

La structuration d'espaces nationaux de débat public : analyse comparative de deux démarches

L'observation de deux processus de concertation mis en oeuvre à l'échelle nationale nous a permis, dans des cas similaires en terme d'échelle et d'objectif, de comparer deux démarches différentes, l'une étant très descendante et l'autre plus ascendante, et d'en tirer certains éléments quant aux facteurs favorables ou défavorables à l'aboutissement de ces démarches.

Au Mali, le processus de concertation sur le foncier rural

Ce processus¹ a un caractère très descendant. C'est l'Etat qui prend l'initiative, qui structure une commission nationale, puis qui va à la rencontre des autres acteurs. En terme d'échelle, c'est la commission nationale qui incite les régions à créer leur commission régionale et en propose la composition, les fonctions, les activités. Le niveau national crée le niveau régional, qui reste subordonné à ce que fait et décide le niveau national.

L'itinéraire est marqué par une phase de consolidation du réseau des participants à l'échelle nationale puis par un élargissement vers d'autres acteurs dans les régions. Ce processus étant décrit dans la fiche générale, nous n'y reviendrons pas mais nous nous attarderons sur le processus de concertation sur les ressources hydriques mis en place en Equateur.

Le forum sur les ressources hydriques en Equateur : contexte et problématique

Des textes et projets allant dans le sens d'une privatisation de l'eau

A partir de 1994 et dans un contexte d'ajustement structurel, l'Etat équatorien a promulgué un certain nombre de textes légaux qui concernent plus ou moins directement la maîtrise de l'eau :

- La loi de modernisation de l'Etat donne plus de possibilités à ce dernier d'attribuer des concessions sur l'eau à des opérateurs privés,
- La loi de développement agricole substitue l'Institut chargé de la réforme agricole par un Institut de développement agricole, laissant à penser que le processus de réforme agricole est terminé, alors que l'accès à la terre reste très inégalitaire. Dans le même temps, les droits sur l'eau deviennent liés aux droits fonciers. Le marché foncier devient lui-même plus libre, les ventes de terres n'étant plus soumises à l'aval de l'Institut chargé de la réforme agricole.
- Un décret élimine l'instrument dont disposait l'Etat pour gérer l'eau (INERHI) pour le remplacer par un Conseil National des Ressources Hydriques qui dispose de moins de prérogatives à l'échelle nationale.

¹ On se reportera à la fiche de présentation générale *Mali* (7)

Parallèlement, l'Etat travaille sur une proposition de libéralisation de l'eau, qui deviendrait un bien marchand. Une proposition est élaborée par un bureau d'étude.

Des réactions populaires : des mouvements sociaux, des contre-propositions et l'ébauche d'espaces de concertation

Ces textes et projets sont à l'origine de mouvements sociaux dans le monde paysan, et d'une réaction constructive avec l'élaboration par les principales organisations paysannes d'une proposition de loi sur l'eau.

Dans un deuxième temps, ce sont les associations d'irrigants qui reprennent ces travaux et constituent une plate-forme de discussion appelée CONAUA (Coordination Nationale des Usagers de l'Eau). Cette initiative est perturbée par des concurrences entre organisations et il se forme finalement deux CONAUA, l'une proche de la CONAIE, l'autre plus proche des associations d'irrigants.

Dans ce contexte et au vu de mouvements sociaux qui émergent dans d'autres pays en réaction aux propositions de privatisation de l'eau (en Bolivie notamment), de tels projets de privatisation ne voient pas le jour. Cependant certains textes rendent plus faciles une appropriation privée de l'eau.

L'eau est donc l'objet d'un débat public mais ce dernier manque de lisibilité et les espaces de débat sont très dispersés.

L'itinéraire de structuration d'un espace public de concertation et de proposition

L'émergence de l'initiative

Depuis 1996, est engagé un programme national de formation à la gestion des ressources naturelles intitulé CAMAREN. Il est mis en œuvre par un consortium d'institutions publiques et privées (deux universités, une agence publique d'appui au développement, six ONGs équatoriennes et deux ONGs étrangères) placé sous la présidence du ministère de l'environnement (présidence formelle mais importante en terme de reconnaissance et positionnement de cette initiative). Le CAMAREN dispose d'un secrétaire exécutif et d'un agent d'une ONG de développement affecté à mi-temps.

Le CAMAREN lance l'idée d'un forum agraire, lieu de débat et d'élaboration concertée de propositions. Au vu de l'importance de la problématique de l'eau, il est décidé de commencer par un forum sur les ressources hydriques, forme temporaire de ce qui serait destiné à devenir un forum considérant l'ensemble des questions agraires.

Du niveau provincial vers le niveau national : l'émergence d'espaces de concertation

Le CAMAREN commence par inviter les acteurs de la problématique de l'eau, dans les régions et à mettre en place des plate-formes de concertation provinciales. Le CAMAREN joue ici un rôle d'animateur. De tels espaces de concertation émergent dans 8 provinces. Lors d'une réunion de coordination de ces plate-formes, ces dernières décident de mettre en place une plate-forme nationale constituée par des représentants de chaque plate-forme régionale et le secrétariat de CAMAREN.

Elles décident ensuite de réaliser une rencontre à l'échelle nationale avec les délégués des plate-formes provinciales. Cette rencontre a lieu en avril 2002 et est alimentée par plusieurs types de contributions :

- Un état des lieux de la problématique dans chaque province, contribution de ces provinces.
- Des études transversales réalisées par des experts, portant sur l'irrigation, le cadre institutionnel et légal, les politiques de l'eau, la gestion des bassins versants
- Des contributions du secrétaire général du CNRH et du ministre de l'environnement

Sur la base de ce premier réseau, l'élargissement de la participation

Un document est produit sur la base de ces contributions et débats. Il contient déjà des propositions faites par le forum à la société équatorienne et à ses responsables politiques. Ces résultats sont restitués lors de forums organisés dans les régions. Le CAMAREN, en tant qu'animateur, appuie les plate-formes provinciales déjà existantes ou naissantes. Certaines sont soumises à des conflits de leadership, ces espaces devenant un enjeu pour certains, d'autres voient leur dynamique retomber, etc... : il s'agit de les consolider face à de telles turbulences.

L'élargissement de la participation est permis par la rencontre nationale qui légitime publiquement le forum. Cet élargissement revêt plusieurs dimensions :

- Des organisations paysannes d'envergure nationale et le CNRH demandent à être intégrés,
- Neuf provinces vont progressivement s'ajouter aux huit déjà présentes
- Lors du deuxième forum national organisé un an après le premier, on constate que la capacité de convocation a largement augmenté : le nombre de participants passe de 370 à 650.

La plate-forme nationale est élargie et est désormais constituée d'un représentant de chaque province (il y en a 17 aujourd'hui), du secrétariat exécutif de CAMAREN, des représentants de quatre organisations populaires nationales, de représentants des pouvoirs publics (CNRH, Ministère de l'environnement).

L'élargissement de la participation s'accompagne cependant, aux dires de nos interlocuteurs, d'une baisse de la qualité moyenne des interventions ; ceci semble normal puisque l'on touche un public moins impliqué au départ.

Des recherches plus ciblées pour alimenter le deuxième forum national

A la suite du premier forum, la plate forme nationale cible mieux ses axes de travail et s'engage dans :

- La réalisation d'un inventaire des ressources hydriques : il s'agit de travailler non seulement sur les ressources existantes mais aussi sur la demande et les conflits. Certains gouvernements locaux acceptent de financer de tels inventaires ce qui montre le bon ancrage local du forum.
- Une recherche avec des juristes sur le cadre légal et institutionnel : les textes récents ont engendré une certaine confusion et des contradictions, d'où l'utilité de ce travail.

Parallèlement, la plate-forme nationale prépare le deuxième forum national qui a lieu en mai 2003.

Perspectives à court terme

L'objectif n'étant pas seulement de faire des propositions mais d'être un espace de dialogue politique qui contribue à ce que ces propositions se concrétisent, l'objectif fixé à court terme est de structurer les produits du forum en une proposition politique concrète.

Enseignements relatifs à la légitimation d'un espace de débat public : les atouts du processus mis en place en Equateur

Un objectif majeur lors de la mise en place de ce type d'espace est sa légitimation horizontale (vers des institutions équivalentes à celles qui lancent cette dynamique) et verticale d'une part vers la base paysanne, d'autre part vers l'Etat. C'est cela qui permettra l'élargissement du réseau et la légitimation future des propositions. Or, cette légitimation repose ici sur différents facteurs et opérations.

Le CAMAREN, un excellent support

Le CAMAREN semble tout d'abord un excellent support pour la mise en place du réseau de base.

En terme de légitimité :

- CAMAREN est d'ors et déjà un assemblage d'organisations issues de « sphères » différentes, ce qui légitime son initiative. L'association d'organisations privées et publiques est très importante.
- Le fait d'être présidé par un ministère est tout aussi important. Selon son secrétaire exécutif, le monde des ONGs est un monde de concurrence. Si une ONG avait présidé ce consortium, les autres ONGs ne se seraient pas impliquées de la même façon, de même que les universités. Selon le secrétaire exécutif, cette présidence neutre a permis que CAMAREN se maintienne.
- CAMAREN est une entité qui dispose réellement d'un conseil d'administration qui prend des décisions. Alors que la plupart des ONGs sont dirigées de fait par leur équipe exécutive et manquent de base sociale, le CAMAREN a réellement une instance collégiale qui légitime ses orientations.

En terme de relais vers le local :

CAMAREN est certes centralisé (ce qui lui est actuellement reproché) mais c'est aussi une « araignée » qui a tissé une large toile vers le niveau local. En effet, à la naissance de cette initiative, CAMAREN a déjà formé 500 agents de développement présents dans des projets, 60 leaders paysans très présents dans les organisations paysannes, et « l'espace CAMAREN » (organisations non-membres mais qui contribuent par des systématisations d'expérience, la rédaction de modules pédagogiques, l'apport de formateurs, etc...) compte environ 80 organisations.

La composition (pluralité, ancrage local et intersectoriel, légitimité) du « logeur » du processus est donc un facteur clé de son succès. Nous sommes ici dans un cas très favorable qu'il est intéressant de comparer au cas malien où le « logeur » est une seule institution publique, qui a un intérêt financier à garder ce processus en son sein et qui maintient ce processus dans un monde exclusif d'intellectuels.

Un niveau national légitimé par son ancrage régional

Ensuite, le niveau national est légitimé par un ancrage régional. Le fait de repartir des plate-formes régionales permet de :

- **Eviter un risque d'injonction et de non appropriation** : on repart des plate-formes régionales, donc le niveau national ne s'impose pas aux autres, ne fait pas descendre une initiative propre au risque que les niveaux régionaux ne se l'approprient pas (cf. le cas du Mali)
- La légitimité du niveau national vient d'une démarche ascendante : elle évite d'apparaître comme si elle s'était auto-attribuée un rôle. Sa mission lui a été confiée par une certaine base.
- **Le forum est ouvert à tous**. Il se définit comme un espace démocratique, large, permanent, pluriel : les plate-formes régionales sont totalement ouvertes (ce qui diffère là encore du cas du processus de concertation sur le foncier au Mali).

L'eau, thème d'intérêt général pour l'ensemble de la société équatorienne

L'eau est un thème d'intérêt général, pas seulement en tant que ressource vitale mais aussi parce qu'elle est le support de multiples conflits et qu'elle a donc une place dans la vie politique : être présent dans ce débat, c'est déjà être présent dans la vie politique.

C'est ensuite un thème qui intéresse beaucoup de gens car les problèmes sont multiples et concernent :

- L'eau d'irrigation : à titre d'exemple, la province du Chimborazo compte 234 systèmes irrigués et 15000 désaccords ont été soumis à l'agence de l'eau depuis sa création !
- L'eau d'irrigation est le support de luttes sociales. Dans les décennies précédentes, les mouvements paysans cherchaient avant tout à récupérer des terres via la réforme agraire. Mais l'accaparement de la terre par de grands propriétaires latifundiaires s'était accompagné de la captation des ressources en eau : les luttes sociales se sont déplacées vers cet objet.
- L'eau est le support de conflits d'usage entre l'eau potable, d'irrigation, de production d'énergie,

- La qualité de l'eau qui est soumise à des pollutions de plus en plus reconnues.

C'est dire que chaque citoyen peut se sentir concerné par cette question. Cet atout se retrouve dans le cas du Mali où le foncier est là aussi un thème d'intérêt général.

Une opération d'enrôlement d'organisations qui apportent une forte légitimité

Le fait de confier à certaines organisations un rôle clé dans le forum permet de les engager dans l'action : c'est une opération d'enrôlement. La légitimité de ces nouveaux membres s'ajoute à la légitimité du forum et ces membres constituent de nouveaux relais en vue d'un élargissement.

Des opérations successives l'élargissement

C'est l'ampleur du réseau qui légitime le forum et ses propositions, d'où une volonté claire d'élargissement de la «capacité de convocation». La diffusion de documents et les interventions dans les régions vont dans ce sens.

La mise en œuvre de certaines propositions

Il est important que certaines propositions soient déjà appliquées par les pouvoirs publics car cela soutient l'engagement des participants. C'est le cas de la proposition de réaliser un inventaire des ressources hydriques, qui est actuellement appliquée dans une province et mise en œuvre par le gouvernement provincial.

Il faut d'ailleurs s'interroger sur ce qu'il adviendra de l'engagement des participants à moyen terme si d'autres propositions ne sont pas mises en application : c'est une menace qui pèse sur le processus.

La posture de CAMAREN, dont la présence est mesurée

Le secrétariat exécutif de CAMAREN est dans une position d'animateur et de médiateur. Il construit des liens, traduit les propos des uns pour les rendre accessibles aux autres, appuie la recherche de compromis, traduit les idées en propositions, ce qui en fait un médiateur. Le secrétariat du CAMAREN, selon son responsable, a toujours maintenu un profil bas. Dans le processus, c'est la plate-forme nationale qui définit la stratégie, pas le CAMAREN.

Cette **capacité d'une institution et de ses dirigeants à accepter de perdre le contrôle de ce qu'ils ont engagé** nous semble être un élément fondamental. Il est d'autant plus difficile pour un médiateur-animateur d'accepter cette position de retrait que ce processus lui demande un travail très lourd, qui est rarement reconnu. Ainsi, le secrétariat de CAMAREN appuie les plate-formes provinciales, or l'intérêt dans les provinces est très variable et beaucoup de ces plate-formes sont traversées par des conflits de leadership : le secrétariat doit entretenir la dynamique et appuyer la résolution de ces difficultés. C'est un travail très lourd et peu reconnu.

Le profil et l'engagement du « médiateur-animateur »

Le « médiateur-animateur » est en premier lieu le secrétaire exécutif de CAMAREN. Il est reconnu légitime dans cette fonction par :

- Une légitimité institutionnelle assurée par la base large et composite de son employeur,
- Une légitimité politique assurée par le fait qu'il a des positions politiques mais ne les met pas en avant et n'est pas dans un appareil politique (posture de compromis entre implication et détachement).
- Une légitimité de compétence assurée par un ancrage universitaire (enseignant à l'université)

Lui-même ne relèvera qu'un élément qui lui permet de jouer ce rôle, élément qui nous semble important : selon lui, c'est la façon dont on entre en relation avec les autres, permettant à chacun d'être au même niveau, en des termes honnêtes, sincères et transparents.

Il met ensuite en avant un certain type d'engagement, en ces termes : « oui, nous sommes engagés. Mais notre ligne de mire n'est pas seulement pour la population, les paysans, les indiens mais pour la nation dans son ensemble. Nous sommes engagés pour l'équité, mais pas seulement en terme d'ethnie ou de genre, mais plus généralement pour l'ensemble des relations sociales ». Ceci nous semble très important. Une absence d'engagement rendrait ce processus "mou". L'engagement qui est présenté ici n'est pas synonyme de neutralité mais il est porteur et n'est pas excluant.

De l'Equateur au Mali : comparaison des démarches et itinéraires

Les deux processus sont similaires dans leurs objectifs. Il est intéressant que l'on y retrouve des opérations similaires posées par des animateurs, en particulier des opérations d'enrôlement de certains acteurs qui peuvent apporter beaucoup en terme de reconnaissance du processus, d'application des propositions, etc... Par ailleurs, dans les deux cas, la démarche induit l'élargissement du processus qui semble être un facteur clé de la qualité et de l'acceptabilité des propositions qui en seront issues.

Mais les démarches sont ensuite très différentes. Au Mali, c'est l'Etat qui lance le processus, ce qui lui donne une légitimité et une reconnaissance peu contestables. Par contre, l'Etat a bien du mal à aller au devant d'organisations qui ne sont pas dans sa « sphère » : c'est souvent l'Etat qui se concerta avec l'Etat en l'absence d'acteurs clés qui pourraient exprimer la voix de sphères coutumières. En Equateur, c'est un organisme présidé par l'Etat mais qui est déjà une large plate-forme associant des acteurs très divers. Le fait que le CAMAREN dispose d'une assise large et diversifiée (12 entités publiques et privées) constitue un atout certain pour légitimer l'initiative et la mettre en place (existence de relais dans les provinces) : c'est à notre sens un cas de figure presque idéal pour lancer ce type d'initiative.

Par la suite, au Mali, c'est le promoteur du processus, depuis le niveau national, qui crée les espaces de concertation régionaux, dans une démarche descendante : il en impose les contours et les fonctions. Par contre, dans le cas équatorien, le processus est impulsé dans les régions sans que ne soit proposée de « figure imposée » pour la concertation : le secrétaire général de CAMAREN souligne du reste que « rien n'est pré-fabriqué ». La création des plates-formes régionales est une démarche volontaire, ce qui n'est pas vraiment le cas au Mali où les administrations régionales sont fortement incitées à le faire puisque l'Etat souhaite que toutes les régions y participent. Dans le cas équatorien, la plate-forme nationale est issue de cette démarche et tire sa légitimité d'un ancrage régional. Ce premier réseau constitué par huit provinces est certes restreint mais il permet d'engager l'action puis va s'élargir. Lors de la rencontre nationale, le fait de mettre en avant des responsables de haut niveau de l'administration publique permet d'une part de légitimer l'initiative en vue de l'élargissement du réseau de participants, d'autre part d'engager ces derniers (opération d'enrôlement). Là encore la légitimité du contenu du forum vient notamment de l'ancrage dans les régions. Le document issu de cette rencontre est une base pour l'élargissement du réseau.

L'élargissement du réseau des participants apparaît, ici comme dans nombre de processus de concertation, comme une phase clé source d'une certaine fragilisation. Ici, le problème ne vient pas de la légitimation des nouveaux participants mais de leur « mise à niveau », de leur faire acquérir le langage commun acquis par les autres au cours d'un apprentissage collectif qui a débuté dès le début du processus. Au Mali, c'est l'élargissement vers des acteurs issus des mondes paysans et coutumiers qui pose problème : l'élargissement ne fragilise pas le processus pour la simple raison qu'il... ne se fait pas. Dans tous les cas, l'élargissement du réseau est un enjeu majeur source de blocages, de réticences ou d'instabilité, ce qui méritera une attention particulière de la part du médiateur.