Foncier, droit et propriété : au cœur de la société mauritanienne

Armelle Choplin et Mohamed Fall Ould Bah

1. Entre droit, islam et pratiques quotidiennes : la complexité du foncier

1 Le présent ouvrage propose une réflexion collective sur les thèmes cruciaux pour la société mauritanienne contemporaine que sont l'accès à la propriété et la question foncière. Il est l'aboutissement des travaux engagés dans le cadre d'un programme de recherche sur « la propriété en milieu musulman transnational » financé par l'Agence nationale de la recherche française et d'un second groupement d'intérêt stratégique portant sur le « titrement foncier dans les villes en développement ». Ces deux programmes, dirigés par Baudoin Dupret entre 2010 et 2014, ont permis d'explorer les liens ténus qui existent entre le droit et la propriété en milieu musulman. L'équipe Mauritanie associée à ces programmes s'est particulièrement focalisée sur les questions de l'accès au sol et du foncier. Les contributions inédites permettent ici de revisiter ces entrées qui soulèvent aussi bien des enjeux sociaux que politiques et économiques. En retenant une approche diachronique, l'entrée par l'accès à la propriété et au foncier retenue permet de rendre compte des évolutions de la société mauritanienne, depuis l'Indépendance jusqu'aux changements rapides récents tels que la fin du nomadisme et l'urbanisation accélérée du pays.

2 L'accès à la propriété, que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain, définit les rapports entre hommes à propos de la terre et par conséquent l'accès aux ressources naturelles, ce qui en fait une question éminemment sensible en Mauritanie, qui a connu différentes réformes foncières. En Mauritanie, comme dans de nombreux autres pays d'Afrique, cohabitent plus ou moins facilement droit coutumier – et notamment le droit tribal –, droit musulman et droit hérité de la colonisation française. Les politiques foncières, et les réformes qui ont pu avoir lieu, sont au cœur des politiques publiques, où se mêlent intérêts économiques, tribaux, religieux et politiques. La dernière réforme

foncière de 1983, veillant à renforcer le droit de l'Etat au détriment de celui des tribus et groupes sociaux, a eu d'importantes conséquences sur la société mauritanienne, contribuant en partie à la déstabiliser et à alimenter certains conflits, dont ceux de 1989. Cette équation compliquée a fait l'objet de nombreux travaux. On se souvient en particulier de l'ouvrage remarquable d'Olivier Leservoisier, qui a analysé les effets de la réforme de 1983 et ses conséquences sur les enjeux de pouvoir dans la région du Gorgol (Leservoisier, 1995). Le texte de Abdel Wedoud Ould Cheikh et Yahya Ould Al Bara paru en 1996 fait également référence : « Il faut qu'une terre soit ouverte ou fermée : du statut des biens fonciers collectifs dans la société maure » (Ould Cheikh, Ould Al Bara, 1996). Ce texte retrace les débats que la propriété foncière et les problèmes suscités par la mise en valeur de la terre ont alimentés parmi les *fuqahâ'* mauritaniens. Le dépouillement des *fatâwâ* de ces *fuqahâ'* relatives à ces questions fait ressortir leur importance au sein des populations et la multiplicité des conflits qu'elles ont nourris. A en juger par ces documents, ces problèmes relèvent de modalités particulières d'appropriation de terres essentiellement désertiques par des populations essentiellement nomades.

3 Nourrie de ces travaux et en complément de ceux-ci, l'équipe Mauritanie s'est focalisée sur quatre questions :

- comment s'articulent droit foncier et droit coutumier musulman, en particulier pour ce qui est de la question de la propriété ?
- comment ont évolué et ont été appliquées les différentes réformes foncières, et ce dans des contextes multiples (urbains, ruraux, pastoraux, agricoles...) ?
- comment les superpositions et les ajustements entre droit musulman, législation foncière et pratiques quotidiennes peuvent être sources de conflictualité ?
- qu'implique la formalisation des droits fonciers et les injonctions à la sécurisation foncière dans un pays où coexistent plusieurs régimes fonciers ?

4 Ces questions interrogent les décalages parfois importants entre le droit juridique, tel que défini et appliqué par la loi, et les pratiques quotidiennes des habitants (approche praxéologique) (Dupret, 2012). Elles mettent en évidence les interactions, mais aussi les dualités et conflits qui peuvent exister en particulier entre le droit foncier, conçu comme action légitime sur la terre, les autorités politico-juridiques en compétition pour le contrôle de l'accès et la légitimité dans les arbitrages et les habitants qui contournent plus ou moins les règles souvent rigides (et parfois inapplicables).

5 La première contribution de cet ouvrage vient éclairer les liens qui existent entre droit, propriété foncière et islam. Il s'agit d'un texte inédit de Yahya Ould Al Bara, juriste à l'université de Nouakchott. Après avoir étudié plus de deux cents textes (*fatâwâ*, avis et correspondances juridiques), Y. Ould Al Bara dresse pour la première fois un état des lieux de la question de la propriété juridique au regard de l'islam[1]. Initialement rédigé en arabe et traduit par Abdel Weddoud Ould Cheikh, cet article permet de revenir sur les différentes formes d'acquisition foncière, le statut de la terre en relation avec son mode d'occupation (terres allouées, occupées, mises en valeur, achetées, données, héritées...), les types de domaine foncier en fonction de leurs ressources (pastorales, agricoles...), les formes des revendications d'appropriation de la terre (notamment les terres squattées). Parce que cette contribution est d'une richesse et d'une utilité majeures, transversale à toutes les autres contributions, nous avons choisi de la faire figurer au début de cet ouvrage.

6 Les autres contributions revisitent les enjeux contemporains d'accès au sol, de formalisation des droits de propriété, de sécurisation de la tenure foncière qui est aujourd'hui en tête des priorités des agendas des institutions internationales. C'est dans l'optique d'embrasser le plus largement possible la question foncière, forcément explosive dans un pays à la forte croissance démographique, et ses multiples implications que nous avons choisi de diviser l'ouvrage en trois parties. Ce découpage renvoie aux différents milieux qui ont été enquêtés, à savoir la vallée du fleuve Sénégal, où les enjeux fonciers demeurent une question particulièrement sensible, la zone rurale, à dominante pastorale, nomade et sédentaire et, pour finir, le milieu urbain, avec une focale tant sur les vieilles villes de l'intérieur (*ksour*) que sur la capitale Nouakchott qui fait l'objet de nombreuses convoitises.

2. L'épineuse question foncière dans la vallée du fleuve Sénégal

7 Nous avons fait le choix de commencer cet ouvrage en plaçant la focale sur la vallée du fleuve Sénégal. Ce parti pris est lié à l'importance qu'a pu revêtir cette question foncière ces trente dernières années dans la zone. La question demeure épineuse, tant elle continue de raviver aujourd'hui un épisode particulièrement douloureux de l'histoire mauritanienne, renvoyant directement aux affrontements de 1989 et à ses séquelles encore visibles récemment avec le retour des rapatriés.

8 Facteurs économiques et politiques expliquent la succession de conflits, fréquents entre éleveurs et agriculteurs des deux rives du fleuve, qui avaient toujours trouvé des solutions dans une exploitation par cycles alternés de l'espace, génératrice de certaines complémentarités. Cependant, la perspective d'une sédentarisation définitive des Peuls et des Haratine attirés par les retombées des programmes de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) ne pouvait qu'inquiéter les propriétaires traditionnels Wolofs, Soninké et même Haalpularen et Maures. Les Haratine et les Peuls avaient entamé un mouvement d'appropriation des terres « mortes » de la rive droite « libérées » par la réforme mauritanienne. D'autre part, dans le cadre de la politique de mise en valeur promue par l'Etat, des « hommes d'affaires » (« agrobusiness maure ») ont obtenu des concessions foncières qu'ils se mettent à exploiter, mettant en œuvre d'importants moyens financiers. Des stratégies de résistance se mettent en place. Quoique ces stratégies aient mobilisé toutes les populations locales, les Négro-Africains, en particulier Haalpular, déjà fortement gênés par la domination politique des Maures, se sentent les plus menacés. Ainsi, les années 80 verront naître une multitude de conflits plus ou moins violents, plus ou moins sporadiques, qui aboutiront en 1989 aux événements dramatiques connus.

9 Pour rappel, en 1989, un conflit éclate entre un pasteur et un agriculteur sur des questions d'usage des sols. Cet incident va avoir des conséquences internationales et nationales (N'Diaye, 2012). De cette altercation vont découler de violents affrontements, depuis lors nommés « Événements de 1989 » qui dégénérèrent en conflit entre la Mauritanie et le Sénégal. Suite à ce conflit, des populations furent déplacées de part et d'autre de la frontière (Fresia, 2009 ; Ciavolella, 2009). En Mauritanie, dans le même temps, le conflit se traduit par des expulsions de populations noires non considérées comme mauritaniennes et par des expropriations de terres dans la vallée

du fleuve Sénégal (redistribuées pour certaines aux groupes serviles maures (*haratin*) (Villasante, 2001).

10 En 2007, le président de la République de l'époque, Sidi Ould Cheikh Abdallahi, décide de régler ce qui est alors nommé le « passif humanitaire », en invitant les personnes expulsées à rentrer en Mauritanie pour récupérer leurs terres. Près de 35 000 personnes décident alors de revenir, posant la question éminemment sensible de la restitution de leurs terres spoliées. Plusieurs articles se sont intéressés à cette question. Jean Schmitz et Ndiaware Kane, dans leurs articles qui se font écho, rendent compte des interactions très fortes entre les deux rives du fleuve Sénégal. Ils permettent de revenir sur les événements de 1989, puis sur le retour des réfugiés à partir de 2007, et réinterrogent ainsi la tenure des terres de culture de cette importante vallée alluviale. En complément, Allison Cressy revient sur l'obtention et le transfert des droits de propriété et souligne ainsi les enjeux des redistributions foncières actuelles dans la vallée du fleuve au niveau des communes de Dar el Barka et Tekane. Le texte de Hamdi Ahmedou propose, quant à lui, une analyse à partir de données de première main, recueillies auprès de rapatriés à Thiambène (à une quarantaine de kilomètres de Rosso, dans le Trarza). Il pose la question du difficile « retour chez soi », certes accompagné par l'Agence nationale pour l'accueil et l'insertion des réfugiés (ANAIR), de la restitution des terres et de la résolution des conflits. Cette approche anthropo-historique et politique qui nourrit ces différents articles rend compte des conséquences de conflits fonciers passés et des enjeux fonciers brûlants qui perdurent.

3. Le renouveau des enjeux fonciers en milieu rural

11 La seconde partie de l'ouvrage porte sur les zones rurales, elles aussi directement concernées par les questions foncières. Les différentes contributions pointent des enjeux différents, que l'on se place dans une zone à dominante nomade, pastorale ou agricole.

12 Mohamed Fall Ould Bah entreprend l'analyse d'une modalité particulière de contournement des dispositions « révolutionnaires » de la réforme foncière issue de l'ordonnance 83-127 du 5 juin 1983 : l'appropriation du territoire traditionnel communautaire par des coopératives villageoises créées à cet effet. Le régime juridico-administratif issu de cette réforme avait fini par voir cohabiter un droit de propriété par voie de concession définitive attribué par l'Etat et la prise en compte, s'il y avait lieu, d'autres droits préexistants, en contradiction avec l'esprit et le texte de la réforme qui déclare explicitement abolie la propriété traditionnelle de la terre. Ces contradictions, qui ont fortement contribué à l'exacerbation de conflits ethniques en Mauritanie et qui ne cessent de ralentir le processus de régularisation foncière dans la vallée du fleuve Sénégal, imposent souvent des compromis où, dans la plupart des cas, les droits traditionnels sont « convertis » en droits plus ou moins conformes à la nouvelle législation foncière. En analysant les enjeux fonciers autour du barrage de Mbout, Cheikh Saad Bouh Kamara revient sur les différentes réformes foncières et la façon dont l'Etat investit les zones rurales. Son approche diachronique souligne les différents ressorts du foncier à travers le temps, suivant les acteurs en commun. Ces contributions soulignent les enjeux récents auxquels sont soumises les zones rurales. La Mauritanie n'échappe pas au phénomène d'appropriation de terres par des firmes multinationales d'agrobusiness étrangères, notamment saoudiennes. De nouvelles

formes de privatisation des terres fragilisent les populations locales, leurs accès aux ressources, leurs moyens de subsistance et, indirectement, la sécurité alimentaire des pays.

4. Le foncier urbain, nouvelle ressource majeure

13 La troisième partie de l'ouvrage est consacrée au foncier urbain, assurément devenu la ressource la plus inattendue et rentable de ces quarante dernières années. Rappelons ici que la culture urbaine a longtemps été minoritaire en Mauritanie, puisque les pasteurs et nomades représentaient 70 % de la population jusqu'aux sécheresses des années 70. Se pencher sur la question foncière en milieu urbain est donc un thème de recherche novateur et porteur dans la mesure où la plupart des études sur le pays ont jusqu'à présent porté sur le monde rural, le nomadisme et le pastoralisme. L'urbanisation rapide et très importante de la Mauritanie depuis une quarantaine d'années constitue assurément un facteur déterminant pour l'évolution du foncier et, par extension, de l'immobilier, que ce soit dans les vieux *ksour* de l'intérieur comme dans la nouvelle capitale Nouakchott.

14 À travers des recherches menées auprès d'archives familiales des vieilles villes caravanières de Chinguetti, Tichitt, Oulata et Ouadane, l'historien Ahmed Maouloud Eidda El-Hilal rend compte avec précision des évolutions du foncier en milieu urbain. Il revient sur les transactions foncières, les litiges de propriété entre tribus ainsi que sur la valeur de l'immobilier.

15 Les trois articles qui suivent portent sur Nouakchott, capitale de la Mauritanie, qui compte aujourd'hui près d'un Mauritanien sur trois. Sa création en 1957 et sa croissance extraordinaire dans les années 70-80 expliquent l'importance désormais accordée au foncier urbain. Les anciens nomades, victimes des sécheresses dans les années 70, ont en effet fait l'apprentissage de façon concommitante de l'Etat, de la ville et de la propriété. Depuis lors, la ville s'est couverte de bidonvilles que les autorités s'efforcent de régulariser, comme le rappelle le géographe et urbaniste Isakha Diagana qui fait un état des lieux sur les tentatives de gestion foncière par l'Etat.

16 Cela fait de Nouakchott un cas d'étude fort intéressant pour saisir les dynamiques de pression, spéculation et attribution foncières. En l'espace de trente ans, le foncier est en effet devenu la principale source de revenus. Le squatt des « parcelles », la course au « numéro » (comprendre numéro d'attribution d'un lot), les ventes et reventes de terrains sont devenus des moyens autant de survie pour les pauvres que d'enrichissement pour les plus aisés. Le cadre juridique sur le foncier urbain est donc récent et encore en construction dans la mesure où il s'agit d'un contexte nouveau. L'accès à la propriété est dans les textes particulièrement complexe. En pratique, les néo-citadins profitent de cette complexité et de ces imprécisions pour contourner les règles (Choplin, 2006). Nouakchott a beau être capitale, il s'agit d'une ville avec une gestion urbaine balbutiante, marquée par une quasi-absence de planification, comme le souligne I. Diagana, et un fort intérêt de la part des bailleurs de fonds. La capitale Nouakchott a expérimenté ces dernières années quelques-unes des « meilleures pratiques » de la Banque mondiale, dont celle de « ville sans bidonville », développée dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Dans cette petite capitale, peu peuplée et jugée tranquille jusqu'à une période récente, ont ainsi été testés des programmes de lutte contre la pauvreté urbaine qui peuvent être reproduits

ailleurs. C'est ainsi que des programmes de développement urbain, reposant sur le principe de la régularisation et de la sécurisation foncière comme moyens de sortir de la pauvreté, *via* l'attribution de titres et de micro-crédit habitat, ont vu le jour au cours des années 2000. Le texte d'Armelle Choplin et d'Elizabeth Dessie analyse ces distributions de titres dans les quartiers périphériques pauvres et leurs conséquences sur les conditions de vie des individus et le sentiment d'insécurité foncière. Elles montrent que les discours sur le foncier font trop souvent le raccourci entre sécurisation foncière et formalisation des droits, alors que le lien entre les deux n'est pas toujours établi.

17 Les dernières enquêtes sont menées par Moustapha Taleb dans les jardins maraîchers de Nouakchott, en particulier ceux de Sebkha, localisés dans un endroit stratégique du centre-ville qui attise toutes les convoitises (notamment de spéculation foncière) et sources de conflits (notamment entre les maraîchers et l'État qui les exproprie).

18 Cet ouvrage rend donc compte, de manière non exhaustive, de quelques-uns de ces enjeux fonciers, devenus particulièrement cruciaux pour la société mauritanienne contemporaine. Les acquisitions-reventes des parcelles tendent bien souvent à devenir une métaphore de la trajectoire de la société mauritanienne. À travers l'histoire de l'accès au sol, c'est l'histoire même de la Mauritanie qui se donne à lire.

BIBLIOGRAPHIE

CHOPLIN A., « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie », *Les Annales de géographie*, n° 647, 2006, p. 69-91.

CIAVOLELLA R., *Les Peuls et l'Etat en Mauritanie : une anthropologie politique des marges*, Paris, Karthala-UNIMIB, 2010.

DUPRET B., *Le Jugement en action : ethnométhodologie du droit, de la morale et de la justice en Egypte*, Librairie Droz, 2006, p. 491.

FRESIA M., *Les Mauritaniens réfugiés au Sénégal : une anthropologie critique de l'asile et de l'aide humanitaire*, Paris, l'Harmattan, 2009, coll. Connaissances des hommes.

LESERVOISIER O., *La Question foncière en Mauritanie : terres et pouvoirs dans la région du Gorgol*, Paris, l'Harmattan, 1995, coll. Connaissances des hommes.

N'DIAYE S., *Le Passé violent et la politique du repentir en Mauritanie : 1989-2012,* Paris, LGDJ, thèse soutenue, Université de Paris-Ouest, Institut des sciences sociales du politique, 2012.

OULD CHEIKH A.W., OULD AL BARA Y., « Il faut qu'une terre soit ouverte ou fermée. Du statut des biens fonciers collectifs dans la société maure », *Revue du Monde musulman et de la Méditerranée,* n° 79-80, 1996, p. 157-180.

VILLASANTE M., « Conflits, violences politiques et ethnicités en République islamique de Mauritanie. Réflexions sur le rôle des propagandes à caractère raciste dans le déclenchement des violences collectives de 1989 », *Studia Africana*, n° 12, p. 69-94.

NOTES

1. Cette contribution est tirée de l'ouvrage de Yahya Ould Al Bara : *al-Majmû'a al-kubrâ al-shâmila li-fatâwâ wa-nawâzil wa-ahkâm ahl gharb wa-janûb gharb al-sahrâ'* (« Le grand recueil exhaustif des avis juridiques, des cas d'espèce et des jugements des habitants de l'ouest et du sud-ouest sahariens »).

Choplin Armelle, Dessie E.

L'accès au sol, instrument d'inclusion des pauvres à la ville ? : analyse des politiques de titrement foncier à Nouakchott.

In Choplin Armelle (ed.), Ould-Bah M.F. (ed.). Foncier, droit et propriété en Mauritanie : enjeux et perspectives de recherche.

Rabat (MAR) : Centre Jacques-Berque, 2018, en ligne [18 p.]. (Description du Maghreb). ISBN 9791092046366