

# *Un tiers au coeur de la controverse : médiateur, conciliateur ou avocat ?*

Nous avons rencontré plusieurs cas de figure quant à la posture du Projet au cœur de la controverse.

## **Le projet MEDIATEUR :**

*Rappel : qu'entend-on par médiation ?*

Lorsqu'elle se déroule dans un espace public, la médiation est une intervention visant à favoriser l'émergence d'un accord entre plusieurs catégories d'acteurs : il s'agit de catalyser la construction d'un ou d'une série d'accords au cours d'un processus de concertation plus ou moins formalisé, sans pour autant en influencer le contenu. Il ne s'agit ni de fournir une solution, ni d'arbitrer entre les solutions proposées par chacun, ni même de proposer des solutions, mais d'appuyer la recherche d'une solution de compromis comme produit de la concertation, qui soit donc inventée par les acteurs locaux, ce qui permettra à chacun de se retrouver dans cette solution et de se l'approprier. Dans le cas de la gestion concertée d'un territoire et de ses ressources, nous parlons spécifiquement de médiation territoriale, dont l'objectif est d'appuyer et d'accompagner la « mise en mouvement » des acteurs locaux pour une gestion concertée de biens communs, avec un objectif de développement équilibré du territoire.

### *Une médiation en situation de conflit : le cas du CESA à Imantag*

A Imantag, en Equateur, c'est un projet initié par l'ONG équatorienne CESA qui crée le conflit. CESA se propose en effet de réaliser des infrastructures qui permettraient à trois communautés de capter de l'eau à laquelle elles ont légalement droit, mais qui est jusqu'alors entièrement utilisée par une communauté d'amont. Ceci suscite un violent conflit qui ne peut être réglé par le recours au droit et à la force, la communauté d'amont, du fait de sa situation à proximité de la prise d'eau, ayant les moyens de faire échouer toute répartition de l'eau qui lui aurait été imposée. Les enjeux sont tels que seule une négociation peut engendrer une solution durable.

Dès lors, c'est paradoxalement CESA qui va parvenir à se positionner et à se faire reconnaître comme médiateur, affirmant que son objectif est de « laisser les gens négocier, que ce soit eux-mêmes qui proposent des alternatives ». CESA apporte des éléments d'information et d'analyse technique pour la négociation à la demande des protagonistes, organise des ateliers de réflexion avec les dirigeants de chaque communauté (communauté par communauté) où il les aide à structurer leur réflexion, intervient comme facilitateur lors de certaines réunions intercommunautaires, établit un lien avec les institutions publiques de façon à les préparer à reconnaître un accord différent de la répartition qu'elles avaient décidé, ouvre des possibilités d'accords mutuellement bénéfiques en proposant la réalisation d'infrastructures. CESA ne propose pas de solutions mais accompagne et facilite le processus.

## *Dans ou hors conflit : des Projets qui se retrouvent « de fait » en situation de médiation*

Au Mali, dans le cadre du processus de concertation sur le Foncier Rural, l'Assistante Technique intervient pour faciliter le processus et se place dans une posture de médiatrice. Il n'y a pas de conflit a priori et son intervention vise à faciliter la construction d'accords entre les participants. Elle ne s'affiche pas comme médiatrice mais l'ensemble de ses actes relèvent d'un objectif de médiation. C'est une médiation « de fait » que l'on va retrouver dans de nombreux cas.

La difficulté est alors que les agents en situation de médiateurs n'ont pas été formés à cela, n'ont souvent même pas conscience d'être des médiateurs et assument cette situation de façon très intuitive, parfois avec succès.. mais pas toujours ! Un enjeu majeur pour la gestion des ressources naturelles est de leur fournir des références en la matière, des points de repère qui permettent à ceux qui disposent de savoirs-être et de savoirs-faire en la matière d'assumer au mieux ce rôle et à ceux qui n'en disposent pas, de faire preuve de prudence, de faire appel à d'autres personnes ou de chercher à acquérir ces compétences. Dans les deux cas, ces points de repères limiteront les risques de maladresses et de dérives vers des attitudes trop volontaristes ou qui associent des rôles incompatibles (médiation, décision, influence...). Il s'agira de « baliser » ces pratiques de médiation.

### *Une médiation professionnelle « convoquée »*

A Madagascar, la loi GELOSE prévoit l'intervention de médiateurs pour faciliter le processus de concertation qui aboutira à la signature d'un accord pour la gestion locale des ressources. Ces médiateurs se veulent être des tiers neutres et indépendants dont le rôle est défini ainsi :

- faciliter les négociations et l'élaboration du contrat,
- rapprocher les visions, les perceptions et les objectifs des différents acteurs concernés,
- faciliter les relations entre administrations et communautés locales.

Plusieurs problèmes viennent fragiliser leur position en tant que médiateur. Tout d'abord leur formation théorique de quinze jours à laquelle s'ajoute un mois de stage pratique semble insuffisante pour qu'ils acquièrent des savoirs-faire et s'imprègnent de l'état d'esprit de la médiation, d'autant plus que ce temps de formation ne porte pas uniquement sur la médiation. Leur mode de recrutement ne semble pas suffisamment tenir compte des savoirs-être indispensables à l'exercice de cette fonction. Enfin, d'une part leur temps d'intervention est souvent beaucoup trop court, d'autre part ils ont une obligation de résultat alors qu'un médiateur ne devrait avoir qu'une obligation de moyen.

C'est le seul cas que nous avons identifié où un médiateur est convoqué en tant que tel. A notre avis, l'enjeu majeur se situe plus dans l'appui à la médiation de fait que dans la mise en place de corps de médiateurs professionnels, notamment pour les raisons présentées dans la fiche « critique de la médiation pure », c'est à dire que la médiation doit être associée à d'autres pratiques qui sont généralement le fait d'agents de développement qui ne sont pas que médiateurs.

## Le projet CONCILIEUR

### *Le cas d'Urcuqui*

Dans le cas d'Urcuqui, le Projet appuie les organisations d'irrigants dans la renégociation du « tour d'eau », c'est à dire du mode de partage de l'eau entre les usagers. L'enjeu est d'augmenter la fréquence d'irrigation, ce qui permettra aux paysans de se lancer dans de nouvelles cultures. Le Projet se positionne comme conciliateur, c'est à dire qu'il n'intervient pas dans le choix d'une solution mais qu'il va apporter une gamme de propositions qu'il soumet aux acteurs locaux. Au départ, le Projet fait appel à un expert dont la mission est de dresser un inventaire des solutions techniques de réduction de la durée du tour d'eau et d'évaluer chaque proposition. Il en ressort sept propositions qui sont soumises aux acteurs réunis dans des espaces de concertation ad-hoc, mis en place par le Projet et l'organisation des irrigants. Ces propositions sont aussi soumises à la population lors de réunions organisées par secteur d'irrigation, ce qui permet de collecter des avis et suggestions. Le Projet va en outre élaborer des supports d'information remis aux usagers relatifs à ces propositions et au contenu des discussions relatives au tour d'eau

Le choix de la proposition se fait en trois phases de « tamisage » des solutions possibles :

- Deux propositions sont rejetées d'emblée par l'organisation des irrigants à la suite des réunions dans les secteurs d'irrigation, faute d'être conformes aux us et coutumes. Il s'agit de propositions qui visent à réunir ou modifier des blocs d'irrigation historiquement constitués ou à faire évoluer le parcours de l'eau et l'origine de l'eau pour une parcelle donnée. Indépendamment de leur efficacité technique, ces solutions sont jugées socialement inacceptables par les acteurs locaux.
- Puis, les propositions restantes sont discutées par le « Comité du Tour d'Eau », espace de concertation mis en place au sein de l'organisation des irrigants. A la suite de six réunions, seules trois propositions sont retenues pour être soumises au Comité de Coordination qui réunit le Projet et l'Organisation des irrigants.
- Ce comité n'en retient qu'une seule pour être expérimentée. Elle est mise en place dans un secteur d'irrigation avec un suivi très étroit de la part du Projet qui mesure des débits à l'entrée puis à la sortie des parcelles, recueille les avis des irrigants, puis restitue ces informations au Comité de Coordination. On entre alors dans un processus d'ajustement de la proposition.

Ce processus connaîtra quelques difficultés du fait d'une communication insuffisante entre les instances de concertation et les usagers (cf. fiche « critique de la médiation pure »), mais il montre bien la posture de conciliateur prise par le Projet : ce dernier propose des solutions en ouvrant au maximum la gamme des possibles, puis accompagne les acteurs locaux dans un processus de tamisage des alternatives, jusqu'à la sélection puis l'ajustement d'une solution.

### **Les atouts spécifiques d'un projet comme médiateur ou conciliateur**

Des projets de développement nous semblent bénéficier de certains atouts qu'ils devront exploiter lorsqu'ils se trouvent de fait en situation de médiateurs ou de conciliateurs. Ces atouts ont été inventoriés à partir de l'observation de cas concrets, certains Projets ayant très bien su en tirer parti.

### *Des atouts pour faire émerger des démarches de concertation là où les acteurs s' « agrippent » à un statu quo qui les rassure*

Le Projet, en tant que tiers extérieur au jeu d'acteurs, dispose d'une position privilégiée pour appuyer le lancement de démarches de négociations que des leaders locaux peuvent difficilement engager si 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. Le cas d'Urcuqui en offre un bon exemple : les usagers semblent aujourd'hui satisfaits du nouveau tour d'eau alors qu'ils n'ont pu engager seuls le processus de révision et qu'une majorité d'entre eux, lors d'une assemblée générale qui s'est tenue au cours du processus s'étaient opposés provisoirement à sa révision. Ils exprimaient alors une crainte face à l'incertitude quant au résultat de la révision : en situation d'incertitude radicale, chaque usager évalue implicitement le risque que lui fait courir la renégociation de l'accord et peut préférer un statu quo, même insatisfaisant. 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.

### *Des atouts pour sortir du désaccord en créant un jeu gagnant-gagnant*

Le Projet dispose ici de deux atouts majeurs dont ne disposerait pas un médiateur professionnel intervenant de façon ponctuelle. Il peut d'abord, de par ses compétences techniques, ouvrir très largement l'espace des possibles. Même si certaines de ces propositions seront immédiatement jugées socialement inacceptables, l'horizon des acteurs locaux se trouve repoussé, des perspectives nouvelles sont offertes. Le cas d'Urcuqui en offre une illustration flagrante.

Il peut ensuite ouvrir des possibilités de jeux à somme positive là où les acteurs ne voient qu'une négociation pour un « partage du gâteau » ; telle est la perspective ouverte par la réalisation d'aménagements qui vont augmenter la taille du gâteau par exemple. Dans les cas observés d'appui au partage de l'eau en Equateur, beaucoup de Projets ont utilisé cette marge de manœuvre et elle s'est parfois avérée déterminante pour sortir de situations complètement bloquées. Il s'agit d'aménagements hydrauliques qui vont augmenter ou préserver le débit à partager, ou d'aménagements et actions compensatoires réalisés au bénéfice de ceux qui perdent des droits d'accès à la ressource.

### *Mais il s'agit d'un changement radical de posture...*

Il faut cependant souligner le fait que, pour des Projets habitués à proposer une solution et une seule voie de développement, il s'agit d'un changement de posture très exigeant. Un sous-entendu de cette nouvelle posture est non seulement de ne pas mettre en avant des critères prétendument objectifs pour imposer un choix, mais aussi de laisser les acteurs vivre leur processus d'essai et d'erreur. Par exemple, pour le partage de l'eau au sein d'une communauté, le président et le secrétaire de l'association des irriguants détiennent à eux seuls 75% des surfaces irrigables. Ils proposent une répartition de l'eau proportionnelle à la surface qui est acceptée par la communauté. L'ONG en situation de médiatrice, l'IEDECA, sait que c'est une erreur mais respecte la volonté de la communauté et construit un répartiteur en

fonction de ce choix. Deux ans plus tard, une délégation de la communauté se présente à l'IEDECA pour demander un nouveau répartiteur adapté à un nouveau tour d'eau, proportionnel au nombre d'usagers. L'IEDECA **accompagne** ici un processus d'essai-erreur, considérant qu'il est nécessaire d'accompagner les communautés dans leurs choix collectifs même lorsque ces choix sont erronés : l'IEDECA se permet de fournir des indications mais se pose clairement en médiateur qui respecte les choix communautaires. Ceci va à l'encontre d'une culture du Projet et de l'agent de développement, habitués à dire ce qui est pertinent et ce qui ne l'est pas en fonction de critères qui sont les leurs.

## Le projet AVOCAT

### *De l'une des parties en présence, au nom de l'équité*

En Equateur, il est fréquent que des conflits autour du partage de l'eau opposent des acteurs qui n'ont absolument pas les mêmes ressources, ni en terme économique, ni en terme de réseau de relations et d'appuis politiques. D'un côté se trouvent des propriétaires terriens qui ont un accès direct à la sphère politique et administrative et qui disposent de ressources importantes pour faire appel à des avocats, de l'autre figurent des communautés paysannes qui ont peu de ressources et qui sont souvent exclues des sphères du pouvoir, ne serait-ce que du fait de leur appartenance ethnique. Le capital économique des uns et des autres est sans commune mesure, mais c'est surtout la répartition du capital social qui pose problème et qui favorise les propriétaires terriens au dépend des communautés paysannes.

A Cayambe, l'IEDECA a tout d'abord appuyé des communautés paysannes dans des luttes sociales visant à conquérir un accès à la ressource en eau. Elle s'est fait l'avocat de la cause de ces communautés et a renforcé leurs capacités en terme d'organisation et de stratégie d'action. Il n'est alors plus question de neutralité. On s'aperçoit cependant que cela n'a pas empêché l'IEDECA, dans une phase ultérieure, de faciliter la concertation entre les deux parties, sur la base de critères de partage de l'eau négociés entre les parties avant de s'imposer à tous. L'IEDECA n'a jamais été reconnue comme un tiers neutre, ce qu'elle n'était effectivement pas, mais a pu jouer un rôle de médiation.

On considérera alors que dans certains cas, un Projet qui se veut médiateur peut, en amont de la négociation, appuyer l'un des acteurs dans des actions par lesquelles il entend se faire reconnaître une commune citoyenneté, donc des droits égaux à ceux des autres citoyens dans l'accès au débat public et aux ressources communes. Cette commune humanité et citoyenneté étant la condition sine qua non de toute négociation et de toute médiation, le Projet se fait l'avocat d'un acteur qui n'y a pas accès. Ce type d'intervention, marquée par une recherche d'équité entre les participants, ne peut être exclue d'emblée de la sphère de la médiation pour cause d'absence de neutralité.

### *De l'accord, face à ses détracteurs*

A Urcuqui, le projet a dû se faire l'avocat de l'accord face à des détracteurs qui utilisaient une position de pouvoir au sein de la communauté pour tenter de défendre des intérêts particuliers. Il a engagé des actions qui visaient à montrer que l'accord réunissait effectivement l'assentiment d'une grande majorité d'acteurs, malgré les fortes oppositions exprimées en réunion. La réalisation d'une enquête auprès de 167 usagers a ainsi montré que 72% d'entre eux étaient favorables à un changement de tour d'eau, ce pourcentage atteignant 85 et 78 %

dans les deux quartiers d'irrigation où un nouveau mode de partage était en cours d'expérimentation. Il s'agissait donc de légitimer l'accord en cours de construction et de le préserver vis à vis de personnes qui se disaient être les portes paroles d'une majorité d'acteurs. Le Projet sort alors de sa neutralité pour s'opposer à ces personnes et se fait l'avocat d'une certaine démocratie participative.

### *De la nature ou de l'intérêt général*

L'un des risques d'une concertation locale est que l'accord ne tienne pas compte des intérêts de tous ceux qui ne sont pas représentés, voire tende à exclure délibérément certains acteurs de l'accès aux ressources. Nous avons observé cette tendance tant à Madagascar qu'au Mali, notamment vis à vis d'utilisateurs des ressources qui ne font pas partie de la communauté locale, soit parce qu'ils vivent dans des communautés voisines, soit parce qu'ils sont récemment installés, soit parce qu'il s'agit de transhumants. Le Projet peut alors se faire l'avocat soit :

- des usagers externes à la communauté
- des générations futures
- de la nature : les intérêts de la forêt, des oiseaux, etc... devant aussi être représentés

Afin de ne pas fragiliser sa position, le médiateur - avocat doit d'abord attirer l'attention des participants sur la non représentation de ces intérêts, en soulignant le fait qu'un accord conclu sans eux risque de ne pas être durable, soit du fait de dégâts environnementaux lourds de conséquences, soit du fait du non respect de l'accord par ceux qui n'auront pas été associés. Il peut appeler à la convocation de représentants de ces catégories d'actants. Il est beaucoup plus délicat qu'il se fasse directement l'avocat de leurs intérêts.

## La fonction de médiation : une voie principale et des voies latérales

Finalement, la médiation passe par une voie centrale qui n'empêche pas des détours par certaines voies latérales, représentées dans le schéma ci-contre ici en vert (schéma construit d'après Barret et Al., 2003). Par contre, pénétrer dans la partie rouge correspond à une « sortie de route » que l'on devra s'interdire :

