

Récit et enseignements d'une médiation : le cas du partage de l'eau à Imantag

Comment le CESA en arrive à se positionner comme médiateur... après avoir créé le conflit

L'origine du conflit

Depuis longtemps, la communauté de Peribuela utilise l'eau et prend tout ce dont elle a besoin sur un débit total de 204 litres par seconde. C'est cette communauté qui a construit la prise d'eau et le canal principal de 5 Kms qui conduit l'eau jusqu'au lieu où elle devrait être partagée. En effet il y a dix ans, l'Etat a partagé ce débit et attribué 80 litres à Peribuela et 124 litres à trois autres communautés en aval, Imantag, El Morlan et Colimbuela. Mais ce droit reste théorique car les infrastructures existantes ne permettent pas l'acheminement de l'eau vers ces communautés d'aval. Les associations d'irrigants de la paroisse d'Imantag font alors appel à une ONG équatorienne, le CESA, pour construire ces infrastructures. Ce dernier, en 1995, signe une convention avec les trois communautés d'aval et une hacienda de façon à utiliser le canal dont dispose cette hacienda et réaliser des travaux complémentaires permettant d'acheminer l'eau.

Peribuela est consulté mais ne sera pas associé à ces discussions : c'est la source du conflit. Lors de l'identification de son projet, CESA exclut Peribuela car c'est une communauté beaucoup plus riche. Par ailleurs, les dirigeants de Peribuela, ponctuellement consultés, ne s'opposent pas au projet, probablement parce qu'ils n'y croient pas : il faut en effet surmonter des obstacles importants pour acheminer l'eau. Ils s'y opposent par contre dès le début de la matérialisation du projet, bloquant la réalisation des travaux. C'est donc le projet qui crée le conflit.

Un conflit qui monte en puissance avec le recours au droit

Après des discussions infructueuses, CESA tente d'imposer le projet par un recours aux autorités afin de faire respecter la loi. Le conflit devient alors très violent, au moins en paroles, les dirigeants de Peribuela affirmant « messieurs les ingénieurs, les travaux ne pourront être réalisés, si quelque chose coule ici, ce sera le sang mais pas l'eau ».

CESA fait d'abord appel à l'administration publique, avec le CNRH (Conseil National des Ressources Hydriques) et la corporation régionale de développement. Devant l'absence de résultats obtenus, CESA demande au gouverneur de province d'intervenir. Ce dernier menace de faire intervenir la force publique avec 300 à 400 policiers, ce qui ne fait qu'aggraver le conflit. « Nous verrons qui va gagner » répond Peribuela.

CESA recule aussi en réalisant que même l'application de la loi ne sera pas une solution durable, Peribuela pouvant utiliser sa position en amont pour empêcher l'eau de parvenir en aval. Devant l'importance des enjeux et la position de force dont dispose Pérubuela du fait de sa localisation en amont, seule la négociation peut produire un résultat durable.

Constatant que tout le monde y perd, CESA et les trois communautés renoncent finalement à persister dans cette voie « gagnant – perdant » et s'acheminent sur la voie du dialogue et de la négociation (selon les dirigeants d'El Morlan, « il faut arriver à un accord en discutant, en nous disputant, nous sommes tous perdant »)¹.

Un changement radical de posture

Comment CESA parvient à se légitimer comme médiateur

CESA se positionne alors comme médiateur, affirmant que son objectif est de « laisser les gens négocier, que ce soit eux-mêmes qui proposent des alternatives ». Cette prise de recul résulte notamment d'une mise en cause globale des « institutions » durant la phase antérieure par des paysans qui affirment qu'ils auraient résolu le problème si on les avait laissé le faire seuls, entre eux. Ce changement de posture est très lourd de conséquence en terme de durée car la négociation prendra du temps : ceci suppose l'assentiment de l'ONG mais aussi de son financeur.

Comment CESA a-t-il pu passer d'une posture où il soutient une partie contre une autre à une posture de médiation ? Tout d'abord, cette prise de recul n'est pas synonyme de neutralité absolue : selon le directeur de CESA, il est impossible d'être vraiment neutre, il y a toujours une position institutionnelle. Ensuite, des éléments vont supporter cette évolution :

- Des changements de personnes dans l'équipe et l'arrivée d'un assesseur de projet déjà familiarisé avec une démarche de négociation
- La réalisation d'un premier travail avec Peribuela : CESA se rapproche de cette communauté, rappelle ses objectifs généraux d'appui au développement et ouvre les discussions sur des éléments sans rapports directs avec le conflit en cours.

Ce sont ensuite les interventions ci-dessous présentées qui vont légitimer CESA. Le médiateur construit ici sa légitimité en cours de médiation, en posant des actes qui le font apparaître et reconnaître, de fait, comme un médiateur.

Les interventions de CESA en tant que médiateur

- CESA propose ses services pour apporter des éléments d'information et d'analyse technique pour la négociation. Il le fait :
 - En amont de la construction des idées : c'est une opération de « traduction scientifique », dans laquelle il s'agit de traduire le réel pour le rendre plus facilement saisissable et « discutable » par les acteurs.

¹ Manuel de Jesus ULLAURI (2000), « Gestion social y tecnica del agua en Imantag », CAMAREN-CICDA-CESA-RURALTER Ed., coll. Experiencias, 187 p.

- En aval : telle idée impliquerait telle action qui aurait tels effets. C'est une opération de traduction « opérationnelle » qui vise à traduire les idées en propositions d'actions, dont on met en évidence les conséquences.
- A la suite de premières réunions infructueuses, il organise des ateliers de réflexion avec les dirigeants de chaque communauté (communauté par communauté) où il les aide à structurer leur réflexion.
- Il introduit une nouvelle dimension dans la négociation en ouvrant la possibilité d'envisager la construction d'infrastructures, qui ne serviraient pas seulement à partager et acheminer l'eau mais pourraient servir à augmenter le débit total, éviter des déperditions ou appuyer des activités génératrices de bénéfices économiques. Ceci permet de sortir du seul mode de « partage du gâteau » où l'un perdra ce que l'autre gagnera (jeu à somme nulle), pour ouvrir une possibilité de croissance du « gâteau » ou de « contre - parties » partielles pour ceux qui perdraient de l'eau dans la négociation.
- CESA va dialoguer avec les institutions publiques pour qu'elles soient intégrées à certains moments sans pour autant alimenter le conflit par un retour à une position legaliste ou purement technicienne. Il s'agit aussi de les préparer à une future reconnaissance de l'accord obtenu, même si ce dernier devait contredire les textes existants (dans le cas présent, l'accord a été effectivement reconnu).

Le contenu de la négociation

Les argumentaires et leur légitimité

La situation est la suivante, en % du total des 4 communautés :

	3 communautés d'aval	Peribuela
Superficies à irriguer	50% (400 Ha)	50 % (400 Ha)
Nombre d'usagers	85 % (518 usagers)	15 % (85 usagers)
Droit légal	60 % (124 litres)	40 % (80 litres)
Autres éléments		Le travail : « nos ancêtres ont construit le canal principal »

Lors des discussions, chacun est amené à justifier sa position, avec les justifications suivantes :

	Argument	Justification
Peribuela	L'eau doit être répartie en fonction de la surface cultivée et des besoins des cultures.	Industrielle
	L'eau appartient à ceux qui ont construit le canal, conformément aux us et coutumes.	Domestique
Communautés d'aval	L'eau doit être répartie à la fois en fonction du nombre de familles et de la surface cultivée.	Compromis Industriel - domestique
	Il faut respecter la loi.	Civique

Au départ, CESA avait exclu Peribuela du projet au vu des différences de richesse des communautés : appuyer les plus pauvres signifiait privilégier les trois communautés d'aval (justification civique d'égalité des citoyens dans l'accès aux ressources naturelles).

Une porte de sortie vers un règlement gagnant-gagnant

- Au cours des discussions chacun va d'abord réduire ses exigences. Peribuela demande d'abord 124 litres, jugés suffisants pour avoir une irrigation efficace (justification industrielle), puis baisse à 110 litres puis à 105 litres. Parallèlement, de 124 litres, les trois communautés passent à 110 litres.
- Finalement, ils se rapprochent d'une position de partage à 102 litres chacun, conforme aux superficies cultivées. Les trois communautés d'aval cèdent du terrain car Peribuela menace de faire appel à la justice ce qui suppose de mobiliser des ressources que les trois communautés d'aval ont plus de difficultés à obtenir.
- CESA utilise ses ressources en tant que projet pour créer un jeu gagnant gagnant. Peribuela sous-entend être intéressée pour que le projet améliore ses infrastructures d'irrigation. Quant aux trois communautés d'aval, elles sous-entendent qu'elles ne veulent pas « rester sans projet, sans financement et sans plus d'eau qu'avant ». Finalement, chacune des parties accepte certaines concessions en contreparties d'actions de développement envisagées par le projet : elles pensent ainsi gagner plus de choses que ce qu'elles perdent en faisant ces concessions.

Les composantes de l'accord final sont :

	3 communautés d'aval	Peribuela
Les composantes de l'accord final	Gagnent des droits par rapport à leur accès effectif à l'eau. Perdent des droits légaux, mais assurent la réalisation du projet dont elles bénéficient en premier lieu	Gagne des droits légaux Perd des droits par rapport à son accès effectif à l'eau mais devient bénéficiaire du projet

Les étapes de la médiation

En amont de la médiation, chaque partie cherche des appuis. Peribuela contacte une ONG, CICDA, pour réaliser une étude technique du débit nécessaire à l'irrigation de 400 Ha, avec les doses nécessaires selon les cultures. Elle utilisera cette étude pour appuyer son argumentation, dans un registre de justification industriel. Les trois communautés d'aval sollicitent l'Union des organisations paysannes du canton (l'UNOCARC), à laquelle Peribuela est aussi affiliée. Sollicitées séparément par l'une des parties au conflit, ces organisations vont répondre à la demande qu'elles reçoivent mais elles vont aussi soutenir l'état d'esprit de la médiation, ce qui n'est pas sans importance. L'objectif finalement reconnu à l'UNOCARC sera de « canaliser les conversations internes dans une ambiance de cordialité et faire qu'il existe plus de crédibilité dans les futures actions et décisions ». Quant à CICDA, il a des liens étroits avec le CESA et apportera une expérience de l'appui à la négociation.

Des ateliers intra-communautaires ont lieu dans le but d'« informer, d'explicitier les préoccupations de chacun, d'analyser les propositions » pour arriver finalement à voir plus clairement les intérêts et propositions de chacun. Il y a dans certaines communautés jusqu'à trois

assemblées par semaine. La mobilisation est telle que l'on va dans une communauté jusqu'à fixer des réunions à 3 Hrs du matin afin d'"analyser les choses avec l'esprit plus frais et sans pression...". "C'est une coutume que nous avons pour des affaires très délicates", selon un dirigeant communautaire.

Un état des lieux « détaché » du conflit, pour alimenter la réflexion : CESA propose de faire une étude sur la gestion sociale de l'eau (les systèmes irrigués, les droits sur l'eau, les organisations d'irrigants, les systèmes de production, les conflits sociaux).

Une négociation directe par des réunions inter-communautaires : Dans un premier temps, ces réunions associent les conseils de communauté et les associations d'irrigants. CESA y intervient comme facilitateur mais n'y est pas toujours invité. Dans un deuxième temps, les réunions sont restreintes aux conseils de communauté. Ceci montre bien qu'il s'agit d'une affaire qui dépasse la seule gestion de l'eau, puisque c'est le statut de membre de la communauté qui donne accès à la décision plus que le statut d'irrigant. Il en ressort un accord à soumettre aux membres des assemblées générales des communautés : il est approuvé par ces dernières. Cette approbation par les assemblées générales communautaires va s'avérer déterminante : cette décision s'imposera aux associations d'irrigants qui ne reviennent dans le processus que lors de la réunion finale d'approbation générale.

On remarque ici que les protagonistes sélectionnent progressivement l'espace de concertation le plus propice à l'obtention d'un accord : il regroupe des conseils communautaires qui ont la même structure et les mêmes façons de travailler et de décider. Par ailleurs, CESA n'est plus invité à participer lors des négociations les plus déterminantes : on préfère se réunir « entre soi ».

Une réunion finale dans les locaux de CESA avec 18 représentants indigènes des 4 conseils de communautés et associations d'irrigants, le directeur de CESA, 3 membres de l'équipe du projet et l'assesseur français du projet permet d'enterrer l'accord.

La traduction institutionnelle de l'accord et son suivi : une reconnaissance légale de l'accord est obtenue auprès du CNRH et Peribuela intègre une association centrale des irrigants avec les autres communautés ainsi que le comité de coordination du projet.

Le médiateur : une personne, une équipe

Lors des réunions, l'ensemble de l'équipe est présente, ce que nous avons retrouvé dans d'autres cas. Ceci permet notamment de répondre très vite à des demandes de dires d'expert. Cette présence semble importante.

Mais l'un de ses membres est particulièrement mis en avant dans l'animation de la négociation. Selon le directeur de CESA, les qualités qui lui ont permis de jouer ce rôle sont :

- Une expérience d'appui à un processus de négociation autour de l'eau
- Une attitude ouverte (écoute) et positive (ne pas se décourager, positiver les choses)
- Des capacités méthodologiques d'animation
- Des capacités pour structurer une image du problème, identifier les forces et faiblesses
- Une forte disponibilité pour aller voir chacun, rediscuter en permanence : « c'est un travail de fourmi »....

Les facteurs qui facilitent le succès d'une telle médiation

- « **Les infrastructures à réaliser peuvent être des instruments de la négociation** », selon le directeur de CESA. Nous avons vu effectivement qu'ils ont pesé dans l'ouverture d'une solution gagnant-gagnant.
- Il faut que **le financeur soit patient**, accepte des reports très importants dans la réalisation des dépenses : c'est une condition sine qua non.
- Il faut que le projet ait la **capacité de répondre très vite à des demandes d'expertise** et d'information de la part des parties en présence : ceci suppose une disponibilité de personnel spécialisé pour la réalisation d'études.
- **Le sentiment d'une commune appartenance ou identité semble très déterminant.** Les mêmes propos sont rapportés dans deux communautés : « lorsque l'on pense en terme de communauté, amitié et race, nous ne voulons nuire à personne » selon des dirigeants paysans. Ce sentiment prédispose à l'obtention d'un accord.
