruments pratiques. On note par exemple un faisceau de mesures prises par les autorités gouvernementales :

- la mise en place au Niger, dès 1995 de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP) et la création de circonscriptions spéciales pour assurer la représentation effective des minorités au sein du Parlement ;
- la création de structures communautaires de gestion des ressources naturelles, dites COFO au Niger et au Mali;
- la création d'instances telles le Haut représentant du Président de la République pour les régions du Centre et le Secrétariat permanent du cadre politique de la gestion de la crise au Mali;
- l'instauration de l'Agence Nationale d'Appui et d'Insertion des Réfugiés (ANAIR) devenue, après 2013, Agence Tadamoum dont la mission s'articule autour de trois composantes : lutte contre les séquelles de l'esclavage, insertion des rapatriés mauritaniens du Sénégal et lutte contre la pauvreté;
- la création des projets d'hydraulique pastorale (DHP-AFD) au Tchad;

- la mise sur pied dans chaque village du Burkina Faso d'une Commission de conciliation foncière villageoise (CCFV).

Cependant, le système de régulation étatique opérant par le biais des entités administratives décentralisées, du système judiciaire et des forces de défense et de sécurité est lui aussi critiqué et remis en cause. L'arbitrage des conflits par les mécanismes étatiques est en effet considéré comme empreint de partialité, voire entaché de graves abus.

L'émergence d'une offre alternative de gestion des conflits communautaires : le rôle des Organisations Non Gouvernementales

Les limites des méthodes traditionnelles et des approches étatiques de la prévention et de la gestion des conflits communautaires ont favorisé la floraison d'une approche alternative de gestion des conflits promue par les ONG et les partenaires du développement local. Cette approche s'adosse aux principes du dialogue communautaire inclusif. Elle vise à créer des espaces de concertation et de dialogue mettant en interaction les différentes formes de légitimité présentes sur un territoire en conflit (légitimité coutumière, légitimité islamique, élus, légitimité administrative, société civile). Ces cadres de négociation sont ainsi régis par une hybridation des mécanismes traditionnels et modernes de résolution des conflits. En cela, ils peuvent impliquer selon les cas, les autorités traditionnelles, les associations (de jeunes et de femmes notamment), les élus communaux et les autorités judiciaires. Les initiatives lancées ne se substituent ni aux autorités traditionnelles, ni à l'administration locale et nationale : les acteurs mobilisés jouent plutôt le rôle de partenaires de ces dernières en matière de résolution des conflits. Ces mécanismes sont prioritairement mis sur pied dans un cadre de prévention mais aussi de manière croissante de médiation et de résolution des conflits.

Les acteurs non gouvernementaux ne jouissent pas encore d'une légitimité ni d'une confiance comparables à celles des autorités traditionnelles ou de l'Etat.

Recommandations

En matière de gouvernance des ressources naturelles

Chaque État du G5/Sahel devrait réévaluer ses dispositifs de gestion des ressources, notamment à travers:

- l'harmonisation des modes de gestion des ressources respectivement propres aux systèmes coutumiers et aux législations nationales, afin d'éviter tout chevauchement entre les attributions et les missions des autorités administratives (déconcentrées et décentralisées) et coutumières. Cela nécessitera notamment la révision ou l'adoption de nouveaux codes ruraux et/ou chartes pastorales pour la rédaction desquels le G5/Sahel pourrait proposer à ses Etats membres de mobiliser l'expertise technique pertinente ;
- la reproduction dans les zones agro-pastorales des pays du G5/Sahel du modèle des "Complexes Communautaires de Paix" initiés par la HACP du Niger;
- la mise en place, sous la coordination du G5/Sahel, d'un système d'information et de gestion foncière, fondé sur la réalité des modes d'occupation des terres (pastorales et agricoles);
- la conduite d'études sur les causes d'éviction et sur la tenure foncière ;
- le lancement dans le cadre du G5/Sahel d'un programme de mobilisation de fonds afin de doter les Commissions foncières des différents pays de moyens logistiques et financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de sécurisation des ressources naturelles;
- l'organisation par le G5/Sahel de rencontres au niveau local entre les leaders coutumiers, les autorités communales et les représentants de l'Etat afin de convenir d'actions à court, moyen et long terme pouvant garantir la coexistence pacifique des trois systèmes de production (agriculture, élevage, pêche) ;
- la mise en œuvre par le G5/Sahel de programmes au profit des communautés agricoles et pastorales, en partenariat avec l'Organisation de mise en valeur du Fleuve Sénégal/OMVS (pour le fuseau Ouest) et en partenariat avec l'Autorité de développement intégré des Etats du Liptako-Gourma (pour le fuseau Centre).

Un certain nombre des recommandations ci-dessus pourraient être éligibles dans le cadre des projets prioritaires définis dans le Programme d'Investissements Prioritaires (PIP) du G5/Sahel. La Cellule de Coopération

décentralisée transfrontalière des Collectivités territoriales du Sahel (C3Sahel) pourrait jouer un rôle majeur dans leur mise en œuvre.

En matière de gestion de la diversité sociale

Le rapport recommande au G5/Sahel d'encourager les États à :

- Instituer des cadres de concertation et de dialogue régulier dans les localités entre l'administration publique et les communautés sans discrimination.
- Réfléchir à la mise en place, dans les pays qui n'en disposent pas, de circonscriptions électorales "spéciales" (inspirées du modèle nigérien) afin de favoriser la participation des communautés minoritaires à la gestion des affaires publiques au niveau national et local.
- Mettre en place, dans les espaces à forte polarisation communautaire, des initiatives de développement spécifiquement orientées vers les catégories sociales les plus vulnérables aux offres de violences.
- Lutter contre l'impunité des crimes et garantir que justice et réparation soient rendues à toutes les victimes de violences communautaires indépendamment de leur appartenance ethnique et de leur affiliation politique présumée.
- Se garder d'appuyer dans les stratégies de lutte contre le terrorisme et autres formes de violence les groupes armés ou d'autodéfense constitués sur des bases communautaires.

Par ailleurs, dans le cadre du volet « gouvernance de son mandat », le G5/Sahel pourrait envisager de :

- Mettre en oeuvre des projets favorisant la promotion des systèmes de valeurs en partage au sein des différentes communautés, par exemple en revigorant les fêtes et événements culturels qui ont historiquement lié propriétaires coutumiers des terres et pasteurs nomades.
- Assurer la diffusion (y compris à Travers des supports oraux et audios) du "Manuel de bonnes pratiques en matière de résilience communautaire face à la radicalisation et à l'extrémisme violent".
- Apporter un soutien aux associations (notamment de femmes et de jeunes) dont la composition communautaire est mixte en faisant la promotion de programmes d'acceptation de la diversité culturelle et sociale ainsi que des échanges entre jeunes de différentes communautés, en partenariat avec les collectivités locales dans les régions éloignées.
- Soutenir les initiatives citoyennes de dialogue interculturel et interreligieux et promouvoir des débats citoyens au sein de toutes les communes.
- Lancer une réflexion sur les expériences transfrontalières de résilience communautaire dans les trois fuseaux.

En matière de soutien aux mécanismes de gestion des conflits

Le rapport recommande que le G5/Sahel apporte un soutien et travaille en lien étroit avec ses Etats membres afin de :

- Enraciner davantage les programmes de prévention et de gestion de conflit dans des mécanismes endogènes dans lesquels se reconnaissent les communautés en conflit, dans le respect des principes d'égalité et de dignité humaine.
- Forger des partenariats avec les OSC nationales et internationales afin de leur permettre de mieux coordonner leurs activités de dialogue et de réconciliation communautaire, notamment dans les zones ayant subi de fortes violences.
- Etablir un répertoire exhaustif des modes de gestion des conflits en vue de mieux outiller les acteurs administratifs, judiciaires et coutumiers dans la résolution des conflits communautaires.
- Elaborer des répertoires nationaux de toutes les chefferies traditionnelles, coutumières et maraboutiques existant dans chacun des pays du G5/S pour les engager dans un dialogue fécond.
- Organiser dans les pays qui n'en disposent pas une Journée Nationale de la Parenté à plaisanterie comme mécanisme de prévention des conflits communautaires et de renforcement de la cohésion sociale.
- Organiser chaque année et dans chaque commune une journée de vivre ensemble.
- Renforcer les capacités des radios communautaires afin qu'elles diffusent des programmes sur la prévention et la résolution des conflits en langue locale.

- Renforcer le dialogue religieux déjà entrepris avec les radicalisés islamistes comme en Mauritanie ou avec les repentis au Niger.

En matière de décentralisation

Il conviendrait ainsi d'inciter les Etats membres du G5/Sahel à:

- Développer une police de proximité dans les communes rurales et/ou mettre sur pied des polices territoriales inclusives.
- Créer des antennes des Médiateurs de la République dans les chefs-lieux des communes rurales (dans les pays où cette institution existe).
- Accompagner la mise en place d'espaces de dialogue entre forces de l'ordre, structures déconcentrées de l'administration publique, collectivités territoriales et représentants des communautés.
- Renforcer les capacités humaines et logistiques des structures déconcentrées (notamment justice, état-civil, police, préfet, etc.) qui doivent être des organes de recours pour les populations en cas de conflits communautaires.
- Soutenir des initiatives de protection de l'école et accompagner des programmes d'éducation au profit des enfants des différentes communautés privés de scolarité en raison de situations conflictuelles.

Le G5/Sahel lui-même pourrait:

- Elargir à l'ensemble de ses fuseaux l'initiative pilote de coopération transfrontalière entre municipalités.
- Encourager la mise en oeuvre par la Force Conjointe d'actions civilo-militaires au profit des communautés situées dans des zones frontalières et périphériques.
- Soutenir un programme spécial de « gouvernance territoriale » où administration et acteurs clés du tissu socio-économique local développeront des « plans d'action à impact rapide ».

