

# Critique de la médiation pure

## Des pratiques de médiation qui doivent être associées à d'autres interventions

### Le cas de Madagascar : des médiateurs, intervenants ponctuels, neutres et indépendants

*Institué par la loi GELOSE : qu'est ce qu'un médiateur environnemental ?*

Afin que les démarches de transfert de gestion se déroulent au mieux, la procédure GELOSE prévoit l'intervention d'un médiateur environnemental lors de la procédure de concertation qui doit conduire à établir le premier contrat. Ce médiateur doit :

- faciliter les négociations et l'élaboration du contrat,
- rapprocher les visions, les perceptions et les objectifs des différents acteurs concernés,
- faciliter les relations entre administrations et communauté locale.

Il a obligation de mener à terme le contrat. Il a donc d'emblée une obligation de résultat, alors qu'un médiateur n'a normalement qu'une obligation de moyen (Barret et Al., 2003). Ces médiateurs environnementaux sont recrutés sur dossiers selon des critères parmi lesquels on trouve leur âge, leur nationalité ou encore leur niveau scolaire.

Ils sont formés en deux temps. La formation comprend tout d'abord une partie théorique de quinze jours comprenant les modules suivant :

- la gestion locale sécurisée,
- le cadre législatif et réglementaire,
- la démarche patrimoniale,
- le diagnostic environnemental,
- foncier et sécurisation foncière,
- le cadre institutionnel de la loi GELOSE,
- la médiation.

En complément de cette partie théorique, les futurs médiateurs effectuent un stage pratique d'un mois. Ces derniers sont ensuite agréés par le Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts et viennent renforcer le corps des médiateurs environnementaux. En 2003, le Ministère a précisé leurs fonctions en stipulant que « La médiation est interne, entre les différents groupes au sein de la communauté, et externe, entre la communauté et les acteurs extérieurs ».

Le rôle de ces médiateurs se limite donc à ce que nous qualifierons de médiation pure :

- Le médiateur intervient ponctuellement,
- Il n'a pas d'autre fonction que celle qui vise à faciliter la construction d'un accord,
- Il n'est présent auprès des protagonistes que lors de l'élaboration de l'accord,
- Il s'agit d'un tiers, neutre et indépendant.

La médiation intervient lors de la construction d'un accord pour rapprocher les parties afin qu'elles construisent elles-mêmes leur solution. C'est une pratique ponctuelle qui n'a plus lieu d'être une fois les différents acteurs en accord. Nous opposons ici la « médiation pure » à des pratiques de médiation mises en œuvre par des agents de Projets qui n'ont pas un statut de médiateur mais qui interviennent de fait en tant que tel, qui sont impliqués auprès des acteurs locaux pour une période relativement longue au-delà de l'obtention d'un accord et qui, en tant qu'agent d'un Projet présent dans le territoire, ne sont pas vraiment « tiers ».

### *Quelle durée et quelle fin pour une intervention de médiation ?*

Sur le terrain, nous avons constaté qu'il a parfois été difficile pour les Projets de faire de cette action ponctuelle quelque chose de pertinent. Dans le cas du contrat GELOSE-Raphia, le Projet n'a laissé que vingt jours au médiateur pour faciliter et rédiger l'accord de transfert de gestion. Ce dernier est intervenu si peu de temps dans les villages qu'il n'a pas pu jouer pleinement son rôle. Il a couru sans cesse d'un acteur à l'autre pour faire signer les documents, sans entamer de réelles négociations. De plus, il s'est gardé d'aborder les points conflictuels de façon à ne pas perdre de temps dans l'appui à la recherche de solutions. Or, vu le nombre d'acteurs concernés par les ressources et la divergence de leurs intérêts, de nombreux conflits vont inévitablement éclater dès la mise en œuvre de l'accord : dans de telles situations de concertation multilatérales, avec de multiples usages du territoire et de ses ressources, un accord ne peut être complet et l'appui à la construction de l'accord doit aller au-delà de la signature d'un premier accord. Pour qu'une intervention de médiation soit pertinente, le médiateur doit pouvoir intervenir sur une échelle de temps adaptée à l'ampleur des négociations à mener, à la complexité de la situation et son appui doit perdurer après l'établissement d'un accord de base.

### *Bien plus qu'un simple médiateur...*

Indépendamment de sa durée, une intervention de médiation permet-elle d'apporter un soutien suffisant aux populations pour mettre en place un accord et gérer ultérieurement son adaptation à des changements relatifs aux ressources, aux acteurs, au territoire... ?

La réponse est bien évidemment non. Dans tous les villages étudiés, il est apparu que les populations avaient besoin d'un soutien en gestion de conflits, ce que le médiateur pouvait a priori leur fournir, mais elles avaient aussi besoin d'un fort soutien institutionnel. Or, cet appui n'entre pas dans les fonctions du médiateur environnemental décrit par la loi GELOSE et les agents ne s'en chargent donc pas. Pour rendre les populations autonomes, il semble cependant nécessaire qu'un agent de concertation (et non plus seulement médiateur) soit présent pour aborder à la fois la gestion de conflits et le renforcement institutionnel. En effet, les villageois ont besoin d'être formés en gestion d'association, gestion financière, élaboration de documents contractuels, etc.

Pour que son action soit pertinente, il est important que cet agent de concertation soit présent au village régulièrement et sur le long terme. En effet, les différents acteurs ont besoin de son appui, non seulement pendant l'élaboration du contrat, mais aussi suite à sa signature, pour régler certains conflits émergents notamment avec des villageois extérieurs.

Une deuxième question se pose alors : les interventions de l'ordre de la médiation et celles qui relèvent du renforcement institutionnel et du suivi de l'accord peuvent-elles être le fait d'agents et/ou de structures différents ? La réponse peut être positive mais ceci ne nous paraît aucunement souhaitable. D'abord parce que le suivi de l'accord nécessitera de nouvelles interventions qui relèvent de la médiation : la succession de médiateurs différents dans un même jeu d'acteur, autour d'un même problème, n'est absolument pas souhaitable, au-delà de la perte de temps qu'elle peut induire. Ensuite parce que la médiation est intimement associée à des opérations de traduction qui vont se situer en amont et en aval, que nous allons maintenant présenter. La médiation légitime la traduction et vice versa, ce qui justifie le fait de recommander qu'elles soient le fait du même intervenant, ou au moins d'une même équipe.

## **En amont et en aval de la médiation, des opérations de traduction**

*La traduction scientifique : rendre le réel intelligible par les participants à la concertation*

Les acteurs ne peuvent établir un accord pour une gestion raisonnée et raisonnable des ressources que s'ils ont accès à une certaine compréhension des phénomènes naturels et induits par l'homme qui sont déterminants pour l'évolution de ces ressources. La traduction scientifique a pour but de rendre la compréhension du milieu environnant accessible à tous les acteurs. Cette « traduction du réel » est nécessaire lors du démarrage du processus de concertation mais peut aussi être utile tout au long du processus. Cette traduction suppose des qualités de pédagogie, de synthèse, etc.. Le fait d'opérer cette traduction dotera le traducteur et l'organisation dont il dépend d'une certaine légitimité aux yeux des acteurs locaux, s'ils entendent jouer un rôle de médiateur, en aval. Ceci peut passer par certaines opérations simples telles que celles-ci :

- **Faire un état des lieux initial et le restituer aux acteurs locaux**

Dans tous les cas étudiés au Mali, chaque Projet a commencé par effectuer un état des lieux de la situation. Alors que la NEF a opté pour un diagnostic participatif, en effectuant des tours de plaine et des cartes avec les villageois, le PACT a fait appel à un expert pour effectuer un inventaire forestier. Cette évaluation du milieu physique est nécessaire pour commencer tout projet relatif aux ressources naturelles. Elle pose clairement les bases du travail à effectuer et permet par la suite de comparer l'état des ressources avec la situation de départ.

Le diagnostic participatif utilisé par la NEF permet d'autre part une meilleure implication de la population dans la démarche. En effet, dans le cas du bourgou, les villageois ont fait le bilan de l'évolution de leur environnement en évaluant avec l'ONG l'état des ressources naturelles. Ils ont ainsi analysé les raisons des possibles dégradations et ont commencé à réfléchir aux actions à mettre en place. Les villageois ont même anticipé les propositions de la NEF en régénérant d'eux-mêmes le bourgou. Cette action montre qu'ils se sont appropriés rapidement la démarche et ont participé à sa construction.

- **Apporter des clés de lecture de l'environnement**

Dans l'un des cas étudiés à Madagascar, une délimitation de terroir entre deux communautés a été problématique. L'intervention des agents de terrain, qui ont expliqué la notion de ligne de crête, a permis d'alimenter la réflexion. Les villageois se sont finalement mis d'accord sur une délimitation « selon l'écoulement de l'eau ». La réalité scientifique ainsi présentée a servi de base à la construction de l'accord.

- **Faire une photographie du milieu humain**

La traduction du réel ne se limite pas au milieu physique. Cette pratique appliquée au milieu humain est un excellent outil lors de la concertation, notamment pour l'élargissement du réseau. Ainsi, dans le cas du Walde Kelka, la NEF a effectué des portraits de famille (voir la fiche n°2 sur les savoirs-faire du médiateur) de différentes catégories socioprofessionnelles (agriculteurs, agri-éleveurs, éleveurs transhumants). Cette représentation des différents modes de vie a permis à chacun de mieux comprendre les réalités de l'autre. Un cadre de concertation s'est alors mis en place entre les villageois et les transhumants, deux catégories d'acteurs qui étaient auparavant opposées et qui ne dialoguaient pas.

- **Expliciter les déterminants historiques de la situation mise en débat**

Dans un cas de négociation d'un nouveau mode de partage et de distribution de l'eau en Equateur, à Urcuqui, le Projet mené par CICDA a réalisé une étude historique qui a permis de clarifier les événements historiques qui sont à l'origine de la répartition actuelle des droits sur l'eau. Or, il faut remonter jusqu'à l'année 1582 pour comprendre le partage actuel de l'eau ! Un historien employé par le Projet a réalisé une étude très précise en allant chercher l'information dans des archives (l'organisation des usagers de l'eau lui a ouvert ses archives) et des actes devenus inaccessibles aux acteurs locaux. Il remet successivement trois rapports couvrant différentes périodes au responsable du Projet qui va à nouveau les « retraduire » pour rendre l'information accessible et « discutable » par les acteurs locaux. Il y a donc là deux opérations de traduction successives, la première du « réel historique » en faits scientifiques et la seconde du domaine « scientifique » vers un langage et une image accessible à tous. Il s'agit donc, à partir d'une mémoire collective confuse, parfois déformante et sélective, de projeter l'image la plus précise et objective possible de faits historiques qui constituent la base des débats actuels. Selon un participant à la concertation, CICDA « donnait un espace pour nous permettre de comprendre ». Il s'agit d'une opération de traduction scientifique sans laquelle la négociation aurait reposé sur des bases floues.

- **Explorer l'espace des possibles**

Dans le même Projet, CICDA a fait appel à un expert dont la mission est d'établir et compléter l'inventaire des solutions techniques de réduction de la durée du tour d'eau. Il réalise ce travail en collaboration étroite avec l'équipe du Projet et dégage sept propositions. Même s'il lui appartient d'évaluer la faisabilité de chaque solution, chacune d'entre elles est présentée aux acteurs locaux, de même que les modalités concrètes d'expérimentation et de mise en œuvre de chacune d'entre elles. Les termes de références de sa mission prévoient la restitution de ses travaux après des participants à la négociation du nouveau tour d'eau. Ce travail va alimenter le débat, sans le fermer par la mise en avant d'une solution.

## *Traduire les idées en actes : traductions institutionnelle et opérationnelle*

Toujours à Urcuqui, une fois que le débat a produit une proposition de nouveau tour d'eau, le Projet va intervenir en aval pour traduire les idées en actes, règles, organisations, etc.. Nous pouvons ici identifier deux formes de traduction :

- Une **traduction opérationnelle** vise à traduire l'idée qui est ressortie de la discussion et autour de laquelle les participants se sont mis d'accord, en une proposition concrète dont on aura précisé toutes les modalités. Pour cela, CICDA va mettre en place une expérimentation du nouveau tour d'eau, dans certains quartiers d'irrigation, avec un système de suivi très rigoureux qui va permettre à tous de juger de son efficacité et de proposer des ajustements si nécessaire. En réalité, cette opération vise aussi à convaincre une partie des irrigants qui se sont opposés à la modification du tour d'eau et qui ne se reconnaissent pas dans le choix réalisé par l'instance de concertation. Cette dernière regroupe des représentants des différents secteurs d'irrigation mais certains usagers restent réticents vis à vis de tout changement : cette opération a un objectif de traduction mais aussi un objectif de consolidation et légitimation de l'accord. La mesure des débits qui entrent dans les parcelles irriguées et qui en sortent (rémanents) vise notamment à montrer qu'il existe un excès d'eau et que l'on peut irriguer avec moins d'eau, donc que la proposition est applicable
- Une **traduction institutionnelle** qui vise à traduire la proposition en règles. Le Projet va commencer par mesurer les parcelles pour le calcul des nouveaux droits sur l'eau, en vue de l'élaboration du cadastre. Les droits étant liés à la surface, ceci est une étape importante, d'autant plus délicate que certains ont mal évalué leur superficie irrigable. Le fait que cette mesure soit effectuée sous le contrôle du tiers en situation de médiateur est très important car elle doit être le fait d'un acteur neutre, peu soupçonnable d'être acquis à la cause de tel ou tel acteur. L'accord devra être ensuite traduit sous forme de règles, mécanismes de contrôle, organes de suivi et de révision périodique.

## **La médiation comme traduction croisée**

### *Une base : faciliter la construction de l'accord*

En aval de la traduction scientifique et en amont de traductions opérationnelles et institutionnelles, la médiation est assimilable à une traduction croisée qui vise à faciliter la compréhension du point de vue d'un acteur par les autres acteurs. Ceci passe par des interventions relatives à la conduite du dialogue ou au contenu de l'accord.

Par exemple, lors d'un atelier organisé par le PACT, les agents de ce Projet ont facilité le dialogue lors d'une assemblée villageoise en mettant en place des règles de discussions au sein du groupe et en animant la réunion. En essayant d'élargir les champs de vision de chacun, le Projet a permis aux acteurs de s'accorder autour de certaines règles de gestion.

A Urcuqui, le Projet va appuyer la structuration d'un espace de concertation. Le comité de coordination du Projet qui associe les responsables du Projet aux représentants des acteurs

locaux crée une commission tour d'eau (CTE). Elle est constituée de représentants de chaque secteur d'irrigation : ce sont en général des anciens présidents de l'association des usagers de l'eau (directorio). Une assemblée Générale des usagers avalise cette composition : le rôle de la CTE est de faire des propositions au directorio qui prend les décisions soumises à l'assemblée générale pour accord. En ce qui concerne le contenu de l'accord, le Projet va animer le processus puis appuyer la sélection d'une proposition par les usagers, en attirant leur attention sur certains points : on se trouve ici dans un processus de conciliation plus que de médiation, dans lequel le projet fait des suggestions.

*Mais des fonctions connexes :*

### **La représentation et la représentativité : deux questions qui intéressent le médiateur**

Mais la traduction croisée ne s'arrête pas à l'animation des rencontres et du dialogue. Il appartient aussi au médiateur de veiller à ce que tous les protagonistes soient représentés et de tenter de faciliter leur légitimation aux yeux des autres acteurs, si celle-ci n'est pas acquise. Ainsi, lors des premiers ateliers du PACT, seuls les hommes étaient présents. Afin de récolter l'avis de tous les acteurs du village, les agents de Projet ont organisé des réunions destinées tour à tour à un public différent (jeunes, femmes, anciens, etc.). Les hommes ont ainsi pris connaissance des règles que les femmes s'étaient instaurées entre elles pour la cueillette des fruits. Ils les ont alors considérées comme légitimes pour participer à la concertation.

Cet exemple montre que la médiation va plus loin que la simple facilitation de la recherche d'un accord entre les acteurs présents. Il appartient aussi au médiateur d'identifier les absents qui devraient être représentés et de s'assurer de la représentativité des acteurs présents lors des discussions. Dans le cas de Sandji, faire participer les femmes n'était pas envisageable au départ. En effet, dans des sociétés très hiérarchisées telles que la société malienne de la zone sahélienne, les femmes et les groupes minoritaires ne sont pas directement représentés et ne revendiquent pas forcément le droit à la parole. L'initiative du Projet a permis aux différents acteurs de mieux se connaître et de se reconnaître mutuellement légitime pour donner un avis relatif à la gestion des ressources naturelles. Un même résultat peut être obtenu suite à un diagnostic participatif si les différentes catégories sociales y prennent part.

### **La représentation de toutes les communautés concernées**

Dans les exemples précédents, ce sont des groupes sociaux d'un même village qui ont ou n'ont pas de représentants. Mais lorsque les discussions s'étendent sur un territoire plus large, ce problème de représentativité touche des communautés entières. Ainsi, lors des concertations du Walde Kelka, seuls les villageois autochtones ont participé à l'élaboration des règles. L'accord signé a eu un impact limité car les autres usagers de la ressource, tels que les transhumants, ne l'ont pas respecté : n'ayant pas été consultés, ils n'accordent aucune légitimité à cet accord.

Pour la durabilité d'un accord concernant une ressource naturelle commune, tous les acteurs concernés doivent être impliqués dans les démarches afin que, par la suite, tout le monde respecte les règles de gestion. Mais, rassembler l'ensemble de ces usagers n'est pas chose facile car les acteurs ont des intérêts privés divergents. Ainsi, dans le cas du Mali, derrière la gestion durable des ressources naturelles, les villageois pensent à leur sécurité foncière. Ils ne voient alors aucun intérêt à inclure l'ensemble les transhumants dans la concertation. Le Projet doit essayer de rendre légitime la présence de tous les usagers.

## **Soutenir la mise en place de « courroies de transmission » des représentants vers ceux qu'ils représentent**

Suite à chaque atelier avec le PACT, les agents de Projet organisent avec le maire le programme des restitutions dans chaque village. Pourtant l'un des hameaux, récemment installé, n'est pas tenu au courant des avancées du projet. Les autres villages de la commune, acceptant mal que ce hameau ne respecte pas leurs coutumes, sont réticents à l'impliquer dans la démarche et ne veulent pas l'informer des décisions prises lors des réunions. Quant aux villageois qui sont tenus à l'écart de l'information, leur point de vue est clair : un accord pour lequel ils n'ont pas été consultés n'a pas lieu de leur être imposé. Si le médiateur ne s'intéresse pas à ce problème, des conflits apparaîtront dès la mise en application de l'accord.

Cet exemple montre que la durabilité de l'accord dépend aussi de la bonne diffusion de l'information, des représentants vers les groupes qu'ils représentent et à plus forte raison vers des groupes qui n'ont pas de représentants spécifiques. Ces restitutions vont permettre à l'ensemble des acteurs de réagir, de se concerter (de manière formelle ou informelle) et donc d'apporter des éléments nouveaux pour les rencontres suivantes. La NEF est consciente de ces enjeux, ce qui la conduit à faire un effort spécifique en la matière : suite à chaque atelier de concertation intervillageois qu'elle organise, elle accompagne les participants dans leur village. Ainsi, le Projet peut les seconder lors de leur restitution en assemblée villageoise.

Le cas d'Urcuqui illustre les difficultés que l'on peut rencontrer faute d'avoir suffisamment tenu compte de cette exigence. L'accord qui ressort des discussions au sein des instances de concertation dans lesquelles le Projet est intervenu comme facilitateur est tout d'abord approuvé par l'Assemblée Générale des Usagers de l'Eau, en juillet 1995. La même proposition est rejetée par la même Assemblée Générale six mois plus tard, notamment en raison de jeux de pouvoirs sous-jacents et de l'influence de personnes qui cumulaient des droits et se verraient retirer certains d'entre eux du fait d'un plafonnement prévu dans la proposition. En réalité, on peut considérer que l'accord proposé, indépendamment de son contenu, était intrinsèquement très fragile car issu d'un espace de concertation restreint insuffisamment connecté à sa base, c'est à dire l'ensemble des usagers. La faible implication de ces derniers explique le fait que l'Assemblée Générale soit démocratiquement faible, c'est à dire exposée à l'influence d'acteurs qui ont des intérêts particuliers à défendre. La stratégie du Projet dans l'appui à la concertation est mise en cause dès juillet 1995 par son responsable, qui propose de passer d'une concertation associant le Projet et les représentants des usagers de l'eau, doublée d'une communication descendante vers les usagers, à une communication à la fois descendante et ascendante, impliquant réellement les usagers. L'existence d'une « courroie de transmission » entre les usagers et leurs représentants est donc essentielle.

## **En amont comme en aval de la médiation : le renforcement des capacités**

### *En amont : l'accès de tous à l'espace public*

Les acteurs se trouvent dans des situations très inégales lorsqu'il s'agit de s'exprimer dans un espace public de débat, en fonction de leur niveau d'alphabétisation et de leur parcours personnel, qui les aura plus ou moins familiarisés avec ce type d'espace de débat. Il est donc

souvent indispensable d'aider certaines catégories d'acteurs à accéder à cet espace et à s'y exprimer. Dans les expériences analysées, on retrouve deux interventions de cet ordre :

- L'appui du médiateur à des concertations internes à certaines catégories d'acteurs. Pour certains, la concertation « entre soi » est un préalable nécessaire, qui permet de structurer des arguments dans un environnement connu, sécurisant. Il s'agira aussi de préparer ensemble la façon dont on va se présenter, argumenter, participer à la concertation. Ceci peut être un préalable sine qua non pour une participation effective à la concertation.
- Des formations ciblées sur des catégories d'acteurs qui auront tendance à se mettre en retrait et en situation d'infériorité du fait d'un niveau de formation et d'alphabétisation faible. Il s'agit parfois de cycles d'alphabétisation fonctionnelle. Il s'agit aussi de « formations au plaidoyer », que nous avons trouvé au Mali, à l'initiative de certaines ONGs.

### *En aval : des compétences nécessaires au suivi et à la gestion de l'accord*

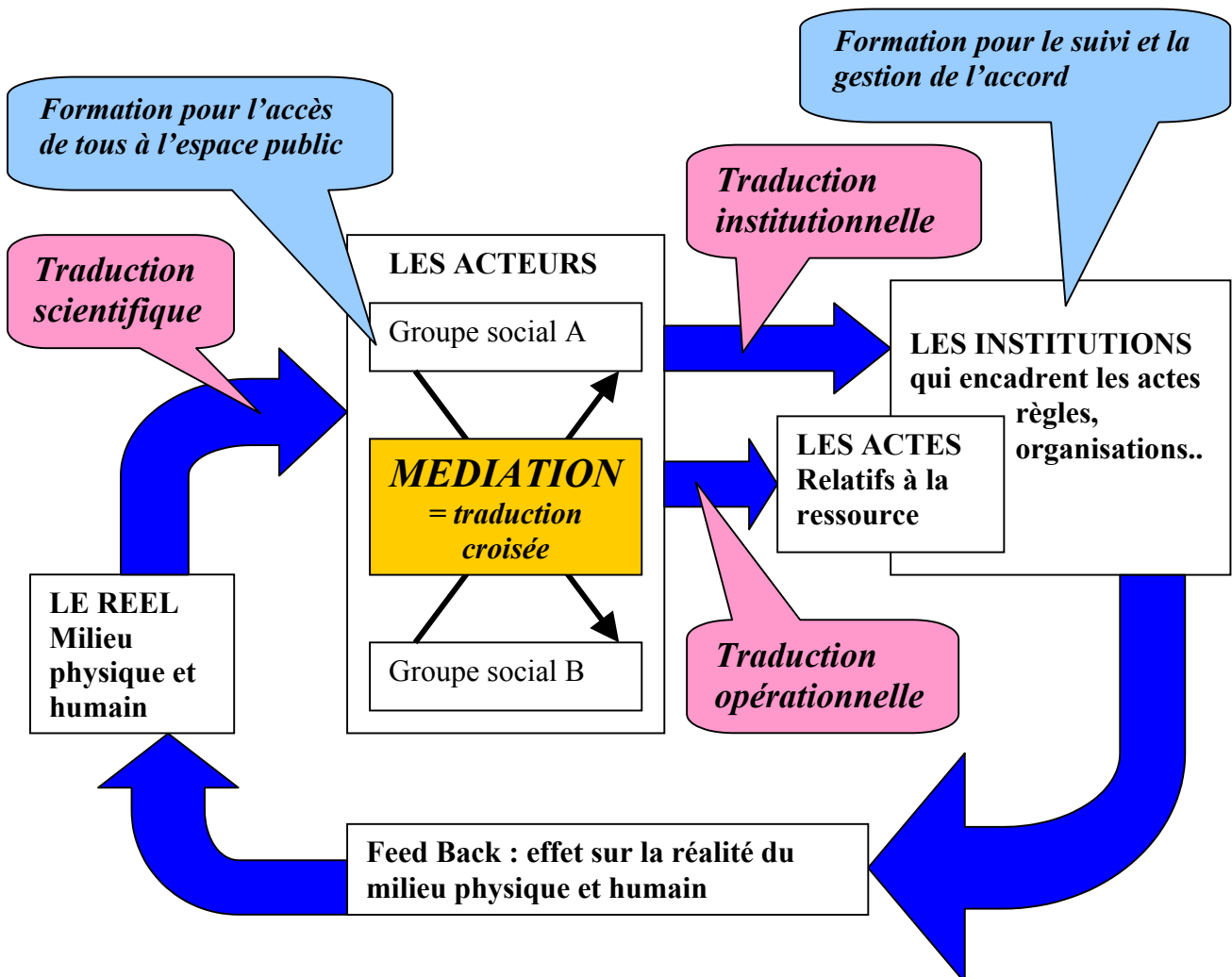
En aval de l'accord, il semble indispensable de former les acteurs qui vont devoir suivre son application et engager sa révision au vu de modifications affectant les ressources ou les acteurs. Lorsqu'une organisation est mise en place pour jouer ce rôle, il s'agit de former ses membres à sa gestion et à son pilotage. Si des besoins de concertation et de médiation sont prévisibles dans le futur, ce qui est presque toujours le cas, il s'agit de voir avec cette organisation si elle dispose de ressources locales de médiation pour y faire face, ou envisager des formations spécifiques. Un tel travail est très rarement fait, ce qui pose peu de problèmes là où le Projet s'inscrit dans la durée, mais créera inévitablement des difficultés là où la médiation n'est que ponctuelle.

Finalement, la concertation et la médiation territoriale ne s'inscrivent pas dans un processus linéaire (un problème, une médiation, un accord...) mais dans un processus cyclique comme nous le verrons dans le schéma ci-après. En effet, un accord doit être régulièrement revu et cela demande de nouvelles discussions avec parfois de nouveaux acteurs. Ainsi, dans le cas du Walde Kelka, l'accord a été signé en 1995 et deux ans plus tard, le réseau d'acteurs fut élargi grâce aux portraits de famille élaborés par la NEF : à ceci a répondu l'ouverture d'un nouveau cycle de concertation et de médiation. Face à cela, soit l'on envisage la mise en place de structures permanentes de médiation auxquelles les acteurs locaux pourront faire appel selon leur convenance, soit le Projet en situation de médiateur s'inscrit dans la durée et mise sur un processus d'apprentissage via lequel les acteurs locaux vont acquérir des compétences suffisantes pour être autonomes dans la conduite de la concertation. Cette seconde solution nous semble à la fois préférable et plus réaliste : dans le premier cas, le risque est de voir succéder des médiateurs peu impliqués, pressés par le peu de temps dont ils disposent et qui devront eux-mêmes consacrer une partie de ce temps à un apprentissage de la réalité locale. Un effort de formation des acteurs locaux, par le transfert de compétences et par l'apprentissage, de la part des acteurs en situation de médiation, est donc indispensable

## L'agent de concertation : jongleur entre médiation, traduction et formation



La médiation s'inscrit donc dans un cycle présenté ci-dessous, marqué par une succession d'opérations de traduction. Ce cycle est composé d'un ensemble de pratiques que l'agent de terrain doit être capable de mobiliser. Les pratiques de médiation doivent être nécessairement articulées à des pratiques d'un autre ordre :



### Le cycle de la traduction : la médiation associée à d'autres pratiques