

Voyage au coeur du désaccord : questions de légitimité

Nous allons ici nous intéresser au contenu du désaccord et à ce qui figure en arrière plan. La « superficie » du désaccord laisse apparaître des intérêts divergents et parfois ce qui est qualifié de « mauvaise foi » ou de comportements opportunistes. Mais en profondeur se trouvent des régimes de justifications ou « légitimités » qui sont différents et qui sont à la base de positions qui ne peuvent être écartées comme étant sans fondement. C'est cet arrière plan qui fonde la controverse et la compréhension de ces éléments déterminants sera très précieuse pour le médiateur, pour lire la controverse et en appuyer les protagonistes dans la construction d'un accord.

Lever l'incertitude quant au régime de droit en vigueur : deux possibilités

Au Mali, les conflits fonciers naissent de la co-existence de deux régimes de droits. L'un puise sa légitimité dans l'*histoire* et la *tradition*, l'autre la tient de l'*Etat* et de la *loi*. Il existe une incertitude quant au droit qui s'applique ou quant à la façon dont un régime de droit doit s'appliquer. Soit cette incertitude existe d'emblée, soit elle est sciemment créée par un acteur.

A la recherche du compromis...

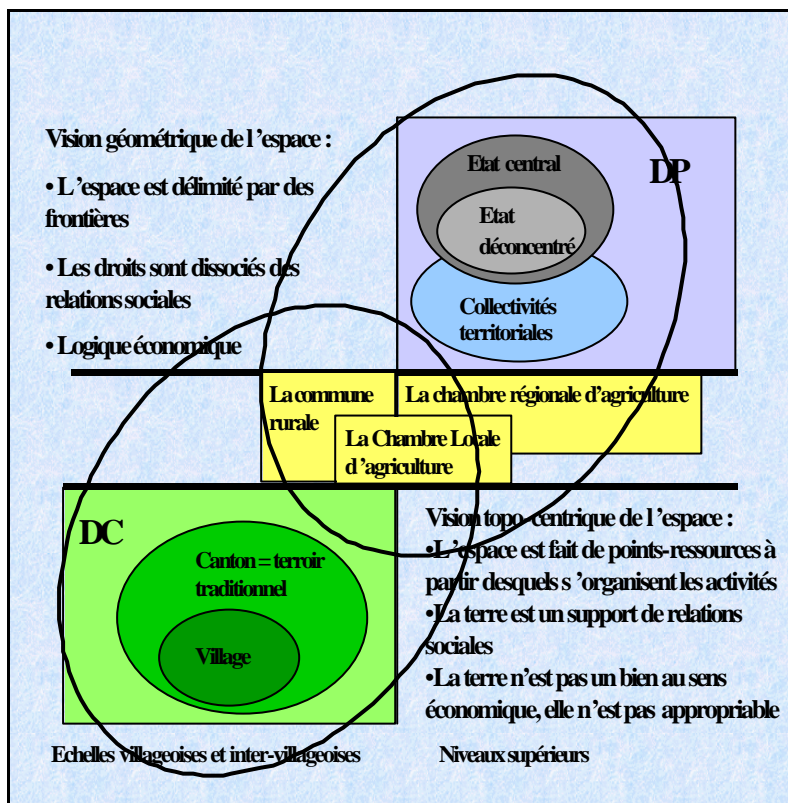
En matière de compromis, les droits coutumiers ont une certaine capacité d'adaptation et d'intégration d'actes et de pratiques issus du droit positif : l'émergence de conventions locales de gestion des ressources naturelles sous l'impulsion de projets de développement et avec l'aval des autorités coutumières en témoigne. Ceci est moins évident dans le sens inverse : si le droit positif reconnaît l'existence des droits coutumiers, au-delà de l'enregistrement par la justice d'accords amiables survenus au nom des droits coutumiers, une réelle compatibilité semble difficile à établir.

ou l'affrontement de légitimités relatives : en commençant par celles des institutions

C'est la plus ou moins grande légitimité de chaque régime de droit et des institutions chargées de leur application qui fera pencher la balance en faveur du droit coutumier ou du droit positif, à court terme dans le règlement des conflits et à long terme dans la gestion effective des problèmes fonciers.

Les autorités coutumières restent l'instance de base de règlement des conflits fonciers et il semble que beaucoup d'acteurs leur reconnaissent une légitimité quasi exclusive, au moins dans les premières tentatives de règlement des conflits. Face à ces autorités, la légitimité de l'Etat est souvent mise en cause. « 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 » selon une commission régionale de suivi des questions foncières et un sous-préfet affirme que « 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 : il a une légitimité en tant que recours lorsque les autorités coutumières sont défaillantes et lui seul a le pouvoir de faire évoluer le cadre réglementaire.



La légitimité respective de l'Etat et des autorités coutumières est fortement marquée par l'échelle d'action. Les autorités coutumières, porteuses d'une vision topocentrique de l'espace et des éléments correspondant mentionnés dans le schéma ci-contre sont très présentes à l'échelle villageoise et inter-villageoise, mais dès que l'on dépasse l'échelle des anciens cantons, leur mobilisation est plus difficile. On pénètre alors des échelles où les organes de l'Etat déconcentrés sont légitimes. Il existe des organisations d'interface, susceptibles de jouer un rôle clé dans l'élaboration de compromis

Au cœur de la controverse : l'affrontement des légitimités pour faire valoir... son bon droit

Afin de faire reconnaître son bon droit, chacun des acteurs va tenter de justifier sa position et de mettre en avant sa propre légitimité tout en essayant de mettre en cause la légitimité des acteurs auxquels il s'oppose. On retrouve, dans les discours, des principes de justification identifiés par Boltanski et Thévenot (1991). (fiche *Loi Gelose, grands sages, conventions, génies...des références bien différentes* (30))

L'Etat et les collectivités qu'il a mis en place, ont recours à une **justification civique** qui repose sur l'égalité des citoyens et de la défense d'un intérêt général. On dénonce le fait que le droit coutumier repose sur des privilèges qui vont à l'encontre de l'égalité entre les citoyens, on met en avant une légitimité issue du vote (lors duquel les citoyens sont égaux) et de compétences reconnues par l'Etat via des diplômes, face à "des gens qui ne savent rien"(selon un juge).

Le droit coutumier puise sa légitimité dans plusieurs régimes qui semblent ici indissociables. Il s'agit d'abord d'une **justification inspirée** : c'est l'alliance avec les génies de la terre, nouée par les familles fondatrices qui donnent des droits et une légitimité à ces dernières. Ceci justifie la dénonciation des "possesseurs de bics", qui "n'ont rien de commun avec la terre". Ceci sous-tend le refus de la marchandisation de la terre, cette dernière apparaissant comme un objet sacré, c'est à dire un objet qui entre dans la sphère des échanges non pas des hommes entre eux mais des hommes vivants avec leurs morts et leurs dieux, au sens des économistes du don. Vient ensuite une

justification domestique car cette alliance avec la terre se transmet via des lignages et donne une place dominante aux aînés. Ces justifications sous-tendent les discours selon lesquels plutôt qu'appartenir à l'Etat, "le pays appartient aux fils du pays" et que cette appartenance est antérieure et prévaut sur toutes les autres. Enfin **une justification de l'ordre du renom** est étroitement associée à la justification domestique : c'est la réputation du nom, que tous s'attachent à préserver, qui sous-tend le prestige, la grandeur et donc l'autorité et la légitimité des familles fondatrices.

On retrouve ces différents régimes de justification dans les discours des acteurs relatifs à une controverse, lorsqu'ils tentent d'argumenter et de justifier leur position : nous en avons reproduit certains « morceaux choisis » dans l'encadré ci-dessous.

CONTROVERSES AUTOUR DU FONCIER : morceaux choisis...

→ L'appropriation du foncier par l'Etat : une justification civique

(Un juge) : « La détention de la terre est différente de la propriété : car la propriété de la terre n'est faite que par l'Etat ». (Un directeur régional) : « L'Etat dit : le foncier, c'est moi, c'est à moi ». (Un juge) ; « Les chefs de village sont jaloux du fait que l'on est en train de les dé-privilegier » (la notion de « privilège » est ici dénoncée comme l'exact inverse de l'égalité des citoyens).

→ La délégitimation des autorités coutumières par un juge, porteur du droit positif

(Un juge) « On implique des gens qui n'ont pas de compétence en la matière. » « Les gens me tiraient le boubou pour que je leur explique : ils ne savent rien » (il évoque ici le savoir, la connaissance des lois comme compétence d'ordre civique).

→ Le coutumier : une justification inspirée... qui sous-tend la délégitimation des "intellectuels"

(Un membre du bureau d'une Chambre Régionale d'Agriculture) « Il faut éviter les possesseurs de bics, car ils ne connaissent pas la valeur de la terre ». « Un possesseur de bic, pour moi, c'est quelqu'un qui n'a rien de commun avec la terre. Comment peut-il gérer le destin des paysans ? »

→ ...relayée par une justification domestique...

(Un animateur local) « La propriété foncière est plus âgée que l'Etat même du Mali qui s'en réclame propriétaire ». (Un président de Chambre Locale d'Agriculture) « Le pays appartient aux fils du pays ».

→ ... qui sous-tend le rejet du recours à la justice, comme négation des liens domestiques...

(Extrait d'une communication d'une commission de suivi des questions foncières) : « dans la conscience des populations, le recours à ce mode de règlement signifie la rupture totale des relations de cohabitation, de complémentarité, d'entraide et l'impossibilité de réconciliation ultérieure ». (Un expert malien) « Les fins [médiateurs locaux traditionnels] disent aux gens : nous venons tous du même nombril. C'est très fort de dire cela. Cela sous-entend, ne permettez pas que quelqu'un d'autre, tel que l'administration, ne s'interpose »

→ ... Et le rejet de toute transaction marchande :

(Un chef de village) « Ici on ne vend pas la terre. Même quand l'Etat est venu pour l'installation du téléphone, on n'a pas voulu vendre, on a donné ».

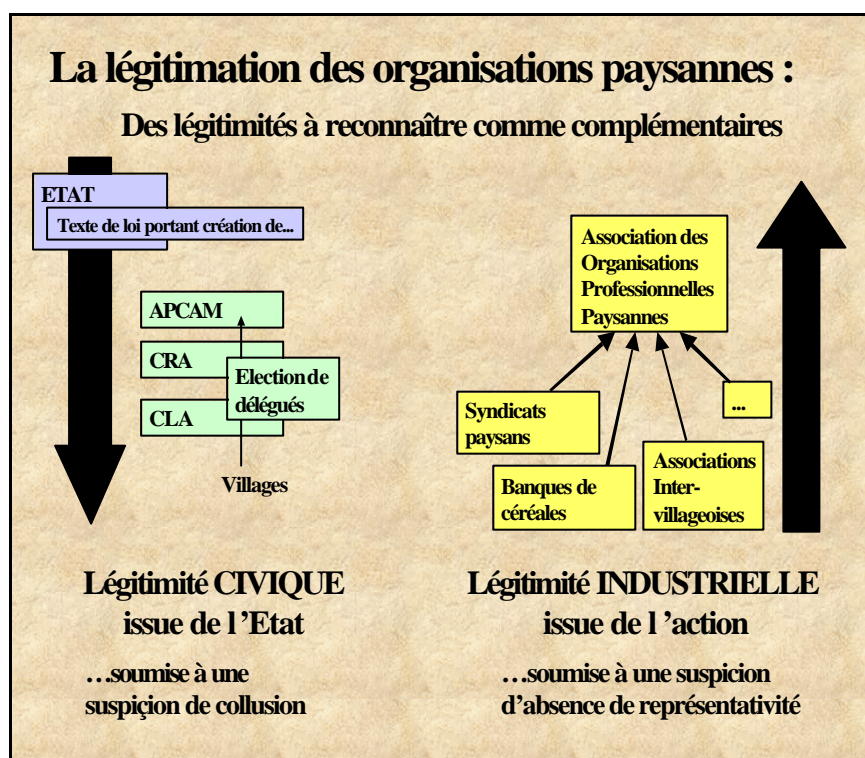
Premières déductions opérationnelles

Cette lecture des arguments de chacun permet de dépasser les dénonciations réciproques selon lesquelles l'autre est de mauvaise foi et de montrer qu'il s'agit de légitimités différentes, respectables l'une comme l'autre. En effet, rien ne permet objectivement de dire que l'un a tort et l'autre raison et rien ne permet de dire que l'autre est de mauvaise foi car chaque position est justifiée, même si elles trouvent leur justifications dans des « mondes » et régimes distincts. Montrer ceci permet déjà

d'engager les discussions sur des bases plus saines et d'arriver à mettre les protagonistes sur un pied d'égalité, chacun étant « dans son bon droit », nul ne pouvant donc être ignoré et écarté d'emblée.

L'affrontement des légitimités pour participer à la concertation

Des légitimités différentes sont aussi mobilisées lorsque chacun cherche à faire valoir son droit... de participer à la concertation. Il ne s'agit plus de la légitimité de la position défendue mais de celle du participant, de l'acteur. La représentation paysanne dans le processus de concertation sur le foncier illustre bien l'affrontement de deux types de légitimités et les écueils à éviter de la part de l'initiateur de la concertation, ici en position d'arbitre quant à la place et au rôle donné à chacun dans le processus de concertation.



L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali comme les Chambres Régionales d'Agriculture sont des organes de représentation du monde agricole qui ont été mis en place par l'Etat. Selon la loi, ces organisations "constituent auprès des pouvoirs publics les organes consultatifs et professionnels représentatifs des intérêts agricoles". Les Chambres d'Agriculture ont donc une légitimité comme représentants du monde paysan qui leur est attribuée par l'Etat et par les élections dont les représentants sont issus. Cette **légitimité, d'ordre civique**, se heurte à une légitimité concurrente.

Ainsi, les Organisations Paysannes et notamment l'AOPP (Association des Organisations Professionnelles Paysannes) puisent leur légitimité dans l'action, dans l'initiative de leurs membres. Il s'agit d'une **légitimité d'ordre industrielle**, issue de l'agir et de son efficacité. Cette légitimité peut être mise en cause par une suspicion d'absence de représentativité, mais elle est renforcée par la reconnaissance d'un travail, d'une dynamique effective.

Aucune de ces légitimités ne doit être écartée d'emblée. Elles sont avant tout complémentaires et rien ne permet à ceux qui pilotent le processus de concertation de ne retenir qu'un seul de ces acteurs uniquement parce que sa représentativité repose sur une légitimité dans laquelle ils se reconnaissent. C'est pourtant ce que tend à faire l'Etat, initiateur du processus : dans la commission nationale de suivi des questions foncières et dans certaines commissions régionales n'ont été retenues que les chambres d'agriculture comme représentants du monde paysan, alors même que l'AOPP a engagé une réflexion interne sur ce thème.

Déductions opérationnelles

Il est important de montrer qu'avant d'être concurrentes, des légitimités qui reposent sur des principes de justification différents peuvent être complémentaires. L'acteur en position d'arbitre quant à l'attribution d'une place et d'un rôle dans la concertation doit privilégier les organisations qui ont une réelle légitimité mais doit aussi veiller à ce que ses arbitrages tiennent compte de la diversité des légitimités en présence. L'acteur en position de médiateur peut utiliser cette lecture pour construire une argumentation visant à convaincre l'acteur en position d'arbitre de ne pas fermer le processus mais au contraire de l'ouvrir à tous ceux qui ont une certaine légitimité en tant que représentant d'un groupe social, à plus forte raison si ces légitimités sont complémentaires.

Des organisations d'interface, à utiliser pour la concertation

Des organisations qui hybrident des apports issus des deux mondes

Les organisations situées à l'interface entre les espaces de légitimité du monde coutumier et du monde de l'Etat peuvent jouer un grand rôle dans l'élaboration de compromis : c'est notamment la commune qui ne fonctionne que lorsqu'un compromis s'établit entre les autorités coutumières et les élus, ou encore les Chambres d'Agriculture à l'échelle locale. Il s'agit d'organes créés par l'Etat pour représenter la population, mais qui sont largement pénétrés par le monde coutumier.

La commune potentiellement passerelle entre le "civique" et le coutumier : l'exemple de Kiban

Le conseil communal et le conseil de village de Kiban sont totalement imbriqués l'un dans l'autre, d'abord du fait de leur composition : le conseil communal affirme qu'il est composé des « fils et petits-fils » des sages du village. Un compromis est consolidé par :

- Des instances hybrides : par exemple lors des inondations, a été constitué un comité de crise présidé par le chef du village et composé par les membres des deux conseils.
- Des procédures hybrides : pour le choix du site d'implantation de la mairie a été constitué un comité issu du conseil communal. Ce comité a identifié des sites qui ont été proposés au conseil de village. Le conseil de village a tranché et le détenteur de la terre a accepté.
- Un intérêt général localisé, l'intérêt communautaire, comme passerelle entre le civique et le coutumier : l'intérêt communautaire est mis en avant comme étant au-dessus de la somme des intérêts particuliers, ce que veut nous montrer le chef du village lorsqu'il affirme que « si le village a besoin de ta parcelle, il la prend ». Et selon le chef du village, « quand la population a besoin d'un endroit pour le bien collectif, on lui donne ». Le maire quant à lui, affirme que « pour le développement, on ne se base pas sur ce que les gens aiment, mais sur ce que la communauté aime ».

Un vivier de ressources locales de médiation

Le président de la Chambre Locale d'Agriculture de Banamba est reconnu comme médiateur dans les conflits fonciers tant par les autorités coutumières que par l'Etat déconcentré. Il joue un rôle de médiation-passerelle (voir la fiche sur la médiation territoriale) très précieux, même s'il se plaint d'avoir été "instrumentalisé" dans cette fonction par l'Etat, qui le sollicite sans lui donner les moyens correspondants. Il regrette ainsi le fait que « nous sommes devenus une structure d'arrangement, mais sans moyens ».

Mais attention, les organisations d'interface peuvent aussi faire écran...

Lorsqu'elles assument cette fonction de médiation-passerelle, les Chambres d'Agriculture sont effectivement des acteurs-relais. Mais elles sont parfois des acteurs écrans entre l'Etat et les paysans, lorsque l'Etat ne reconnaît qu'elles comme interlocuteur dans le monde paysan et lorsqu'elles nient toute autre forme de représentation paysanne. Ceci est d'autant plus grave qu'elles sont très dépendantes de l'Etat en terme de personnel. Le président d'une Chambre Régionale d'Agriculture nous a affirmé explicitement que « les chambres d'agriculture, actuellement, elles sont gérées par l'Etat » et cette dépendance le conduit à relever que « chez les bambaras on dit que si on te donne un fétiche, si tu n'as pas les moyens d'adorer le fétiche, le fétiche se retourne contre toi »...

Déductions opérationnelles

Ces organisations d'interface peuvent jouer un rôle de "passerelle" entre ces deux mondes mais peuvent tout aussi bien être des "écrans". Ce qui justifiera que l'on s'intéresse à la façon dont elles se positionnent dans des concertations auxquelles on prétend associer des ressortissants du monde de l'Etat comme du monde coutumier. On tentera d'en faire des relais, d'y trouver des médiateurs locaux, de les mobiliser comme des lieux privilégiés pour l'élaboration de compromis.
