

ment de mener une politique à son terme. Ce scepticisme s'est exprimé dans la presse nigériane et internationale à propos du SAP ; or les opinions commencent à évoluer car le gouvernement a accompli toute cette série de réformes qui changent profondément la vie économique nigériane sans affronter d'incidents majeurs. L'inflation de 400 % que tout le monde annonçait en 1984 ne s'est pas produite. Les prix des

produits importés ont bien augmenté de 400 % mais les prix des biens de base n'ont pas connu une forte inflation. C'est un élément qui explique l'acceptation teintée de fatalisme de la population. Comme disent les Nigériens : « on nous *sape* » ; seul le moral n'est pas encore tout à fait sapé...

*Marie-Christine Monnoyer
Jean Philippe*

La Mauritanie, le foncier et l'Après-Barrage

LORSQUE j'ouvris dans mon bureau d'Arlon, à la fin de janvier 1988, la lettre du ministère du Développement rural de Nouakchott m'invitant à un séminaire national sur la réforme foncière en Mauritanie, je n'en crus pas mes yeux. Enfin, me dis-je, ce sujet brûlant allait être abordé publiquement. Je ne pouvais oublier cependant que la tentative de coup d'Etat annoncée par le gouvernement mauritanien en novembre 1987, suivie de condamnations à mort et de trois exécutions en décembre, avait eu des origines foncières. Les putchistes toucouleurs avaient parmi leurs griefs principaux la dépossession lente par les Maures de leurs terres coutumières ancestrales de la Moyenne Vallée du Fleuve Sénégal. Le lien avec le foncier était évident et je ne pouvais donc manquer de m'interroger sur la tenue de ce

séminaire quelques semaines après ces événements.

Je pris mon bâton de chercheur et me trouvai la veille du jour dit à Nouakchott pour apprendre que le séminaire était remis à une date indéterminée... Les raisons invoquées étaient que les matières foncières devaient être discutées préalablement par un Conseil des ministres qui aurait à traiter l'ensemble de questions posées par l'Après-Barrage, c'est-à-dire des conséquences pour la Mauritanie de l'aménagement de la Vallée du Fleuve Sénégal. En clair, le sujet n'était pas encore prêt à être débattu dans un séminaire dont l'organisation, en pareilles occasions, a pour but de proclamer un consensus sur la question traitée, de lui donner le caractère de la vérité officielle et de pouvoir diffuser cette vérité devant quelques dizaines de participants

dont on attend qu'ils prolongent cette vulgarisation de proche en proche.

Si je raconte mes petites misères, ce n'est pas, bien évidemment, pour qu'on s'apitoie sur mon sort, mais parce qu'elles contribuent à mettre en lumière certains aspects d'un problème d'une très grande acuité en Mauritanie. Quoi qu'il en soit, je ne perdis pas totalement mon temps à Nouakchott. Grâce à l'obligeance de mes hôtes, je pus consulter les textes des communications déjà rédigées et m'entretenir avec plusieurs contributeurs et participants pressentis. Je ne fus privé, somme toute, que des débats publics du séminaire qui auraient certainement été très éclairants sur certaines positions, voire sur certaines possibilités de solutions.

De-nouvelles terres

Je vais donc dresser « l'état des lieux » que j'ai pu constater, compte tenu des circonstances dans lesquelles ma mission s'est déroulée. L'aménagement de la Vallée du Fleuve Sénégal — un des plus vastes projets de développement qui soit en Afrique — respecte grosso modo, en ce qui concerne les barrages, les échéances prévues. Après la mise sous eau à la fin de 1985 du barrage anti-sel de Diama, à 25 km de l'embouchure du fleuve à Saint-Louis, le remplissage de celui de Manatali au Mali se poursuit. Le fonctionnement des deux barrages devra régulariser le débit de l'eau sur tout le cours du fleuve soumis antérieurement au régime de la crue annuelle. Au contraire de ce qui se passait auparavant, l'eau coulera de manière continue et régulière. Cela aura pour effet que certaines zones, rarement inondées

actuellement ou n'ayant accès à l'eau qu'à une certaine période de l'année, auront cet accès de manière permanente.

Les populations qui occupent ces zones sont moins que jamais résolues à se dessaisir de ces terres, vu ces perspectives alléchantes. Par ailleurs, d'autres ambitionnent d'accéder à ces terres, voire de se les approprier. L'ordonnance mauritanienne du 5 juin 1983 (1) qui règle le régime foncier sur l'ensemble du pays stipule la suppression des propriétés collectives (article 3) et ouvre la porte à l'individualisation (article 6). Elle prévoit aussi l'octroi par l'État de *concessions* à certaines conditions (article 12 et suivants). Jusqu'ici l'individualisation n'a pas été mise en pratique, mais l'octroi de concessions a eu lieu pour sa part. Ces concessions ont profité à des privés *beidanes* (Maures blancs), fonctionnaires, commerçants, habitant au nord de la Vallée et particulièrement à Nouakchott. Le mouvement a pris naissance avant l'ordonnance de 1983, mais s'est accentué avec elle. Il a d'abord touché Rosso et sa zone aval. Maintenant il touche la zone amont entre Rosso et Podor, et essaime au-delà vers l'est en quelques taches limitées jusqu'à la frontière malienne.

Les populations noires de la Vallée, particulièrement les Toucouleurs installés dans la Moyenne Vallée, voient d'un mauvais œil ces établissements. Pour eux, ces terres relèvent de leur système traditionnel de propriété collective indivise, et il y a violation flagrante de ces droits immémoriaux. Du jour au

(1) Pour un commentaire de l'ordonnance, voir B. Crousse, « Étatisation ou individualisation. La réforme foncière mauritanienne de 1983 », *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, pp. 63-76.

lendemain pour ainsi dire, des villages toucouleurs ont vu banaliser, borner, occuper par des concessions soudaines des parties importantes de leur domaine traditionnel, sur leurs meilleures terres, les terres inondables de *oualo* où se pratiquent les cultures de décrue et qui sont susceptibles, dans l'Après-Barrage, de devenir des terrains irrigués. Ces concessions déstructurent le système foncier villageois et coupent les relations entre villages. Le système hydraulique est perturbé car les concessionnaires arrivent avec du matériel mécanique et ont vite fait de dresser des levées et des digues intempestives, c'est-à-dire que l'étalement de la crue contrôlée est presque sûrement exposé à subir des perturbations dommageables.

Comme le note le Dr. G. Belko Maiga dans une consultation pour la FAO (2) : « *La réforme foncière a eu un impact psychologique inattendu. Elle a créé dans la zone agricole une tension sociale. L'hostilité des populations est un obstacle à la réalisation des travaux topographiques... Toute visite insolite d'allure officielle est automatiquement censurée et provoque un attroupement de défiance. D'une manière générale, aucun travail technique ne peut être réalisé sans l'intervention des forces de l'ordre dont la présence dans la zone est permanente pour prévenir les risques d'affrontement* ».

Les villageois ont tendance à s'appuyer sur la Société nationale de développement rural mauritanienne, la SONADER, qui construit pour eux des petits et des moyens périmètres. La SONADER leur accorde les moyens logistiques

et leur prête, contre remboursement après la campagne, les intrants nécessaires. Les villageois souhaitent que le système continue, car ils font confiance à la SONADER sur ce point. Mais le rythme de la SONADER est lent. Chaque année, les prévisions de réalisation doivent être revues à la baisse. C'est cette lenteur, nous ont dit certains interlocuteurs, qui favorise les privés. Ceux-ci vont plus vite, ils possèdent les moyens financiers nécessaires, ce qui n'est pas négligeable lorsqu'on se souvient des arguments souvent mis en avant par les autorités mauritaniennes : la nécessité de couvrir les besoins alimentaires du pays, d'atteindre au plus vite l'auto-suffisance, de faire du profit pour rembourser l'endettement considérable que la Mauritanie a accepté en participant avec le Mali et le Sénégal à l'aménagement du bassin du Fleuve.

Des concessions convoitées

La manière dont les *concessions* sont accordées aux privés n'est pas d'une clarté indiscutable. Y a-t-il vraiment concession ou sont-ce des occupations de fait ? Les formalités pour obtenir une concession sont longues et complexes. Il n'est pas évident que toutes les étapes prévues dans les textes soient respectées, ni non plus les différentes formalités nécessaires de publicité (ce qui empêche les villageois d'introduire les recours prévus par la loi). Il n'est pas non plus évident que les décisions de concessions soient prises au bon niveau administratif. On cite des autorités locales prenant des décisions d'octroi réservées aux autorités nationales. Le clientélisme politique, ethnique et familial n'est pas absent dans ces décisions rapides.

(2) *Systèmes informatisés de gestion géo-foncière (LIS) dans les PVD. Contribution à l'effort de mise en place des systèmes d'informations géo-fonciers*, Rome, FAO, 1987, document dactylographié.

La situation s'est compliquée du fait que, pour les campagnes agricoles de 1985-1986 et de 1986-1987, le gouvernement mauritanien a accordé dans la Vallée des « autorisations d'exploiter à titre précaire et révocable ». Il ne s'agit pas de concessions. « *L'exploitant à titre précaire n'a aucun droit de propriété sur le sol sauf décision judiciaire ou concession régulière ultérieure.* » (3) Cette initiative a « *pour objectif primordial de mettre en culture toutes les terres cultivables afin de diminuer substantiellement le déficit céréalier auquel notre pays fait face depuis quelques années* ». La possibilité d'accorder des autorisations révocables pose cependant, poursuit le ministre de l'Intérieur, une série de problèmes difficiles à résoudre :

— « *au plan politique, l'existence dans les esprits d'un droit ancestral peut engendrer des conflits entre propriétaires soi-disant coutumiers et nouveaux exploitants. Cette position aurait pu être adoucie voire supprimée par une procédure de purge de droits des tiers par voie judiciaire ou administrative, mais cette procédure n'a plus le temps d'être respectée, tout au moins avant le début de la campagne agricole* (4). *Il est en conséquence prévisible que de telles autorisations précaires déclenchent des frictions que vous devez contenir par les moyens dont vous disposez.* »

— « *au plan social, vous vous garderez d'accorder des autorisations d'exploiter à titre précaire à des collectivités traditionnelles pour éviter toute confusion pouvant perpétuer la*

situation à laquelle la Loi a voulu mettre fin, à savoir l'existence d'un droit qui ne se rattache ni à une personne morale, ni à une personne physique ».

La circulaire du 24 août 1986 (5) reconduit les mesures de la campagne agricole précédente. Elle insiste particulièrement sur les points suivants :

— les autorisations d'exploiter à titre précaire et révocable ne peuvent et ne doivent, en aucun cas, conférer des droits de propriété, ni permettre aux exploitants de réaliser des impenses de types : puits, plantations, digues de retenue d'eau, ou ouvrages ;

— ces impenses ne doivent pas entraîner une modification permanente de la nature physique des terrains au-delà de la campagne agricole. Ainsi il est perceptible que les termes de cette circulaire ne s'appliquent qu'aux terres cultivables sous pluie ou à la suite de décrue.

La circulaire ne fait pas allusion aux droits coutumiers des communautés traditionnelles (cela signifie-t-il que l'administration a les choses bien en main et que les communautés n'ont pu mettre en œuvre les stratégies contre lesquelles le ministre mettait en garde ses interlocuteurs l'année précédente ?). Mais elle fait allusion aux abus possibles des occupants provisoires (cela signifie-t-il que l'administration n'a pas les choses en main sur ce point et que ces derniers se conduisent comme des concessionnaires véritables en réalisant des

(3) Circulaire spéciale n° 020/MINT du 29 juillet 1985 relative à la campagne agricole 1985/86, Nouakchott, ministère de l'Intérieur, document dactylographié.

(4) On sera frappé par la dureté — à notre avis maladroite — de ce passage.

(5) Circulaire n° 00013/MINT du

24 août 1986 relative à la campagne agricole 1986/87, Nouakchott, ministère de l'Intérieur, document dactylographié. Les deux circulaires sont adressées aux gouverneurs de région, aux préfets et aux chefs d'arrondissement.

impenses théoriquement prohibées ?).

Quelques propositions

Certains interlocuteurs vont jusqu'à affirmer qu'un *glissement* va inévitablement se produire des « autorisations d'exploiter à titre précaire et révocable » vers les concessions provisoires et ensuite définitives. La concession « *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* » (article 12 de l'ordonnance). 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). Le glissement évoqué plus haut se trouve permis en toutes lettres dans l'ordonnance du 5 juin 1983, puisque, nous venons de le voir, l'État *peut* régulariser les mises en valeur intempestives.

Un autre sujet de désaccord est la manière dont peut s'interpréter la notion de « terres mortes » que cite l'ordonnance. Pour l'article 9 de celle-ci, 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. Lorsqu'il les constate, l'État peut verser immédiatement les terres mortes dans son domaine, et puis les redistribuer éventuellement sous forme de concessions. Tout le problème est de savoir comment apprécier qu'une terre ne révèle pas de traces de mise en valeur. Dans le système traditionnel toucouleur, par exemple, les propriétés des lignages s'étendent jusqu'aux bords supérieurs des cuvettes de oualo qui ne

sont que très rarement atteints par la crue. Il est donc aisé, par celui qui le veut (l'État, les candidats concessionnaires, etc.), de faire passer ces portions de terrains comme non mises en valeur. L'absence de mise en valeur chez les paysans en question 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. Mais qu'en serait-il si les paysans disposaient de plus de moyens, si certains émigrés revenaient au pays pour mettre en valeur de nouvelles terres cultivables ?

Il reste que la société toucouleur n'est pas totalement égalitaire. Certains lignages possèdent les terres. Il existe de nombreux paysans sans terre qui se voient concéder la culture des terres par les premiers contre le paiement de redevances. Cette situation de fait est un argument souvent invoqué par le gouvernement pour ne pas maintenir le *statu quo* dans la Vallée. Comment dépassionner la situation et tenter de désamorcer progressivement ces tensions évidentes ? Nous livrons ici quelques réflexions qui permettent peut-être de progresser quelque peu dans cette direction.

1) Il faudrait acquérir une meilleure connaissance, par voie de parcellaires et de cadastres, des statuts juridiques de l'ensemble des terres de la Vallée : savoir qui est présent, qui occupe quoi, qui a des droits sur des terres, quels droits et sur quelles terres. On pourrait commencer par les *aménagements*, puis par les autres terres.

2) Il faudrait avoir une connaissance précise des terres qui seront *cultivables* dans l'Après-Barrage. Ces terres ne coïncident

pas nécessairement avec celles qui étaient cultivables avant Diama et Manantali. C'est à elles que les paysans attacheront du prix ; ce sont elles qui sont l'enjeu véritable.

3) Il faudrait réduire la pression maure sur la vallée en développant intensément, *comme il est prévu*, d'autres zones plus au nord, fixatrices de populations.

4) L'État devrait mieux faire connaître les textes juridiques fonciers aux populations..., et à son administration. Ses visées et plans d'action devraient être plus transparents et affirmés d'avance. Des notions comme celles de *concessions* et de *terres mortes* devraient voir leur statut mieux précisé. L'État devrait ouvrir un dialogue véritable avec les populations.

5) Manifestement l'individualisation n'est pas pour tout de suite. Elle pourrait avoir lieu progressivement, en commençant par les *aménagements*, puis en continuant par les autres terres. Le processus sera lent et prendra plusieurs années.

6) Les ayants droit traditionnels verront leurs droits respectés tout en leur faisant admettre qu'ils

vont être les acteurs d'un processus évolutif qui va leur donner des parcelles plus productives, mais de plus petite superficie pour mettre des terres à la disposition de populations qui jusqu'à cette date n'en ont pas.

7) Enfin, plus aucune concession heurtant de front les droits des ayants droit traditionnels ne sera accordée unilatéralement. Les concessions nouvelles, comme celles déjà accordées, devront être réglées dans une négociation qui appliquera la législation foncière dans l'esprit de ce qui vient d'être dit dans le paragraphe 6.

Voici quelques propositions qui pourraient débloquer la situation. Il est évident que d'autres devraient suivre. Il s'agit, pour l'État mauritanien, d'aller vite. La meilleure façon de procéder est d'adopter une attitude active (quand on adopte l'attitude opposée, on donne l'impression qu'on cherche à dissimuler ses objectifs). Au fond, il est dommage que le séminaire de Nouakchott n'ait pas eu lieu, en s'insérant dans cette attitude active qui nous semble souhaitable...

Bernard Crousse