



Policy Brief

1 septembre 2021

Centre du Mali : l'accord de Niono, d'un espoir de paix durable à la résurgence du conflit

Boubacar Ba et Beatriz de León Cobo

Cessez-le-feu à Niono entre les djihadistes et les chasseurs donsos

Le 6 octobre 2020, un groupe armé fit irruption dans le village de Kourmari (cercle de Niono, région de Ségou, au centre du Mali) pendant la foire hebdomadaire. Ils prirent en otage une vingtaine de civils et bloquèrent tous les accès au village, et l'assiégèrent pendant plusieurs mois. L'identité des assaillants varie selon les sources : les habitants déclarèrent initialement qu'il s'agissait de bandits. Par la suite, les individus armés qui ont mené cette action se sont déclarés affiliés au groupe djihadiste Katiba Macina, lié à Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), qui est principalement actif dans le centre du Mali. Après des mois d'attaques continues, les chefs traditionnels, les dirigeants communautaires, les maires de Niono et les chasseurs donsos, une milice communautaire et groupe d'autodéfense, ont commencé à négocier avec les djihadistes. Cette négociation, qui a duré quatre mois, a eu lieu sous la médiation du Haut Conseil Islamique du Mali., une institution qui regroupe et représente tous les musulmans et associations musulmanes du Mali. Les belligérants ont convenu d'un cessez-le-feu temporaire d'un mois, qui est ensuite devenu permanent pour l'ensemble du cercle de Niono. Cet article s'attachera à analyser la situation du conflit entre les djihadistes de Katiba Macina et les donsos dans la zone de Niono (région de Ségou, centre du Mali), ainsi que le processus qui a conduit à l'accord de paix entre les belligérants. La dynamique du conflit dans le centre et l'accord de paix permettent de comprendre les rouages complexes de la violence dans le centre du Mali.

Le contexte de Niono

Si la crise malienne a débuté dans le nord du pays en 2012², le centre du Mali, principalement dans les régions administratives de Mopti et de Ségou, a connu une nette augmentation de la violence, surtout depuis 2015.³ La recrudescence du conflit dans les zones centrales du delta du Niger, à l'est et à l'ouest,

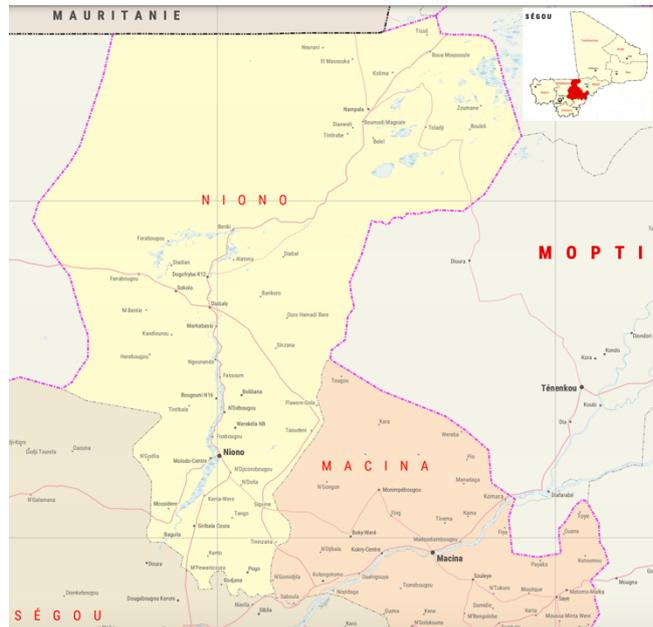
¹ Source de l'image © ISSOUF SANOGO / AFP

² Adib Bencherif, Aurélie Campana. *Alliances of Convenience: Assessing the Dynamics of the Malian Insurgency*. Mediterranean Politics 22. 2017. p. 115-134.

³ Adam Sandors. *Insecurity, the Breakdown of Social Trust, and Armed Actor Governance in Central and Northern Mali*. Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix | Rapport du projet Stabiliser le Mali. 2017.

a accentué la propagation et la présence des combattants de la Katiba Macina. Ce groupe djihadiste a pris le contrôle du territoire et des ressources dans la zone stratégique autour de Niono. Les groupes djihadistes exploitent les tensions inter et intra-communautaires concernant l'accès et le contrôle de la terre et de l'eau pour recruter des populations frustrées par l'ordre traditionnel.⁴

L'implication de la confrérie de chasseurs donsos dans la sécurisation des espaces, des territoires et des foires en lieu et place des forces de défense et de sécurité de l'Etat reflète également les fortes divergences entre les acteurs sur le terrain. Face à un État absent et incapable de réguler la violence, la population locale mobilise des groupes d'autodéfense depuis fin 2018 pour se protéger du banditisme. Pour plusieurs spécialistes c'est la faillite de l'élite politique qui explique la faillite globale de l'Etat. Dans un premier temps, les forces de sécurité de l'Etat font l'amalgame entre les communautés peules⁵ et djihadistes. Cette confusion favorise la communautarisation de la violence et une forte militarisation dans un contexte de résurgence des anciens antagonismes entre groupes pour le contrôle des terres. Avec les cycles de représailles, les groupes d'autodéfense se transforment en milices communautaires (donsos du Kareri, du Kourmari et de l'inter fleuve, etc.). Cette dérive identitaire traduit un malaise des communautés qui se sentent menacées.



Différents groupes armés, qu'ils soient d'autodéfense ou djihadistes, ont occupé des zones à mesure que les conflits s'intensifient et ont imposé leur autorité de façon fluctuante, incomplète, et souvent superposée ou enchevêtrée. Comme l'a averti un initié de Niono au début de 2020⁶ :

« Aujourd'hui à l'exception de la ville de Niono, la présence de l'État ne se fait sentir nulle part ailleurs dans le cercle, pas même dans un village ou campement. Tout le cercle est sous le contrôle des hommes de la brousse comme on les appelle ici (Katiba Macina). Le danger est multiple avec le risque d'un étouffement de l'économie locale, notamment de l'agriculture et de la commercialisation du bétail qui est tributaire des environs immédiats notamment les marchés au nord de Niono et à Tenenkou. »

Tensions intercommunautaires et antagonismes locaux

Après avoir compris le contexte de la région de Niono, la section suivante se penche sur la relation entre les pasteurs nomades peuls et les communautés agricoles bambara, qui s'est détériorée en raison des politiques agricoles favorisant les groupes sédentaires au détriment des pasteurs. Selon plusieurs témoignages de producteurs locaux, le processus d'attribution des terres ne se fait pas selon la procédure chronologique de demande. Sans contact dans l'administration, la demande n'est pas traitée. D'autre part, en raison de la pression démographique et de l'insécurité alimentaire croissante, on

⁴ Source carte : OCHA Mali ; Mai 2019.

⁵ Les Peuls, également appelés Fulbe, Fulani ou Fulani, constituent l'un des groupes ethnolinguistiques les plus importants et les plus répandus du continent africain. Leur population est estimée à 40 millions et ils sont présents dans une vingtaine de pays d'Afrique occidentale et centrale. Beatriz de León Cobo, Patricia Rodríguez. *Le recrutement et la radicalisation des Peuls par les groupes terroristes au Sahel*. Documento IEEE 125/2020.

⁶ Ce témoignage et les suivants sont issus d'entretiens menés avec des personnes de la région de Niono en 2020 et 2021.am

observe une augmentation du nombre de grandes rizières, ce qui rend difficile l'accès des communautés pastorales aux couloirs de transhumance traditionnels. Enfin, la possession croissante de bétail par les agriculteurs a modifié les termes traditionnels des échanges entre les deux groupes avec une forte compétition sur la gestion des ressources naturelles.⁷

Comme mentionné précédemment, les groupes djihadistes exploitent ces tensions entre les communautés, en utilisant un discours d'égalité des classes sociales contre l'ordre traditionnel. Partant du principe que tous les musulmans sont égaux devant Dieu, ils cherchent à mettre fin à ce qu'ils considèrent comme des relations inégales entre les lignées/castes autochtones propriétaires terriens et non propriétaires terriens.⁸ Ainsi, la Katiba Macina a recruté des pasteurs Nampalari, qui, malgré leur présence séculaire dans la région, ont toujours le statut de population allochtone. Ce groupe accuse les élites politico-religieuses et traditionnelles de profiter injustement d'eux et d'être les auxiliaires d'un État malien contre lequel ils sont appelés à se rebeller. Cet appel à l'insurrection trouve un écho parmi les populations pastorales, qui se sentent lésées par des décennies de politiques agricoles perçues comme anti-pastorales.⁹

La gouvernance djihadiste : modalités d'action et pluralisme juridique

Dans le contexte de la zone de Niono, quatre facteurs déterminants expliquent l'avancée des combattants de la Katiba Macina. La première, mentionnée précédemment, est liée aux réponses stigmatisantes et violentes de certains éléments des Forces Armées Maliennes (FAMA) accusés de passivité face aux massacres commis par les milices communautaires de donsos contre la population peule.¹⁰ Deuxièmement, comme expliqué ci-dessus, les pasteurs se sentent marginalisés par les politiques agraires qui favorisent les groupes sédentaires, ce qui les conduit à contester l'ordre social, y compris par des moyens violents qu'ils considèrent comme légitimes. Troisièmement, la porosité et l'étendue des zones frontalières avec la Mauritanie sont fortement exploitées par les groupes armés pour organiser des attaques et se financer par la contrebande (armes, cigarettes, carburant, etc.).

Enfin, les élites traditionnelles et étatiques ne bénéficient pas de la légitimité des acteurs sociaux et de la population locale. Les raisons sont, entre autres, des problèmes de corruption, de népotisme, de manque de services publics, d'injustice et d'impunité. Reprenant le témoignage de l'imam de la grande mosquée de Ségou :

« Nous n'avons pas de pays, les responsables du pays ne se soucient pas des citoyens. La charia est préférable à la justice telle que nous la voyons. Couper les bras est mieux que l'impunité. L'État est faible et absent ».¹¹

La population locale considère certains dirigeants comme des prédateurs qui gèrent les ressources économiques vitales de la région sur une base clientéliste. De même et pour la plupart de la population, les fonctionnaires de l'État sont perçus comme des personnes corrompues. Le pacte social entre les citoyens et le gouvernement étant rompu, une grande majorité se tourne vers d'autres mécanismes non étatiques pour résoudre leurs différends et, en temps de crise, ils prennent les armes et soutiennent les

⁷ Boubacar Ba. *Pouvoir, ressources et développement dans le Delta central du Niger*. L'Harmattan. 2010.

⁸ Par exemple, la prééminence définissant l'ordre d'entrée dans le delta des troupeaux des différents lignages, l'imposition de taxes pour l'accès aux pâturages...

⁹ Tor A. Benjaminsen, Boubacar Ba 2018. *Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation*, The Journal of Peasant Studies. 2018.

¹⁰ *Synthèse de rapport de Alioune Tine sur la situation au centre du Mali*. Expert indépendant des Nations Unies, en août 2021.

¹¹ Bréma Ely Dicko. *Ségou et Mopti, le Nouveau Foyer de l'extrémisme violent au centre du Mali*. Recherches Africaines. Université des lettres et sciences humaines de Bamako. Revue Semestrielle. N°20. 2018.

combattants de la Katiba Macina qui leur offrent une alternative apparemment plus juste. La Katiba Macina profite du vide laissé par les fonctionnaires de l'État et les élites locales après la rébellion arabo-touareg de 2012 pour prendre place dans plusieurs domaines essentiels à la survie de la population locale. En plus d'assurer la sécurité, les combattants jouent le rôle de juges et de policiers, réglant les conflits civils et appliquant la charia.¹² Selon les témoignages recueillis sur le terrain, contrairement à d'autres groupes djihadistes, la Katiba Macina autorise un certain pluralisme juridique dans les territoires qu'elle contrôle, en appliquant la charia, mais en s'appuyant également sur des sources coutumières (pratiques locales et islamiques) pour compléter la loi et en permettant aux légitimités locales de continuer d'exercer leurs traditions. C'est cette vision de la loi¹³ qui a permis aux combattants de la Katiba Macina de signer l'accord de Niono.

Le dialogue intercommunautaire et l'accord de paix ou entente volontariste

Comme mentionné précédemment dans l'introduction, un cessez-le-feu préliminaire a été conclu en mars 2021 et appliqué à 12 municipalités du cercle de Niono, suivi d'un accord de paix définitif¹⁴ basé sur un engagement moral entre les combattants donso et de la Katiba Macina. Les négociations finales qui ont abouti à cet accord définitif ont été menées par plusieurs membres du Haut Conseil Islamique, des représentants de donsos et Katiba Macina et des représentants des communautés locales. Lors des premières négociations, chaque partie a formulé des demandes :

| <i>Les exigences des donsos étaient que les djihadistes acceptent les conditions suivantes :</i> | <i>Les demandes des djihadistes en guise de contre-proposition étaient les suivantes :</i> |
|---|--|
| - La population peut cultiver librement ses champs. | - Les donsos ne doivent pas interférer entre les djihadistes et l'Etat et les partenaires internationaux. |
| - La population doit être en mesure de collecter du bois dans la brousse. | - La lutte sera dirigée contre les <i>djassouss</i> (complices et informateurs) dénoncés par les djihadistes. |
| - Les femmes des villages ne doivent pas porter le voile. | - Les abus physiques et les amendes contre la population civile (Peul) doivent cesser immédiatement. |
| - Interdiction de la prédication dans les villages sédentaires de la région. | - Exiger l'application de la charia dans les zones sous contrôle des djihadistes (paiement de la <i>zakat</i> , prêche dans les mosquées, port du voile par les femmes...). |
| - L'acceptation aux donsos de se déplacer librement dans leur tenue traditionnelle. ¹⁵ | - Les actes de violence passés causés par les deux parties (meurtre de personnes, destruction de biens et enlèvement de bétail) doivent être pardonnés et acceptés par tous. ¹⁶ |

Selon les témoignages recueillis, après l'acceptation du cessez-le-feu, qui est devenu l'accord final le 16 avril 2021, les habitants de Niono ont été soulagés par l'espoir d'une coexistence pacifique. Les

¹² Beatriz de León Cobo, Patricia Rodríguez González. *Le recrutement et la radicalisation des Peuls par les groupes terroristes au Sahel*. Document d'opinion IEEE 125/2020.

¹³ Outre le pluralisme juridique, la Katiba Macina, contrairement à d'autres groupes djihadistes comme Daesh en Syrie, pratique un djihad plus défensif, c'est-à-dire qu'elle ne cherche pas à contrôler les grands centres urbains, mais à contrôler les zones rurales (forêts, zones agricoles, pastorales et halieutiques).

¹⁴ Selon les témoignages recueillis de médiateurs, il n'y a en fait pas eu d'accord écrit et signé entre les parties en conflit, mais plutôt un compromis moral qui donne une forte légitimité à un tel acte.

¹⁵ Le désarmement des groupes armés n'a pas fait l'objet d'un accord spécifique. Le cas de Farabougou a été discuté avec des conditions : l'exigence que les FAMA quittent le village dans un délai d'un mois. Les djihadistes ont accepté le déplacement des locaux pour travailler dans les champs et accéder aux foires et aux marchés. Cependant, les habitants de Farabougou ne doivent pas s'aventurer dans la brousse.

¹⁶ Le retour de la population locale expulsée des villages a été discuté mais n'a pas fait l'objet d'un accord formel, tout comme la question des réparations et de l'indemnisation des victimes d'attaques ciblées.

habitants, les combattants de la Katiba Macina, les donsos et les autorités locales ont cru en cet accord minimal, le considérant comme un premier pas vers une paix durable et la fin des cycles de vengeance et d'antagonisme entre les communautés.

Résurgence du conflit en juillet 2021 : la crise de confiance entre belligérants

Après quatre mois d'un certain calme à Niono, qui avait même permis le retour des personnes déplacées internes, les djihadistes ont annoncé à la population que l'accord était rompu. La crise de confiance des parties dans l'accord a été exacerbée par des malentendus sur les modalités de recours et de résolution des conflits, notamment la gestion des antagonismes communautaires.

Au départ, les mécanismes de résolution fondés sur des bases traditionnelles et coutumières n'étaient pas clairement définis et leur application ont été mal comprise par les populations locales. Les civiles confrontées à des conflits locaux pour des champs, des pâturages, des droits contestés, des héritages, etc. avaient la possibilité de recourir aux groupes armés de leur choix. Il était admis que chaque acteur (éleveur ou agriculteur) pouvait se tourner vers le groupe de son choix, soit les djihadistes ou soit les donsos, en tenant compte de la nature du litige et des modes de gestion. Cela a donné lieu à un système de justice à deux niveaux, ce qui a entraîné des malentendus dans l'application des règles. Citons par exemple le cas de huit bûcherons qui ont été mis à l'amende et leurs voitures confisquées par des djihadistes en juin 2021. La violence s'est rapidement intensifiée, avec des incidents tels que le meurtre de trois agriculteurs dans la commune de Dogofry par des hommes armés ordonnant aux donsos de déposer les armes. De leur côté, les donsos avaient été accusés d'extorquer de l'argent à des villages habités par des pasteurs et d'intercepter du bétail.

La tension, les désaccords et la méfiance s'accroissent depuis des mois, en raison de divergences sur l'interprétation des clauses de l'accord de mars 2021. Tant les djihadistes que les donsos tentent d'étendre leur pouvoir et leur territoire à coups d'exactions, de chantage et d'amendes sauvages, souvent commises aux checkpoints. D'autres sources rapportent que les donsos en ont assez de la charia et des modes de gouvernement imposés par les combattants djihadistes et souhaitent un nouvel équilibre des pouvoirs dans la région. Les camps donso ont été renforcés dans la zone de B3, N8 Kourani et Tiemaba (Niono), tandis que chaque village établit sa milice d'autodéfense locale. Les embargos sont décrétés par les deux parties (djihadistes et donsos) en fonction des objectifs et des intérêts. Le conflit s'est déjà étendu aux villages des communes de Tidagako, Pogo et Diabaly (Niono).

Certains responsables politiques de la zone estiment que le contenu de l'accord de Niono reste flou et inapplicable à cause du manque d'inclusivité dans sa mise en œuvre. Une femme leader de la région affirme :

« L'Etat n'est pas en mesure de faire face aux groupes armés et ne peut pas sécuriser les zones rurales. Les autorités se sont abritées derrière Haut Conseil Islamique pour mener une négociation avec les groupes belligérants. L'Etat est resté absent de cet accord ce qui complique la tâche. Chacun veut se faire représenter dans le processus de négociation qui doit être discret ».

Avec cette nouvelle tension, les acteurs se demandent comment mettre fin aux exactions et aux violences subies par les victimes innocentes dans ce conflit asymétrique. Une partie de la population, constituée de sédentaires, estime que les agissements des combattants de la Katiba Macina sont des actes terroristes. Pour les éleveurs, les donsos accusent les civils peuls d'être des djihadistes et commettent donc des attaques brutales contre eux. Une autre partie de la population est prête à dialoguer et à payer le prix nécessaire pour obtenir la paix. Malgré la résurgence du conflit, cet accord de Niono entre belligérants a permis de stabiliser pendant quelques mois une zone assiégée par des groupes armés qui empêchaient la population locale de vivre en paix. Cette trêve a aussi permis à

plusieurs ménages exilés de retourner dans leurs villages et aux ONG d'évaluer les besoins de la population et de commencer à fournir une assistance humanitaire.

Recommandations

L'État malien est aujourd'hui largement contesté pour son absence manifeste au centre du Mali. Malgré l'organisation de deux forums nationaux (Conférence d'entente nationale en 2017 et Dialogue national inclusif en 2019), l'État n'a pas encore adopté une stratégie cohérente de dialogue pour faciliter les négociations avec les différents acteurs armés, qui sont vecteur de violence dans le centre du pays. Le ministère de la Réconciliation Nationale a implicitement accepté la négociation du Haut Conseil Islamique dans la crise du cercle de Niono. Récemment, avec la résurgence du conflit, le ministère de la Réconciliation Nationale a fait appel aux équipes régionales d'appui à la réconciliation pour s'impliquer davantage dans la résolution du conflit. Cette intervention est perçue par plusieurs observateurs comme une solution à géométrie variable.

La forte dépendance à la communauté internationale (MINUSMA, Barkhane, Takuba, EUTM, EUCAP, etc.), ne facilite pas la mise en place d'une stratégie nationale de gestion du conflit. Soulignant la nécessité de concevoir un État à l'image de la nation, les acteurs communautaires et la société civile sont frustrés par la décentralisation et appellent à une redéfinition des institutions locales. Ils estiment que la décentralisation s'est faite en dehors des Conseils des Familles Dirigeantes (élites locales traditionnelles). Ils demandent une décentralisation par le bas et que ces conseils prennent en charge la résolution des conflits dans le centre du Mali. En conséquence, nous conseillons aux acteurs de suivre les recommandations suivantes :

- Évaluer les actions de la mission de dialogue initiée par le Haut Conseil Islamique dans le cercle de Niono, en tenant compte des dynamiques socio-historiques et des pactes communautaires.
- Poursuivre le processus de négociation avec les groupes armés belligérants (djihadistes et donsos). La médiation doit être adaptée à l'évolution des réalités locales. Il faut également explorer les mécanismes de justice transitionnelle et les mesures de réparation qui encouragent l'intégration des acteurs insurgés dans les communautés.
- Intégrer certaines communautés exclues dans les mécanismes de gestion des ressources naturelles, notamment pour les terres agricoles dans la zone de l'Office du Niger au Ségou.
- Prendre en compte le pluralisme juridique avec différents types de droit : le droit traditionnel, le droit étatique, le droit islamique et le droit de la pratique,¹⁷ en encourageant le débat doctrinal entre les différents courants musulmans. Cette offre permettra la cogestion de juges étatiques avec les cadis (juges islamiques) pour les questions civiles et communautaires.
- La communauté internationale doit repenser sa stratégie d'engagement en soutenant les initiatives de réconciliation entre toutes les parties au conflit dans la région.

Boubacar Ba. Manager du Centre d'Analyse sur la Gouvernance et la Sécurité au Sahel (CAGS)-ONG Eveil. Chercheur spécialiste sur l'écologie politique, la géopolitique des conflits, la gouvernance sécuritaire et les enjeux de développement au Mali et au Sahel. Membre du [groupe d'experts Sahel Europe Dialogue Forum](#).

Beatriz de León Cobo. Chercheuse et consultante experte en sécurité et processus de radicalisation violente au Sahel. Coordinatrice du groupe d'experts Sahel Europe Dialogue Forum et analyste au Centre de sécurité internationale de l'Université Francisco de Vitoria.

¹⁷ Le droit de la pratique combine à la fois le droit islamique, traditionnel et le droit coutumier.