

2180

**COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE CONTRE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL (CILSS)**

DIRECTION DES PROJETS ET PROGRAMMES

SERVICE ECOLOGIE ET ENVIRONNEMENT

LES PROBLEMATIQUES FONCIERES

EN MAURITANIE :

état des lieux et repères bibliographiques

par

**Boubakar M. BA
Chercheur en sciences sociales
consultant du CILSS**

version provisoire

**Les points de vue exprimés dans ce document n'engagent que
leur auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du CILSS**

décembre 1992

S O M M A I R E

1. INTRODUCTION	.....	Page 1
2. LE TRARZA : LA PREMIÈRE RÉGION-TEST DE LA RÉFORME FONCIÈRE :	.....	Page 2
2.1. Les enquêtes menées par l'AFRECOM	.....	Page 2
2.2. "La réforme foncière dans la vallée du fleuve Sénégal en Mauritanie : son impact sur les populations locales"	.....	Page 5
2.3. De la tâche principale de la mission	.....	Page 6
2.4. Des régimes fonciers dans la vallée du fleuve en Mauritanie	.....	Page 7
2.5. Des contraintes juridiques et institutionnelles	.....	Page 7
2.6. Contraintes économiques	.....	Page 8
2.7. Les communautés locales et les changements dans la vallée	.....	Page 8
2.8. Aspects écologiques	.....	Page 9
2.9. "L'état des lieux" et l'option "privatiste" de la Banque mondiale	.....	Page 9
2.10. Une expérience digne d'intérêt : Shilaah Lahmiir	.....	Page 12
3. L'EST ET LE CENTRE DE LA MAURITANIE	.....	Page 12
3.1. "La sédentarisation des nomades en Mauritanie centrale sahélienne	.....	Page 13
3.2. Les pratiques foncières nouvelles dans les palmeraies du Tagant	.....	Page 15
3.3. "Les éleveurs de la Mauritanie centrale méridionale"	.....	Page 17

4. LE FONCIER DANS QUELQUES PROJETS ET PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DU CENTRE ET DE L'EST	.....Page 23
4.1. Le projet de développement des oasis	.....Page 23
4.2. Le projet de développement Elevage II	.....Page 24
4.3. Deux notes particulièrement significatives	.....Page 26
4.4. Foncier et environnement en Mauritanie	.....Page 27
5. CONCLUSION	.....Page 31

1. INTRODUCTION :

La Mauritanie est le plus saharien des pays sahéliens. Son expérience récente dans la conduite de la réforme foncière, à bien des égards, mérite une attention particulière, surtout du point de vue des leçons instructives qui pourraient en être tirées, pour le présent et le futur.

Si la Mauritanie couvre plus d'un million de km² (1 041 000 précisément) seul 1% de son territoire est propice aux activités agricoles. De la lointaine époque où le Sahara était humide à nos jours, les conditions climatiques et l'environnement ont connu de profonds bouleversements...

La réduction des espaces propices aux activités de survie, l'accroissement des populations humaines et animales, la crise économique et sociale profonde que traverse le pays, ont aggravé la compétition pour la gestion et le contrôle des ressources naturelles, en particulier dans le bassin du fleuve Sénégal, à l'Est et au Centre.

C'est dans ce contexte qu'ont été initiés l'Ordonnance 83 127 portant réforme foncière et domaniale, son décret d'application et l'ensemble des circulaires qui ont suivi. Les premières mesures ont surtout concerné des régions essentiellement peuplées de negro-africains, bien souvent au bénéfice d'hommes d'affaires arabes, quelquefois au détriment de populations riveraines d'un pays frontalier, le Sénégal.

Comme, en même temps, on assistait à l'éveil des courants nationalistes, les problématiques foncières ont pris, rapidement, la forme de conflits nationalitaires. Pour de nombreux observateurs ce fut d'ailleurs l'une des causes primordiales des événements d'avril-mai 1989 et de leurs prolongements. C'est dire donc, eu égard aussi aux menaces de confrontation entre la Mauritanie et le Sénégal, toute la gravité des questions foncières et de leur conséquences, questions intimement liées à la compétition pour le contrôle et à la gestion des ressources naturelles.

Lorsque cette étude a été envisagée, il avait été convenu de faire "l'état des lieux" en rapport avec les problématiques foncières. Par la suite les termes de référence¹ ont surtout mis l'accent sur la revue bibliographique dans le Centre et l'Est du pays. La première mission en Mauritanie nous convainquit, sur la base des faits observés, qu'il serait inadmissible de priver les participants à la Conférence régionale sur les problématiques foncières et la décentralisation au Sahel de la riche expérience mauritanienne, en particulier dans le Sud du pays.

¹. Voir l'annexe n° 1.

Les lignes qui vont suivre porteront sur l'analyse critique des derniers textes parus sur la réforme foncière au Trarza et sur les enjeux majeurs en cours dans cette région, puis au Brakna et au Gorgol. Nous passerons ensuite en revue les études et les projets dans le Centre et l'Est du pays.

2. LE TRARZA : LA PREMIÈRE RÉGION-TEST DE LA RÉFORME FONCIÈRE :

C'est dans la partie mauritanienne du delta du fleuve Sénégal, le Trarza, que la réforme foncière a connu ses premières applications. Des textes d'inégales importance ont été consacrés à cette expérience : d'abord deux enquêtes menées par un bureau d'études mauritanien, l'AFRECOM, et publiées en janvier 1990 et en novembre 1991, respectivement; ensuite et surtout, une étude récente de la Banque mondiale dont la dernière version date d'octobre 1992².

2.1. Les enquêtes menées par l'AFRECOM :

2.1.1. L'enquête foncière Trarza (janvier 1990) :

Financée par la France, la RFA, les Pays-Bas, la Banque mondiale et le FED, sa réalisation a été confiée au groupement S.A. AGRER-BDPA, SCET AGRI, Haskoning qui a engagé l'AFRECOM comme sous-traitant.

La période au cours de laquelle l'enquête s'est déroulée (mi-septembre 1989), était particulièrement préoccupante quant à la sécurité des hommes et de leurs biens : razzias, coups de main, attaques armées, représailles, échanges de tirs au fusil mitrailleur et à l'artillerie légère se déroulaient d'une rive à l'autre. Bien que le rapport ne les mentionne point, ces faits n'alliaient pas manquer d'avoir une incidence notable dans le déroulement de la mission.

Plusieurs passages portant sur la méthodologie de l'enquête attestent des difficultés rencontrées:

"... il n'a malheureusement pas été possible d'établir avec les autorités un calendrier de travail ... la réinsertion des mauritaniens rapatriés du Sénégal absorbait toute l'attention des autorités et des SEM." (Page 5)

"Il n'y avait donc pas une possibilité d'organiser les contacts entre la mission et les exploitants..."

Il est évident que la fiabilité des données recueillies ne pouvait manquer de se poser: "Il est extrêmement important de signaler que les réponses au questionnaire ont été fournies par des personnes qui n'étaient pas forcément les propriétaires ... Cette situation affecte nécessairement la fiabilité des renseignements obtenus." (Page 6).

². En principe, l'étude de la Banque mondiale n'a pas encore été rendue publique. Il pourrait donc paraître discourtois d'en parler. Mais dans la mesure où les premières et la dernière versions circulent déjà à Nouakchott, cette réserve nous a paru sans objet, eu égard, notamment, à la portée que cette étude ne manquera pas d'avoir.

La conclusion de l'étude jette d'ailleurs quelques doutes sur la fiabilité des données recueillies: "Les contraintes observées pendant l'enquête et dont quelques unes ont été évoquées ci-dessus suggèrent un contrôle sur le terrain des résultats obtenus." (Page 21).

Etant donné que la même période est marquée par des expulsions massives de populations mauritanienes, dans le dessein d'accaparer leurs terres comme l'affirmeront certains, il était difficile au responsable de la mission, négro-africain de surcroît, de traiter sans crainte de certains aspects sensibles de la question foncière.

Pourtant, ça et là, des commentaires apparemment anodins sont assez révélateurs. "On trouve quelquefois des tiges jusqu'à l'intérieur de certains espaces endigués." (Page 9). A l'évidence il s'agit de terres qui n'étaient pas "vacantes et sans maîtres" mais qui ont été, malgré tout, affectées.

Lorsque les auteurs du rapport affirment qu'"... il sera nécessaire de disposer d'un inventaire foncier qui repose sur une population d'exploitants officiellement reconnue par l'administration", ils laissent supposer, en même temps et par euphémisme, qu'il y a beaucoup d'exploitants illégaux.

Malgré les limites et les réserves exprimées quant à leur fiabilité, l'étude offre des données non dénuées d'intérêt :

- le tableau 4.1 (Récapitulatif des résultats) : 431 périmètres couvrant des surfaces aménagées de 13352,4 ha pour 4496 ha exploitées en 1989, soit 34 % ;
- le tableau 4.2 (Statuts et étendues des exploitations) : 58 périmètres d'une superficie de 2903 ha disposent d'une autorisation d'exploiter ; 199 périmètres d'une superficie de 7357,4 ha n'en disposeraient pas ;
- le tableau 4.3 (Différents types d'exploitations) : 114 périmètres publics, 7 coopératives, 109 exploitations privées, représentant, respectivement, 27 %, 7 % et 26 % des surfaces aménagées ;
- les périmètres publics représentent 21 % des aménagements ; ceux disposant d'autorisations d'exploiter 22 % ; ceux n'en disposant pas 55 %. Ce dernier chiffre nous paraît arbitraire dans la mesure où les auteurs du rapport ont considéré que "tous les exploitants qui n'ont pas donné suffisamment d'informations ou qui ont été recherchés et non retrouvés par les enquêteurs" ne disposaient pas d'autorisations d'exploiter.

2.1.2. L'enquête foncière Trarza-ouest (novembre 1991) :

Financée par le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE) et la Commission des Communautés européennes (CCE), elle a été réalisée par l'AFRECOM.

Le rapport porte sur la partie du delta comprise entre Rosso et le barrage de Diama. Le recul et l'apaisement attendu n'ont pas amoindri les difficultés des enquêteurs :

"... cinq mois d'enquête de terrain au lieu de trois comme initialement prévu... toutes les personnes-cibles, c'est-à-dire détenant un périmètre irrigué, n'ont pas pu être enquêtées." (Page 2).

"... le nombre assez important de non-enquêtés (196 sur 382)."

"Malgré toutes ces précautions un absentéisme quasi-total avait été constaté." (Page 3).

Les auteurs du rapport ont privilégié les enquêtes menées auprès des notables et les données recueillies en collaboration avec la Fédération des Agriculteurs et Eleveurs, négligeant les populations locales (agriculteurs, éleveurs et pêcheurs). Le biais qui pourrait en découler est d'autant plus évident que la Fédération des Agriculteurs et Eleveurs représente, exclusivement - malgré ses prétentions - les intérêts des opérateurs privés.

L'enquête foncière Trarza-ouest livre les données suivantes :

- le tableau n° 2 (récapitulatif des résultats) : 382 périmètres d'une superficie de 13641,3 ha dont seuls 327 ha, c'est-à-dire 2 % sont effectivement exploités³ ;
- le tableau n° 3 (répartition des différents types d'exploitation) : 66 coopératives (17,1 %), 299 exploitations privées (78,3 %), 1 périmètre public (0,3 %), 16 exploitations de type non-défini (4,1 %) ;

Comme dans le rapport précédent, les auteurs ont usé d'un langage voilé pour rapporter des faits troublants - sans qu'il ne soit évident que le lecteur non-avisé saisisse leurs allusions : "Dans certains cas, ce zonage représenté sur plan est le fruit d'un accord entre l'Etat et les collectivités locales (N'dieuk, Breune, Darou, Breune Gouyar)... Ces localités ont dû renoncer à leurs revendications foncières pour recevoir en contre-partie chacune une attribution de 400 ha." Notons que les collectivités de N'dieuk, Breune, Darou et Breune Gouyar sont surtout wolof.

Si dans la première partie de la citation on pouvait supposer des négociations entre l'Etat et les collectivités concernées, la seconde partie laisse entrevoir des pressions pour obliger les populations à renoncer à leurs droits, sous peine d'être totalement expropriées et même déportées.

La conclusion du rapport nous a laissé perplexe : "Nous recommandons de geler les attributions des terres jusqu'après la régularisation de la situation actuelle". L'étude de la Banque mondiale nous éclairera.

³. Là, non plus, les auteurs du rapport n'ont pas mentionné l'insécurité ambiante comme l'une des causes premières de la baisse considérable des superficies exploitées.

2.2. "La réforme foncière dans la vallée du fleuve Sénégal en Mauritanie : son impact sur les populations locales" :

C'est sous ce titre qu'une mission sur les aspects fonciers du programme d'ajustement du secteur agricole (PASA), effectuée à la demande de la Banque mondiale, a rendu public son rapport en octobre 1992, sous la signature de Gerti HESSELING et de Bernard CROUSSE.

Ce rapport fera certainement date dans les activités de la Banque mondiale en Mauritanie. En effet, en août 1986 la représentation locale de la Banque considérait toute étude sur les problématiques foncières en Mauritanie comme inopportune, voire inutile.

Lorsque, deux années plus tard elle initia le rapport Gastaldi-Coutenet, elle ne tira pas les leçons de ses graves manquements, alors que depuis la fin de l'année 1984 ses décisions étaient devenues déterminantes dans l'orientation de la politique des autorités mauritanienes. Comme le rapport Gastaldi-Coutenet s'était davantage inspiré des communications des séminaires de Nouakchott de 1988⁴ et avait accordé moins d'attention aux enquêtes de terrain, il n'a pas su sentir les prémisses des graves événements qui allaient suivre, encore moins y préparer la Banque.

Le rapport HESSELING-CROUSSE fera date surtout du fait de la profondeur des analyses de ses auteurs, de la pertinence de leurs suggestions et, en tout premier lieu, du fait de la hardiesse des opinions exprimées, malgré le conservatisme marqué de la Banque en la matière, malgré les passions que ces questions soulèvent en Mauritanie et le danger pour les auteurs de se voir interdire toute possibilité de séjour en Mauritanie dans l'avenir immédiat.

Voyons de plus près le contenu du rapport.

2.2.1. Constats et recommandations :

Onze constats, onze recommandations, toutes pénétrantes, avisées, répondant à des préoccupations réelles, constituent un résumé substantiel du rapport lui-même. Nous n'en citerons que celles qui nous ont paru les plus importantes :

2.2.1.1. Au sujet des populations locales, de leur implication et de leurs intérêts légitimes :

- "Les populations locales sont manifestement défavorisées dans l'accès aux procédures de la réforme foncière et dans les effets positifs que cette réforme peut procurer. La mise en oeuvre actuelle de la réforme foncière compromet dès maintenant la constitution des territoires villageois : espaces vitaux, réserves foncières, terres de décrue." (constat n°1)

⁴. Cf. Boubakar M. BA : "Les problématiques foncières dans la vallée du fleuve Sénégal: revue critique de la bibliographie ; quelques cas institutionnels." Land Tenure Center, octobre 1992.

- "Il n'est pas prévu de consultations des populations concernées." (constat n°2)
- "... les intérêts des communautés villageoises ne s'expriment pas et ne sont pas pris en charge de manière satisfaisante et systématique." (constat n°3)
- "Dans le Trarza-Est, la mise en oeuvre de la législation foncière en vigueur révèle des carences et des irrégularités dans le domaine de l'information et de la sensibilisation, dans les procédures de constitution et de traitement des dossiers de demandes, dans les formalités de publicité liées à ces demandes et dans les procédures de recours." (constat n°4)

2.2.2. A propos de la justice :

- "Dans la mise en oeuvre de la réforme foncière le rôle de l'administration est déterminant à tous les niveaux, écartant quasiment une intervention efficace de la justice aux moments prévus." (constat n°5) ;
- "... une séparation plus stricte entre le rôle de l'administration et le rôle de la justice" (recommandation n°5)
- "... il faut assurer aux requérants la possibilité de s'adresser, d'être entendus et de voir formuler les décisions judiciaires dans leur langue propre." (recommandation n°5)

2.3. De la tâche principale de la mission :

Les auteurs l'ont résumée ainsi : "La tâche principale de la mission est d'évaluer les résultats de la mise en oeuvre de la réforme foncière mauritanienne." (Page 9)

Expliquant les implications de cette tâche, les auteurs en ont déduit : "Dans cette perspective, la mission a examiné dans quelle mesure la réforme foncière et sa mise en oeuvre juridique et administrative permettent et encouragent une cohabitation paisible et prospère entre les différentes communautés locales. L'analyse de la situation présente doit être couplée avec celle de ses développements futurs probables. L'adjectif paisible renvoie à une absence ou à une suppression de conflits juridiques, politiques et ethniques." (Page 10)

La conclusion de cette citation mérite quelques réserves. Il nous semble, en effet, impossible d'envisager "l'absence de conflits" ou leur "suppression" - dès lors que des différences de toute nature (entre activités différentes, entre acteurs défendant des intérêts spécifiques, entre divers secteurs de la société, entre ethnies, etc) - continueront d'exister. Tout au plus est-il possible d'envisager leur développement sous des formes pacifiques ou exceptionnellement antagoniques, par la mise en oeuvre de cadres de négociations, de recours et d'arbitrage assurant la transparence et l'équité.

2.4. Des régimes fonciers dans la vallée du fleuve en Mauritanie :

Leur ayant consacré un peu plus de deux pages, les auteurs ont voulu en présenter une "description sommaire". Quelques inexactitudes leur ont échappé : "A aucun moment cependant le lignage ne se dessaisit de son droit de propriété. Son domaine reste indivis et inaliénable." (Page 12)

L'indivision du domaine du lignage appartient à un passé révolu ! L'enquête de la M.I.S.O.E.S. en 1957 a montré que les *joowe* (ou *tas indivis*) étaient devenus désuets dans la vallée du Sénégal. Ce constat sera confirmé par les enquêtes plus récentes de l'ORSTOM attestant de la segmentation des lignages et du morcellement de leurs domaines (Minvielle, 1977).

"Chez les Maures, les terres de la vallée sont possédées par des tribus ou des fractions de tribus qui concèdent à leurs Haratinnes le soin de les cultiver." (Page 12)

Les faits nous semblent plus complexes. Il arrive, par exemple, que les tribus maraboutiques (les *zuwaya*) concèdent le droit de mise en valeur à leurs tributaires (*aznaga, t'lamid, lahma*) qui ne sont pas des *h'raatiin*. Qu'en est-il de la question de l'esclavage fort controversée quant au contenu scientifique du concept et à la pertinence de son caractère dominant dans les rapports sociaux ?

2.5. Des contraintes juridiques et institutionnelles :

Pour qui s'intéresse au vécu quotidien de la réforme foncière en Mauritanie c'est certainement la partie la plus riche du rapport. Des faits saisissants permettent de comprendre les pratiques foncières en cours, par delà le contenu généreux des textes (cf. page 16).

Certains passages suscitent des doutes sérieux quant à la portée des lois et au respect des engagements pris : "... les nouvelles attributions sous le régime normal sont suspendues sur tout le territoire de la Mauritanie, en vertu de l'accord conclu en juin 1990 entre le Gouvernement mauritanien, l'IDA et la Coopération française. Dans les faits, dans des situations d'attente, nous avons constaté que plusieurs terres ont été occupées et parfois même mises en valeur par des exploitants privés après la suspension des nouvelles attributions." (Page 15)

Il ressort clairement que les besoins et les préoccupations des populations ne sont pas prises en compte :

- "Les populations locales sont manifestement défavorisées dans l'accès aux procédures de la réforme foncière" ; (Page 17)

- "De fait, dès maintenant, des espaces très proches des villages sont occupés. Des voies d'accès, des infrastructures sont rendues inutilisables. Les villageois doivent contourner longuement des parcelles pour avoir accès à leurs périmètres. Les extensions et les attributions nouvelles de périmètres villageois sont, pour ces raisons, rendues plus compliquées, voire impossibles." (Page 23)

Suivent des propositions très intéressantes sur les réserves foncières. Seront-elles acceptées et suivies d'effets ?

2.6. Contraintes économiques :

Empreint d'idées pénétrantes sur les conditions d'un développement durable de l'agriculture irriguée en Mauritanie, ce paragraphe nous instruit sur l'approche pluraliste des auteurs, soucieux de garantir la concurrence libre, émulative et, autant que possible, complémentaire entre tous les acteurs en présence.

Pourtant, à l'épreuve des faits, les auteurs expriment de sérieuses réserves sur la possibilité de mettre en oeuvre leur approche en Mauritanie : "On ne peut s'empêcher de constater les logiques différentes des deux formes d'exploitation (privée et villageoise) ... Les rapprocher, leur permettre de se développer, les infléchir dans des directions où puissent apparaître certaines formes de collaboration et certaines synergies, peuvent être l'objectif d'une politique cohérente et dynamique. La politique actuelle menée à cet égard par la Mauritanie, pensons-nous, ne satisfait pas ces exigences." (Pages 28 et 29)

2.7. Les communautés locales et les changements dans la vallée:

Les auteurs relèvent des comportements divers mais obéissant à la même logique :

- "Beaucoup de communautés locales estiment inutile d'accomplir les formalités administratives prescrites ... Elles pensent que leurs terres leur appartiennent depuis plusieurs siècles et elles ne voient pas pourquoi elles devraient demander à l'Etat la reconnaissance de leur droit de propriété ..." (Page 31)

- "Partageant les mêmes convictions fondamentales, certaines communautés villageoises ayant constitué en leur sein des groupements précoopératifs jouent ouvertement le jeu des procédures nouvelles ... Après de longs mois d'attente, les décisions de l'administration ne sont toujours pas tombées, et cela dans le Trarza-Est où la nouvelle législation foncière fait pourtant l'objet d'une mise en oeuvre particulière !"

- "Dans quelques cas, nous avons rencontré des individus qui en leur nom personnel, mais avec l'accord des membres de leur famille et de leur lignage, ainsi qu'avec celui de l'ensemble du village, ont introduit avec succès des dossiers de demande." (Page 32)

Si "la position des communautés locales est très sensible également au sort des cultures de décrue", les auteurs n'en indiquent pas moins : "Ce qui est certain à l'heure actuelle c'est que, si le niveau du fleuve, de ses bras et des marigots affluents est maintenu au moins à la côte 1,50 m à Diama, des espaces voués et effectivement consacrés jusqu'ici par les villages à la culture de décrue seront continuellement sous eau."

La conclusion des auteurs est formelle : "Le projet Trarza-Est s'est fixé comme premier objectif le traitement des zones cultivées et cultivables en irrigué. Il passera ensuite au traitement des zones de culture de décrue ... Les terres de décrue risquent de ne plus représenter qu'une

superficie résiduelle lorsqu'on s'en occupera ... Leur nombre, leur localisation feront que seront rendues inutilisables les terres de *waalo* qui resteraient encore, puisque la présence de digues de périmètres aménagés empêchera souvent l'eau de les atteindre." (Page 34)

2.8. Aspects écologiques :

Les auteurs ont été très marqués par la dégradation accélérée de l'environnement et des ressources naturelles : "Nous avons été particulièrement choqués par ... la mise à sac des forêts classées ... sous les yeux des autorités responsables ...", par "... des cimetières d'arbres tués très récemment par des incendies provoqués à la base de leur tronc." (Pages 38 et 39)

Les auteurs furent indignés de se rendre compte que : "L'idée d'associer les populations à la gestion intégrée des ressources naturelles était accueillie avec dédain. Dans l'esprit de ces services, l'environnement doit se gérer dans une perspective technique d'autorisations et d'interdictions dans laquelle une concertation et une association avec les populations pour mener la politique désirée, ne trouvent pas de place." (Page 39)

2.9. "L'état des lieux" et l'option "privatiste" de la Banque mondiale en Mauritanie :

Si les données recueillies par la mission de la Banque mondiale dans la région du Trarza permettent d'avoir une vue d'ensemble du vécu foncier local, les limites de temps ne lui ont pas permis d'accorder la même attention aux régions du Brakna et du Gorgol. Volontairement, nous insisterons davantage sur l'état des lieux dans ces dernières.

Comme les techniciens nous l'ont confirmé, le principal problème qui se posait au projet de la Banque mondiale chargé des aménagements hydro-agricoles dans le Gorgol en 1989 c'était de trouver des concessions rurales au bénéfice des groupements villageois, en vue réaliser leurs périmètres. Lorsque les demandes de concessions étaient faites par les autochtones, le Gouverneur les refusait, systématiquement.

Seule l'intervention d'un expert de la Banque venant de Washington a permis de débloquer les dossiers portant sur les périmètres de la mare de Koundel (60 ha), de Civé III (40 ha) et de Toulel (80 ha) et de les aménager effectivement. Depuis, ce fut la fin des aménagements de périmètres villageois dans la région du Gorgol.

La priorité était alors donnée aux aménagements pour la ré-insertion des mauritaniens rapatriés du Sénégal puis à quelques concessions pour les hommes d'affaires. Il est même arrivé que des périmètres villageois dont les études étaient terminées et qui n'attendaient donc que d'être réalisés soient affectés à des hommes d'affaires: ainsi un périmètre de 40 ha, aux environs de Kaëdi, a-t-il été cédé à un responsable de l'Union des Banques pour le Développement.

En mars 1990 une mission de la Banque mondiale, comprenant des experts du siège et de la représentation en Mauritanie, se rendit à Kaëdi. L'objet essentiel de cette mission consistait à inspecter les aménagements réalisés par des promoteurs privés mauritaniens.

Ils visitèrent l'aménagement familial tenu par la famille WANE à Jowol. Sans aide aucune, la famille pratique du maraîchage et de la culture d'arbres fruitiers sur 12 ha, avec des résultats particulièrement intéressants.

Ils se rendirent ensuite dans l'aménagement de ... Ce périmètre a été littéralement arraché des ressortissants de Néré, à proximité d'une forêt. Les canaux ont été réalisés par la SONADER, les tuyaux et les accessoires fournis par la SONADER, la motopompe "prétée" par la SONADER...

Certains membres de la mission exprimèrent leurs sentiments de révolte en traitant ces "promoteurs" de truands, de voleurs des biens de l'Etat. D'autres par contre, tentèrent de légitimer un tel état de fait en disant: "de toutes les façons, dans tous les pays du monde ce fut une première phase nécessaire de l'accumulation primitive du capital."

Ces derniers ajoutèrent les commentaires suivants: "Depuis dix ans nous avons poussé le gouvernement sénégalais à s'engager dans la privatisation de l'agriculture irriguée, en le soutenant substanciallement. Sur les 3000 ha irrigués, moins de 200 ha l'ont été par les privés... Or, en Mauritanie, ayant appliqué la même politique de 1987 à 1989, nous avons permis aux privés mauritaniens d'aménager 16000 ha ... Pour nous c'est un miracle ! Cela ne s'est jamais produit dans un pays africain. Nous souhaitons que cela fasse tâche d'huile... Les promoteurs mauritaniens ont quelque chose à apprendre aux hommes d'affaires africains."

Les enquêtes menées auprès des techniciens du développement rural au Brakna et au Gorgol attestent que de Boghé à Sori Malé, le long du fleuve, toutes les terres ont été concédées ; il en est de même de toutes les terres du Gorgol se situant sur la bordure du fleuve de Kaëdi à Koundel.

De nombreux conflits en ont résulté et il serait fastidieux de les citer ici. Mais leur développement attint une gravité telle que des populations mauritaniennes furent expulsées et leurs terres accaparées, comme à Diao Réo, à Ranéré et à Beylan dans les environs de Boghé.

Pour toutes ces raisons et dans la mesure où, comme le confirme le rapport de la Banque mondiale, la réforme foncière mise en oeuvre au Trarza ne tient pas compte des besoins et des préoccupations des populations locales, ne les associe nullement, ne permet pas à la justice d'exercer son rôle de manière indépendante et équitable, et envisage les questions liées à l'environnement avec dédain et sur des bases autoritaires, il est permis de s'interroger sur sa pertinence.

Il ne s'agit nullement, en ce qui nous concerne, de nous opposer à la politique de promotion des opérateurs privés, mais de l'envisager dans la même perspective que les auteurs du rapport, c'est-à-dire suivant une démarche qui garantisse la présence de l'ensemble des acteurs (en particulier les populations locales) ; une démarche qui permette la concurrence libre, émulative et autant que possible complémentaire entre ces acteurs ; enfin, une démarche qui n'aboutit point aux affrontements sanglants et à caractère ethnique dont le bassin du fleuve Sénégal a été le théâtre mais assure le pluralisme et la paix sociale indispensable à toute entreprise de développement durable.

Voilà pourquoi, malgré tout le respect que nous devons aux auteurs du rapport de la Banque, des collègues dont le professionnalisme et la probité intellectuelle ne font l'ombre d'aucun doute à notre niveau, nous n'avons pas compris qu'ils n'aient point remis en cause l'option ou, tout au moins, les pratiques exclusivement privatistes de la réforme foncière mise en oeuvre en Mauritanie.

Nous nous interrogeons sur le bien-fondé de leur hypothèse de travail : "Nous tenons à préciser ... que nous avons accepté comme hypothèse de travail les deux principes qui inspirent la législation foncière en vigueur en Mauritanie, à savoir : l'abolition des droits fonciers traditionnels ; l'individualisation des droits fonciers." (Page 10) Ces principes, étant donné les graves conséquences largement décrites ou évoquées dans le rapport demeurent-ils, malgré tout, acceptables ?

Peut-être pourrait-on trouver un début de réponse dans l'explication donnée par les auteurs sur la raison de l'absence de propositions de solutions aux questions foncières liées aux expulsions de populations mauritaniennes : "Nous ne proposons pas de solutions parce que nous pensons que ce domaine n'est pas de notre compétence et relève du ressort exclusif des autorités mauritaniennes." (Page 35)

Malgré les passions que les événements d'avril-mai 1989 et leurs prolongements soulèvent, il nous semble qu'il existe des pistes qui, en rapport avec les questions foncières évoquées, permettraient de surmonter les difficultés du moment, en tenant compte des intérêts de toutes les parties prenantes. Deux d'entre elles sont capitales :

- accorder le droit prioritaire et non-exclusif aux populations locales pour l'accès aux terres et aux ressources naturelles de leurs terroirs ;

- garantir la possibilité pour l'ensemble des acteurs, y compris les populations allochtones et les opérateurs privés, de participer, sur des bases consensuelles, à la mise en valeur des régions concernées ;

Le projet foncier, initié par la Banque mondiale et soutenu par d'autres bailleurs, soulève des problèmes d'éthique qu'il serait moralement difficile de passer sous silence. La compétition pour le contrôle et la gestion des terres dans le Trarza a conduit à des débordements sanglants qui ont coûté la vie à un millier de citoyens mauritaniens, au moins. Il en est résulté surtout des occupations de fait des terres, qualifiées de "sauvages" par les auteurs du rapport de la Banque mondiale.

Or le projet se fixe pour objectif de "régulariser" ces "occupations sauvages de terres". C'est-à-dire légaliser la spoliation des terres, obtenues sous la contrainte et ayant entraîné mort d'hommes. En dehors des pistes évoquées plus haut, les mauritaniens, les sahéliens, les décideurs et leurs partenaires de tous les horizons, devraient être conscients qu'il s'agirait là d'un précédent dangereux, ouvrant la voie à tous les abus, qui ferait jurisprudence et agraverait les dangers de conflits inter-communautaires violents au Sahel.

2.10. Une expérience digne d'intérêt : Shilaah Lahmiir :

Shilaah Lahmiir est un campement moyen de la région du Brakna dont le chef-lieu est Aleg, situé dans les environs de Magta-Lahjar. Ses habitants appartiennent à la tribu des *Taagat*, l'une des plus importantes de Mauritanie de par son nombre. Depuis une quinzaine d'années, les habitants de Shilaah Lahmiir, bravant l'opposition de l'administration (centrale et locale), développent une expérience originale de gestion de leur patrimoine foncier⁵.

Sous le régime colonial une retenue d'eau fut construite, permettant ainsi de pratiquer des cultures de décrue sur des centaines d'hectares. La famille qui exerçait le rôle religieux prépondérant, représentait alors la tribu auprès des autorités coloniales : c'est donc en son nom que la retenue et les terres qu'elle permettait de mettre en valeur furent enregistrées.

Durant les années éprouvantes de la sécheresse (1970-1973), un profond mouvement social de remise en cause de la tutelle de la famille maraboutique dirigeante vit le jour. Ce mouvement mit en branle non seulement les anciens esclaves (*h'raatiin*) mais aussi la grande masse des anciens maîtres - y compris des membres ayant des liens de parenté avec la famille dirigeante. Non seulement les femmes participèrent au mouvement mais ce dernier fut également soutenu par les personnes âgées.

La majorité des membres de la tribu, mettant à contribution les dispositions de la loi, créèrent une coopérative. Le mouvement culmina avec l'adoption d'une charte foncière écrite, reconnaissant le droit égal à la propriété pour les anciens maîtres et leurs anciens esclaves, pour les hommes et les femmes. Dans les sociétés nomades mauritaniennes, fortement marquées par l'injustice sociale nourrie par les pratiques esclavagistes anciennes, ce fut une véritable révolution.

L'ensemble des tribus du Brakna et des régions voisines (le Tagant par exemple), l'ensemble des confréries religieuses mauritaniennes, les courants d'opinion et les organisations politiques, se trouvèrent dans l'obligation de prendre position : pour ou contre le maintien du statu-quo social ; pour ou contre les réformes entreprises par les populations *Taagat*. Bientôt vingt ans que les antagonismes durent, que les reculs, les progrès et percées significatives alternent. Malgré tout, nul ne saurait dire avec certitude qui l'emportera.

3. L'EST ET LE CENTRE DE LA MAURITANIE :

Il s'agit là des régions où se concentrent l'essentiel des activités pastorales de la Mauritanie. Depuis plusieurs décennies, l'élevage, nomade, puis semi-nomade, continuent de connaître de profonds changements : il subit une concurrence de plus en plus importante de l'agriculture, tandis qu'on assiste à une sédentarisation croissante des populations locales.

Deux œuvres majeures ont été consacrées à l'étude du milieu et des hommes de ces régions

⁵. Pour plus de détails consulter : Boubakar M. BA : "Les problèmes agraires et la question de l'esclavage en Mauritanie : l'exemple des *Taagat* du Brakna". Mémoire de DEA, Centre d'études Africaines, Paris, 1984-1985.

et, depuis deux décennies, demeurent les références majeures en la matière : la thèse d'Etat de Charles TOUPET⁶ et la thèse de troisième cycle de J.P. HERVOUET⁷, toutes deux soutenues en 1975.

3.1. "La sédentarisation des nomades en Mauritanie centrale sahélienne" :

3.1.1. Les traits les plus marquants de la thèse de Charles TOUPET :

A la lecture de la thèse de M. TOUPET, ce qui frappe de prime abord c'est la précision de la description physique du milieu, de sa végétation, permettant de mesurer la profonde dégradation subie par l'environnement : "La fréquence des nappes alluviales, l'importance saisonnière des oueds confèrent à la Mauritanie centrale des possibilités d'aménagement que la rigueur du climat ne pouvait autoriser. Non seulement l'élevage et la culture de décrue en sont fortement favorisés, mais aussi la culture du palmier-dattier ..." (Page 15)

En même temps, Charles TOUPET fit preuve d'un esprit de prospective dont les prévisions sont largement confirmées par les réalités du moment : "La crise que connaît la société nomade de nos jours se traduit par une vague de sédentarisation d'une ampleur sans précédent et qui pose, pour le devenir de la Mauritanie, de redoutables problèmes... Or la sédentarisation spontanée des nomades ... entraîne ... une consommation fortement accrue en eau, et, si l'on n'y porte remède, une dégradation accélérée du maigre couvert végétal à un moment où l'analyse des données climatiques dont nous disposons - insuffisantes, certes, pour autoriser des affirmations péremptoires - semble néanmoins confirmer la continuation du dessèchement posthéolithique." (Pages 7 et 8).

3.1.2. Les pratiques foncières en Mauritanie centrale :

Charles TOUPET en présente une description succincte mais précise : "Les terres mises en culture sont l'objet d'une double appropriation. Elles sont la propriété éminente d'une collectivité tribale ; mais elles sont partagées par le soin du chef de la collectivité en parcelles concédées aux chefs de famille." (Page 257).

Qu'arrive-t-il lorsque les crues s'avèrent insuffisantes ?

"En raison des variations interannuelles des précipitations, le partage des terres est refait chaque année après le passage de la première crue. Malgré la sagesse de ce système, il arrive que, au cas où les crues suivantes s'avèrent insuffisantes à féconder l'ensemble des lots, le propriétaire d'une parcelle marginale soit contraint de demander un lopin de terre à un voisin plus favorisé, ce qui lui est accordé moyennant le versement du quart de la récolte qu'il fera. En principe, une zone de terrains de culture appartenant à une collectivité, seuls les membres de cette collectivité ont le droit de recevoir et de cultiver une parcelle concédée. Un étranger

⁶. "La sédentarisation des nomades en Mauritanie centrale sahélienne."

⁷. "Les éleveurs de la Mauritanie centrale méridionale".

qui veut défricher doit donc demander l'autorisation au chef de la collectivité et, en cas d'acceptation, ce qui est de plus en plus fréquent, s'engager à lui verser le dixième de sa récolte." (Page 257)

Jusqu'à nos jours il a été souvent question de servage, voire de pratiques esclavagistes en Mauritanie. Cela se reflète-t-il dans les pratiques foncières de la Mauritanie centrale ? Voici ce qu'en rapporte Ch. TOUPET : "Le chef de famille qui a reçu une parcelle à mettre en valeur peut confier ce soin à un hartani : les modalités de cette location de terrain varient selon les régions : ... au Tagant c'est le cultivateur qui fournit la semence, aussi reçoit-il les 9/10^e de la récolte tandis que le propriétaire n'en perçoit que le 1/10^e. ... l'exode, puis la libération des esclaves, la désagrégation des liens sociaux ont incité de nobles à cultiver eux-mêmes leurs propriétés."

"Le partage est généralement fait sur la base de la plus stricte égalité mais des circonstances historiques peuvent donner naissance à des partages préférentiels." (Page 257).

3.1.3. Le cas particulier des palmeraies :

En Mauritanie, la région du Tagant est réputée pour la qualité de ses dattes, fort prisées par les connaisseurs, du fait des pratiques diététiques, voire curatives, liées à leur consommation. C'est dans ces palmeraies que le droit foncier de l'arbre a été élaboré avec le plus de munitie.

Les pratiques les plus répandues tendent sinon à exclure toute cession de palmeraies en dehors des membres de la collectivité tribale, tout au moins à la rendre exceptionnelle : "L'importance des palmeraies dans la société maure fait que les coutumes qui régissent la propriété collective ou individuelle des terres cultivables sont appliquées avec une rigueur beaucoup plus implacable que pour les champs de décrue. Si certaines tribus comme les Kounta acceptent exceptionnellement de vendre une parcelle de palmiers à un étranger, les tribus spécialisées dans la phéniculture de longue date s'y refusent absolument... Afin de protéger les droits de la collectivité et d'empêcher un étranger d'accéder à la propriété, ces tribus ont pris l'habitude de transformer leurs palmeraies en biens *habous*." (Page 274).

Qu'est-ce qu'un bien *habous* ?

"En droit musulman "la constitution de *habous* est un donation d'usufruit faite à perpétuité au profit des pauvres ou de fondations religieuses ou d'utilité générale déterminées par le Constituant qui immobilise la chose *haboussée*. Le fonds reste sa propriété mais il est inaliénable et demeure séquestré pour assurer l'attribution des fruits au bénéficiaire." (Page 274).

La pratique du *habous* n'est pas sans poser quelques problèmes d'entretien des palmeraies régies par ce statut - problèmes analogues à ceux liés à l'exploitation des ressources communes, généralement livrées à des prélevements destructeurs : "Bien qu'une clause stipule généralement que l'usufruitier doit mettre de côté les ressources nécessaires au bon entretien de la palmeraie, il est avéré que les palmeraies *haboussées* sont assez mal entretenues." (Page 275).

Pour remédier à de telles situations le droit musulman prévoit : "La *jemaa* peut forcer l'usufruitier à payer, par exemple, un *hartani* pour assurer le bon entretien de ses palmiers."

"Mais une difficulté juridique surgit alors. Si un usufruitier fait appel à un *hartani*-complanteur, il doit lui offrir au bout de 5 ans la moitié de ce qu'il a planté en toute propriété ..." (Page 275).

Pour écarter ou limiter cette éventualité, la *shari'a* musulmane lui applique le droit de préemption, prévu pour les biens indivis : "La protection de la propriété tribale est encore assurée dans le cas de l'indivision, situation assez rare en raison de la généralisation des *habous*... Cette pratique a pour conséquence que si un propriétaire en indivis veut vendre, ses copropriétaires ont un droit de préemption opposable à toute prétention en provenance d'un étranger." (Page 276).

"Ce droit de préemption joue également dans le bail à complant : si au terme des cinq années prévues par le contrat, le propriétaire ou le complanteur veut vendre sa part, il doit le faire de préférence en faveur du second."

"Le bail à complant est l'un des principaux contrats de culture qui lient un propriétaire terrien et un cultivateur (généralement, un *hartani*). Il impose au propriétaire de fournir le terrain et les puits et au *hartaani* d'apporter les plants ; dès que les palmiers produisent ... la palmeraie est divisée en deux lots égaux ..." (Page 276).

Enfin, les cultures sous palmiers sont régies par un statut particulier : "Un troisième contrat est afférent aux cultures sous palmier ... Le *hartani* assume l'ensemble des travaux ... Parfois il conserve toute la récolte de blé et d'orge ... Parfois, surtout au Tagant, le travailleur n'a droit qu'à la moitié de la récolte. La diversité de ces contrats et des modalités de rémunération ne fait que traduire les aspects très variés que revêt l'aménagement des palmeraies." (Page 277).

3.2. Les pratiques foncières nouvelles dans les palmeraies du Tagant :

Suite aux conséquences néfastes de la sécheresse des années 1968-1973, accentuées par celle de 1984, les possibilités de survie se sont considérablement rétrécies. Dans les palmeraies du Tagant on assista à l'aggravation du phénomène de l'ensablement qui, selon les évaluations les moins pessimistes, aurait concerné au moins 40 % des palmiers dattiers de la région.

La baisse de la nappe phréatique fit tarir l'eau des puits, la repoussant au dessous de la roche, rendant inopérant les moyens d'exhaure traditionnels. Il fallait désormais recourir aux forages ou, tout au moins, à l'emploi de la dynamite - méthode dangereuse et hors de portée du *hartani* local.

C'est dans de telles circonstances qu'est née l'Union Générale des Coopératives du Tagant (UGCT) qui allait être le principal instrument pour surmonter les difficultés du moment. Constituée en 1984, elle marque l'émergence du mouvement paysan et l'exercice de son contrôle sur le mouvement coopératif jusqu'alors sous la coupe des notabilités locales.

Le principal obstacle auquel l'UGCT se heurta fut le problème foncier. De sa capacité à le surmonter en introduisant des rapports nouveaux, susceptibles de convaincre les propriétaires et d'emporter l'adhésion des paysans producteurs allait dépendre l'avenir du mouvement paysan coopératif. En effet, comme toutes les bonnes terres sont possédées et mises en valeur, il s'agissait alors de trouver des réponses viables à deux questions essentielles : comment accéder aux bonnes terres ? Quel contrat serait acceptable pour les propriétaires et les coopératives ?

Pour les propriétaires (généralement des commerçants, des fonctionnaires et des petits producteurs individuels), il n'est pas question de vendre les terres mais uniquement de les louer. A quelles conditions, eu égard aux pratiques locales ? Ces dernières consistaient alors en ceci :

- lorsqu'il entretient une palmeraie, le paysan, généralement un *hartani*, dispose du droit de cultiver de l'orge et du blé sous les palmiers et de jouir entièrement des récoltes. Il dispose, en outre, d'un régime de dattes par palmier et par an ;

- le propriétaire est tenu de fournir au paysan une corde, un *dëlu* ou instrument pour puiser, et des semences d'orge et de blé ;

- moyennant le droit à la moitié de la récolte des céréales sous palmiers, certains propriétaires subviennent à la subsistance du paysan⁸.

Etant donné ces conditions et le volume des investissements à consentir, l'UGCT a dû négocier la réadaptation de la tenure traditionnelle des terres. Cette nécessité était rendue d'autant plus impérieuse qu'il fallait non seulement rentabiliser les projets mais aussi assurer leur pérennité.

L'UGCT et les propriétaires parvinrent à un accord par lequel les coopératives réhabiliteraient les palmeraies et jouiraient entièrement de leur production pour récupérer les investissements consentis. Dans la mesure où la *shari'a* islamique prévoit un bail n'excédant pas dix ans, il fut convenu d'évaluer la réhabilitation au terme de la première décennie et, au besoin, de signer un nouveau bail pour une durée d'un an, renouvelable.

L'UGCT a signé également des contrats de plantation de palmiers sur des terres vierges. Dans le cas où elle assume seule l'opération, elle partage la nouvelle palmeraie en parts égales avec le propriétaire. Si ce dernier participe à la mise en valeur, des conditions plus avantageuses lui sont consenties en fonction de l'importance de sa participation. C'est ainsi donc que l'UGCT est devenue propriétaire.

Il y a un engouement chez certains propriétaires pour devenir membres des groupements coopératifs. Dans ce cas, ils bénéficient de la part de la production due au propriétaire et du revenu du paysan producteur.

⁸. Dans le premier cas décrit plus haut, le paysan, par déférence, offre deux à dix *moud* au propriétaire. C'est ce qu'on appelle *l'kisra*. Le paysan compense son geste en soutirant, de temps en temps, du thé et du sucre au propriétaire.

L'UGCT a apporté une certaine sécurité foncière, surtout pour les petits producteurs sans terres. Avant sa naissance, les quelques groupements qui menaient une activité réelle - par opposition aux groupements fictifs - travaillaient dans les mêmes conditions foncières que les paysans individuels et étaient exposés aux mêmes risques : ils étaient donc susceptibles d'être expulsés à tout moment par les propriétaires. On cite souvent l'exemple du groupement de L'Beydiya qui, après cinq ans de travaux intenses, a perdu toute possibilité de jouir du fruit de son labeur.

L'UGCT a tiré aussi parti des dispositions positives de la tenure traditionnelle, en particulier la clause relative à la participation du propriétaire à la subsistance des producteurs durant les travaux : une aide en nature contribue ainsi à nourrir les membres des groupements engagés dans les contrats décrits précédemment.

3.3. "Les éleveurs de la Mauritanie centrale méridionale" :

La thèse de J.P. HERVOUET est, sans aucun doute, l'oeuvre majeure portant sur les pratiques de l'élevage en Mauritanie. Nous allons essayer d'en exposer les éléments essentiels, en rapport avec le foncier, la gestion des pâturages et des parcours.

3.3.1. Une perspective historique :

En partant des particularités des groupes humains en présence et de leur évolution, J.P. HERVOUET nous livre une description dynamique et vivante des genres de vie et de l'occupation de l'espace par les populations concernées : "Les différents groupes humains ont chacun leur propre système de contrôle de l'espace, notamment à travers le pouvoir foncier. Ces peuples ont en effet connu par leurs origines différentes, des vicissitudes historiques variables et se sont rencontrés, voire heurtés à l'intérieur du champ géographique ici concerné. L'administration coloniale, ou mieux, les administrations coloniales auxquelles ils ont été soumis ont fortement influencé l'évolution de leurs droits fonciers. L'aboutissement de changements tant internes qu'externes, déterminent aujourd'hui des types de contrôle foncier profondément liés aux pouvoirs politiques propres des différents groupes." (Page 106)

3.3.2. Des règles et pratiques foncières locales :

J.P. HERVOUET expose ainsi le principe de base de la tenure foncière locale : "La création d'un point d'eau donne droit d'usage et de propriété sur les terres cultivables et les pâturages qui en dépendent, à la tribu qui l'a conçu. Cette dernière peut alors accorder le droit d'utilisation de celui-ci à un autre groupe, qu'il soit tributaire ou non, notamment en période de sécheresse, mais cette recommandation du Coran n'est pas une obligation." (Page 108).

Qu'est-il advenu de ce principe dans la réalité ?

"La force des armes pour les groupes guerriers et celle de l'organisation pour les religieux ont permis aux groupes les plus puissants de s'emparer des pâturages et de modifier la carte d'utilisation de ceux-ci. Cette appropriation de fait des terrains de parcours a entraîné l'appropriation des points d'eau qui s'y trouvaient, et par là des terres de culture en dépendant, l'orthodoxie du droit sunnite étant en l'occurrence quelque peu malmené." (Page 108).

Les vicissitudes historiques ont marqué les pratiques foncières locales : "Ainsi, lors de la colonisation française, les terres de culture du pays Maure dépendent-elles des tribus qui dominent les terrains de parcours les englobant ainsi que les points d'eau, quelle que soit leur nature, où sont installés les tributaires. Dans ce système, il n'existe pas d'appropriation individuelle, mais deux niveaux de propriété collective. Les terres de culture, les points d'eau et les pâturages sont la propriété éminente de la collectivité tribale. Le chef de celle-ci a le rôle de partager l'espace en parcelles concédées aux chefs de clan ou de famille, qui eux-mêmes peuvent répartir la terre et l'eau entre les tributaires. La mobilité tribale a pour conséquence de modifier constamment les cartes de propriété aux différents niveaux considérés. Même en période de grande stabilité politique et tribale la répartition des terres entre les familles varie chaque année afin de ne pas défavoriser telle ou telle fraction en raison des variations climatiques. Le partage des terres cultivables se refait normalement chaque année après la première crue des oueds." (Page 108).

C'est dans ce contexte que les possibilités de location sont offertes aux personnes n'appartenant pas à la collectivité tribale, suivant des conditions particulières : "La location à un étranger est permise mais nécessite l'accord du chef de la collectivité, garant de la défense des intérêts de l'ensemble du groupe. La location à un membre de la collectivité même entraîne le paiement par le locataire du quart de la récolte obtenue sur les terres qu'il a obtenues en sus de celles concédées par le groupe. Les Maure ont ainsi pu imposer des droits et redevances très élevés aux groupes cultivateurs noirs sous leur dépendance durant la période précédant la colonisation. Les Idawaïch, dominant le Guidimakha grâce à la puissance de leurs armes, exigeaient de lourds tributs de la part des Sarakholé qui s'étaient réfugiés vers le sud, tandis que le Gorgol était à peu près vide de cultivateurs non arabisants."

3.3.3. L'impact particulièrement notable du régime colonial sur les pratiques foncières locales :

D'un territoire à l'autre, suivant les données politiques et sociales propres à chaque groupe humain en présence, des différences notables se présenteront :

- Au Guidimakha "... la "pacification" va entraîner le retour vers le nord, vers le Tagant des groupes Chrattit dominants ... Cette "pacification" va aussi entraîner la venue de nombreux immigrants, dont les Peul, et le droit foncier Sarakholé, basé sur la simple présence ancienne du groupe et sa force politique, se heurtera aussi bien au droit français qu'au droit musulman basé sur l'effort." (Page 109).

Les Sarakholé "... se verront privés du droit de prélever des tributs sur les terres défrichées par d'autres groupes... Dans cet ensemble territorial, l'administration française favorisa donc les groupes cultivateurs quels qu'ils soient au détriment des maîtres traditionnels de la terre." (Page 110).

- Au Gorgol, dans les Agueïlatt et le Nord Guidimakha : "Au moment de la conquête française, les Idawaïch dominaient le Gorgol, les Agueïlatt, le nord du Guidimakha et l'Aftout de M'Bout. Le reflux des Oulad Ely partis en dissidence va laisser au Gorgol et dans les Agueïlatt, une majorité de tributaires et de Haratin..." (Page 112).

"Les Agueïlatt - subdivision de Monguel - ... des terres sèches trouées de quelques zones d'épandage d'oueds ... C'est le domaine de l'éleveur, et non plus du cultivateur. L'appropriation du sol y est beaucoup moins stricte ..." (Page 112)

"Ces Agueïlatt restent une exception en pays Maure, caractéristiques d'un pays sans groupes puissants capables politiquement d'unifier l'espace par une organisation unique." (Page 113).

L'indépendance n'introduira pas des changements fondamentaux : "L'indépendance va, en grande partie entériner les décisions et les immatriculations de terrains de culture effectuées durant la période coloniale." (Page 115).

3.3.4. La lente pénétration des *Fulbe* :

J.P. HERVOUET la décrit ainsi :

"A l'intérieur de l'espace Maure de l'Aftout de M'Bout et des Agueïlatt des groupes peul se sont infiltrés depuis le début du siècle."

"... les Maures n'ont trouvé en face d'eux, qu'une multitude de petites unités politiques, et non pas une force politique puissante et unique lors de la pénétration des Peul dans l'Aftout. Les droits d'installation ont alors été accordés gallé par gallé, ou petits groupes par petits groupes, qui, chacun indépendant des autres, payait redevance aux maîtres de l'espace, c'est-à-dire, aux Chrattit et aux Tadjakant."

J.P. HERVOUET en concluera : "Nous verrons en troisième partie, que cet Aftout, par le contrôle de l'espace exclusivement Maure qu'il connaît, va se comporter comme un "piège" pour les éleveurs Foulbé Dieri durant la dernière période de sécheresse ... Dans ces conditions de domination politique, d'absence de pouvoir d'organisation de l'espace, les Foulbé Dieri vont voir leur espace de vie singulièrement réduit. Ces groupes antérieurement très indépendants et libres, tant vis-à-vis de toute autorité que de l'espace, vont se figer sur un espace restreint." (Page 137).

Cette assertion nous semble erronée. En effet, en étudiant l'histoire de l'occupation de l'espace dans ces régions depuis plusieurs siècles, l'on se rend compte que c'est la réduction des possibilités de survie, l'accroissement démographique (humain et animal), l'aggravation de la compétition pour l'accès aux ressources naturelles, ainsi que les limites des possibilités migratoires, qui seront déterminants.

Lorsque, durant les siècles précédents, sous la poussée des éleveurs nomades Berbères et Arabes du Nord, Sooninke, Seerer, Wolof et Haal Pulaar'en avaient la possibilité de migrer pour occuper d'autres espaces propices à leurs activités économiques, malgré les heurts violents, ils ne manquèrent pas d'y avoir recours.

J.P. HERVOUET ne le confirme-t-il pas implicitement en affirmant : "L'ensemble de la population continue à osciller suivant les saisons mais, sur un espace restreint à l'intérieur duquel la terre a pris une importance qu'elle n'avait pas." (Page 139) ?

Malgré tout, HERVOUET persiste dans l'approche culturaliste et politique de la gestion des ressources naturelles :

"L'espace vécu des Foulbé Dieri découle donc de deux phénomènes :

- un choix culturel au départ ;
- une absence de forces politiques face aux Maure ensuite." (Page 141).

"Où que ce soit, les rapports politiques inter-ethniques restent essentiels et c'est à travers eux que se découvrent les différentes possibilités d'utilisation de milieux écologiques variés ... Ces cas de contacts inter-ethniques et culturels semblent donc montrer que le genre de vie ne doit pas grand chose aux conditions naturelles, mais qu'il est une réponse culturelle à l'environnement géographique englobant conditions écologiques et politiques." (Page 152 et 153).

"Ce sont alors les groupes qui ont la vision la plus large des éléments écologiques constituant l'espace, qui bénéficient du niveau économique le plus élevé, tandis que cette "vision" est plus un phénomène culturel et politique qu'une "donnée" imposée par le milieu naturel." (Page 217).

Sans aucun doute, les facteurs culturels et politiques jouent un rôle essentiel dans la gestion des ressources naturelles et les questions liées à l'environnement. Mais, en même temps, ce sont des facteurs parmi tant d'autres : la nature des sols, le climat, la pluviométrie, le régime social en présence, la démographie, etc...

Dans des conditions déterminées, l'ensemble de ces facteurs s'ordonnent suivant une hiérarchie dans laquelle les uns sont principaux et les autres secondaires. Dans d'autres conditions, cette hiérarchie ne peut manquer de changer : d'où l'importance primordiale de la description des conditions concrètes pour expliquer une situation déterminée.

HERVOUET, faute d'avoir usé de cette approche, a manqué de prospective et généralisé une situation particulière. Ainsi, l'élevage nomade et semi-nomade ont-ils constitué, historiquement une bonne réponse aux conditions écologiques du Sahel mauritanien. Mais, de nos jours, étant donné les limites objectives des capacités de charge humaines et animales du milieu, si l'élevage semi-nomade est une réponse moins mauvaise que l'élevage sédentaire, il n'en est pas pour autant une bonne réponse aux menaces qui pèsent sur l'environnement et le cadre de vie.

Même si les *Fulbe jeeri* persistaient dans leur vision culturelle de l'occupation de l'espace, même s'ils jouissaient de conditions politiques particulières, susceptibles de leur assurer l'hégémonie politique, les questions nouvelles de survie auxquelles ils sont confrontés exigent des réponses nouvelles qui ne pourront nullement s'affranchir des conditions objectives en présence mais obligatoirement en tenir compte.

3.3.5. Quelques cas singuliers :

- Les *Fulbe waalo* :

"Ainsi, l'espace de vie des Foulbé Walo, cultivateur - éleveur apparaît comme plus vaste que celui des Foulbé Dieri essentiellement éleveurs. Chez ces derniers, la vie tourne aujourd'hui presque exclusivement autour des points d'eau et des pâturages alentours auxquels s'associent quelques maigres cultures de niarwal. Chez les premiers, au contraire, se réalise une association intime entre la terre et les pâturages avec une large ouverture vers le sud lors des transhumances de saison sèche." (Page 143).

- Les *Fulaabe* :

Les facteurs objectifs semblent jouer un rôle déterminant dans le genre de vie des Fulaabe : "Le Karakoro apparaît, par rapport à l'ensemble de la zone étudiée, original à plus d'un titre ... Ce n'est plus le domaine des ragg et des seules nappes alluviales, mais celui du sable et des nappes de pied de dunes qui s'ajoutent à celles des oueds ... Cette zone a donc pu apparaître comme un monde libre aux Foulabé éleveurs soudanais ..." (Page 144).

Pourtant, HERVOUET persévère dans son approche culturaliste de l'environnement: "Indépendants vis-à-vis de l'extérieur, dotés de structures d'encadrement personnelles puissantes, ces Foulabé ont donné de l'espace, l'interprétation la plus large de tous les groupes éleveurs de la Mauritanie centrale sud-sahélienne, profitant des conditions offertes par la nature... L'espace Foulabé organisé à part à peu près égale entre les pâturages, la terre et le puits, entre le seno, l'herbe et l'eau, est un espace qui regarde constamment en avant, vers l'est. Des hommes et des bêtes ont déjà dépassé l'Afollé et sont aujourd'hui installés entre Aïoun el Atrouss et Néma." (Page 148).

Malgré leur "interprétation large de l'espace", les *Fulaabe* ont pu progressé vers l'Est parce que les facteurs naturels et les conditions d'occupation de l'espace le permettaient. C'est pour les mêmes raisons qu'ils "regardent constamment en avant, vers l'est" et non en arrière, vers l'ouest où les conditions sont différentes. Parce que les facteurs naturels et les conditions d'occupation de l'espace ont, de nos jours, subi de profonds changements, leurs possibilités d'expansion, entre autres facteurs, sont considérablement réduites.

HERVOUET ajoute à la page 149 : "Des risques de dégradation de cette large vue se font aujourd'hui sentir, à travers l'affaiblissement des structures sociales liées à l'introduction des lois d'héritage islamique et au développement de l'individualisme."

Face à la détérioration des capacités de charge et à la limitation des possibilités migratoires et d'occupation de nouveaux espaces, ce genre de vie serait-il reproductible même sans l'introduction des lois d'héritage islamique et le développement de l'individualisme ? Il est permis, de nos jours, d'en douter.

- Le Guidimakha :

"... le Guidimakha apparaît comme une zone de sédentarisation des éleveurs ... Les mouvements de troupeaux réduits dans l'ensemble, s'orientent après les récoltes vers les concentrations sédentaires... La société sédentaire demeure dominante, percevant souvent des droits sur les terres cultivées et l'eau utilisée par les éleveurs." (Pages 150 et 151).

J.P. HERVOUET a quelquefois cédé à la "fascination" de certains clichés du genre :

"Si l'occupation essentielle du Haratin est l'agriculture, la seule activité du Beïdane doit être l'élevage." (Page 129).

"Ainsi, chez les Maure, la distance à la terre est un indicatif de niveau social, la terre pouvant apparaître comme un symbole de captivité, tandis que l'ampleur de l'espace réellement perçu utilisé, traduit la force politique du groupe." (Page 153).

Ce cliché tenace a été battu en brèche par les dures années de sécheresse, la destruction du bétail et les nécessités de survie des "Maure", y compris des couches supérieures de la société, les obligeant à recourir à l'agriculture sur les terres inondées par les retenues d'eau.

3.3.6. Sédentarisation et dégradation de l'environnement : l'avenir de l'élevage en question :

Dans la dernière partie de sa thèse, J.P. HERVOUET aborde avec beaucoup de pertinence les phénomènes de destruction de l'environnement liés à la sédentarisation progressive des populations locales :

"Dans cette évolution, tout concourt à accentuer les déséquilibres entre potentialités d'un milieu fragile aux marges du domaine aride, et niveau d'exploitation par les populations. Il apparaît clairement que la désertification n'est pas uniquement un phénomène climatique. Elle est d'abord anthropique : l'action de l'homme favorise la dégradation d'une nature fragile lorsque son emprise est trop lourde, elle ouvre alors le chemin aux dégradations découlant des périodes sèches."

"Par ses fréquents déplacements, l'éleveur nomade obtient une utilisation maximale du potentiel écologique. Par une pression minimale sur celui-ci, il en évite une dégradation irréversible. Il n'en va pas de même en cas de sédentarisation ou de fixation." (Page 230).

Cependant, si J.P. HERVOUET ne prolonge pas ses réflexions pour les porter de la vision prospective pénétrante de Charles TOUPET, il envisage, néanmoins, l'avenir de l'élevage en Mauritanie centrale méridionale :

"... seuls des mouvements vers des zones pouvant recevoir des troupeaux sans entraîner de dégradation du milieu écologique, sont favorables à l'élevage." (Page 282).

"En raison de l'évolution des habitudes de vie et de consommation, l'élevage nomade est aujourd'hui condamné."

"Si le développement de l'élevage sédentaire de type traditionnel est rendu très difficile par l'irrégularité climatique qui caractérise le sahel, il est nécessaire de poser le problème du développement d'un élevage sédentaire à base de cultures fourragères irriguées." (Page 284).

Des réponses anciennes à des préoccupations toutes nouvelles par leurs dimensions et implications ?

4. LE FONCIER DANS QUELQUES PROJETS ET PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT DU CENTRE ET DE L'EST :

Pour voir comment les problématiques foncières sont envisagées dans les projets nous en sélectionnerons les plus importants : le "Projet de développement des oasis" et le "Projet de développement - Elevage II", en particulier le volet associations pastorales de ce dernier.

4.1. Le projet de développement des oasis :

"Les oasis de Mauritanie - atlas statistique", publié en 1985 par le ministère du développement rural, le Fonds Arabe de Développement Economique et Social (FADES) et la FAO, est la référence la plus importante en la matière.

4.1.1. Vue d'ensemble :

L'introduction du ministre du développement rural, si elle insiste sur la fragilité des équilibres "... dramatiquement menacés par l'effet conjugué des activités de l'homme et les insuffisances de l'environnement ... ", ne s'interroge point sur la nature des nappes en présence, sur les capacités de charge des oasis ; cette introduction ne met pas davantage l'accent sur l'aggravation de la compétition pour l'accès aux ressources des oasis et leur contrôle.

Effectuée en février et mars 1984, l'enquête a choisi la méthode "du recensement nominal indirect de toutes les familles exploitantes de chaque oasis sélectionnée", par l'intermédiaire d'enquêteurs "n'ayant pas de formation particulière."

Malgré l'affirmation d'"une certaine transparence sociale des données concernant chaque famille", de la "forte cohérence sociale" qui favoriserait la transparence souhaitée, les résultats de l'enquête méritent d'être traités avec beaucoup de précaution, même si les auteurs nous assurent d'un "ordre de grandeur acceptable."

4.1.2. Le foncier dans le projet de développement des oasis :

L'analyse historique proposée est la suivante : "Les systèmes d'appropriation du sol et l'organisation du travail dans les oasis de Mauritanie ont longtemps reflété les rapports qui s'étaient établis au sein d'un système social complexe et très stratifié. En gros, la terre appartenait en majorité à des lignages nomades qui détenaient le pouvoir politique tandis que le travail agricole était fourni par des sédentaires, assujettis aux premiers par des rapports

inégaux, souvent de caractère servile. Ces rapports entre travailleur direct et propriétaire de la palmeraie étaient régis par des contrats d'association et des contrats de complaint dans le cas des plantations nouvelles. Ces contrats existent aujourd'hui encore mais ils ne reflètent plus les mêmes rapports de domination sociale entre propriétaires et travailleurs." (Page 46).

En quoi consistent les contrats mentionnés précédemment ?

"Les contrats d'association sont établis en tenant compte essentiellement de l'arrosage des palmiers, qui est la principale opération culturale. Cette opération demande, en effet, une large part d'effort humain, compte tenu des moyens techniques existants. Le travailleur associé, qui en est responsable, est rétribué en général sur la base d'un régime de dattes par arbre tandis que les cultures sous palmier sont partagées, selon des proportions variables, entre le propriétaire et le travailleur. Dans le cas des plantations nouvelles, le propriétaire fournit la terre et les rejets, et l'exploitant, son travail. Lorsque la palmeraie entre en production, elle est partagée en deux lots, généralement égaux, l'un revenant au propriétaire, l'autre au complanteur." (Page 46).

Que sont devenues, de nos jours, les clauses ainsi décrites ?

"L'émancipation politique des travailleurs-associés a été un aspect dominant de l'évolution sociale récente dans les oasis. Cette émancipation s'est traduite par une émergence significative d'exploitations familiales, gérées directement par les travailleurs ... C'est ainsi que l'intégralité des cultures sous palmier leur revient en contrepartie de l'arrosage des arbres et qu'une rémunération en argent s'ajoute, ou se substitue plus ou moins complètement, à la rémunération en part de récolte." (Page 46).

Il est remarquable que la situation du *hartani* et son statut sont abordés avec beaucoup de précautions. Par euphémisme on l'appelle "travailleur associé". C'est pourtant, avec l'*aznaga* (ou tributaire) le sujet principal de préoccupation de la recherche sur les problématiques foncières en Mauritanie, singulièrement dans les oasis. Quelle est l'importance des systèmes de production fondés sur l'esclavage ? Sont-ils dominants ou alors s'agit-ils simplement de reliques en voie de disparition ? Les rapports entre le *hartani* et son ancien maître, l'*aznaga* et le propriétaire, sont-ils assimilables au servage ? Autant de questions non posées et démeurées sans réponses.

Suivent quelques développements sur le faire-valoir indirect et le salariat occasionnel.

4.2. Le projet de développement Elevage II : "Programme de généralisation des associations pastorales" - Rapport de synthèse :

Publié en mai 1990, ce rapport est particulièrement riche et instructif. Il permet, d'abord, de procéder à un survol, même succinct, de l'évolution des conditions écologiques sur la majeure partie de la Mauritanie, d'avoir une vue d'ensemble des changements intervenus dans les possibilités de survie agricoles et pastorales offertes, et de se faire une idée sur les genres de vie en présence, sur les échanges locaux, régionaux et même internationaux en profonde mutation.

Ensuite, et surtout, marqué du sceau des hommes de terrain, il surmonte les barrières propres aux idéologues et politiciens pour intégrer avec beaucoup de réalisme les problématiques foncières, révélant ainsi - ne serait-ce qu'implicitement, d'importantes lacunes de la législation mauritanienne.

D'entrée de jeu, la dimension foncière des activités pastorales, suivant une perspective historique, est placée au tout premier plan : " ... sous ce terme d'association pastorale" on entend " ... un groupement d'éleveurs, organisé sur des bases pré-coopératives, ayant, sur la base de liens coutumiers ou actuels, l'usage habituel d'un domaine pastoral, c'est-à-dire des parcours communs ou proches et les mêmes points d'eau." (Page 3).

Abordant le rôle des associations pastorales, un accent particulier est mis sur les questions foncières : "Ces associations, ayant des droits privilégiés sur un domaine pastoral, ont aussi à veiller, par des moyens réglementaires, à la conservation et à l'amélioration de ce domaine et au premier chef à la protection de ses ressources naturelles en eau et en pâturages. A terme, la création des associations devrait dessiner la perspective d'une réorganisation foncière du domaine pastoral."

N'est-ce pas là mettre le doigt sur la non-prise en compte par l'ordonnance foncière et domaniale 83 127 du 5 juin 1983 des problématiques foncières liées au pastoralisme ? En effet, l'ordonnance visée et ses décrets d'application, tournée vers l'individualisation de la propriété avait surtout en vue le foncier urbain et la mise en valeur agricole des terres du bassin du fleuve Sénégal.

Comme il est particulièrement difficile d'envisager une option privative de la gestion des zones de parcours et de pâturage relevant de la maîtrise de collectivités tribales, les auteurs du rapport suggèrent : "Une grande prudence doit être observée en ce domaine car les droits d'usage et les mouvements de transhumance actuels doivent être préservés. C'est par le biais d'une progressive réglementation, en cours d'expérimentation actuellement, que cette réorganisation foncière du domaine pastoral pourra être obtenue." (Page 9).

Suggestions d'autant plus délicates à appliquer que l'ordonnance mentionnée précédemment abroge les pratiques coutumières...

Ayant en vue les particularités écologiques des régions mauritanienes, et donc divers types de problématiques foncières, le rapport propose trois types d'associations pastorales :

- "les associations pastorales (AP) proprement dites sont inscrites dans la zone pastorale et agro-pastorale correspondant à peu près au Sahel mauritanien ..."
- "Les associations pastorales nomades (APN) ... dans les zones où l'élevage transhumant continue à être exercé ... Ce mode de vie a beaucoup regressé en Mauritanie sans pour autant disparaître et une partie non négligeable de l'élevage, surtout de l'élevage camelin, continue à être exercé dans ce contexte."

- "Les associations pastorales villageoises (APV) correspondant à un mode d'organisation associatif de l'élevage dans la région, correspondant à la vallée du fleuve Sénégal et au Guidimakha, où le mode de vie est traditionnellement sédentaire et villageois."

Les auteurs se gardent bien de considérer les villages et campements comme les seules "unités de base" du monde rural mauritanien : "On se contentera ici d'évoquer les principes selon lesquels ces associations (APN) nous semblent devoir être constituées ... La dimension territoriale passe ici relativement au second plan au profit de l'unité d'un groupe humain exploitant traditionnellement une zone de pâturages par l'intermédiaire d'une série de puits."

Abordant la question épineuse de l'avenir de l'élevage en Mauritanie, les auteurs du rapport adopte une approche bien singulière qui ne manquera pas de susciter beaucoup de réserves :

"L'identification des contours de ces associations s'est appuyée sur l'idée que le processus de fixation des populations pastorales en cours actuellement ... est un processus irréversible."

"Même si se perpétuent des mouvements de transhumance dictés par les nécessités de l'élevage, cette fixation doit être prise en compte dans la définition des contours des associations. Elle en définit plus fondamentalement les objectifs."

"Le premier est celui d'une intensification progressive de l'élevage qui est la seule réponse possible à la baisse de production ..." (Page 9).

4.3. Deux notes particulièrement significatives :

Les pratiques de terrains et les lacunes constatées dans la législation foncière et domaniale en Mauritanie ont suscité deux notes anodines mais particulièrement significatives pour les problématiques foncières pastorales :

- "Note sur le statut juridique et règlement intérieur des groupements précoopératifs pastoraux dites "associations pastorales" ;

- "Note sur l'organisaton foncière des associations pastorales" ;

La première difficulté à laquelle se heurtent le projet de constitution des associations pastorales relève des dispositions légales elles-mêmes, comme l'indique si bien la seconde note : "L'Ordonnance 83/127 du 5 juin 1983 portant réorganisation domaniale et foncière et le décret 84/009 du 19 janvier 1984 portant application de l'Ordonnance définissent le régime foncier des communautés d'élevage. Sous ce régime la quasi-totalité du domaine pastoral appartient à l'Etat puisqu'il ne relève pas de la propriété privée et n'est pas réputé avoir été mis en valeur en dehors des puits ou forages réalisés hors des propriétés privées." (Page 1).

Si la constitution des groupements précoopératis d'éleveurs "peut s'appuyer sur ces articles de la loi", la seconde note "souligne la nécessité de les préciser, car, par exemple, l'" ... indivision associée aux droits fonciers des personnes collectives (morales) est surtout applicable, dans l'immédiat, aux terrains de culture ... "

La seconde note soulève bon nombre de difficultés à surmonter parmi lesquelles : "D'un côté des droits mieux définis doivent être reconnus aux éleveurs utilisant habituellement le domaine pastoral, tels qu'ils sont regroupés dans l'Association, pour qu'ils se sentent réellement responsables de son entretien et de sa mise en valeur ... D'un autre côté ... la reconnaissance du droit des tiers." (Page 2).

Les auteurs de la note aboutissent à une appréciation fort pénétrante : "La notion de concession par laquelle l'Etat concède ses droits à des personnes privées ou collectives (morales) et crée les conditions de la propriété privée, est mieux adaptée aux réalités agricoles ou urbaines qu'à la situation pastorale. Elle peut certes préserver les droits des tiers (servitudes) mais elle apparaît beaucoup trop rigide (y compris dans son application) pour ne pas risquer de créer dans la pratique des difficultés insolubles."

Le pastoralisme aurait-il été "oublié" par la législation foncière mauritanienne ? La proposition de la seconde note portant sur "l'élaboration d'un véritable Code pastoral" pourrait le laisser croire.

4.4. Foncier et environnement en Mauritanie :

La direction de la protection de la nature, au ministère du développement rural, a en charge la lutte contre la désertification et l'ensemble des questions liées à l'environnement. Deux documents publiés par ce département procèdent à l'évaluation des actions entreprises, tracent le contour de la politique en la matière et définissent les activités à mettre en œuvre. Nous allons voir la place réservée au foncier dans ces programmes.

4.4.1. "Plan directeur pour lutter contre la désertification - Mauritanie" - août 1986 :

Le bilan dressé révèle une véritable catastrophe écologique : "A l'heure actuelle, la progression de la désertification est estimée à 6 km par an. Sur les 109 millions d'hectares que compte le pays, 15 millions d'hectares étaient considérés comme territoires non-désertiques au début des années 1960 et de nos jours, seulement 1 million d'hectares n'auraient pas été affectés par la désertification ... Les gommeraies qui s'étendaient sur près de 165 000 km² avec des densités de l'ordre de 50-100 pieds/ha ne se présentent plus qu'en peuplements clairsemés ... La RIM autrefois 2^{ème} productrice mondiale de gomme arabique, n'exporte plus ce produit ... *Pratiquement toutes les causes de la désertification sont réunies en Mauritanie.* (Page 5).

Parmi les grands axes de la politique sectorielle prévus par le Programme de Redressement Economique et Financier (PREF) et retenus par le plan directeur il est mentionné : "gérer plus rationnellement les pâturages et les points d'eau" (Page 7). Si le code pastoral figure parmi les actions prioritaires du ministère du développement rural, il est frappant de constater qu'à aucun moment les problématiques foncières ne sont mentionnées, explicitement, comme essentielles pour les besoins de l'aménagement équilibré de l'espace agro-pastoral.

Les seules références explicites au foncier se limitent aux aspects législatifs : "Deux Codes récemment adoptés, le Code foncier et domanial et le Code forestier, revêtent une importance particulière dans le contexte de la LCD." (Page 9).

Ces références exposent, sans esprit critique, les dispositions jugées pourtant inappropriées par la note sur l'organisation foncière des associations pastorales : " ... la teneur de l'Ordonnance (1983) et du décret (1984) portant réorganisation foncière et domaniale concerne l'abolition du régime foncier traditionnel et l'individualisation de la propriété." (Page 9).

Ce constat est d'autant plus surprenant que le Plan directeur mentionne les profondes perturbations subies par les systèmes pastoraux et décrit une situation porteuse de conflits fonciers :

"Depuis que la sécheresse s'est accentuée, dans les années 1960, les systèmes pastoraux traditionnels ont subi de profondes modifications. Les points d'eau ne sont plus la propriété de tribus, familles ou groupes déterminés : tous les éleveurs ont le droit d'y abreuver leurs troupeaux. La désorganisation de la transhumance s'accentue et il semblerait que les pasteurs soient non plus les propriétaires des troupeaux qu'ils conduisent mais les employés de propriétaires (commerçants, fonctionnaires, etc.) installés dans les centres urbains."

"La répartition des points d'eau a été déterminée de façon anarchique, sans que la capacité de charge des pâturages avoisinants soit prise en compte et sans que le droit d'accès à ces pâturages soit réglementé." (Page 9).

Malgré tout, la gestion des pâturages n'a été envisagée qu'à travers des aspects techniques limités : "Dans le domaine de la gestion des pâturages, les efforts ont été limités et essentiellement concentrés sur la création de pare-feu."

Parmi les mesures d'accompagnement retenues certaines soulèvent des questions sans envisager de solutions ou, tout au moins, des directions de recherche : "Les instruments juridiques favorisant la lutte contre la désertification existent (législation foncière, Code forestier), mais il s'avère nécessaire de les adapter aux exigences de la lutte contre la désertification." (Page 21).

Une telle assertion suppose l'identification des dispositions des textes législatifs mentionnés qui seraient inadaptés aux "exigences de la LCD" ; ou, alors, la mise en évidence des exigences nouvelles de la LCD qui gagneraient à être prises en considération par la législation en vigueur. Ce sont, justement, les domaines dans lesquels le Plan directeur est resté cruellement muet.

4.4.2. "Le programme multisectoriel de lutte contre la désertification" (PMLCD) - juillet 1991 :

Contrastant avec les nombreux études, rapports et ouvrages portant sur la Mauritanie et ses ressources naturelles dont nous avons pu prendre connaissance depuis trois décennies, le PMLCD est remarquable par la prudence et la modestie qui entoure les données qu'il livre :

"Les informations sont toutefois insuffisantes pour donner une évaluation, même approximative, des superficies actuelles des gommeraies aménageables ... On ne dispose pas aujourd'hui d'informations d'inventaire fiables et précises sur les potentialités ligneuses" (Page 26).

Abordant l'exploitation des ressources naturelles : " ... bien des informations existent .. mais elles sont souvent assez peu fiables et pas toujours compatibles Avant d'engager une collecte systématique d'informations nouvelles il a donc été envisagé une démarche de mise en ordre des informations disponibles visant à compenser l'insuffisance de fiabilité par la cohérence et la vraisemblance." (Page 37).

4.4.2.1. Le foncier et la sédentarisation des nomades :

Déjà Charles TOUPET et J.P. HERVOUET⁹ avaient abordé la question, le premier suivant une approche prospective plus pénétrante. Si le "Programme de généralisation des associations pastorales - Rapport de synthèse" avait estimé "que le processus de fixation des populations pastorales en cours actuellement ... est un processus irréversible", le Plan directeur de lutte contre la désertification avançait des propositions prenant à contre-pied cette affirmation - tout au moins implicitement - sans fournir une quelconque argumentation : "... éviter toute mesure susceptible d'entrainer une sédentarisation plus importante des éleveurs et multiplier les actions visant à favoriser une plus grande mobilité des troupeaux."

Le PMLCD confirme, quant à lui les prévisions de Ch. TOUPET et celles du "Projet de généralisation des associations pastorales" : "La pression du cheptel sur les ressources naturelles a été encore accentuée par la sédentarisation de près des trois quarts des éleveurs nomades, la population rurale nomade étant passée de 810 000 à 220 000 habitants entre 1970 et 1988."

"Cette sédentarisation a considérablement perturbé l'organisation de la transhumance et a entraîné la dégradation des pâturages dans les zones de concentration, en particulier autour des points d'abreuvement importants et relativement durables (mares et cours d'eau) et autour des agglomérations, où les ressources fourragères commercialisées doivent de plus en plus compenser la diminution des ressources pâturelles." (Page 41).

Par delà les points de vue contradictoires développés par le PLCD (1986) et le PMLCD (1991), il aurait été, d'un point de vue scientifique, fort utile de débattre des rapports entre le foncier et la sédentarisation des nomades, facteur déterminant dans l'évolution des problématiques foncières.

Au demeurant, ce souci semble être partagé par les auteurs du PMLCD : "La déstructuration des sociétés traditionnelles nomadisantes s'est accompagnée d'une dégradation de la gestion de l'écosystème qui ne pouvait plus trouver son équilibre naturel entre besoins et ressources."

"Elle s'est accompagnée également d'un abandon des règles de gestion du patrimoine foncier compliquées par les conflits d'appropriation entre sédentaires d'origine et nomades récemment sédentarisés. Et elle s'est traduite en définitive par la mise en péril du patrimoine écologique." (Page 55).

⁹. Cf, respectivement, page 12 et page 16 du présent document.

Le PMLCD est l'une des rares études à tenter de définir des zones agro-écologiques. Malgré la "mise en péril du patrimoine écologique" par "des règles de gestion du patrimoine foncier", le lecteur sera déçu de constater que les problématiques foncières seront absentes de l'étude des spécificités des zones agro-écologiques en présence :

- la zone aride :

"... une superficie de l'ordre 810 000 km², soit un peu moins de 80 % de la superficie nationale ... 300 000 habitants, soit 16 % de la population nationale, et la densité moyenne y est de moins de 0,4 habitant par km²."

"La seule agriculture qu'on y rencontre est oasis ... ou en cultures de décrue ... de petite hydraulique, amonts de barrages, dépressions et bas-fonds ... (environ 1/3 des superficies nationales). ... L'élevage ... y est essentiellement ... camelot." (Page 57).

- la zone sahélienne Ouest :

"... une superficie de l'ordre de 75 000 km², soit 7 % environ de la superficie nationale ... 360 000 habitants, soit 20 % de la population nationale et la densité moyenne y est de 4,8 habitants au km²."

"Région pastorale de longue tradition (on y rencontre encore le quart de la population nomade totale du pays), elle évolue actuellement vers une association agriculture-élevage (plus ou moins sédentarisé). L'agriculture pluviale y couvrait, en 1988/89, 32 000 hectares (25 % du total national), les cultures de décrue y couvraient 15 000 hectares (17 % du total national) et les oasis 1300 hectares (27 % du total national)." (Page 58).

- la zone sahélienne Est :

"... une superficie de l'ordre 100 000 km² (soit 10 % de la superficie nationale) ... 350 000 habitants, soit 19 % de la population nationale, et la densité moyenne y est de 3,5 habitants au km²."

"La zone sahélienne Est renferme ... près de 50 % des potentialités sylvo-pastorales mauritanienes et héberge près de 110 000 nomades, soit le tiers de sa population totale et la moitié de la population nomade nationale. L'agriculture pluviale y couvrait, en 1988/1989, 75 000 hectares (57 % du total national), les cultures de décrue y couvraient 23 000 hectares (26 % du total national), et les oasis 4 ou 500 hectares (10 % du total national)." (Page 59).

- la zone du fleuve :

"... une superficie de l'ordre de 22 000 km², soit 2 % de la superficie nationale ... 370 000 habitants, soit 20 % de la population nationale, avec une densité moyenne de 17 habitants au km² ... cultures irriguées (près de 14 000 hectares) ... cultures de décrue (22 000 hectares) ... cultures pluviales (23 000 hectares) ... C'est également là qu'étaient les principales ressources forestières, en cours de destruction accélérée." (Page 59).

- la façade maritime :

" ... une superficie que l'on peut évaluer à environ 25 000 km² ... une population voisine de 450 000 habitants, soit le quart de la population totale, avec une densité moyenne de 18 habitants au km²."

"En dehors de la spécificité industrielle de Nouadhibou, les potentialités de développement y sont étroitement liées à la mer ... " (Page 60).

Les paramètres essentiels à travers lesquels les dimensions foncières des problèmes liés à l'environnement pourraient être saisies, étudiées et trouver des débuts de solution ressortent clairement de la description des zones agro-écologiques identifiées.

Traitant des aspects législatifs, le PMLCD recommande : "Une étude analytique des textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection de la nature a mis en évidence la nécessité de mettre en place un arsenal juridique cohérent prenant en considération les changements profonds intervenus au cours des dernières décennies et adapté à la problématique générale de la lutte contre la désertification sous tous ses aspects." (Page 79).

Quelles sont les conclusions les plus importantes de l'"étude analytique des textes législatifs et réglementaires" à laquelle les auteurs se réfèrent ? Quels sont les contours marquants de l'"arsenal juridique cohérent" envisagé ? Ce sont les réponses à ces questions qui auraient dû constituer la substance de ce paragraphe du PMLCD...

5. CONCLUSION :

A plus d'un titre, l'expérience mauritanienne en matière foncière compte parmi les plus instructives au Sahel.

C'est d'abord, et avant tout, celle qui, en quelques années, fut initiée et mise en oeuvre de manière radicale et conséquente, en s'inspirant des recommandations des institutions financières internationales allant dans le sens de l'individualisation du régime de propriété des terres, pour la promotion de l'initiative privée.

C'est ensuite, et surtout, une expérience douloureuse. En effet, elle a révélé jusqu'à quel point l'aggravation de la compétition pour la gestion et le contrôle des ressources naturelles pouvait prendre la forme de conflits inter-communautaires violents. Au demeurant, elle a menacé, plusieurs années durant, de déclencher un conflit armé entre deux pays du CILSS.

Pour toutes ces raisons, il est particulièrement important d'en tirer les leçons les plus significatives et d'en tenir pleinement compte pour l'élaboration de nouvelles politiques foncières au Sahel.

La première lacune de l'expérience mauritanienne réside dans la démarche volontariste et contraignante qui l'a inspirée. Elaborée sans associer les populations concernées, faisant fi des règles et pratiques foncières locales, elle a tenté de s'imposer par la force du bon droit de la puissance publique au lieu de recourir à la persuasion.

La seconde lacune a consisté, en une période caractérisée, pour l'ensemble du Sahel, par l'instabilité et de profonds bouleversements économiques et sociaux, à vouloir définir une législation détaillée et applicable sur une longue période. Très vite cette lacune devait se révéler au grand jour : le décret 84 009 portant application de l'ordonnance 83 127 se révélant compliqué et difficilement appliquable, deux circulaires furent à la base de l'attribution massive des terres. Même les inspirateurs de la nouvelle législation s'interrogeront alors sur la constitutionnalité de telles pratiques.

Se limitant aux préoccupations immédiates liées à la valorisation des terres du bassin du fleuve Sénégal, la législation mauritanienne souffre de l'étroitesse de son champ d'application, lequel semble se limiter essentiellement aux terres irriguées et au foncier urbain. C'est ce qui explique d'ailleurs les critiques les plus pénétrantes qui lui sont adressées par les spécialistes du pastoralisme - ces derniers s'accordant ainsi, de plus en plus, sur la nécessité d'un Code pastoral.

Le souci légitime et fort louable de la privatisation des terres et de la promotion de l'initiative privée aurait pu emporter une adhésion plus large et faire davantage la preuve de son opportunité s'il avait, en même temps, pris en compte les intérêts des autres acteurs économiques, en vue d'assurer la concurrence libre, émulative et autant que possible complémentaire entre l'ensemble des intérêts en présence.

Cela est d'autant plus regrettable que la législation mauritanienne n'a pas eu que des effets négatifs. Elle a offert, effectivement, la possibilité d'introduire des formes de production beaucoup plus performantes et susceptibles d'assurer une plus grande sécurité alimentaire. Ainsi, sur la base de l'initiative privée, en moins de trois ans, les superficies aménagées et mises en valeur ont-elles dépassé toutes les prévisions, la production locale du riz réussissant même à couvrir plus de 30 % des besoins du pays - performances encore inégalées en Afrique de l'ouest.

Enfin, malgré l'importance primordiale des paramètres fonciers dans les questions touchant à l'environnement, ces paramètres sont négligés et, malgré la gravité de la situation écologique de la Mauritanie, le risque est grand de voir ses partenaires interpréter l'élaboration des documents en la matière comme guidée simplement par le souci de drainer des ressources. Ce risque est d'autant plus grand que, comme le souligne le rapport de la Banque mondiale, les questions liées à l'environnement sont traitées avec dédain par les cadres et responsables mauritaniens, dans le meilleur des cas suivant une approche techniciste et répressive qui marginalise les populations locales.

B I B L I O G R A P H I E

1. AFRECOM :

- "L'enquête foncière Trarza (janvier 1990)
- "L'enquête foncière Trarza-Ouest (novembre 1991)

2. Boubakar M. BA :

- "Les problèmes agraires et la question de l'esclavage en Mauritanie : l'exemple des *Taagat du Brakna.*" Mémoire de DEA, Centre d'Etudes Africaines, 1984-1985.

- "Les problématiques foncières dans la vallée du fleuve Sénégal : Revue critique de la bibliographie ; quelques cas institutionnels. Land Tenure Center, octobre 1992.

3. J.P. HERVOUET : "Les éleveurs de la Mauritanie centrale méridionale", Thèse de III^{ème} cycle, Rouen, 1975.

4. Gerti HESSELING, Bernard CROUSSE : "La réforme foncière dans la vallée du fleuve Sénégal en Mauritanie - son impact sur les populations locales" Leiden 1992.

5. Ch. TOUPET : "La sédentarisation des nomades en Mauritanie centrale sahélienne", Thèse d'Etat, Paris, 1975.

6. "Les oasis de Mauritanie - atlas statique", MDR de Mauritanie, FADES, FAO, 1985.

7. "Programme de généralisation des associations pastorales", projet de développement Elevage II, MDR de Mauritanie, Nouakchott, mai 1990.

8. Note sur le statut juridique et règlement intérieur des groupements précoopératifs pastoraux dits "associations pastorales". Projet Elevage II. Non datée.

9. Note sur l'organisation foncière des associations pastorales. Projet Elevage II. Non datée.

10. Plan directeur pour lutter contre la désertification - Mauritanie, MDR, août 1986.

11. Le programme multisectoriel de lutte contre la désertification, MDR, juillet 1991.

A N N E X E 1

TERMES DE RÉFÉRENCE DE LA CONSULTATION SUR LE FONCIER EN MAURITANIE

1. Prendre contact avec les autorités compétentes et les différents partenaires au développement, en particulier les plus impliqués dans les problématiques foncières (5 jours);
2. Faire un inventaire des textes, articles, ouvrages et documents portant sur le foncier en Mauritanie, en dresser la liste, indiquer la localisation et, éventuellement, pour les besoins documentaires du CILSS, photocopier ceux qui seront jugés essentiels. Le consultant pourrait éventuellement faire ses recherches à l'intérieur du pays si des documents y sont disponibles (10 jours).
3. Faire une sélection exhaustive des textes, articles, ouvrages et documents essentiels et en exposer brièvement la quintescence (10 jours).

Dans cette sélection, le consultant veillera, autant que possible, à:

- un équilibre tenant compte des spécificités agro-écologiques, tout en mettant l'accent sur l'Est et le Centre du pays, dans la mesure où la zone du Bassin du fleuve Sénégal sera largement traitée par l'étude du LTC.
- la transversalité du domaine foncier qui touche l'agriculture, l'élevage, la pêche fluviale comme maritime, la cueillette, la chasse...

4. Faire une analyse critique des textes, articles, ouvrages et documents sélectionnés, en s'efforçant de faire ressortir les problématiques soulevées, les solutions préconisées et les lacunes d'ordre pratique. Il est souhaité de mettre un accent particulier sur la gestion des ressources et les conséquences qui en découlent.(10 jours).

5. Rédiger un document de synthèse qui donnera:

- un bilan critique de la revue bibliographique;
- une analyse des enjeux fonciers;
- une énumération et une proposition d'axes de recherche ou tout autre proposition qui sera jugée nécessaire, en vue d'une meilleure participation des populations à la résolution de la question foncière dans une optique d'intégration agro-sylvo-pastorale.(10 jours).

6. Faire des propositions et des recommandations pour l'organisation et l'animation de la rencontre régionale en mettant un accent particulier sur la prise en compte des conclusions du document de la Mauritanie.

7. Faire des suggestions dans le domaine de la décentralisation.