L'accès au sol, instrument d'inclusion des pauvres à la ville ?

Analyse des politiques de titrement foncier à Nouakchott

Armelle Choplin et Elizabeth Dessie

1 S'il est une question sensible en Mauritanie, c'est bien celle du foncier. L'État en a le monopole depuis la création du pays en 1960. Cette question foncière est assez nouvelle en milieu urbain puisque la capitale du pays, Nouakchott, a été créée en 1957. Après une croissance extraordinaire et avec plus d'un million d'habitants, elle accueille désormais un Mauritanien sur trois. L'urbanisation rapide du pays ne s'est pas accompagnée d'une extension des capacités des administrations en matière de planification et de gestion urbaine et foncière. Les problèmes de gestion, de régulation et de planification que connaît Nouakchott sont en grande partie liés à cette question foncière (70 % des Mauritaniens étaient nomades en 1970). La croissance de Nouakchott s'est partout opérée sous la forme d'extensions spontanées (localement appelés *kébbe* et *gazra*) auxquelles la puissance publique a cherché à remédier par le biais de lotissements sur des terrains non viabilisés et souvent sans cohérence avec les documents de planification existants. L'accès à la propriété foncière, perçue comme l'aboutissement de l'intégration en milieu urbain, reste un processus long et difficile, surtout pour les catégories les plus pauvres. Les arsenaux juridiques et réglementaires paraissent également peu adaptés au regard de l'évolution de la société. De plus, la persistance d'un marché foncier informel entretient une spéculation effrénée, et l'absence d'un système d'informations foncières entraîne une confusion énorme et une perte considérable de ressources pour l'État[1] et les collectivités.

2 Après trente ans de laisser-faire, la stratégie des autorités mauritaniennes en matière de résorption des quartiers précaires s'est dessinée au long de la décennie 1990-2000. Durant cette période, les gouvernements successifs se sont interrogés sur le développement, le rôle et les performances des villes dans la consolidation d'une économie nationale assainie. Pour la ville de Nouakchott, un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) a été élaboré et adopté en 2003 pour canaliser la croissance de l'agglomération aux horizons 2010 et 2020. Les effets de ce document

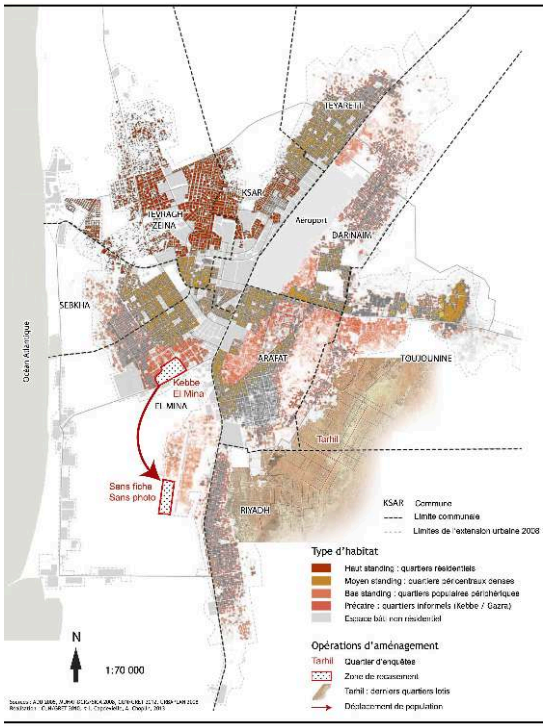
de référence sur la planification restent encore très limités, et les timides actions de contrôle et de régulation entreprises peinent à freiner le développement des « quartiers précaires ».

3 L'engagement des pouvoirs publics s'est par ailleurs concrétisé par l'élaboration et la mise en œuvre, à partir de 2002, d'un Programme de développement urbain (PDU) dont l'objectif majeur consistait en la réduction de la pauvreté urbaine et l'amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers précaires de Nouakchott. Il s'agissait notamment de mettre l'accent sur la lutte contre la vulnérabilité en milieu urbain en accentuant les interventions qui ciblent en priorité les catégories les plus pauvres des citadins et ce, en vue de leur garantir : (i) une sécurité foncière ; (ii) l'accès à un habitat décent et à une infrastructure sociale convenable ; (iii) un meilleur accès aux services sociaux de base ; (iv) un accès simplifié au crédit pour le logement et au soutien pour les activités économiques. Plus spécifiquement, ce programme visait l'amélioration de l'environnement urbain par la résorption de l'habitat insalubre et la requalification des espaces sous-intégrés pour en faire des portions à part entière de la ville.

4 La question de la sécurité foncière constituait donc le pivot de ce programme de restructuration des quartiers précaires. Depuis 2002, les opérations de résorption-restructuration se succèdent pour neutraliser le développement périphérique spontané et instaurer ainsi une dynamique positive et une action volontaire de régulation qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. C'est ainsi qu'après l'exécution du programme prévu à El Mina, dans le cadre du PDU, deux autres interventions ont eu lieu, l'une à Hay Saken, au nord-est de la capitale dans la *moughataa* de Dar Naïm, l'autre à Arafat, au sud-est de la ville. Suite à la distribution de 20 000 parcelles entre 2009 et 2012, un nouveau quartier a vu le jour : Tarhil (les déplacés). Dans ces différents quartiers, la sécurisation foncière, via la distribution de titres, accompagne la restructuration des quartiers précaires et devient le fer de lance de la reconquête de la ville par les pouvoirs publics.

5 Cet article rend compte de la recherche qui a été menée dans le cadre du programme « Les pratiques de titrement dans les villes en développement ». A Nouakchott, 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. Ces programmes sont révélateurs des modèles de développement pensés à Washington et des catégories de l'action publique pensées par les grandes institutions internationales (Banque mondiale, FMI, ONU-Habitat...) qui circulent entre les pays du Sud. Au sein de la capitale, nous avons choisi de travailler dans des quartiers qui ont bénéficié de ces politiques de sécurisation foncière il y a une dizaine d'années et dans d'autres plus récemment. L'objectif de notre enquête a été de mesurer les impacts de ces restructurations foncières, et ce aussi bien dans des quartiers où les distributions ont eu lieu il y a une dizaine d'années que dans des quartiers tout nouvellement lotis. Deux questions ont guidé notre travail de terrain : l'attribution de titres, prônée par les institutions internationales et largement inspirée des programmes de De Soto (2000), a-t-elle permis une réelle amélioration des conditions de vie dans ces quartiers régularisés ? La distribution de titres fonciers induit-elle une plus grande sécurité de tenure ?

Figure 1. Opérations de restructuration à Nouakchott.



1. Distribuer des titres fonciers : enquête à Nezaha (El Mina) et Tarhil (Riyad)

6 Deux zones d'enquête[2], toutes deux soumises à un plan de lotissement au cours des dernières années, ont été ciblées dans le cadre de l'étude « Titrement foncier ».

7 La première zone, Nezaha, est considérée comme une zone principale de réinstallation. Sa création est le fruit des efforts progressifs de modernisation des villes engagés en 2002 dans le cadre du déploiement du programme-pilote dans la *kebbé* d'El Mina. Composé de quatre secteurs (GRET-ADU, 2005), la zone a accueilli 2 316 ménages déplacés de la *kébbé* entre août 2003 et mars 2004. Cette opération a été effectuée sous la conduite et la gestion de l'Unité de réinstallation de l'ADU, qui loge actuellement plus de 15 000 anciens habitants de taudis.

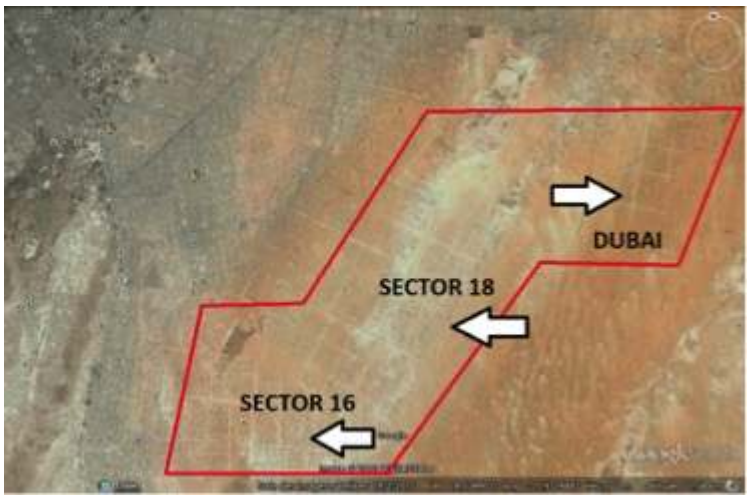
Figure 2. Nezaha - El Mina.

(Source : Google Earth, février 2013).

8 La seconde zone, Tarhil, abrite aujourd'hui près de 100 000 personnes. C'est une vaste zone de réinstallation située dans le sud-est de la ville. Tarhil, qui signifie en arabe « le déplacement », a été créé pour abriter les populations déplacées des bidonvilles et autres quartiers informels dispersés à travers Nouakchott.

9 Cette enquête, qui s'inscrit dans une démarche purement comparative, a porté, d'une part, sur 10 ménages dans chacun des deux quartiers les plus anciens de la zone – secteur 16 et secteur 18 – et, d'autre part, sur 10 familles dans un quartier – Dubaï – situé dans la nouvelle partie de Tarhil.

Figure 3. Tarhil : secteurs étudiés.



(Source : Google Earth, février 2013).

10 La méthodologie utilisée repose sur deux modes de collecte de données primaires – questionnaires et entretiens – et a suivi la même approche dans les deux zones d'intervention. L'enquête a été menée au niveau des ménages, et les personnes interrogées ont été sélectionnées suite à une observation de terrain et en fonction de leur emplacement afin de refléter avec exactitude les caractéristiques de la zone étudiée et de ses habitants.

11 Des questionnaires ont été conçus en tenant compte des spécificités de chaque zone étudiée. Au total, 60 ménages ont été interrogés, répartis équitablement dans chaque zone d'intervention. Quant aux entretiens[3], ils ont été menés simultanément de façon spontanée et improvisée.

12 La superficie et l'emplacement relativement central de Nezaha en font la zone la plus « facile » pour mener les enquêtes. Cependant, à Tarhil, la taille, la distance et l'isolement de certaines zones – « nouveau » Tarhil en particulier – ont rendu le processus de collecte de données bien plus difficile que prévu. En outre, le caractère sensible de la question de la terre dans cette partie de Nouakchott a compliqué les nombreuses tentatives de communication avec les populations-cibles.

2. Accéder à la terre

13 Les résultats de l'enquête, à Nezaha et Tarhil, ont mis en évidence cinq moyens différents d'accès à la terre. Ainsi, les habitants pouvaient avoir :

- ou reçu leurs parcelles par les voies officielles dans le cadre des efforts déployés pour la réhabilitation des bidonvilles et la réinstallation des populations ;
- ou acheté leurs parcelles ;
- ou loué les parcelles qu'ils occupent actuellement ;
- ou squatté (faire la *gazra*) des parcelles laissées inoccupées ;
- ou loué une parcelle qu'ils squattent (*gazra*-locataires, payer pour faire la *gazra*).

14 À Nezaha, seulement 12 ménages (40 %) sur un total de 30 interrogés déclarent avoir reçu leur parcelle dans le cadre du processus d'attribution officiel. Les autres cas – 60 % des ménages interrogés – ont eu recours à d'autres moyens d'acquisition notamment la location, l'achat ou le squat.

15 Une partie des ménages non admissibles à la réinstallation dans le cadre du programme-pilote se sont réinstallés plus au sud. Selon l'ADU, la réinstallation de ces ménages *in situ* a suivi le même protocole que celui utilisé pour les familles déplacées de la *kébbé*. En réalité, les résultats de l'enquête montrent que la prise en compte de ces cas par les autorités a été mal étudiée et négligée.

16 L'enquête a révélé deux types de squatter à Nezaha :

- les anciens habitants de Nezaha, déplacés suite au lotissement et à l'attribution de leurs parcelles aux populations déplacées de la *kébbé* ;
- les habitants arrivés récemment d'horizons divers.

17 Par ailleurs, les résultats de l'enquête n'ont recensé qu'un exemple de ménage ayant recours à la location de *gazra*. Cependant, si l'on s'en tient aux récits des populations interrogées, on s'aperçoit que payer pour faire la *gazra* est une pratique courante.

18 À Tarhil, les résultats ont été surprenants et ont fait place à une série de nouvelles hypothèses. Pourtant, au vu des méthodes et des stratégies diverses utilisées pour accéder à la terre, on pouvait s'attendre à ce que les situations entourant le déplacement et la réinstallation des populations soient davantage partagées que diversifiées. Mais une grande partie des personnes interrogées est issue des populations déplacées d'Arafat, et leur situation n'était en aucun cas révélatrice ni caractéristique des autres habitants de Tarhil.

19 22 ménages interrogés (73 %) ont confirmé avoir reçu leurs parcelles dans le cadre du programme de réinstallation du gouvernement ; 3 familles (10 %) ont affirmé avoir acheté leur terrain ; 1 ménage (3 %) le louait, et 4 autres (14 %) ont affirmé qu'ils squattaient sur des terres vacantes ne leur appartenant pas.

20 Les résultats recueillis dans le « vieux » et le « nouveau » Tarhil ont été inattendus. 70 % des ménages interrogés dans le secteur 18 et l'ensemble des 10 ménages interrogés à Dubaï ont confirmé avoir reçu leurs parcelles par attribution officielle.

21 Le secteur 16, pour sa part, semblait mettre en évidence une certaine diversité dans les méthodes d'accès à la terre. Comme l'attestent plusieurs habitants du « vieux » Tarhil, la pratique de la *gazra* et l'occupation de terres vacantes y sont devenues monnaie courante. Ces pratiques sont amplifiées par les récentes vagues d'arrivées dans l'ancienne partie du quartier qui comprennent les locataires, les acheteurs et les squatteurs.

22 Concernant les trois ménages qui ont confirmé avoir acheté leurs parcelles, tous étaient situés dans le « vieux » Tarhil. Parmi ces ménages, seul un affirme avoir acquis le terrain avec une habitation construite par les anciens propriétaires. Les deux autres ménages n'étaient, de toute évidence, pas les propriétaires légaux et, selon des sources locales, avaient également acheté leurs terres.

23 Dans les deux cas, les chefs de ménage ont montré comme preuve des documents qui sont sans rapport avec la propriété de la parcelle. Il semblerait que les pièces exhibées concernent une « liste d'attente » pour faire la *gazra* ou acheter les parcelles de personnes réinstallées dans un quartier voisin.

24 Dès lors, on est en mesure de s'interroger : les témoignages recueillis sont-ils conformes à la réalité ? Les ménages interrogés ont-ils réellement reçu leur parcelle à Tarhil dans le cadre du programme de réinstallation ou l'ont-ils, eux aussi, acheté ?

25 « Il y a deux types de personne qui vivent à Tarhil : ceux qui ont une parcelle et ceux qui ne l'ont pas. S'ils ne peuvent pas vous montrer leur badge, cela signifie qu'elle n'est pas la leur : soit ils l'ont achetée, soit ils sont en train de faire la *gazra* (Hafsatou, résidente du « vieux » Tarhil, secteur 16). »

3. Une multitude de statuts de propriété et de pièces justificatives

26 Grâce aux moyens financiers alloués par la Banque mondiale, l'objectif du programme-pilote mis en place à El Mina et aboutissant à la création de Nezaha était de freiner l'expansion des bidonvilles et contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations nouvellement installées.

27 Dans le cadre de ce projet, il était prévu de délivrer, dans un premier temps, un permis d'occupation aux familles réinstallées suivi, ensuite, par un titre foncier. Cette idée a finalement été abandonnée, et il a été décidé de ne pas délivrer de titres fonciers « à des personnes vivant dans un contexte instable », pour reprendre les termes d'un représentant de l'ADU (Cheibany, interview).

28 Ainsi, en théorie, les ménages réinstallés étaient censés recevoir un badge, qui devait ensuite être suivi par un permis d'occupation dans les trois ans suivant la

réinstallation. Dès lors, il n'est pas surprenant qu'aucune des familles interrogées – à Nezaha et Tarhil – ne soit en possession d'un titre foncier.

29 À Nezaha, sur 30 familles interrogées :

- 8 (27 %) étaient en possession d'un badge ; elles faisaient partie de la population déplacée de *kébbe* réinstallée dans le cadre du programme-pilote lancé en 2003 ;
- 3 (10 %) avaient un permis d'occupation et affirment avoir été réinstallées il y a une décennie ;
- 1 chef de ménage (3 %) a montré la copie d'un badge comme preuve l'achat de sa parcelle ;
- 18 (60 %) ont confirmé n'avoir aucune documentation officielle relative à leur propriété ; ces ménages proviennent de divers horizons ; on y trouve notamment des familles qui :
- faisaient également partie des populations réinstallées de la *kébbé* (1 ménage, 3 %),
- ont acheté leur terrain (2 ménages, 7 %),
- louent leur terrain (9 ménages, 30 %),
- font la *gazra* (8 ménages, 27 %).

Figure 4. Un exemple de badge, Nezaha mai 2013.

© E. Dessie.

30 À Tarhil, pour 30 ménages interrogés, la légalité de l'occupation était prouvée par le badge, semblable à celui de Nezaha, mais différent d'un secteur à l'autre. Une grande partie des personnes interrogées du secteur 16 du « vieux » Tarhil (40 %) disposait d'un badge. Les 60 % restants n'étaient pas en mesure de fournir une quelconque documentation. Dans le secteur frontalier du « vieux » Tarhil – secteur 18 – le document que possèdent 70 % des ménages enquêtés est également appelé badge. En réalité, ce n'est autre qu'une association du reçu du recensement avec le badge que l'on retrouve dans les autres secteurs. Les 30 % restants n'ont pas pu fournir de pièces officielles car ils étaient soit dans un bail soit en train de faire la *gazra*.

Figure 5. Un « badge » détenu par un habitant du vieux Tarhil, 18 juin 2013.

© E. Dessie.

31 Au « nouveau » Tarhil-Dubaï, 30 % des ménages interrogés ont été en mesure de présenter des preuves de leur documentation. Celle-ci prenait la forme d'un reçu de recensement accompagné d'une note avec le numéro de la parcelle et la date de la réinstallation. Aucune autre pièce justificative n'a été montrée.

Figure 6. Note de réinstallation, le « document de propriété » présenté par les habitants du nouveau Tarhil – Dubai, juin 2013.

32 Aucune des personnes interrogées à Tarhil n'était en possession d'un permis d'occupation ou conscient de la nature temporaire du badge.

33 Dans le cadre de l'enquête, on notera que les ménages interrogés dans le secteur 18, malgré une certaine prudence, n'ont eu aucun mal à montrer leur document de propriété. Cependant, les habitants du secteur 16 étaient méfiants, certainement en raison du caractère précaire et discutable de leur propriété. De même, les personnes interrogées à Dubaï semblent très sensibles et sur la défensive lorsque l'on évoque la question des titres de propriété, peut-être pour des raisons similaires.

4. Vers une amélioration des conditions de vie ?

34 En termes d'infrastructures, Nezaha comprend un large éventail de services qui feraient envie à certains quartiers centraux de Nouakchott. On y trouve un hôpital, une école et un grand nombre de boutiques de proximité. Tous les ménages interrogés reconnaissent que leurs conditions de vie actuelles sont bien meilleures comparées aux précédentes, pour des raisons qui peuvent néanmoins être différentes :

- 43 % des personnes interrogées mettent en évidence les services offerts et les infrastructures comme étant les principaux avantages du quartier ;
- 20 % apprécient la sécurité et le calme ;
- 37 % souligne une amélioration globale de leur qualité de vie depuis leur arrivée à Nezaha.

35 Le programme Twize lancé en 1998 avait pour objectif de faciliter l'accès à un logement abordable pour les habitants des quartiers pauvres de Nouakchott et leur permettre ainsi d'y construire une habitation et améliorer leurs conditions de vie (GRET, 2012).

36 Ce programme, avec les constructions qui en ont découlé, appelé localement *demsh*, a permis aux bénéficiaires de s'installer sur leurs parcelles et de vivre dans un logement décent.

37 Mais ses répercussions négatives – dues notamment à la désinformation et à l'influence des ménages qui ont participé à l'initiative – sont la principale cause du mécontentement de la population de Nezaha.

38 En outre, bien que les habitations dussent être construites « sur des parcelles ayant des permis d'occupation » (GRET, 2012), les résultats de l'enquête montrent que, en réalité, seules 2 personnes interrogées sur 7 ayant bénéficié du programme Twize étaient en possession d'un permis d'occupation. Ce qui est un exemple parmi d'autres des contradictions et de l'écart entre la théorie et la pratique du foncier dans le contexte nouakchottois.

39 Concernant les principales sources de préoccupation parmi les populations interrogées :

- 37 % des ménages affirment ne connaître aucun inconvénient majeur dans leur vie quotidienne à Nezaha ;
- 6 % se sont plaints du chômage et du peu d'opportunités d'emploi ;
- 13 % ont soulevé l'émergence de conflits fonciers, notamment pour délimiter les terres entre voisins ;
- 10 % ont identifié le remboursement de l'emprunt Twize comme la source de leur situation difficile actuelle : même si une grande partie (80 %) des ménages qui ont bénéficié du programme Twize ont remboursé leur prêt, les conséquences qu'a eu celui-ci sur leur capacité à réaliser d'autres objectifs est considérable, leur incapacité à épargner pour investir dans d'autres projets les a enfermés dans une spirale sans fin de remboursement ;
- enfin, la question de l'eau a été soulevée dès les premiers stades de l'enquête : plusieurs ménages ont exprimé leurs frustrations par rapport au manque d'eau et à la cherté de son prix.

40 Dans le cas de Tarhil, la zone définie pour abriter la population réinstallée composée d'anciens squatteurs et d'occupants informels est nettement sous-équipée, avec un manque alarmant de services et d'infrastructures de base. Le secteur 16, l'une des plus anciennes zones de Tarhil, dispose d'infrastructures relativement meilleures, si on la compare aux deux autres zones enquêtées. En effet, le secteur voisin – secteur 18 –

atteind un niveau de sous-équipement, d'enclavement et de pauvreté incomparable avec les autres zones étudiées.

41 En outre, comme l'explique un chef de quartier local, les questions de mobilité et d'enclavement ont été exacerbées par la récente aggravation des problèmes de sécurité. Les habitants du secteur se sentent non seulement dans l'insécurité, mais aussi abandonnés et oubliés par l'administration :

> « La situation sécuritaire s'est aggravée avec l'arrivée de personnes d'autres quartiers du secteur qui cherchent à voler nos biens et nous harceler. Ce n'était pas comme ça auparavant. C'est un phénomène récent. Je pense que le fait d'être à Tarhil a rendu certaines personnes folles. Vous n'avez que le désert autour de vous, et la nuit, parce qu'il n'y a pas de lumière, c'est totalement sombre, vous ne pouvez pas vous défendre. Aussi, comme vous pouvez le voir à l'est, les baraques des habitants atteignent les limites fixées par les dunes. Il y a des chacals qui viennent ici la nuit. Un d'entre eux a attaqué un âne la semaine dernière (Moussa, chef de quartier, Tarhil-secteur 18). »

Tableau 1. Problèmes de mobilité et services dans le voisinage.

	Vieux Tarhil - Secteur 16	**Vieux Tarhil - Secteur 18**	**Nouveau Tarhil-Dubaï**
Prix d'un baril d'eau	200 UM – 350 UM	500 UM-700 UM	400 UM
Coût d'un aller-retour pour la capitale	600 UM	800 UM	600 UM

42 Cependant, on constate que l'équipement des ménages est en contradiction avec les conditions de vie observées dans ces quartiers. Les résultats de l'enquête montrent que chaque ménage enquêté – y compris les squatteurs et ceux qui vivent dans des tentes et des baraques – est en possession d'une télévision et d'une antenne satellite, et ce malgré l'absence d'électricité dans deux des trois secteurs étudiés.

43 Concernant les conditions de vie observées dans le « nouveau » Tarhil-Dubaï, les réponses concernant l'équipement et le niveau de vie étaient en contradiction avec les observations faites dans ce quartier.

44 Bien que plus petite que les zones étudiées dans le secteur 18, Dubaï est la plus isolée et sous-équipée des trois zones enquêtées à Tarhil. Toutefois, lorsque l'on interroge ses habitants sur l'absence de services et d'infrastructures dans leur quartier, ils ne semblent pas trop préoccupés, préférant souligner que leur quartier connaîtra d'importantes améliorations dans les années à venir :

> « On sait qu'ils vont construire une école, un marché et même un centre commercial. Dans quelques années, ce sera le meilleur quartier de Nouakchott (Sherif, habitant du « nouveau » Tarhil-Dubaï). »

45 Quant à la perspective de vendre leurs terres, 52 % des ménages interrogés à Nezaha affirment recevoir des offres fréquentes d'acheteurs intéressés. A Tarhil, leur nombre atteint 80 %. Cependant, tous les ménages ayant rencontré des acheteurs potentiels précisent ne pas être intéressés par la vente de leur terre, et ce quel que soit le prix proposé.

5. Perceptions de l'(in)sécurité foncière

46 Certes, les deux zones étudiées partagent un certain nombre de caractéristiques, notamment leur création spécifique pour accueillir des populations réinstallées. Mais la diversité des situations et des expériences enregistrées à Nezaha et Tarhil les rend difficilement comparables. La superficie est un facteur majeur qui contribue à différencier les problèmes d'une zone à l'autre. Mais les conflits et les problèmes observés dans chaque zone relèvent surtout de questions concernant la politique au niveau national mais aussi à l'échelle locale et sociale.

47 Selon les autorités, le nombre de conflits fonciers est élevé en raison du déficit d'information de la population. Pourtant, il apparaît que l'origine des conflits ayant lieu à Nouakchott soit due au système d'attribution incohérent qui compromet l'accès à la terre pour les plus pauvres. Comme le confirme un membre du tribunal de Nouakchott, on recense des dizaines de conflits fonciers traités quotidiennement, dont la plupart ont trait à des différends sur la même parcelle de terre, à la duplication de l'attribution ou à la définition des frontières de la parcelle[4].

48 À Nezaha, l'enquête n'a pas permis d'établir un lien entre les conditions de vie exprimées par les populations et le temps écoulé depuis leur réinstallation de la *kébbé*. Cependant, la distinction apparente – et qui paraît évidente – est l'écart entre l'expérience des locataires, celle des squatters et celle des propriétaires fonciers, qui n'ont pas la même perception de la sécurité.

49 On arrive à cette conclusion en comparant les entretiens des premiers habitants de Nezaha, devenus squatters, avec ceux des locataires qui, pour la plupart, connaissent des tensions avec les propriétaires ou ne sont pas en mesure de payer leur loyer, et ceux des anciens habitants de bidonvilles réinstallés de la *kébbé* qui, dans l'ensemble, expriment plus aisément leur stabilité car ayant eu la chance de faire partie du programme-pilote de réinstallation.

50 Les ménages enquêtés à Nezaha ont témoigné d'une variété d'expériences à travers leurs divers statuts d'occupation – propriétaires par attribution ou par achat, locataires ou squatters. De leur côté, les personnes interrogées parmi les familles réinstallées de la *kebbé* ont montré, certes, une certaine amélioration de leur situation depuis leur arrivée à Nezaha, mais pas en ce qui concerne l'acquisition d'une documentation officielle pour les terres, sans même parler du titre foncier.

51 Concernant la question des squatteurs à Nezaha, alors que les responsables de l'ADU affirment que leur réinstallation devait suivre le même protocole que les familles déplacées de la *kébbé*, l'enquête montre que la prise en compte de ces cas a été incohérente et négligée par les autorités. Une dirigeante de quartier rencontrée a notamment exhibé un document qui recense 155 personnes, anciens habitants de Nezaha, déplacés suite à l'attribution de leur terre aux populations réinstallées de la *kébbé*. Parmi les victimes, Fatimatou, 37 ans, raconte comment le propriétaire de la parcelle dans laquelle elle réside lui a permis d'y squatter pendant plusieurs années, avant de lui demander dernièrement de la quitter.

52 « Ils ont donné ma terre à quelqu'un d'autre et ne m'ont pas donné un autre endroit où me réinstaller. Les gens qui se trouvaient ici avant l'arrivée des populations de la *kebbé* n'ont pas été intégrés dans le processus d'attribution [des terres]. Ils nous ont oubliés. »

53 Par rapport aux conflits qui en découlent, aucun incident exceptionnel n'a été signalé par les habitants interrogés. Cela dit, la tension entre les premiers habitants de Nezaha et les nouveaux arrivants – prétendus « préférés » – est palpable.

Tableau 2. Conflits et problèmes vécus par les ménages enquêtés.

Nezaha	* Ecart entre le niveau de vie perçu par les ménages relogés de *kébbé*, les locataires et les squatters * Le statut des premiers habitants, devenus maintenant des squatters, déplacés par les populations réinstallées de *kébbé* * Litiges fonciers qui découlent de ces tensions
Tarhil	* Litiges fonciers dus aux erreurs d'attribution, * Manque criant d'équipement, absence d'accès aux services et infrastructures * Frustrations dues à l'isolement et à l'incapacité de s'intégrer dans le circuit du *tiebtieb* * Valeur précaire du badge * Le « nouveau » Tarhil - terre fertile pour les moyens informels d'acquisition de la terre

54 La tension autour de la question des terres et du statut de la propriété des ménages fait de Tarhil une zone de réinstallation singulière. Les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations auprès des personnes interrogées – qui étaient souvent dédaigneuses ou étrangement réticentes – supposent que les récits enregistrés peuvent être inexacts et non conformes à la réalité. Par ailleurs, cette tension autour de la question foncière n'est que le reflet d'un conflit latent mais intense.

55 Alors que les parcelles de terrain à Tarhil sont réparties par tirage au sort, ce sont surtout les conflits relatifs à la duplication des attributions qui sont à l'origine des tensions les plus fréquentes entre habitants. Comme l'explique un résident du secteur 16 de l'ancien Tarhil :

> « J'ai été pris au centre d'un imbroglio d'attribution – non pas une seule fois, mais à deux reprises. L'affaire concerne une duplication d'attribution. Au début de l'année 2009, j'ai reçu un terrain près de Kosovo, un quartier dans la partie nord du secteur 16. J'ai reçu mon badge deux ans plus tard. Puis un jour, un homme est venu avec sa lettre d'attribution pour le même lot. L'ADU est venue et m'a ordonné de quitter les lieux. Ils m'ont donné un terrain plus au sud, vers le collège. Six mois plus tard, la même chose s'est produite, mais cette fois-ci, l'homme n'avait pas de documents. Il a juste décidé qu'il voulait ma parcelle car elle était éloignée de la route et très bien placée. Là où nous sommes actuellement, c'est ma troisième parcelle à Tarhil. Mais ils ne me feront pas déménager de nouveau. S'ils essayent la prochaine fois, je ne quitterai pas les lieux (Tahmane, 47, résident de l'ancien Tarhil, secteur 16). »

56 La zone d'étude dans le secteur 18 semble avoir été marginalisée. Ses habitants ne cessent d'exiger la prise en compte de leurs revendications. Ils sont frustrés car ils ne parviennent pas à s'insérer sur le marché de l'emploi ou créer de nouveaux circuits de *tiebtieb*. Toutefois, contrairement au secteur 16, l'existence d'un esprit communautaire fort parmi la population laisse suggérer que la question de la terre n'aura pas d'impact négatif sur les structures sociales existantes ou sur le tissu qui lie étroitement ces habitants.

57 Par ailleurs, les résultats de l'enquête à Tarhil ont prouvé que la perception administrative, institutionnelle et sociale du badge comme étant le document administratif le plus élevé pour la réinstallation n'est pas partagée par les populations qui y voient une valeur décorative davantage que réelle.

58 Cependant, les témoignages montrent que cette perception dépend de la nature du différend, qu'il soit entre deux personnes « égales » ou entre une personne pauvre et une personne qui « dispose des moyens et du pouvoir pour obtenir ce qu'elle veut ». Alors que dans le premier cas la présence d'un badge peut avoir de la valeur car il garantit la propriété de la parcelle de terre, dans le cas d'un procès déséquilibré, le badge ainsi que les revendications d'un ancien squatter relogé perdent toute valeur.

59 Les stratégies et les moyens utilisés pour avoir accès à la terre sont bien connus, mais avec le changement de contexte, ces stratégies ont, elles aussi, subi des évolutions laissant la place aux règles du *tiebtieb*.

60 Comme le montre l'enquête menée à Dubai, les mystères qui entourent la question de l'accès à la terre à Tarhil sont le résultat d'un enchevêtrement d'observations négligées et d'étranges contradictions.

61 On distingue, de nos jours, deux types de population qui vivent dans le « nouveau » Tarhil. D'un côté, on a celles qui ont été réinstallées simultanément aux populations des secteurs « anciens » de Tarhil. De l'autre, on trouve les nouveaux arrivants, qui bénéficient des différentes prestations de relogement. Avec des habitants qui disent être « des chanceux » résidant dans « le meilleur endroit de Nouakchott », on ne peut que s'interroger sur le message subliminal de cette conviction.

6. Ce que signifie la sécurité foncière, et pour qui

62 L'accès équitable à la terre repose sur le principe d'égalité dans la société et devant la loi. Mais dans la mesure où les moyens officiels d'accès à la terre reflètent un ordre encore anarchique, les populations usent de stratégies informelles comme seul moyen de sécuriser leurs droits fonciers.

63 D'après les fonctionnaires interrogés, il semble pourtant communément admis que l'accession à la propriété foncière est une étape-clé dans l'amélioration des conditions de vie des anciens habitants de bidonvilles.

64 Théoriquement, la population réinstallée est censée avoir des conditions de vie meilleures qu'avant son transfert à Nezaha ou à Tarhil. De fait, son statut d'occupation est supposé ne plus être informel, précaire et sans fondement. Du point de vue des autorités, ces ménages se sont vu attribuer une parcelle et ont bénéficié d'un document d'occupation officiel. Ils peuvent ainsi envisager sereinement l'avenir, compte tenu des opportunités d'investissement, et diversifier leurs moyens de subsistance.

65 Cependant, sachant qu'il est fort probable que les populations réinstallées revendent leurs parcelles et retournent à une forme informelle d'habitat, on est en droit de s'interroger sur les perspectives réelles et les véritables bénéficiaires de cette politique.

66 Tel que nous l'avons mentionné auparavant, à Nouakchott les squats ou *gazras* sont généralement occupés par les plus démunis, qui ne sont pas forcément des personnes économiquement et socialement marginalisées. Ceux qui ont les moyens de tirer profit du *tiebtieb* et d'accéder à un lopin de terre dans une zone comme le « nouveau » Tarhil

choisissent souvent de l'acheter et de le mettre en valeur, tout en ayant recours à la *gazra* pour augmenter leur capacité d'investissement et élargir les possibilités qui s'offrent à eux.

67 En outre, même si la *gazra* est, d'un point de vue légal, une forme d'habitat informel, il est nécessaire d'analyser les facteurs socio-culturels qui lui ont permis de se répandre avant de l'estampiller comme étant une source d'insécurité.

68 Peuple traditionnellement nomade, les Mauritaniens ont été culturellement adaptés à l'utilisation des terres sur une base « temporaire ». Ils peuvent parfois ne montrer presque aucun intérêt à la propriété de la terre, se préoccupant davantage de son utilisation à un moment donné. De plus, comme nous l'explique un expert juridique, la place de l'histoire dans la détermination des politiques adoptées en matière de planification urbaine et de gestion des terres est indéniable en Mauritanie :

> « Dans notre histoire, on ne peut pas négliger l'expérience de l'esclavage car il a touché toutes les couches de notre société et s'est reflété sur l'inégalité d'accès aux droits et aux ressources. Jusque récemment, les esclaves travaillaient sur des terres qui appartenaient à leurs maîtres qui en tiraient profit. Aujourd'hui, la situation a changé, mais les tensions persistent (Ramadan, expert juridique). »

69 La sécurisation des droits fonciers est un processus indissociable de l'histoire et de la politique. Les systèmes de tenure des terres changent en fonction d'un certain nombre de facteurs que sont la croissance démographique, les modèles d'urbanisation et l'expansion urbaine, le développement technologique, les guerres et les changements qui affectent la gouvernance. Dès lors, les systèmes sont variés et en constante évolution (IIED, 2006). Puisque la propriété foncière est davantage une question de relations que de politiques institutionnelles, les lois qui définissent les droits d'accès à la terre sont un reflet direct de l'identité réelle de la société car ils mettent en évidence les fissures et les écarts souvent cachés ou difficiles à déterminer.

70 Puisque les réponses enregistrées sur le terrain sont le résultat d'un manque d'accès à l'information, ce sont les acteurs institutionnels qui se retrouvent au cœur de la politique de gestion des terres. Ils sont donc, dans une certaine mesure, responsables du caractère insignifiant et désuet du titre foncier :

> « Le titre de propriété est destiné aux riches. Il ne s'applique pas au contexte ou aux conditions des pauvres en Mauritanie (Cheibany, conseiller technique, ADU). »

71 De plus, alors que les titres et les droits accordés ne peuvent théoriquement être facilement retirés (Payne, 2000), en Mauritanie, toute la législation foncière semble se soumettre aux lois du *tiebtieb*. Etre en possession d'un titre de propriété n'est pas l'expression d'une sécurité foncière. La perception et la manifestation réelle de cette sécurité se trouvent plutôt dans les zones sombres de l'informalité. Selon un courtier local, un individu ne cherche à acquérir un titre foncier que pour être le reflet de son statut social.

72 Les résultats de l'enquête démontrent que, même si le parcours officiel pour accéder à la terre à Nouakchott est bien défini, il est seulement destiné aux personnes qui n'ont pas les moyens de suivre le chemin véritable qui permet l'accès à la terre. Une rencontre fortuite avec un homme d'affaires à Tarhil nous éclaire sur ce qui se passe vraiment « dans les coulisses » lorsqu'il s'agit de la distribution des parcelles et leur emplacement.

> « Je ne suis pas un homme d'affaires. Je ne fais qu'acheter des propriétés à Tarhil et je les revends pour faire fortune ou je construis des maisons avec espoir de faire

> fortune un certain jour dans l'avenir. A ce jour, j'ai quatre parcelles que j'ai choisies moi-même à partir des plans de lotissement – deux dans le vieux Tarhil et deux au nouveau Tarhil. Je possède les reçus du recensement pour chacun des lots, mais pas de badge ou de permis (Ahmed, homme d'affaires). »

73 Dès lors que les parcelles pour reloger les pauvres sont destinées à la vente et à la promotion[5], quelles sont les solutions pour permettre à ces populations de sécuriser légalement leur propriété foncière ?

74 Un autre exemple de la gestion chaotique de la question foncière à Tarhil nous est rapporté par un membre d'une famille réinstallée d'Arafat. La dame explique comment sa sœur a reçu une parcelle à Tarhil avant de se retrouver prise au piège d'une affaire de *tiebtieb* et déplacée peu après.

> « La parcelle qu'elle a reçue avait un bon emplacement. Elle vivait là depuis deux ans et elle avait son badge. Tout était en règle jusqu'à l'arrivée des fonctionnaires avec une femme qui travaille au cabinet du président et qui prétend avoir le droit sur cette propriété. Mais elle n'avait pas de documents justificatifs. Lors de sa deuxième visite elle était en possession de ces documents. L'ADU lui avait remis une lettre d'attribution publiée le mois d'avril 2012. On a forcé ma sœur et sa famille à déménager. Ils leurs ont donné une nouvelle parcelle, mais cette fois-ci elle était loin au sud, loin de tout. Ceci vous montre l'injustice à laquelle il faut faire face lorsque vous ne disposez pas de moyens. Jouir de vos droits dépend de qui vous êtes et qui vous connaissez (Zahra, membre d'une famille déplacée vivant à Tarhil). »

7. Les contours flous de l'informalité

75 Même si la propriété foncière est l'une des exigences fondamentales de l'insertion des pauvres dans les zones urbaines et les villes, le cas de Nouakchott prouve que la pauvreté, l'insécurité et l'exclusion, dans un contexte donné, vont de pair avec l'injustice sociale et la répartition inégale des pouvoirs. De Soto affirme que la formalisation des droits fonciers permet aux démunis de libérer le potentiel de leur capital. Mais dans quelles circonstances et à quel coût ?

76 La présence d'acteurs qui affaiblissent la politique foncière en Mauritanie, renforcée par l'absence d'une véritable volonté de libérer le capital potentiel des populations socialement et économiquement marginalisées, rend difficile leur accès à la propriété foncière.

77 Les inégalités entre les riches et les pauvres pour l'accès à la terre peuvent donc être perçues comme le reflet d'une société injuste. Cette tendance va sans aucun doute contribuer au creusement du fossé entre les riches et les pauvres, tout en intensifiant la polarisation sociale sur des bases ethniques, qui sont loin d'être favorables aux plus nécessiteux.

78 Dans la mesure où la demande croissante de logements défie les limites de la ville fixées par les dunes, le phénomène de la *gazra*, « inventé » il y a des décennies par une population rurale immigrée, reflète l'image informelle de Nouakchott à ce jour.

79 Plus la grande zone de réinstallation qu'est Tarhil s'accroît, plus nombreux sont les problèmes et les conflits qui en découlent. Une analyse de tous les litiges fonciers, des contradictions et des stratégies mises en place, des coins inexplorés du « nouveau » Nouakchott permettent d'obtenir beaucoup de réponses mais soulèvent encore plus de questions relatives à la terre.

80 Alors qu'à première vue on pourrait penser que les voies d'accès à la terre sont le fruit d'un système anarchique entretenu par des procédures et politiques complexes, il apparaît, en réalité, qu'il s'agit d'un système bien connu avec des forces aux intérêts opposés mais qui contribuent toutes à perpétuer et étendre un système ingénieux de contrôle – le *tiebtieb*.

BIBLIOGRAPHIE

ALLOU S., CHOPLIN A., HENNART C., RACHMUL V., *L'Habitat : un levier de réduction de la pauvreté : analyse du programme Twize en Mauritanie*, Études et travaux en ligne, n° 32, Nogent-sur-Marne : GRET, 2012, 143 p.

ARABINDOO P., « Rhetoric of the "slum" », *City* 15 (6), 2011, p. 636-646.

BAYAT A., « Un-civil society : the politics of informal people », *Third World Quarterly* 18, 1, 1997, p. 53-72.

BENIT-GBAFFOU C., OLDFIELD S., « Accessing the state : Everyday practices and politics, in cities of the south », *Journal of Asian and African Studies* 46, 5, 2011, p. 445-452.

BROMLEY D.W., « Formalising property relations in the developing world : the wrong prescription for the wrong malady », *Land Use Policy*, *26*, 1, 2009, p. 20-27.

CHENAL J., *The West African City, Urban space and model of urban planning*, EPFL Press, 2014, 348 p.

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

CHOPLIN A., *Nouakchott au carrefour de la Mauritanie et du monde*, Paris, Karthala, 2009.

CHOPLIN A., *Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud : l'exemple du programme Twize en Mauritanie*, Études et travaux en ligne n° 23, Nogent-sur-Marne, GRET, 2009, 121 p.

CHOPLIN A., « Post-politics and subaltern (de)mobilization in an African city, Nouakchott (Mauritania) », *Journal of Asian and African Studies*, 49, 5, 2014.

COUSINS B., COUSINS T., HORNBY D., KINGWILL R.R., « Will Formalizing Property Rights Reduce Poverty in South Africa's "Second Economy" ? », Questioning the Mythologies of Hernando de Soto, dans *Land Rights for African Development From Knowledge to Action*, UNDP, 2006.

DENIS E., « The Commodification of the Ashwa'iyyat : Urban Land, Housing Market Unification, and de Soto's Interventions » in *Egypt*, dans Ababsa M., Dupret B., Denis E. (eds), *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East*, American University of Cairo Press, 2012, p. 227-258.

DE SOTO H., *The mystery of capital : why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, New York, Basic Books, 2000.

DURAND-LASSERVE A., « Tenure Security and Exclusion Processes in Peri-urban Areas and Rural Hinterlands of West African Cities », dans *Governing Access to Essential Resources*, 2015, 156 p.

DURAND-LASSERVE A., DURAND-LASSERVE M., SELOD H., *Land Delivery Systems in West African Cities : The Example of Bamako, Mali*, World Bank Publications, 2015.

Gilbert A., « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto : what difference does legal title make ? », *International Development Planning Review* 24, 1, 2002, p. 1-19.

GILBERT A., « The return of the slum : does language matter ? », *International Journal of Urban and Regional Research.* 31, 4, 2007, p. 697-713.

Land Tenure and Development Technical Committee, *Formalising Land rights in developing countries : moving from past controversies to future strategies*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD), 2015, 82 p.

LE GLEAU Y., *Etude de la croissance spatiale de Nouakchott : évolution du bâti entre 2007 et 2012*, Nouakchott, Communauté urbaine de Nouakchott, 2014, 64 p.

Payne G., Land tenure and property rights : an introduction, *Habitat International*, vol. 28, 2, 2004, p. 167-179.

PAYNE G., DURAND-LASSERVE A., RAKODI C., « The limits of land titling and home ownership », *Environment and Urbanization*, 21, 2, 2009, 443-46.

RAO V., « Slum as theory : the South/Asian city and globalization », *International Journal of Urban and Regional Research* 30, 1, 2006, 225-232.

RAKODI C., LEDUKA C., *Informal Land Delivery Process and Access to Land for the Poor : A Comparative Study of Six African Cities*, Birmingham, U.K., University of Birmingham, 2004.

RAMAN B., DENIS E., BENJAMIN S., « Everyday Practices of Titling, The Pragmatic politics of Popular Urban Groups and the materiality of papers in securing their land possession », *Planning and urbanization*, 2017.

TANGUY Ph., « L'urbanisation irrégulière à Nouakchott 1960-2000 : l'institution de la norme légale/illégal », *Insaniyat*, n° 22, 2002, 7-35.

UN Human Settlements Program (UN-HABITAT), *How to Develop a Pro-poor Land Policy. Process, Guide and Lessons*, 2007, HS/971/07E, available at : http://www.refworld.org/docid/4a69b5f72.html

VARLEY A., « Private or public : debating the meaning of tenure legalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 2002, 449-461.

NOTES

1. En l'absence d'un système d'information foncière, les transactions ne sont pas suivies, et les parcelles ou les propriétés peuvent changer plusieurs fois de mains sans que l'administration en soit informée ; c'est ce qui explique la difficulté de recouvrement de l'impôt foncier et de la taxe d'habitation.
2. Les deux zones ont été soumises à un plan de lotissement géré par le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme et abritent actuellement des populations réinstallées dans le cadre des efforts de modernisation des villes déployés au cours des dix dernières années.
3. 15 entretiens ont été menés à Nezaha et 36 à Tarhil.

4. Les conflits quotidiens sont traités, dans un premier temps, par un cadi (juge islamique) qui écoute les protagonistes et tranche le cas soit par une solution consensuelle, soit par un verdict final. Mais en cas de conflit plus grave, le cadi transmet le dossier au tribunal.
5. A la une d'un site mauritanien, on peut lire une publicité de décembre 2012 : « Terrain de 150 m^2 en vente à Tarhil – prix 800 000 UM. »

AUTEURS

ARMELLE CHOPLIN

Géographe et urbaniste, maître de conférences à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée.

ELIZABETH DESSIE

Doctorante en géographie, université de Göteborg, Suède.

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