



HAL
open science

Les opérations de régularisation dans les quartiers périphériques de Nouakchott : malentendus, contradictions, ou instrumentalisation de l'opacité ?

Blandine Destremau, Philippe Tanguy

► **To cite this version:**

Blandine Destremau, Philippe Tanguy. Les opérations de régularisation dans les quartiers périphériques de Nouakchott : malentendus, contradictions, ou instrumentalisation de l'opacité ?. *Études foncières*, 2007, n° 125, pp. 35-39. hal-00846003

HAL Id: hal-00846003

<https://hal.science/hal-00846003>

Submitted on 18 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les opérations de régularisation dans les quartiers périphériques de Nouakchott : malentendus, contradictions, ou instrumentalisation de l'opacité ?

Blandine Destremau

CNRS / GRASS

Philippe Tanguy

Doctorant

Le 14 novembre 2006

Référence : Destremau Blandine, Tanguy Philippe, « Les opérations de régularisation dans les quartiers périphériques de Nouakchott : malentendus, contradictions, ou instrumentalisation de l'opacité? », in *Etudes Foncières*, n° 125, janvier-février 2007, pp. 35-39.

En 2001, une équipe constituée au sein du laboratoire URBAMA proposait au PRUD un projet de recherche appelé « L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales ». Au sein de ce projet, nous affichions l'intention d'explorer les dynamiques engendrées par les programmes de régularisation lancés à grande échelle à Nouakchott, Mauritanie. A cet effet, une campagne importante d'enquêtes quantitatives et d'entretiens qualitatifs étaient menées, puis un rapport rédigé¹.

Un des constats qui traverse ce travail est l'existence de décalages entre niveaux de réalité, de discours, de savoirs... Selon les interprétations, leurs intentions et leurs effets, on peut qualifier ces décalages, ces espaces d'opacité, de malentendus, de contradictions, ou de réelles stratégies voire de tentatives d'instrumentalisation. Nous souhaitons ici en explorer quelques dimensions : la désignation des objets concernés ; la circulation de l'information et la mise en œuvre de processus participatifs; la légitimation des interventions en milieu urbain par la lutte contre la pauvreté et le choix de l'entrée par le logement ; la dynamique de marché foncier qui en résulte.

Le contexte : l'explosion urbaine et l'extension des « quartiers périphériques »

Les autorités mauritaniennes s'emploient depuis quelque trente années à juguler et à maîtriser la croissance fulgurante de la capitale, Nouakchott. Alors que le plan de la ville, dessiné en 1959, prévoit 8 000 habitants en 1970, la capitale mauritanienne en compte déjà 40 000 à cette date. Un nouveau plan prévoira une ville de 100 000 habitants en 1980, mais ils seront alors plus de 200 000. La population enregistre une hausse de 23 % de 1962 à 1977, et elle peut actuellement être estimée à près d'un million, avec un taux annuel de croissance de l'ordre de 9%. Parallèlement, la part des nomades dans la population totale mauritanienne est

¹ Ce rapport est en instance de publication dans un volume coordonné par F. Navez-Bouchanine, responsable scientifique du projet, et rassemblant les diverses contributions à ce projet, qui portait sur diverses études de cas au Liban au Maroc, en Algérie et en Mauritanie. En outre, Philippe Tanguy, qui travaille sur ces questions depuis de nombreuses années, a publié un certain nombre d'articles sur des sujets très proches (voir bibliographie), est en train de rédiger sa thèse autour des ces problématiques, et nous publions ensemble un texte dans la revue *Maghreb Machrek* (à paraître).

tombée de 75% en 1962 à 5% en 2001. Une chute qui s'explique par la rapidité du processus de sédentarisation et l'ampleur de l'émigration en ville : ces populations appauvries car ayant perdu un capital accumulé parfois sur plusieurs générations, le cheptel, ont trouvé refuge dans les périphéries des villes secondaires ou celles, surtout et enfin, de la capitale. Aujourd'hui, un Mauritanien sur trois vit à Nouakchott et l'on estime que le nombre d'habitants installés dans des quartiers irréguliers dépasse 300 000.

En Mauritanie, plusieurs termes sont employés par la population pour désigner les "quartiers périphériques" marqués par un habitat précaire ou minimal. Ils sont généralement qualifiés de *kebba* ou de *gazra*. Si ce n'est le fait que l'on dénombre davantage de constructions en dur et une densité d'habitations moindre dans les *gazra*, les deux termes désignent des quartiers morphologiquement quasi identiques : *kebba* et *gazra* sont principalement composées d'habitations précaires. Ils reflètent le mode de constitution des quartiers irréguliers à Nouakchott, en deux phases distinctes.

Entre 1958 et 1973, la croissance spatiale de Nouakchott s'est principalement effectuée selon des modalités liées à la sédentarisation massive de nomades sinistrés, et inhérentes à une appropriation nomade de l'espace sans que les autorités ne se rendent compte de l'ampleur du débordement urbain. C'est lorsque les autorités refoulent les campements mêlés au tissu urbain légal, qu'apparaissent en périphérie, sur des zones d'épandage d'ordures, les premières *kebba*. Ces quartiers ont atteint des proportions impressionnantes, regroupant en 1973 jusqu'à plus de 50% de la population de Nouakchott, 40% en 1983. Les pouvoirs publics ont sans cesse tenté de juguler la prolifération et la densification de ces quartiers périphériques en lançant des politiques d'attribution massive. Motivés par la recherche de revenus élémentaires (subsistance) ou par la recherche de revenus supplémentaires (spéculation), les nouveaux attributaires revendaient leur parcelle pour s'installer plus loin, dans d'autres *kebba*.

Puis, à partir de 1974, les autorités prennent conscience du débordement urbain. Les vagues de déguerpissements et d'attributions dans des quartiers de recasement se succèdent alors et induisent de nouvelles pratiques, essentiellement spéculatives. À l'indifférence quant au foncier, succède l'instrumentalisation quasi-généralisée. Les *gazra*² apparaissent dans cette période. Ces dernières, qui sont initialement, et très tôt, le fait de catégories sociales aisées, deviennent à partir de 1987, une pratique généralisée et très prisée des catégories modestes et démunies.

Les déguerpissements sont donc fréquents. La mobilité d'une grande partie de la population, qui se déplace ou est transférée de quartier irrégulier en quartier irrégulier, n'exprime pas tant un choix, librement consenti, que l'effet de strictes contraintes. L'exigence, de la part des habitants, d'une régularisation de leur situation foncière est d'autant plus forte que l'insécurité est grande. Le sol étant devenu un bien rare et convoité, la fonction juridique du statut légal du sol, qui en garanti l'usage (qu'il soit d'ordre privé ou public), est un indéniable progrès en ce qu'il permet à l'occupant de se prémunir contre les velléités de toutes sortes : stratégies privées d'accaparement d'un espace public, stratégies privées d'accaparement ou d'empiètement d'une parcelle privée, stratégies étatiques d'éviction dont la motivation première peut être la recherche d'une augmentation de la rente foncière, etc.

Les interventions des autorités³ sur les quartiers irréguliers (qui, en Mauritanie, sont tous illégaux sur le plan foncier) sont de plusieurs ordres. Elles aboutissent généralement à une *régularisation foncière*, c'est-à-dire à la mise en ordre du tissu urbain sur le plan légal d'une

² Le terme de *gazra* peut se traduire littéralement par "usurpé" ou "pris de force".

³ **Nous ne traiterons pas** ici des *acteurs* qui interviennent dans ces opérations. Ils se sont multipliés, diversifiés, et internationalisés au fil du temps : institutions nationales émanant des ministères et des autorités municipales, institutions engendrées par les programmes de réduction de la dette ou de la pauvreté, organisations internationales et ONG, etc.

part, et à l'attribution d'un titre légal d'occupation aux habitants d'autre part. Un premier type de mesures implique le déplacement des populations : il s'agit des *éviictions* ou "*déguerpissements*", qui, menés intégralement ou partiellement, constituent les méthodes les plus autoritaires. Dans la courte histoire urbaine de Nouakchott, ce sont celles qui ont largement prédominées. Les habitants concernés par l'éradication de quartiers irréguliers pourront bénéficier ailleurs d'*attributions* de parcelles dans un quartier de *recasement* (opération légale) : il s'agit de nouvelles zones encore vacantes, *loties* par les autorités, c'est-à-dire simplement autorisées à l'urbanisation (les équipements de base, route d'accès et bornes-fontaines, arrivent généralement bien après les premières installations des bénéficiaires). Les frais de bornage restent à la charge des habitants. Un second type d'intervention concerne les mécanismes de régularisation foncière *in situ*. Il s'agit des *restructurations* des quartiers irréguliers : ceux-ci sont alors généralement dédensifiés et tramés ; ces mesures permettent la régularisation foncière des parcelles (et les habitants deviennent propriétaires d'un titre foncier), et s'accompagnent du lotissement de nouvelles zones (recasement) pour l'installation des familles dont l'habitation a été touchée par la restructuration du quartier (emprise de la voirie, des places et équipements publics). Sous la pression des bailleurs de fonds (depuis 1999), ce type d'intervention tend désormais à être privilégié ; il est clairement envisagé pour la restructuration d'une ancienne zone d'urbanisation irrégulière jamais totalement résorbée (*kebbit marbat*), devenue péri-centrale et source d'enjeux politiques et spéculatifs importants.

De quoi parle-t-on?

Les diverses désignations utilisées pour les quartiers qui font l'objet des interventions sont fort significatives.

Périphériques, ces quartiers le sont souvent, qu'ils soit réguliers ou irréguliers, mais pas toujours. De fait, certains ont progressivement été intégrés au tissu urbain légal. D'autres, les plus récents, sont toujours fort éloignés du centre en expansion de la ville, et ce sont souvent des habitants des anciens quartiers irréguliers qui s'y trouvent : rejetés toujours plus loin par le jeu des reventes de titres de propriété - ou de documents donnant droit à titre - ils se mêlent à de nouveaux arrivants. Et que signifie "périphérie" dans une ville en continuelle expansion, qui s'accroît chaque année de plusieurs kilomètres, et –surtout - dont les espaces lisière sont au centre des stratégies ?

Quartiers pauvres? Ils sont certes sous-équipés, par définition puisqu'il s'agit de *squatts*, irréguliers, non régularisés. Ils paraissent pauvres par l'allure, la saleté, la nature des matériaux utilisés pour la construction des logements: des structures en bois, souvent fabriqués par des professionnels à partir de matériaux de récupération, facilement démontables en cas de déguerpissement ou de déménagement (*baraque, m'bar, mahmel*). Ils sont pauvres aussi du fait du niveau de vie de la plupart de leurs habitants et la qualité de leurs logements. Mais les qualifier de quartiers pauvres stipule une homogénéité de sort entre les habitants, alors que les stratégies résidentielles sont très variables. Par ailleurs, tous les pauvres n'habitent pas dans ces quartiers commodément désignés : ils sont de fait répartis dans l'ensemble de la ville, en poche dans les quartiers structurés (sur des places publiques, mais le plus souvent dans des parcelles légales non encore construites) ; ils sont locataires, et du fait de leur choix résidentiel (ne pas habiter en *kebba* ou en *gazra*), du coût élevé des loyers et de la précarité du marché du travail, se trouvent souvent en situation de grande pauvreté.

Quartiers irréguliers ? Les modalités d'occupation que représentent les *gazra* et les *kebba* sont fréquemment présentées par les chercheurs comme relevant de la "spéculation", de "l'occupation illégale", et l'on retrouve ces termes dans les travaux scientifiques et les rapports techniques : par conséquent, ces pratiques sont, d'emblée, perçues comme illégales. La caractéristique "irrégulier" va à l'encontre d'une certaine image paisible, contrôlée, maîtrisée, orthogonale de la ville. De fait, en 1999, lorsque la stratégie mise en œuvre s'oriente clairement vers la résorption des quartiers irréguliers, est affirmée la volonté de donner à la capitale "l'image d'une ville moderne"⁴, ce qui, selon les autorités, passe obligatoirement par l'éradication des quartiers dont l'urbanisme n'est pas conforme aux normes "scientifiques", mais également par l'extension du réseau routier et l'adressage des rues.

La confusion des désignations et l'usage d'apparentes évidences qui préparent et justifient *a priori* les interventions, contribue à engendrer d'autres décalages et espaces d'opacité, dans lesquels s'engouffrent des stratégies diverses et parfois opposées. Le couvert de la lutte contre la pauvreté, en particulier, débouche sur une dynamique de différenciation des trajectoires et de construction des inégalités.

Une désignation apparaît plus pertinente : celle de *quartiers de transition*. Transition dans l'installation des nouveaux migrants en ville, dans le processus d'accès au foncier légal pour des citoyens et de nouveaux venus, dans l'élargissement de la ville, dans les parcours de mobilité. Ce sont des espaces encore inappropriés où se jouent des stratégies diverses, d'accès au foncier, de constitution de capital (foncier, monétaire, social...), de mise en œuvre de positions et de ressources différenciées (sociales, de pouvoir, de protection, de groupe social, de moyens...). Ce sont des espaces provisoires de relégation des plus démunis qui se verront rejeter plus loin lorsque les stratégies des autres se cristalliseront en appropriation foncière et qu'ils se verront exclus par le jeu des ventes et reventes des parcelles, de la circulation de l'information, des saisies du pouvoir ou des familles bien placées. Ce sont donc dans ces espaces-là que se jouent le plus intensément les transactions foncières ; que les inégalités se renforcent et se recomposent, avec l'enrichissement des uns et la relégation des autres ; que s'exacerbent des inégalités sociales et/ou statutaires qui, pour les individus jusqu'au milieu des années 1980, ne se cristallisaient aucunement dans le domaine foncier. Ce sont donc des espaces d'urbanisation, dans tous les sens du terme.

Le processus participatif et la circulation de l'information

Depuis les années 2000, la participation des populations concernées par les programmes, et le renforcement de la dite "société civile", promus par l'initiative PPTTE et le CSLP⁵ sont devenus un des mots d'ordre des interventions en milieu urbain. La justification en est double : surcroît de légitimation parallèle à une meilleure gouvernance, et durabilité accrue du fait que la participation est censée garantir l'appropriation, elle-même facteur indispensable à la durabilité sociale.

Les discours entendus de la part des opérateurs de programme placent le point de départ de la participation au niveau de l'information des gens : s'assurer qu'ils soient au courant des projets les concernant. Ce point n'est ni démagogique, ni anodin : en effet, dès que l'information qu'un programme va être lancé - ou même lorsqu'elle est encore au stade de la rumeur - s'intensifient les dynamiques d'anticipation, de transactions, d'installation etc. S'assurer le plus tôt possible que les habitants d'une parcelle connaissent les possibilités qui s'ouvrent à

⁴ Titre donné à un article paru dans le quotidien officiel *Horizons*, n°2534, le 7 décembre 1999.

⁵ Respectivement programme de réduction de la dette pour les pays très endettés, et Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

eux leur donne une meilleure capacité à gérer leurs avoirs et à profiter éventuellement des possibilités qui s'ouvrent - et des offres qui leur sont faites. Savoir où vont se situer routes, places et marché peut leur permettre de ne pas miser sur une terre qui sera inéluctablement expropriée ou, au contraire, anticiper sa plus-value. Les procédures d'enquête commencent par une session globale d'information organisée avec les habitants, les comités de quartiers, la mairie et le conseil municipal. Un antenne relais est ouverte, et les souhaits des habitants sont enregistrés. Les programmes doivent être conçus sur cette base.

Une fois l'information officiellement diffusée, la participation couvre l'appui à l'organisation des habitants afin qu'ils puissent s'exprimer, renforcer leur sentiment d'appartenance, devenir partenaires actifs du programme et clients des prestations proposées, liés par des mécanismes de contractualisation. La réalisation de monographies de quartier, l'information systématique des bénéficiaires potentiels, l'ouverture de bureaux pour l'habitat, pour les activités communautaires, pour la microfinance, doivent déboucher sur un plan de développement de quartier porté par les activités communautaires.

La dimension participative pose néanmoins question comme procédure réelle (et non seulement comme discours) : qu'appelle-t-on participation dans un tel cadre, quand le produit proposé (l'habitat) est choisi par l'ONG et le bailleur, que les formes et modalités d'accès⁶ sont décidées par le programme lui-même? Et quels en sont les effets, par-delà les discours, sur la durabilité (remise en cause par les trafics sur les titres) et sur la démocratie locale, lorsque les syndicats, les organisations de base, les coopératives et les associations professionnelles ont été pour beaucoup marginalisées dans ce processus?

Surtout, nos enquêtes montrent à quel point les habitants concernés *ne savent pas* : quand va survenir la régularisation, quels emplacements vont être consacrés aux espaces publics, quelles familles vont rester et quelles autres être recasées ailleurs... Du fait de ce manque d'information, leur attitude, et leur ressenti, est qu'*ils attendent*. L'attente est formulée avec les mots de l'espoir et du fatalisme, de la lassitude et du découragement aussi parfois. Un des indicateurs les plus parlants de la perception des rapports de force et de l'incertitude est la description du processus en termes de loterie, qui est celle de presque tous nos interlocuteurs : on a de la chance ou on n'en a pas, elle est à prendre et à ne pas rater, si on la connaît, sinon on l'attend, elle viendra.

L'incertitude conduit aussi à des tentatives pour trouver quelqu'un qui sache. C'est une des valeurs attribuées aux topographes : ils « ont vu » le plan, et de surcroît ils sont réputés assermentés, donc liés à la vérité. Le topographe serait l'interlocuteur « sûr » par excellence, il est l'interface entre les plans officiels et les familles. C'est un topographe qui distribue les fiches d'attribution pour les régularisés sur place et les recasés, c'est lui qui désigne aux recasés les parcelles qui leur ont été allouées. Il est supposé avoir accès au plan général de la Préfecture et donc connaître les intentions et les règles concernant le tracé des voies et places publiques, tout comme les dimensions requises des terrains régularisables. Par ailleurs le topographe émet une mesure officiellement reconnue ou supposée telle : celle de la parcelle, dont découlerait automatiquement sa conformité avec le plan général, et donc son « droit » à être légalisée comme telle. Le topographe coûte cher : un tiers du prix moyen d'une « baraque », l'équivalent d'un mois de loyer pour une pièce. Et il n'est pas toujours aussi fiable qu'on le pense. De faux topographes se seraient engouffrés dans la brèche...

⁶ Le projet étudié combine allocation temporaire de titre et octroi d'un crédit pour la construction d'une clôture et d'une habitation dans un temps donné, qui est une condition requise pour la remise d'un titre définitif. Cette condition, imaginée pour éviter que le foncier nu ne soit objet de transaction, défavorise les plus pauvres qui ne parviennent pas à construire leur maison et rembourser leur crédit. Le crédit est assis sur des groupes de caution solidaire.

La lutte contre la pauvreté et l'intervention sur l'habitat

Depuis la fin des années 1990, la thématique de la pauvreté occupe dans les discours officiels une place prépondérante. C'est au nom de la lutte contre la pauvreté que se légitiment en grande partie les interventions sur l'urbain. Le logement serait porteur de dignité, le besoin en aurait été vérifié grâce à l'approche participative, et l'habitat touche à des enjeux fonciers autant qu'à des problèmes sociaux et économiques. Et la légalisation de l'accès au foncier est considérée comme apportant automatiquement une normalisation de l'habitat, soit qu'elle la permette (sécurité de l'emprise, prolongation des réseaux, équipements sociaux...) soit qu'elle la requière (espacement des baraques, propreté, tracé rectilignes des rues...). On peut toutefois se demander si les dynamiques en œuvre permettent un effet réel sur la pauvreté.

Le PNUD a conduit une vaste enquête sur la perception des populations pauvres de Mauritanie à l'égard de leurs besoins, et de leurs attentes, afin de dépasser les portraits statistiques de la pauvreté (PNUD, 2001). Un des objectifs en était de vérifier si les priorités définies par les responsables des programmes de lutte contre la pauvreté rejoignent celles des pauvres, question importante à partir du moment où l'adhésion des populations est une condition essentielle du succès et de l'impact des actions de développement. Or, et l'enquête permet de le vérifier, il existe un décalage important entre données quantitatives et qualitatives, et entre objectivation et dimension subjective des besoins.

Ce document nous permet de poser quelques indications du degré de priorité de l'habitat dans les attentes exprimées des groupes ciblés par l'enquête, et de considérer la question de la participation à la lumière de ce décalage. Pour le groupe résidant à Nouakchott⁷, la difficulté de nourrir sa famille arrive au premier plan comme manifestations de la pauvreté (30,4% des répondants), l'absence de travail en seconde (16,2%) et l'habitat en troisième position (14,1%). Pour les deux quintiles les plus pauvres, cependant, l'habitat passe aussi derrière la maladie / handicap et l'accès aux soins. La moitié des répondants de Nouakchott estime que leur conditions d'habitat sont inadéquates, et cette proportion atteint les deux tiers pour les plus pauvres. En termes de priorités, l'habitat est également en troisième position, derrière l'eau et le travail.

De fait, dans les quartiers irréguliers, le premier besoin généralement exprimé par les habitants est celui de la régularisation foncière de leur parcelle (Ph. Tanguy, 2003, p. 22). Les attentes exprimées à l'égard de la régularisation trahissent une vision en terme de « sésame » : celui-ci constituerait la garantie de ne plus voir sa construction détruite par les autorités et permettrait donc de construire en dur. Les conflits de délimitation de parcelle, fréquents entre voisins sur le terrain de l'urbanisation irrégulière, cesseraient avec un bornage officiel. Etant plus étanches aux pluies et au vent, ces habitations en dur réduiraient la fréquence des maladies des enfants qui, dans les baraques, « sont toujours malades ». Enfin, presque automatiquement, la régularisation serait suivie par l'installation de l'eau, de l'électricité, d'écoles et de centres de santé, de boutiques et de marchés. Elle offrirait ainsi une porte de sortie aux longs trajets, à l'absence de vie économique locale. Les représentations fréquemment évoquées sont celles de la dignité du régime de droit, opposée à la domination subie par un régime de besoins satisfaits de façon très fractionnée par de petits pourvoyeurs locaux, qui abusent de la précarité des habitants pauvres. De fait, tant les « recasés » que les personnes régularisées sur place avec lesquels nous nous sommes entretenus se trouvaient relativement satisfaits de leur sort.

Toutefois, nombre des « recasés » ont revendu leur lot – souvent très éloigné du centre ville - pour s'installer ailleurs, plus près de la ville. L'instabilité des populations bénéficiaires des

⁷ - L'enquête s'adresse également à trois autres groupes, résidents des zones rurales, que nous ne mentionnerons pas ici.

programmes, la déchéance de titres pour des familles n'étant pas parvenues à tenir le calendrier prescrit- trop pauvres pour construire la clôture ou l'habitation dans les délais imposés -, la revente massive de titres et possiblement de logements, le fait que les quartiers les plus périphériques se retrouvent en permanence investis par les plus pauvres d'entre les pauvres, et que ceux-ci ne parviennent pas à s'installer durablement dans les quartiers régularisés - ou choisissent de ne pas le faire - n'indique-t-il pas qu'il serait nécessaire, à tout le moins en parallèle, de relever le niveau de revenus de ces gens, de créer des emplois correctement rémunérés, d'aider les pauvres à y accéder?

Nous aboutissons donc à l'idée que le lien entre l'objectif affiché de réduction de la pauvreté, d'une part, et le projet de développement urbain, de l'autre, ne va pas de soi. Ceci est d'autant plus vrai que la confusion (ou le malentendu) perdure, voire est entretenue, entre quartiers de relégation des pauvres et quartiers de stratégie d'appropriation du foncier : les zones périphériques, bien que infra-urbaines, et parfois infra-humaines, d'aspect (aux yeux des experts occidentaux) ne sont pas nécessairement des zones pauvres, et encore moins des zones *de* pauvres. En outre, l'affichage de l'objectif de lutte contre la pauvreté ne doit pas masquer l'existence d'autres facteurs explicatifs : la réalisation du projet urbain s'articule en effet avec la volonté de production d'une ville sédentaire, régulière, dont les habitants payent leurs impôts (l'instrument foncier pour ce faire étant l'adressage). Un tel projet constitue également un mode d'intervention visible : en cela, comme tout projet d'essence spatialiste, il constitue un important mode de légitimation de l'action gouvernementale, plus efficace que ne le serait un programme de création d'emploi survenant dans une économie sinistrée. Et il concourt à produire de la valeur, sous forme de plus value foncière, distribuée, appropriée, objet de convoitise, de stratégies... entre plusieurs groupes d'acteurs : professionnels intermédiaires (bureaux d'étude, topographes...) et intermédiaires non professionnels (courtiers divers, ONG) ; professionnels du bâtiment (ouvriers, marchands, importateurs), autorités élues ou nommées, personnes privées qui revendent leur lot...

Le marché foncier : spéculation, stratégie, expédient ?

Dès les premières vagues de déguerpissement et d'attributions, les pratiques de revente de parcelles – ou, par anticipation, de titres valant régularisation – étaient massives⁸, les titulaires allant alors s'installer plus loin, dans d'autres *kebba*. Ces comportements n'ont pas cessé. Ils provoquent plusieurs types de réactions : condamnations des pratiques des pauvres qui agiraient contre leur propre intérêt ; dénonciations de la spéculation ou de manœuvres de détournement ; et finalement, mesures plus ou moins coercitives, désincitatives ou punitives⁹.

Souvent, lorsque la régularisation survient, le lot de terre est déjà passé entre plusieurs mains, et son prix de marché a largement dépassé celui, quasiment symbolique, requis par le gouvernement : il est donc devenu trop cher pour les pauvres. Parfois, lors des déplacements de familles, les recasés sont installés sur des parcelles qui ont déjà été achetées et vendues plusieurs fois, et pour lesquelles ils doivent acquitter un prix - officieux - sans commune mesure avec celui, quasiment symbolique, que leur réclame l'Etat. Pour l'un de nos interlocuteurs, "le riche n'a pas besoin de s'installer sur un terrain vierge (de 'faire *gazra*'), il

⁸ Jusqu'à 80% des parcelles attribuées en 1974 avaient été revendues en 1976 (O. D'Hont, 1985).

⁹ Notamment la fixation d'un prix d'achat proche de celui du marché, attribution définitive soumise à la permanence de l'occupation, déchéance du droit à la régularisation en cas de transgression, installation loin du centre ville... Signalons que la relégation des pauvres dans des quartiers de recasement très éloignés est souvent due au fait que de grands commerçants ont acheté d'immenses parcelles entre "la ville" et le quartier de recasement éloigné, qu'ils n'ont jamais mis en valeur ces parcelles, et qu'ils n'ont jamais non plus été déchu de leur droit comme cela est prévu, alors que la déchéance est un instrument fréquemment utilisé pour les familles pauvres d'un quartier de recasement (Dar el Beïda), et justifié par des pratiques de spéculations, de détournement de bénéficiaires et de stratégies d'accumulation.

n'a qu'à attendre que le pauvre vende, soit parce qu'il a occupé plusieurs parcelles, soit parce qu'il est trop pauvre pour préserver son patrimoine".

Ces pratiques de revente invitent à dégager trois axes de réflexion. Tout d'abord, si elles se ressemblent, elles s'inscrivent dans des stratégies, qui ne peuvent pas toutes être qualifiées de spéculative. La spéculation et la recherche de rente existent bien, elle sont le fait d'acteurs puissants (l'élite commerçante, celle de l'appareil d'Etat, l'une et l'autre entretenant des rapports étroits et monnayant pour leurs comptes les réseaux tribaux ...), qui visent à l'accumulation d'un patrimoine immobilier important, et qui contribuent à la constitution d'un véritable marché à terme autour des projets de régularisation. Les familles de « la classe moyenne », qui mobilisent également leurs relations sociales et tribales, fondent elles-aussi des stratégies d'acquisition de foncier, et utilisent à leur profit les perspectives de régularisation, la création de plus value foncière qui en découle, et le marché qui s'est créé. Plutôt que l'accumulation de richesses, l'objectif de cette catégorie de familles peut être un parcours qui va leur permettre une installation dans les conditions qu'elles souhaitent : occuper, acheter à bas prix et/ou tenter de se faire attribuer plusieurs parcelles, financer la construction de la maison par la vente de certaines d'entre elles, par exemple, ou s'assurer une source de revenu par la location, ou encore installer les enfants. En revanche, une bonne partie des transactions est effectuée sous le sceau du besoin, par des familles pauvres, dans des conditions de faiblesse, qui n'excluent pas totalement l'existence de stratégie, de choix. Il est difficile d'appliquer un traitement différencié à ces différentes catégories, puisque toutes participent du même phénomène. Et l'on peut même dire que ce marché produit de l'hétérogénéité dans des quartiers qui, sinon, resteraient beaucoup plus homogènes. De fait, les programmes engendrent un certain nombre de ressources de diverses natures (argent, emploi, formation, relations, opportunités, capital foncier, plus value foncière, etc.) dont différents types d'acteurs disposent selon leurs capacités (d'où un renforcement des inégalités initiales), selon leurs stratégies et priorités et selon leurs besoins et urgences (par ex : disposer d'un capital).

Une seconde réflexion porte sur le fait que l'obligation faite aux bénéficiaires de ne pas monnayer leur lot de terre les contraint à en faire *usage* seulement, et non à les transformer en *valeur d'échange* ou en *capital*, ce qui peut aller contre leur intérêt ou leur besoin, puisqu'ils sont démunis en premier lieu de valeurs d'échange (patrimoine ou revenu) constituant une ressource dans une économie de marché, monétarisée (y compris leur force de travail). Tant qu'il existe des possibilités d'échanger cette valeur d'usage contre de l'argent, et de la remplacer par une autre occupation dans un terrain encore ouvert, n'est-il pas vain de chercher à fixer ces populations en leur interdisant de monnayer leur nouveau bien? Plutôt que la contrainte contractuelle, auquel les pauvres sont davantage soumis que d'autres qui peuvent plus aisément s'en affranchir, et la mise en œuvre de conditions trop rigides pour être applicables, on peut imaginer instaurer des délais légaux de déprise, de dix ans par exemple, le temps de jouer le jeu de l'installation et de la sociabilité. Mais on peut se demander si l'installation de quartiers de recasement loin de tout équipement (route, marché, services...) ne viserait pas à éviter la production de valeur d'échange (puisque'il n'y existera vraisemblablement pas de marché foncier avant plusieurs années) et à coincer les « bénéficiaires » dans leur valeur d'usage. Mais quelle valeur d'usage, même pour ces assignés-là ?

La troisième réflexion concerne les effets de cette frénésie de transactions : alors que les attributions initiales sont relativement justes, si l'on fait abstraction des allocations détournées à des membres de la classe dominante et de leurs proches et obligés, le jeu du marché renforce des inégalités et pénalise les plus faibles. Les femmes chef de famille se retrouvent ainsi souvent installées dans les quartiers de recasement les plus éloignés alors que tous ceux qui

avaient les moyens de leur choix en sont partis. Et la dynamique foncière marchande, comme partout, rejette à la périphérie les plus vulnérables, et tend à engendrer un centre-ville sans pauvres. Un de nos interlocuteurs estime que "les pauvres sont une couverture pour toutes ces manipulations ; la lutte contre la pauvreté permet de créer des statuts particuliers pour le foncier urbain". La spéculation n'est pas un accident ; elle est inscrite dans la nature même de ces espaces de transition et dans la nature des intérêts, stratégies et rapports de force qui s'y jouent. Le processus de lotissement, viabilisation, attribution et les projets de construction immobilière s'inscrivent dans ce processus.

Malentendus, ou entrecroisement de stratégies, d'attentes, de représentations ?

Nous ne prétendons pas avoir analysé ici l'ensemble d'un système, composé de pratiques, de règles, d'acteurs, de dynamiques... Nous avons essayé d'illustrer comment la programmation d'interventions dans des quartiers réputés pauvres, périphériques, illégaux, insalubres, etc, engendre ce qu'on peut qualifier de malentendus, de décalages, d'espaces d'opacité, en choisissant certains éclairages et illustrations.

Il n'est pas question de prendre position sur l'intentionnalité, les stratégies de dissimulation ou de contradiction, qui seraient voulues par certains acteurs. Pourtant, si l'on ne peut affirmer que les malentendus, décalages et espaces d'opacité présentés ci-dessus ne résultent pas de stratégies, on ne peut que constater qu'ils constituent des ressources mobilisables dans la mise en oeuvre de stratégies, et que ces espaces d'opacité, de décalage, produisent dans la réalité des effets d'aubaine, et des effets d'inégalités. Effets d'aubaine puisque certains, capables de mobiliser des moyens d'obtention de l'information, des ressources susceptibles d'infléchir des décisions en leur faveur, de s'installer dans l'attente créatrice de plus value foncière et de valeur marchande, profitent de ces espaces d'opacités. Effets d'inégalité aussi, puisque le jeu ne profite pas à tous de façon égalitaire, bien au contraire : il contribue à écarter du jeu, à repousser en périphérie, les familles et individus les moins à même de se placer dans cette fabrique de la ville, et du foncier. L'opacité, entretenue par la généralisation de pratiques en réalité très diversifiées, contribue ainsi à produire des effets qui entrent en contradiction avec les objectifs annoncés : la ville illégale ne cesse de s'étendre et de se reproduire, les transactions foncières de se multiplier, et les habitants les plus pauvres et vulnérables de se retrouver expulsés toujours plus loin du centre. La fabrication de la ville engendre donc non seulement de la différenciation spatiale, mais aussi, et peut-être surtout, de la différenciation sociale et économique. D'où la contradiction entre les intentions affichées d'une politique d'attributions et de logement, et les processus discriminatoires à l'œuvre dans la conquête des parcelles de la capitale.

Bibliographie

-Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Département des Affaires Economiques et Sociales (DAES), Projet MAU/00/002, 2001 : *La pauvreté en Mauritanie : perceptions et opinions*, Juin.

-IMF Islamic Republic of Mauritania, 2003 : Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report, country report 03/316, October.

-Destremau, Blandine et Tanguy, Philippe, à paraître : « Projets de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie: que sont les pauvres devenus? », numéro spécial « Mauritanie » de la revue *Maghreb-Machrek*.

- Destremau, Blandine et Tanguy, Philippe, 2006, à paraître, : “ L’entre-deux des politiques d’habitat social : le cas de la Mauritanie ”, in Françoise Navez-Bouchanine (éd.), *L’entre-deux des politiques d’habitat social : Maroc, Algérie, Mauritanie*, Paris, Karthala.
- Diagana, Isyakh, 1993 : *Croissance urbaine et dynamique spatiale à Nouakchott*, Thèse de Géographie, Université Lumière, Lyon II, 313 p.
- D’Hont, Olivier, 1985 : *Les kebba de Nouakchott. Contribution à l’étude de la sédentarisation en milieu urbain des populations nomades sinistrées*, Thèse d’Anthropologie de 3^{ème} cycle, 346 p.
- Durand-Lasserve, Alain et Tribillon, Jean-François, 2001 : “ La loi ou la ville ? ”, pp. 72-77, in *Urbanisme*, n°318, mai-juin 2001.
- Koïta, Tidiane, 1994 : “ Migrations, pouvoirs locaux et enjeux sur l’espace urbain ”, pp. 101-109, in Mauritanie. Un tournant démocratique ? *Politique Africaine*, n° 55, Paris, Karthala.
- Ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED), Commissariat aux Droits de l’Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l’Insertion (CDHLCPI), Office National de la Statistique (ONS), Direction de la Planification et des Etudes (DPE), 2001 : *PROFIL DE LA PAUVRETE EN MAURITANIE – 2000, Projet Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des ménages (EPCV)*, Décembre.
- ONS 2000, profil de la pauvreté, Nouakchott.
- ONS 2001, enquête qualitative, Nouakchott.
- Pitte, Jean-Robert, 1977 : *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*, Publications du Département de Géographie de l’Université de Paris-Sorbonne, n°5, 189 p.
- Taine-Cheikh, Catherine, 1998 : “ Toponymie et urbanisation ”, pp. 77-86, in Frérot, Anne-Marie (éd.), *Espaces et sociétés en Mauritanie*, Fascicule de Recherches n°33, URBAMA, Tours, 179 p.
- Tanguy, Philippe, 2003 : “ L’urbanisation irrégulière à Nouakchott : 1960-2000. L’institution de la norme légal/illégal ”, pp. 7-35, *Insaniyat*, n°22.
- Tanguy, Philippe, 2006 : “ Pauvreté et cohésion sociale en Mauritanie. Construction sociale et fonction d’une catégorie stigmatisante : la pauvreté”, numéro spécial « Mauritanie » de la revue *Maghreb-Machrek*, à paraître.
- Tanguy, Philippe, 2006 : “ État, ONG et gouvernance en Mauritanie. Notes sur une gouvernance urbaine implicite ”, 13 p., *Mode de gouvernement des villes et territoires*, Signoles, Pierre (éd.), Paris, Publisud, à paraître.
- Tanguy, Philippe, 1998 : *Ville et Pauvretés. Le cas de Nouakchott - Mauritanie*. D.E.A. “Espaces, Villes et Société dans le Monde arabe”, Rapport de Recherches, Université François-Rabelais, U.F.R. de Droit, d’Économie et des Sciences Sociales, Tours
- Tribillon, Jean-François, 2000 : “ Rapport succinct sur le cadre réglementaire et les outils de planification et de gestion urbaines ”, *Étude de la politique, du cadre juridique et des outils de gestion de l’urbanisme et du foncier*, ADEF, République Islamique de Mauritanie/AMEXTIPE, 20 p.
- URBAPLAN, 2000 : *Élaboration d’une stratégie et d’un programme d’amélioration des conditions de vie dans les quartiers spontanés et sous équipés de la ville de Nouakchott*, Rapport n°2, 23 p. et Rapport n°3, 83 p.