

# Des itinéraires pas toujours en ligne droite...

## La concertation sous toutes ses formes

### Rappel préalable de quelques définitions...

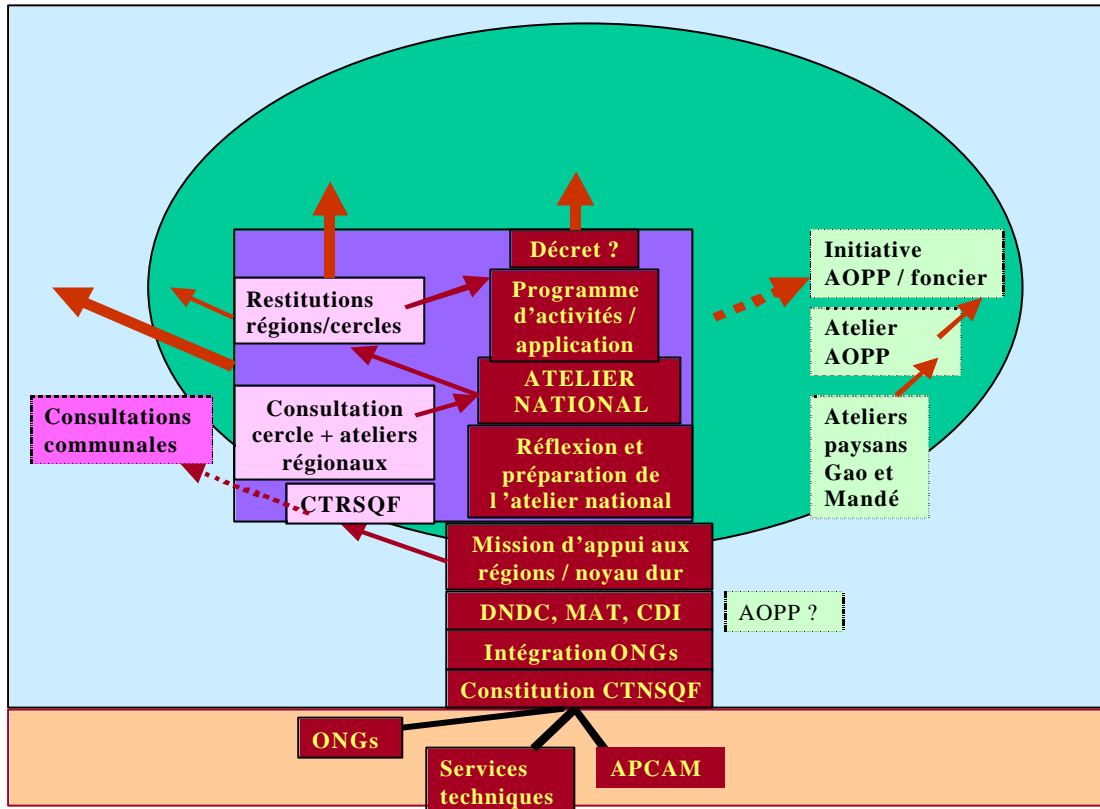
L'itinéraire de concertation représente tout le cheminement suivi par la concertation en terme de contenu comme de forme. A l'image de l'itinéraire technique d'une culture, marqué par des étapes de croissance de la plante et différentes interventions effectuées par l'agriculteur, l'itinéraire de concertation est marqué par une progression dans le dialogue (positive ou négative), des « événements » extérieurs qui l'influencent et d'éventuelles interventions visant à favoriser son avancée, qualifiées d' « opérations » (Beuret, *fiches repères*).

Chaque processus est composé de plusieurs éléments qui le caractérisent. La préoccupation commune qui est à l'origine du processus de concertation se nomme « **objet** de concertation ». Cet objet donne lieu à des **controverses**, c'est à dire un désaccord qui peut porter soit sur l'objet dans son ensemble, soit sur une déclinaison de celui-ci. Par exemple si l'objet est le partage de l'eau d'irrigation, une déclinaison possible est la fréquence d'irrigation. Cette controverse est structurée par des points de vue différents sans qu'il y aie nécessairement conflit.

La concertation prend forme sur des **scènes** de concertation autour desquelles s'articulent les échanges entre acteurs. Une scène de concertation est assimilable à celle d'un théâtre : elle regroupe un certain nombre d'acteurs dans une histoire dont on attend et espère le dénouement. De même que le décor d'une pièce de théâtre est amené à changer, la scène va se matérialiser en des lieux divers. L'histoire est faite d'une controverse, le dénouement sera l'accord ou le désaccord. Chacun est caractérisé par le personnage (ici le groupe social) qu'il représente, mais le scénario n'est pas écrit à l'avance et sera le fruit du dialogue. Un itinéraire va souvent évoluer sur plusieurs scènes et pourra, comme nous allons le voir ultérieurement, rebondir sur des scènes qui n'ont a priori rien à voir avec son objet (Beuret, Pennanguer, Tartarin, à paraître).

### **Le processus de concertation sur le foncier rural au Mali : un solide tronc commun et des ramifications dans les régions**

L'itinéraire de concertation est détaillé dans la fiche de présentation générale et est de nouveau présenté ci-dessous. La Commission Technique Nationale de Suivi des Questions Foncières en constitue le tronc commun permanent, à partir duquel se structurent peu à peu des ramifications dans les régions (partie gauche de l'arbre présenté ci-dessous). Le processus est donc très linéaire dans sa progression et reste toujours unifié autour d'une scène centrale que constitue la CTNSQF, comme le montre bien la représentation arborescente de l'itinéraire :



**Représentation arborescente de l'itinéraire de concertation sur le foncier rural (se reporter à la fiche de présentation générale pour le détail des étapes)**

Nous qualifierons cet itinéraire de « linéaire monocentré » car l'arbre pousse bien droit et tout le processus est centré autour d'un tronc commun. Cependant, la ramification de l'arbre qui émerge dans sa partie droite relève d'un autre type d'itinéraire. En effet, elle n'est pas liée au tronc commun mais émerge grâce à lui, comme par un jeu de miroir.

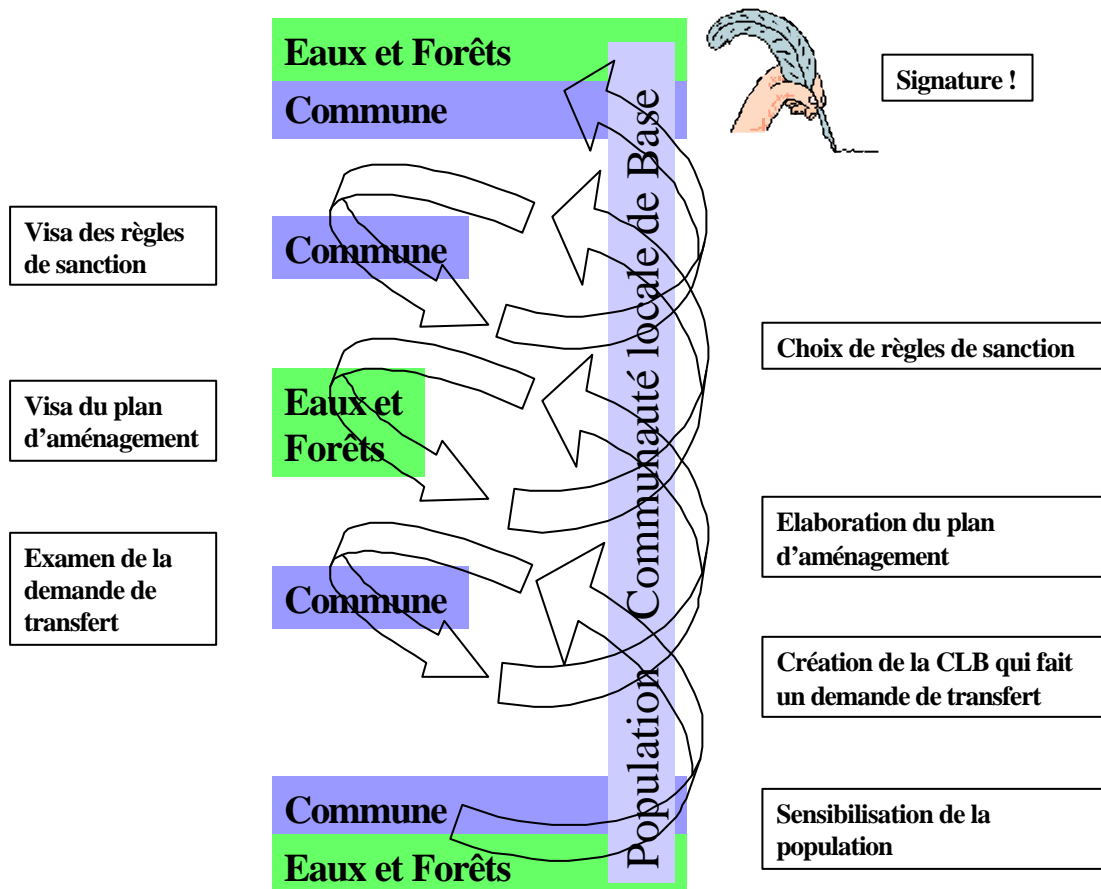
Reprenons l'historique de cette ramification : lorsque le tronc commun émerge puis se consolide via l'intégration de nouveaux participants (coordinations d'ONGs, Ministère de l'Aménagement du Territoire, Direction Nationale des Domaines et du Cadastre...) et la constitution d'un « noyau dur » de participants actifs, il est suggéré d'intégrer dans ce noyau l'Association des Organisations Professionnelles Paysannes (AOPP). Le Ministère du Développement Rural (MDR) qui est le promoteur du processus refuse cet élargissement. Parallèlement, l'AOPP organise des ateliers relatifs à des problèmes fonciers dans deux petites régions naturelles, puis réfléchit à ces questions lors d'un atelier national réunissant ses membres. Finalement, l'AOPP élabore son propre projet de concertation autour du foncier, qui fait écho au processus conduit par le MDR : son objectif est en effet d'« apporter l'avis concerté des Organisations Professionnelles Paysannes dans la réflexion en cours à la Cellule de Planification et de Statistique du MDR sur le sujet ». Cette initiative est donc un produit indirect et bien involontaire du processus de concertation, qui viendra l'alimenter mais aussi le bousculer. Cette nouvelle scène de concertation n'a aucun lien formel avec la précédente mais elle en reprend le thème, certains acquis et entre dans un même « champ de concertation ». L'itinéraire pourrait donc évoluer via ce type de « rebond » vers un itinéraire polycentré, constitué de scènes sans rapports formels entre elles mais qui entrent dans un même champ et s'influencent mutuellement.

## Madagascar : un processus circulaire qui progresse en spirale

Dans le cas malgache, les transferts de gestion des ressources naturelles de l'Etat vers les communautés locales suivent une logique fortement **descendante**, avec un Etat et des Projets désireux d'étendre au maximum ces contrats sur le territoire malgache. Pour les contrats GELOSE, comme pour les GCF, les itinéraires de concertation et la structure des différents documents sont pré-établis par la loi GELOSE. Cela permet certes d'homogénéiser les contrats et d'accélérer leur mise en place, mais cela pose le problème de l'appropriation de ces processus par les différents acteurs. Les concertations se déroulent très vite et les différents documents passent souvent d'un acteur à l'autre sans que ces derniers ne se rencontrent vraiment.

En réalité, la concertation progresse essentiellement via des contacts bilatéraux entre la CLB et les Eaux et Forêts d'une part, entre la CLB et la commune lorsqu'il est prévu dans la procédure imposée par la loi que celle-ci fournisse son aval, entre la commune et les Eaux et Forêts. Parfois, ces acteurs ne se rencontrent pas et ce sont des agents de développement issus du Projet qui servent d'intermédiaires, voire le médiateur dans le cas de contrats GELOSE. Ces intermédiaires jouent le rôle de « passeurs ». Les itinéraires de concertation sont relativement similaires puisqu'ils sont encadrés par une procédure imposée par la loi. Leur représentation nous conduit à dessiner une spirale :

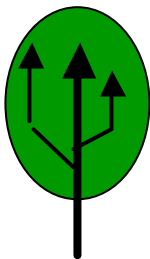
### Madagascar : des itinéraires en spirale



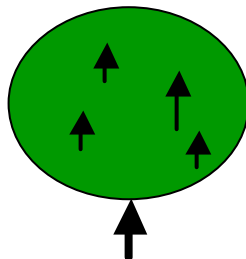
Les trois signataires du contrat (Commune, Eaux et Forêts et CLB) ne sont réunis que lors de deux étapes, la sensibilisation et la signature. En dehors de ces moments précis, ce sont les agents de terrain qui ont mené l'accord à son terme, sans que les acteurs ne se concertent directement. Ils ont servi de liens entre ces trois entités pour permettre la mise en place d'un contrat que les signataires ont élaboré « les uns après les autres ».

## Où l'on retrouve des formes pures ou hybrides de plusieurs « morpho-types » identifiés en France

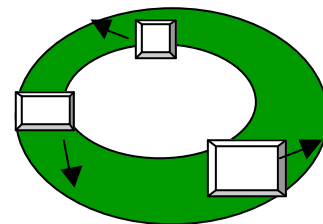
Des recherches conduites dans des cas français nous ont conduit à identifier trois morpho-types d'itinéraires de concertation :



**Concertation linéaire  
Monocentrée : un arbre  
à pousse droite, le fût**



**Concertation séquentielle  
polycentrée : un taillis**



**Concertation circulaire  
bilatérale : des lianes**

Dans le cas de concertations linéaires mono-centrées, il existe un espace de concertation central, à partir duquel la concertation se développe. Toutes les actions menées restent liées à ce "tronc commun initial", ce qui nous conduit à parler d'itinéraires mono-centrés. Le processus est linéaire car même s'il existe différentes scènes de concertation, elles sont clairement liées à la scène centrale par des acteurs, des actions, des organisations. Il est continu car même lorsque des désaccords existent, le dialogue continue dans la scène centrale qui supporte l'ensemble de l'édifice.

Dans le second cas, des séquences de concertation se succèdent sur des scènes apparemment sans rapport les unes avec les autres. L'objet de la concertation est une sorte de boule de billard qui erre entre des séquences successives ou parallèles de concertation, au sein d'un champ de concertation. Le tronc commun initial peut totalement s'effacer et le processus peut être discontinu, la dissolution d'une scène de concertation pouvant être suivie d'une période de latence pendant laquelle les acquis du dialogue antérieur restent ancrés dans les esprits pour constituer le point de départ de dialogues futurs. Ceci nous conduit à parler de concertations séquentielles polycentrées.

Enfin, il arrive de trouver des processus dans lesquels la concertation progresse via des contacts bilatéraux. Soit il existe des scènes qui associent des acteurs deux à deux, sans aucun contact multilatéral, soit un ou plusieurs acteurs font circuler l'information et progresser la réflexion en allant d'une catégorie d'acteurs à une autre sans que jamais ceux-ci ne se rencontrent. Les contacts bilatéraux, qu'ils associent deux catégories d'acteurs ou une catégorie et un « intermédiaire-passeur », s'alimentent les uns les autres : la circulation de l'information et la construction collective d'idées, d'actions et d'accords ne se fait qu'à travers eux. S'agit-il encore de concertation ? Nous répondons par l'affirmative si l'on considère que de tels processus contribuent effectivement à la construction collective d'idées, de visions, de règles, d'institutions...

Dans le cas du processus sur le foncier rural au Mali, l'itinéraire est l'illustration parfaite d'une concertation linéaire mono-centrée, mais pourrait évoluer vers une forme hybride avec l'émergence au minimum d'une scène excentrée, à l'initiative de l'AOPP. Si le tronc commun que constitue la CTNSQF perdait son dynamisme faute de financement et d'appui externe, ce dont il est question aujourd'hui, le processus évoluerait probablement vers une concertation séquentielle poly-centrée. Enfin, on retrouve une concertation circulaire dans le cas malgache.

## **Conséquences opérationnelles pour le médiateur**

Tout animateur de concertation ou médiateur disposant d'un temps suffisant pour appuyer la construction d'un processus préfère bien entendu avoir à faire à un processus linéaire mono-centré. Le problème est que nombre d'agents de développement candidats au rôle de médiateur se représentent la concertation sous cette unique forme... alors qu'elle prend bien souvent des chemins détournés.

Dans le cas de concertations poly-centrées, le médiateur devra s'intéresser, voire s'impliquer dans ce qui se passe sur d'autres scènes. Il devra tenter de comprendre ce qui se passe autour de l'objet de la concertation dans l'ensemble d'un « champ de concertation » qui inclue des scènes sans rapports formels ni parfois apparents avec la scène pour laquelle il a été convoqué comme médiateur. Sans cela, il ne comprendra et n'agira qu'en fonction d'une fraction de la réalité : dans le cas du Mali, l'assistante technique l'a compris et a su entretenir une veille permanente sur les débats et initiatives relatives au foncier, liés ou non au processus de concertation qu'elle animait. Par ailleurs, et c'est probablement un élément essentiel, elle a su collaborer étroitement avec un agent malien externe à sa structure qui avait accès à des informations multiples sur ces débats et initiatives, informations peu accessibles à un jeune coopérant sans antécédent au Mali et qui auraient pu faire l'objet d'un filtrage de la part des collaborateurs de sa propre structure, soucieux d'éviter que la coopération Française ne disperse ses appuis financiers et techniques vers d'autres organisations.

Enfin, le médiateur devra parfois s'« accommoder » de concertations circulaires bilatérales, situations pourtant peu souhaitables. Dans le cas malgache, c'est le Projet qui crée cette situation faute de temps pour construire une véritable concertation, ce qui est loin d'être une bonne chose. Mais dans d'autres cas que nous avons étudiés en France, ce type d'itinéraire est le seul possible du fait d'un refus total des participants de toute rencontre multilatérale, voire de certaines rencontres bilatérales. Ce refus, avec ce type d'itinéraire, n'empêche pas la construction collective d'idées et de projets ce qui, même à distance, relève de la concertation. Le médiateur devra gérer au mieux ce type de situation sans obliger prématurément les participants à se rencontrer lorsqu'ils n'y sont pas prêts.

-----