



DÉCEMBRE 2017

Changement climatique, inégalité et conflit

Approches pour renforcer l'adaptation
du Mali aux changements climatiques

Afin de développer des mesures d'adaptation au changement climatique, deux facteurs importants et pourtant souvent ignorés doivent être pris en compte : l'inégalité structurelle et l'approche adaptée au conflit. Surtout dans le cas du Mali, les politiques d'adaptation et de développement ont rarement été inclusives. De plus, il y a un besoin croissant d'évaluation des potentielles implications négatives des mesures d'adaptation au changement climatique au commencement d'un conflit. En dépit de l'implantation de plusieurs projets d'adaptation au climat à l'échelle locale, l'interaction entre ces derniers et les altercations continues entre différents groupes de producteurs nécessite une évaluation plus poussée puisque des confrontations brutales continuent à éclater.

Le Mali est particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique. Afin de réduire cette vulnérabilité, le nombre d'affrontements violents entre les différents utilisateurs des terres et d'augmenter la capacité d'adaptation des différents groupes, le gouvernement malien devrait envisager à promouvoir l'hétérogénéité ethnique, d'endosser le mode de vie pastorale, de renforcer une synergie positive entre les différents groupes, de créer un cadre unifié de gestion des ressources et de promouvoir une saine administration.

Identifier les lacunes du cadre d'adaptation au changement climatique

Aujourd'hui, il est généralement reconnu que le changement climatique est une menace de sécurité ; cependant, aucun consensus n'existe sur la relation entre les changements climatiques, l'inégalité et les conflits violents. C'est l'un des problèmes de l'élaboration d'une adaptation appropriée au changement climatique et de politiques de résilience. L'un des thèmes récurrents dans le discours au cœur des changements

climatiques et des conflits est la nécessité d'éviter des solutions uniformes et d'être « adapté aux facteurs contextuels propres au système socioécologique ».¹

Dans le cas du Mali, deux facteurs souvent négligés qui peuvent renforcer le cadre actuel d'adaptation au changement

1 Homer-Dixon, T.F. (1994). « Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases ». (Pénuries environnementales et conflits violents : preuves de cas d'études) *International Security*, 19 (1) : 5-40, p. 20

climatique et réduire la probabilité de conflits violents : le concept d'inégalité et les analyses systématiques au niveau local. Premièrement, les discussions portant sur le changement climatique ont été axées à l'origine sur les conséquences physiques du phénomène, en omettant ses structures sociales et économiques. Des progrès ont été réalisés en incluant des implications liées à la pauvreté au sein du débat, mais cela a été fait au détriment des multiples dimensions de l'inégalité qui englobent des multiples dimensions de l'inégalité qui comprennent le genre, l'âge, l'appartenance ethnique, la race, la religion et la culture.

Deuxièmement, il est nécessaire d'adopter une approche adaptée au conflit dans la mise au point et l'implémentation des politiques d'adaptation. Un des éléments de ce processus est d'étendre le champ de vision au niveau sous-national pour évaluer les dynamiques contextuelles et d'inclure les témoignages des régions sur le changement climatique et sur les conflits.² Il est prévu que le changement climatique ait des conséquences plus larges pour d'autres formes d'instabilité politique, comme les conflits communaux opposant des groupes communaux distincts en matière d'ethnie, de langue et/ou de religion. Les concepts d'origine ethnique et de moyen de subsistance sont étroitement liés en Afrique, où la terre est le noyau de beaucoup de conflits communaux. Étant donné que les communautés agricoles et pastorales font souvent partie d'un groupe ethnique particulier (les bergers Peuls et les fermiers Bambaras par exemple), des conflits liés au climat sont souvent observés entre ces communautés.³

Il y a déjà un certain nombre de projets d'adaptation climatique en cours de mise en œuvre à l'échelle locale au Mali. Pourtant, il serait nécessaire de les déployer à plus grande échelle. De plus, on assiste toujours à de violentes confrontations entre différents groupes de producteurs. Conséquemment, il est nécessaire d'évaluer l'impact que ces projets ont sur l'occurrence et l'intensité de ces conflits.

Changement climatique au Mali

Le Mali, un pays enclavé de 1 240 278 kilomètres carrés, comprend quatre zones bioclimatiques : saharienne, sahélienne, soudanaise et guinéenne.⁴ 80 pour cent de la main-d'œuvre est employée dans le secteur de l'agriculture, ce qui représente environ 50 pour cent du PIB national. Le secteur agricole est dominé par une agriculture pluviales traditionnelles à petite échelle consistant principalement de coton, de millet, de riz, de maïs, de légumes, d'arachides ; ainsi que des ainsi que du bétail composé de moutons et de chèvres.⁵ Malgré sa forte dépendance agricole, les terres arables constituent, au mieux, quatorze pour cent de la superficie total du pays, faisant de la gestion durable des terres une préoccupation majeure.⁶

Le Mali est particulièrement vulnérable au changement climatique en raison de son faible développement économique et de la dépendance de son secteur primaire. Son faible classement sur l'indice de développement humain, 175 sur 188, est un autre indice de la capacité limitée du Mali

- 2 Bob, U. et Bronkhorst, S. (éditeurs). (2014). *Climate Change and Conflict: Conflict-sensitive climate change adaptation Africa* (Changement climatique et conflits : Adaptation sensible au changement climatique des conflits d'Afrique). BW V : Berlin. Pp. 41.
- 3 Von Uexkull, N. (2014). « Climate variability, vulnerability and armed conflict in sub-Saharan Africa ». (Variabilité climatique, vulnérabilité et conflit armé en Afrique subsaharienne) dans Urmilla, Bob et Salome Bronkhorst (éditeurs) *Adaptation sensible aux conflits au changement climatique en Afrique*. Berliner Wissenschafts-Verlag (BW V) : Berlin, Allemagne. Pp. 161-176.

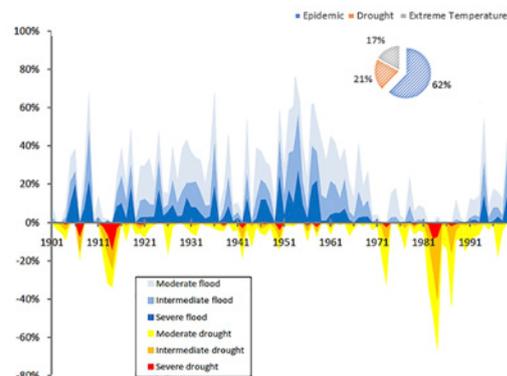
- 4 Coulibaly, A. (2017). *Country Pasture/Forage Resource Profiles: Mali* (Profils des ressources de pâturage et de fourrage par pays : Mali) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). <http://www.fao.org/ag/agg/agpc/doc/counprof/Mali/mali.htm>.
- 5 Central Intelligence Agency (CIA) (2017). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>.
- 6 Portail des connaissances sur le changement climatique. Tableau de bord par pays : Mali. Le Groupe de la Banque mondiale. http://sdwebx.worldbank.org/climateportalb/home.cfm?page=country_profile&CCode=MLI&ThisTab=Overview.

à répondre aux chocs et aux tensions du changement climatique.⁷ Les sécheresses Les longues sécheresses de la fin des années 1960 à la fin des années 1980 ont eu des effets préjudiciables sur la société (voir figure 1). Depuis les années 1960, la température annuelle moyenne au Mali a augmenté de 0,8 oC, ce qui correspond à un taux moyen de 0,15 oC par décennie.⁸ La fréquence des nuits chaudes entre 1960 et 2003 a augmenté de manière significative ; alors que la fréquence des journées froides pendant l'été a fortement diminué.⁹ Par ailleurs, les précipitations sont devenues plus imprévisibles et ont, dans l'ensemble, diminué de 30 pour cent depuis 1968 (voir figure 2), détruisant plus d'un tiers du bétail et menant à des pénuries alimentaires généralisées.¹⁰ L'évaporation croissante causée par des températures plus élevées a également réduit davantage la disponibilité de l'eau.

De plus, les changements climatiques sous la forme de sécheresse, de précipitations irrégulières et de conditions climatiques peu fiables ont perturbé les relations sociales entre les différentes communautés.

La diminution de la disponibilité l'eau et des terres disponibles a forcé les bergers à changer leur itinéraire de migration en se dirigeant vers des sources d'eau quasi permanentes et vers des terres agricoles. Certaines de ces routes ont été construites pendant l'ère coloniale, alors que d'autres sont âgées de plusieurs centaines d'années. En conséquence, ces routes sont bien plus que des simples voies, elles font partie de l'identité et du style de vie des bergers.¹¹ Tout changement dans les routes migratoires, dû à des modifications de l'environnement naturel ou dû à des projets de développement agricole, menace les moyens de subsistance et « affecte d'autres formes de bien-être ».¹²

Figure 1 % de la zone du bassin affecté par des conditions extrêmes et vulnérable aux catastrophes naturelles

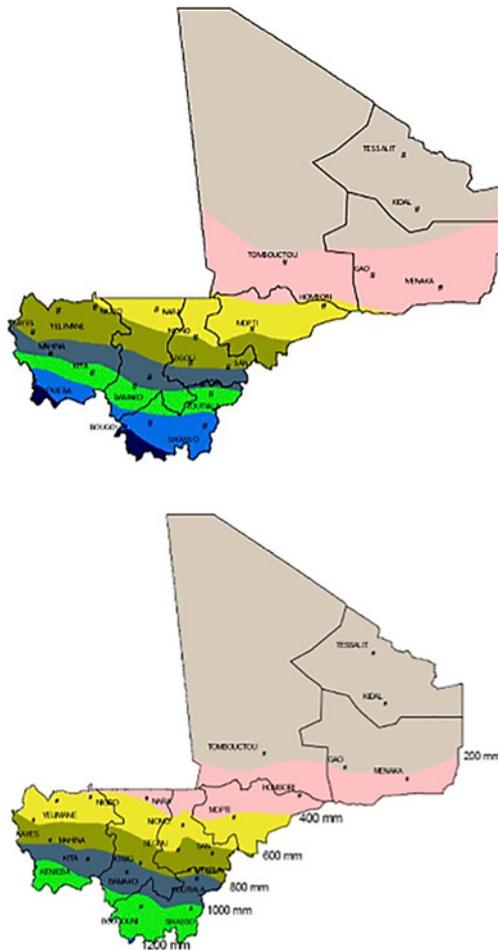


Source : Groupe de la Banque mondiale (2011)

- 7 PNUD : Human Development Reports (Rapports sur le développement humain), 2016 HDR Report (Rapport HDR 2016) : http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_EN_Overview_Web.pdf.
- 8 Earth and Environmental Science (E&ES), Department (Département des sciences de la Terre et de l'environnement). "Climate Change Profile: Mali." (Profil changement climatique : Mali) L'université de Leuven et la commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale : unité néerlandaise de durabilité. https://ees.kuleuven.be/klimos/toolkit/documents/690_CC_mali.pdf.
- 9 Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (2008). « Éléments de politique nationale pour l'adaptation au changement climatique : rapport final. » République du Mali. http://www.adaptation-undp.org/sites/default/files/downloads/mali_national_policy_2008.pdf.
- 10 Holthuijzen, W.A. (2011). « Dry, Hot, and Brutal: Climate Change and Desertification in the Sahel of Mali. » (Chaud, sec et brutal : changement climatique et désertification dans le Sahel au Mali) *Journal of Sustainable Development in Africa (Journal of développement durable en Afrique)*, 13 (7):245-268.

- 11 Bronkhorst, S. (2014). « Hurdles for pastoralism as adaptation to climate change in Southern Kordofan, Sudan. » (Obstacles au pastoralisme en tant qu'adaptation au changement climatique au Kordofan du Sud, Soudan) dans *Conflict-sensitive adaptation to climate change in Africa (Adaptation au changement climatique sensible aux conflits en Afrique)*. Berlin : BW V.
- 12 *Ibid.*

Figure 2 Modifications dans les précipitations annuelles moyennes 1951-1970 (première) et 1971-2000 (seconde)



Source : Diallo, M.M.A. (2011) dans E&ES (2015)

Les inégalités structurelles du Mali

Bien que le Mali soit très vulnérable aux chocs et aux tensions induites par les changements climatiques, ces précarités ne sont pas réparties équitablement entre les différents groupes. Les groupes d'éleveurs, minoritaires (comme les Touaregs, les Fula et d'autres groupes arabo-berbères) ont été plus vulnérables aux impacts du changement climatique que les populations ethniques agricoles majoritaires.

D'abord mises en œuvre par les Français, les politiques coloniales et postcoloniales au Mali ont privilégié les groupes d'agriculteurs dans l'accès à la terre. Elles ont tenté de « sédentariser » les groupes de bergers au moyen de plusieurs réformes, car leurs moyens de subsistance étaient considérés comme des obstacles au progrès, à l'urbanisation, à la modernisation et incompatibles avec les idéaux d'une nation forte et développée.¹³ Malgré les preuves historiques indiquant que les systèmes de bétail mobile dans la région du Sahel font preuve d'une « haute capacité d'adaptation et d'une forte efficacité économique et écologique », les réformes sur la possession de la terre ont, dans les faits, favorisé l'expansion agricole.¹⁴ Ce passage de la mobilité à la « sédentarité » a mené à une marginalisation continue de plusieurs communautés pastorales.¹⁵

De plus, la suppression des mécanismes coutumiers de gestion des conflits et l'introduction d'un nouveau système politique, de lois sur les droits de propriété et sur les régimes fonciers ont accru l'incompatibilité entre agriculteurs et pasteurs et ont accru le ressentiment que chaque groupe ressent l'un pour l'autre.¹⁶ Les changements climatiques ont perturbé la disponibilité des ressources naturelles et les constructions sociales et

13 Holthuijzen, *Dry, Hot, and Brutal*, (Sec, chaud et brutal) p. 252.

14 Watts, R. (2012). « Case Study: Managing Climate Change and Conflict in Mali. » (Étude de cas : gérer le changement climatique et les conflits au Mali) Climate Change in Difficult Environments Learning Cycle of the Learning Hub (Cycle d'apprentissage sur le changement climatique dans des environnements difficiles du centre d'apprentissage) (pp. 1-4). <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/LHcasestudy13-Mali.pdf>.

15 Brooks, N. (2006). « Climate change, drought and pastoralism in the Sahel. » (Changement climatique, sécheresse et pastoralisme au Sahel) Note de discussion pour la World Initiative on Sustainable Pastoralism (Initiative mondiale sur le pastoralisme durable). https://cmsdata.iucn.org/downloads/e-conference_discussion_note_for_the_world_initiative_on_sustainable_pastoralism.pdf.

16 Brottem, *Environmental Change (Changements environnementaux)*, p. 4.

politiques ont déterminé qui avait accès à quoi, quand et comment.¹⁷

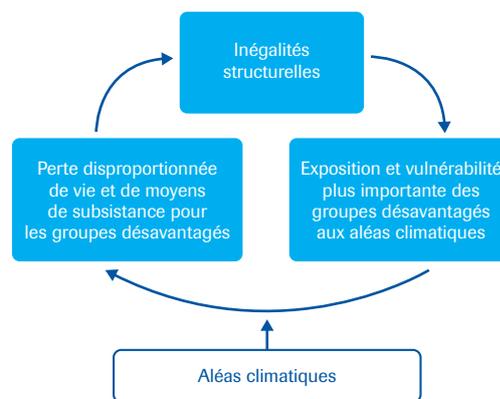
La préférence accordée au développement agricole a également créé un déséquilibre majeur dans l'équilibre des pouvoirs, ce qui joue toujours un rôle important dans la restriction toujours plus poussée de l'accès à la terre à des fins de production des peuples de pasteurs. L'incorporation rapide des fermiers dans le développement d'un système politique plus important a mené à un contrôle réduit de la terre et du bétail par les populations de pasteurs. Ceci, combiné à la croissance rapide des secteurs agricoles, commerciaux et industriels, a généré davantage de compétition et de conflit pour des ressources naturelles de base. En conséquence, un nombre toujours plus important de bergers se voit comme des victimes et « considère que prendre les armes (modernes) est un moyen de contester les hiérarchies traditionnelles ainsi que les privilèges des élites urbaines et des aristocraties locales traditionnelles ».¹⁸

L'inégalité au centre de l'adaptation au changement climatique

L'importance des inégalités structurelles dans les mesures d'adaptation aux changements climatiques repose sur le fait que ce changement agit comme un « multiplicateur de menace », exacerbant directement les inégalités politiques, économiques et sociales déjà existantes au sein de la population.¹⁹ Ces inégalités,

à leur tour, augmentent encore plus la vulnérabilité et l'exposition de certains groupes aux aléas climatiques, tout en réduisant leur capacité à affronter et à surmonter les effets des changements climatiques. S'ils sont ignorés, les chocs et tensions liés au climat peuvent affaiblir les systèmes sociaux en en entretenant un cercle vicieux entre inégalités et changements climatiques (voir figure 3).

Figure 3 Le cercle vicieux entre inégalités et aléas climatiques



Source : NU / DAES.

Le gouvernement malien a introduit plusieurs mesures d'adaptation visant à réduire les effets des aléas du changement climatique. La plupart de ces mesures se sont concentrées sur le renforcement du secteur agricole par l'adoption de cultures et de systèmes d'agrosylvicultures présentant une saison de croissance plus rapide, sur l'amélioration de l'accès aux prévisions saisonnières et décennales ainsi que sur des techniques de gestion de l'eau. Bien que ces mesures constituent des avancées importantes dans la bonne direction, elles devraient être considérées comme une petite pièce d'un grand puzzle. Bien que ces mesures se concentrent principalement sur le renforcement du secteur agricole agricole, les inégalités structurelles qui aggravent les vulnérabilités des individus doivent toujours être adressées.

En 2001, le gouvernement malien a mis en application la Charte Pastorale, une législation réglementant l'accès

17 Homer-Dixon, *Environmental Scarcities* (Pénuries environnementales).

18 International Crisis Group (2016). « Mali central : la fabrique d'une insurrection ? » rapport Afrique n° 238, para. 2. <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making>.

19 Huntjes, P. et Nachbar, K. (2015). « Climate Change as a Threat Multiplier for Human Disaster and Conflict. » (Le changement climatique comme multiplicateur de menace pour les désastres et conflits humains) *The Hague Institute for Global Justice : Working Paper (Note de travail)* 9 : 1-24.

aux ressources pastorales.²⁰ La Charte entendait donner aux collectivités locales l'autorité pour la gestion des ressources naturelles ; cependant, elle ne pu remplir son mandat en raison de plusieurs faiblesses fondamentales. Premièrement, la Charte ne met en place aucun canal de communication permettant aux populations pastorales de se faire entendre pendant la rédaction des programmes et des textes législatifs. Elle néglige les besoins du secteur pastoral, principalement au nord du pays et autorise la conversion des *bourgoutières* qui sont des pâturages d'importance, en champs de riz.²¹ Ensuite, alors que la Charte ne visait qu'à fournir des lignes directrices, «elle est devenue un code détaillé, permettant très peu de souplesse pour s'adapter aux circonstances locales.²² Elle est de plus également critiquée pour comporter des dispositions avantageant les fermiers sédentaires, ne prêtant que « peu d'attention à la mobilité ou à l'instabilité et à l'incertitude de l'état des ressources naturelles dans les régions pastorales sèches ».²³ Afin que les initiatives, comme la Charte pastorale soient fructueuses, elles doivent répondre aux besoins et aux idées des communautés locales.

Progresser

Les limites sociales et politiques résultent en une marginalisation, un manque d'accès aux ressources et un manque d'actifs et d'opportunités économiques, détermine ensuite la capacité des groupes à répondre aux chocs et tensions induits par le climat.

S'attaquer aux sources des inégalités au Mali pour construire une résilience et pour permettre une adaptation correcte au changements climatiques offre une occasion unique de s'attaquer aux lacunes institutionnelles qui perpétuent les vulnérabilités. Cela nécessite un ensemble de politiques, de pratiques, ainsi qu'un processus de prise de décision itératif et flexible, puisque l'approche classique pour le développement ne reflète pas entièrement les problèmes actuels. Au vu de ces éléments, les recommandations de politique suivantes visent à créer un cadre d'adaptation aux changements climatiques plus inclusif et plus intégré au Mali :

Premièrement, promouvoir l'hétérogénéité ethnique et assurer une représentation pastorale au sein du gouvernement.

Depuis la crise de 2012, le gouvernement Malien, en coopération avec d'autres acteurs, travaille à améliorer le cadre institutionnel pour la décentralisation et encourage plusieurs segments de la société à s'impliquer, notamment les femmes et les jeunes. Cependant, le rôle dévolu aux pasteurs dans le processus de décentralisation reste flou. Au fil des années, le gouvernement malien a fait plusieurs promesses de reconnaissance culturelle, d'autonomie politique accrue et de développement plus important ; il n'y a cependant eu que peu de progrès dans ces domaines. Il y a en effet un besoin réel d'un fort engagement de la part du gouvernement pour assurer la mise en place de ces efforts. Même si ces mesures ne résultent qu'en des résultats limités, l'effet symbolique de ces politiques de réduction des inégalités pourrait avoir un impact important.

Deuxièmement, promouvoir le pastoralisme en tant que forme d'adaptation proactive au changement climatique.

L'Overseas Development Institute (ODI) et l'Humanitarian Policy Group s'accordent pour dire que « le pastoralisme fonctionne mieux en un contexte où l'imprévisibilité et la variabilité des grandes précipitations prévalent. Avec l'aide de politiques d'investissements et de soutiens adaptés, le pastoralisme présente une voie d'adaptation logique dans des régions soumises à une variabilité

20 Cotula, L. (éditeurs) (2007). Changes in « customary » land tenure systems in Africa (Changements dans les systèmes coutumiers des systèmes fonciers en Afrique). IIED Russell Press et la FAO. <http://pubs.iied.org/pdfs/12537IIED.pdf>.

21 IIED. (2004). Making Land Rights More Secure (Rendre les droits fonciers plus sûrs) Séminaire international pour les chercheurs et les responsables politiques, Ouagadougou (19 au 21 mars 2002). <http://pubs.iied.org/pdfs/9446IIED.pdf>.

22 *Ibid.*, p. 71.

23 Cotula, *Changes (Changements)*, p. 91.

climatique importante et peut avoir un rôle important à jouer là où d'autres moyens de subsistance sont susceptibles d'échouer ». ²⁴ Les investissements dans l'établissement de permis de transit, de couloir à bétail et de programmes de stockage et de déstockage, ainsi que la diversification des aliments pour bétail et l'introduction de nouvelles races pourraient être considérés comme des avancées importantes dans cette direction. De plus, assurer un libre-passage et la sécurité des frontières pour les bergers est important. Cela nécessite de coopérer et de collaborer avec les pays voisins ainsi que d'établir des cadres légaux adaptés pour aider à ces mouvements.

Troisièmement, renforcer la synergie entre les groupes d'agriculteurs et les communautés de bergers par des systèmes mixant agriculture et bétail qui permettent d'avoir des pâturages à des fins de fourrage sur les terres cultivées. Une telle approche, en plus de fournir aux groupes de bergers un accès sûr et adéquat aux moyens de production de base, ce qui améliorerait également le capital social entre les deux utilisateurs du sol.

Au Mali, le capital social collectif aide à résoudre les conflits, alors que le capital social entre groupes est éclipsé par l'ethnicité. Construire une confiance interpersonnelle au moyen d'un système de production mixte pourrait cimenter les bases pour un organisme civil qui pourrait permettre de mener à des actions limitant et contenant la violence en un contexte de tensions induites par le climat.

24 Humanitarian Policy Group (2009). « Pastoralism and climate change: Enabling adaptive capacity. » (Pastoralisme et changement climatique : activer la capacité adaptative). Overseas Development Institute (ODI) *Synthesis Paper (Synthèse article)*, pp. 1. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4317.pdf>.

Quatrièmement, établir un cadre unifié pour la gestion des ressources naturelles pour prévenir les conflits d'accès au territoire.

Le Mali dispose de dizaines de décrets, de codes et de lois qui régissent la gestion des ressources naturelles. Les conflits portant sur l'accès aux bourgoutières font continuellement de nouvelles victimes. Ces conflits sont en partie aggravés par un manque de clarté juridique sur les droits à la terre. ²⁵ L'existence de décrets, de codes et de lois contradictoires provoque naturellement la confusion, mais le manque d'éducation de la population locale rend encore plus difficile la compréhension de ces textes juridiques pour les différents utilisateurs des terres. Un cadre légal unifié permettrait de faciliter l'implémentation et, potentiellement, de réduire les conflits portant sur la terre.

Cinquièmement, promouvoir un état de droit efficace et une saine gestion à tous les niveaux, tout en mettant en place des institutions transparentes, efficaces et responsables. Le Mali fait partie des pays les plus corrompus au monde.

Celle-ci mine de manière significative, entre autres, son développement économique, l'administration foncière, la société civile et ses efforts d'atténuation et d'adaptation aux impacts du changement climatique. Bien que certains cadres légaux soient en place pour résoudre ce problème, il y a une forte interférence politique. C'est pourquoi les progrès en matière de réduction de la corruption ont été lents. Éliminer la corruption n'est pas une tâche facile ; cependant, c'est un élément crucial pour un cadre d'adaptation aux changements climatiques efficace. Par une bonne administration et des institutions responsables et transparentes, le Mali pourrait réduire les vulnérabilités de sa population dans les domaines politiques, sociaux et économiques, et entraver les capacités du changement climatique d'agir comme un « multiplicateur de menaces »

25 International Crisis Group, *Central Mali (Centre du Mali)*.

À propos de la Planetary Security Initiative

L'objectif de la Planetary Security Initiative est d'aider à sensibiliser, à approfondir les connaissances et à mettre au point et promouvoir des politiques et des bonnes pratiques pour aider les gouvernements, le secteur privé et les institutions internationales à mieux assurer la paix et la coopération dans ces temps de changement climatique et de problèmes environnementaux mondiaux. L'Initiative a été lancée par le ministère néerlandais des Affaires étrangères en 2015 et est dirigée actuellement par un consortium de centres de recherche incontournables avec à leur tête le Clingendael Institute.

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

 @PlanSecu

 The Planetary Security Initiative

 The Planetary Security Initiative

E-mail: psi@clingendael.org

Site Internet: www.planetarysecurityinitiative.org

Au sujet de l'auteur

Basak Kalkavan est assistante de recherche et d'éducation à l'Institute of Security and Global Affairs, à l'Université de Leyde. Elle est également assistante de recherche à l'Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). Ses recherches se concentrent sur la sécurité environnementale et la paix durable. Auparavant, elle a conduit des recherches sur le lien entre les changements climatiques et les conflits communautaires communautaire dans le Sahel en Afrique de l'Ouest.