10 octobre 2013

« Reconstruire la mosaïque: Perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord du Mali»

Résumé

Oxfam, WiLDAF et Handicap International ont mené une enquête en Juin 2013 au Mali et au Burkina Faso qui montre la volonté d'une grande majorité des personnes interrogées de commencer la reconstruction du Mali, et la réconciliation entre les communautés et les individus, malgré les dommages et la rupture sociale provoqués par le conflit. Sur la base des résultats de l'enquête, Oxfam estime que les recommandations suivantes doivent être considérées comme faisant partie des efforts plus larges visant à soutenir la reconstruction et la réconciliation au Mali:

- S'assurer que tous les programmes de réconciliation prennent en compte les liens qui unissent les différentes communautés du Nord au même titre que les clivages
- Promouvoir la paix et la justice, à travers, entre autres, la Commission Réconciliation et Dialogue, les mécanismes traditionnels de résolution des conflits et un système judiciaire fonctionnel et équitable.
- Assurer des solutions durables pour les populations déplacées internes et refugiées et une meilleure gestion de l'aide humanitaire.
- Promouvoir un développement équitable et participatif dans le cadre d'un effort plus large visant à lutter contre les injustices structurelles, telles que la pauvreté, la corruption, le sous-développement, la mauvaise gouvernance et la marginalisation.

Introduction

Après plus de 18 mois de conflit armé, d'instabilité politique et de bouleversements sans précédent, une certaine normalité semble se réinstaller au Mali. Des progrès partiels en matière de sécurité ont été enregistrés. L'administration retourne progressivement dans les régions du Nord, un nouveau président a été élu pacifiquement et environs 4 milliards de dollars ont été promis par les donateurs pour aider à remettre le pays sur pied. Pourtant, le chemin vers le rétablissement et la paix demeure semé d'embûches : l'échec de la période de « paix » précédente à mettre en place des solutions durables suggère une analyse plus fine des lignes de fractures menaçant la stabilité du Nord du Mali ainsi que de l'impact de la crise sur les relations sociales.

Oxfam, WILDAF et Handicap International ont entrepris une enquête, en Juin 2013 au Mali et au Burkina Faso[1]. En procédant à des entretiens individuels et à des discussions de groupes, elles ont réuni les témoignages de près de 2000 personnes affectées par le conflit, y compris les déplacés internes et ceux ayant fui à l'étranger. Cette opportunité unique d'entendre directement les communautés recenser leurs espoirs et leurs craintes donne un

[1] Pour lire le rapport intégral, merci de visiter http://www.oxfamblogs.org/westafrica/

aperçu inestimable des défis et des opportunités pour la reconstruction du Mali et de la réconciliation de son peuple.

« Une crise sans précédent » aux conséquences dramatiques

« Cette crise est un cauchemar pour moi. Durant les crises précédentes j'ai perdu mon père et mon petit frère. Ils ont été cueillis et exécutés ici chez nous car on n'avait pas fui. Je leur ai pardonné car c'était une erreur. Mais cette crise n'a épargné personne. Elle a tout bouleversé».

Touareg blanc, un village de la région de Tombouctou

Le conflit qui débuta en Janvier 2012 a profondément désorganisé le tissu social du Mali, bouleversant la vie de presque tous ses habitants. L'écrasante majorité des personnes interrogées ont souligné que les conséquences de cette crise dépassent de loin celles du passé, en ce sens que ce conflit a complètement bouleversé l'ensemble des relations sociales. Les personnes qui ressentent ces tensions le plus vivement sont celles qui ont fui à l'étranger. Six groupes de discussion sur dix comprenant des populations déplacées et refugiées ont considéré que les relations sociales étaient actuellement « faibles »[2].

Confrontées à la violence, à l'exode de masse ou victimes d'atteintes aux droits humains, les personnes interrogées ont vécu des expériences traumatisantes. Au delà de la perte d'attaches familiales ou de valeurs traditionnelles, le socle des relations sociales a été ébranlé, facilitant l'exacerbation des peurs et des méfiances populaires, et a fait ressurgir les anciennes divisions ethniques et régionales. Les menaces et la violence, associées à la tendance répandue visant à généraliser la faute et à associer identité ethnique et groupes armés[3] sont autant de signes de la désagrégation du climat social. La question de l'ethnicité – que beaucoup de personnes interrogées ont décrite comme sources de tensions – mérite d'être mieux comprise et analysée[4].

L'impact est également économique. Plus de la moitié des groupes de discussion décrit une dégradation des relations économiques. La première explication mise en lumière par l'enquête est la perte de confiance entre individus et communautés – pourtant essentielle dans nombre de pratiques commerciales traditionnelles – et dans une moindre mesure le déplacement des populations.

Une volonté de réconciliation et de justice selon une approche ascendante

« Il faut s'assoir ensemble, se parler, se donner la main et regarder dans la même direction. On n'a plus besoin de haine », Femme, Touareg noire, village de la région de Tombouctou

Néanmoins, l'étude révèle aussi que malgré le traumatisme du conflit et les divisions sociales, le fossé entre les communautés n'est ni définitif ni insurmontable. Malgré certaines exceptions notables, il existe une volonté affichée parmi la vaste majorité des personnes interrogées d'instaurer un processus de dialogue et de réconciliation. De plus, la quasi-totalité des groupes de discussion de réfugiés ont indiqué leur désir de rentrer un jour chez eux au Mali.

[2] 38 groupes de discussion sur 56. Pour les chiffres les plus importantes, les résultats sont représentés par une proportion simple.

[3] Deux tiers de ces personnes interrogées individuellement ont ressenti que ces relations étaient moyennes ou mauvaise. Parmi ces derniers, six sur dix ont attribué ces problèmes aux actes d'un groupe ethnique dans son ensemble, plutôt qu'à ceux d'individus isolés.

[4] Comme certaines des personnes interrogées l'ont affirmé, définir les tensions sociales comme étant principalement de nature ethnique pouvait induire en erreur en ignorant les sources politiques et structurelles de ces tensions. L'identité ethnique apparait souvent comme un outil utilisé par certains dirigeants politiques pour exercer le pouvoir selon l'adage "Diviser pour mieux régner" – ce qui devrait être évité dans l'intérêt d'une paix et d'une réconciliation de long terme.

De la même manière, il y a une véritable prise de conscience que cette réconciliation devra démarrer à l'échelon local[5]. Elle devra être notamment facilitée par les acteurs détenant la confiance des populations – tels que les chefs traditionnels et religieux – fondée sur des liens économiques, sociaux et culturels, et des relations interdépendantes qui ont structuré les communautés durant des siècles. La connaissance – voir la confiance – envers la Commission « Dialogue et Réconciliation »[6] établie à l'échelon national était elle bien plus faible. Les questions soulevées relevaient principalement de sa composition, de sa légitimité et de son impact. Aucun des groupes de discussion n'a mentionné spontanément la Commission en tant qu'acteur potentiel dans le processus de réconciliation.

L'enquête a également identifié un fort potentiel encore non-exploité, qui met en lumière le rôle positif des femmes et des jeunes dans les efforts menés pour l'amélioration des relations sociales. Certains[7] groupes de discussion ont reconnu les forces et les capacités de la jeunesse, soulignant qu'à la lecture de son rôle durant le conflit, elle peut faciliter le dialogue entre les individus et les communautés. De plus, alors que beaucoup mettent en lumière le rôle que les femmes peuvent avoir dans le renforcement du dialogue, ils soulignent également le fossé auquel celles-ci font face, les empêchant de passer du statut de « conseillère privée » au plus haut niveau du processus de décision. Bien que la moitié des groupes de discussion[8] mentionne que les femmes sont écoutées lors de l'éruption d'un conflit, cela ne signifie pas nécessairement qu'elles se voient octroyer un rôle formel dans le processus de dialogue.

Les mécanismes traditionnels de promotion du dialogue et de résolution des conflits constitueront sans conteste une part importante du processus de réconciliation. Cependant, l'enquête suggère que cette approche pourra ne pas faire l'unanimité, voire ne pas être suffisante. Si la confiance dans les mécanismes traditionnels est bien moins prononcée parmi les populations déplacées, par exemple, une minorité significative des groupes de discussion souligne l'importance d'assurer la justice – incluant la fin de l'impunité, le rétablissement de la vérité et l'indemnisation des victimes. Pour certains, des solutions à l'amiable ne seront pas suffisantes.

Le défi de rassembler : des voix discordantes et du retour des populations

« La solution c'est la séparation, il faut séparer les groupes ethniques pour être sûrs qu'il n'y aura plus des conflits. Il faut séparer complètement les zones, les routes, les points d'eau », Refugiée, Peulh, Goudebou, Burkina Faso

Néanmoins, une vision d'ensemble optimiste ne fait pas consensus. Des minorités significatives – en particulier parmi les déplacés et les réfugiés – pensent que la séparation des communautés est une option au mieux appropriée ou inévitable pour le Mali. Plus d'un groupe de discussion sur quatre mené avec des réfugiés, doutent de la possibilité d'une cohabitation pacifique – appellent de leurs vœux la séparation, voire la ségrégation des groupes ethniques. L'idée même de la création d'un nouvel Etat – l'Azawad – est mentionnée.

[5] Plus de la moitié (96 sur 168) des groupes de discussion ont souligné que les solutions pour améliorer les relations sociales devaient être ancrées au niveau communautaire.

[6] Au moment où l'étude a été menée (Juin 2013), la Commission était nommée Commission pour le Dialogue et la Réconciliation. En Septembre 2013, le nouveau Ministre pour la Réconciliation nommé a suggéré de changer le nom en Commission pour le Dialogue, la Vérité et la Réconciliation. A voir : http://maliactu.net/le-ministre-cheick-oumar-diarra-la-declare-hier-la-commission-dialogue-sappellera-desormais-commission-verite-et-reconciliation/

[7] 34 sur 168 groupes de discussion

[8] 102 sur 168 groupes de discussion

Si le retour des personnes déplacées a déjà débuté, le risque de tensions entre ceux ayant fui et ceux étant restés demeure réel. De récents incidents, tels que celui de Lere[9] – où un homme revenu de Mauritanie pour voter a été tué – démontrent à quel point la frontière est faible entre ce risque et sa réalité la plus dramatique.

La manière dont les idées radicales seront entendues, ainsi que la nature des solutions durables pour les personnes ayant été forcées de fuir sont autant de questions essentielles dans l'impératif de réconciliation nationale sur le long-terme. Garantir que l'indispensable aide humanitaire joue un rôle plus fin est un facteur supplémentaire important. En effet, dans plusieurs des zones couvertes par l'enquête, la faiblesse de la gestion de l'aide – par les ONG ou les autorités locales – a été décrite comme un facteur de tension.

Egalité, développement et instauration d'un Etat juste

« Si on ne veut pas de crises cycliques, il faut combattre la pauvreté. Si on veut la paix il faut donner du travail aux jeunes, cela les éloignera des tentations de toutes sortes »,
Homme Songhaï Tombouctou

L'une des conclusions les plus intéressantes de cette enquête est le parallèle établi par les personnes interrogées entre les tensions sociales actuelles, les défis du développement et les échecs de la gouvernance. Cela suggère très clairement que le rétablissement de la confiance dans un Etat juste et efficace sera essentiel, mais difficile.

La pauvreté, la corruption, l'impression de sous-développement, mêlés à des sentiments d'injustice et de marginalisation sont autant d'éléments qui minent les relations sociales. Beaucoup[10] ont souligné le besoin « d'égalité » et « d'équité » dans la perspective de mettre un terme aux discriminations entre les différents groupes, et aux disparités entre le Nord et le Sud.

S'attaquer à ces problèmes fut perçu comme la pierre angulaire de l'amélioration des relations sociales. Pourtant, l'Etat est actuellement représenté comme étant à la fois le cœur du problème et la solution. Alors que la majorité des groupes de discussion mettent en exergue la fragilité ou l'absence de l'Etat, d'autres insistent sur son rôle dans la mise en œuvre de politiques équitables pour favoriser la réconciliation. Le renouvellement de la confiance envers les autorités locales sera là aussi essentiel. La plupart des groupes de discussion[11] ont affirmé que les relations entre les communautés et les élus locaux n'avaient jamais été bonnes ou bien s'étaient nettement dégradées suite au conflit.

Conclusions

Le Mali se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. Séparé en deux par la présence de groupes armés durant plus d'un an, ravagé par un conflit aux conséquences dévastatrices dont peu furent épargnés, le pays a désormais retrouvé sa souveraineté territoriale et propulsé à sa tête un nouveau président élu pacifiquement. Il entame aujourd'hui un processus long et difficile sur la voie de la reconstruction et du redressement. Cependant, une paix durable ne peut être atteinte si des efforts concrets ne sont pas entrepris pour améliorer la compréhension de l'impact du conflit sur le tissu social du pays, et reconstruire progressivement celui-ci. Une telle analyse doit aujourd'hui faire partie intégrante de toute politique destinée à rebâtir l'Etat malien.

[9] The Associated Press, *Tuareg man slain while back home to vote*, 17.08.2013, at http://www.lasvegassun.com/news/2013/aug/17/af-mali-tuareg-killed/
[10] 41 sur 165 groupes de discussion
[11] 94 sur 168 groupes de discussion

Recommandations :

Basé sur les résultats de l'enquête, Oxfam considère que les recommandations suivantes doivent être considérées comme faisant partie d'efforts plus larges pour appuyer la reconstruction et réconciliation au Mali.

Principes pour renforcer les relations sociales

Avant de s'engager dans quelconque programme, l'ensemble des acteurs concernés par la réconciliation doit :

- Améliorer sa compréhension de l'impact du conflit sur les relations sociales, et reconnaitre les attaches au même titre que les clivages entre les communautés, de façon à s'appuyer sur des liens positifs dans toutes les initiatives de réconciliation.
- Garantir que l'ensemble des processus de réconciliation soit inclusif et participatif, impliquant tous les Maliens sans distinction, avec une attention particulière sur la promotion du rôle des femmes telle que mentionnée dans la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.
- Prendre en compte les nouvelles dynamiques de pouvoirs émergeant du conflit, et intégrer les acteurs qui inspirent le plus de confiance – tels que les chefs religieux et traditionnels, les femmes et les jeunes – au cœur des efforts de réconciliation.

Promouvoir la paix et la justice

La Commission pour le Dialogue et la Réconciliation, avec le soutien total du nouveau Gouvernement et notamment du nouveau Ministre pour la Réconciliation et le Développement Régional, doit :

- Etablir une vision, une stratégie et un plan d'action pour la réconciliation nationale qui puisse coordonner tous les acteurs et garantir l'appropriation des activités entreprises par ces mêmes acteurs.
- Encourager les efforts visant à faire connaitre l'objet de son mandat, particulièrement aux échelons régionaux et locaux, notamment à travers des réunions de sensibilisation au niveau communautaire.

Le gouvernement malien doit :

- Reconnaitre la valeur ajoutée des mécanismes traditionnels de prévention, de management et de résolution des conflits et les intégrer dans les programmes de réconciliation, tout en établissant les limites de leur juridiction.
- Assurer que le système judiciaire puisse faire respecter les droits de tous les Maliens, et permettre de juger de façon juste et transparente toute personne coupable de violation des droits humains.
- Identifier les mécanismes spécifiques qui abordent les préoccupations de ceux se sentant exclus des mécanismes traditionnels de résolution des conflits et/ou ceux cherchant à obtenir réparation judiciaire.

Des solutions durables pour les populations déplacées

L'Etat, le HCR, l'OIM, OCHA et les organisations humanitaires, doivent :

- Apporter de l'information aux personnes déplacées sur le contexte actuel dans leur zones d'origine, afin que ces populations prennent des décisions en connaissance de cause sur leur choix de revenir – ou pas – dans ces zones.

- Fournir une cartographie régulièrement actualisée des mouvements de populations, des activités des ONG, de l'apport des autorités en termes de services sociaux de base dans les régions de retour, dans le but d'évaluer convenablement si les zones sont appropriées ou non pour un retour des populations déplacées. Cette évaluation déterminera également si ces zones peuvent leur prodiguer des solutions durables qui leur permettront de reconstruire leur vie dans la dignité et – si elles décident de revenir volontairement – de mettre en place des politiques de réintégration efficaces afin d'éviter les tensions avec les populations résidentes.
- Apporter une assistance sur la base des besoins et des vulnérabilités, et non sur celle du statut (déplacés internes, réfugiés ou rapatriés)

Une meilleure gestion de l'aide humanitaire

Afin de réduire les tensions entre les communautés:

- Les bailleurs et agences humanitaires devraient fournir une aide impartiale en se basant strictement sur les besoins, sans tenir compte d'objectifs politiques ou de sécurité, et en adoptant des approches sensibles aux conflits qui tiennent compte des nouvelles dynamiques de pouvoir engendrées par le conflit.
- Tout acteur ayant un mandat de protection, tels que les forces de sécurité maliennes, la MINUSMA et le HCR, devraient développer en urgence une analyse approfondie des menaces et vulnérabilités, ce afin d'évaluer les risques auxquels fait face la population et élaborer des stratégies de protection efficaces.
- La MINUSMA devrait strictement respecter les Procédures Standards pour la sélection et la mise en œuvre de Projets à Impact Rapide (QIPs) afin d'éviter des tensions au sein des communautés.

Développement participatif et équitable

Dans le cadre d'un effort global visant à s'attaquer aux injustices structurelles, telles que la pauvreté, la corruption, le sous-développement, la mauvaise gouvernance et la marginalisation, l'Etat malien, soutenu par les donateurs, doit :

- Développer et mettre en place de façon efficace des plans d'action pour la réduction de la pauvreté, la transparence et la responsabilité des autorités maliennes vis-à-vis de leurs citoyens.
- Respecter les engagements du gouvernement intérimaire avec le « Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-2014 » et développer de nouvelles politiques de décentralisation avec une participation allant au delà des élus locaux. Cela concerne les chefs traditionnels, et les individus et les groupes les plus marginalisés et/ou vulnérables. Cela comprend les organisations communautaires, les femmes et les jeunes.
- Accentuer le dialogue et les activités en faveur du renforcement de la confiance – avec les différentes communautés et les leaders culturels/traditionnels/religieux – portant sur les rôles et les responsabilités des autorités étatiques locales, les besoins et les attentes des communautés, et les systèmes de transferts et d'allocations de budgets.
- Promouvoir la reprise économique du Nord – tout en faisant des efforts dans tout le pays - en accélérant la réouverture progressive des banques, en soutenant les petits commerçants, en créant des opportunités d'emploi – en particulier pour les jeunes – et en générant des activités rémunératrices pour les femmes.
- Encourager et consolider une citoyenneté active, notamment en renforçant des processus permettant à toute personne en droit de voter – dont les déplacés – de participer aux élections législatives à venir.