

Conflits évités... conflits prolongés

Dans plusieurs cas, a été observée une tendance des acteurs et animateurs de la concertation à cloisonner ou restreindre le débat de façon à éviter l'explicitation de conflits latents. Si le fait d'éviter le conflit est souhaitable au début du processus de concertation, lorsque le réseau des participants est mal stabilisé, l'évitement permanent des conflits pose problème dans la durée.

Mali-Foncier : des stratégies d'évitement

La concertation peut être une façon d'occuper l'espace du débat public sans atteindre le cœur des problèmes. Elle devient alors à la fois le produit et l'instrument de stratégies d'évitement.

Eviter l'interface entre le monde de l'Etat et le monde coutumier

Le processus de concertation sur le foncier rural se développe avec pour arrière plan des positions divergentes relatives à la légitimité respective des droits coutumier et du droit positif. La concertation devrait donc associer des représentants de ces deux mondes, issus de l'Etat, mais aussi de la société civile et du monde coutumier. Pourtant, on observe qu'elle n'associe presque que des représentants du monde positif et qu'elle s'arrête à la porte des organisations qui sont à l'interface entre ces deux mondes.

La rencontre, au sein du processus de concertation, d'acteurs issus de ces deux mondes, est quasi-systématiquement évitée, à l'échelle nationale comme dans certains processus régionaux qui sont globalement restés dans la sphère de l'Etat. L'ouverture sur la société civile se fait via des coordinations d'ONGs qui sont dans cette même sphère ou les Chambres d'Agriculture qui sont très liées et totalement dépendantes de l'Etat. Les incursions dans d'autres sphères, via les missions réalisées dans les cercles sont l'embryon d'une ouverture, mais restent trop ponctuelles. Pourtant, le problème clé est bien de gérer l'interface entre droit positif et droits coutumiers, institutions publiques et institutions coutumières. En terme d'échelle, la concertation « descend » sur le terrain jusqu'au niveau des cercles, mais elle atteint rarement l'échelle des communes, alors que la commune est précisément un lieu d'interface entre le monde positif et le monde coutumier. On reste dans une sphère dominée par l'Etat déconcentré.

Dans le futur, l'enjeu majeur est bien que le processus se centre sur ces interfaces, plutôt que les éviter.

La question de la représentation du monde paysan : encore un évitement...

La représentation du monde paysan pose un problème particulier puisque les promoteurs du processus veulent la limiter au réseau des Chambres d'Agriculture. Leur position repose sur des arguments solides. L'APCAM comme les Chambres Régionales d'Agriculture sont des organes de représentation du monde agricole qui ont été mis en place par l'Etat. Selon le texte de la loi n°93-044 portant création des Chambres Régionales d'Agriculture et de l'APCAM, ces organisations "constituent auprès des pouvoirs publics les organes consultatifs et professionnels représentatifs des intérêts agricoles". Ils "donnent leur avis à la demande des pouvoirs publics ou formulent des suggestions à leur propre initiative", et cela, notamment sur "la législation relative au droit foncier en milieu rural".

Dans le domaine du foncier rural, l'article 14 précise du reste que "la Chambre Régionale d'Agriculture est appelée par les autorités administratives de la région à grouper, coordonner, codifier les us et coutumes à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires". Il leur est très difficile d'accomplir cette mission, notamment parce que ces us et coutumes ne sont pas figés, mais ces textes donnent une légitimité aux Chambres d'Agriculture pour représenter le monde paysan dans le domaine du foncier. Mais cette légitimité leur est attribuée par l'Etat. La population choisit des représentants dans les Chambres d'Agriculture, mais ces dernières ont peu de moyens propres. Le personnel de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture et des Chambres Régionales est essentiellement constitué de fonctionnaires détachés des Services Techniques... qui reviendront vers ces derniers ultérieurement. Leur liberté de prise de position et leur indépendance sont donc très limitées¹.

Il existe pourtant des initiatives locales relatives au foncier, issues ou proches de la population.. Par exemple dans une petite région naturelle, l'association des maires, l'Association Culturelle des Jeunes du Mandé ainsi que l'Association des Organisations Professionnelles Paysanne de la région ont organisé un atelier pour discuter de problèmes fonciers. Dans la région de Koulikouro, des actions d'appui à des associations et groupements de base ont été engagées par une ONG locale avec une composante « foncier » et une composante « renforcement institutionnel, plaidoyer et concertation ». Or, ces structures n'ont pas été associées au processus, qui reste fermé sur lui-même.

Cloisonner le débat pour éviter les oppositions

Des divergences profondes existent aussi au sein du monde positif, entre des participants à la concertation. Certains responsables administratifs reviennent constamment sur un fait établi par la loi : « la terre appartient à l'Etat ». Mais d'autres mettent en avant les détenteurs traditionnels de la terre qui ne sont autres que les familles fondatrices de chaque village et mettent en cause la légitimité de l'Etat dans ce domaine. Selon la CTRSQF de Koulikoro, « le mode de résolution des conflits par l'administration a été décrié partout. Il semble que les conflits ne soient jamais définitivement réglés par décision de justice et que les perdants aient toujours tendance à contester cette décision et à relancer les hostilités ». Par ailleurs la CTRSQF de Ségou constate que près de 90 % des litiges fonciers tranchés sont frappés d'appel et que même les arrêts de la cour suprême ne sont pas respectés. Enfin, un sous-préfet nous disait explicitement que « de toute façon, dans le domaine foncier, les décisions de justice sont toujours contestées, elles ne sont jamais exécutées ». Mais l'Etat n'en reste pas moins l'Etat, et ses textes ont force de loi. En réalité, il existe une indétermination qui est entretenue par des textes qui avancent des éléments contradictoires, par exemple d'une part la reconnaissance formelle des droits fonciers, d'autre part la domanialité de la terre et son appropriation par immatriculation.

Cette indétermination est exploitée par des acteurs qui vont tenter d'utiliser un régime de droit à leur profit. Elle est aussi la source de divergences entre les participants à la concertation, entre des acteurs proches du rural, attachés à la reconnaissance des droits coutumiers et des acteurs attachés à l'affirmation des prérogatives de l'Etat. Ces divergences peuvent être renforcées par des concurrences entre institutions, par exemple entre le Ministère du Développement Rural et la toute nouvelle Direction Nationale des Domaines et du Cadastre, ces deux entités entrant implicitement en concurrence pour traiter des questions foncières, l'une avec un a priori favorable à la reconnaissance des droits coutumiers, l'autre avec une mission basée sur l'affirmation de la prédominance du droit positif.

Ces divergences sont profondes. Or, dans certaines commissions, nous avons pu constater qu'elles sont systématiquement évitées par un cloisonnement du débat : une personne peut aborder la question du

¹ Selon le président d'une Chambre Régionale d'Agriculture, « les chambres d'agriculture, actuellement, elles sont gérées par l'Etat » et « on ne pourra pas jouer notre rôle de défendre nos intérêts si nous sommes toujours liés à l'Etat ».

domaine des communes et de l'immatriculation des terres sans qu'aucune voix ne s'élève à son encontre. Plus tard, les participants évoqueront la reconnaissance des droits coutumiers sans que le lien ne soit établi entre ces deux choses. Le débat peut donc être évité par un cloisonnement temporel des sujets de débat.

Il est intéressant d'éviter le débat lorsque l'on veut constituer un réseau de base. Après, cela devient inutile et dangereux, car la concertation peut servir de vitrine, de paravent qui calme les esprits alors que les problèmes fleurissent sur le terrain.

Dans ce type de situation, le rôle du médiateur sera donc, après la constitution et la consolidation du premier réseau de participants, d'opérer lui-même des rapprochements entre des positions contradictoires afin de "poser le débat".

Entre intérêt collectif et intérêt privé... le moteur de l'évitement

La concertation pourrait perdurer sans que jamais les principaux problèmes ne soient abordés, avec deux moyens :

- éviter l'explicitation des divergences en cloisonnant le débat,
- éviter la rencontre des acteurs de base de la controverse qui, inmanquablement, poseraient et expliciteraient ces divergences.

Ce type de situation se retrouve lorsque les représentants au sein de la concertation semblent avoir un intérêt limité dans la résolution du conflit. Ils ont parfois au contraire intérêt à ce que le processus de concertation perdure, processus que la résolution du conflit viendrait mettre en cause : ceci est fréquent et arrive lorsque la concertation est source de financement pour ceux qui l'animent ou y participent. Ceci pose un problème épineux dès que des programmes de coopération s'engagent dans le soutien à de tels processus.

Le temps, c'est ici de l'argent gagné qu'une organisation veut obtenir, mais c'est parfois de l'argent dépensé, qu'une organisation ou qu'une personne a tout intérêt à garder pour elle même, comme le montre le cas malgache...

Madagascar : le temps c'est de l'argent !

Des conflits que tout le monde évite

Dans les cas étudiés à Madagascar, certains conflits semblent relever de situations tellement compliquées que personne n'ose s'aventurer à les résoudre. Les Projets ne savent pas comment les aborder, sont conscients qu'il leur faudrait des années de travail avant d'aboutir à une entente et ils n'ont pas l'intention de dépenser un tel budget. Parmi les sujets les plus délicats et pourtant les plus importants se trouvent les problèmes fonciers. Un agent du WWF qui avait travaillé dans le nord de Madagascar nous a expliqué que lors des transferts de gestion, il n'abordait jamais les questions foncières car cela était source de conflits « sans solution ».

Nombreux sont les Projets qui évitent systématiquement ce genre de sujets afin que toutes leurs négociations se passent pour le mieux et qu'un accord aboutisse.

« *La gestion de conflits, je sais faire, mais j'ai pas le temps... »*

C'est ce qu'affirme le médiateur qui s'est occupé du contrat GELOSE-Raphia. Le Projet ne lui a pas laissé le temps de mener les concertations. Avec vingt jours pour faire signer le contrat, il a choisi d'éviter tout ce qui ralentissait le processus, et n'a donc pas abordé la gestion de conflits. Pourtant, cet agent était conscient des problèmes entre les villageois et était prêt à en discuter.



Les conséquences de l'évitement : pas d'accord ou un accord instable

Ces stratégies d'évitement tendent à retarder inutilement le processus mais surtout à produire des accords vides de contenu ou extrêmement instables. Il faut être conscient que tous ces problèmes enfouis plus ou moins loin réapparaissent un jour et peuvent nuire fortement à l'accord passé et à la solidité du réseau établi. Dans le cas GELOSE-Raphia par exemple, le médiateur n'a pas voulu aborder les problèmes entre villageois et usagers extérieurs vis à vis de l'utilisation de la ressource. La signature du contrat et la mise en place de nouvelles règles de gestion ont fait éclater le conflit au grand jour rendant la gestion des raphières difficile. Ceci est arrivé une fois que le processus de concertation était supposé être terminé. Soutenir de tels processus revient souvent à créer des « bombes à retardement ».

Quelques enseignements

Dans la durée, il est indispensable de ne pas éviter les sujets de conflit, même si cela complique largement le travail du médiateur et allonge considérablement le processus. Il est certes utile de les mettre de côté quelques temps pour que le réseau d'acteurs se consolide sur des bases peu conflictuelles. Mais par la suite, les agents de Projet doivent réussir à trouver un moment propice pour les aborder : le ou les agents en situation de médiateur(s) devront être vigilant à opérer de telles opérations d'explicitation des controverses et de rapprochement de positions incompatibles (il s'agit ici seulement de les expliciter), lorsque l'état du réseau des participants le permet. C'est un élément primordial du savoir-faire du médiateur.

Ceci suppose que le médiateur soit placé par le Projet dans une situation où :

- Il dispose de temps et d'une possibilité d'intervenir sur le long terme.
- Son travail n'est pas évalué en fonction de la seule obtention d'un accord.

Ceci suppose enfin que le Projet et son financeur ne placent pas les participants à la concertation dans une situation où ils ont intérêt à ce que le processus perdure le plus longtemps possible, situation fréquemment créée par un apport financier spécifique.