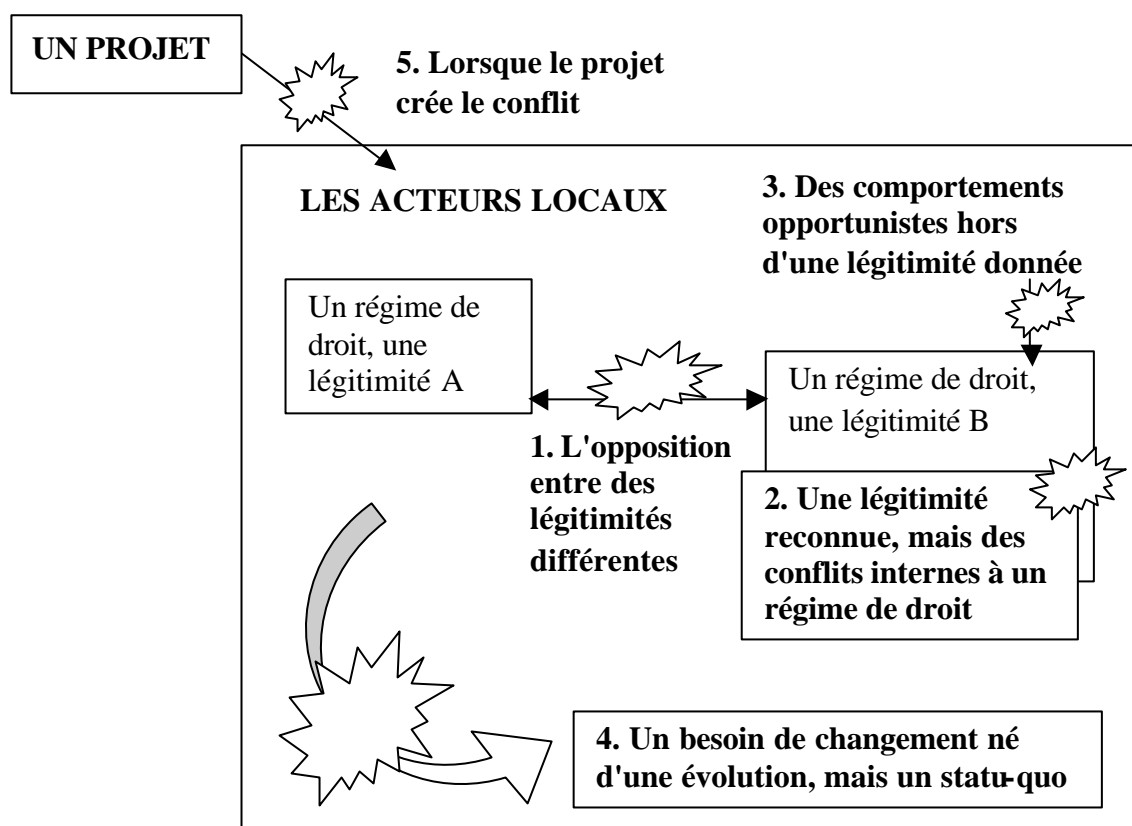


# Revenir à l'origine des conflits : quand la porte d'entrée détermine certaines clés pour en sortir

Il est important de comprendre l'origine de la controverse si l'on veut en saisir certains tenants et aboutissants et intervenir de façon efficace. Or il existe diverses sources de conflits. Sans prétendre à l'exhaustivité, les cas observés en Equateur, au Mali et à Madagascar, nous ont permis de distinguer cinq cas de figure :



Nous allons illustrer ces cas de figure à partir d'exemples équatoriens, complétés par des cas de conflits fonciers observés au Mali.

## 1. Des droits qui puisent leur légitimité dans des registres différents : une co-existence concurrentielle... et conflictuelle

La première source de conflit est l'existence de droits d'accès à la ressource qui sont mis en avant par différentes catégories d'usagers au nom de légitimités différentes. En Equateur, le cas d'Urcuqui oppose ainsi :

- Des descendants des caciques indigènes qui affirment que « nous sommes les vrais propriétaires du canal » :  
Leurs ancêtres ont construit le canal il y a plus de 400 ans et leurs descendants s'estiment donc propriétaires du canal et des droits d'eau. Les us et coutumes attribuant les droits en fonction du travail apporté, ces « caciques » se réfèrent à une justification domestique dans laquelle interviennent les règles communautaires et la transmission des droits de générations en générations.
- Des propriétaires terriens qui ont acheté des terres avec des droits d'accès à l'eau, ou qui ont acheté plus ou moins illégalement des droits.  
Le paiement est mis en avant pour légitimer ces droits, avec une justification marchande.
- Des usagers qui se réfèrent à un acte légal établi en 1945, par lequel l'Etat retire les droits d'accès à l'eau aux deux propriétaires terriens qui les avaient captés presque en totalité via des transactions marchandes.  
L'Etat attribue alors l'eau à l'ensemble des citoyens regroupés dans une « association paysanne » qui deviendra la «junte des irriguants ». Il s'agit d'une justification civique.

Le tour d'eau mis en place après 1945 reconnaît ces trois légitimités car la répartition de l'eau concerne trois groupes d'usagers ayant des droits d'origines différentes : les caciques, les tiers (propriétaires terriens ayant acheté des droits) et les usagers communs qui bénéficient du « tour normal ». La co-existence de légitimités différentes est souvent la source de conflits car aucune d'entre elles ne peut être rejetée d'emblée.

Au Mali, la co-existence du droit positif et du droit coutumier est là aussi la source de conflits dans lesquels chacun se réfère à un régime de droit, dont aucun ne peut être écarté d'emblée comme étant illégitime. Alors qu'il prétend reconnaître les droits coutumiers, le droit positif ouvre des brèches faciles à exploiter lorsque l'on connaît les textes et certains acteurs clés. L'immatriculation est la base d'une «concession rurale » octroyée par l'Etat : dans la pratique, elle permet à ceux qui connaissent le droit positif de s'approprier des terres coutumières au dépend des populations rurales. La procédure prévoit que le demandeur consulte d'abord le chef de village, puis s'adresse à l'administration. Une enquête publique est alors menée pour connaître puis «purger » les droits coutumiers qui pèsent sur la parcelle. La terre est ensuite immatriculée au nom de l'Etat puis attribuée au particulier, en tant que concession rurale. En réalité, la purge revient à compenser financièrement des investissements réalisés sur la parcelle, mais le détenteur d'un sol nu ne recevra rien, ce qui montre bien que les droits fonciers antérieurs ne sont pas réellement pris en compte. Des conflits opposent donc des détenteurs de droits coutumiers et des personnes qui veulent s'approprier ces terres au nom du droit positif. Des conflits émergent aussi avec les collectivités publiques locales nées de la décentralisation car elles peuvent, via une déclaration d'utilité publique, s'attribuer un « domaine » pour implanter des bâtiments publics. Certaines communes s'approprient aussi des espaces à lotir, afin de répondre à des besoins d'urbanisation, ce qui est source de nombreux conflits avec les détenteurs de droits coutumiers.

**Conséquences pour «en sortir » :** ces conflits sont très difficiles à arbitrer sans favoriser un régime de droit au dépend d'un autre. La balance peut pencher de tel ou tel côté du fait de la plus ou moins grande légitimité de chaque régime de droit et des institutions chargées de leur application.

Mais un processus de concertation appuyé par un médiateur peut permettre de construire un accord plus durable qui soit un arrangement entre deux régimes de droits et deux légitimités différentes

## 2. Des conflits internes à un régime de droits

Dans plusieurs cas étudiés en Equateur, la légitimité domestique et les règles communautaires qui lui correspondent semblent fondamentales, notamment lorsqu'il s'agit de répartir des droits entre plusieurs communautés. Des droits sont alors reconnus en fonction du travail apporté par chacune d'entre elles pour la construction des canaux. Mais les registres où sont reportés ces temps de travail sont parfois mal tenus, contestés ou disparaissent, probablement à l'initiative de certains usagers. On sait alors quelle légitimité est reconnue, mais cette légitimité est mal outillée ce qui est la source de violents conflits.

Que faire dans un tel cas ? Un projet qui a proposé de « repartir de zéro » s'est vu opposer un refus catégorique et des réactions très vives. Il est alors nécessaire de tenter de reconstruire l'histoire avec des témoins privilégiés et d'engager des recherches avec les groupes concernés. En l'absence d'une analyse historique, il est impossible de comprendre les tenants et aboutissants des positions de chacun. Le projet RIEGUS a ainsi utilisé les services d'un historien.

Au Mali, Le caractère totalement oral du droit coutumier peut créer des problèmes si la mémoire n'est pas correctement transmise. Ce sont alors des villages qui s'opposent sur les limites de leurs terroirs, ou des personnes qui exploitent une parcelle depuis plusieurs générations qui pensent en être les premiers possédants et contestent le fait qu'elle leur ait été prêtée. Le règlement de ces conflits passe par la recherche, par les anciens, des droits effectifs à travers l'histoire de l'occupation et de l'exploitation des terres et l'histoire de chaque famille. Il existe aussi des cas où les règles coutumières ne sont pas respectées (conditions d'octroi de terres, préséances...).

**Conséquences pour « en sortir » :** le règlement de ce type de conflit est tout de même simplifié par le fait que le régime de droit supposé régler le différend est connu. On s'emploiera à rappeler à chacun que c'est ce régime qui constitue la « règle du jeu » et à en décrire les éléments principaux. Ensuite, dans le cas de droits coutumiers, on fera appel à la mémoire collective, à ceux qui en sont traditionnellement les détenteurs et éventuellement à des recherches historiques. Les choses risquent cependant d'être compliquées par le fait que le droit coutumier n'est pas toujours clairement établi et qu'il peut comporter ses propres contradictions internes.

## 3. Des comportements opportunistes

### *L'utilisation opportuniste de l'incertitude quant au régime de droit*

Dans le cas du projet PENIPE (voir fiche *Equateur* (8)), il s'agit de réhabiliter un système irrigué et de renégocier le partage de l'eau entre plusieurs communautés paysannes : or, ces communautés reconnaissent des droits acquis par le travail en se référant à une justification domestique. Dans ce cadre, la communauté de Bayushig se voit exclue car elle a apporté du travail de façon très intermittente, alors même qu'un jugement légal émis par l'Etat lui octroie des droits au même titre que les autres communautés. Dès lors, elle engage une démarche auprès de l'agence de l'eau pour réclamer des droits. Elle sait qu'elle a ainsi recours à un régime de droits qui n'est pas celui qui est mobilisé et qui est reconnu comme légitime dans ce différend intercommunautaire : elle sait quelle légitimité doit résoudre l'épreuve mais elle va chercher à exploiter stratégiquement une autre légitimité plus conforme à ses intérêts.

### *La rente de situation de ceux qui sont en amont*

Les communautés les plus proches de la prise d'eau, situées en amont, ont accès à l'eau plus facilement et peuvent capter de l'eau qui devrait revenir aux usagers situés en aval. Dans plusieurs des cas étudiés, le conflit vient d'un décalage notoire entre le partage de l'eau décidé par l'Etat et une distribution réelle très favorable aux communautés d'amont : ces dernières ayant bénéficié d'une rente de situation importante, n'entendent pas la perdre et font valoir le fait qu'un tel partage existe depuis longtemps. Cette rente de situation se traduit aussi par une position de force dans la négociation. En réalité, le consentement des usagers situés en amont est indispensable à la viabilité de l'accord alors que celui des usagers d'aval n'est, de fait, qu'accessoire. Ceci donne aux usagers situés en amont un pouvoir de négociation très important.

### *Une captation « anormale » de droits du fait d'une position de pouvoir (électif, socio-économique)*

Certaines personnes vont user de leur pouvoir pour obtenir des droits de façon anormale (mais pas forcément illégale). Ce sont les présidents des associations d'irriguants qui utilisent leur position pour distribuer des droits à leur proches (cas récurrents à Urcuqui), des propriétaires terriens qui utilisent leur pouvoir économique et social (réseau d'influence, proximité culturelle des élites politiques) pour se faire attribuer des droits. Ces droits sont légitimés par un paiement et/ou par un acte légal mais la façon dont ils ont été obtenus pose problème : ils deviennent légitimes pour les uns, mais pas pour les autres.

**Conséquences pour « en sortir »** : ces comportements opportunistes ne respectent pas la règle que les acteurs ont choisi pour organiser leurs relations. C'est un élément primordial à mettre en évidence pour aider les acteurs à bien poser le problème.

## **4. Des situations héritées qui ne répondent plus aux besoins du présent : lorsque le besoin de changement s'oppose à un statu-quo engendré par les conflits d'intérêt**

A Urcuqui existent de multiples sources de conflit (vols d'eau, attribution anormale de droits par les dirigeants des associations d'irriguants, actes jugés inéquitables de l'aiguadier qui dispose d'un grand pouvoir, etc...). Mais le problème qui va justifier la négociation d'un nouveau tour d'eau est le fait que la fréquence d'irrigation ne réponde plus aux besoins d'intensification des cultures. Chacun dispose de droits calculés en heures d'irrigation et ce n'est que lorsque tous les irriguants ont reçu leurs droits que l'eau revient. Le nombre d'heures ayant augmenté avec l'attribution anormale de droits supplémentaires, la fréquence d'irrigation s'en trouve diminuée, alors même que la pression démographique incite à pratiquer des cultures plus intensives qui supposent une irrigation plus fréquente. Le tour d'eau, hérité du passé, ne répond plus aux besoins du présent. Mais une renégociation du tour d'eau bousculerait certains intérêts particuliers ce qui bloque toute initiative en ce sens : c'est une source de conflits.

Dans d'autres cas, c'est la baisse du débit qui rend le tour d'eau obsolète. Certains acteurs ne veulent pas voir leurs droits baisser, affirmant qu'ils disposent d'un droit fixe, alors que d'autres veulent une révision de l'ensemble des droits au pourcentage du débit réellement existant. Dans tous ces cas, il est difficile pour des acteurs locaux d'engager une renégociation du tour d'eau de façon autonome, car cela signifie toujours la mise en cause d'intérêts particuliers. A San Blas, village voisin d'Urcuqui, un dirigeant a utilisé son charisme et la reconnaissance sociale dont il disposait pour mener à bien la renégociation du tour d'eau sans appui externe. Mais en général,

l'intervention d'un tiers extérieur au jeu d'acteurs est un élément fondamental pour rendre possible l'engagement d'une démarche de négociation et la sortie d'un statu quo défavorable à une grande majorité d'acteurs.

**Le projet, en tant que tiers extérieur au jeu d'acteur, dispose d'une position privilégiée pour appuyer le lancement de démarches de négociations que des leaders locaux peuvent difficilement engager**, tant qu'elles menacent certains intérêts particuliers. Le statu quo, même s'il est contraire à l'intérêt général, peut être préféré par une majorité de personnes en situation d'incertitude quant au résultat d'une renégociation, ainsi que par des dirigeants dont la position serait menacée par des conflits issus de la renégociation.

**Conséquences pour «en sortir» : le projet en tant qu'aiguillon, tiers extérieur et caution « technique »** (il véhicule l'image d'une objectivité par la technique, raison pour laquelle on lui demande souvent de proposer une «distribution technique » dont on croit qu'elle va être objective mais qui est généralement immédiatement dénoncée) joue ici un rôle important d'appui à l'engagement de processus de négociation.

## 5. Des conflits engendrés par des projets

Dans un cas observé, le projet crée le conflit par son intervention. Il existe un canal d'irrigation et une attribution de droits d'eau définie par l'Etat, en faveur de quatre communautés. Mais dans les faits, en l'absence d'infrastructures permettant d'amener l'eau en aval, seule une communauté située en amont bénéficie de toute l'eau. Les trois communautés d'aval se rapprochent alors d'une ONG qui réalise une étude de faisabilité puis obtient un financement. Dès le début des travaux, la communauté d'amont s'oppose vigoureusement à toute réalisation.

En réalité, l'ONG n'a fait que consulter la communauté d'amont (qui ne s'est pas opposée au projet tant qu'elle ne l'a pas vu se matérialiser) et ne l'a pas associée au comité de pilotage du projet. Par ailleurs, elle a délibérément exclu la communauté d'amont du bénéfice de ses actions, la jugeant à juste titre beaucoup plus riche que les communautés d'aval. Mais le respect de critères sociaux est ici synonyme d'une exclusion lourde de conséquences.

Cet exemple illustre la nécessité de certaines précautions et d'un principe général qui est que **tout projet concernant l'utilisation d'une ressource commune doit être envisagé avec l'ensemble des groupes sociaux usagers ou influencés par cette ressource**. L'échelle à laquelle les projets sont discutés reste souvent limitée aux seuls bénéficiaires alors qu'elle devrait être étendue à la zone d'influence de la ressource, problème que nous avons aussi observé au Mali, avec des conséquences très graves.

**Conséquences** : avant de vouloir résoudre un conflit, le mieux serait de ne pas le créer, donc de veiller à ce que tous les opérateurs de projets discutent de ce qu'ils envisagent de faire avec l'ensemble des usagers d'une ressource naturelle, à l'échelle de la zone d'influence de cette ressource, plutôt qu'avec un groupe social particulier, privilégié parce qu'il réside là, parce que c'est lui qui émet une demande, ou encore parce qu'il se fait mieux entendre que les autres...

-----