

Étatisation ou individualisation

La réforme foncière mauritanienne de 1983

PENDANT vingt-trois ans, la République islamique de Mauritanie a constitué une exception : jusqu'en 1983, en effet, elle a été le seul pays de l'ancienne AOF à n'avoir pas édicté, comme ses voisins, au moment de l'indépendance ou dans les années qui la suivirent immédiatement, une législation foncière nouvelle. Entre 1960 et 1983, comme conséquence de la loi du 2 août 1960 portant réorganisation domaniale, promulguée quelques mois avant l'indépendance (1), la Mauritanie vécut en matière foncière la coexistence conflictuelle des systèmes juridiques traditionnels et de certains éléments de droit modernes. Ces derniers étaient contenus dans la loi elle-même ou furent introduits comme composantes internes des aménagements nouveaux (2).

Si la loi de 1960 faisait une place qui n'était pas négligeable au domaine de l'État (article 1) et à la possibilité d'expropriation contre juste compensation (article 9), elle ne donnait pas à l'État les outils juridiques suffisants pour appliquer efficacement ces dispositions. La confirmation des droits coutumiers sur la terre par l'article 3 (« Sont confirmés les droits fonciers coutumiers comportant une emprise évidente et permanente sur le sol ») et par l'article 4 ouvrant la possibilité de l'immatriculation pour les droits fonciers coutumiers individuels comportant cette emprise évidente et permanente, prit une telle importance que les autres aspects potentiels s'estompèrent. L'État était réduit à agir dans son domaine composé essentiellement « de terres vacantes et sans maître ». Lorsqu'il voulait intervenir sur les terres coutumières pour y créer des aménagements irrigués — le casier-pilote du Gorgol à Kaédi en est un

exemple devenu célèbre —, il n'avait pas de titre juridique. Il devait sans cesse invoquer l'intérêt national et exhorter les propriétaires à s'y plier. Comme le note S.M. Seck, « en dehors de certains centres urbains, l'État était privé d'un droit réel de propriété foncière. Du fait de la prévalence du droit traditionnel, le pays se présentait comme un ensemble de territoires claniques ou tribaux sur lesquels l'État avait peu d'autorité. Par exemple et jusqu'à ces dernières années, des collectivités traditionnelles revendiquaient encore la propriété des environs immédiats de la capitale mauritanienne » (3). Pour de nombreux observateurs et pour les auteurs d'un travail aussi documenté que *L'étude socio-économique du Bassin du Sénégal* (1980) de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), cette prédominance des droits fonciers traditionnels aboutit à la conclusion — à tort en droit, mais à juste titre dans les faits — que « la rive mauritanienne est marquée par l'absence de droit moderne » (4).

Ce sont les difficultés rencontrées dans l'aménagement de la rive mauritanienne du fleuve Sénégal (zone qui sera quasi exclusivement ici notre objet d'analyse) et les difficultés provoquées par l'extension de Nouakchott (mêlant donc des causes rurales et urbaines (5)) qui ont conduit les autorités mauritaniennes à édicter en 1983 une réglementation nouvelle.

Le contexte institutionnel

En 1976, le Ministère des Ressources hydrauliques notait, à propos du projet de loi portant création de zones d'aménagement rural dont il était question à cette époque : « Il faut un cadre juridique pour l'intervention de l'État ». Les grandes facilités d'intervention de la SAED (Société nationale sénégalaise d'aménagement) sur l'autre rive du fleuve Sénégal, sont enviées : « Le Sénégal, sous

(1) L'indépendance de la Mauritanie date du 28 novembre 1960.

(2) Sur ce dernier point, voir ma contribution « Logique traditionnelle et logique d'État. Conflits de pratiques et de stratégies foncières dans le projet d'aménagement de M'Bagne en Mauritanie » in B. Crousse, E. Le Bris, E. Le Roy ed., *Espaces disputés*, Paris, Karthala, 1986.

(3) S.M. Seck, *Bassin du Fleuve Sénégal. Aspects fonciers et organisationnels dans le développement de la culture irriguée*, Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal, Cellule d'évaluation et de planification continue, document de travail, mars 1985, 147 p. dactyl.

(4) OMVS, Dakar, partie C, VII, 8.

(5) L'histoire de l'urbanisation de Nouakchott du point de vue foncier — c'est-à-dire comment le foncier a interféré et interfère encore avec l'économique, le politique et l'aménagement du territoire — reste encore à écrire. On trouvera cependant de premiers éléments dans J.-R. Fitte, *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*, Doctorat de 3^e cycle, Université Paris-IV, 1975, 266 p., et O. D'Hont, *Les Kébé de Nouakchott, Contribution à l'étude de la sédentarisation en milieu urbain de populations nomades sinistrées*, Doctorat de 3^e cycle, Université Paris-V, 1985, 346 p. (particulièrement pp. 278-310), ainsi que dans les principaux travaux auxquels ces deux auteurs renvoient.

le couvert légal de la loi sur le domaine national de 1964, a donné à la SAED un titre pour toutes les terres du Bassin du Fleuve, de sorte que la SAED est libre de choisir les terres aménageables à garder à son propre nom et celles à attribuer aux communautés. La SONADER (6) et/ou le gouvernement de la Mauritanie sont en train d'étudier une loi sur le domaine national pour donner à la SONADER la même opportunité » (7).

La circulaire du ministre de l'Intérieur aux gouverneurs de région, aux préfets et aux chefs d'arrondissement, datée du 14 avril 1984 (8) et qui commente à leur intention l'ordonnance du 5 juin 1983, révèle aussi un certain nombre de motivations : « L'expérience de la plaine de M'Pourié, de Bogué, de Kaédi et de Foum-Gleita, écrit le Ministre, montre que le mode de tenure des terres constitue une contrainte permanente pour les aménagements hydro-agricoles... Tout citoyen doit pouvoir être titulaire d'un droit réel de propriété foncière, indépendante des propriétés collectives qui dissimulent parfois des liens de dépendance personnelle ». Il s'agit de mettre à profit « l'ensemble des superficies laissées sciemment en jachère par des collectivités oisives se prévalant d'un droit naturel contraire aux exigences d'un État moderne et centralisateur... L'État peut, sans être gêné par les prétentions excessives des dites collectivités, intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire, et réaliser d'importants projets agricoles... Le Domaine de l'État n'a pas été respecté. La loi du 2 août 1960 a échoué dans sa tentative d'asseoir la notion de terre domaniale en raison de la négligence des autorités administratives qui auraient pu, en inculquant cette notion, éviter bien des conflits... La prohibition de certaines formes d'affermage et la monétarisation des rapports contractuels agraires sont de nature à favoriser l'intégration de l'économie nationale actuellement désarticulée à l'instar de celle des pays en développement ». Enfin, « l'individualisation des parcelles permettra aux membres des futures coopératives, substituées aux anciennes collectivités terriennes, de repartir d'une position égalitaire et d'assurer une plus grande rationalité en matière d'utilisation des moyens techniques et financiers consentis par l'État ».

Le Ministère du Développement rural insiste pour sa part sur la nouvelle condition sociale des paysans. La réforme foncière a pour but de lever « les obstacles à l'exploitation de la terre en jetant les bases d'une plus grande justice sociale. Cette dernière mesure a soulevé l'enthousiasme des paysans qui sentent désormais

(6) La SONADER est l'équivalent mauritanien de la SAED.

(7) L.G. Colvin, *Possession de la terre et agriculture irriguée dans le bassin du fleuve Sénégal*, Rapport pour l'USAID, septembre 1981.

(8) Texte non encore publié sous forme imprimée en novembre 1985. Consulté sous forme multigraphiée au Ministère de l'Intérieur.

que leurs droits sont préservés, ce qui leur permet de persévérer dans leur action de mise en valeur des terres... En instaurant le principe "la terre appartient à celui qui la travaille", [la réforme] contribuera sans aucun doute à améliorer les conditions de vie de la population rurale » (9).

Par l'ordonnance du 5 juin 1983, l'État mauritanien cherche donc à se doter d'un cadre institutionnel où puissent entrer ses actions, ainsi que des moyens juridiques nécessaires pour les mener à bien. Il entend intervenir dans l'aménagement du territoire et réaliser des projets agricoles importants sans être paralysé par les prétentions foncières coutumières de collectivités locales. L'achèvement de l'intégration nationale et le plein exercice de sa souveraineté l'exigent. Parce qu'elle a conduit aux résultats contraires, la loi du 2 août 1960 est accusée d'être un des derniers vestiges du colonialisme et d'être antimoderne. L'État veut mettre en valeur toutes les potentialités agricoles du pays, ce qui n'est pas une tâche aisée car règne encore trop fréquemment la mise en jachère ou en défens par les propriétaires traditionnels. Le principe de l'égalité en droit de l'accès à la terre pour tout citoyen est au cœur de la réforme. Devant ce principe doivent disparaître progressivement les inégalités sociales existantes, et notamment les formes de location et de redevances traditionnelles, réputées inégalitaires, ainsi que les pratiques dissimulées de servage qui subsistent malgré la suppression de celui-ci.

Le dispositif juridique

L'article 1 de l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 (10) portant réorganisation foncière et domaniale déclare : « La terre appartient à la nation. Tout Mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte, peut, en se conformant à la loi, en devenir propriétaire, pour partie ». « Le système de la tenure foncière traditionnelle du sol est aboli » (article 3) et « l'individualisation est de droit » (article 6).

L'ordonnance fait la distinction entre les patrimoines fonciers traditionnels, où l'*individualisation* de la propriété privée est désormais possible, et le domaine de l'État, où des *concessions* peuvent être obtenues par des personnes physiques et par des personnes morales. Une troisième catégorie subsiste, celle des *biens immeubles* immatriculés.

(9) *Étude des dossiers de demande de concessions rurales présentés par des groupements précoopératifs*, Nouakchott, Ministère du Développement rural, Direction de l'Agriculture, 12 août 1985.

(10) Pour le texte, voir le *Journal officiel de la République islamique de Mauritanie*, 25^e année, 592-593, 29 juin 1983, pp. 364-366.

L'article 5 dispose que les immatriculations foncières prises au nom des chefs et notables « sont réputées avoir été consenties à la collectivité traditionnelle de rattachement ». Les droits collectifs légitimement acquis sous le régime antérieur, préalablement cantonnés aux terres de culture, « bénéficient à tous ceux qui ont soit participé à la mise en valeur initiale, soit contribué à la pérennité de l'exploitation » (article 6). Pour comprendre ces articles, il faut se rappeler que la loi foncière du 2 août 1960 ouvrait la possibilité d'immatriculation des droits fonciers coutumiers *individuels*, mais pas celle des droits collectifs (11). Plusieurs chefs et notables ont fait immatriculer en leur nom individuel les terres de leur collectivité. L'ordonnance du 5 juin 1983 entend accorder le bénéfice de l'immatriculation à tous les membres de la collectivité.

Qui peut demander l'individualisation et comment celle-ci s'effectue-t-elle ? En principe, peut demander l'individualisation de la propriété foncière tout individu qui appartient à une collectivité ayant des droits coutumiers reconnus sur la terre en question. Préalablement à toute opération de partage, une réserve foncière au moins égale au dixième de la superficie des terres à partager doit être créée d'office par l'autorité locale (article 12 du décret d'application du 19 janvier 1984 de l'ordonnance (12)). Cette réserve est destinée à garantir les droits éventuels des personnes non présentes et non représentées aux opérations de partage, pendant une période de deux ans à compter de l'enregistrement du partage. A l'expiration du délai, cette réserve peut soit être affectée à un projet d'intérêt local, régional ou national, soit faire l'objet d'un partage complémentaire (article 12 précité). Le partage ne se fait pas n'importe comment dans les terres où se pratiquent des cultures de décrue : les parcelles individualisées doivent être perpendiculaires au cours d'eau ou au barrage (article 19 du décret).

Toute collectivité qui exprime le désir de conserver ses terres peut le faire (si on suppose qu'aucun de ses membres ne demande l'individualisation), mais elle doit alors se transformer en coopérative régulièrement constituée, dont les membres sont égaux en droits et en devoirs (article 21 du décret).

Lorsqu'il n'y a pas d'accord amiable, si l'ordre social l'exige et si la redistribution ne compromet pas la rentabilité des terres (remarquons l'accumulation de ces deux restrictions), les opérations de partage sont réalisées, en présence des membres de la collectivité concernée, par une commission administrative (article 13). Une fois le partage effectué, des cessions, des échanges et des remem-

(11) Je suis sur ce point le document *100 questions sur le Domaine*, Nouakchott, Ministère de l'Économie et des Finances, Direction des domaines, 1981, pp. 17-18.

(12) Pour le texte du décret, voir le *Journal officiel de la République islamique de Mauritanie*, 26^e année, 612-613, 25 avr. 1984, pp. 302-309.

brements sont possibles, mais ils ne sont autorisés qu'après enregistrement du partage (article 18).

La mise en valeur antérieure à l'individualisation permet à *tous ceux* qui l'ont réalisée d'avoir accès à la propriété privée. Rappelons le 1^{er} alinéa de l'article 6, déjà cité : « Les droits collectifs légitimement acquis sous le régime antérieur, préalablement cantonnés aux terres de culture, bénéficient à tous ceux qui ont soit participé à la mise en valeur initiale, soit contribué à la pérennité de l'exploitation ». L'article 8 du décret d'application précise encore : « Sont réputés avoir participé à la mise en valeur initiale ou contribué à la pérennité de l'exploitation tous ceux qui, par leur travail ou par leur assistance, ont permis la réalisation et le maintien de cette mise en valeur ». Cela signifie que, de droit, peuvent accéder à la propriété autant les locataires actuels que les propriétaires traditionnels, voire d'autres catégories de travailleurs qui ont — ou qui auront — dans le cas d'individualisations ou de partages futurs, contribué à la mise en valeur des terres en question ou à la pérennité de leur exploitation. A cet endroit, l'ordonnance et le décret concrétisent les visées égalitaires évoquées dans les commentaires qui ont été cités plus haut. Lorsqu'on considère les systèmes traditionnels dans la Vallée (wolof, toucouleur, soninké, maure), on soupçonne la rupture irrémédiable qu'y introduit l'ordonnance du 5 juin 1983. Pour le système traditionnel toucouleur, par exemple, les terres inondables chaque année par la crue du Sénégal, les terres de *oualo* les plus convoitées pour la culture, sont la propriété collective des villages. Chaque lignage du village possède une partie du *oualo* commun. La répartition des parcelles pour la culture se fait à l'intérieur des lignages. Chaque doyen de lignage opère la répartition entre les adultes mâles de la descendance. Le système prévoit que des terres peuvent être louées contre redevances à des individus qui ne sont pas membres du lignage. A aucun moment cependant, dans ces occasions, le lignage ne se dessaisit de son droit de propriété ; son domaine reste indivis. Aucun individu, pas même le doyen, n'a le droit de le céder définitivement, en tout ou en partie, à un tiers.

Le concept de *mise en valeur* joue un rôle essentiel dans l'ordonnance. Tout droit de propriété qui ne se rattache pas directement à une personne physique ou morale et qui ne résulte pas d'une mise en valeur juridiquement protégée est inexistant, dit l'article 4 de l'ordonnance. L'article 2 du décret d'application précise que, pour être juridiquement protégée, la mise en valeur doit consister en constructions, plantations, cultures ou digues de retenue d'eau. Dans le régime de la *concession*, la mise en valeur de la terre concédée est nécessaire au maintien de la garantie de l'État sur le droit de propriété (article 2 de l'ordonnance). L'article 12 stipule que « quiconque désire accéder à la propriété d'une terre

domaniale doit impérativement en obtenir au préalable la concession : celle-ci ne devient définitive et n'emporte transfert de propriété qu'après mise en valeur réalisée aux conditions imposées par le cahier des charges et, s'il y a lieu, par l'acte de concession ». Une mise en valeur préalable intempestive ne confère aucun droit à la propriété. L'État peut soit reprendre le terrain, soit régulariser l'occupation (article 13 de l'ordonnance). En cas de dépôt d'une demande de concession domaniale, l'occupant irrégulier ne peut être considéré comme de bonne foi (article 27 du décret d'application).

Le *développement économique et social* est connexe à la mise en valeur. Après accession de l'individu à la propriété privée, l'État reconnaît et garantit cette propriété pourvu qu'elle contribue au développement économique et social du pays, conformément à la Chariâa (article 2 de l'ordonnance). « Les concessions de grande superficie ne seront accordées que si l'investissement projeté présente un impact économique et social appréciable et seulement dans la mesure où les intérêts légitimes des petits propriétaires sont sauvegardés », ajoute l'article 20. Concessions petites ou grandes, projets d'intérêt national ou régional sont des réalités menaçantes pour le simple paysan. L'ordonnance prévoit des garanties : « Nul ne pourra être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation » (article 21). Toutefois le droit de propriété individuel ne peut empêcher la réalisation d'un projet d'intérêt national ou régional (même article). La propriété privée individualisée est donc protégée contre les concessions intempestives, mais elle doit céder devant la réalisation d'un projet d'intérêt national ou régional.

Le cas des terres mortes

L'article 9 de l'ordonnance établit que les « terres mortes » sont la propriété de l'État et que sont réputées mortes les terres qui n'ont jamais été mises en valeur ou dont la mise en valeur n'a pas laissé de traces évidentes. Que penser de la situation où des membres d'une communauté traditionnelle recourent à l'individualisation à l'amiable ou devant la commission prévue à cet effet, et où il faut bien constater que les terres de la communauté traditionnelle sont parmi celles « dont la mise en valeur n'a pas laissé de traces évidentes », l'État intervenant pour constater cette carence au sein de la commission de partage ou, si celui-ci se fait à l'amiable, au moment de l'inscription au registre foncier ? L'article 25 de l'ordonnance et l'article 9 du décret stipulent en effet que « les droits qui ne résultent pas d'une concession définitive sont assujettis, préalablement à leur inscription, à une procédure administra-

tive de vérification ». Comment apprécier qu'une terre ne révèle plus de traces de mise en valeur ? Dans le système traditionnel toucouleur, les propriétés des lignages s'étendent jusqu'aux bords supérieurs des cuvettes de *oualo* qui ne sont que très rarement atteints par la crue. L'absence de mise en valeur s'explique aussi par la sécheresse terrible des dernières années, par le manque de bras provoqué par l'émigration nécessaire pour survivre, par le manque de semences. Alors qu'au Sénégal plusieurs terres sont considérées, pour des raisons semblables, comme faisant partie du domaine national et ne sont attribuées à des individus ou à des groupements qu'après demande de ceux-ci et affectation expresse par les conseils ruraux, il n'est pas extravagant de penser qu'un sort similaire — être considérées comme terres du domaine de l'État — puisse leur être réservé en Mauritanie. Sous la loi du 2 août 1960, les droits coutumiers, qui ne comportaient pas d'emprise permanente et évidente, étaient inopposables à l'État dans le cas de conflits avec lui. Ces conflits étaient rares (13). A vrai dire, ils ne survenaient que là où l'État mettait en œuvre des aménagements modernes sur les terres de communautés traditionnelles (Kaédi, etc.). Dans le régime inauguré en 1983, pour être garantis par l'État, les droits sur les patrimoines fonciers traditionnels doivent désormais subir une mutation. Ils peuvent devenir, moyennant l'intervention active de l'État dans la procédure, propriété foncière privée sous deux formes : propriété foncière privée résultant de l'individualisation lorsque celle-ci a lieu ou propriété foncière privée conservée en indivision lorsqu'aucun membre de la communauté ne demande l'individualisation. Selon l'ordonnance, l'État peut verser dès maintenant les « terres mortes » dans son domaine. Les conflits avec l'État risquent donc d'être des conflits a priori, avant mutation.

L'État et la propriété traditionnelle

A la lecture de ce qui précède, on ne peut pas ne pas être frappé par l'intrusion de l'État dans la propriété foncière. La force des droits traditionnels est bel et bien forcée. Par l'ordonnance de 1983, l'État se donne de multiples moyens d'y intervenir comme acteur déterminant. C'est lui qui supprime la tenure traditionnelle et qui impose les régimes de l'individualisation et de la concession. Il a des prétentions à étendre son domaine. Il oblige qu'on le prenne comme partie dans toutes les étapes des procédu-

(13) 100 questions sur la Domaine, *op. cit.*

res prévues. Si ces étapes ne sont pas respectées, les procédures — et leurs effets — sont nuls en vertu de sa décision de législateur.

Plus qu'au Sénégal, où les communautés rurales sont élues, l'État en Mauritanie impose la présence de son administration et lui donne un pouvoir de décision souvent discrétionnaire (14) dans ces procédures. Le pouvoir politique, l'administration, les tribunaux y interviennent tour à tour. Il faut remarquer combien ces procédures sont longues et complexes, relativement expéditives dans certains cas, assorties de délais stricts et de pièces à produire nombreuses dans une société paysanne (les agriculteurs de la Vallée) où les manières de vivre le temps et l'écrit divergent fortement de celles véhiculées par le droit moderne issu de la colonisation.

L'État opte, semble-t-il, pour l'individu contre les notables. Comme on l'a lu dans les déclarations officielles citées plus haut, il veut faire disparaître les inégalités sociales, appliquer le principe « la terre appartient à celui qui la travaille » et permettre aux paysans de s'attacher à la terre par des liens directs et sûrs. Cependant, si l'individu dispose de garanties contre les notables et contre l'État lui-même, les contraintes qui jouent contre lui ne doivent pas être sous-estimées. L'individu peut provoquer le partage, mais l'État aussi : pour des « exigences d'ordre social » qu'il apprécie, le ministre de l'Intérieur peut ordonner aux autorités territoriales d'engager la procédure de partage (article 20 du décret d'application) (15). Une réserve du dixième des terres de la communauté traditionnelle est constituée au profit des absents au moment du partage, mais sa durée ne s'étend pas au-delà d'une période de deux ans à compter de l'enregistrement du partage. Le décret prévoit la possibilité de cessions, d'échanges et de remboursements après enregistrement du partage (article 18). On peut se demander en vertu de quelle logique et de quels rapports de force ces regroupements s'opéreront. Ne peut-on imaginer, comme cela s'est passé plusieurs fois dans le monde, que certains paysans isolés n'aient plus les moyens de cultiver et soient obligés d'aliéner leur propriété à de plus puissants ? L'absence de mise en valeur, les projets d'intérêt national et régional sont aussi des épées de Damoclès dont il est impossible maintenant d'évaluer l'imminence et la gravité de la menace. Les textes mauritaniens n'ont pas jusqu'ici la précision — au moins sur ce point — des textes sénégalais qui prévoient la possibilité de désaffectation pour absence de mise en

(14) Par exemple : les opérations de partage doivent, sous peine de nullité, être supervisées et *approuvées* par l'autorité administrative locale, puis portées sur un registre foncier local institué dans chaque département (articles 9 et 10 du décret d'application de l'ordonnance).

(15) L'article 21 du décret prévoit cependant des exceptions pour des causes économiques ou techniques que pourrait constater la Commission administrative de partage.

valeur. L'individualisation peut-elle cesser si l'individu qui en a bénéficié ne met pas la terre en valeur ? Qui apprécie ? Si on la lui retire, la terre va-t-elle au domaine de l'État comme « terre morte » ou fait-elle l'objet d'une nouvelle individualisation ou d'un partage ? Il reste aussi que la propriété privée issue des droits coutumiers n'est reconnue et garantie par l'État qu'au terme d'une procédure que celui-ci domine. L'État peut-il prendre en compte des droits fonciers légitimes si ceux-ci n'ont pas été immatriculés sous la loi de 1960 ? Si la réponse est négative, sa liberté de manœuvre pour augmenter son domaine avant toute individualisation ou concession est accrue d'autant...

A l'heure actuelle, la réforme foncière de 1983 n'a pratiquement pas encore produit d'effets dans la Vallée. Beaucoup de populations l'ignorent ou ne la comprennent pas. Des demandes de concessions ont été introduites, particulièrement dans la région de Rosso, mais aucune individualisation ni aucun partage n'a eu lieu jusqu'ici. Il semble très difficile de voir des paysans, à titre individuel, rompre la solidarité immémoriale du système villageois. L'individualisation est gardée en réserve peut-être par l'État pour être appliquée lorsqu'il sera question de nouveaux aménagements hydro-agricoles, à la suite de ceux de Kaédi et de Bogué. Là, il l'imposera et les paysans, plongés dans des conditions sociales nouvelles, trouveront peut-être opportun de la réclamer. L'aménagement de la Vallée connaît pour le moment une situation intermédiaire. Seule une partie des terres aménageables en périmètres irrigués est effectivement aménagée. Les terres mises en culture grâce à la crue sont considérables et le meilleur hivernage de 1985, après plusieurs années catastrophiques, révèle qu'elles interviennent encore pour une part essentielle dans les cultures vivrières de la Vallée. Les paysans de la Vallée ont donc des préoccupations foncières dans deux directions : sauvegarder leurs intérêts fonciers dans les aménagements réalisés ou en voie de l'être (grands, moyens et petits périmètres) et dans les terres qui seront aménagées dans un avenir moyennement rapproché ou qui resteront terres de décrue plus longtemps. Les conflits fonciers varieront en fonction de ces intérêts. Ils dépendront aussi évidemment de l'attitude qu'adoptera l'État à l'égard de son domaine, vis-à-vis des « terres mortes » et dans sa politique d'octroi des concessions. Pour satisfaire à ses engagements au sein de l'OMVS, pour réduire la dépendance alimentaire extérieure du pays (16), pour rembourser sa part dans les dettes entraînées par la construction des barrages de Diama et de Manantali, la Mauritanie doit accomplir de grands

(16) Pour une tentative de bilan alimentaire sur la rive mauritanienne, voir T.A. Ba et B. Crousse, « Les systèmes de pro-

duction alimentaire dans la Moyenne Vallée du fleuve Sénégal », *Revue internationale des sciences sociales* 105, 1985, pp. 421-432.

pas en matière d'aménagements, et donc appliquer la réforme qu'elle s'est confectionnée.

Le foncier, l'État et l'espace national

La distance entre le texte de l'ordonnance et ses applications est grande. Elle est laissée aux tâtonnements et aux expérimentations, à la loi musulmane, la *Chariâa*, qui exerce un rôle supplétif général (article 27), à « la sagesse de l'État et des populations » comme nous disait un haut-fonctionnaire mauritanien. Il ne faut pas dramatiser, disait-il, les ajustements se feront d'eux-mêmes. Sans doute, il faut se garder de faire des procès d'intention prématurés, mais les orientations prises maintenant ne permettront plus, à l'avenir, n'importe quelle évolution et n'importe quel retour en arrière. Par ailleurs, il faut se garder de donner une trop grande importance au seul discours juridique. La Mauritanie est un pays où beaucoup de réglementations restent lettre morte pendant longtemps, puis commencent à être appliquées lentement par étapes successives. Il faut rappeler ici le manque de moyens financiers du pays, la faiblesse de l'administration en effectifs et en personnels formés, les effets destructurants de la sécheresse et de la désertification qui reportent maintes fois les décisions et les mises en œuvre, enfin le conflit, permanent depuis plusieurs siècles dans la Vallée du Sénégal, entre les Maures et les populations noires (Wolof, Toucouleur, Soninké), qui est la cause de temporisations et de blocages. Le juridique n'est donc qu'une composante d'un jeu aux nombreuses facettes, mais l'ignorer ne serait pas raisonnable.

Le modèle de développement général mis en œuvre après l'indépendance, en 1960, et déjà pendant les années qui la précèdent, est un modèle qu'on a pu qualifier d'« économie d'enclave » (17). Il favorise le développement de quelques types de productions massives à des endroits limités du territoire national : cuivre à Akjoujt, fer à Zouérate et Nouadhibou, pêche à Nouadhibou, agriculture irriguée à vocation intensive dans la vallée du Sénégal. Pour les autorités mauritaniennes, ces productions devaient permettre de dégager des profits considérables pour les investir ensuite dans la modernisation et le développement des autres secteurs-clés de l'économie, l'agriculture notamment (18). La plus grande part de ces profits étant malheureusement absorbée par les dépenses de fonctionnement de l'État et par la simple survie de

(17) Notamment Samir Amin, *L'Afrique de l'Ouest bloquée. L'économie politique de la colonisation, 1880-1970*, Paris, Éditions de Minuit, 1971, chapitre III.

(18) Elles devaient participer aussi, évidemment, au processus d'accumulation du capital à l'échelle internationale et au déséquilibre Nord-Sud.

son appareil, cette politique de développement n'a pas atteint ses objectifs.

Les cibles privilégiées ont reçu beaucoup ; ce qui était en dehors a reçu très peu. On a surévalué la diffusion bénéfique des effets d'entraînement sur le reste de l'économie. La cohérence traditionnelle des secteurs a été ébranlée. Les nouvelles dissymétries ainsi créées ont des effets plus négatifs qu'un simple décalage ou un simple retard ; elles mettent en branle des dynamiques qui sont rarement identifiées et analysées en tant que telles.

Le modèle de développement dominant (qui est un modèle techniciste capitaliste occidental) ignore les spécificités et les fragilités liées à l'espace. « Déterritorialisé » par nature, il « déterritorialise » nécessairement un certain nombre de choses, donc ne les organise pas en relation, pourtant essentielle, avec d'autres réalités (économiques, environnementales, humaines) tout aussi essentielles. Il « voit » l'espace, mais ses décisions le traversent comme s'il était inconsistant, même s'il en parle, même s'il lui donne une place dans ses plans et dans ses discours : nécessité de lutter contre la désertification, nécessité d'atteindre l'autosuffisance alimentaire nationale et locale, etc., objectifs qui ne sont que très faiblement réalisés.

Le foncier est déterminant à un certain niveau. Parce qu'il est règle, et en tant que règle, il permet, favorise ou empêche les opérations de mise en valeur. Par lui et à travers lui comme passage obligé s'articulent les stratégies et les tactiques des divers acteurs en présence (État, populations locales, sociétés nationales de développement). L'ordonnance mauritanienne de juin 1983 exprime, en plus de ses aspects strictement fonciers, une conception de la gestion du territoire national. Si on espère rendre l'agriculture de certains terroirs plus productive, c'est parce qu'on a une conception de ce qui est souhaitable pour le bien du pays : améliorer les ressources alimentaires dans une perspective d'autosuffisance croissante. Mais d'autres aspects sont sous-jacents : des arbitrages de nature sociale, ethnique, politique et économique. Le modèle techniciste occidental dont on a parlé plus haut n'est pas absent non plus.

Lorsqu'on n'a plus pu reculer (en raison de la sécheresse, de la désertification et de ses obligations au sein de l'OMVS), le modèle industriel a fortement influencé la manière d'aborder l'agriculture (19). Durant les vingt premières années de son indépendance, l'État mauritanien a peut-être trop misé sur sa capacité socialiste et

(19) Sur ce point, voir B. Crousse, « Les relations entre l'agriculture et l'industrie en Mauritanie. Situation présente et perspectives de développement », *Mondes en développement* 31-32, 1980, pp. 516-546.

Comme le capital, la rationalité technocratique, pour se reproduire et se développer, a tendance à transformer inéluctablement en « Même » que soi tous les domaines nouveaux qu'elle investit.

« unanimiste » de mobiliser la participation de tous dans de grands projets communs. Dans la mise en valeur de la Vallée, en tous cas, il s'est heurté à la résistance des structures traditionnelles (qui n'auraient peut-être pas tant résisté s'il n'y avait pas cette opposition latente et persistante entre Maures et populations noires de la Vallée). Maintenant il faut adopter une autre stratégie. D'opérations conçues par l'État, « parachutées » à certains endroits du territoire et plaçant la plupart du temps les populations devant le fait accompli, il semble passer à l'extrême opposé : l'individu précis et incarné de tel ou tel village. Pourquoi, peut-on se demander, ne pas avoir choisi la voie moyenne et ne pas avoir négocié avec la société telle qu'elle se présente (20) ?

Dans les années qui viennent, l'État pourra jouer à la fois sur l'étatisation et sur l'individualisation. La consécration de ses pouvoirs sur son domaine et les possibilités d'accroître celui-ci par les terres mortes lui permettront de le mettre en valeur plus activement s'il en a les moyens. S'il n'en a pas les moyens, la responsabilité du développement reposera sur les populations locales (21). Celles-ci, démantelées dans leur cohésion traditionnelle par l'individualisation, offriront beaucoup moins de résistance. Sans doute certains individus pourront-ils réussir, mais, dans ce cas-là, on pourrait voir apparaître de nouveaux clivages sociaux accompagnés d'une prolétarianisation et d'une paupérisation progressives de ceux qui ne seraient pas « dans le coup ». Même ambiguïté pour le recours à la *Chariâa* : il peut être cynique et arbitraire, s'il permet à l'État d'infléchir impunément la décision à son profit ; il peut être un régulateur souple, s'il est pratiqué dans un sens constructif et altruiste. Mais est-il dans la logique d'un État de sortir de sa logique « naturelle » d'intervention ?

L'histoire de la Mauritanie officielle depuis l'indépendance est, pour une grande part, comme celle de beaucoup d'autres pays, un long soliloque de l'État avec ses objectifs et ses ambitions. A un objectif ou à une ambition correspond une politique ou une action

(20) Toute réforme foncière devrait s'articuler sur une conception globale dynamique de l'organisation de l'espace national dans la perspective d'un développement souhaité. Ce n'est pas le cas de la réforme mauritanienne, où les composantes (industrie-agriculture, ville-campagne), les atouts, les faiblesses, les défis à relever (sécheresse et désertification, alimentation et politique sanitaire) ne sont pas pensés dans un modèle intégré satisfaisant. Il en résulte que les « espaces partiels » traités de la sorte engendrent des effets dissymétriques négatifs contre ce qui devrait être l'organisation dynamique harmonieuse des potentia-

lités de l'espace national. Cette constatation est émise à partir d'une certaine conception critique du développement. Apparemment elle est fort éloignée des commentaires exprimés jusqu'ici dans ce texte, mais lorsqu'on fait attention, on s'aperçoit qu'il s'agit d'éléments placés sur la même chaîne... Le foncier « interne » rencontre les difficultés qu'on a décrites, parce que, en partie, ses relations avec « le reste du monde » ne sont pas, aussi, construites de manière satisfaisante.

(21) La formulation de cette phrase et de la précédente m'a été suggérée par Étienne Le Roy.

particulière, qui n'est pas toujours intégrée de manière cohérente et harmonieuse dans ce tout qui est censé former le « bien commun ». Le soliloque de l'État n'est pas indifférent. Comme nous venons de le voir, il agit sans cesse sur la manière dont une société et ses individus peuvent vivre l'espace.