

La concertation, à quoi ça sert?

Son utilité... et ses limites, vues à travers dix ans de débats publics

En amont de l'analyse du processus de concertation sur le foncier rural au Mali, nous nous sommes penchés sur l'historique de ce thème, dans le débat public. On s'aperçoit alors de l'utilité de la concertation face à des expertises dont la qualité n'est pas en cause mais qui, faute de concertation relative à leur contenu, ont été classées sans suite. Mais on s'aperçoit aussi du temps qu'il faut pour que les idées se traduisent en actes...

Depuis 1990, quatre cycles de débat public

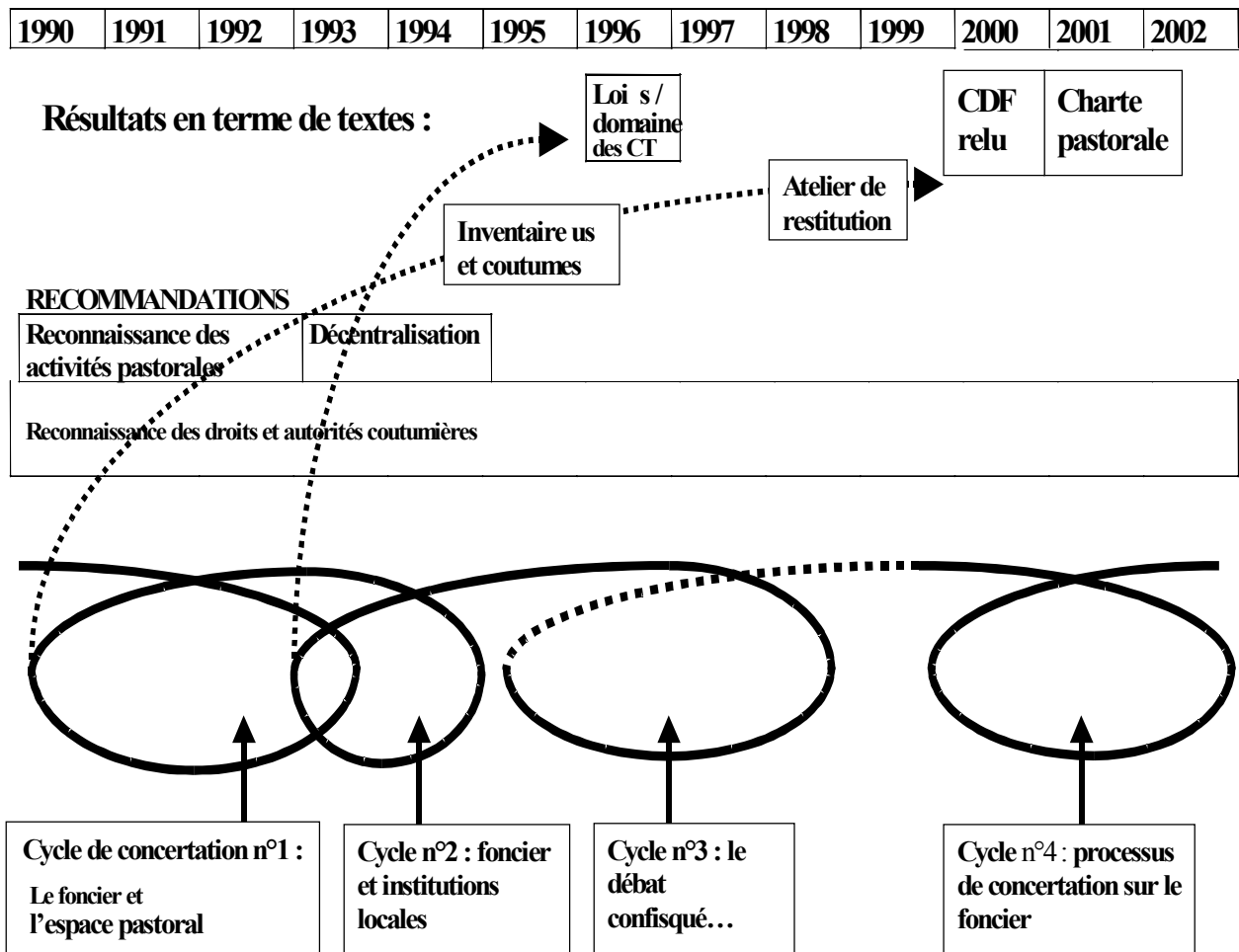
De 1990 à 1993, un premier cycle porte sur le foncier et l'espace pastoral. Une conférence nationale, en 1992, est alimentée par des travaux de recherche et des ateliers régionaux. La situation foncière y est unanimement reconnue comme facteur de blocage du développement et l'on recommande de rechercher des solutions au fait que « les dispositions juridiques centralisatrices s'opposent au développement des capacités locales et des pratiques sanctionnées par le droit coutumier ». En 1993, un autre séminaire national recommande la prise en compte par le code domanial et foncier de la question pastorale, l'inventaire et la codification des us et coutumes et une meilleure reconnaissance des droits coutumiers.

En 1993 et 1994, le débat porte sur le foncier et les institutions locales. Un atelier national sur la problématique foncière et la décentralisation conduit à affirmer que « la sécurisation des producteurs et de leurs investissements est inséparable du transfert de pouvoir réel de gestion et de décision au niveau des communautés concernées » et que « face aux préoccupations d'intérêt commun, des communautés ou groupes de communautés peuvent se constituer en institutions locales dotées de personnalités juridiques pour gérer et maîtriser ces problèmes ». Un nouvel atelier national sur les institutions locales et la gestion des ressources renouvelables réaffirme le rôle des autorités coutumières : d'une part le chef de village est vu comme « un coordonnateur et une autorité de recours », d'autre part on reconnaît l'utilité d'organisations endogènes supra-villageoises qu'il s'agirait de mettre en place et de doter d'un pouvoir de réglementation.

De 1995 à 1998, le débat est confisqué par des scientifiques. Face à l'importance de la question foncière est mis en place l'Observatoire du Foncier au Mali (OFM), qui mène nombre d'études conduisant elles aussi à affirmer l'importance des droits coutumiers, de la recherche de « corrélations structurelles entre le village (qui est la réalité foncière) et la commune rurale », de la reconnaissance d'une « propriété coutumière sur les ressources ». Mais selon l'évaluation qui sera faite de l'OFM, les recommandations issues de ces travaux « n'ont su trouver d'échos faute d'avoir pu être présentées d'une façon plus coordonnée et plus rigoureuse dans le cadre d'un débat effectivement piloté aussi bien au niveau politique que scientifique ». Le débat public n'a pas eu lieu.

Enfin, de 1999 à 2002 est lancé le processus de concertation régional et national sur le foncier rural. Des ateliers régionaux menés en amont puis en aval d'un atelier national conduisent à énoncer des recommandations. Il y est question – encore et toujours ! – de reconnaissance des procédures coutumières et d'articulation entre le droit coutumier et le droit positif. Mais ce qui est nouveau, c'est que l'on s'inscrit désormais dans un processus doté de commissions qui élaborent des plans d'action pour l'application des recommandations et qui constituent des lieux de concertation permanents.

Ces cycles de réflexion concertée sont représentés ci-dessous dans une figure où ils sont mis en parallèle avec les avancées législatives majeures intervenues dans le domaine du foncier dans le même laps de temps :



Que retenir de ce bref historique ?

Les leçons de l'histoire : de l'utilité de la concertation

Parce qu'il ne sert à rien d'avoir raison tout seul

Le cycle n°3, marqué par une certaine confiscation du débat par les scientifiques apparaît ici comme la période creuse de cet itinéraire. Quelque soit la qualité des travaux menés, le fait qu'il en ressorte peu de choses en terme opérationnel montre bien qu'« il ne sert à rien d'avoir raison tout seul ». Ceci confirme l'importance de la concertation, même si elle demande du temps...

Du débat aux textes... des années de maturation

Il s'écoule deux ans entre le cycle de débat sur le foncier et les institutions locales et la parution de textes concernant ce thème, dans le cadre de la décentralisation. Mais il s'écoule dix longues années entre le cycle de débat sur le foncier et l'espace pastoral et la publication des textes relatifs à ces questions. Dès 1992, le débat public conduit à recommander la réalisation d'une charte d'orientation nationale en matière domaniale et foncière et d'un avant projet de loi : la relecture du code domanial et foncier ne sera effective dans les textes qu'en 2000. Quant à la charte pastorale, réclamée dès 1993, elle ne paraîtra que huit ans plus tard.... et les décrets d'application ne sont pas encore sortis.

Temps perdu ou temps gagné ? L'importance et la qualité du processus

Il ne suffit pas d'écrire des textes, encore faut-il qu'ils soient appliqués et que leur « état d'esprit » soit respecté. On constate sur le terrain que nombre de textes sont mal connus et sont interprétés à leur façon et en fonction de leurs propres intérêts par ceux qui sont les seuls à les connaître : le Code Domanial et Foncier, même après sa relecture, en est un exemple. La charte pastorale pourrait être un contre-exemple car le processus qui a conduit à la promulguer est novateur. Ce processus est long - dix ans -. Ce temps a-t-il été perdu ?

L'enjeu de ce processus était d'abord la reconnaissance du pastoralisme comme un mode de mise en valeur de l'espace. Les textes issus de la période coloniale affirmaient la nécessité d'une « emprise évidente et permanente » sur l'espace pour que des droits relatifs au foncier soient reconnus, or le pastoralisme ne peut afficher une telle emprise. Par ailleurs, le pastoralisme était mis en cause comme responsable possible de la désertification, avant que ne soit mise en évidence la pertinence de cette activité comme gestionnaire de milieux instables (où les ressources bougent dans l'espace). Cette période a donc permis la reconnaissance du pastoralisme par tous.

Elle a ensuite permis de construire la charte à partir d'un recensement des us et coutumes liés à cette activités dans les différentes régions du Mali. Enfin, la charte a été élaborée dans un langage simple, de façon à être accessible au plus grand nombre. Le fait qu'elle ait occupé le débat public à maintes reprises durant ces dix années lui donne une certaine reconnaissance et a déjà permis de faire passer des messages indispensables à sa bonne mise en application.

Il ressort de tout cela **qu'une politique est bonne pas seulement parce qu'elle repose sur de bons textes mais parce qu'une concertation a permis de légitimer ces textes et que tous ceux qui devront les appliquer en ont compris et accepté les tenants et aboutissants** : leur implication dans le processus d'élaboration les engage déjà dans leur mise en application.

... et les limites de la concertation

Une question récurrente : la reconnaissance des droits coutumiers

Dans tout ce processus, la question de l'articulation entre le droit positif et le droit coutumier revient sans cesse, de même que la recommandation visant à faire reconnaître le droit coutumier et la légitimité des procédures coutumières. Mais ces recommandations semblent peu suivies d'effets, raison pour laquelle elles reviennent de façon récurrente. Ainsi, la même recommandation relative à l'intégration des gestionnaires traditionnels de certains espaces pastoraux (les *dioros*) dans

l'institution foncière ressort de deux ateliers nationaux tenus à dix ans d'intervalle. Ce qui fait dire à un juge, lassé par ces ateliers : « si j'identifie un problème, j'essaie de dégager des moyens pour apporter une solution. Si je n'obtiens pas ces moyens, ce n'est pas bon. Mais si je dégage les moyens pour juguler le problème et que je ne les applique pas, il n'y a pas de raison pour que je revienne à l'identification du problème ! ». Et pourtant... il le faut !

Associer la concertation à l'expérimentation de « solutions techniques » : élargir la gamme des possibles...

La concertation touche ici à ses limites. La première d'entre elles est la difficulté qu'il y a à trouver un compromis effectif, inscrit dans les textes. La concertation doit être accompagnée de travaux et d'expérimentations visant à faire émerger des solutions techniques qui seront proposées aux parties prenantes. Sans cela, on peut « tourner en rond » autour de solutions fragiles ou inexistantes.

Quand la concertation s'arrête aux portes du conflit d'intérêt : face à un évitement implicite, expliciter les choses...

Il existe des conflits d'intérêts entre les tenants du droit positif et ceux du droit coutumier. Même si la relecture du Code Domanial et Foncier conduit à confirmer le droit coutumier « pouvant même faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits, dans la pratique, le résultat est l'ambiguïté juridique qui mène souvent à l'opposé de ce que le législateur prétend atteindre » (CEDREF, 2000). Ce flou des textes permet en réalité des applications « à la carte », selon les intérêts de chacun. On peut penser que ce flou reste parfois entretenu car il laisse une grande marge de manœuvre à ceux qui connaissent les textes.

Or, ce conflit est rarement explicité lors des débats. Il est même parfois systématiquement évité et il est étonnant de voir des personnes tenir l'une après l'autre des positions incompatibles, sans que ces positions ne soient confrontées l'une à l'autre. La concertation évite le conflit dès lors que les protagonistes sont représentés par des personnes qui ont un intérêt limité à ce qu'il soit résolu. C'est le cas dans la plupart de ces débats publics car d'une part le monde coutumier est rarement directement représenté, d'autre part la concertation est source de financements pour ceux qui l'animent ou y participent. Plus c'est long, plus... : on peut alors se concerter longtemps !

Dans de tels cas de conflits d'intérêts implicites, la concertation a des limites importantes qui ne peuvent être levées que par l'explicitation du conflit d'intérêt et par l'association de toutes les parties prenantes à la concertation, y compris celles qui ont un intérêt direct dans la résolution du conflit. Ceci signifie ici que la concertation doit être ouverte aux autorités coutumières et à leurs alliés (organisations paysannes, société civile) et que la conduite de la concertation passe, en temps voulu (lorsque cela est acceptable pour les parties en présence) par une explicitation du conflit qui peut être le fait d'un tiers en situation d'animateur ou même de médiateur.
