

Un savoir-faire du médiateur (1)

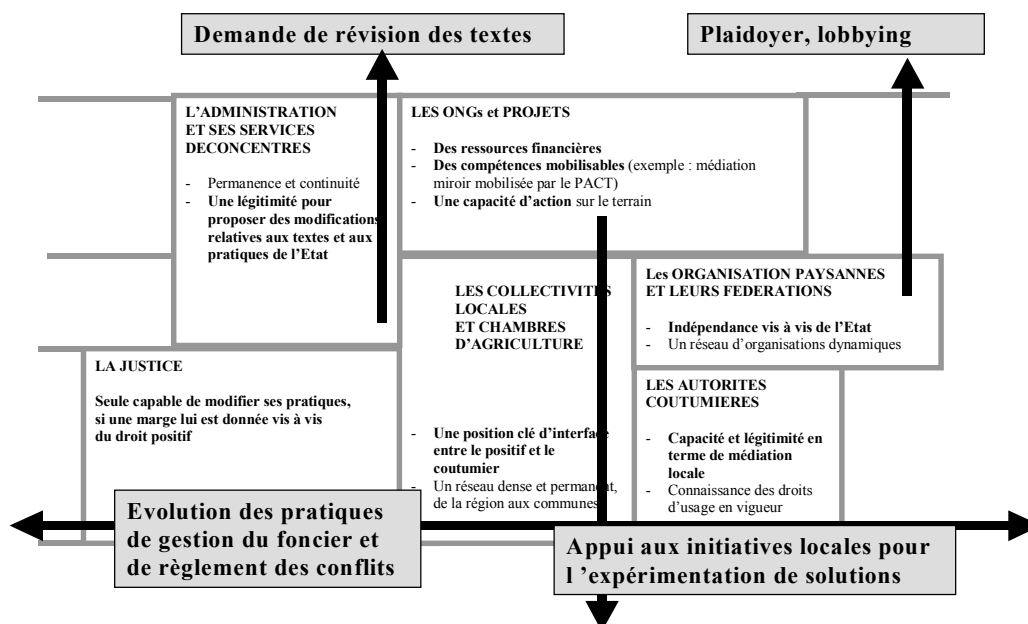
L'assemblage et la consolidation du réseau de participants

L'un des objectifs du médiateur est de faciliter l'émergence de passerelles entre les participants. Dans une concertation multilatérale, de multiples passerelles sont à créer : il s'agira de la création d'un véritable réseau que l'on va chercher à consolider en tant que support d'une concertation destinée à produire durablement des résultats. Ce réseau doit être d'autant plus solide que la concertation demande du temps. L'objectif est même de l'irréversibiliser, c'est à dire que chacun de ses participants se sente impliqué, engagé, mobilisé au point de ne plus être tenté de s'en retirer. Le processus de concertation sur le foncier au Mali nous montre quelques écueils à éviter et met en évidence certains actes qui peuvent être posés par le médiateur de façon à faciliter la consolidation du réseau.

Imbriquer par complémentarité : à chacun son rôle

Les acteurs se retrouveront d'autant mieux dans un réseau qu'ils y trouveront des places et des rôles complémentaires. Ils s'y trouveront d'autant plus mal qu'ils seront mis implicitement en concurrence. Dès lors, l'animateur doit savoir construire ce réseau sur la base de complémentarités. En amont de la concertation proprement dite, une première étape consiste à savoir qui va participer, avec quel rôle : il s'agira d'assembler des contributions distinctes et de valoriser chaque participant dans un rôle et avec des apports complémentaires. Nous assimilons ceci à la construction d'un mur de briques, représenté dans le cas du Mali par la figure ci-dessous :

Les complémentarités entre acteurs, ciment du réseau



Le processus a pour objet la problématique du foncier rural. Le médiateur va bien entendu rechercher la participation de tous les acteurs dont le point de vue est important mais il va aussi chercher à valoriser chacun d'entre eux dans un rôle différent, en mettant en relief le caractère complémentaire de leurs contributions. Ainsi :

- Les agents de l'administration et de la sphère politique peuvent jouer un rôle actif dans la révision des textes législatifs et influencer la façon dont ils sont appliqués. Ceux qui participent seront amenés à jouer un rôle de courroie de transmission entre le débat, les idées qui en ressortent et les autres acteurs politiques et administratifs qui ont le pouvoir de réviser les textes.
- Les organisations paysannes peuvent elles-aussi influencer le politique, mais cette fois en exprimant des revendications auprès des élus aux différents niveaux. Elles pourront le faire parallèlement à la concertation, alors que d'autres acteurs ne peuvent jouer ce rôle.
- La justice jouera un rôle primordial dans l'évolution de la façon dont les textes sont appliqués et dans les pratiques de règlement des conflits fonciers. A d'autres niveaux, les collectivités publiques locales et les autorités coutumières ont aussi un rôle à jouer en la matière.
- Des ONG et Projets de développement, sur le terrain, peuvent expérimenter des solutions de compromis entre le droit positif et le droit coutumier, par exemple en animant des processus d'élaboration de conventions locales de gestion des ressources naturelles. De telles expérimentations pourront nourrir le processus de concertation.

De cette façon, chacun se voit reconnaître un rôle particulier, ce qui évite une mise en concurrence avec les autres : il trouve sa place dans l'imbrication de contributions multiples.

Enrôler pour impliquer : des opérations spécifiques

De l'affectation d'un rôle découle une forme d'implication dans l'action. En nous référant à la sociologie de la traduction¹, enrôler signifie affecter aux participants un rôle précis, une tâche, une mission qui en fait des acteurs essentiels d'un système en devenir. Des opérations d'enrôlement contribueront donc là-encore à « cimenter » le réseau. Dans la région de Ségou, plusieurs actes ont été posés par l'animateur du processus de concertation, assimilables à des « opérations d'enrôlement ».

Lorsqu'il a fallu choisir des participants pour réaliser des missions de terrain dans les cercles (pour l'état des lieux puis pour la restitution des résultats de l'atelier national), l'animateur a orienté le choix des « chargés de mission » vers des acteurs encore peu impliqués et peu reconnus dans la commission régionale. Il s'agissait d'acteurs clés tels que la Chambre d'Agriculture et la Coordination Régionale des ONG, susceptibles en outre de relayer l'information auprès de leurs membres. Il s'agissait par ailleurs de Directions Régionales telles que celles des Domaines et du Cadastre, jusqu'alors très prudentes – voire méfiante - vis à vis du processus. Ces acteurs clés sont « enrôlés » par cette participation.

Lors de l'élaboration du plan d'action régional, l'animateur envoie un questionnaire à chaque membre de la commission régionale lui demandant de définir les actions qu'il peut envisager pour contribuer à la mise en œuvre des recommandations de l'atelier national. Cette opération a conduit la Chambre d'Agriculture à définir un plan d'action en la matière. Quant à la Direction Régionale de l'Aménagement, elle s'est alors engagée à exiger que chaque aménagement soit précédé d'une étude d'impact socio-foncière. Ces organisations s'engagent dans l'action, prennent un rôle spécifique. Bien sûr, d'autres acteurs vont refuser cet enrôlement, en s'abstenant de toute réponse.

¹ Callon et Latour

Cela ne porte pas à conséquence quant à leur participation actuelle et signifie seulement qu'ils ne veulent pas s'engager plus avant. Au niveau national, l'assistante technique va tenter le même type d'opération avec peu de succès, mais là-aussi sans que cela porte à conséquences.

Il appartient au médiateur de lancer de telles opérations d'enrôlement lorsqu'il sent que les choses sont suffisamment « mûres » et qu'il sent que les participants sont prêts à y répondre favorablement.

S'assurer d'une réelle convergence entre les participants autour de l'action

La consolidation du réseau passe par une convergence de tous les participants autour :

- D'un objet : il s'agit ici du foncier et ce terme doit recouvrir les mêmes choses pour tous
- D'objectifs communs : tous doivent se retrouver, dans le processus, autour des mêmes objectifs.

Dans certaines régions, cette convergence est réelle : c'est une condition non-suffisante mais nécessaire de la stabilité du réseau.

Dans d'autres régions, derrière une convergence de façade se cachent des divergences notoires. Ceci concerne d'abord l'objet. Dans une région désertique, un participant affirme qu'ici, il n'y a pas de foncier ! Non seulement on peut se demander ce qu'est un territoire sans foncier dès lors qu'il y a un sol, aussi pauvre soit-il, mais cette espace supporte des ressources pastorales, des points d'eau utilisés par des éleveurs transhumants, etc... Le foncier est assimilé par certains aux terres exploitables alors que d'autres parlent de toutes les ressources supportées par un espace. Certains l'assimilent aux seuls espaces objet d'une appropriation privée alors que d'autres considèrent l'espace indépendamment des droits de propriété. La concertation risque bien évidemment d'être singulièrement perturbée par ces divergences : faute d'être explicitées (pour être ultérieurement éliminées), de telles divergences risquent de fracturer le réseau des participants.

Des divergences implicites existent aussi quant aux objectifs poursuivis. Dans une région, on observe des divergences au sein de la commission régionale, l'objectif des uns étant d'informer la population, des autres étant de trouver des solutions aux conflits actuels, d'autres encore ayant épousé les objectifs de la commission nationale de mise en place d'un processus de concertation, dans la durée. A l'échelle locale, les acteurs s'interrogent et face à cette confusion : certains pensent qu'il s'agit avant tout d'exprimer des doléances aux services de l'Etat. En arrière plan de ces divergences se situent des échelles de temps radicalement différentes. Les uns s'inscrivent dans un temps long (celui d'un changement social issu de la concertation), d'autres dans un temps court (celui de l'expression de doléances, dans une simple consultation), d'autres dans le temps d'un projet (qui se terminerait avec la fin des financements externes). Le réseau formé par ces participants n'a alors aucune stabilité. Il appartient donc au médiateur de veiller à ce que la convergence soit assurée, au-delà des apparences...

Pour ne pas menacer le réseau avant qu'il ne soit stabilisé : une démarche allant de l'acceptable pour aller vers le souhaitable

En terme de composition du réseau

Le processus de concertation sur le foncier n'associe pour l'instant que fort peu de représentants de la société civile et pour ainsi dire aucun représentant du monde coutumier. C'est un handicap majeur lorsqu'il s'agit de bâtir des compromis entre le droit positif et le droit coutumier, chacun étant lié à des cultures et des « mondes » distincts.

Que peut faire le médiateur face à cela ? Il ne lui appartient pas de brusquer les choses car cela pourrait soit mettre en cause l'existence même du processus, soit conduire à l'intégration de représentants qui ne seront pas reconnus légitimes par les autres participants et seront alors cantonnés à un rôle de figurant.

Il doit alors veiller à la consolidation d'un réseau de participants basé sur « l'acceptable » (ce que chacun est en mesure, aujourd'hui, d'accepter) pour tenter de le faire évoluer vers le « souhaitable », c'est à dire l'intégration de toutes les parties nécessaires à la production de compromis durables. Il le fera lorsqu'il sentira que le réseau est suffisamment solide pour ne pas se disloquer à la moindre tentative d'évolution qui le heurte.

En terme de contenu des discussions : des opérations de décroisonnement

Il en va de même quant au contenu des discussions. Nous avons souligné dans une fiche intitulée « conflits évités, conflits prolongés » que l'une des limites actuelles de ce processus de concertation est le cloisonnement des débats. Des positions contradictoires sont énoncées l'une après l'autre sans être confrontées l'une à l'autre, les participants s'appliquant à éviter tout conflit.

Il appartient là encore au médiateur de ne pas brusquer les choses avant que le réseau ne soit consolidé. Il lui appartient par contre de décroisonner le débat dès qu'il sent qu'il est possible de le faire sans risquer de perdre tout ce qu'il s'est employé à construire. On va ainsi construire et consolider un réseau autour d'un contenu du dialogue qui permet à ce réseau d'exister, quitte à ce que ce contenu soit minimal : c'est le plus grand contenu commun acceptable par tous (par comparaison à un plus grand dénominateur commun). Puis le médiateur réintroduira des éléments plus conséquents et plus conflictuels. Il posera ici des opérations de décroisonnement, visant à amener une confrontation entre des positions contradictoires, jusqu'alors jamais mises les unes face aux autres.