

UNHCR
Centre de Documentation et de Recherche



Rapport WRITENET No. 14/2000

MALI - NIGER: UNE STABILITE FRAGILE

Par Carolyin Norris

Chercheuse Indépendante, Londres

Traduit par Salvatore Sagues

Mai 2001

**WriteNet est un Réseau de Chercheurs et de Spécialistes sur les
Droits de l'Homme, la Migration Forcée, les Conflits Ethniques et Politiques**

**WriteNet fait partie de Practical Management (Royaume Uni)
E-mail: writenet@gn.apc.org**

CE RAPPORT SE BASE PRINCIPALEMENT SUR DES INFORMATIONS, DES ANALYSES ET DES COMMENTAIRES DISPONIBLES DANS LE DOMAINE PUBLIC. TOUTES LES SOURCES UTILISÉES SONT MENTIONNÉES. CE RAPPORT N'EST PAS, ET NE PRÉTEND PAS ÊTRE, UNE ÉTUDE EXHAUSTIVE DE LA SITUATION DU PAYS CONCERNÉ, NI APPORTER DE PREUVES CONCLUANTES QUANT AU FONDEMENT D'UNE DEMANDE PARTICULIÈRE DE STATUT DE RÉFUGIÉ OU D'ASILE. LES OPINIONS EXPRIMÉES DANS CE RAPPORT SONT CELLES DE L'AUTEUR ET NE SONT PAS NÉCESSAIREMENT CELLES DE WRITENET OU DU HCR.

TABLE DES MATIÈRES

1.	RÉSUMÉ	1
2.	INTRODUCTION.....	2
3.	L'EXODE DES POPULATIONS DU NORD MALI ET DU NORD NIGER.....	3
3.1.	LES CAUSES DE LA RÉBELLION	4
3.2.	L'ÉCLATEMENT DE LA RÉBELLION.....	5
3.3.	LA RÉPONSE DES AUTORITÉS MALIENNES ET NIGÉRIENNES	7
4.	LES ACCORDS DE PAIX ET LEUR APPLICATION.....	10
4.1.	LE DÉSARMEMENT ET LA RÉINTÉGRATION DES ANCIENS COMBATTANTS REBELLES.....	11
4.2.	LE RETOUR DES RÉFUGIÉS	13
5.	FACTEURS D'INSTABILITÉ	15
5.1.	LES LENTEURS DE LA MISE EN PLACE DE LA DÉCENTRALISATION	15
5.2.	LES RISQUES DE LA REPRISE DE LA VIOLENCE	19
6.	L'AIDE INTERNATIONALE ET L'ACTION DES ONG.....	23
6.1.	UNE AIDE TARDIVE MAIS DE GRANDE ÉCHELLE.....	23
6.2.	BESOINS ACTUELS ET À VENIR: LE POINT DE VUE DE CERTAINS ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT	27
6.2.1.	<i>L'approvisionnement de l'eau.....</i>	<i>29</i>
6.2.2.	<i>Le problème de l'éducation</i>	<i>31</i>
6.2.3.	<i>Les besoins sanitaires</i>	<i>32</i>
6.3.	LES DANGERS INHÉRENTS À UN RETRAIT DES ORGANISMES D'AIDE	33
7.	CONCLUSION.....	35
8.	BIBLIOGRAPHIE.....	37

Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
CP 2500, CH-1211 Genève 2, Suisse

E-mail: cdr@unhcr.org
Site web : <http://www.unhcr.org>

1. Résumé

Au cours des trois dernières décennies, le Mali et le Niger ont connu d'intenses mouvements de population. Des centaines de milliers de personnes, essentiellement des Touaregs, ont quitté leurs zones d'habitation pour chercher refuge dans d'autres régions de leur pays ou dans des Etats voisins. Cet exode était dû aux sécheresses des années 1970 et 1980 et au conflit qui a opposé, à partir de 1990, des mouvements armés rebelles aux forces de sécurité maliennes et nigériennes.

En 1992 au Mali et trois ans plus tard au Niger, des accords de paix ont été conclus et le rapatriement des réfugiés a pu avoir lieu. Dix ans après le début de ces rébellions d'abord au Mali puis au Niger, une certaine stabilité règne au nord de ces deux pays. Les populations locales vivant dans ces régions ont opté pour la voie de développement économique et ne semblent pas prêtes à reprendre les armes. Cependant, des frustrations persistent en raison de promesses non tenues par les gouvernements centraux de ces deux pays et à cause du détournement de l'aide internationale qui a été consacrée à des projets et des activités qui n'ont pas directement bénéficié aux personnes à qui cette aide était destinée.

La promesse de décentralisation, qui avait permis d'aboutir à un compromis entre les revendications fédéralistes des mouvements rebelles et la volonté des Etats d'assurer leur intégrité territoriale n'a été tenue que tard, dans le cas du Mali ou n'a pas encore été concrétisée à ce jour, au Niger. Aussi, de larges couches de la population et, en particulier, de nombreux ex-combattants attendent toujours de voir se concrétiser l'espoir d'une amélioration de leur vie matérielle. C'était cet espoir d'une vie meilleure et d'une reconnaissance de leurs droits et de leurs besoins spécifiques qui avait conduit certaines personnes à prendre les armes au début des années 1990 et si cette espérance ne reçoit aucune réponse, le risque existe que certains ne choisissent à nouveau le recours à la violence.

Ce document cherche à identifier les problèmes futurs sur la base d'entretiens récents menés tout spécialement dans le cadre de cette étude avec des personnes qui ont une expérience directe et récente du travail dans ces zones affectées et à partir d'autres informations provenant de sources diverses. Des attaques récentes menées par des bandes armées montrent la persistance d'une violence résiduelle au nord et à l'est de ces deux pays. Fin décembre 2000, un groupe mené par un ancien rebelle touareg a pris en otage plusieurs soldats maliens. Au Niger, on note de nouvelles vagues de personnes fuyant vers les villes ou les pays voisins en raison de la sécheresse actuelle qui menace et des pénuries de vivres qui touchent de nombreuses régions du pays.

La communauté internationale doit prendre en compte ce danger potentiel d'instabilité et doit poursuivre ses efforts sur le terrain afin que cette décentralisation qui a vu le jour au Mali et qui pourrait advenir au Niger apporte avec elle les promesses de développement qui ont convaincu les Fronts de la rébellion de renoncer à la violence et de déposer les armes, une fois pour toutes. Pour le moment, la majorité des populations concernées considèrent que la rébellion appartient au passé et qu'il faut se consacrer de manière prioritaire au développement de leur région. Mais il faut se souvenir que tous les anciens acteurs du conflit armé, notamment les ex-rebelles eux-

mêmes et les anciennes milices d'auto-défense ont gardé une large partie de leurs armes. Si le développement économique tant attendu n'arrive pas bientôt, le risque de reprise de la violence ne peut être exclu.

2. Introduction

Au cours des trois dernières décennies, le Mali et le Niger ont connu d'intenses mouvements de population. Des centaines de milliers de personnes, essentiellement des Touaregs mais aussi des Arabes au Mali et des Toubous au Niger, ont quitté leurs zones d'habitation pour chercher refuge dans d'autres régions de leur pays ou dans des Etats voisins. Cet exode était dû à deux raisons: les terribles sécheresses des années 1970 et 1980 qui ont décimé les troupeaux de ces populations essentiellement nomades et le conflit qui a opposé, à partir de 1990, des mouvements armés rebelles notamment touaregs aux forces de sécurité maliennes et nigériennes.

En 1995, une vaste opération de rapatriement volontaire de réfugiés maliens et nigériens a débuté sous l'égide du Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR). Cela a été rendu possible à la suite d'accords de paix intervenus d'abord au Mali, en 1992, puis au Niger, trois ans plus tard, entre les autorités des deux pays concernés et les différentes factions armées.

Dix ans après le début de ces rébellions d'abord au Mali puis au Niger, une certaine stabilité règne au nord de ces deux pays. Les populations locales vivant dans ces régions ont opté pour la voie de développement économique et ne semblent pas prêtes à reprendre les armes. Cependant, des frustrations persistent en raison de promesses non tenues par les gouvernements centraux de ces deux pays et du détournement de l'aide internationale qui a été consacrée à des projets et des activités qui n'ont pas directement bénéficié aux personnes à qui cette aide était destinée.

La promesse de décentralisation, qui avait permis d'aboutir à un compromis entre les revendications fédéralistes des mouvements rebelles et la volonté des Etats d'assurer leur intégrité territoriale n'a été tenue que tard ou n'a pas encore été concrétisée à ce jour. Au Mali, la décentralisation a commencé en 1999 mais le processus souffre d'un manque de ressources économiques tandis qu'au Niger des élections municipales sont prévues dans les mois à venir mais la date précise de cette consultation n'a pas encore été fixée. Mis à part certains dirigeants touaregs qui ont pu trouver des postes ministériels ou des situations confortables à Bamako (capitale du Mali) et à Niamey (capitale du Niger), de larges couches de la population et notamment de nombreux ex-combattants attendent toujours de voir se concrétiser l'espoir d'une amélioration de leur vie matérielle. C'était cet espoir d'une vie meilleure et d'une reconnaissance de leurs droits et de leurs besoins spécifiques qui avait conduit certaines personnes à prendre les armes au début des années 1990 et si cette espérance ne reçoit à terme aucune réponse, le risque existe que certains ne choisissent à nouveau le recours à la violence.

Cette frustration est bien réelle. Des attaques menées par des bandes armées montrent la persistance d'une violence résiduelle au nord et à l'est de ces deux pays. Si le sentiment d'être ignoré par le pouvoir central s'intensifie, le mécontentement des populations du Nord et de l'Est pourrait déboucher sur des attaques isolées contre l'armée. Cela pourrait entraîner des représailles contre la population civile, qui, à son tour, conduirait à un nouveau flot de réfugiés. On note déjà quelques signes inquiétants comme, par exemple, la récente prise d'otage de militaires maliens, fin décembre 2000, par un groupe dirigé par un ancien rebelle Touareg. Au Niger, on note de nouvelles vagues de personnes fuyant vers les villes ou les pays voisins en raison de la sécheresse actuelle qui menace et des pénuries de vivres qui touchent de nombreuses régions du pays. Tous ces éléments montrent la fragilité de la stabilité actuelle et indiquent à quel point il est vital, si l'on veut éviter une reprise de la violence et de nouveaux mouvements de population, que les Etats et les organismes d'aide internationaux apportent une assistance au Mali et au Niger afin de répondre aux frustrations des populations du Nord et de l'Est. Pour relever un tel défi, il est essentiel d'instaurer des contrôles stricts afin de s'assurer que l'aide est utilisée de manière efficace et qu'elle parvienne véritablement aux populations qui en ont besoin. Il est également fondamental que cette assistance ne crée aucune discrimination entre les réfugiés ou les déplacés de l'intérieur qui sont retournés dans leurs lieux d'origine et les personnes qui sont restées sur place et qui souffrent tout autant du manque d'infrastructures de base.

3. L'Exode des populations du Nord Mali et du Nord Niger

Le premier exode massif de populations du nord Mali et du nord Niger est consécutif aux deux grandes sécheresses des années 1970 et 1980 qui ont détruit le cheptel qui constituait le moyen d'existence de ces populations nomades. Certains ont fui vers les périphéries des villes où, ne pouvant se consacrer à leurs activités habituelles, ils se sont mis à quémander un peu de subsistance. Beaucoup d'autres ont trouvé refuge dans des pays voisins, l'Algérie et la Libye, qu'ils considéraient comme des "Eldorados" où on pouvait trouver facilement du travail. Certains de ces jeunes Touaregs ou Maures désœuvrés ont été recrutés comme mercenaires par la Légion islamique du colonel Mouamar Khadafi et ont été envoyés pour combattre au Tchad et au Liban où ils ont appris le maniement des armes. Ces Touaregs, qui ont trouvé refuge en Algérie et en Libye y ont découvert le monde moderne, ce qui a accru leurs demandes en matière de bien-être économique. L'autre grande cause de la fuite des populations nomades hors de leur espace habituel se situe dans l'insécurité née du conflit qui a opposé certains groupes armés touaregs, maures ou toubous aux forces de sécurité maliennes et nigériennes au début des années 1990. Cette rébellion est analysée ci-dessous.

3.1. Les causes de la rébellion

Pour comprendre les raisons de ce conflit, il faut revenir aux origines de ces frustrations nées au début du siècle dernier lorsque ces populations nomades ont brutalement été confrontées à un pouvoir étranger qui avait militairement pris le contrôle de leurs terres. Nous allons nous concentrer sur certains points clé indispensables pour comprendre la naissance de ces groupes armés.¹

Comme leur mode de vie dépendait de leur capacité à se déplacer librement à travers le Sahel, les populations nomades n'ont jamais accepté l'intervention d'un Etat central, qu'il s'agisse d'un pouvoir colonial ou des gouvernements indépendants depuis 1960. Le découpage colonial a incorporé ces populations dans de grands ensembles où elles sont devenues une minorité marginalisée, bridées par des frontières et confrontées à la bureaucratie. Cette situation a empiré avec l'indépendance puisque les nouvelles configurations territoriales ont abouti à la création de frontières artificielles qui ont, par exemple, séparé les Touaregs en cinq Etats (le Mali, le Niger, la Libye, l'Algérie et le Burkina Faso).

Pour ces nouveaux Etats malien et nigérien, qui avaient leur capitale au sud du pays, ces populations nomades apparaissaient comme des peuples éloignés qui ne respectaient ni les frontières ni les lois nationales. La conception très centralisée de ces nouveaux Etats malien et nigérien, héritée du colonisateur français, n'a fait qu'accroître cette distance et cette méfiance. Il en est résulté pour ces régions du Nord un grand isolement et un développement économique très faible. Le premier signe du mécontentement de ces populations a été perceptible en 1963 lors d'un soulèvement au Mali qui comportait une claire revendication sécessionniste. Cette révolte a durement été réprimée par les autorités maliennes. Une partie de la population nomade a été déportée dans la périphérie de centres urbains, leur cheptels et leurs régimes nomades ont été décimés et les régions nomades furent placées sous administration militaire.

Les populations nomades ont réagi face à ces nouvelles autorités en adoptant toutes les mesures leur permettant de préserver leur liberté et leur mode de vie, qui est fortement régi par des chefs de clan. Les nouveaux Etats indépendants étaient méfiants face à ce traditionalisme conservateur qui défiait leur pouvoir, et dans le cas du Mali, était contraire à l'idéologie socialiste régnante avec son cortège de nouvelles lois sociales et d'impôts.

Un autre élément allait empêcher ces populations de s'adapter aux changements dramatiques auxquels ils allaient être confrontés. Il s'agit du refus des chefs de tribus, notamment touaregs, d'envoyer leurs enfants dans les écoles coloniales. Cette détermination à défendre leur liberté a eu pour effet qu'il y a eu très peu de cadres touaregs formés lorsque les jeunes nations malienne et nigérienne ont cherché à mettre en place leurs propres structures administratives. Cet handicap majeur, au moment de l'indépendance, a été encore plus dommageable au moment

¹ Pour plus de détails, on peut se référer à deux ouvrages récents: Boilley, P., *Les Touaregs Kel Adagh: Dépendances et révoltes*. Paris: Karthala, 1999 et Grégoire, E., *Touaregs du Niger le destin d'un mythe*, Paris, Karthala, 1999

des dures sécheresses des années 1970 et 1980. Comme l'explique Alhassane Ag Solimane, qui a travaillé jusqu'en février 2001 dans le nord Niger pour l'association Aide médicale internationale (AMI):

Les nomades ont refusé d'envoyer leurs enfants à l'école parce que cela signifiait qu'ils devaient se séparer d'eux. Au moment des indépendances, comme il n'y avait pas de cadres locaux, ce sont les populations du Sud qui sont venues administrer ces régions. Les nomades ont pu continuer à mener leur vie car ils avaient beaucoup d'animaux. Avec la sécheresse, ils ont tout perdu et ont dû tendre la main dans la périphérie des grandes villes ou aller dans des pays voisins. D'hommes riches, fiers et libres, ils sont devenus un peuple de réfugiés et de déplacés, dépourvus de tout et méprisés.²

Le fait que les populations nomades veulent maintenant donner une éducation scolaire à leurs enfants, en dépit des sérieuses difficultés financières que cela implique dans un climat économique difficile, peut créer une opportunité de diminuer l'exclusion de ces populations à l'avenir.

Le ressentiment des Touaregs face à cette misère économique était également perceptible au Niger où, contrairement au Mali, les zones de peuplement touarègues étaient très riches en gisements miniers, et notamment en uranium. En dépit de la hausse du prix de l'uranium dans les années 1970, ce boom n'a apporté aucun bénéfice financier aux populations autochtones. Cette question a resurgi dans le manifeste de la rébellion nigérienne en 1994 qui a souligné: "Les retombées [de l'uranium] sont partagées par la France et ses poulains au pouvoir au Niger. [...] Ni les Touaregs, ni leurs régions, n'ont été bénéficiaires de près ou de loin de cette manne."³

3.2. L'éclatement de la rébellion

Cette étude ne va se concentrer que sur deux aspects de la rébellion qui sont encore pertinents actuellement. Tout d'abord, le détournement de l'aide internationale destinée aux populations rapatriées qui a mis le feu aux poudres à la rébellion. Puis, les objectifs visés par les mouvements de résistance armée ainsi que la frustration persistante causée par le décalage entre ce qui était demandé et ce qui a été obtenu. Le débat autour de la légitimité des demandes politiques des différentes parties en conflit dépasse le cadre de ce travail.

Alors que généralement c'est l'émergence d'un conflit armé qui crée une vague de réfugiés, dans le cas des rébellions au Niger et au Mali, c'est le retour mal coordonné de réfugiés en provenance d'Algérie et de Libye qui a déclenché l'étincelle de la rébellion en 1990. Ce mouvement de protestation a été initié par des rapatriés nigériens qui se plaignaient du détournement de l'aide qui leur était destinée et cela a conduit à une révolte armée d'abord au Mali puis au Niger.

² Ag Solimane, A. Entretien personnel, Paris, le 26 mars 2001

³ Coordination de la résistance armée, *Programme-cadre de la résistance*, Niamey, 1994

Lorsque le colonel Ali Seï bou est arrivé au pouvoir au Niger en 1987, il a inauguré une politique de renouveau et a ouvert les portes de son pays aux réfugiés touaregs qui avaient fui le pays, en leur promettant une aide financière. A la fin de l'année 1989, à la suite d'une conférence conjointe entre le Niger, l'Algérie et le Fonds international pour le développement agricole, cet organisme s'est engagé à donner 1,5 milliards de francs C.F.A. pour financer la réintégration des réfugiés. Ceux-ci ont commencé à rentrer au début de l'année 1990 et quelque 18.000 personnes se sont installées dans des camps situés dans la sous-préfecture de Tchintabaraden (à 300 km au nord-est de Niamey). Mais l'aide n'est jamais parvenue aux réfugiés rapatriés comme l'a confié un expert au journal *Le Monde*, en juin 1990: "C'est bien connu: A Agadès, la nourriture destinée aux rapatriés - céréales et lait en poudre - se trouve sur les étals des commerçants avec la complicité de la préfecture et de l'état-major local".⁴

Certains jeunes rapatriés ont protesté contre ce détournement de l'aide et ils ont été arrêtés à Tchintabaraden. D'autres Touaregs ont attaqué le poste de police de la ville pour libérer leurs compagnons et la réaction des autorités nigériennes a été d'une brutalité disproportionnée. Des centaines de Touaregs ont été exécutés, des femmes ont été violées et des hommes dévoilés, ce qui représente une insulte suprême pour un peuple qui ne se montre jamais tête nue. Certains Touaregs nigériens ont fui vers le Mali voisin et ont été arrêtés dans la ville de Ménaka. Une opération armée a été lancée par des Touaregs maliens pour les libérer en juin 1990, ce qui a déclenché des représailles de la part de l'armée malienne. Ces événements ont marqué le début de la rébellion au Mali.

Une des caractéristiques de ces mouvements de résistance armée naissants, que ce soit au Mali puis au Niger, c'est l'absence de structures politiques capables d'émettre des revendications cohérentes et d'engager le dialogue avec le pouvoir central. C'est ainsi qu'au début, personne ne savait vraiment qui étaient les dirigeants de ces mouvements. Cela peut notamment être expliqué par l'absence de cadres dans ces populations nomades. Au Mali, ce n'est que fin septembre 1990, soit quatre mois après le début des attaques que le nom de Iyad Ag Ghali, qui se présentait comme le responsable de ce mouvement, a été connu et la première intervention publique de ce leader a confirmé le manque de clarté de ses objectifs. C'est ainsi qu'il déclarait au journal *Le Monde*: "Nous ne suivons aucune ligne idéologique. Notre problème n'est pas politique. C'est plutôt celui d'une communauté qui, depuis la décolonisation, n'a pas réussi à s'entendre avec les responsables en place."⁵

A cette absence initiale de structure politique s'est ajouté le phénomène des scissions au sein du mouvement de la rébellion qui a vu apparaître au Mali d'abord, puis au Niger, d'autres mouvements armés qui ont engagé séparément des discussions avec le gouvernement central. Ces scissions peuvent s'expliquer en partie par l'allégeance de groupes individuels à des chefs de tribu particuliers, dont chacun d'eux était réticent à accepter la tutelle d'un autre responsable qu'il considérait comme son égal. Des fronts de résistance non touaregs ont aussi vu le jour: au Mali, avec le Front islamique arabe de l'Azaouad (FIAA), au Niger avec un mouvement toubou, le Front démocratique du renouveau (FDR).

⁴ De Barrin J., Des centaines de Touaregs tués au Niger, *Le Monde*, 15 juin 1990

⁵ Nous ne sommes redevables de rien à la Libye, *Le Monde*, 30 septembre 1990

Ce nombre sans cesse grandissant de groupes de rébellion avec des demandes divergentes a compliqué la tâche des gouvernements du Mali et du Niger qui cherchaient à engager un dialogue avec ces opposants afin de trouver une solution pacifique à ce conflit. En juillet 1991, le chef de l'Etat malien, le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, confirmait son désir de réconciliation avec les différents fronts mais il précisait: "Notre principale difficulté est de connaître notre interlocuteur. Aujourd'hui, il n'y en a pas moins d'une quinzaine."⁶

En dépit de leurs divisions, tous les mouvements armés demandaient au gouvernement central que celui-ci opte pour la voie du fédéralisme et ceci constitue une grande différence avec les aspirations sécessionnistes de la rébellion de 1963 au Mali. Iyad Ag Ghali, responsable du mouvement malien, le Mouvement populaire de l'Azaouad (MPA) a affirmé, en juillet 1991, que son mouvement revendiquait un statut particulier pour les régions du nord du pays. Il a souligné que "même le fédéralisme était un statut particulier" et il a ajouté que "ce n'est pas un problème d'appellation, mais de contenu".⁷ Son homologue nigérien Rhissa Boula, commandant en chef du Front de Libération de l'Aïr et de l'Azaouad (FLAA) s'est fait plus explicite, en février 1992, lorsqu'il a affirmé que ses combattants n'étaient "ni séparatistes ni indépendantistes. Nous voulons simplement un système fédéral dans lequel toutes les nationalités se retrouveront dans leur entité administrative."⁸

3.3. La réponse des autorités maliennes et nigériennes

De telles revendications fédéralistes étaient clairement inacceptables à la fois pour le gouvernement de Bamako comme pour celui de Niamey mais la réaction des autorités respectives de chacun de ces pays a été sensiblement différente.

Reconnaissant le caractère disproportionné de la réaction des autorités nigériennes après les événements de Tchín-Tabaraden, le président Ali Seï bou a très vite tenté de calmer le jeu en avouant que des exactions avaient été commises et en mutant certains fonctionnaires locaux. Au Mali, par contre, le gouvernement de Moussa Traoré a accordé aux autorités administratives des 6e et 7e régions des pouvoirs spéciaux et a déclaré l'état d'urgence, ce qui a ouvert la voie à des abus très graves commis par les forces de sécurité. C'est ainsi que l'armée malienne ne s'en est pas seulement prise aux populations mais a détruit leur économie en décimant leurs troupeaux de chameaux.

⁶ Agence France Presse, Mali: Le problème touareg reste 'l'une des plaies majeures de notre pays', selon le président Touré, 11 juillet 1991

⁷ Agence France Presse, Mali: Un dirigeant touareg demande un statut particulier pour les régions du Nord, 30 juillet 1991

⁸ Kaka, M., La rébellion se dévoile, *Le Républicain* [Niamey], 27 février 1992

Cette différence d'attitude peut être expliquée en partie par un fait fondamental qui distingue les populations touarègues au Mali et au Niger. Au Niger, les Touaregs sont implantés partout dans le pays et ils ont toujours eu des représentants au gouvernement, ne serait-ce qu'à titre de figuration. A l'inverse, les Touaregs maliens ont souffert d'un beaucoup plus grand isolement. Principalement cantonnés dans les 6^e, 7^e et 8^e régions du pays, celles de Tombouctou, Gao et Kidal, des régions qui ont toutes été placées sous administration militaire depuis la révolte de 1963, les Touaregs maliens ont eu moins de contacts avec les autres groupes ethniques. L'ostracisme dont ont souffert les Touaregs maliens explique que le conflit dans ce pays a fait beaucoup plus de victimes et a engendré des vagues plus importantes de réfugiés que dans le Niger.

Cette différence d'attitude, liée à une meilleure intégration des Touaregs nigériens dans leur pays explique aussi pourquoi la rébellion a commencé d'abord au Mali avant de s'étendre au Niger. Comme le constate un journaliste français en décembre 1990: "A la différence des Touaregs du Mali, les Touaregs du Niger - qui ont bien souvent avec les premiers des liens de parenté - ne sont pas visiblement pas prêts à résoudre leurs problèmes par les armes."⁹

L'élément déterminant qui a fait basculé la rébellion touarègue vers le choix des armes au Niger comme au Mali a été la déception immense causée par les Conférences nationales qui ont eu lieu à Niamey et à Bamako en 1991. Ces Conférences nationales, qui étaient destinées à fournir une tribune où le peuple pouvait remettre en cause ses dirigeants après des décennies de parti unique, ont été perçues par les Touaregs comme une occasion unique de faire entendre leurs besoins et, en particulier dans le cas du Niger, d'obtenir justice pour les exactions commises par l'armée à Tchén-Tabaraden. Mais ni sur le plan de la justice ni sur celui des revendications fédéralistes, les demandes des Touaregs n'ont été écoutées, ce qui a conduit inévitablement à la confrontation. Comme l'a clairement dit au Niger, Rhissa Boula, le commandant en chef du FLAA, en février 1992: "La fin de cette conférence a été pour nous la fin de toute solution pacifique."¹⁰

Dans le cas du Mali, la déception était encore plus grande car six mois avant la conférence nationale de juillet 1991, un premier accord avait été conclu à Tamanrasset (en Algérie) entre le gouvernement malien et deux fronts de la rébellion malienne. Cet accord octroyait un statut particulier pour les régions du Nord. La déception des Fronts est soulignée dans un communiqué de presse du mouvement de rébellion malien, le MPA: "A notre grande surprise et consternation, malgré notre insistance, à aucun moment il ne fut possible d'insérer notre dossier à l'intérieur de l'un des thèmes prévus par la Conférence"¹¹.

⁹ Ramir, S., Touaregs au Niger: entre révolte et espoir, *L'autre journal*, No 7, décembre 1990

¹⁰ Kaka, M., La rébellion se dévoile

¹¹ Mouvement Populaire de l'Azaouad, Dossier de presse: Touaregs du Mali, 7 mai 1992 (document non publié)

Dès lors, le cycle grandissant de la violence ne pouvait plus être évité. Les rebelles ont pris les armes, attaquant des cibles militaires et commettant des actes de banditisme contre des civils, avant de négocier avec les gouvernements centraux afin de voir leurs droits reconnus. Le conflit a été exacerbé par le manque de contrôle de la part des autorités maliennes et nigériennes sur leurs forces de sécurité respectives, qui avaient opté pour la manière forte afin de venir à bout de la rébellion. Les autorités politiques n'ont pas non plus été en mesure de contrôler les milices d'auto-défense créées par des groupes sédentaires, noirs au Mali et arabes au Niger, qui ont pris les armes pour se défendre contre les attaques menées par les rebelles. Cette forte réaction de la part à la fois de l'armée et des groupes d'auto-défense a conduit à des attaques indiscriminées contre des Touaregs, en particulier au Mali, ce qui a conduit beaucoup d'entre eux à fuir le pays.

Le conflit a été particulièrement sanglant dans le Nord du Mali à partir de 1994 lorsqu'un groupe d'auto-défense connu sous le nom de Ganda Koye ("les propriétaires de la terre") a été créé par le groupe sédentaire noir des Songhaï . Au début, cette population noire avait éprouvé une certaine sympathie pour la rébellion conduite par les nomades touaregs et arabes, parce que les Songhaï souffraient aussi du sous-développement de ces régions éloignées. Mais les exigences et les actions des rebelles, qui étaient exclusivement motivées par des préoccupations identitaires, ont forcé les populations sédentaires à se défendre elles-mêmes. Comme un travailleur songhaï l'a dit à un envoyé spécial du journal *Le Monde*, en janvier 1996: "Au début, quand les rebelles se sont attaqués aux agents des impôts, on était avec eux parce que notre région n'a jamais été développée. Mais après, ils sont devenus des bandits."¹² Cette réaction défensive s'est accompagnée d'une terminologie raciste où les termes de "bandit" et "Touareg" sont devenus des synonymes. Un journal de Bamako, *La Voix du Nord*, a affirmé que "le banditisme est l'état normal d'un Tamachek. Ils sont un corps étranger dans le tissu social."¹³ Selon les chiffres du HCR, cette exacerbation des haines ethniques mutuelles a conduit à la mort de quelque 1.000 personnes et à l'exode de près de 150.000 réfugiés maliens en Algérie, au Burkina Faso, en Mauritanie et au Niger entre 1990 et 1994.¹⁴ Le conflit au Niger ayant été moins violent, le nombre des réfugiés touaregs qui ont fui le pays a été proportionnellement moindre. Selon la coordination nationale nigérienne pour le rapatriement, quelque 40.000 personnes ont fui en Algérie et au Burkina Faso.¹⁵

¹² Sotinel, T., Ganda Koye, ou la revanche des paysans, *Le Monde*, 31 janvier 1996

¹³ Claudot-Hawad, H., 'Négrafricanisme' et racisme, *Le Monde Diplomatique*, avril 1995

¹⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Appel global 1999*, Genève, décembre 1998, <http://www.unhcr.org/fdrs/appeals.htm> [accédé à ce site le 30 mai 2001], section concernant l'Afrique de l'Ouest

¹⁵ Geslin, J-D., La paix retrouvée, *Jeune Afrique*, 17 au 23 novembre 1998

4. Les accords de paix et leur application

Dans l'espoir de trouver une solution de compromis face aux revendications fédéralistes des mouvements de rébellion, les autorités maliennes et nigériennes ont fait appel à l'Algérie et à la France afin qu'elles agissent en tant que médiateurs. Grâce à cette médiation, des accords de paix ont finalement été signés d'abord au Mali sous la forme d'un Pacte national en 1992. Au Niger, plusieurs accords de paix ont été conclus à partir de 1995. Ces accords, signés au Mali et au Niger, comportaient plusieurs points communs: le désarmement et la réintégration des ex-combattants rebelles, le retour des réfugiés et un statut particulier accordé aux régions du Nord afin d'en favoriser le développement économique. Cependant, ces accords de paix n'ont pas entraîné immédiatement la paix dans la région. Au contraire, dans le cas du Mali, les violences ont redoublé après la signature du Pacte national, ce qui a eu pour effet de pousser des dizaines de milliers de personnes sur les routes de l'exode et de retarder ainsi la mise en oeuvre des mesures prévues par ces accords.

Trois raisons peuvent principalement expliquer la non-application au moins dans l'immédiat des clauses des accords de paix:

- Ces accords ont été signés de manière hâtive par des gouvernements fragiles, qui étaient sur le point d'être remplacés. Le Pacte national a été signé à Bamako, le 11 avril 1992, soit la veille de l'élection présidentielle qui allait mettre un terme au gouvernement de transition qui dirigeait le pays depuis la chute de président Moussa Traoré en mars 1991. De même, le premier accord entre la coordination des mouvements de la rébellion nigérien et le gouvernement de Niamey a été signé à Ouagadougou (au Burkina Faso) en octobre 1994, alors que le Président nigérien Mahamane Ousmane venait de perdre la majorité au Parlement et allait entamer une difficile période de cohabitation avec l'opposition. Il est donc incombé à des gouvernements qui n'avaient pas négocié ces accords de les appliquer, alors que certains points négociés ne faisaient pas l'unanimité des nouvelles autorités.
- Ces accords ont été signés sans consultation préalable avec la population, en particulier en ce qui concernait le degré d'autonomie accordé aux régions du Nord, notamment dans le Pacte national malien. Ce manque de clarté a accru les craintes de tous ceux qui voulaient préserver l'unité nationale, notamment parmi les forces armées et les groupes ethniques sédentaires qui craignaient d'être marginalisés si un pouvoir de décision était octroyé aux Touaregs, alors même que ces populations sédentaires étaient majoritaires dans certaines de ces régions concernées.
- Le coût financier de la réinsertion des ex-combattants et du développement des régions du Nord ne pouvait être supporté par les Etats malien et nigérien et les bailleurs de fonds n'étaient pas prêts, au moins dans l'immédiat, à prendre en charge de telles dépenses.

Ces retards dans l'application des accords n'ont fait qu'accroître la frustration des populations nomades et ont entraîné de nouvelles scissions au sein des mouvements rebelles armés. Ce n'est finalement qu'en 1995, lorsque la situation s'est calmée, notamment au Mali, que certaines des principales mesures prévues par les accords de paix ont pu commencer à être appliquées. Nous allons analyser ici deux des principales questions prévues dans les accords de paix. Nous traiterons plus loin (dans la Section 5 qui traite des facteurs actuels d'instabilité) de l'épineux problème de la décentralisation.

4.1. Le désarmement et la réintégration des anciens combattants rebelles

Le but premier des accords de paix était de ramener le calme sur le terrain. Il fallait donc au plus vite opérer au cantonnement, au désarmement et à la réintégration des anciens combattants des mouvements rebelles. Mais dans les deux pays, ce désarmement et cette réintégration se sont heurtés à trois obstacles majeurs:

- Après un refus initial des différentes organisations rebelles de remettre la liste des armes qu'ils détenaient et les noms de leurs combattants, il y a eu une période au cours de laquelle les différents chefs de clans se sont livrés à un intense marchandage qui a abouti à ce que soient inscrits dans les listes des personnes à réintégrer des parents, des amis et même des gens venant du Sud (auxquels ces chefs de clans étaient redevables) alors même que de vrais combattants qui se sont retrouvés sans emploi n'y figuraient pas. Certains de ces ex-combattants ont depuis recouru à la violence pour faire entendre leur voix ou pour trouver des moyens de subsistance en commettant des actes de banditisme.
- L'idée d'une intégration massive d'ex-combattants dans les armées nationales maliennes et nigériennes a provoqué une intense méfiance et une réticence considérable parmi les autorités politiques et militaires qui craignaient une déstabilisation des forces armées nationales.
- Les gouvernements malien et nigérien n'avaient pas les moyens financiers suffisants pour intégrer des milliers d'hommes dans une armée et une bureaucratie déjà pléthorique alors qu'au même moment ces Etats étaient soumis à la pression du Fonds monétaire international (FMI) afin qu'ils réduisent les dépenses publiques et en particulier le nombre des fonctionnaires.

En dépit de ces retards, qui ont suscité de nombreuses protestations de la part des mouvements rebelles, un nombre important d'anciens combattants rebelles ont finalement été intégrés dans les deux pays. Au Mali, selon le Commissariat au Nord, 2.490 ex-rebelles ont été intégrés soit dans les forces armées, soit dans l'administration civile.¹⁶ Au Niger, selon un rapport spécialement préparé pour la présente étude par Mohamed Ag Anacko, conseiller à la Présidence, 2.852 ex-combattants ont été intégrés dans les forces armées et la fonction

¹⁶ Boilley, P., *Mali: Stabilité du Nord-Mali: des responsabilités partagées*, WRITENET pour UNHCR/CDR, mai 1999 (UNHCR/CDR REFWORLD bases de données)

publique.¹⁷ Nous sommes là bien loin des chiffres avancés par les Fronts de la rébellion puisque les mouvements maliens parlaient de 7.000 ex-combattants à intégrer et leurs homologues nigériens avançaient le chiffre de 5.900 personnes et cela a suscité bien des protestations de ces organisations. C'est ainsi qu'en juin 2000, sur les ondes de la radio nationale nigérienne, le chef d'Etat major de l'Union des Fronts de la résistance armée (UFRA) Sia Katou se plaignait de ce que 3.500 ex-combattants attendaient toujours d'être intégrés.¹⁸

Au-delà de querelles sur les chiffres, cette intégration a eu certains aspects positifs. Au Mali, où les Touaregs souffraient d'un réel isolement dans la société, l'envoi de soldats et de fonctionnaires touaregs dans d'autres régions du pays leur a permis de nouer des contacts avec les autres populations du pays. Au Niger, des unités mixtes, appelées Unités sahariennes de sécurité (USS) et composées de Touaregs, d'Arabes, de Toubous et de groupes originaires du Sud ont été mises en place afin de patrouiller dans le Nord et d'assurer la sécurité le long des routes. Leur efficacité a récemment été prouvée lors de récents incidents à la frontière entre le Niger et le Mali, comme le précise, Abdoukarim Mahamadou, directeur de *Radio Sarahounia*, une radio privée de Niamey. Selon lui, "ces unités fonctionnent avec une grande efficacité et elles ont récemment traqué en collaboration avec les forces de sécurité maliennes les bandits qui écument le long de la frontière."¹⁹

Cependant, certains de ces ex-combattants intégrés n'ont pu supporter la discipline militaire et ils ont déserté, en emportant avec eux les armes. De tels incidents ont accru la méfiance au sein de l'armée et d'autres couches de la population qui étaient réticentes à l'idée de cette intégration. C'est ainsi que, sous le titre provocateur de: "Faut-il faire confiance aux rebelles intégrés?", un article paru dans *Le Républicain* (Bamako) indique que: "Dans de nombreux cas, le départ des intégrés s'est effectué dans un bain de sang, les partants n'ayant pas le plus souvent hésité à prendre pour cible leur compagnons d'armes."²⁰ Au Mali on doit signaler un autre problème constitué par la colère de la puissante Union nationale des travailleurs qui a protesté, en 1994, contre l'intégration d'ex-combattants dans la fonction publique alors que le pays était soumis à un plan d'ajustement structurel qui contraignait l'Etat à une politique budgétaire restrictive.

Même si l'intégration des ex-combattants rebelles n'a pu être menée totalement à son terme, les autorités maliennes et nigériennes ont tout de même réussi à obtenir que la totalité des ex-combattants soient conduits dans des bases militaires pour y être désarmés. Deux cérémonies appelées "La Flamme de la paix" ont eu lieu successivement à Tombouctou, au Mali, en mars 1996 et à Agadès, au Niger, en septembre 2000 au cours desquelles des milliers d'armes remises par les ex-combattants et les milices d'auto-défense ont été brûlées. L'impact de cet

¹⁷ Ag Anacko, M., déclaration manuscrite, mars 2001

¹⁸ *BBC Summary of World Broadcasts*, Niger: Disarmament of Armed Groups Reaches Finals Stage, citant *La Voix du Sahel*, 6 juin 2000

¹⁹ Mahamadou, A, Niamey. Entretien téléphonique, 7 avril 2001

²⁰ Cheikna H. S., Armée: Faut-il faire confiance aux rebelles intégrés? *Le Républicain* [Bamako], 27 septembre 1995

acte symbolique d'incinération a été très fort. Cependant, de nombreuses sources indiquent que seules les vieilles armes ont été rendues et brûlées et que toutes les parties en conflit ont gardé les armes les plus maniables et les plus efficaces afin d'assurer leur propre sécurité contre des attaques de bandits armés et d'être prêts, si besoin était, à faire face à d'éventuels nouveaux conflits avec les autorités ou les populations environnantes. Cette information est confirmée par Mahmoud-Alpha Maï ga, l'ancien représentant du Ganda Koye en France, qui était présent lors de la cérémonie de Tombouctou en mars 1996: "Les rebelles n'ont rendu que des armes désuètes et quelques armes prises à l'armée malienne, nous non plus, les Ganda Koye, nous n'avons pas rendu nos meilleures armes. Aucun armement neuf n'a été vu à Tombouctou ce jour-là."²¹

4.2. Le retour des réfugiés

Le rapatriement volontaire des réfugiés, qui était prévu dans les accords de paix signés au Mali et au Niger, n'a pas pu intervenir tout de suite à cause de la reprise des combats. Au Mali, ce n'est qu'en 1995, soit trois ans après la signature du Pacte national, que la situation a permis le début de ce rapatriement sous l'égide du HCR. A partir d'octobre 1995, la situation devenant beaucoup plus calme, le rapatriement s'est fait à la fois de manière massive et volontaire. Selon *Le Républicain* (Bamako), depuis le début de l'année 1996, près de 70.000 réfugiés touaregs et maures étaient rentrés au pays soit avec l'aide du HCR, soit spontanément. Ils se sont réinstallés là où ils habitaient, mais ils étaient sans ressources. Ceux qui avaient perdu leurs chameaux ont tenté de se reconvertir dans le maraîchage. Les réfugiés qui avaient quitté les camps avec l'aide du HCR ont reçu de la nourriture pour trois mois.²²

En novembre 1996, le premier accord tripartite entre le HCR, le Mali et le Niger était signé afin de rapatrier quelques 25.000 Touaregs maliens réfugiés au Niger, puis cela a été le tour des réfugiés touaregs se trouvant en Mauritanie. Ce sont les Touaregs ayant trouvé refuge au Burkina-Faso qui ont éprouvé le plus de réticence à rentrer car certains de leurs chefs n'étaient pas d'accord avec certains points des accords de paix.²³ Finalement, après avoir constaté que la situation s'était réellement stabilisée au Mali, la très grande majorité des réfugiés touaregs maliens se trouvant au Burkina-Faso sont rentrés chez eux sous l'égide du HCR en 1997.²⁴

Le retour des réfugiés au Mali a créé une certaine tension entre réfugiés rapatriés et populations sédentaires. En effet, les anciens réfugiés désiraient conserver les mêmes avantages dont ils jouissaient dans les camps en matière d'accès à l'eau, à l'éducation et à la santé. Conscient du risque potentiel de désaccords entre les réfugiés rapatriés qui bénéficiaient d'une aide internationale et la population locale qui devait elle aussi faire face à un environnement local

²¹ Maï ga, M.A. Entretien personnel, Paris, avril 2001

²² Sangaré, B., Touaregs: 'La faim est pire que la guerre', *Le Républicain* [Bamako], 23 octobre 1996

²³ Agence France Presse, Burkina Faso: Les Touaregs réfugiés au Burkina Faso hésitent à rentrer au Mali, 25 décembre 1996

²⁴ Le dernier grand retour des réfugiés touaregs du Burkina Faso vers le Mali, *Afrique Express*, 30 octobre 1997

difficile, le HCR, avec ses autres partenaires, a décidé, dès le lancement de son programme de rapatriement, d'aider de la même manière toutes les couches de la population, afin "d'améliorer les conditions de vie des rapatriés et de la population locale dans le Nord du Mali."²⁵

Lorsque son programme de réintégration a été achevé en 1999, le HCR a estimé que quelque 132.000 réfugiés étaient revenus au Mali et Albert-Alain Peters, un des responsables du HCR basé à Genève, a qualifié cette opération "d'histoire à succès pour l'Afrique."²⁶ Le représentant de cette organisation au Mali, Arnault-Antoine Akodjenou, a précisé en 1999, que le HCR avait achevé sa mission de rapatriement au Mali et il a précisé que ce programme de quatre ans avait coûté 240 millions de USD et avait bénéficié à 305.000 réfugiés et personnes déplacées au Mali.²⁷

Au Niger, les opérations de rapatriement des réfugiés ont également été retardées, par rapport à ce qui était prévu dans le traité de paix de 1995, notamment en raison de l'instabilité politique intérieure que traversait le pays et du boycott de certains Etats donateurs, décidé à la suite du coup d'Etat militaire de janvier 1996, mené par le colonel Ibrahim Baré Maï nassara. L'opération de rapatriement n'a commencé en fait qu'en 1997 mais des difficultés internes au pays ont compliqué la situation. C'est ainsi qu'en février 1998, une mutinerie de soldats à Agadès qui réclamaient plusieurs mois d'arriérés de soldes a retardé le départ du premier convoi envoyé en Algérie afin de soutenir l'opération de rapatriement volontaire de 10.000 Touaregs.²⁸ Finalement ce rapatriement a pu commencer sous la supervision du HCR, du Croissant Rouge algérien et de la Croix-Rouge nigérienne. Ce rapatriement entrainé dans le cadre d'un accord signé entre l'Algérie, le Niger et le HCR qui a investi dans cette opération quelque 1,5 million de USD afin de creuser et construire des puits autour des régions de Tahoua, Agadès et Arlit.

Les opérations de rapatriement se sont poursuivies et se sont achevées avec les réfugiés nigériens se trouvant au Burkina Faso. Toutefois, il demeure, au Niger, le problème de certaines populations toubous, à l'est du pays, qui hésitent à rentrer du fait de l'insécurité qui règne le long de la frontière avec le Tchad. Certains Toubous avaient pris les armes en 1994 en fondant un Front démocratique révolutionnaire (FDR) qui réclamait l'autonomie des régions du Manga et du Kowar, frontalières du Nigéria et du Tchad. En août 1998, le gouvernement nigérien avait signé un accord de paix avec le FDR à N'Djamena, la capitale du Tchad, et les rebelles toubous ont été comme les rebelles touaregs, placés dans des bases militaires et désarmés. Cependant, cet accord de paix n'a pas empêché le massacre de quelque 150 réfugiés toubous expulsés du Nigéria et dont les cadavres ont été découverts, en janvier 1999 dans un charnier à Bouloungoure, près du lac Tchad.

²⁵ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Rapport global 1999*, Genève, juin 2000, <http://www.unhcr.org/fdrs/appeals.htm> [accédé à ce site le 30 mai 2001] section concernant le Mali

²⁶ Tuareg Repatriation Dubbed Success Story, *Conflict Watch*, mai 1997

²⁷ United Nations Integrated Regional Information Network for West Africa, Mali: UNHCR Wraps Up Its Operation in the North, 25 juin 1999

²⁸ Niger: les réfugiés attendront... , *Jeune Afrique*, 3-9 mars 1998

Si l'on excepte ce problème concernant les populations touboues, la question des réfugiés touaregs nigériens semble avoir été résolue. Comme l'a dit Maman Abou, directeur du journal *Le Républicain* (Niamey) en mars 2001: "Le problème des réfugiés touaregs qui ont fui l'insécurité régnant dans le nord du pays, au début des années 90, est résolu. Tous ceux qui ont voulu rentrer ont pu le faire. S'il existe encore des réfugiés, il s'agit de réfugiés économiques, qui ne veulent pas rentrer car ils se sont installés par exemple en Algérie."²⁹ Cela a été confirmé par le HCR dans son appel global pour l'année 2001 lorsqu'il précise que "l'année 2001 représente la dernière année de soutien du HCR à la réintégration des 3.500 Touaregs qui sont revenus du Mali dans quelque 15 sites situés dans un environnement semi-désertique dans le Nord."³⁰

5. Facteurs d'instabilité

Les différents Fronts de la rébellion au Mali et au Niger ont accepté de signer des accords de paix et de déposer les armes en contrepartie d'un engagement pris par les autorités de Bamako et de Niamey d'accorder aux populations locales concernées une autonomie accrue et une aide financière afin de redresser leur situation économique après des années de négligence de la part de l'Etat central. Au Mali, où la décentralisation a été introduite en 1999, certaines mesures concrètes ont déjà été prises. Cependant, en raison de difficultés économiques et de résistances internes, aucun des deux gouvernements malien et nigérien n'a encore investi de manière substantielle dans ces régions et les populations locales attendent toujours de voir les retombées économiques de la paix.

Cette insatisfaction est lourde de menaces si elle perdure. Déjà, au Mali, à la fin de l'an 2000, des incidents inquiétants ont opposé un groupe d'ex-rebelles à l'armée malienne. Au Niger, si l'on excepte quelques actes de banditisme isolés, les protestations demeurent pour l'instant verbales mais on sent poindre l'exaspération chez certains ex-combattants qui pourraient être tentés de reprendre les armes si leur voix n'est pas entendue.

5.1. Les lenteurs de la mise en place de la décentralisation

Au-delà de la querelle de concepts entre fédéralisme, décentralisation ou "statut particulier" (le terme finalement adopté dans le Pacte national du Mali de 1992), les Fronts de la rébellion, à la fois au Mali et au Niger ont initialement recherché la reconnaissance de la spécificité de leurs régions et ont voulu obtenir une aide financière spécifique de l'Etat central afin de combler le retard en matière de développement de ces régions périphériques. Nous allons donc examiner quelles étaient les demandes initiales des mouvements de rébellion et voir ce qui a été obtenu

²⁹ Abou, M. Entretien personnel, Paris, mars 2001

³⁰ Haut Commissariat des Nations Unies, *Appel global 2001*, Genève, décembre 2000, <http://www.unhcr.org/fdrs/appeals.htm> [accédé à ce site le 30 mai 2001], section concernant l'Afrique occidentale et centrale

afin d'établir dans quelle mesure une possible insatisfaction risque de dégénérer en de futures vagues de protestations.

Le premier accord de paix, signé entre le gouvernement du Mali et deux fronts de la rébellion à Tamanrasset, en janvier 1991, prévoyait une autonomie administrative et précisait que 47,3% du quatrième budget d'investissement du Mali serait octroyé aux trois régions du Nord (Gao, Tombouctou et Kidal). Un tel engagement représentait une concession considérable de la part du gouvernement malien et peut s'expliquer par le souci du général Moussa Traoré de ramener le calme dans le nord du pays afin de faire face à la révolte populaire qui allait le renverser deux mois plus tard.

De même, les revendications initiales des divers Fronts de la rébellion au Niger étaient très importantes. Dans son manifeste, rendu public en 1994, la Coordination de la résistance armée (CRA) demandait que soient alloués aux régions du Nord le quart du budget d'investissement ainsi que 40% des bénéfices nets d'impôts des sociétés minières qui y étaient implantées.³¹ Ce document définissait la zone géographique pour laquelle la rébellion demandait une autonomie et cette zone comprenait plus de 2.000.000 de km carrés, soit près de 16% du territoire national.

Les exigences de la rébellion touarègue au Niger sont apparues à beaucoup comme irréalistes et maximalistes. Le Chef de l'Etat nigérien, Mahamane Ousmane, a vigoureusement rejeté ces demandes autonomistes en disant que la "partition du Niger" était tout à fait "inacceptable".³² Agga Alhatt, porte-parole de la communauté noire touarègue au Niger (qui a été durant des siècles dominée et soumise à l'esclavage par les Touaregs "à peau claire") a refusé de permettre aux Fronts de la rébellion le droit de parler au nom de sa communauté. Tout en réitérant "l'engagement à l'unité nationale" de sa communauté, Agga Alhatt a précisé que "ceux qui ont pris le maquis dans le luxe sachent que nous de souche noire n'entendons plus avoir d'autres intermédiaires, ni d'autres avocats pour notre cause."³³

Même si les gouvernements malien et nigérien désiraient ardemment parvenir à un accord avec les fronts de la rébellion afin de mettre un terme à une guerre qui ruinait leurs économies déjà chancelantes, ils ne pouvaient pas céder face à de telles exigences politiques et économiques parce qu'ils devaient tenir compte de l'opinion de l'armée et de la majorité de la population. En particulier, ils devaient garder à l'esprit les préoccupations des groupes sédentaires, qui étaient majoritaires dans certaines parties du Nord et de l'Est de ces deux pays et qui pouvaient à juste titre craindre de se retrouver marginalisées.

Au Mali, le gouvernement de transition qui a succédé à Moussa Traoré, en mars 1992, a cherché une solution de compromis qui satisfierait toutes les composantes de la population en proposant un processus de décentralisation au niveau de tout le pays. Cette idée a été rejetée

³¹ Coordination de la résistance armée

³² Agence France Presse, Niger: Le Président Ousmane opposé à la 'partition' du pays, 6 mars 1994.

³³ Document-cadre de la communauté touareg de souche noire, mars 1994 (document non publié).

par le MPA parce que ce mouvement considérait que cette proposition “contredisait et rejetait le Statut particulier obtenu lors des accords signés à Tamanrasset”.³⁴

En dépit du fait que ce “statut particulier” a été reconnu dans le Pacte national, le gouvernement malien du premier président démocratiquement élu dans ce pays, Alpha Oumar Konaré a opté pour un programme plus large de décentralisation afin d’obtenir l’accord de toutes les couches de la population.

Cependant, ce compromis a suscité des mécontentements parmi certains intellectuels touaregs. C’est ainsi qu’en janvier 1994, Cheikh Ag Baye constatait: “C’est pour contourner la mise en oeuvre du statut particulier du Nord que le gouvernement malien a précipité l’adoption et l’application de cette décentralisation. En réalité, la décentralisation bien conçue dans ses mécanismes généraux et un statut particulier adapté aux spécificités du Nord ne sont pas incompatibles.”³⁵

En dépit de quelques protestations isolées, les autorités maliennes ont maintenu l’option d’une décentralisation généralisée au lieu d’un traitement privilégié des régions du Nord. Bien que cette décentralisation pouvait constituer un compromis raisonnable, le fait qu’elle n’ait été mise en place qu’avec de considérables retards a alimenté la frustration des populations du Nord. Au Mali, les premières élections municipales dans les nouvelles communes créées n’ont finalement eu lieu qu’en juin 1999, soit sept ans après la signature du Pacte national. Cette consultation a conduit à l’élection de candidats politiques locaux, notamment des Songhaï et des Touaregs. Après des décennies de contrôle militaire et de gestion des affaires publiques par des gens venus du Sud, cette étape marque un indéniable progrès en matière de dévolution des pouvoirs et des responsabilités en faveur de nouveaux représentants élus.

Malheureusement, on ne peut en dire autant du Niger où la législation en matière de décentralisation est encore en train d’être discutée. Ce retard est dû notamment à l’instabilité politique qui est résultée des deux coups d’Etat militaires en 1996 et 1999.

L’accord de paix de 1995 proposait l’adoption d’une loi qui introduisait la régionalisation et la décentralisation des entités territoriales et des procédures administratives mais plusieurs facteurs ont ralenti ces réformes. Tout d’abord, il y avait la persistance de l’insécurité sur le terrain due à des scissions au sein des mouvements de la rébellion et à l’activisme de nouveaux fronts non touaregs comme le FDR qui n’étaient pas partie au traité de paix et qui militaient pour l’autonomie du Kowar et du Manga, des régions qui s’étendent de la frontière libyenne au lac Tchad et qui possèdent un sous-sol riche en pétrole. Il faut ajouter à cela l’instabilité politique intérieure liée à la rivalité qui a opposé, tout au long de l’année 1995, le président Mahamane Ousmane et son premier ministre Hama Amadou. Cette paralysie politique explique pourquoi la rébellion a salué le coup d’Etat du général Ibrahim Baré Maï nassara en janvier 1996. Les

³⁴ Mouvement populaire de l’Azaouad

³⁵ Cité dans Cheikh A. B., Le pacte national: deux ans après, *Le Républicain* [Bamako], 26 janvier 1994

différents groupes de la rébellion ont estimé que les militaires étaient “les mieux placés” pour résoudre le problème né de la rébellion.³⁶

Une fois au pouvoir, le gouvernement militaire a promis de développer économiquement les régions du Nord et a nommé certains notables Touaregs à des postes de ministres ou de conseillers. Les premières lois de décentralisation ont été adoptées en 1996 mais sans réelle consultation avec les populations, comme le souligne Mohamed Ag Anacko, actuel conseiller à la présidence, dans un document manuscrit rédigé spécialement pour la présente étude: “Malgré toutes ces lois, nous sommes au regret de constater que les groupements nomades ne sont pas pris en compte: la discussion a été faite sans la participation de l’ex-résistance et encore moins sans l’avis des populations concernées.”³⁷

Une première tentative d’élections municipales a eu lieu en janvier 1999 mais la fraude massive qui les a accompagnés a conduit à l’assassinat du président Baré Maï nassara en avril de la même année. Le nouveau pouvoir militaire a annulé ces élections à la demande de tous les partis d’opposition. Un projet final visant à créer 229 communes a finalement été adopté par le gouvernement le 13 avril 2001. Il doit maintenant être étudié par l’Assemblée nationale lors de la session courante. Théoriquement, des élections municipales pourraient alors se tenir dans les mois qui viennent mais le gouvernement a déjà fait dépendre la tenue de ces élections des moyens financiers mis à sa disposition en lançant un appel aux bailleurs de fonds.

D’ores et déjà, ce projet de décentralisation suscite la crainte des représentants de la chefferie traditionnelle y compris touareg qui ont publiquement protesté contre ce projet de communalisation intégrale du territoire. Comme l’explique le correspondant nigérien de l’agence Reuters, Abdoulaye Moussa Massalatchi: “Les chefs traditionnels ont peur de voir une partie de leur prérogatives dévolues aux futurs conseillers municipaux élus. Un séminaire a eu lieu en mars 2001 pour tenter de les convaincre du bien-fondé de ce projet mais les chefs traditionnels veulent que le nouveau découpage communal n’empiète pas sur leur portion de communauté coutumière.”³⁸ Face à ces résistances locales et aux difficultés financières inhérentes à la tenue d’un scrutin électoral, nul ne peut dire donc, à l’heure actuelle, quand débutera au Niger la dévolution de pouvoir à des autorités locales élues, un objectif que la rébellion a toujours considéré comme l’une de ses revendications principale.

Au-delà de ces problèmes pratiques et politiques, certains affirment que la décentralisation en elle-même, sans moyens financiers adéquats et sans changement de certaines pratiques politiques peut conduire à de nouvelles impasses. C’est ainsi que Maman Abou souligne: “La décentralisation pourrait s’avérer un fardeau très lourd pour les populations car certains chefs locaux se verraient bien en présidents de région pour saigner la population avec de nouveaux impôts.”³⁹ Un autre nigérien, Alhassane Ag Solimane, qui a été directement impliqué dans un

³⁶ Agence France Presse, Niger: L’ex-rébellion touarègue ‘heureuse’ du coup d’Etat, 30 janvier 1996.

³⁷ Ag Anacko, M., déclaration manuscrite, mars 2001

³⁸ Massalatchi, A. M., Niamey. Entretien téléphonique, 19 avril 2001

³⁹ Abou, M. Entretien personnel, Paris, fin avril 2001

travail de développement sur le terrain jusqu'en février 2001, précise: "Si l'on ne change pas les pratiques mêmes du pouvoir, la corruption qui règne au niveau du pouvoir central va contaminer les nouveaux pouvoirs locaux élus."⁴⁰ Ces points de vue qui ne remettent pas en cause le principe de la décentralisation mais sa mise en pratique doivent être pris en compte de manière sérieuse car ils soulignent des risques réels qui peuvent conduire à de nouveaux foyers de tension,

En dépit du fait que la réussite de cette décentralisation dépend des moyens accordés aux autorités locales et à une éthique nouvelle au sein de l'administration publique, la demande de transfert de pouvoirs du centre vers les régions, comme cela a déjà été le cas au Mali, demeure une exigence vitale pour toutes les populations vivant dans les zones périphériques de ces deux pays. C'est ce qui découle de la déclaration de Mahmoud-Alpha Maï ga, l'ex-représentant en France du Ganda Koye, qui contient ce compliment étonnamment sincère lancé aux ennemis d'hier: "C'est grâce à la rébellion touarègue que l'Etat central a accepté la décentralisation et c'est un pas important parce que maintenant c'est un natif d'ici qui connaît les gens et les moeurs qui gère nos affaires locales et non plus un fonctionnaire envoyé par le Sud."⁴¹

5.2. Les risques de la reprise de la violence

Ces retards dans l'octroi d'autonomie économique et politique à des populations locales comportent de sérieux risques. De manière paradoxale, c'est au Mali, là où ce processus est bien plus avancé, qu'ont eu lieu, fin 2000, les troubles les plus graves entre un groupe d'ex-rebelles touaregs et l'armée.

Au Niger, pour le moment, mis à part quelques actes de banditisme isolés, la frustration se marque surtout de manière verbale. Cependant, le risque d'un retour à la protestation armée demeure comme l'a clairement souligné Moussa Kaka, journaliste travaillant pour *Le Républicain* (Niamey) en juin 2000, au moment du désarmement des derniers fronts touaregs et toubous au Niger:

Il revient à l'Etat du Niger d'honorer ses engagements. Les rebelles ont accompli le geste noble de déposer les armes. En termes clairs, il s'agit pour l'Etat de procéder à la décentralisation et d'aider avec les partenaires au développement à la réinsertion socio-économique des ex-combattants. Ne l'oublions pas. Les rebelles sont désarmés. A la moindre hésitation de l'Etat les ex-rebelles connaissent mieux que quiconque le chemin du ravitaillement. Il y a huit ans ils ont commencé avec deux kalachnikovs, aujourd'hui ils ont rendu plusieurs tonnes de matériels.⁴²

Certains anciens combattants touaregs nigériens n'ont d'ailleurs pas caché qu'ils pourraient reprendre les armes si les promesses qui leur avaient été faites n'étaient pas tenues. C'est ce qu'a constaté Glenn McKenzie, journaliste de l'Associated Press qui a recueilli les propos d'un

⁴⁰ Ag Solimane, A. Entretien personnel, fin avril 2001

⁴¹ Maï ga, M.A. Entretien personnel, Paris fin avril 2001

⁴² Kaka, M., Désarmement des fronts armés, *Le Républicain* [Niamey], 8-14 juin 2000

ancien combattant touareg, Mohamed Abdullah, à Agadès en septembre 1999. Ce dernier a précisé que: “Nous avons cru que si nous endurions les souffrances de la guerre, tout irait bien, une fois la paix venue. Mais cela prend trop de temps et le gouvernement doit savoir que nous avons combattu et que nous pouvons combattre à nouveau.”⁴³

Cependant, selon les observateurs contactés pour ce travail, il ne semble pas qu’il y ait un risque immédiat de reprise de la rébellion au Niger. Mais cela ne peut être exclu dans le futur, surtout si la situation économique ne s’améliore pas. C’est l’avis d’Alhassane Ag Solimane, qui a travaillé pour AMI: “Les populations ne sont pas prêtes à reprendre les armes, mais il peut y avoir des désordres, du banditisme avec des gens insatisfaits à cause des lenteurs du développement économique. Mais si le mécontentement s’intensifie, cela peut engendrer une nouvelle rébellion, car les actes de banditisme déclencheront des représailles parmi la population et le cycle de la violence peut reprendre”.⁴⁴

Maman Abou, quant à lui, souligne la lassitude de la population après des années d’insécurité. “Les gens en ont marre de la guerre, durant la rébellion la population était prise en étau entre l’armée et les rebelles. La reprise de la guerre me semble difficile, en tout cas la population va tout faire pour s’y opposer, mais cela n’exclut ni actes de banditisme ni actes de mécontentement isolés.”⁴⁵

Pour le moment, les responsables de l’ex-rébellion s’en tiennent à des protestations verbales. C’est ainsi que, lors de la cérémonie du dernier désarmement des fronts rebelles en juin 2000, Sia Katou, le chef d’Etat major de l’UFRA lançait sur les ondes de la radio nationale un appel aux autorités: “Nous attendons du gouvernement qu’il fasse tout pour assurer que la décentralisation qui, pour les mouvements de résistance, constitue le pivot de tous les termes de l’accord de paix soit réalisé parce que, pour le moment, la décentralisation ne se trouve que sur le papier et elle doit devenir réalité.”⁴⁶ De même, en novembre 2000, dans une lettre adressée au Chef de l’Etat du Niger, le “Collectif des ex-combattants de l’ex-résistance armée touarègue” se plaignait du fait que “le déploiement des cadres et fonctionnaires touareg dans l’administration est insuffisant malgré ce qu’en disent les accords de paix. Au contraire on assiste à la situation inverse depuis maintenant deux ans. Il y a certes quelques cadres présents dans l’administration; mais ils ne sont pas là où ils peuvent donner le meilleur d’eux-mêmes.”⁴⁷

Au-delà de ces protestations verbales, les actes de banditisme isolés dans le nord Niger peuvent être expliqués par la présence d’ex-combattants qui n’ont pas été intégrés et qui sont d’autant plus frustrés que certains des chefs de la rébellion ont pu bénéficier, à la suite des accords de paix, de privilèges financiers et honorifiques. En effet, que ce soit au Niger ou au Mali, le gouvernement a réussi à éloigner certains leaders touaregs de leurs bases populaires en leur

⁴³ Associated Press, McKenzie G: Nigerien Warriors Growing Restless, 11 septembre 1999.

⁴⁴ Ag Solimane, A. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁴⁵ Abou, M., Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁴⁶ *BBC Summary of World Broadcasts*, 6 juin 2000.

⁴⁷ Collectif des ex-combattants de l’ex-résistance armée touarègue, Lettre au Président de la République du Niger, 20 novembre 2000 (document non publié).

offrant des postes ministériels, des situations enviables dans le commerce ou le tourisme et même de fortes sommes d'argent, comme le souligne un journaliste nigérien: "Quant aux chefs des fronts au nombre de 14, ils sont en train de percevoir leur prime de départ, cinq millions de francs C.F.A. par individu, depuis le 4 mai 2000."⁴⁸ De même au Mali, dès la signature du Pacte national au Mali et bien avant que la situation ne se calme sur le terrain, le gouvernement avait organisé "l'installation dans de somptueux hôtels de Bamako, de dirigeants des MFUA, signataires du Pacte, coupés des populations touarègues et maures survivant difficilement dans les camps de réfugiés."⁴⁹

Cette frustration a conduit certains ex-combattants à des actes de brigandage afin d'obtenir de leurs anciens chefs quelques avantages matériels. C'est en tout cas l'opinion rapportée par Marie Béjel, Présidente de l'Association Touaregs, qui mène depuis des années des actions de développement dans le nord Niger. Evoquant un séjour qu'elle a fait à Agadès en mars 2001, elle a dit: "Il y a eu récemment l'enlèvement durant quelques heures d'une touriste suisse et, selon ce qu'on m'a dit, cet acte était le fait d'ex-combattants qui voulaient obtenir de leur ancien chef quelques voitures. Ils les ont obtenues et ont libéré leur otage."⁵⁰

Si au Niger donc, pour le moment, la frustration ne dépasse pas les notes verbales ou des actes de banditisme isolés, le Mali a revécu récemment un cycle de violence opposant un groupe d'ex-rebelles à l'armée, ce qui ne s'était plus vu depuis l'accalmie de 1995. Ces incidents ont connu leur apogée en décembre 2000 lorsqu'un militaire malien a été tué et quatre enlevés par un groupe d'hommes dirigés par Ibrahim Bahanga, présenté par les autorités maliennes comme un ex-rebelle touareg qui avait été intégré dans l'armée malienne avant de désertir. Ibrahim Bahanga s'était illustré une première fois lors des élections municipales de juin 1999 en s'emparant de l'urne d'un bureau de vote, près de Ménaka, (à l'est de Kidal) et en faisant quelques prisonniers afin de demander un redécoupage des nouvelles entités administratives.

En ce qui concerne les faits de la fin de l'année 2000, plusieurs versions ont été données de cette affaire. Selon les militaires maliens, le groupe d'Ibrahim Bahanga était impliqué dans une série d'enlèvements et de vols de voitures, ce qui a poussé l'armée à engager, fin novembre 2000, une vaste opération militaire dans la région de Kidal. L'incident qui a causé la mort d'un militaire malien aurait eu lieu à la suite d'une attaque de ce groupe armé contre des soldats qui escortaient une équipe mobile de vaccination à Tin-Essako, dans la région de Kidal, à l'extrême-est du pays.⁵¹

Des sources proches des milieux touaregs donnent une toute autre version. Odile Hardy, qui mène depuis des années des actions de développement dans la région de Kidal, affirme que les militaires ont été attaqués par le groupe d'Ibrahim Bahanga parce que ceux-ci étaient allés

⁴⁸ Kaka M., Tous les fronts bientôt désarmés, *Le Républicain* [Niamey], 1-7 juillet 2000.

⁴⁹ Baqué P., Nouvel enlèvement des espoirs de paix dans le conflit touareg au Mali, *Le Monde diplomatique*, avril 1995.

⁵⁰ Béjel, M. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁵¹ Agence France Presse, Mali: Recherches pour retrouver quatre militaires enlevés dans le nord, 5 décembre 2000

chasser des animaux à la mitraille. “Les nomades présents dans la zone voient siffler les balles au-dessus de leurs têtes. Ibrahim Bahanga, qui n’est effectivement pas loin, entend les tirs et se précipite sur place, inquiet pour les familles qui nomadisent alentours.”⁵² Selon l’opinion d’Odile Hardy, ce serait donc afin de protéger ces familles que ce groupe armé s’en serait pris à la patrouille des militaires.

Pour Mahmoud-Alpha Maï ga du Ganda Koye, qui est revenu d’un séjour dans la région de Gao en mars 2001, ces troubles étaient prévisibles et sont lourds de menaces pour l’avenir:

L’affaire Bahanga n’est pas surprenante. Cela fait des années que des Touaregs intégrés ont déserté l’armée avec des armes. Ces actes de brigandages sont commis avec l’assentiment des leaders de l’ex-rébellion qui se sont reconvertis dans la politique. Mais nous les Songhaï , nous sommes prêts à nous défendre à nouveau, comme nous l’avons fait avec le Ganda Koye en 1994. Comme les mouvements de rébellion touaregs, nous avons conservé nos armes et nous ne laisserons pas faire si des groupes de brigands viennent nous attaquer et nous piller.⁵³

Quoi qu’il en soit de la réalité des événements, on retrouve ici en condensé un rappel des principales étapes de la rébellion des années 1990 au nord Mali: une insécurité dans le nord du pays causée par un petit mouvement de protestation armé suivi d’un déploiement de troupes qui ne peuvent venir à bout d’un ennemi insaisissable, un risque de voir émerger parmi les populations sédentaires noires un mouvement d’auto-défense pour se protéger de la rébellion et pour finir l’intervention d’un médiateur étranger. Dans ce cas, c’est à nouveau l’Algérie qui a négocié avec Ibrahim Bahanga la libération des quatre soldats maliens. Le rôle de l’Algérie a d’ailleurs été nettement souligné par la présence de l’ambassadeur de ce pays au Mali dans l’avion qui a ramené les otages de Kidal à Bamako.⁵⁴

La situation s’est apaisée pour le moment, mais si les informations d’Odile Hardy sont correctes, cela pourrait ne pas durer longtemps. Selon elle, au cours des raids militaires menés par l’armée malienne pour trouver le repaire d’Ibrahim Bahanga, “de nombreux incidents ont eu lieu au sein des bataillons militaires et des casernes entre militaires du Sud et Touaregs intégrés dans les forces armées: brimades injustifiées, accusation de soutenir les rebelles, de les épargner, de les renseigner, de leur fournir armes et munitions.”⁵⁵ Si ces informations étaient confirmées par d’autres sources, de tels événements pourraient remettre en cause bien des acquis obtenus au cours de ces six dernières années.

Indépendamment de cet incident très grave, d’autres observateurs indépendants qui se sont rendus au Mali récemment ont noté des signes inquiétants de frustration. Un journaliste français,

⁵² Hardy, O., Détails des événements récents survenus dans le Nord du Mali, février 2001 (document non publié)

⁵³ Maï ga, M.A. Entretien personnel, Paris, avril 2001

⁵⁴ Agence France Presse, Mali: Libération de dix militaires kidnappés dans le nord, 25 février 2001

⁵⁵ Hardy, O.

Yves Hardy, a écrit en avril 2001: “Au total, les laissés-pour-compte de la réinsertion sont légion. La population touarègue attend toujours les retombées de la paix.” Et le journaliste conclut son article ainsi: “Visiblement, les oubliés du nord Mali attendent des mesures significatives, les moyens d’un surcroît d’autonomie en particulier. La rhétorique officielle de l’intégration ne suffit plus à calmer les esprits. Mais a-t-on pris à Bamako et ailleurs toute la mesure des impatiences?”⁵⁶

Si comme au Niger, la majorité des populations au Mali qui ont soutenu la rébellion ne semblent pas prêtes à reprendre les armes, il y a donc urgence à répondre à leurs attentes et c’est là tout le rôle que doivent pleinement jouer les autorités de Niamey et de Bamako mais aussi les bailleurs de fonds et les ONG de développement qui travaillent depuis des années sur le terrain. Nous allons maintenant examiner le rôle joué par cette aide internationale qui est si vitale pour la stabilité de ces régions.

6. L’Aide internationale et l’action des ONG

Les accords de paix qui ont mis un terme au conflit au Mali et au Niger comportaient des projets économiques très ambitieux de réinsertion économique et de développement des régions nord et est de ces deux pays. Le coût de tels projets ne pouvait à l’évidence être supporté par les économies fragiles des Etats concernés. L’aide de bailleurs de fonds étrangers, des organismes de l’ONU et des organisations non-gouvernementales s’avérait indispensable. Or cette aide a mis beaucoup de temps à arriver, pour diverses raisons, notamment l’insécurité persistante et le manque d’intérêt montré par certains Etats.

Finalement, lorsque le calme est revenu sur le terrain, l’aide internationale est arrivée et de nombreux projets de grande échelle ont pu débuter, notamment en faveur des réfugiés rentrant au pays. De nombreuses ONG continuent ce travail indispensable au maintien de la stabilité de ces régions où tant de promesses ont été faites afin d’obtenir la fin de la rébellion armée. Cependant, dans bien des domaines clé, les besoins étaient si grands que les attentes sont encore loin d’être satisfaites. Afin d’avoir une idée des projets et des besoins en cours, nous avons interrogé certains acteurs du développement qui travaillent au Niger et au Mali. Certains vivent sur le terrain, d’autres y ont fait de fréquents séjours, ce qui a accru leur expérience déjà longue en matière de projets de développement. Toutes les personnes interrogées se sont rendues sur place durant le premier trimestre 2001 et ont donc pu nous donner une vision récente de la situation actuelle sur le terrain.

6.1. Une aide tardive mais de grande échelle

L’arrivée de l’aide a été retardée dans les deux pays pour des raisons différentes, même si dans les deux cas l’insécurité continuelle a constitué un sérieux problème.

⁵⁶ Hardy Y., Mali, Les Touaregs ont le blues, *Croissance*, avril-mai 2001

Au Mali, le retard de cette aide économique semble due au désintérêt ou tout au moins à la réticence de certains Etats clés de saisir immédiatement l'occasion qui était fournie par la signature du Pacte national, en avril 1992, pour mettre en place des projets de développement. Cette réticence des bailleurs de fonds a été dénoncée, en juillet 1992, par Tiébilé Dramé, le ministre malien des Affaires Etrangères du gouvernement de transition, qui avait négocié le Pacte national, dans un article publié dans *Le Républicain* (Bamako):

Le Pacte national fixe le cadre et les conditions d'une paix durable dans les régions du Nord. Mais il a un coût. Le monde entier est sensible au sort des Touareg. Mais que constatons-nous quand il s'agit de la mise en oeuvre de la paix? A ce jour, le Mali est seul - avec l'Algérie - à faire face aux incidences financières de l'application du Pacte. Pire, lors des récentes négociations de Washington, entre les autorités maliennes et les institutions de Bretton Woods, l'intransigeance de celles-ci sur la masse salariale compromet l'incorporation des éléments des anciennes forces rebelles dans l'armée nationale. Or ce point est l'une des pierres angulaires du dispositif sécuritaire et conditionne le retour définitif de la paix.⁵⁷

Le Mali s'est donc trouvé dans un cercle vicieux: L'absence d'aide économique nourrissait le mécontentement des populations et des ex-combattants dont certains ont repris les armes. Cela a entretenu l'insécurité, qui, à son tour, a suscité la réaction violente de certains secteurs au sein de l'armée et parmi les populations sédentaires hostiles dès le départ au Pacte national. Il en est résulté de grandes violences, ce qui a retardé tout plan d'aide d'ensemble de la communauté internationale. Ce n'est ainsi qu'en juillet 1995, soit trois ans après la signature du Pacte national, qu'a eu lieu à Tombouctou une conférence réunissant le gouvernement malien et les partenaires au développement du nord Mali. Cette conférence a été rendue possible à la suite d'un accord intervenu entre les mouvements rebelles touaregs et le Ganda Koye qui a entraîné le calme dans ces régions.

Cela a ouvert la voie à la mise en oeuvre de certaines des plus importantes mesures prévues par le Pacte national. Le rôle important du HCR dans le programme de rapatriement a déjà été décrit plus haut (Section 4). Dans le cadre du Programme d'Appui à la réinsertion socio-économique des Ex-combattants du nord-Mali (PAREM), financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de nombreux ex-combattants ont reçu de l'aide et des programmes ont également été mis en place afin de soutenir les réfugiés qui rentraient soit de manière spontanée soit sous l'égide du HCR. L'aide apportée par les organismes onusiens (HCR, UNDP et le Programme alimentaire mondial - PAM) ainsi que d'autres projets tel que l'important Programme Mali-Nord (PMN) financé par l'agence

⁵⁷ Dramé, T., Question touareg: la communauté internationale veut-elle la paix ? *Le Républicain* [Bamako], 16 septembre 1992

allemande de coopération technique, la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) ont été étudiés en détail dans d'autres documents.⁵⁸

⁵⁸ Voir Sperl S., *International Refugee Aid and Social Change in Northern Mali*, New Issues in Refugee Research, Working Paper No 22, Genève: HCR, juillet 2000

Dans cette étude, nous allons simplement souligner deux éléments qui ont déterminé les choix d'action du HCR et d'autres organismes d'aide:

- La nécessité de fournir de l'aide non seulement aux réfugiés rapatriés et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays qui rentraient chez elles mais d'étendre l'assistance à toutes les populations locales qui souffraient d'une égale manière du manque d'infrastructures dans les domaines de l'accès à l'eau, à la santé et à l'éducation.
- La nécessité d'aller au-delà du travail d'assistance à court-terme et d'investir dans des projets de développement durables.

Le premier point a été considéré comme essentiel afin d'éviter des frictions entre les personnes qui revenaient d'exil et qui recevaient une aide internationale et celles qui étaient restées sur place, notamment la population sédentaire des Songhaï au Mali. Ce dernier groupe aurait pu à juste titre ressentir l'inégalité en terme d'accès à l'aide alors qu'ils pâtissaient de manière égale du manque d'investissements de l'Etat dans leurs régions éloignées. Cela explique pourquoi le HCR a pris la décision suivante: "Les programmes d'assistance du HCR, par exemple, ne font aucune distinction entre les anciens réfugiés, les personnes déplacées revenant chez elles et la population résidente car les besoins de ces différents groupes sont essentiellement les mêmes."⁵⁹

De plus, les organismes onusiens et les ONG ont très vite compris qu'il fallait dépasser le stade de l'assistance à court terme et s'investir dans de réels projets de développement durable. Comme les réfugiés maliens avaient connu dans leur pays d'exil des conditions sanitaires et alimentaires bien meilleures que celles dont ils bénéficiaient dans leurs régions d'origine, il était essentiel de développer de telles infrastructures pour les encourager à rentrer chez eux. C'est cela qui a conduit le HCR à poursuivre six mois encore sa mission alors que l'organisation avait prévu initialement de se retirer de la région fin 1998 puisque les opérations de rapatriement avaient été achevées. Le HCR a expliqué les raisons de son choix par la nécessité de réduire les disparités entre la région autour de Tombouctou qui était beaucoup plus prospère (grâce à la présence de nombreux programmes de développement) et les régions beaucoup plus isolées et vulnérables de Gao et surtout de Kidal, à l'extrême nord-est du pays.

Dans son appel global 1999, le HCR précise: "Le HCR contribue à la réintégration durable, par des projets de petite ampleur, mais d'un bénéfice direct et immédiat, en faveur des groupes vulnérables de rapatriés et des communautés d'accueil dans les régions de Gao et Kidal, dans le nord-est du pays. Ces projets se concentrent sur l'auto-suffisance ainsi que sur l'eau, la santé et l'éducation."⁶⁰

⁵⁹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*, Genève, 1997, <http://www.unhcr.org/refworld> [accédé à ce site le 30 mai 2001], Box 4.1: The Tuareg Repatriation

⁶⁰ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Appel Global 1999*

Après le retrait du HCR du nord Mali en juin 1999, d'autres organisations, comme par exemple Action contre la Faim, Médecins du Monde, l'Agence pour la coopération et la recherche en matière de développement, GTZ, Africare, Vision mondiale, ou l'AMI ont continué leur travail de développement sur le terrain.

En ce qui concerne le Niger, le retard de l'aide internationale s'explique presque entièrement par la grande instabilité politique intérieure qui a conduit à deux coups d'Etat militaires en janvier 1996 et avril 1999. A la suite des accords de paix de 1995, les bailleurs de fonds du Niger avaient promis une aide de 18,5 milliards de francs C.F.A. (28 millions d'euros) mais cette aide a été gelée par de nombreux Etats lorsque le processus démocratique a brutalement été interrompu en janvier 1996. Depuis le retour d'un régime civil à la suite d'élections démocratiques en novembre 1999, la coopération internationale a repris, comme le constate le rapport du Département d'Etat américain consacré à l'an 2000: "La suspension temporaire de l'aide étrangère en 1999 a limité la capacité du gouvernement à remplir ses engagements envers les anciennes zones rebelles. Au cours de l'année, l'aide étrangère a repris et la région reçoit à nouveau de l'assistance."⁶¹

En dépit de cette suspension temporaire, l'aide n'a pas été totalement interrompue à la suite des deux coups d'Etat. Par exemple, en septembre 1999, l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO) a annoncé que quelque 70.000 personnes dans les districts nord de Tahoua et d'Agadès allaient recevoir une aide d'un montant de 280.000 euros, qui serait distribuée par le biais d'agences comme Action contre la faim et Première Urgence. "Ce montant représente la quatrième étape de l'aide fournie depuis 1997 en soutien au processus de paix", a annoncé un membre de cette organisation.⁶² Le retour à un ordre démocratique a aussi encouragé d'autres initiatives destinées à soutenir la réintégration des ex-combattants. Par exemple, en février 2000, le PNUD a financé, à Tahoua, un séminaire de formation à l'intention de quelque 50 anciens chefs de la rébellion touarègue qui visait à les aider à se réinstaller dans la vie civile en leur donnant des notions relatives aux lois fiscales et aux questions administratives et commerciales.⁶³

6.2. Besoins actuels et à venir: le point de vue de certains acteurs du développement

Plutôt que d'énumérer une liste de projets particuliers, cette étude a cherché à recueillir l'opinion de personnes directement engagées sur le terrain dans le domaine du développement. Toutes ces personnes se sont rejointes sur certains points clés:

⁶¹ United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2000: Niger*, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2001

⁶² United Nations Integrated Regional Information Network for West Africa, Niger: ECHO to Send Aid to Thousands in the North, 9 septembre 1999

⁶³ *BBC Summary of World Broadcasts*, Niger: Former Tuareg Rebels Attend Training Workshop on Social Reintegration, citant PANA, Dakar, 8 février 2000

- La priorité doit être donnée aux micro-projets où l'on peut mieux contrôler l'utilisation de l'aide et son efficacité.
- Il est essentiel de consulter la population et de tenir compte des coutumes et des pratiques locales avant l'élaboration de tout projet.
- Il est essentiel d'éviter toute distinction en matière d'aide entre les anciens réfugiés et personnes déplacées qui sont revenues dans leurs lieux d'origine et la population résidante.
- Si l'on veut éloigner la menace d'un retour à l'insécurité et à la violence, il est vital de poursuivre les efforts de développement afin d'éviter le découragement des responsables communautaires et de la population qui ont cru aux promesses faites par le gouvernement et qui n'ont pas encore recueilli les réels bénéfices économiques de la paix.

La nécessité de micro-projets bien ciblés et gérés de manière sérieuse s'explique par la crainte fondée que cet argent ne soit détourné ou utilisé pour financer des frais administratifs ou le salaire d'experts au lieu de bénéficier à la population. Pour cela, il faut éviter de multiplier les intermédiaires, ce qui accroît toujours les risques de détournement possible.

Le besoin de consulter les populations concernées a été bien compris par le HCR tout au long de son opération de rapatriement de réfugiés au Mali. Dans son rapport global pour l'année 1999, l'organisme onusien précise: "Pour toucher le maximum de rapatriés, le programme s'est concentré sur la participation de la communauté [pour la distribution de l'aide et la formulation des projets]."⁶⁴

Mais cela n'a pas toujours été le cas pour d'autres organisations. C'est ainsi que le Front populaire de libération nord Niger a manifesté sa frustration, en octobre 1998, dans un rapport sur les activités des ONG:

Nous avons inscrit la décentralisation dans nos objectifs pour nous permettre de traiter directement avec les bailleurs de fonds, en vue de développer nos régions respectives. Nous n'accepterons plus aucun intermédiaire. Nous rappelons aux ONG deux choses:

- Le développement de la zone pastorale ne peut se faire par une ONG parachutée sur les populations sans leur aval;

⁶⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Rapport global 1999*

- En ce qui concerne les interventions des techniciens, celles-ci doivent se faire d'un commun accord avec les populations dans un cadre de consultation et de partenariat.⁶⁵

Afin de mieux comprendre quels sont les besoins réels de la population, nous avons interrogé quelques acteurs directs du développement au Niger et au Mali dans l'espoir que leurs expériences puissent enrichir de futurs projets. Leurs opinions sont regroupées en trois catégories, qui correspondent aux trois besoins essentiels que ces différentes régions ont en commun:

6.2.1. L'approvisionnement de l'eau

L'accès à l'eau est essentiel pour pouvoir élever des troupeaux, pour l'agriculture aussi bien que pour la création d'écoles ou de postes sanitaires et, dans son programme de rapatriement au Mali, le HCR en a fait une de ses priorités. "Les projets dans le secteur de l'eau ont représenté de loin la contribution la plus importante du HCR. Ils ont notamment consisté à construire 131 puits, percer 57 trous de forage et installer 72 pompes à eau dans plus de 200 sites."⁶⁶

Cette question de l'eau est particulièrement d'actualité, notamment au Niger, où des risques de sécheresse pourraient survenir bientôt. Adouma Abdourahmane, un Touareg nigérien, licencié en géographie qui a investi dans un jardin de deux hectares à 180 km d'Agadès, exprime une réelle inquiétude: "L'année passée, il a peu plu, cette année s'il ne pleut pas en juin, juillet et août, ce sera catastrophique. Certains voient déjà apparaître le retour des cycles de sécheresse qui ont décimé la région dans les années 70 et 80."⁶⁷ Ces problèmes d'eau ont conduit des nomades à reprendre le chemin de l'exil comme l'a noté Alhassane Ag Solimane: "Comme il n'a pas plu, il n'y a pas eu de récoltes et le prix du sac de mil a augmenté énormément et au cours de l'année 2000 certains sont retournés en Libye et en Algérie."⁶⁸

La faible pluviométrie de l'année dernière au Niger a déjà un sérieux impact parce que les réserves de vivres insuffisantes et la hausse des prix des denrées alimentaires ont conduit des milliers de personnes à fuir vers les villes. Le journal *Le Républicain* (Niamey) annonçait, en avril 2001, sous le titre alarmant de "La famine menace" que près de 4.000 villages répartis dans plusieurs zones du pays, au nord, à l'est et au sud "sont devenus des villages fantômes où tous les habitants ont vidé les lieux". Le journal précisait que des familles entières fuyant la famine "ont entamé la longue et périlleuse marche vers les centres urbains ou en direction des pays voisins."⁶⁹ Le gouvernement nigérien cherche à envoyer actuellement quelque 40.000

⁶⁵ Front Populaire de Libération Nord Niger, Rapport de gestion des projets et ONG intervenant dans l'Azawak, 15 octobre 1998 (document non publié)

⁶⁶ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Rapport global 1999*

⁶⁷ Abdourahmane, A. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁶⁸ Ag Solimane, A. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁶⁹ Allakaye, J.S., La famine menace, *Le Républicain* [Niamey], 19 avril 2001.

tonnes de vivres vers ces zones sinistrées mais cela ne couvrirait même pas la moitié des besoins actuels, il faut donc que l'aide internationale se mobilise d'urgence.

Au Mali, la situation semble pour le moment moins préoccupante même si Odile Hardy a noté en mars 2001 que dans la région de Kidal, "les nomades ont été obligés de modifier leurs parcours et ils vivent sur les pâturages de 1999 qui ont été tellement abondants que même secs, les animaux peuvent en manger. Mais si cette année, il ne pleut pas, ce sera dramatique."⁷⁰

Des organismes de l'ONU et beaucoup d'ONG sont actives sur le domaine de la prospection et du creusement de puits mais les besoins sont immenses, comme le précise Adouma Abdourahmane:

La population n'a pas les moyens de cimenter des puits or le ciment est la pièce maîtresse, les gens peuvent creuser des puits artisanaux mais il faut du ciment. Les bailleurs de fonds, notamment la coopération française et allemande a mis sur pied le "Projet nord Niger" et avec des ONG d'exécution comme "Première Urgence" mais cela se fait au compte goutte et les besoins sont immenses. Souvent les études sont très longues et beaucoup d'argent est dépensé en véhicules et en experts.⁷¹

Il est aussi important de tenir compte des réalités sociologiques et culturelles locales, comme le souligne Marie Béjel: "Si une ONG arrive quelque part et construit un puits pastoral sans se concerter avec les populations, lorsque se présente un problème de fonctionnement, les populations locales ne vont pas le réparer car elles estiment que le puits appartient à la personne qui l'a construit. Il faut donc faire participer la population au creusement des puits afin qu'elle les considèrent comme leur appartenant et qu'ils se donnent donc le droit de le réparer."⁷²

Un autre problème peut surgir si l'on ne respecte pas la conception locale de la terre comme l'explique Alhassane Ag Solimane: "Les Touaregs nomades restent sur un même territoire. Quand une ONG propose un puits ou un forage, ils peuvent s'opposer à ce projet car cette nouvelle source d'eau va attirer des gens de loin avec leurs troupeaux qui peuvent manger leurs pâturages. Il faut donc aller voir chaque campement traditionnel et leur donner le puits à eux. L'idéal serait que chaque territoire ait son puits."⁷³

Il ne s'agit donc pas seulement d'un problème de respect envers ces populations locales. Ces questions ont eu des incidences sur l'échec d'un projet qui peut engloutir de larges sommes d'argent pour des résultats très décevants.

⁷⁰ Hardy, O. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁷¹ Abdourahmane, A, Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁷² Béjel, M. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁷³ Ag Solimane, A. Entretien personnel, Paris, mars 2001

6.2.2. *Le problème de l'éducation*

On l'a vu plus haut, longtemps les familles nomades ont refusé l'enseignement scolaire pour leurs enfants mais l'épreuve des sécheresses leur a fait sentir le besoin de former des cadres et des personnes capables de s'adapter aux conditions modernes de vie. Ce besoin s'est fait encore plus sentir avec l'arrivée de la décentralisation, qui a déjà été introduite au Mali. En effet, quelques Touaregs ont été élus à d'importantes responsabilités administratives mais certains d'entre eux sont analphabètes et ne parlent que le tamacheq. Cela signifie qu'ils ne peuvent lire les textes administratifs sans l'aide de conseillers venus du Sud ou de sédentaires scolarisés.

Plusieurs organismes onusiens et des ONG se sont consacrées au développement de structures scolaires. Les exemples qui suivent illustrent deux approches différentes des besoins des populations nomades.

A partir de 1993, au Niger, dans la région d'Agadès, l'Association Touaregs, dirigée par Marie Béjel, a commencé à créer un système de classes pour enfants ruraux nomades ou semi-nomades. L'association a choisi des classes mobiles afin de ne pas séparer les enfants de leurs familles, ce qui a créé des problèmes dans le passé. Dans un rapport d'avril 2001, l'Association a expliqué: "Les classes se démontant et se remontant facilement, il est prévu qu'elle puissent bouger et s'installer là où les campements doivent aller vivre. Elles ne comportent pas de pensionnat. Tous les enfants vivant dans un rayon de 4 km autour de la classe peuvent se rendre à l'école, et avoir le bénéfice d'une vie familiale normale et de l'apprentissage à l'activité économique des parents."⁷⁴

Au contraire, dans la région de Kidal, au Mali, une autre association, "Les Enfants de l'Adrar des Iforas", dirigée par Odile Hardy, a opté pour la solution de l'internat. Cette association a rejeté l'idée des écoles mobiles pour différents motifs. Tout d'abord, disent les responsables de cette association, "les familles nomades se déplacent seules ou à deux/trois familles, rarement davantage... Aussi une école 'mobile' ne pourrait s'adresser qu'à un petit nombre d'enfants." Mais surtout souligne cette association: "une classe installée au milieu ou proche d'un campement ne peut se concentrer sur l'étude, en raison de la proximité de la famille. En milieu africain, les enfants sont généralement mis à contribution par les parents pour les corvées quotidiennes. Aussi, dans une classe 'mobile', les élèves auraient du mal à se concentrer sur l'étude."⁷⁵

Cependant dans les deux cas mentionnés ci-dessus, l'enseignement fourni est radicalement différent du modèle colonial puisque les cours, tout en étant basés sur le programme national de l'école publique nigérienne ou malienne, sont donnés par des instituteurs, qui sont originaires de la région et peuvent donc enseigner à la fois en français et en tamacheq. Le but est donc, non

⁷⁴ Association Touaregs: Les projets de l'Association Touaregs: document de synthèse, avril 2001, (document non publié)

⁷⁵ Enfants de l'Adrar des Iforas, Groupe scolaire pilote de Tinzaouaten, avril 2001 (document non publié)

pas d'assimiler ces populations à une culture dominante qui leur est étrangère mais de préserver l'identité des populations nomades et les valeurs fondamentales de leur culture.

6.2.3. *Les besoins sanitaires*

Les besoins en infrastructures et en personnel sanitaires, déjà sensibles dans toutes les régions du Mali et du Niger sont encore plus évidents dans les régions éloignées du nord et de l'est, qui ont très peu bénéficié d'investissements en matière de santé. Les structures de santé rurales sont très rares et les personnes nécessitant de soins doivent parcourir de longues distances pour recevoir un traitement. De plus, le personnel formé est peu nombreux.

Pour Alhassane Ag Solimane, qui a longtemps travaillé pour l'AMI dans la région d'Agadès, au Niger: 'l'orientation vers laquelle il faudrait maintenant se tourner c'est la création de centres sanitaires de brousse, il faut créer des agents mobiles de santé qui se déplaceraient sur des chameaux et pourraient avoir accès aux malades.'⁷⁶

Actuellement, les personnes malades vivant dans ces zones éloignées ont très peu accès aux soins médicaux. Dans la vaste région de l'Aïr, au Niger, il y a quelque 30 infirmiers d'Etat mais ils ne se déplacent pas et ils font payer leurs services. Pour être efficace, ce système de santé doit être beaucoup plus mobile. Dans son rapport d'avril 2001, l'Association Touaregs indique: 'A notre connaissance, deux infirmiers indépendants vivant dans l'Aïr [région du nord Niger qui comprend notamment la zone d'Agadès] soignent les habitants de leur région en pratiquant les tournées à chameau et à moto, et répondant aux urgences [ce qui met au moins 48h].'⁷⁷ Ces deux infirmiers ne font pas payer les malades ni pour leur travail ni pour les médicaments et leur mobilité leur permet d'atteindre des personnes vivant dans des zones éloignées où n'existent aucune autre structure médicale.

Les besoins sont énormes et aucune aide ne peut être attendue de l'Etat central, comme le souligne un article du journal nigérien, *Alternative*: 'Les moyens demeurent insuffisants, voire dérisoires pour mener à bien une politique sanitaire à la hauteur des problèmes qui minent la région [d'Agadès]. 'Nous avons besoin de bailleurs de fonds qui puissent soutenir conséquemment nos efforts.... La Direction départementale de la Santé et les autres districts sanitaires demeurent amorphes au plan financier, organisationnel, infrastructurel et logistique', souligne l'adjoint du Directeur départemental de la santé, M. Djadi Dan Baki.'⁷⁸

Cela montre à quel point il est important que les agences d'aide soutiennent toutes les populations vivant dans ces zones éloignées et ne fassent aucune discrimination entre les réfugiés ou les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui reviennent chez eux et la population résidante qui souffre des mêmes problèmes d'infrastructure.

⁷⁶ Ag Solimane, A. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁷⁷ Association Touaregs

⁷⁸ Cissé, S.M., Santé publique à Agadez: le calvaire des populations, *Alternative*, 15 septembre 2000

Certaines ONG, comme l'AMI, sont actives à la fois au Niger et au Mali. Au Niger, cette organisation a formé des sages-femmes et a réhabilité la maternité de l'hôpital d'Agadès. Au Mali, cette ONG a créé un dispensaire à Kidal et mis en place des formations d'infirmiers à Bamako.

Le soutien d'organismes d'aide internationaux est d'autant plus essentiel au Mali où, du fait de la décentralisation, les structures sanitaires dépendent financièrement maintenant des autorités locales qui ont très peu de ressources. En octobre 2000, un article paru dans *Le Republicain* (Bamako) notait que "certaines communes rurales n'ont même pas de local approprié pour l'exercice des fonctions que doit assumer l'organe exécutif".⁷⁹

Les organismes d'aide doivent donc prendre en compte cet nouveau facteur de la décentralisation et s'assurer que leurs actions aident les autorités locales dans leur immense responsabilité en matière de développement. Le PAM a pris conscience de cela et cette organisation a souligné dans son "Programme de Pays Mali (1999-2002)" la nécessité de "l'adaptation des stratégies et des moyens du programme de pays au processus de décentralisation censée aboutir à une meilleure coordination et une plus grande participation des populations. Les nouvelles collectivités décentralisées disposent en effet d'importantes attributions en matière de sécurité alimentaire, d'éducation et de santé."⁸⁰

6.3. Les dangers inhérents à un retrait des organismes d'aide

A tous les niveaux donc, les besoins sont énormes et, si l'on veut que la stabilité actuelle ne soit pas menacée, il faut absolument que les organismes d'aide continuent à s'investir dans des projets de développement. Or, certains organismes ont été tentés de se retirer soit temporairement soit définitivement de ces régions périphériques du Niger et du Mali pour des raisons diverses, à cause de considérations financières internes, de la persistance d'une insécurité résiduelle ou parce qu'elles étaient insatisfaites face au détournement de l'aide qui ne parvenait pas aux réels destinataires.

C'est cette dernière raison qui semble expliquer le retrait partiel du PAM qui finançait les cantines scolaires dans des écoles du nord Niger. Ce programme est essentiel car sans cantines, les enfants de familles nomades peuvent être privés de nourriture puisque leurs parents, qui suivent les parcours de leurs troupeaux, ne peuvent leur apporter leurs repas. Le PAM a souligné l'importance de cette action dans son "Programme de Pays - Niger (1999-2002)": "L'aide du PAM aux cantines scolaires appuie cet effort de développement des ressources humaines. Il s'agit de garantir une éducation de base aux enfants issus des milieux nomades et

⁷⁹ Sanogo, K., Décentralisation: un processus pour tous, *Le Republicain* [Bamako], 27 octobre 2000.

⁸⁰ Programme alimentaire mondial, *Field Operations: Mali: Objectives of WFP Assistance*, Rome, décembre 2000, <http://www.wfp.org/mali> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

transhumants et de leur inculquer les connaissances nécessaires pour qu'ils puissent participer plus tard au processus de développement social et économique du pays."⁸¹

Cependant, vers la fin de l'an 2000, le PAM a cessé de fournir de la nourriture à certaines cantines scolaires dans le nord Niger, à la suite apparemment d'un trop grand détournement de cette aide. Cette suppression de l'aide aux cantines scolaires, même si elle n'est pas effective à l'échelle de tout le pays, pourrait avoir des conséquences catastrophiques, comme le confirme Adouma Abdourahmane: "Si le PAM se retire vraiment, des écoles vont devoir fermer et le taux de scolarisation va baisser, car on peut créer des écoles, mais sans cantines, il n'y aura pas d'élèves."⁸²

L'autre grande raison du retrait temporaire de quelques ONG ou de l'hésitation d'autres organisations à s'impliquer dans des actions de terrain demeure la violence dite "résiduelle" qui n'a jamais pu être vaincue, ni au Niger ni au Mali. Ainsi en 1999, l'organisme américain, Care International, s'est retiré durant quelques mois du nord Niger pour des problèmes de sécurité. De même, dans la région de Gao, au Mali, l'organisation française, Action contre la Faim (ACF), s'est momentanément retirée à la suite d'une attaque perpétrée sur un des membres de cette ONG par des "bandits".⁸³

Dans ce contexte, l'incident le plus grave de ces dernières années, a été l'enlèvement, en 1997, d'un coopérant canadien, Serge L'Archer, détenu durant près de deux mois par des rebelles toubous dans le Kawar, au nord-est du Niger. Il est clair que de tels événements ont pu dissuader certaines ONG d'intervenir sur le terrain alors qu'il y a urgence à aider au développement de ces régions, comme le souligne le journaliste Moussa Kaka dans un article publié en juin 2000: "Pour peu que la paix revienne au Kawar, les salines et les palmeraies délaissées de Séguidine pourraient être réhabilitées, quand bien même certains bailleurs de fonds ont toujours en mémoire cette douloureuse prise d'otage du seul coopérant canadien qui luttait contre la malnutrition dans le vaste Kawar."⁸⁴

En 1999, le HCR a, lui aussi, reconnu publiquement dans son appel de fonds pour le Mali que "la présence de bandits, qui souvent sont des anciens combattants désœuvrés, décourage les initiatives de développement et le soutien extérieur."⁸⁵

L'organisme onusien a, cependant, mis en garde, dans ce même texte, contre toute tentation de désengagement de la part des organismes d'aide: "Le banditisme dans le nord-est menace la sécurité, mais l'inaction représenterait un danger plus grand encore pour le maintien de la paix. Si les communautés de rapatriés de Gao et Kidal ne reçoivent pas une assistance qui favorise

⁸¹ Programme alimentaire mondial, *Field Operations: Niger: Objectives of WFP Assistance*, Rome, décembre 2000, <http://www.wfp.org/mali> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

⁸² Abdourahmane, A. Entretien personnel, Paris, mars 2001

⁸³ United Nations Integrated Regional Information Network for West Africa, Mali: French NGO Suspends Operations, 23 mars 1998

⁸⁴ Kaka, M., Tous les fronts bientôt désarmés

⁸⁵ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Appel global 1999*

leur autosuffisance et encourage la réconciliation, on pourrait assister à une résurgence des tensions qui ont engendré la rébellion armée au début des années 90.”

7. Conclusion

La résolution des conflits nés des rébellions au Mali et au Niger est généralement considérée comme un exemple de réussite et cela est vrai, si l'on compare avec d'autres conflits africains à connotation séparatiste ou autonomiste comme ceux qui déchirent encore la Casamance (au sud du Sénégal) ou le sud Soudan. On peut réellement noter avec satisfaction que ces deux conflits ont trouvé une fin pacifiquement négociée. Ces succès ont été rendus possibles grâce à la fois à l'action de pays médiateurs et à la volonté des deux parties d'accepter un compromis basé sur l'idée que l'on pouvait à la fois préserver l'unité nationale et permettre aux régions déshéritées du nord et de l'est de ces pays de rattraper leur retard historique en termes de développement économique.

Dix ans après le début de ces rébellions et en dépit d'un calme apparent, la situation demeure fragile car les populations concernées n'ont pas encore recueilli les fruits de la paix. Les rébellions du début des années 1990 ont pris les gouvernements maliens et nigériens mais aussi la communauté internationale par surprise et il s'agit de tirer les leçons du passé afin d'éviter de nouveaux troubles qui pourraient conduire à d'autres exodes de populations.

On l'a vu, ces exodes ont été causés à la fois par des sécheresses et par des mouvements de protestation armés nés de la frustration de populations qui se sentaient délaissées et qui voyaient l'aide internationale qui leur était destinée détournée par des fonctionnaires véreux. Ces deux éléments de risques demeurent présents, au moins à l'état latent. Une réponse urgente de la part de la communauté internationale est nécessaire pour faire face à la menace de sécheresse et aux récents mouvements de populations de grande échelle qui ont fui les zones touchées par la pénurie alimentaire au Niger. Quant à la frustration persistante des populations, elle est évidente aux yeux de tous les observateurs qui sont récemment revenus de ces deux pays. Même au Mali, où la décentralisation a déjà été mise en place, la population locale n'a pas encore vu des signes annonciateurs du développement promis par ces changements politiques, faute de moyens accordés aux pouvoirs locaux nouvellement élus.

La communauté internationale qui s'est largement impliquée dans le financement de programmes d'aide à la réinsertion des réfugiés et des ex-combattants doit continuer ses efforts et ne pas croire que la stabilité actuelle est acquise à jamais. Certes, il ne semble pas probable, au moins dans l'immédiat, que l'on se retrouve avec des Fronts de rébellion bien organisés mais l'exemple du groupe d'Ibrahim Bahanga au Mali, fin 2000, montre que la situation peut se détériorer très vite avec son cycle infernal des attaques et des représailles de l'armée ou de milices d'auto-défense.

Les organismes d'aide internationaux se doivent de tenir compte de ces dangers potentiels et doivent poursuivre leurs efforts sur le terrain afin que cette décentralisation qui a vu le jour au Mali et qui pourrait advenir au Niger apporte avec elle les promesses de développement qui ont convaincu les Fronts de la rébellion de renoncer à la violence et de déposer les armes, une fois

pour toutes. Pour le moment, la majorité des populations concernées considèrent que la rébellion appartient au passé et qu'il faut se consacrer de manière prioritaire au développement de leur région. Mais il faut se souvenir que tous les anciens acteurs du conflit armé, notamment les ex-rebelles eux-mêmes et les anciennes milices d'auto-défense ont gardé une large partie de leurs armes. Si le développement économique tant attendu n'arrive pas bientôt, le risque de reprise de la violence ne peut être exclu.

8. Bibliographie

- Agence France Presse, Mali: Libération de dix militaires kidnappés dans le nord, 25 février 2001
- _____, Mali: Recherches pour retrouver quatre militaires enlevés dans le nord, 5 décembre 2000
- _____, Burkina Faso: Les Touaregs réfugiés au Burkina Faso hésitent à rentrer au Mali, 25 décembre 1996
- _____, Niger: L'ex-rébellion touarègue 'heureuse' du coup d'Etat, 30 janvier 1996
- _____, Niger: Le Président Ousmane opposé à la 'partition' du pays, 6 mars 1994
- _____, Mali: Un dirigeant touareg demande un statut particulier pour les régions du Nord, 30 juillet 1991
- _____, Mali: Le problème touareg reste 'l'une des plaies majeures de notre pays', selon le président Touré, 11 juillet 1991
- Allakaye, J.S., La famine menace, *Le Républicain* [Niamey], 19 avril 2001
- Associated Press, McKenzie G., Nigerien Warriors Growing Restless, 11 septembre 1999
- Association Touaregs, Les projets de l'Association Touaregs: document de synthèse, Avril 2001 (document non publié)
- Baqué, P., Nouvel enlèvement des espoirs de paix dans le conflit touareg au Mali, *Le Monde diplomatique*, avril 1995
- BBC Summary of World Broadcasts*, Niger: Disarmament of Armed Groups Reaches Final Stage, citant *La Voix du Sahel*, 6 juin 2000
- _____, Niger: Former Tuareg Rebels Attend Training Workshop on Social Reintegration, citant PANA, Dakar, 8 février 2000
- Boilley, P., *Les Touaregs Kel Adagh: Dépendances et révoltes*, Paris: Karthala, 1999
- _____, Mali: Stabilité du Nord-Mali: Des responsabilités partagées, WRITENET for UNHCR/CDR, mai 1999 (UNHCR/CDR REFWORLD bases de données)
- Cheikh A. B., Le pacte national: deux ans après, *Le Républicain* [Bamako], 26 janvier 1994
- Cheikna H. S., Armée: Faut-il faire confiance aux rebelles intégrés? *Le Républicain* [Bamako], 27 septembre 1995
- Cissé, S. M., Santé publique à Agadez; le calvaire des populations, *Alternative*, 15 septembre 2000
- Claudot-Hawad, H., 'Négrafricanisme' et racisme, *Le Monde diplomatique*, avril 1995
- Collectif des ex-combattants de l'ex-résistance armée touareg, Lettre au Président de la République du Niger, 20 novembre 2000 (document non publié)
- Coordination de la résistance armée, *Programme-cadre de la résistance*, Niamey, 1994
- De Barrin, J., Des centaines de Touaregs tués au Niger, *Le Monde*, 15 juin 1990

Le dernier grand retour des réfugiés touaregs du Burkina Faso vers le Mali, *Afrique Express*, 30 octobre 1997

Document-cadre de la communauté touareg de souche noire, mars 1994 (document non publié)

Dramé T., Question touareg: la communauté internationale veut-elle la paix?, *Le Républicain* [Bamako], 16 septembre 1992

Enfants de l'Adrar des Iforas, Groupe scolaire pilote de Tinzaouaten, avril 2001 (document non publié)

Front Populaire de Libération Nord Niger, Rapport de gestion des projets et ONG intervenant dans l'Azawak, 15 octobre 1998 (document non publié)

Geslin, J-D., La paix retrouvée, *Jeune Afrique*, 17-23 novembre 1998

Grégoire E., *Touaregs du Niger: le destin d'un mythe*, Paris: Karthala, 1999

Hardy, Y., Mali: Les Touaregs ont le blues, *Croissance*, avril-mai 2001

Hardy, O., Détails des événements récents survenus dans le Nord du Mali, février 2001 (document non publié)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Appel global 2001*, Genève, décembre 2000, <http://www.unhcr.org/fdrs/appeals.htm> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

_____, *Rapport global 1999*, Genève, juin 2000, <http://www.unhcr.org/fdrs/appeals.htm> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

_____, *Appel global 1999*, Genève, décembre 1998, <http://www.unhcr.org/fdrs/appeals.htm> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

_____, *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*, Genève, 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

Kaka, M., Désarmement des fronts armés, *Le Républicain* [Niamey], 8-14 juin 2000

_____, Tous les fronts bientôt désarmés, *Le Républicain*, [Niamey], 1-7 juin 2000

_____, La rébellion se dévoile, *Le Républicain* [Niamey], 27 février 1992

Mouvement populaire de l'Azaouad, Dossier de presse: Touaregs du Mali, 7 mai 1992 (document non publié)

Niger: les réfugiés attendront..., *Jeune Afrique*, 3-9 mars 1998

Nous ne sommes redevables de rien à la Libye, *Le Monde*, 30 septembre 1990

Programme alimentaire mondial, *Field Operations: Mali: Objectives of WFP Assistance*, Rome, décembre 2000, <http://www.wfp.org/mali> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

_____, *Field Operations: Niger: Objectives of WFP Assistance*, Rome, décembre 2000, <http://www.wfp.org/niger> [accédé à ce site le 30 mai 2001]

Ramir, S., Touaregs au Niger: entre révolte et espoir, *L'autre journal*, No 7, décembre 1990

Sangaré, B., Touaregs: 'La faim est pire que la guerre', *Le Républicain* [Bamako], 23 octobre 1996

Sanogo, K., Décentralisation: un processus pour tous, *Le Républicain* [Bamako], 27 octobre 2000

Sotinel, T., Ganda Koye, ou la revanche des paysans, *Le Monde*, 31 janvier 1996

Sperl, S., *International Refugee Aid and Social Change in Northern Mali*, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 22. Genève: UNHCR, Juillet 2000

Tuareg Repatriation Dubbed Success Story, *Conflict Watch*, mai 1997

United Nations Integrated Regional Information Network for West Africa, Niger: ECHO to Send Aid to Thousands in the North, 9 septembre 1999

_____, Mali: UNHCR Wraps Up Its Operations in the North, 25 juin 1999

_____, Mali: French NGO Suspends Operations, 23 mars 1998

United States, Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2000: Niger*, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2001