

CHAPITRE 2. Parties prenantes et relations de pouvoir

Ce deuxième chapitre suggère certains outils permettant d'analyser les points de vue et les besoins des parties prenantes ainsi que leurs relations de pouvoir. Il donne aussi des indications en vue de procéder à l'analyse et indique les notions générales dont il faut tenir compte à cet effet.

Le chapitre II comprend deux sections complémentaires: la section 2.1 sur les parties prenantes et la section 2.2 sur les relations de pouvoir. Ces aspects ont été examinés séparément pour mieux mettre en lumière l'importance cruciale des relations de pouvoir dans les conflits fonciers.

2.1 PARTIES PRENANTES

La présente section est une introduction générale à l'étude des parties prenantes. Elle se développe en deux paragraphes, l'un consacré à l'analyse des parties prenantes et l'autre à la cartographie du conflit. Le premier paragraphe décrit les principaux aspects dont il faut tenir compte en abordant un conflit alors que le deuxième présente une méthode pour procéder à l'analyse.

2.1.1 Analyse des parties prenantes

L'analyse des parties prenantes est une méthode qui permet de comprendre un système social en identifiant ses principaux acteurs ou parties prenantes³⁶ et en évaluant leurs intérêts respectifs dans un contexte donné³⁷. Dans le domaine des régimes fonciers, l'analyse des parties prenantes sert à cerner la complexité des conflits fonciers, les intérêts des parties prenantes et leurs objectifs et les relations d'interdépendance, souvent difficiles, qui existent entre elles³⁸. Elle comprend une série

FIGURE 2.1 PARTIES PRENANTES ET RELATIONS DE POUVOIR



36. Pour la définition de «parties prenantes», voir le glossaire.

37. Pour en savoir plus sur l'analyse des parties prenantes, voir R.Ramirez (2002) dans le CD-ROM.

38. L'analyse des parties prenantes est aussi fréquemment utilisée dans les programmes de gestion participative des ressources naturelles et pour réduire les risques de conflits à propos des ressources foncières et des ressources naturelles.

d'outils qui permettent d'analyser et de décrire les parties prenantes (acteurs principaux) en fonction de leurs caractéristiques, de leurs relations d'interdépendance et de leurs intérêts dans chaque conflit foncier spécifique.

Dans le domaine des régimes fonciers, on entend par parties prenantes les personnes et/ou les groupes qui ont un intérêt dans un fonds et dans ses ressources naturelles. Dans un conflit foncier, les parties prenantes ont un intérêt direct dans les terres qui font l'objet du conflit. Il s'agit notamment des propriétaires et des usagers des terres ainsi que des personnes touchées par le conflit (usagers, organismes publics, autorités locales...).

L'analyse des parties prenantes peut servir à :

- déterminer les acteurs concernés (parties prenantes);
- étudier leur légitimité;
- comprendre le comportement des acteurs principaux entre eux et envisager les coalitions éventuelles;
- évaluer le niveau de participation escompté pour chaque groupe;
- cerner les avantages réciproques qui pourraient être examinés au cours du processus de négociation.

La description devrait tenir compte de leur niveau d'influence dans la société et dans le conflit en question ainsi que de leur pouvoir sur le processus du conflit et sur ses résultats. Parmi les caractéristiques à prendre en considération on peut mentionner le sexe, la classe sociale, le statut, l'appartenance ethnique, l'âge et le rôle social.

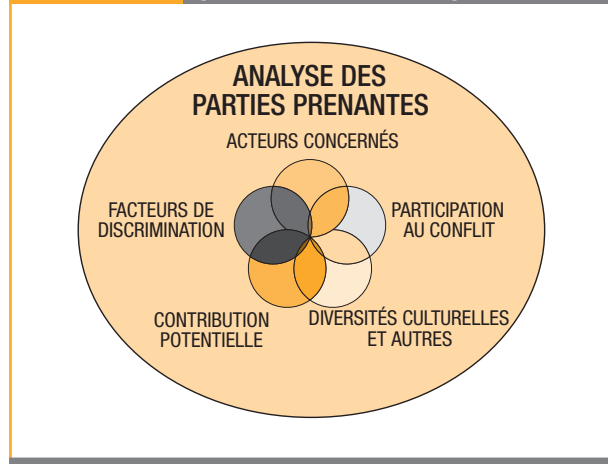
L'analyse des parties prenantes utilise divers outils pour identifier et décrire les parties prenantes, en fonction de leurs caractéristiques, des liens qu'elles entretiennent entre elles, et de leurs intérêts vis-à-vis d'une question ou d'une ressource donnée (voir figure 2.2)³⁹.

Quel est le rôle de l'analyse des parties prenantes?

Acteurs principaux

Pour le médiateur, la tâche de déterminer les principaux acteurs d'un conflit est l'une des plus importantes et des plus difficiles. Cela tient au fait qu'un processus de médiation doit comprendre tous les acteurs pour déboucher sur une solution à long terme. Il s'agit là d'un point délicat car il arrive souvent que les groupes marginalisés ou non organisés ne puissent pas participer aux processus de règlement des conflits. En renforçant leurs pouvoirs, le médiateur transforme les parties intéressées,

FIGURE 2.2 ANALYSE DES PARTIES PRENANTES (POINTS ESSENTIELS³⁹)



39. La figure 2.2 illustre les rapports qui existent entre les différents problèmes à examiner au cours de l'analyse des parties prenantes.

40 Les directives concernant les modalités d'identification et d'évaluation des pouvoirs et de l'influence des diverses parties prenantes, dans un conflit donné figurent dans la section 5.5 et à l'annexe II de «Techniques de négociation et de médiation dans la gestion des ressources naturelles» (Rome) 2005.

qui n'étaient que des bénéficiaires passifs, en acteurs de plein droit et augmente ainsi les chances de parvenir à une solution.

Quelles sont les parties prenantes? Font-elles parties d'un réseau social? Sont-elles exclues? Dans l'affirmative, est-ce en raison de leur âge, de leur sexe, ou de leur condition sociale? Pouvez-vous indiquer les positions que les parties prenantes occupent dans leur réseau social? Les parties prenantes appartiennent-elles au même réseau social? Si cela n'est pas le cas, pouvez-vous déceler les différences qui existent au plan substantiel et fonctionnel entre les réseaux? Les parties prenantes que vous avez mentionnées sont-elles les seuls acteurs impliqués dans le conflit? En examinant les effets du conflit et le conflit lui-même avez-vous tenu compte de toutes les personnes impliquées? En analysant les origines et l'évolution du conflit notez-vous que certaines parties prenantes ont été exclues? Pour quelle raison? Convient-il de revenir sur cette décision et de les prendre en considération, en qualité d'acteurs principaux?

Participation au conflit

La participation des parties prenantes au conflit peut être directe ou indirecte. Les parties prenantes sont impliquées directement si leurs intérêts et leurs besoins font partie de l'objet du conflit et si elles y participent activement. Les parties prenantes sont impliquées indirectement si elles sont touchées par les décisions prises mais n'ont aucune possibilité d'agir pour les influencer. Il est donc essentiel de comprendre pour quelle raison et dans quelle mesure les parties prenantes sont impliquées, si l'on veut mesurer l'intensité d'un conflit.

On considère que l'intensité d'un conflit est élevée si de nombreuses parties prenantes sont directement intéressées: lorsque les besoins fondamentaux font l'objet d'un conflit, les risques de violence directe augmentent considérablement. Il n'est pas possible d'engager un processus de médiation en présence d'un phénomène de violence directe.

Les parties prenantes sont-elles impliquées directement? Leurs enjeux portent-ils sur des aspects liés aux moyens d'existence ou à l'héritage? Manifestent-elles un intérêt dans le règlement du conflit? Dans la négative, estiment-elle que le conflit ne les touche pas ou bien ne savent-elles pas comment intervenir? Les parties prenantes sont-elles affectées par le conflit ou bien ne seront-elles touchées que par son règlement?

Diversités culturelles et autres

Il est nécessaire de relever les diversités culturelles ou autres susceptibles de faire naître des problèmes lors de la médiation. Le praticien aura alors plus de chance de parvenir à les régler⁴¹.

On rencontre souvent des difficultés liées aux diversités culturelles et identitaires dans les processus de médiation. Ces obstacles sont rarement insurmontables à moins de manipulations politiques ou économiques.

Pouvez-vous souligner les différences culturelles qui existent entre les parties prenantes? Ces différences sont-elles liées au capital social? Font-elles partie des besoins et des intérêts de chaque groupe?

41. Pour en savoir davantage sur la médiation dans différents cadres culturels, voir «Les techniques de négociation et de médiation appliquées à la gestion des ressources naturelles» FAO, Rome, 2005 (paragraphe 2.4).

Traits communs et contribution potentielle

Il est en général plus facile de déceler les éléments de discorde que les facteurs de cohésion alors que ces derniers sont les plus importants pour un médiateur. L'avenir de l'ensemble du processus tient à son habilité à déceler les points communs entre les parties prenantes et à découvrir la contribution que chaque groupe pourrait apporter à la résolution du conflit.

Pouvez-vous souligner les points communs, dans les patrimoines culturels des parties prenantes? Existe-t-il des liens entre leurs moyens d'existence?

Facteurs de discrimination

Les facteurs de discrimination sont les éléments culturels et structurels qui agissent indirectement sur le processus de gestion en entravant la libre participation de certains groupes. Dans ce cas également, si le praticien comprend quels sont les éléments de violence structurelle et culturelle qui affectent le conflit, il pourra mettre toutes les chances de son côté.

Les processus de médiation permettent souvent de surmonter la violence culturelle et structurelle. Les chances de réussir à éliminer la violence directe, structurelle et culturelle sont d'autant plus élevées que le processus est élargi et représentatif.

Quelles sont les parties prenantes ou groupes de parties prenantes exclus du fait de l'organisation sociale? De quelle manière pourraient-ils participer au processus? Quels sont les éléments dont manquerait le processus en leur absence?

Problématique hommes-femmes

En tant que groupe de parties prenantes, les femmes ont souvent de grandes difficultés à faire reconnaître leurs droits fonciers. Cela tient principalement à deux raisons: leur condition sociale et leur identité.

Dans le cadre des conflits fonciers, une mobilisation réussie s'appuie en général sur l'appartenance à une classe sociale ou à un groupe ethnique, catégories reconnues dans l'esprit du public. L'appartenance à un sexe, par contre, n'est pas normalement perçue comme un facteur identitaire, notamment par les femmes vivant en zones rurales qui n'ont pratiquement aucun pouvoir et qui ne peuvent pas intervenir dans la vie publique.

Les conflits fonciers qui comportent des revendications présentées par des femmes sont souvent considérés comme des conflits privés, domestiques, à régler dans cette sphère particulière. Les discussions et les négociations ont la plupart du temps lieu au sein des ménages et sortent rarement de ce cadre pour être abordées dans la communauté ou par les pouvoirs publics. Il convient en outre de relever que les femmes sont souvent marginalisées dans les communautés et dans leurs propres foyers.

Comme les droits fonciers des femmes sont souvent transmis par les hommes, dans leur famille ou leur ménage, elles considèrent souvent déshonorant de revendiquer publiquement un droit foncier présumé. On considère aussi souvent les femmes comme des citoyens de deuxième ordre et elles

ont peu de possibilité d'exprimer leurs doléances pour que l'on examine et reconnaisse leurs revendications. En tant que femmes, la possibilité de faire entendre leurs revendications est aussi liée à d'autres facteurs (classe sociale, appartenance ethnique, âge).

Les femmes ont lutté pour être reconnues comme des membres à part entière de leur communauté, pour bénéficier de la parité dans leur ménage et pour avoir la qualité de citoyennes à plein titre dans leur pays. Leur action a eu en partie pour objet d'obtenir des droits de propriété identiques à ceux des hommes. Il arrive souvent, surtout en milieu rural, qu'il n'y ait ni un système juridique formel, ni un système foncier coutumier pour reconnaître le droit des femmes à la terre. Si les normes et les règles coutumières entravent les femmes lorsqu'elles présentent des revendications de nature foncière au sein de leurs ménages et de leurs communautés, elles peuvent s'adresser aux pouvoirs publics ou aux ONG pour obtenir une instance dans laquelle faire entendre leur voix.

En cas de discrimination entre les hommes et les femmes, les praticiens devraient aider les acteurs à comprendre qu'il est essentiel de reconnaître que les femmes font partie intégrante de l'évaluation du conflit, pas seulement pour les femmes, mais pour l'ensemble de la communauté, vu le rôle clé qu'elles jouent dans les ménages pour la sécurité alimentaire.

2.1.2 Cartographie du conflit

L'analyse des parties prenantes sert surtout au cours des premières étapes de la gestion alternative des conflits. Les parties prenantes font partie d'un réseau social. La connaissance de ce réseau – rapports entre les parties prenantes, différents rôles qu'elles jouent, groupes auxquelles elles appartiennent – est le principal objectif de cette analyse. Les conflits se manifestent entre différents acteurs (individus ou organisations). La nature du différend s'exprime par

les relations qui existent entre eux et repose sur leurs manières de voir. Il est utile de comprendre cela pour évaluer le comportement des parties prenantes et pour envisager les conséquences essentielles des actions qui pourraient être prises dans le cadre de la gestion alternative des conflits. Il convient de ne pas oublier que les réseaux sociaux ne sont pas statiques, mais évoluent avec le temps.

La cartographie du conflit est un outil qui permet de comprendre les réseaux dans le contexte d'un conflit donné (voir figure 2.3). En mettant l'accent sur les parties prenantes et sur leurs rapports, le processus de cartographie du conflit aide le médiateur à cerner les points de vue et les valeurs des parties prenantes, à évaluer les stratégies de gestion des conflits et à déterminer les résultats et les effets des actions des participants.

Le processus de cartographie du conflit prévoit tout d'abord l'identification de toutes les parties prenantes à un conflit. Il établit donc:

- les points de vue de chaque partie prenante (attentes et convictions) pour ce qui est des terres concernées par le conflit;
- les valeurs et les normes fondamentales que reconnaît chaque partie prenante;
- les stratégies utilisées par chaque partie prenante dans le cadre du conflit.

FIGURE 2.3 CARTOGRAPHIE DU CONFLIT



Il est utile de connaître ces facteurs pour pouvoir régler de manière satisfaisante la plupart des intérêts des parties prenantes.

Le principal objectif de la cartographie du conflit est de déterminer une série de mots clés et d'aides visuelles, émanant des parties prenantes. Elle permet aux praticiens et aux parties prenantes d'«identifier» les notions et les catégories ayant joué un rôle dans chaque circonstance particulière. Elle aide aussi à signaler les notions et les catégories que l'on retrouve dans tous les conflits et celles qui sont spécifiques à un contexte donné.

Les trois principales étapes du processus de cartographie du conflit sont énumérées ci-après:

- indiquer clairement les objectifs et les outils habituels de la gestion alternative des conflits;
- dresser une carte du conflit selon les médiateurs et selon les parties prenantes;
- réaliser en commun une carte.

Buts et outils habituels du processus de gestion alternative des conflits

Avant d'engager le processus de médiation, les parties prenantes doivent être informées des principes de la gestion alternative des conflits⁴² et connaître le rôle du médiateur⁴³. Si elles ne reconnaissent pas ces principes et ne comprennent pas que le médiateur se borne à faciliter la communication entre elles et qu'il ne trouvera pas une solution à leur conflit, il est inutile d'engager le processus. Cette introduction peut aussi servir à expliquer qu'il est essentiel d'avoir un processus participatif et égalitaire si l'on veut parvenir à un règlement constructif du conflit.

En outre, la personne chargée de l'identification des parties prenantes joue un rôle important. La personnalité du médiateur, le pouvoir qu'il détient et ses propres intérêts dans le conflit auront une incidence sur les personnes qu'il désignera comme parties prenantes et qui seront donc autorisées à participer aux discussions et aux négociations.

Cartographie des conflits selon les médiateurs et selon les parties prenantes

Les cartes du conflit sont utiles pour comprendre et analyser la complexité des conflits fonciers en:

- indiquant les notions et les catégories que l'on retrouve dans tous les conflits et celles qui sont spécifiques à un conflit donné;
- appelant l'attention sur les relations et les dynamiques qui existent entre les différents aspects du conflit et sa gestion⁴⁴.

La carte comprendra tous les éléments décrits dans le chapitre précédent: l'origine du conflit foncier, les éléments dont il subit les effets, les niveaux du conflit, les parties prenantes, les règles et les lois

42. Voir Chapitre 1 de la Partie A.

43. Pour de plus amples développements sur le rôle du médiateur voir «Les techniques de médiation et de négociation appliquées à la gestion des ressources naturelle» FAO (Rome, 2006), section 3.1.

44. Pour plus d'information sur la cartographie du processus social, consulter R.Ramirez (2002); pour des indications pratiques sur la cartographie d'un conflit voir «Les techniques de négociation et de médiation appliquées à la gestion des ressources naturelles» FAO (Rome, 2005) section 5.4 et Annexe II.

(formelles et coutumières), les cadres et les relations existant au plan institutionnel et organisationnel ainsi que l'histoire locale et les structures socio-économiques, culturelles et politiques.

Le médiateur élaborera une première carte du conflit reposant sur les informations qu'il aura recueillies. Il devrait aussi faire converger les informations vers les parties prenantes et demander à chacune d'examiner la carte et de la commenter séparément. Après cela, le médiateur aidera les parties prenantes à concevoir leur propre carte du conflit pour illustrer leur propre point de vue, leurs besoins, leurs intérêts et leur sensibilité propre.

À ce stade de la gestion alternative des conflits, le rôle du médiateur consiste à donner des informations aux parties prenantes et à les préparer aux débats qui suivront.

Réaliser en commun une carte

La dernière phase de la cartographie du conflit s'ouvre sur un débat auquel participent les parties prenantes (qui devraient désormais pouvoir prendre une position en connaissance de cause) en vue d'élaborer en commun une carte.

Les différentes notions et les différentes catégories sont inscrites sur la carte et l'utilisateur peut y insérer son cas personnel et relever les liens croisés et les dynamiques. Le lecteur qui utilise une carte conceptuelle est inévitablement conduit à analyser la question de différents points de vue. Le fait de connaître et de comprendre la position des autres parties prenantes renforce le respect et la confiance réciproques.

Difficultés pratiques liées à l'analyse du conflit et à la cartographie

La carte du conflit qui est ainsi établie n'est pas définitive et peut être modifiée à tout moment. Elle fournit cependant une base utile à l'analyse et constitue le premier point de coopération entre les parties prenantes.

La présente section a pour objet de sensibiliser les praticiens à l'importance de la cartographie du conflit dans le cadre de la gestion alternative des conflits. De ce fait, chaque médiateur doit être prêt à aider les parties prenantes à concevoir en commun une carte et à éviter de se fourvoyer au cours du processus.

La réussite ou l'échec de la phase de cartographie du conflit repose presque exclusivement sur les praticiens et sur leur capacité de servir d'intermédiaires et de diriger les débats afin d'aider (sans les influencer) les parties prenantes à structurer leurs idées et à les présenter d'une manière claire et efficace.

EXERCICE 2.1: PARTIES PRENANTES

14. Pouvez-vous décrire et illustrer à l'aide d'un exemple les différences qui existent entre des parties prenantes, directement ou indirectement impliquées dans un conflit?

	Définition	Exemple
Parties prenantes directement impliquées dans un conflit	Les parties prenantes directement impliquées dans un conflit sont celles dont les intérêts et les besoins sont véritablement au cœur du conflit.	EXEMPLE. Les groupes tribaux qui sont menacés par les initiatives des sociétés d'exploitation minière et forestière. Ils défendent les droits inhérents aux territoires de leurs ancêtres et leurs droits de propriété sur ces terres. Ils s'opposent à la dégradation de leurs terres et de leur cadre de vie traditionnel, berceau de leur culture.
Parties prenantes indirectement impliquées dans un conflit	Les parties prenantes indirectement impliquées dans un conflit sont celles dont les intérêts ne sont touchés qu'après le règlement d'un conflit.	Les parties prenantes sont des groupes non indigènes qui soutiennent les activités minières du fait des possibilités d'emplois qu'elles offrent.

15. Pouvez-vous donner un exemple de règlement d'un conflit dont ont été exclues une ou plusieurs parties prenantes (directement ou indirectement impliquées)? Quelles sont les conséquences de ces comportements discriminatoires?

Points à prendre en considération	Résumé
Conflit...	EXEMPLE. L'Office national des forêts accepte de transférer les pouvoirs qu'il détient sur certaines zones de forêt à l'Agence nationale des parcs, transformant ainsi ces zones en forêts de conservation. Malheureusement, il n'a pas été tenu compte du fait que certaines personnes vivaient et cultivaient des terres à l'intérieur de cette zone. En cas d'expulsion par les pouvoirs publics, les populations auraient ainsi perdu leur principaux moyens d'existence. Elles ont donc pris fortement position contre cette décision qui n'avait pas tenu compte de leur point de vue.
Processus de gestion...	
Parties prenantes...	
Parties prenantes exclues...	
Conséquences...	

16. Indiquez les principaux facteurs de discrimination qui touchent les parties prenantes concernées par le conflit foncier qui vous intéresse ainsi que les caractéristiques du processus de gestion alternative des conflits que l'on rencontre le plus souvent ?

Facteurs de discrimination	<p>EXEMPLE. Les participants qui sont presque toujours invités à participer au processus de gestion des conflits sont ceux qui soutiennent les «projets de développement comportant des éléments d'agression» dans les zones de montagne. Les populations indigènes subissent une discrimination du fait de leur appartenance ethnique et de leur niveau d'instruction et sont presque toujours exclues.</p>
Caractéristiques les plus fréquentes	<p>Parmi les thèmes le plus souvent abordés dans le processus de gestion des conflits, on retrouve la suppression de la pauvreté, l'octroi d'une aide économique ou destinée aux moyens d'existence et la volonté de protéger la diversité biologique et d'encourager le développement durable. Cela dit, ces préoccupations servent souvent de prétexte pour éviter les questions de propriété, d'accès, d'usage et de gestion des ressources naturelles.</p>

2.2 RELATIONS DE POUVOIR

Dans la présente section les praticiens découvriront l'un des aspects les plus importants de l'analyse des conflits, à savoir les relations de pouvoir ainsi que les modèles qu'il est possible d'utiliser pour les étudier et déceler les situations de déséquilibre. Les praticiens apprendront aussi à reconnaître les difficultés imputables aux déséquilibres de pouvoirs dans le processus de règlement des conflits. En guise de conclusion, on examinera brièvement les différentes démarches de renforcement des pouvoirs qui seront par la suite étudiées de manière plus approfondie au Chapitre 3.

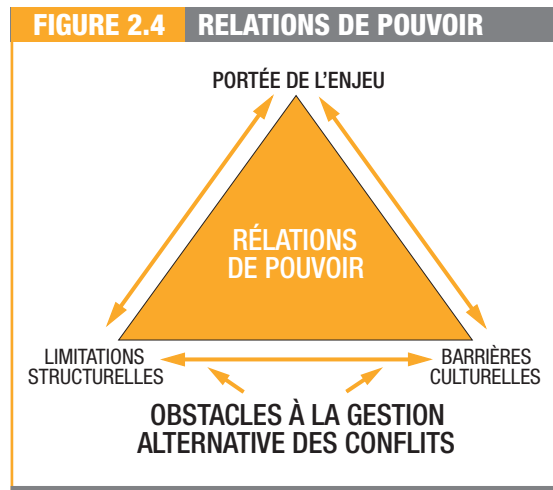
Les relations de pouvoir ont un effet sur chaque étape du conflit et sur son règlement. Un conflit foncier peut dériver de la faiblesse d'une personne (ou d'un groupe) qui ne parvient pas à protéger ses droits fonciers. Les parties les plus puissantes réussissent souvent à influencer le processus de règlement des conflits à leur avantage. Les parties les plus faibles ont alors parfois recours à la violence contre les parties plus puissantes et/ou les pouvoirs publics, lorsqu'elles estiment qu'elles n'ont pas été écoutées de manière loyale et juste et qu'elles n'ont pas d'alternative.

Il est difficile de parvenir à un règlement négocié lorsque les relations de pouvoirs sont déséquilibrées. En premier lieu, les parties prenantes qui détiennent le pouvoir hésitent à s'engager dans un processus de gestion alternative des conflits comme la médiation ou la conciliation car elles ont souvent davantage à gagner (ou du moins rien à perdre) en refusant de négocier. Il arrive aussi que les parties les plus puissantes aient une plus grande capacité de définir le problème de leur propre point de vue et de désigner les parties prenantes impliquées dans le conflit. Enfin, lorsqu'un accord est conclu, il peut être difficile de s'assurer que les parties les plus puissantes le respecteront si elles ont la possibilité et la volonté de l'ignorer.

La présente section, divisée en deux sous-sections, met en lumière deux aspects différents des relations de pouvoir. La première, qui concerne la portée de l'enjeu, est traitée au cours de la phase pendant laquelle on établit un diagnostic. La deuxième, sur les obstacles à la gestion alternative des conflits, décrit les limitations structurelles ainsi que les barrières culturelles et permettra aux praticiens de prendre conscience de certains phénomènes courants qui entravent le plus souvent le renforcement des pouvoirs.

2.2.1 Portée de l'enjeu

Les définitions du mot «enjeu» que donne l'Oxford English Dictionary peuvent aider à mieux comprendre ce terme dans le domaine de la gestion alternative des conflits. Il est question de «ce que l'on met en jeu; somme d'argent ou bien de valeur, déposés ou garantis qui seront pris par le gagnant d'un jeu, d'une course, d'une compétition, etc.» et par extension de «ce que l'on peut gagner ou perdre dans une compétition, une entreprise». Dans la gestion alternative des conflits on peut définir l'enjeu comme «ce que les acteurs pourront gagner ou perdre dans le conflit».



Il est beaucoup plus complexe de décrire l'enjeu que les intérêts que les acteurs peuvent avoir dans l'objet du conflit. La première difficulté tient au fait que l'enjeu n'est pas quelque chose de tangible à partager entre les différentes parties prenantes. Il s'agit d'une notion subjective qui peut varier considérablement selon les parties prenantes, puisqu'elle dépend en grande mesure de sensibilité et de la façon de voir des parties prenantes. De même, les acteurs estiment souvent que les questions liées à la culture et à l'identité font partie de l'enjeu et que partant, l'objet du conflit n'est pas négociable.

Pouvez-vous définir un enjeu? Pouvez-vous expliquer la différence entre enjeu et intérêts, et entre enjeu et besoins?

Portée

L'expression «portée de l'enjeu» vise à la fois l'importance de l'objet du conflit et l'importance relative que chaque partie prenante donne à l'enjeu. Ce dernier aspect repose non seulement sur les intérêts des parties prenantes mais aussi sur leur sensibilité et leur façon de voir.

Pour mieux comprendre l'aspect subjectif de l'enjeu, les praticiens devraient prendre comme paramètres la dimension du conflit et son intensité. Du point de vue des acteurs, l'enjeu est d'autant plus important que le nombre des parties prenantes impliquées est élevé (dimension) et que la violence est marquée.

Comment définissez-vous la portée de l'enjeu? Pouvez-vous mentionner d'autres éléments qui pourraient permettre de compléter cette définition?

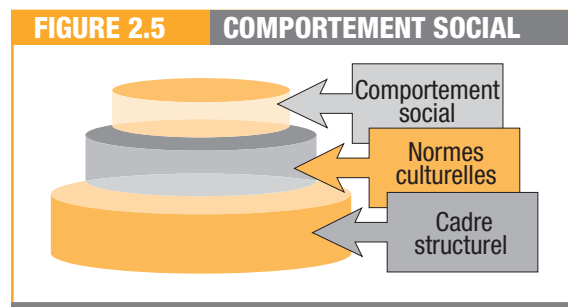
2.2.2 Obstacles à la gestion alternative des conflits

Au sein d'une communauté et entre les parties concernées par un conflit foncier, l'origine des relations de pouvoirs est variée (autorité ou position sociale, accès aux ressources, qualifications et compétences et accès à des réseaux et à l'information).

Lorsque les préjugés et la discriminations minent la structure sociale et l'identité culturelle, ce qui est souvent le cas, on assiste au développement d'une violence structurelle et culturelle. Il faut être conscient de ce phénomène parce qu'il est impossible de l'éliminer si l'on ignore son origine.

Le comportement social d'une communauté ou d'un groupe dépend en partie de circonstances et de facteurs qui influencent à leur tour le contexte et partiellement le cadre structurel et les normes culturelles (voir figure 2.5).

Le pouvoir n'est pas seulement déterminé par le comportement social mais aussi par des facteurs de conditionnement exogènes comme les normes juridiques et les règles émanant des traditions. Pour attirer l'attention sur ces éléments externes, nous les avons classés en deux catégories: les limitation structurelles et les barrières culturelles.



Limitations structurelles

Les praticiens doivent connaître les facteurs inhérents au système qui influencent le processus de gestion alternative des conflits et les parties prenantes. Les éléments structurels sont les premiers à être décelés.

Les limitations structurelles sont tous les cadres organisationnels qui empêchent une partie de la population d'exercer pleinement ses droits (normes politiques, juridiques et institutionnelles et procédures qui créent une structure qui conduit à la discrimination).

En général, les parties prenantes exercent leur pouvoir et leur influence sur les représentants de l'autorité à divers niveaux. Dans un premier temps, les praticiens devraient établir une distinction entre les conflits horizontaux et les conflits verticaux. Les conflits horizontaux éclatent entre les membres d'un même groupe social, alors que dans les conflits verticaux, l'influence socio-politique des acteurs s'exerce sur des plans différents. Il est utile de bien connaître toutes les parties prenantes concernées par un conflit foncier, leurs intérêts spécifiques et leur différents modes d'accès au pouvoir, si l'on veut comprendre les rapports qui sont en jeu dans le conflit foncier et parvenir à un règlement durable.

La protection légale dont bénéficient les différentes parties prenantes varie aussi considérablement au cours des différentes étapes d'un conflit et pendant le processus de règlement, ainsi que les niveaux d'influence politique, la capacité de bloquer les accords négociés et les revendications éthiques en vue de bénéficier de la bienveillance de l'opinion publique.

Les acteurs marginalisés considérés comme parties prenantes auront besoin de soutien (informations, formation...) pour pouvoir participer efficacement aux négociations et défendre leurs points de vue. C'est en aidant ces groupes à obtenir une reconnaissance en tant qu'acteurs sociaux qu'on peut donner une légitimité à un groupe dépourvu de pouvoir et augmenter sa capacité de négocier avec des groupes puissants et lui permettre de prendre des décisions et de leur donner suite.

Qu'entend-on par limitations structurelles? Pouvez-vous donner un exemple de limitation structurelle dans le cadre du conflit dans lequel vous exercez une médiation? Dans quelle mesure les limitations structurelles agissent-elles sur le processus de médiation?

Barrières culturelles

La culture et les traditions sont les deux principales sources d'influences indirectes dans les processus de médiation. Bien qu'elles soient normalement plus profondément ancrées dans la population que les limitations structurelles, les barrières culturelles présentent l'avantage de dépendre de la communauté et non des institutions. Les médiateurs doivent donc travailler avec les membres de la communauté pour qu'ils assument la responsabilité de surmonter les obstacles culturels et de favoriser la communication, l'éducation et l'information.

Dans le présent document, le terme «barrières culturelles» englobe tous les principes, comportements et traditions qui alimentent et justifient la violence. Ils peuvent être d'origine juridique, coutumière ou illicite et appartenir au secteur formel ou informel.

Fortement ancrées dans la société ces normes peuvent être particulièrement difficile à extirper. Si les barrières culturelles font partie de l'identité d'un groupe ou d'une communauté, il sera nécessaire

d'opter pour un processus à long terme en diverses étapes. Les premières mesures sont prises au plan institutionnel et leur réussite est liée au développement parallèle de l'éducation et de l'information.

Lorsque des déséquilibres sont relevés entre les différentes parties en conflit, il est important de déterminer des mesures qui pourraient améliorer la situation au cours du processus de gestion des conflits de manière à parvenir à un règlement plus juste et plus durable.

Il existe différentes façons de renforcer les pouvoirs des parties les plus faibles. Tout d'abord il est possible de réaliser une carte sur l'origine des pouvoirs afin de les étudier en utilisant des méthodes participatives comme le processus de cartographie des conflits et les groupes de discussion. Il est également possible de:

- renforcer les capacités par des cours de formation;
- assurer un soutien para-juridique et technique;
- fournir des informations pour illustrer les faits, les droits et les responsabilités;
- soutenir l'organisation du groupe le moins puissant impliqué dans le conflit;
- fournir par le biais d'une approche participative une instance dans laquelle la partie la plus faible puisse participer à plein titre et s'exprimer sans être intimidée;
- exercer une pression sur les pouvoirs publics pour faire appliquer la loi.

Qu'entend-on par barrières culturelles? Pouvez-vous donner un exemple tiré de votre propre expérience? De quelle manière une partie prenante faible peut-elle surmonter les obstacles structurels et culturels?

EXERCICE 2.2: RELATIONS DE POUVOIR

17. Dans votre milieu habituel, quels sont les éléments de «l'enjeu» des conflits fonciers? Illustrez votre réponse à l'aide d'un cas concret.

Eléments de l'enjeu	<p>EXEMPLE. Accès et usage des terres, protection de la biodiversité, production de bois d'œuvre, moyens d'existence traditionnels.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
Cas d'espèce	<p>L'enjeu du conflit ne porte pas seulement sur la terre. Selon l'Agence nationale des parcs, les zones forestières doivent être protégées coûte que coûte dans le cadre de la gestion des parcs nationaux, en raison des grandes richesses en matière de biodiversité (enjeu: environnement, biodiversité). Pour l'Office national des forêts, la valeur des forêts tient seulement à la production de bois d'œuvre qui fournit des revenus importants à l'État (enjeu: développement économique, production de bois). Les populations indigènes, enfin, ne sont pas tellement intéressées par les avantages économiques mais souhaitent pouvoir continuer à respecter les traditions de leurs ancêtres et un mode de vie conforme à leur religion (enjeu: social, culturel et religieux).</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

18. Donnez une définition des limitations structurelles et des barrières culturelles.

Définition	Cas
Limitations structurelles	<p>EXEMPLE. La législation de l'État prévoit la mise en place d'un processus de notification au cours du processus de désignation des terres forestières. Le processus de notification permet de faire participer les communautés locales et de tenir compte de leur accord sur la détermination des zones forestières à affecter à la gestion de l'État. Malheureusement, ce processus est souvent négligé par l'administration et les communautés locales sont incapables de les faire appliquer.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
Barrières culturelles	<p>La plupart des populations traditionnelles ne veulent pas donner de renseignements concernant l'emplacement de leurs terres. Elles pensent que leurs ancêtres leur demandent de garder le secret.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

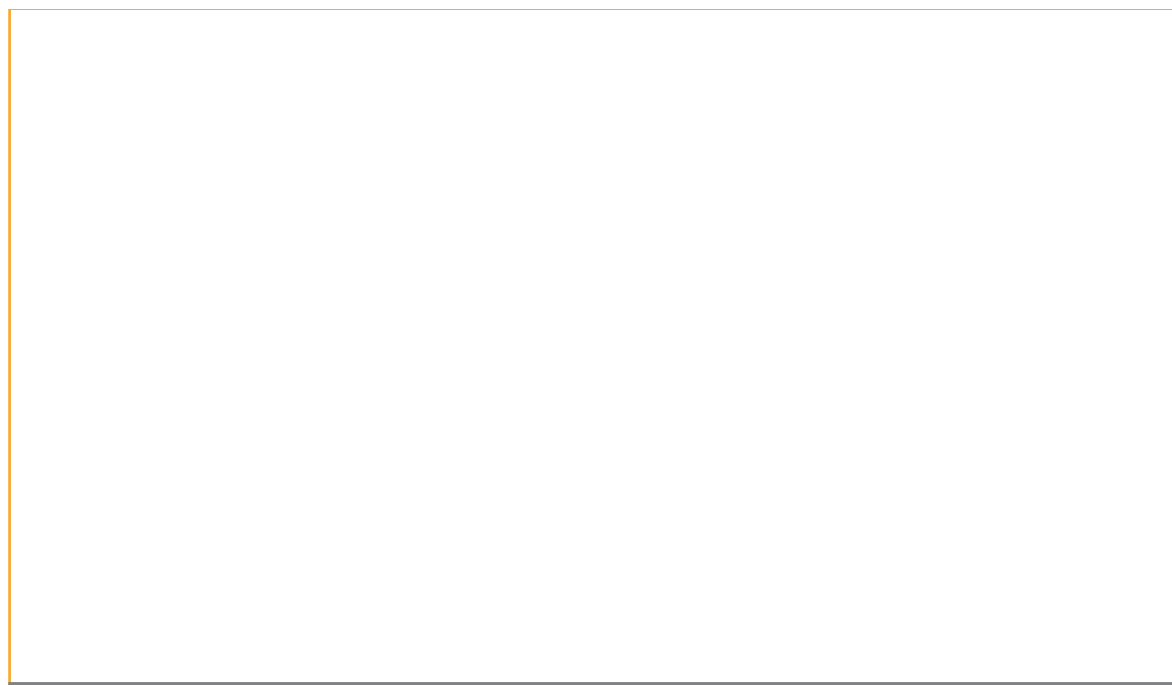
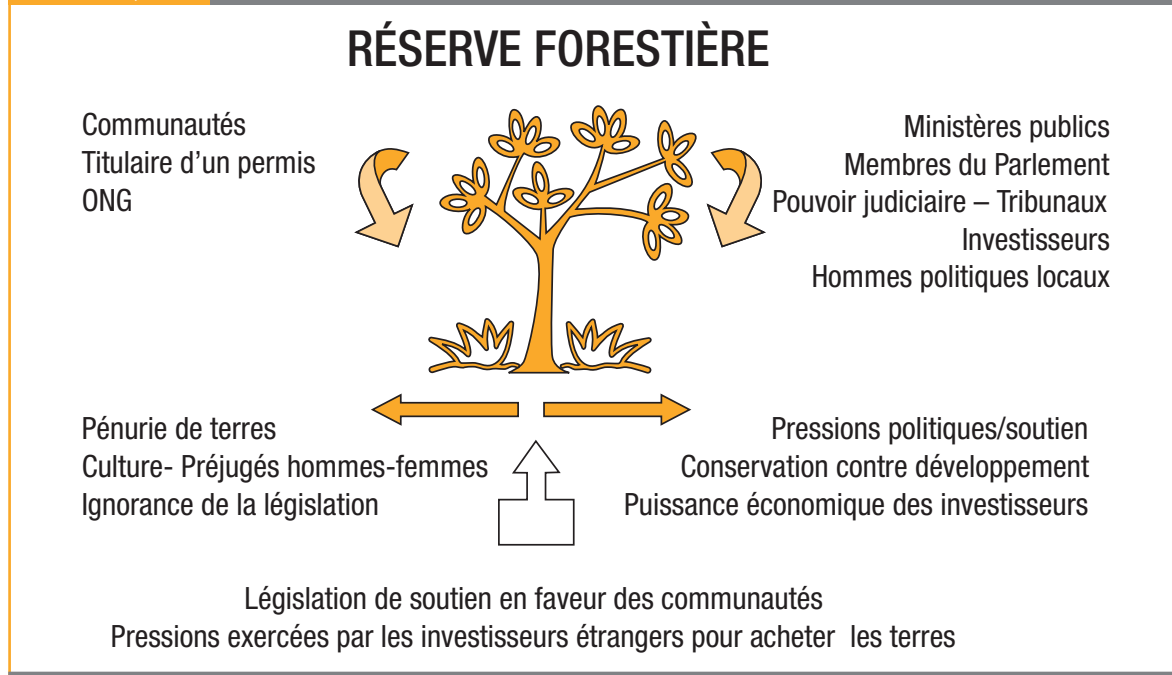
19. Dans quelle mesure les éléments susmentionnés (limitations structurelles et barrières culturelles) entravent-ils la gestion alternative des conflits? Que peut-on faire pour surmonter ces difficultés?

Mesures à prendre	
<p>EXEMPLE. Sans processus de notification, les communautés locales ne sauront pas que l'État a officiellement classé leurs terres comme forêts domaniales. De même l'État ignorera que des terres en tenure traditionnelle ont été classées comme forêts domaniales.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>Pour surmonter ces difficultés, on peut avoir recours à une cartographie participative, entre l'État et les populations indigènes.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

20. Dessiner une carte de conflit en prenant un cas concret (si possible celui utilisé pour répondre aux questions 2 et 3) en mettant l'accent sur les parties prenantes et les relations de pouvoir.

En consultant la carte, le lecteur devrait pouvoir comprendre: quelles sont les parties prenantes (impliquées de manière directe ou indirecte); quelles sont pour chaque groupe les contributions potentielles et les facteurs de discrimination; quelles sont les barrières structurelles et les limitations culturelles qui existent dans le cadre du conflit; quelles sont les relations de pouvoir qui existent entre les parties prenantes; quelles sont les mesures que pourra prendre un médiateur pour équilibrer les pouvoirs.

GRAPHIQUE 1 EXEMPLE: RÉSERVE FORESTIÈRE



CHAPITRE 3. Tâche finale: analyse des conflits et cartographie

Objectif

Cet exercice, par le biais de l'élaboration d'une carte du conflit, a pour objectif d'aider les praticiens à analyser un conflit et à le décrire de manière détaillée. L'analyse part du cadre général du conflit puis arrive aux caractères spécifiques, en tenant compte des éléments juridiques, politiques, économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des parties prenantes et de tous les éléments pertinents étudiés dans la Partie A⁴⁵.

Le Chapitre 3 n'est pas seulement censé aider le lecteur à faire le point des connaissances acquises au cours de la Partie A du présent Manuel de gestion alternative des conflits fonciers. Il vise aussi à lui indiquer:

- comment les connaissances précédemment assimilées peuvent servir à renforcer ses compétences sur le terrain;
- comment organiser ses idées pour aborder au mieux un conflit;
- comment développer ses capacités de synthèse;

Il doit aussi:

- donner aux parties prenantes une vision plus ample et plus objective et une meilleure compréhension du conflit dans lequel elles sont impliquées, en dessinant une carte.

Faits saillants

Pour élaborer une carte des conflits, diverses possibilités sont envisageables, schéma, diagramme, dessin ou autre.

Si ces représentations graphiques sont simples et complètes elles feront ressortir les circonstances du conflit beaucoup plus rapidement qu'un document écrit. Par contre, une carte complexe pourrait facilement confondre les idées du lecteur.

45. Pour en savoir plus sur la cartographie des conflits, voir «A conceptual map of land conflict management: Organizing the parts of two puzzles» de Ricardo Ramirez (dans le CD-ROM).

Il est conseillé d'utiliser un langage simple et une présentation claire en vue de faciliter la lecture. Votre carte doit fournir les informations nécessaires pour pouvoir répondre à toutes les questions connexes.

L'organisation du travail est laissée à votre discrétion: vous pouvez procéder par étapes ou bien préférer une méthode plus synthétique (par exemple, répondre en une fois à deux questions).

N'oubliez pas que ces informations sont destinées à des personnes de milieux et de formations très diverses qui n'ont aucun autre moyen de se renseigner sur le conflit. La capacité d'expliquer les situations de manière simple et exhaustive que vous développerez, sera un atout précieux sur le terrain.

Souvenez-vous que le but de cet exercice est d'établir un diagnostic sur un conflit, non de décider qui a tort ou raison. La neutralité est l'une des qualités fondamentales d'un médiateur et elle va au-delà de la simple impartialité. En restant neutre, le médiateur conserve sa légitimité et acquiert le respect des parties. Comme il n'est pas impliqué dans le conflit, il peut offrir aux parties l'objectivité qui leur fait défaut. Les parties prenantes disposeront aussi d'un autre point de vue sur le conflit. Cela ne veut pas pour autant dire que votre opinion devra prévaloir. Pour pouvoir aborder le conflit les parties prenantes devront se former leur propre vision des faits, en connaissance de cause. Il serait regrettable de leur imposer des idées qu'elles se borneraient à adopter.

DESCRIPTION D'UN CONFLIT EN TENANT COMPTE DES ÉTAPES ET DES PARAMÈTRES MENTIONNÉS

(Voir l'exemple de tâche finale fourni à la fin de la présente section).

1. Qui, quand, quoi, comment et où?

En guise d'introduction, rédigez un résumé qui présente le conflit que vous avez choisi.

.....

.....

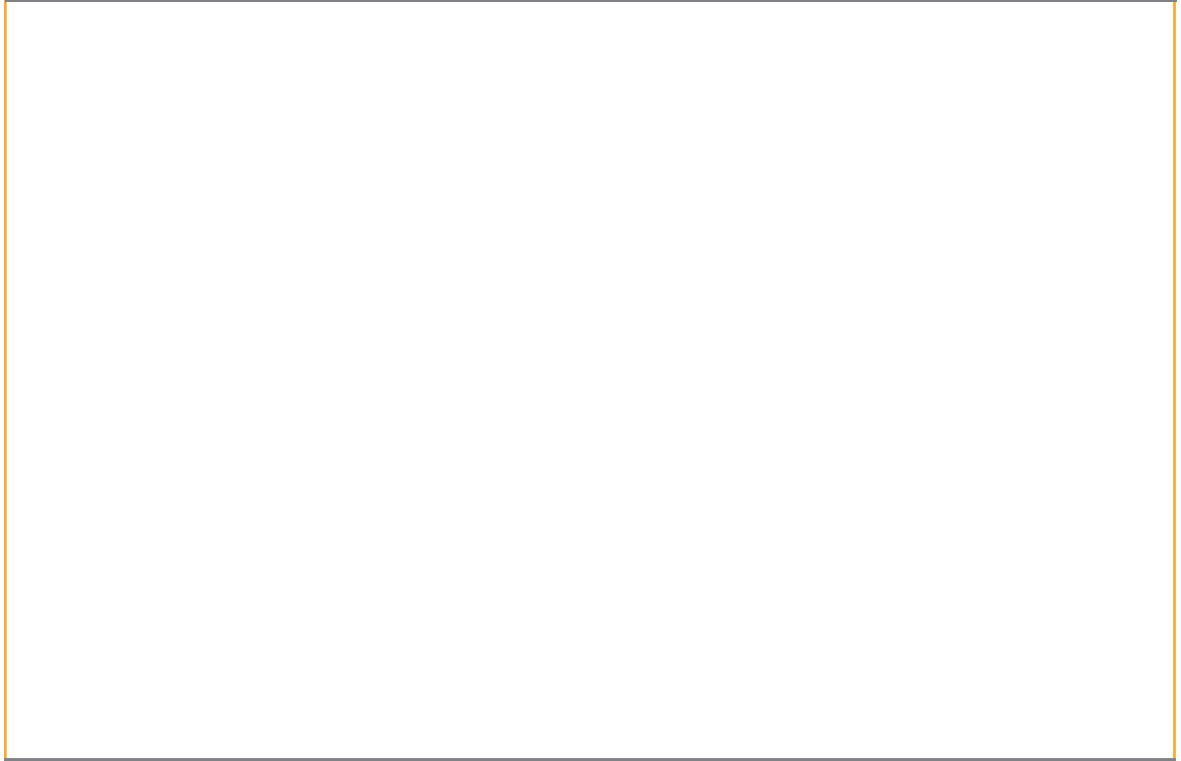
.....

.....

2. Quel est le cadre général du conflit? Indiquez les éléments qui constituent ce cadre (plan politique, social, etc.)? Comment ces éléments sont-ils reliés entre eux?

Établissez une carte du conflit centrée sur le cadre général: votre but est de donner au lecteur les informations dont il a besoin pour se faire une idée du conflit. Essayez de situer le conflit sous différents aspects (sociaux, politiques, économiques, etc.). Si cela peut être utile au lecteur, réalisez des cartes spécifiques pour chaque aspect. Pour la description des différents aspects, utilisez les paramètres présentés dans l'introduction de la Partie A (par exemple, contexte général: social, politique, économique, juridique, historique...).

CARTE DU CONTEXTE GÉNÉRAL



3. Où se situe votre conflit dans le cadre d'ensemble? Où se situe-t-il dans le panorama politique, social, juridique et économique? Comment ces différents aspects sont-ils reliés entre eux?

Après avoir présenté le cadre général du conflit, vous dessinerez maintenant une autre carte consacrée aux caractéristiques plus spécifiques à votre conflit. Si vous reprenez les paramètres et les aspects que vous avez utilisés dans la première carte, il sera plus facile pour le lecteur de comprendre votre dessin (par exemple le contexte spécifique dans lequel évoluent les différentes parties prenantes: social, politique, économique, etc.)

CARTE SPÉCIFIQUE

4. Quel est l'objet du conflit? Quels sont ses motifs? Quand s'est-il développé? À quel endroit? Selon quelles modalités? Depuis combien de temps?

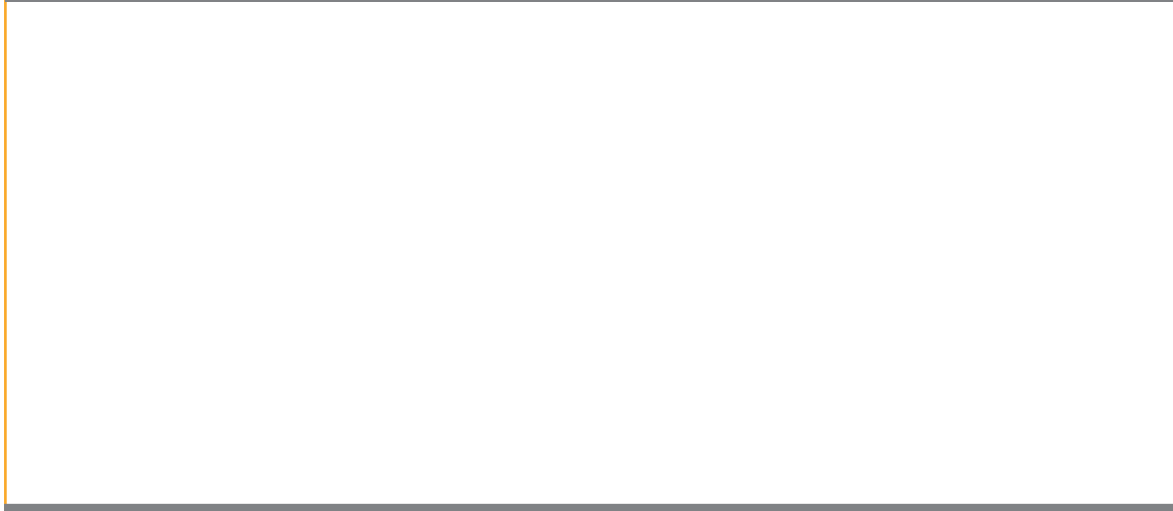
Le lecteur a maintenant une idée d'ensemble (cadre général et cadre spécifique) vous pouvez donc vous concentrer sur le conflit. Dessinez une carte indiquant les paramètres du conflit (causes/effets, aspects, intensité, chronologie, etc.)

CARTE D'IDENTIFICATION DU CONFLIT

5. Quelles sont les parties prenantes? Dans quelle mesure sont-elles impliquées? Comment chaque partie prenante voit-elle le conflit?

Le lecteur devrait désormais savoir quel est l'objet du conflit, dans quelles circonstances il a vu le jour et comment il a évolué. Il convient maintenant d'identifier les parties prenantes. Dessinez une carte consacrée aux parties prenantes et décrivez les traits caractéristiques de chacune d'elles ainsi que leur enjeu. Analysez chaque partie prenante (directe/indirecte, intérêts et besoins, points de vue, etc.) et examinez leur enjeu (éléments, aspects, contribution potentielle, etc.).

CARTE DES PARTIES PRENANTES



6. Quelles sont les relations de pouvoir?

Après avoir identifié chaque partie prenante, il est fondamental de comprendre comment s'effectue entre elles la répartition des pouvoirs. Votre carte devrait permettre au lecteur de comprendre si des mesures d'équilibrage sont nécessaires et, dans l'affirmative, dans quelle direction elles devraient être prises. Examinez l'origine et la légitimité du pouvoir de chaque partie prenante. Examinez les relations de pouvoir entre les parties prenantes (déséquilibres, capacités...).

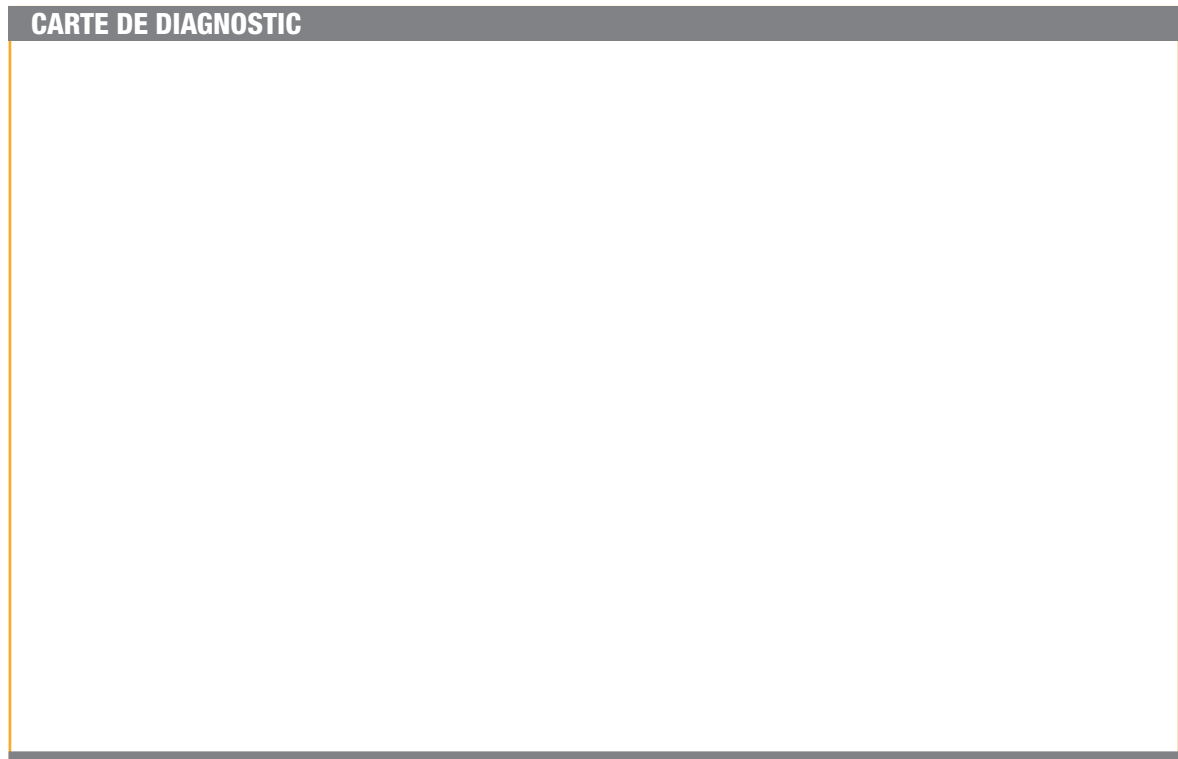
CARTE DES RELATIONS DE POUVOIR



7. Faites tout d'abord une carte de diagnostic (graphique) qui récapitule les différentes étapes de votre analyse du conflit, puis rédigez un résumé.

Il n'est pas du tout essentiel d'insérer dans cette carte tous les éléments précédemment examinés; seuls les plus importants doivent y figurer. N'oubliez pas toutefois que cette dernière représentation graphique est le résumé des cartes précédentes et qu'elle doit donc être complète. Le lecteur devrait pouvoir comprendre votre analyse du conflit simplement en consultant cette carte.

CARTE DE DIAGNOSTIC



RÉSUMÉ:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

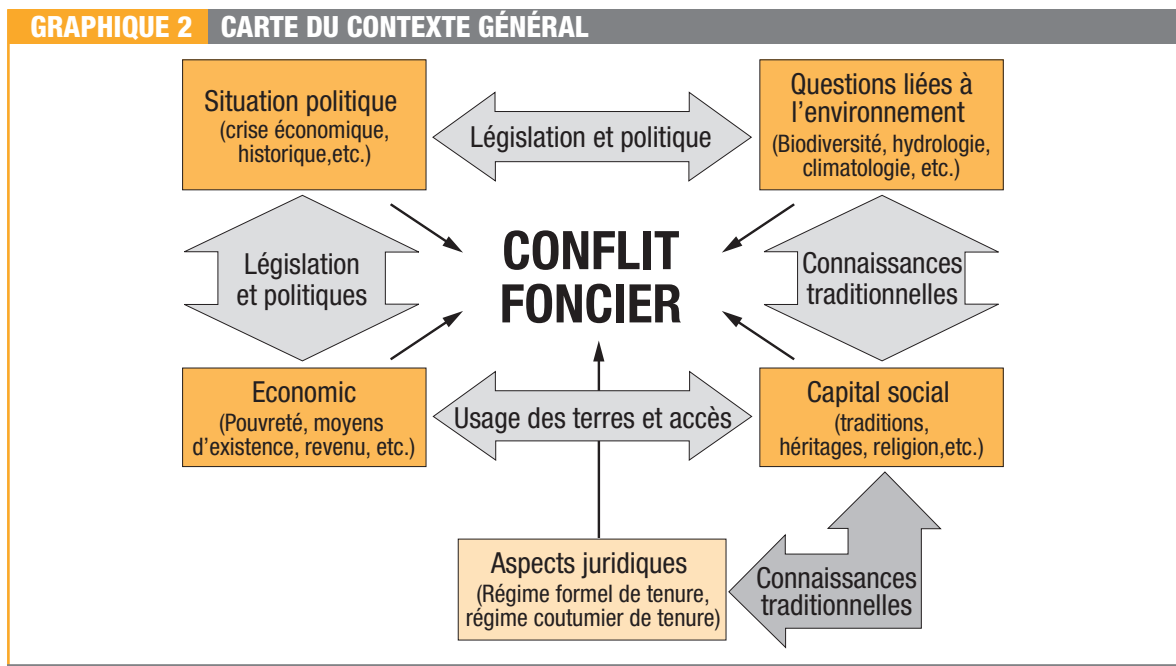
En dernier lieu, vérifiez toutes vos réponses: avez-vous bien répondu à la question posée?

EXEMPLE DE TÂCHE FINALE

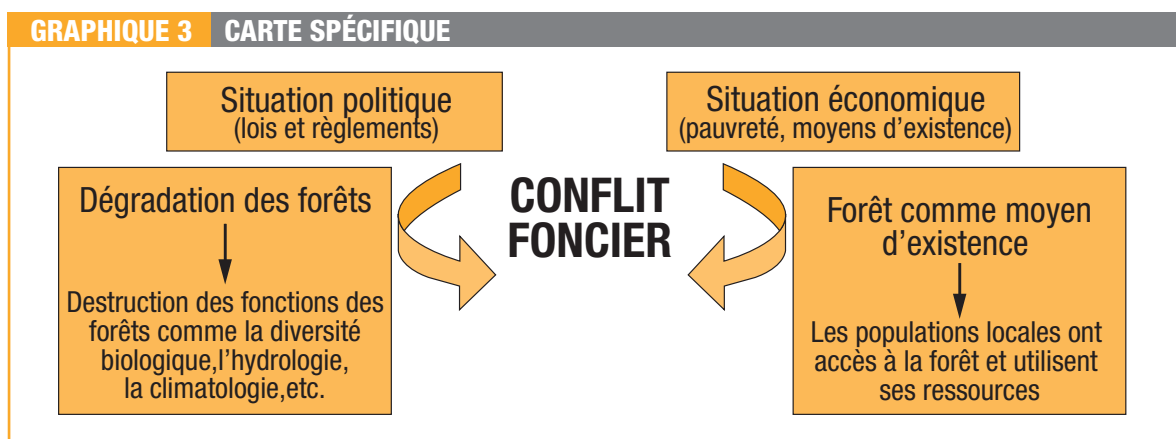
EXEMPLE 1:

Dans le parc national, les conflits fonciers sont dus à la décision des pouvoirs publics de multiplier par trois la superficie relevant de la compétence de l'Agence nationale des parcs, l'organisme public chargé de la conservation des parcs. Cette décision a des répercussions sur la sécurité de tenure des populations locales, une partie de la zone concernée par l'extension étant depuis toujours cultivée par ces populations. Ce conflit foncier révèle aussi des divergences entre l'Agence nationale des parcs et l'Office national des forêts qui exerce aussi traditionnellement des droits d'administration sur les terres (par exemple, surveiller la production de bois d'œuvre).

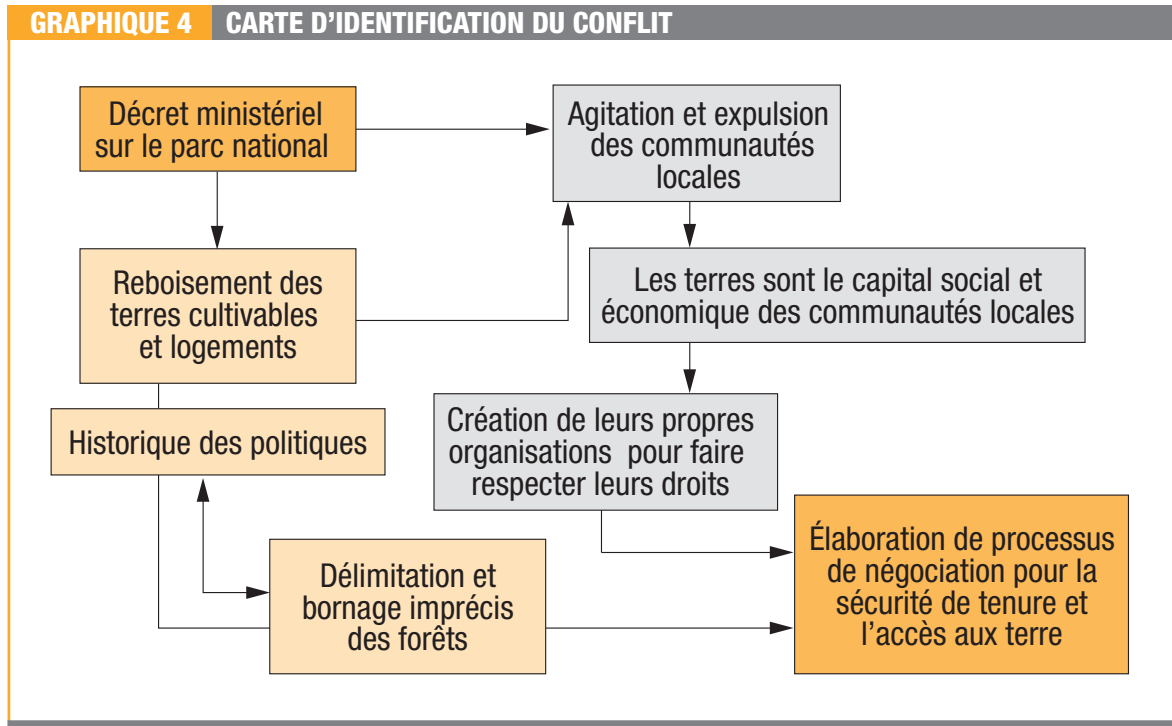
EXEMPLE 2:



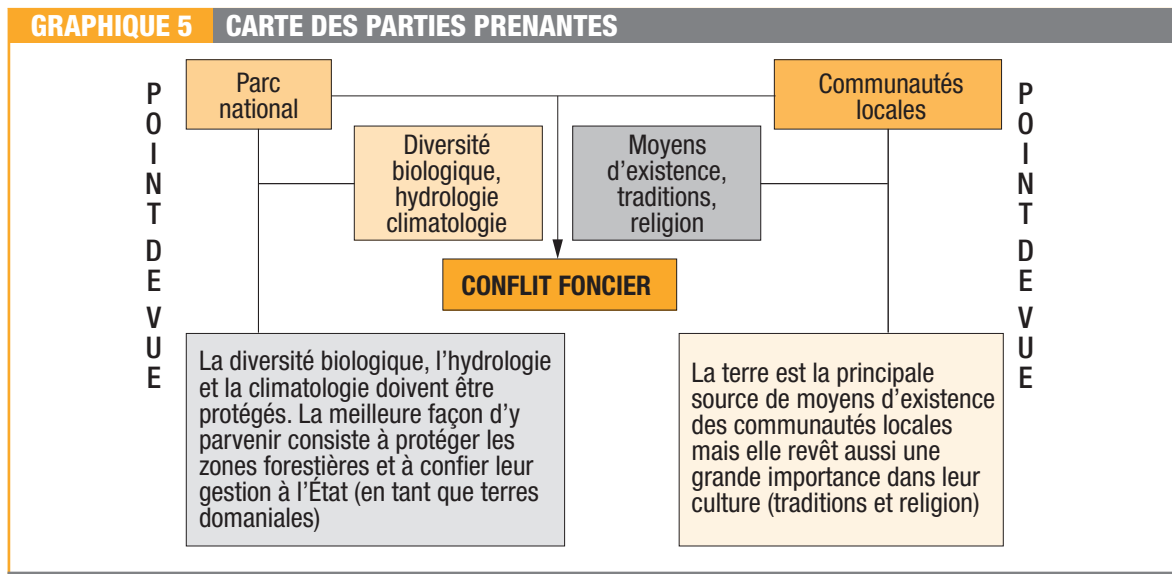
EXEMPLE 3:



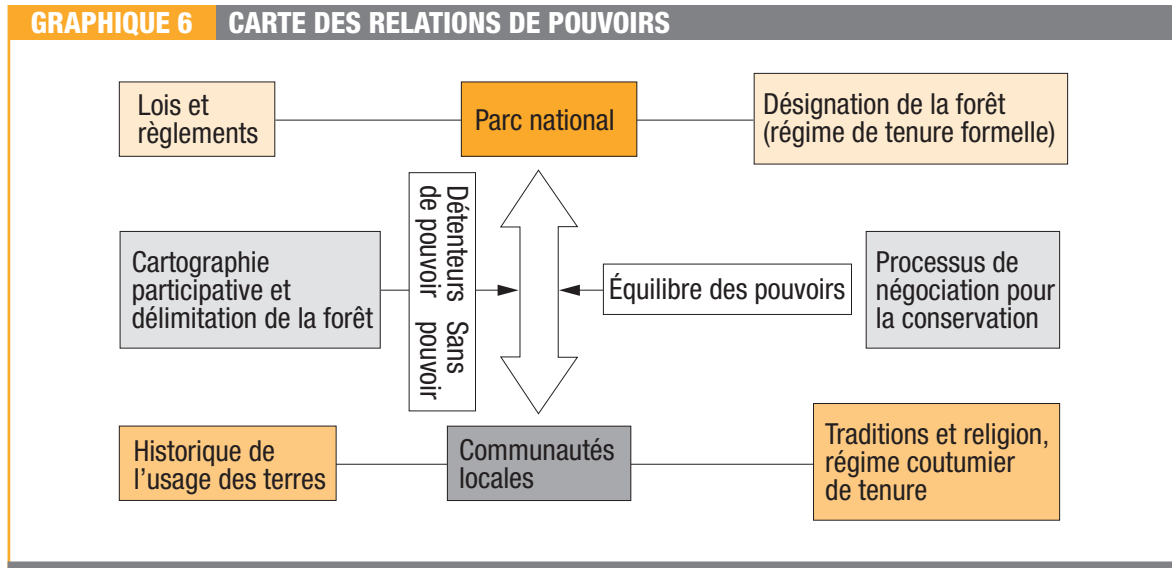
EXEMPLE 4:



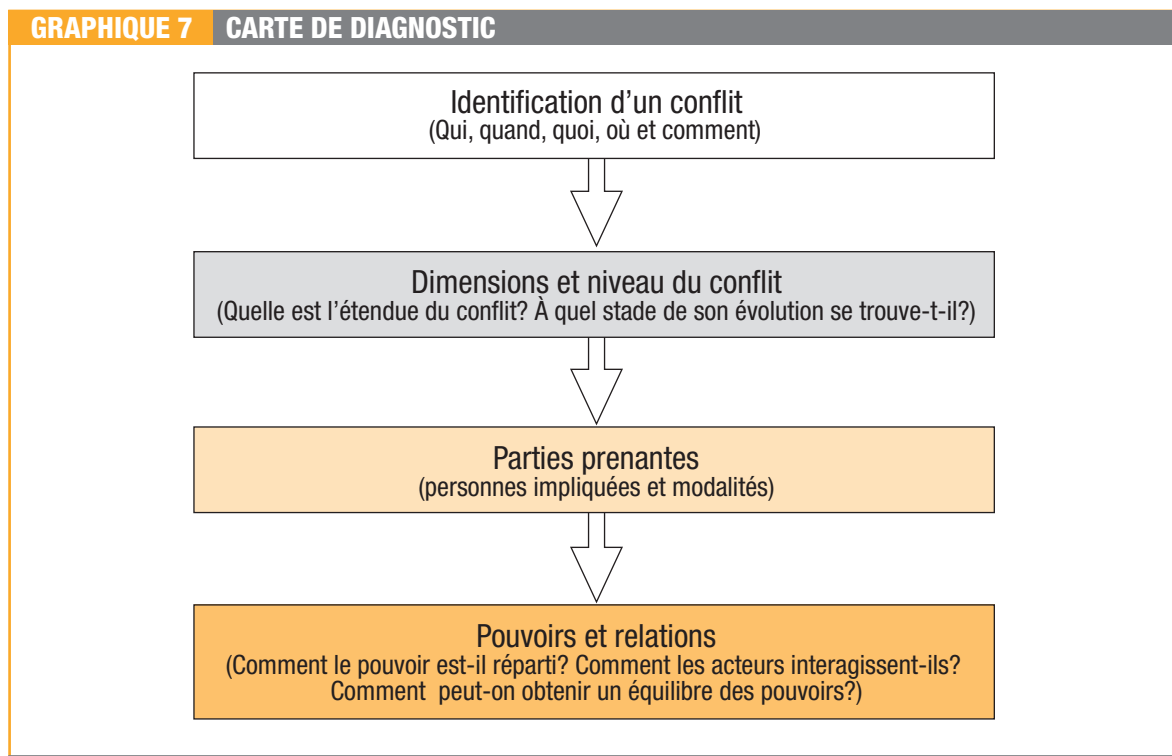
EXEMPLE 5:



EXEMPLE 6:



EXEMPLE 7:



EXEMPLE DE RÉSUMÉ

Aspects du conflit

Dans le parc, les conflits fonciers doivent être analysés en tenant compte de divers aspects:

- l'aspect politique, qui a été influencé par la crise économique (historique de la gestion des terres dans le pays, etc.);
- l'aspect environnemental, qui concerne les préoccupations sur la protection de la diversité biologique, de l'hydrologie, de la climatologie, etc.;
- l'aspect économique, qui porte sur les moyens d'existence de la communauté et sur tous les points concernant le développement et les investissements externes;
- l'aspect socio-culturel, qui vise tous les éléments du capital social (traditions, héritage, religion, etc.);
- les aspects liés aux régimes fonciers (formels, coutumiers et informels).

L'examen de toutes ces aspects, de leur complexité et de leurs rapports d'interdépendance peut contribuer à une bonne gestion de ce conflit foncier.

Historique du conflit

L'Etat a établi des zones de forêts protégées afin d'empêcher la détérioration de la biodiversité. Il a estimé que le moyen le plus efficace était de contrôler et de gérer directement ces espaces. Cette décision n'a pas tenu compte du fait que certaines zones, au sein des forêts, étaient cultivées par les populations locales qui y habitaient.

Légitimité et équilibre des pouvoirs

- Pour justifier le droit de prendre la décision de protéger certaines zones de forêts, l'État invoque la procédure de désignation des forêts (régime foncier formel) qui repose sur les lois et règlements en vigueur. La légitimité juridique de l'État renforce son pouvoir (source formelle et nationale de pouvoir).
- Les populations locales invoquent leurs droits traditionnels (régime coutumier de tenure) et l'usage des terres dont elles disposent depuis de nombreuses générations, dans cette zone spécifique.
- Les communautés ne disposent pas de pouvoirs suffisants pour négocier à titre individuel. Elles ont donc créé une organisation pour faire valoir leurs droits, collecter et partager les informations, et essayer d'obliger l'État à participer à un processus de négociation qui permette de résoudre le conflit.

Accord

L'organisation représentant les communautés et l'État ont adopté un processus de cartographie participative et de délimitations forestières tenant compte des droits des communautés indigènes dans le processus de désignation des forêts. Elles ont aussi décidé de construire un village témoin à l'intérieur du périmètre forestier désigné.

