



HAL
open science

Politiques urbaines et rapports de force à Nouakchott : convergences d'intérêts et accroissement de la fragmentation socio-spatiale

Philippe Tanguy, Blandine Destremau

► To cite this version:

Philippe Tanguy, Blandine Destremau. Politiques urbaines et rapports de force à Nouakchott : convergences d'intérêts et accroissement de la fragmentation socio-spatiale. Navez-Bouchanine Françoise (dir.), Deboulet Agnès (éd.). Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales. Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie, Karthala, pp. 257-322, 2012. hal-00846011

HAL Id: hal-00846011

<https://hal.science/hal-00846011>

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.

Politiques urbaines et rapports de force à Nouakchott : convergences d'intérêts et accroissement de la fragmentation socio-spatiale

Philippe Tanguy, chercheur indépendant
Blandine Destremau², CNRS / LISE / CNAM

Référence : Tanguy, Ph., Destremau, B., 2012, « Politiques urbaines et rapports de force à Nouakchott : la construction sociale de politiques publiques » in Navez-Bouchanine F., Deboulet A., *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales. Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie*, Paris, Karthala, 2012, p. 257 - 322.

Table des matières

I. Le cadre de l'étude : politiques urbaines à Nouakchott et situations socio-spatiales contrastées.....	1
I.1. Nouakchott, l'histoire brève d'un rattrapage urbanistique improbable.....	2
I.2. Les quartiers périphériques de Nouakchott : des <i>kebba</i> à la <i>gazra</i>	7
I.3. L'intervention en milieu urbain : de l'autoritarisme brutal à la médiation de la Banque mondiale.....	11
I.4. Les quartiers d'enquête : des situations diversifiées.....	15
II. Procédures de décision et circulation de l'information : institutionnalisation et rapports de force.....	17
II.1. Fragmentation des instances et opacité des modes de décision.....	18
II.2. Modalités d'attribution des parcelles : loterie ou partage d'une prébende ?.....	21
II.3. La circulation de l'information : les habitants dans l'expectative et l'insécurité.....	22
III. Registres de légitimation des autorités et des habitants.....	24
III.1. La légalité comme registre implicite de justification.....	25
III.2. La modernisation de la ville comme facteur de légitimation : entre rectitude et hygiène environnementale.....	27
III.3. La lutte contre la pauvreté comme légitimation de l'intervention : un argument bien intériorisé.....	29
III.4. La participation comme instrument de justification et de légitimation des programmes.....	32
IV. Les stratégies contradictoires des acteurs : instrumentalisations, renforcements et contournements des rapports de forces.....	36
IV.1. Quelle marge de manœuvre ?.....	36
IV.2. Occuper un terrain : arbitrages entre coût et sécurité.....	38

² Les auteurs tiennent à remercier ici leur traducteur, enquêteur, chef d'équipe, et ami Ivekou Ould Brahim (Bureau d'étude ATSS), l'interlocuteur du programme à Nouakchott.

IV.3. Stratégies résidentielles et mobilité de travail	41
IV.4. Des femmes en situation de grande vulnérabilité	43
IV.5. Le foncier comme capital	44
IV.6. Lecture socio-ethnique des effets des stratégies : renforcement de la fragmentation sociale	49
Conclusion.....	50
Bibliographie	52

Nouakchott, capitale mauritanienne : autour d'un noyau urbain initié en 1957 sur la base d'un plan orthogonal, une vaste mer urbaine ondule au gré des cordons dunaires ; l'urbanisation ne semble pas connaître la densité que l'on rencontre ailleurs et cette ville, qui ne grandit pas vers le ciel, s'étend sur le sable et les coquillages. De gigantesques étendues d'habitat s'étalent à perte de vue : au Nord, un vaste quartier résidentiel sillonné, sur de larges voies asphaltées, par de rutilants 4x4, aligne de luxueuses et gigantesques villas ceintes de murs blancs rehaussés de tuiles rouges ou vertes ; au Sud, sur d'anciennes zones d'occupations illégales, se déploient d'importants quartiers réguliers d'habitat populaire ; plus au Sud encore, à l'Est et au Nord, le long des axes routiers qui relient les grandes villes du pays, des quartiers « périphériques » occupent sur des dizaines de kilomètres des terrains désertiques et souvent salinisés. Désormais, de longues voies rectilignes inscrites dans un plan orthogonal percent ces quartiers encore généralement irréguliers et révèlent tantôt des bidonvilles mêlant baraques en bois, clôtures de filets de pêches et chiffons, ruelles tortueuses, poussiéreuses et malodorantes ; tantôt des étendues denses de maisonnettes entourées de cours, disposées de façon désordonnée sur des terrains non viabilisés ; tantôt encore un entrelacs de petites pièces uniques couleur parpaings, d'enceintes murées, sur horizon de dunes.

Dans ces environnements d'urbanisation « sauvage », irrégulière, trop vite qualifiés de « pauvres », interviennent, depuis plus de trois décennies, diverses organisations intergouvernementales, ONG, organes publics de coopération, pour la production d'une ville légale, normée, passant par des opérations physiques - déguerpissements, métrages, attributions dans des quartiers de recasement, constructions...- et des opérations créatrices de valeur foncière et de droits de propriété. Depuis plus de trente ans, les habitants des quartiers qualifiés de « périphériques » (*i.e.* périphériques au centre-ville mais surtout au caractère égal et normé de la ville idéale), nouveaux urbains arrivés de « la brousse » (parfois depuis une dizaine ou même une vingtaine d'années), sont soumis, vague après vague, à des programmes de régularisation de leur statut d'occupation foncière, de viabilisation de leurs quartiers d'habitation, et de recasement.

Ces opérations ont des *effets sociaux*, qui surviennent dans les interstices temporels et juridiques engendrés par la mise en œuvre des programmes. Cette dynamique est l'objet de notre contribution, qui montre comment, dans cette ville habitée par une première génération de résidents sédentarisés - urbanisés, les projets urbains contribuent à construire un enjeu foncier. Le jeu des acteurs impliqués dans les projets d'intervention ou de régularisation urbaines parvient à transformer un domaine public non-marchand en un intense marché foncier et à détourner les parcelles régularisées de leurs attributaires affichés : les pauvres des quartiers périphériques. Nous montrons également comment le jeu de ce marché et des stratégies mises en œuvre, dans le cadre d'inégalités de ressources et d'informations, contribue à produire une ville marquée par la ségrégation spatiale, qui repousse à sa périphérie les plus vulnérables.

Ce travail illustre la manière dont un dispositif institutionnel construit autour d'un objectif normatif - en l'occurrence la lutte contre la pauvreté - engendre des situations où intervenants institutionnels et habitants se retrouvent dans des postures diverses et complexes, difficilement réductibles aux figures de l'opposition

ou de la soumission dans une représentation d'un rapport de forces unilatéralement favorable aux pouvoirs institués. Ces situations ne peuvent pas non plus être interprétées de façon simpliste en termes de spéculation ou d'aubaine, mais manifestent une imbrication des logiques, des positionnements, des représentations, qui dépassent de loin les aspects matériels, morphologiques ou économiques caractérisant la production urbaine, pour s'entrelacer dans différents « ordres » : social, politique, culturel et symbolique.

Dans une première partie, nous présenterons le cadre socio-politique, morphologique et historique de l'étude, pour proposer ensuite une analyse de la production et la circulation de l'information comme modalité d'exercice du pouvoir et (re)productrice d'inégalités. Une troisième partie abordera les registres de légitimation et de justification mobilisés par les différentes parties prenantes à ces opérations, et une quatrième tentera de caractériser les différents types de stratégies mises en œuvre par divers catégories d'acteurs.

I. Le cadre de l'étude : politiques urbaines à Nouakchott et situations socio-spatiales contrastées.

La société mauritanienne se compose de plusieurs sous-ensembles, eux-mêmes parfois segmentés : les maures, les *halpulaar'en*, *wolôf*, *soninké*, et *bambara*. En ce qui concerne les Maures, d'origine arabo-berbère, la montée depuis les années 1980 d'une différenciation sociale d'ordre économique n'obère pas l'existence d'une hiérarchisation sociale, d'ordre statutaire celle-là, qui lui préexistait et prévaut toujours aujourd'hui. Ce cadre statutaire, dynamique, est, dans ses très grandes lignes, structuré autour d'une "noblesse" bicéphale composée des *hassân* (guerriers) et des *zwâya* (religieux, dits "marabouts") ; viennent ensuite les *eznâga* (tributaires) ; enfin, en bas de cette hiérarchie statutaire, se trouvent les *hrâtin* (esclaves affranchis et leur descendance) et les *'abid* (esclaves). Les trois premiers groupes statutaires (*hassân*, *zwâya* et *eznâga*) constituent les *bidân*, hommes libres, nobles ; ce sont les "Maures blancs". Les autres, *hrâtin* et *'abid*, sont parfois regroupés sous la dénomination de "Maures noirs". Nous utiliserons ici le terme "Maure" pour désigner l'ensemble de cette société (Maures noirs *hrâtin* et Maures blancs *bidân*).

Deux raisons motivent le centrage de cette étude sur la société maure. En premier lieu vient l'importance démographique de la composante maure, hassanophone (du dialecte arabe *hassâniyya*), qui représente, en 1965, 80,1 % (76,04% d'après les calculs de Ph. Tanguy) de la population mauritanienne. L'enquête SEDES³ datée de 1965⁴ permet de calculer, avec une marge d'erreur finale de l'ordre de 4 points, que la part des *hrâtin* (combinée avec celle de la population servile *'abid*) dans la population mauritanienne totale est de 31,9 % (soit 42 % des Maures) ; la part des *bidân* est de 44,2 % ; celle des *halpulaaren*, de 14,6 % : celle des *soninké*, de

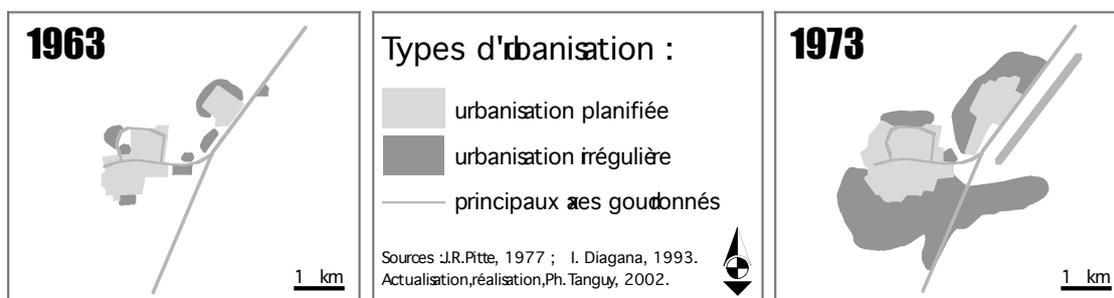
³ Citée par O. D'Hont, 1985, p. 90 ; M. Brhane, 2000, p. 197.

⁴ A notre connaissance, il s'agit de la seule étude incluant la composition statutaire et ethnique de la population rendue publique à ce jour.

3,4 %. En second lieu, c'est également la composante maure qui a contribué le plus à l'extension spatiale de Nouakchott du fait de sa sédentarisation et de son émigration massives. Les modalités de l'installation des *bidân* et des *hrâtin* en milieu urbain, leur importance dans la constitution des quartiers irréguliers, ainsi que leur rapport particulier à l'espace, impliquent donc qu'une place prépondérante soit accordée à la composante maure dans l'étude des mécanismes socio-spatiaux à l'œuvre dans la capitale mauritanienne.

La suite de cette introduction situera le cadre de ce travail : croissance urbaine fulgurante, interventionnisme extérieur intensifié depuis quelques années, quartiers périphériques en extension continue, dans lesquels nous avons mené nos enquêtes. La partie suivante montrera comment la fragmentation des institutions, structurée autour d'un équilibre des pouvoirs et des distributions – de terres, de prérogatives, de plus-values... - requises par cet équilibre, opacifie les règles du jeu de la restructuration urbaine et brouille l'information. Rien détonnant alors à ce que les habitants perçoivent la régularisation foncière avant tout comme une loterie, influencée par la chance. Il demeure que les interventions sur l'urbain dont il est question doivent trouver du sens dans un univers partagé de représentations et de valeurs : nous abordons en troisième partie les registres de justification et de légitimation des différentes catégories d'acteurs, qui tissent des relations politiques entre eux. Finalement, nos enquêtes nous ont fourni un riche matériau sur les stratégies d'acteurs, que nous analysons en quatrième partie : souvent individuelles, ce sont elles pourtant qui engendrent au premier chef la configuration structurelle de la ville.

I.1. Nouakchott, l'histoire brève d'un rattrapage urbanistique improbable



Nouakchott est une ville récente, qui est devenue, après sa fondation, le point de cristallisation d'un phénomène beaucoup plus massif : le passage d'une société nomade à une société urbaine. Le choix de la création d'une capitale sur le territoire mauritanien remonte à la fin de l'époque coloniale. Comme le raconte J.R. Pitte (1977), plusieurs projets urbains ont été conçus (plan Lainville de 1957 retouché par le plan Leconte de 1959), pour établir et planifier la construction et la croissance de la capitale d'une nation, toutes deux créées *ex nihilo* (Pitte, 1977) ; mais ces différents plans ont rapidement été dépassés par l'arrivée massive de populations déshéritées, chassées de « la brousse »⁵ par la sécheresse. Les autorités mauritaniennes s'emploient depuis quelque trente années à juguler et à maîtriser la

⁵ Le terme, d'origine coloniale, fait partie du vocabulaire des francophones.

croissance fulgurante de 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. De nouveau, en 1970, le plan Lainville-Leconte est repris et adapté par le Secrétariat aux Missions d'Urbanisme et d'Habitat (SMUH) qui établira un plan contraignant prévoyant "*pour Nouakchott 100 000 habitants à l'horizon 1980. Ils seront plus de 200 000 à cette date*" (I. Diagana, 1993, p.123). Jusqu'à présent, l'extension de Nouakchott écrit sur le sable l'histoire d'un rattrapage urbanistique improbable...

En effet, cette capitale, située dans un pays qui était le moins urbanisé d'Afrique de l'Ouest, connaît jusqu'à aujourd'hui des taux de croissance rarement atteints ailleurs : "*Plus de 16 % de croissance annuelle moyenne pendant 30 ans (entre 1959 et 1988) ; un record rarement égalé dans le monde*" (I. Diagana, 1993, p. 205). En 2001, la population peut-être estimée entre 800 000 et 900 000⁶ habitants, avec un taux annuel de croissance de l'ordre de 9%. Un Mauritanien sur trois vit donc à Nouakchott et l'on estime à 300 000 le nombre d'habitants installés dans des quartiers irréguliers, généralement qualifiés de « périphériques ».

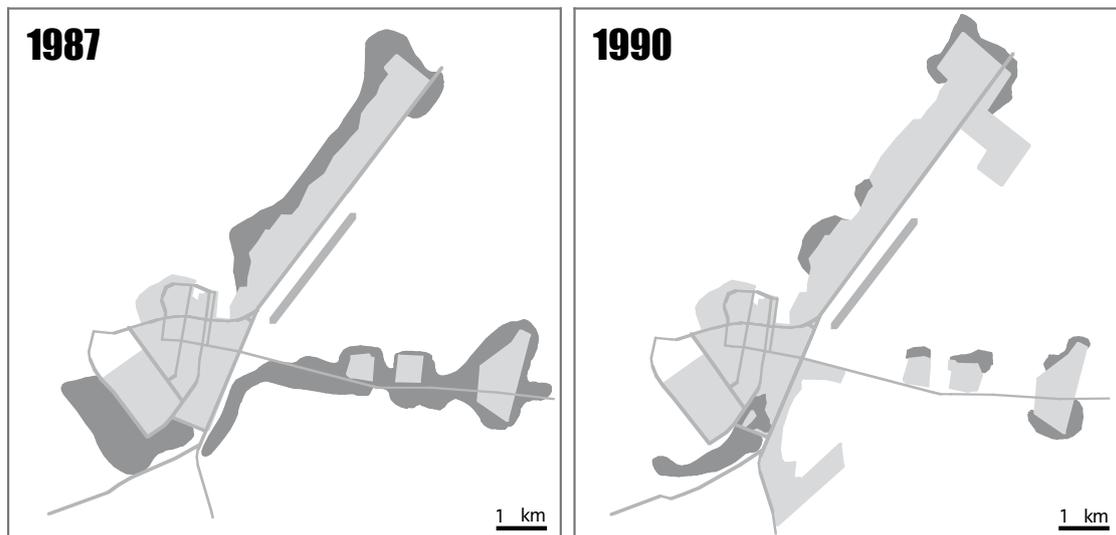
Selon les recensements, la part des nomades dans la population totale mauritanienne est tombée de 75% en 1962 à moins de 5% en 2001 (MAED et alii 2001). Une chute qui s'explique par l'extrême rapidité du processus de sédentarisation (3% environ de population urbaine dans les années 1960, 53% à la fin des années 1990 ; idem) et l'ampleur de l'émigration en ville. Il s'agit là d'un bouleversement sociétal complet : de fait, la croissance urbaine s'inscrit en premier lieu dans le *processus de sédentarisation massive des nomades* à l'œuvre depuis les années soixante (Ph. Poutignat et J. Streiff-Fenart, 1997, p.3). Dans ce pays qui, en 1960, ne compte aucune ville de plus de 10 000 habitants mais affiche un taux d'urbanisation de 3% (soit environ 65 000 urbains au total), les nouveaux citadins, la plupart anciens nomades ou agriculteurs, n'ont aucune pratique héritée du monde urbain et ont du mal à s'en faire une représentation.

Toutes les personnes adultes que nous avons interrogées lors de nos enquêtes venaient de la brousse, y étaient nées, en avaient une mémoire, des souvenirs précis. Toutes avaient vu leur mode de vie agricole ou pastoral se dégrader, jusqu'à l'exode en ville, par étapes successives : le bétail qui meurt, le niveau de vie qui baisse, les palmeraies qui se dessèchent puis s'étiolent, faute de main d'œuvre pour les entretenir. Le père part en éclaireur, les oncles le rejoignent, puis le reste de la famille suit, dans un premier temps jusqu'à la ville proche, qui n'offre généralement pas de meilleure chance de survie, puis enfin jusqu'à Nouakchott. Les grandes « maisons » s'éparpillent, se paupérisent, perdent leur cohésion et leur orgueil. Nos interlocuteurs ont exprimé une vision d'un « âge d'or » de la brousse, où la nourriture était abondante, les femmes gavées, le transport aisé, la vie facile, la cohésion du groupe solide, l'autosuffisance assurée par la tribu à divers niveaux : non seulement matériel, mais aussi politique, puisque les problèmes et conflits étaient résolus en son sein. Mais ils ont dit aussi combien la vie était devenue difficile, vers la fin : « *la brousse n'existe plus aujourd'hui, les gens sont partis* », nous dit un homme. Leurs propos permettent de mettre en lumière leurs attentes de

⁶ - Les estimations varient selon les sources ; le chiffre avancé en 1999 par l'Office National de Statistique est déjà de 700 000 habitants.

la ville : recelant pour eux plus d'opportunités, elle apparaît généralement sous le jour de la « modernité », elle constituera le lieu de leur avenir.

I.2. Les quartiers périphériques de Nouakchott : des *kebba* à la *gazra*



L'importance quantitative des quartiers périphériques et de leur type d'habitat est confirmée par les statistiques. A l'échelle nationale, les habitations se répartissent en trois principaux groupes : 33% d'habitats de type précaire (tentes, cases et baraques), 34% de maisons en dur (maisons en ciment, appartements/chambre) et 33% d'autres (maisons en banco notamment). Moins de 10% des habitations ont un toit en béton ou en fibrociment. Bien que l'habitat en dur prédomine à Nouakchott (75%), les logements précaires y représentent une part beaucoup plus importante (25%) que dans les autres villes (16%). Dans le milieu urbain, on constate que le pourcentage des ménages qui logent dans des baraques a augmenté en passant de 16,8% en 1996 à 24,3% en 2000 pour la ville de Nouakchott et de 10% à 16% pour les autres villes. Signe de sous-équipement urbain, près d'un tiers des ménages de Nouakchott se ravitaillent auprès des revendeurs d'eau, une proportion plus élevée que celle des autres villes (MAED et alii 2000 et 2001). Le prix de l'eau y est l'un des plus élevés du monde (Giovanetti 2001).

En Mauritanie, plusieurs termes sont employés par la population pour désigner les "quartiers périphériques", ceux dans lesquels les nouveaux arrivants se sont installés, et qui n'ont pas encore été intégrés dans l'urbanisation officielle de la ville. Ils sont généralement qualifiés de *kebba* (formé à partir du verbe *kebb*, qui signifie "verser" ou "jeter" - comme on jette les ordures, cf. C. Taine-Cheikh, 1998, p. 85) ou de *gazra* (terme qui peut se traduire littéralement par "usurpé" ou "pris de force"). Plus que des objets figés, *kebba* et *gazra* désignent des formes urbaines qui incorporent des histoires complexes, proches sous bien des aspects, mais tendant à diverger sous l'emprise de leur positionnement dans les transformations de la ville. Pour résumer à grands traits, ces deux types de quartiers irréguliers sont apparus en deux phases distinctes :

1) Entre 1958 et 1973, la croissance spatiale de Nouakchott s'est principalement effectuée selon des modalités liées à la sédentarisation massive de nomades sinistrés par les sécheresses, 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*. La distinction ville légale/ville illégale ne fait, dans cette période, absolument pas sens. Les autorités ne peuvent alors se référer à une telle dichotomie normative : elle ne serait tout simplement pas pertinente⁷.

2) À partir de 1974, les autorités prennent conscience du débordement urbain. Les vagues de déguerpissements et d'attributions de lots dans des quartiers de «recasement» se succèdent alors et induisent de nouvelles pratiques spéculatives qui s'articulent aux stratégies réactives et de survie. À l'indifférence quant au foncier, succède une meilleure prise de conscience des ressources et des effets d'aubaine procurés par les configurations spatiales, politiques et légales émergentes. Les habitants de la brousse continuent à « se déverser » en ville. Les densités, les distances s'accroissent. Les trajectoires se différencient de plus en plus, creusent les inégalités, favorisent l'instrumentalisation du foncier. Les *gazra* apparaissent dans cette période. D'abord le fait de catégories sociales aisées, « faire *gazra* » devient à partir de 1987 une pratique généralisée et très prisée des catégories modestes et démunies. Comme on le verra à la fin de ce texte (point IV.6), on assiste, également à partir de cette date, à une spécialisation ethnique de certains quartiers. Ainsi, les familles *bidân* qui habitaient dans les *kebba* vont-elles rejoindre massivement les *gazra* à la fin des années 1980 (O. D'Hont, 1985)⁸. Ceci explique que les *kebba* soient peuplées aujourd'hui essentiellement de *hrâtin*.

Les deux termes sont parfois utilisés indifféremment par des personnes extérieures à ces milieux ; de fait, ils désignent des quartiers morphologiquement proches, principalement composés d'habitations précaires et qui n'ont ni réseaux, ni écoles, ni plans réguliers. A première vue, ce qui différencie ces deux types de quartiers est relativement confus, mouvant et imprécis, à ceci près qu'on dénombre davantage de constructions en dur et une densité bien moindre dans les *gazra* que dans les *kebba*, plus misérables d'aspect, composées de baraques posées sur des parcelles ne dépassant généralement pas les 50 m². Construites le plus souvent en bois provenant des caisses et conteneurs du port, couvertes de bidons ou de tôles de récupération, les baraques sont de tailles semblables (environ 3m x 4m). C'est, au sens le plus pur, une unité d'habitation mais elles peuvent, plus rarement, être accolées et constituer ainsi une habitation à plusieurs pièces. Il s'agit d'un élément standardisé mobile, dissociable du terrain, démontable en six morceaux et transportable, à l'instar d'une tente⁹. Aux baraques peuvent être adjoindes des cabanons de tôle, carton et chiffons destinés à la cuisine, aux toilettes, voire une

⁷ - Pour plus de détails sur le processus d'institution et d'intériorisation de cette norme légal/illégal, nous renvoyons à l'article publié par Ph. Tanguy, 2004.

⁸ - Pour les *bidân*, ces stratégies de distinction et de décohabitation s'intègrent souvent dans des représentations liées, non pas au lieu lui-même (la *kebba* sale, poussiéreuse), mais à la promiscuité saturée de familles de *hrâtin*, catégorie statutaire perçue par les *bidân* comme repoussoir ; champ de représentations non exempt d'un certain racisme donc.

⁹ - Il existe un marché de la baraque, dont la fabrication et le montage emploient un nombre significatif de personnes, à proximité ou au sein même des *kebba*.

pièce supplémentaire. Dans les *kebba*, les parcelles sont délimitées par des clôtures formées d'enchevêtrements de chiffons, filets de pêche, de morceaux de tôle où s'accrochent des débris de bois et de métal. Insertion photo 1

Source : Ph. Tanguy, 2000.

Légende : Un exemple de baraque que l'on trouve tant dans les *kebba* que, plus ponctuellement, dans certains quartiers périphériques irréguliers de type *gazra* : murs en tôle, toit en tissu ; devant un *m'bar* (forme sédentarisée de la tente nomade) sur lequel est suspendue une couverture *made in China* ; un pneu comme élément de délimitation ; le fût de 200 litres qui sert de réserve d'eau .

Dans les entretiens, nos interlocuteurs ont clairement établi la différence entre *gazra* et *kebba*, toujours au détriment des secondes. En effet, les *kebba* cumulent plusieurs sources d'inconfort et d'insécurité. Les qualificatifs qui reviennent de manière récurrente dans nos enquêtes sont que la *kebba* est sale, les ordures traînent dans les ruelles, les odeurs sont épouvantables, surtout à proximité de l'abattoir de la Kebabat Marbat. Il y règne une grande promiscuité, les parcelles ne sont pas entourées de murs, chacun voit ce qui se passe dans la cour de ses voisins, on n'est jamais abrité des regards des passants et voisins. Par ailleurs, il n'y a pas d'électricité, aucun assainissement et l'eau, vendue en fûts et acheminée avec des charrettes tirées par des ânes depuis l'extérieur de la *kebba*, y est très chère. Les enfants tombent souvent malades, les moustiques y sont abondants et les inondations y sévissent régulièrement. Les cambriolages sont fréquents, même pendant que les gens dorment, la nuit. Les baraques sont faciles à forcer, et il est difficile de les laisser sans surveillance pendant la journée, pour aller travailler.

Un fait revient de façon presque lancinante dans les entretiens que nous avons conduits avec les habitants de ces espaces : dans les *kebba*, la plupart des chemins contournant les habitations et leurs petites parcelles de type ovoïde sont généralement trop étroits et tortueux pour laisser passer un quelconque véhicule, voire une charrette. Comme si c'était un signe incontestable de déchéance, habitant après habitant, hommes et femmes ont souligné que, si une personne était malade, elle devait être transportée dans une couverture jusqu'à la lisière de la *kebba* (jusqu'au « goudron »¹⁰), pour être ensuite évacuée en charrette ; et que, en cas d'incendie, les voitures de pompier ne pouvaient pénétrer dans le quartier. La *kebba* se présente donc comme un espace totalement saturé¹¹, où tous les interstices sont occupés, sans protection de l'intimité des familles ; les constructions précaires et leurs dispositions n'y suivent aucune norme externe aux habitants, par exemple de type urbanistique (lesquelles règlementent les largeurs des voies, imposent des hiérarchies entre elles, règlent la densité des surfaces construites, le bornage des parcelles et le type de clôtures, etc.) ; ici, dans la *kebba*, le passage des voies d'accès, la forme ovoïde, la superficie et l'agencement des parcelles, la densité des baraques, renvoient autant à des normes transposées, plaquées et subverties, importées/inventées par ces citoyens-sédentarisés de première génération, qu'aux

¹⁰ - C'est ainsi qu'on désigne les routes goudronnées.

¹¹ - L'entassement dans la Kebabat al Mina est évalué à 290 habitants par hectare (Giovanetti 2001). Idem pour Kebabat Marbat (voir plus loin). En raison de la saturation déjà ancienne, la population est en majorité installée depuis de nombreuses années : la moitié depuis plus de vingt ans, les trois quarts depuis plus de dix ans (Ould Selmane 2000).

contraintes et à l'évolution mêmes de ces lieux d'urbanisation illégale. *In fine*, cette densité, loin d'être protectrice, est ressentie comme porteuse de risques.

Insertion Photo 2

Source : Ph. Tanguy, 2000.

Légende : Une large rue traversant une *kebba* (Kebbit Marbat). Le long, pneus, tissus, filets de pêches et baraques de bois et tôles délimitent des parcelles exigües.

Dans les *gazra* en revanche, , zones initialement non-occupées, situées sur des cordons dunaires, conquises en périphérie de la ville légale, la densité des habitats (tentes, *m'bar*¹², baraques, constructions en dur) ne constitue pas un problème : en effet, les parcelles ayant été délimitées d'emblée, par les primo-arrivants eux-mêmes, sur des surfaces assez étendues¹³, la densité est bien moindre que dans les *kebba*, qui sont péri-centrales et d'origine plus ancienne. Bien que le partage d'unités entre membres de familles, et les cessions effectuées par transaction marchande aient réduit les surfaces initiales, aucun interlocuteur ne s'est plaint de l'insuffisance de la taille de sa parcelle. La contrainte réside plutôt dans l'accès aux moyens nécessaires pour édifier son logement : nombre d'habitants n'ont qu'une baraque et un abri – *m'bar* – faute de pouvoir construire ou acquérir d'autres unités d'habitation. Nous retrouverons ces problèmes dans les quartiers de recasement.

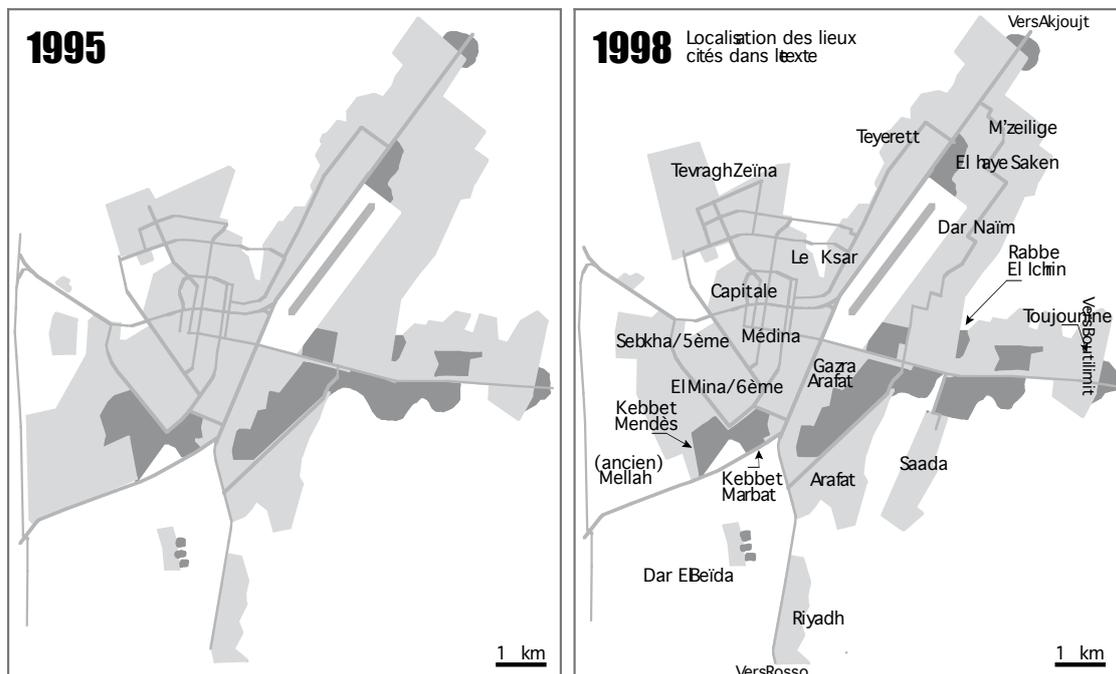
En définitive, la pauvreté est aujourd'hui ressentie dans les *kebba* comme dans les *gazra*, ce qui n'est pas *a priori* évident si l'on prête attention au processus originel de constitution de ces quartiers. Notons cependant que la pauvreté est ressentie de manière plus forte dans les *kebba*, quartiers majoritairement occupés par des populations également démunies, mais qui, majoritairement *hrâtin*, sont bien moins insérées dans des réseaux de solidarité que ne le sont les habitants des *gazra*. Enfin, les menaces récurrentes d'éviction, de déguerpissement et de recasement, constituent pour les habitants des *kebba* des formes de stratégies résidentielles fort marquées du sceau de la contrainte (les menaces d'évictions sont en effet plus fortes du fait de pressions politiques et spéculatives dont leurs quartiers, en situations généralement péri-centrales, font l'objet).

¹² - Les *m'bar* sont des abris composés d'un toit reposant sur des piliers, Ils sont le plus souvent ouverts sur les côtés afin que l'air circule et rende la chaleur plus supportable ; il s'agit d'un lieu sous lequel la famille peut passer l'essentiel de son existence. Il n'est pas très difficile d'y voir une « durcification » de la tente nomade.

¹³ - La densité de la *gazra* Arafat est évaluée à 189 habitants par hectare en 1996 (Abdel Kader 1997).

¹⁵ Cette étude a fait l'objet d'une communication (« *Effets sociaux de la mise à l'équerre du plan urbain de Nouakchott : notes sur les destructions dans les quartiers irréguliers* »), de Ph. Tanguy lors de l'atelier « *L'autoroute ou la ville ? pour une approche critique des grands projets urbains à l'heure de l'internationalisation* », **Congrès mondial des études sur le Moyen-orient et l'Afrique du Nord** (WOCMES), Septembre 2002, Mayence (D), coord. A. Deboulet.

I.3. L'intervention en milieu urbain : de l'autoritarisme brutal à la médiation de la Banque mondiale



L'histoire des quartiers irréguliers de Nouakchott est marquée par le mouvement de balancier des divers compromis qui ont jalonné la croissance de la ville et ont produit, d'une manière particulière, cet espace urbain. La forme spécifique de l'extension spatiale de la capitale procède ainsi d'un équilibre, ou compromis, entre stratégies concurrentes, entre idéologies et réactions conjoncturelles, entre rapports de forces. À l'égard des quartiers irréguliers, les conceptions, approches et stratégies de l'Etat, celles des sphères dominantes, des populations, de même que celles des bailleurs internationaux, ont beaucoup évolué en quarante ans : indifférence, revirements, instrumentation, brutalité, concertation... se sont succédés, combinés, opposés.

Un épisode de cette histoire¹⁵ est demeuré dans les mémoires comme particulièrement significatif, et nous servira de référence à plusieurs reprises au fil de ce texte. En 1999, des rumeurs insistantes circulèrent sur l'intention ferme de l'Etat, de "déguerpir" les *kebba* et les *gazra*. Elles s'avèrent justifiées : au mois de mai, les autorités engagent soudainement une vaste opération de destruction d'habitations, précaires ou non, dans divers quartiers périphériques situés à l'Est de la capitale (Toujounine, Bouhdidah, Arafat, Saada), pour le percement de routes et de places publiques. Cette opération, si elle surprend par son envergure et devient aussitôt le centre de toutes les conversations, n'est pourtant pas exceptionnelle. En 1996 par exemple, une opération similaire avait permis de dégager certains axes de voirie et des places publiques, grignotées notamment par des terrasses de restaurants en centre-ville.

Durant plusieurs semaines, une équipe de topographes, accompagnés d'un ingénieur occidental et suivis par l'armée, marquent de croix de peinture rouge des habitations de plusieurs quartiers irréguliers. Quelques jours plus tard, l'armée intervient pour détruire ces constructions, transformant les quartiers en champs de

ruines. Les opérations attirent une foule de gens, habitants du quartier ou Nouakchottois de passage, qui viennent se rendre compte de l'ampleur des destructions ; ces rassemblements génèrent des tensions. Pourtant, peu de protestations émergent à la suite de ces destructions, et la plupart des habitants semblent satisfaits : si une partie de leur baraque a été détruite ou que les aménagements ont empiété sur leur terrain, c'est qu'ils se retrouvent au bord d'une route ou d'une place, et donc fort bien situés. Quant aux victimes de destructions totales, elles escomptent un recasement avantageux. En revanche, l'opération est interrompue avant même d'avoir atteint le quartier des " *grands patrons* ", Tévragh Zeïna, alors qu'il avait été affirmé que celui-ci ne serait pas épargné. En définitive, seuls les quartiers irréguliers « pauvres » seront touchés par les destructions.

Insertion photos 3 et 4

Source : Ph. Tanguy, 2000.

Légende photo 3 : Mai 1999 à Bouhdidah (quartier irrégulier). Les premières destructions ont eu lieu, laissant des tas de gravas au milieu d'une future route. Aucun détour, aucune entorse ne saurait gêner le déploiement d'une future route tracée selon un plan orthogonal. Ici, cette habitation en dur (ancienne *gazra* durcie) est en cours de destruction du fait d'un dépassement de 50 cm sur la future voie. En arrière plan, les marques de peinture rouge dessinent les futures destructions à venir et l'empiètement de la route.

Plusieurs éléments contextuels expliquent et situent cet épisode : d'abord, la pression de certains bailleurs de fonds ; ensuite, la volonté d'acteurs influents dans les sphères du pouvoir de profiter de la rente foncière qu'engendre la régularisation des quartiers irréguliers ; enfin, la nature de la base sociale du pouvoir (les hauts fonctionnaires, hommes d'affaires et notables, ainsi que leurs réseaux "traditionnels" respectifs), qui n'a pas permis à l'opération de s'étendre au-delà des quartiers irréguliers « pauvres ». Ajoutons que la décennie 1990 a été marquée plus généralement par une « régression autoritaire », malgré l'adoption d'une nouvelle constitution en 1991, et l'affichage d'un processus de démocratisation : verrouillage du système politique, accentuation des pratiques clientélistes, répression contre l'opposition, censure de la presse, interdiction des manifestations syndicales (Marty 2001). Il n'est donc pas surprenant que se soient exprimées, et qu'aient ainsi commencé à être mises en œuvre les velléités gouvernementales de "déguerpir" massivement les habitants des quartiers irréguliers pour les recaser en périphérie lointaine de Nouakchott.

A partir du début de la décennie 2000, l'intervention de la Banque mondiale se pose progressivement comme une *médiation* dans le rapport de forces qui oppose autorités et populations des quartiers irréguliers. Par son poids idéologique et financier, elle modifie la stratégie et le projet urbains, en arguant de la nécessité d'un urbanisme moderne et rationnel. La stratégie annoncée par la Banque entend s'inscrire¹⁶ dans le cadre strict de ses directives opérationnelles (OP 4.12 et OP 4.30) relatives aux réinstallations involontaires de personnes : celles-ci préconisent

¹⁶ Cette formulation nuancée tient compte de la capacité des autorités à résister et à détourner la stratégie initialement définie.

d'éviter ou de réduire au maximum les déplacements involontaires de personnes ; de concevoir l'opération de déplacement comme un programme de développement, là où elle est inévitable ; d'indemniser les personnes et de les assister pendant le déplacement et durant la période de transition ; d'encourager la participation communautaire dans la planification et la réalisation du déplacement et d'œuvrer pour l'intégration des personnes dans la communauté-hôte, etc. Rompant avec les stratégies de l'Etat mauritanien, ces directives en viennent à constituer les conditionnalités du financement du Projet de Développement Urbain (PDU) par la Banque mondiale ; elles ont d'ailleurs constitué une pierre d'achoppement des discussions entre la Banque et l'Etat mauritanien (Giovanetti 2001).

Le projet qui prévoit de restructurer *in situ* les *kebba* d'El Mina et la *Gazra* d'Arafat introduit une perspective totalement inédite à Nouakchott, non seulement en termes urbanistique (bornage des parcelles au cas par cas, et non pas selon des préoccupations géométriques "*scientifiques*"), mais aussi et surtout en termes politique et idéologique : renoncement à l'éviction pure et simple des populations concernées, attachées à leur quartier (la majorité de la population d'El Mina y vit depuis plus de 15 ans) ; refus d'accorder des régularisations foncières à des personnes non-résidentes (alors que la relative centralité du quartier attire de nombreux hommes d'affaires) ; renoncement, enfin, à un urbanisme tracé au cordeau avec son idéologie sous-jacente, moderniste. Dans les rapports d'URBAPLAN (rédigés en 2000 pour le compte du gouvernement mauritanien), on estime que les destructions dues aux opérations de restructuration vont représenter entre 10 et 20 % des habitations des quartiers concernés, que ceux-ci soient de type *gazra* ou de type *kebba*, les premiers étant moins denses que les seconds.

Parallèlement au programme d'intervention sur le foncier (déguerpissements récurrents, restructurations, «recasements»), s'est mis en place un programme centré sur l'habitat. Son cadre d'organisation et de procédure est l'approche *twizé*, "de caution solidaire", composée de plusieurs volets. Comme le précise un document de présentation du projet (GRET 1999), le projet *Twizé* se définit par l'action conjointe menée en direction, d'une part, de l'habitat - permettre un "*accès immédiat à un habitat social de base*" - et, d'autre part, de la sphère économique - favoriser la "*création de source de revenus par l'appui aux activités économiques dans les quartiers*". "*Ces deux axes fonctionnent en synergie puisque l'appui à un programme d'habitat social permet la création de revenus (fabrication de briques, travaux de construction, etc.) et que la création de revenus par l'émergence d'activités économiques dans le quartier permet aussi aux familles d'accéder financièrement au volet habitat. La force du couple habitat social – appui aux activités économiques font de ce programme Twizé un outil performant de lutte contre la pauvreté*". Par ailleurs, l'intention affichée du projet est de permettre "*une structuration du quartier dont un des résultats serait l'émergence de responsables représentatifs*". Dans sa forme initiale, le programme *Twizé* a été lancé par le GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques) fin 1999. Il a ensuite été intégré dans les programmes urbains de la direction à la lutte contre la pauvreté du Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à

l'Insertion (CDHLCPI)¹⁷, ce qui revient à inclure une initiative émanant d'une ONG étrangère dans une perspective officielle, institutionnelle et hautement politique en termes de visibilité des politiques publiques. Par la suite, du fait de l'infléchissement des modes d'intervention urbaine, ce type de programme s'est amplifié : il a été étendu à six villes secondaires et un nouveau volet centré lui aussi sur l'habitat dans la capitale (quartier de Raja à Ryadh sud dans un premier temps) a été confié en 2001 à une ONG espagnole, Habitat Africa, dont le programme relève du même cadre, mais se distingue sous divers angles de celui du GRET.

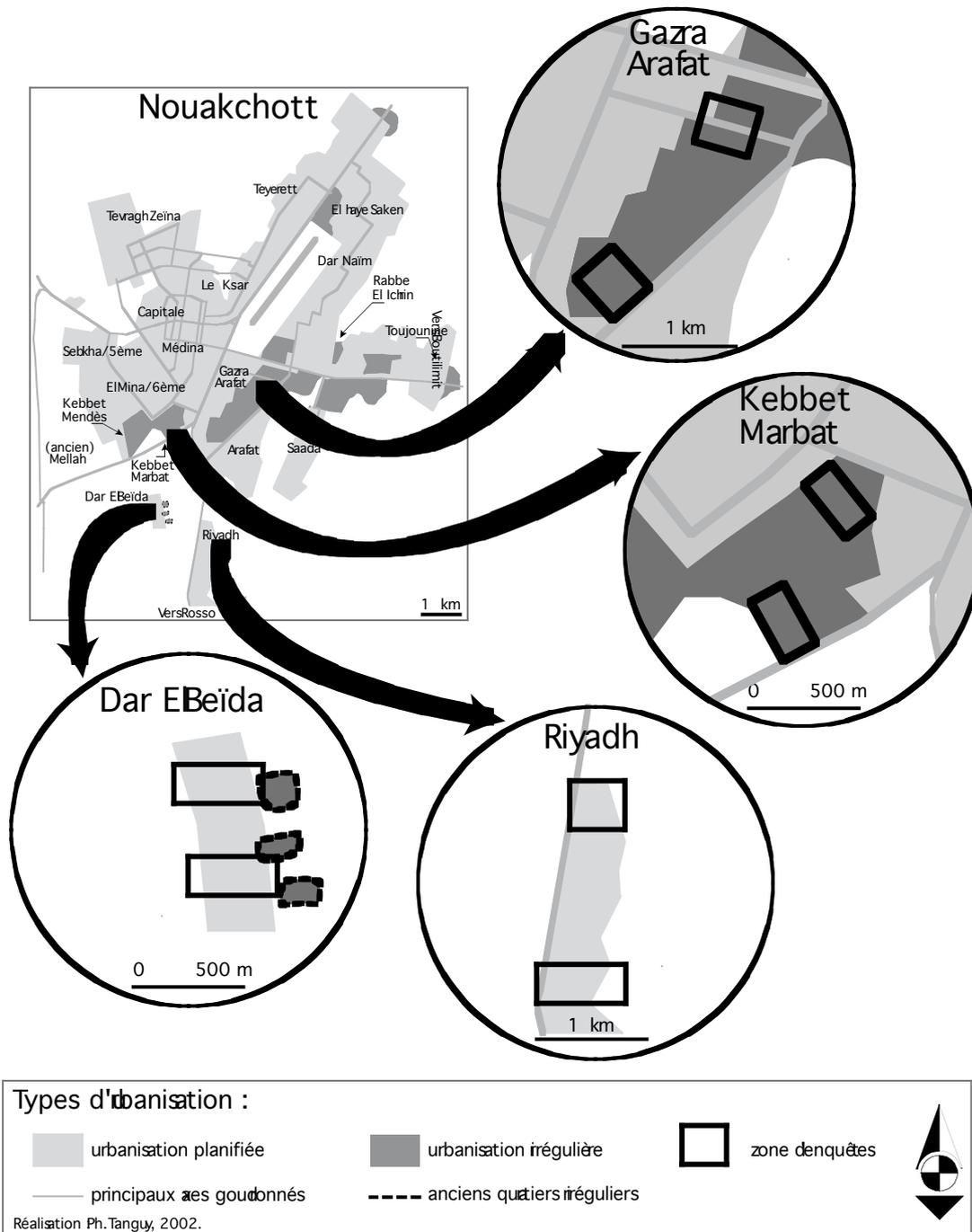
C'est dans ce contexte « régulé », où les intervenants se multiplient et où les procédures se complexifient, marqué par l'intensification des enjeux et une prégnance croissante des normes extérieures, que se réalisa notre enquête¹⁸.

¹⁷ - Simplement désignée par « le Commissariat », cette institution fut fondée en 1998. Voir point III-3 plus bas.

¹⁸ - Nous rappelons que cette enquête a été précédée par de nombreux mois de terrain de Philippe Tanguy, dans le contexte de son travail de thèse. Ce texte s'appuie donc non seulement sur les enquêtes conduites dans le cadre du PRUD, mais aussi sur ces travaux antérieurs.

I.4. Les quartiers d'enquête : des situations diversifiées

PRUD Mauritanie - 2002 Localisation des zones d'enquêtes



Afin d'appréhender les interactions – et les effets de ces interactions – entre discours et stratégies des autorités et prescripteurs, d'une part, et des populations concernées par les projets urbains d'autre part, nous avons retenu plusieurs situations d'observation. Quatre quartiers ont été choisis pour mener nos enquêtes. Deux d'entre eux sont irréguliers et se trouvent en situation péri-centrale: l'un (Kebbet Marbat) est un reliquat d'une vaste et ancienne *kebba*, anciennement

périphérique, mais aujourd'hui péri-centrale, et sur lequel intervient le projet PDU ; l'autre est une vaste *gazra* (Gazra Arafat) dans lequel un projet de percement de routes est déjà intervenu en 1999, et qui est compris dans le projet PDU. Deux autres quartiers sont réguliers, occupés pour une bonne part par des recasés, et très éloignés du centre ville : l'un (Ryadh, PK 13) est un ancien quartier de «recasement» dans lequel a démarré en 2002 le projet d'habitat social « *Twizé* » géré par l'ONG espagnole précédemment citée ; l'autre (Dar el Beïda) est un quartier enclavé dans lequel intervient depuis 1999 l'ONG française GRET pour le compte du Commissariat à la Lutte contre la Pauvreté (Projet *Twizé*, composante habitat social et développement économique).

La kebbat Marbat : irrégulier, aucune durcification, reliquat, futur projet PDU : il s'agit du plus grand quartier irrégulier de la capitale. En fait, la Kebbata Marbat – avec la Kebbata Mendès, voisine – n'est plus qu'un vaste reliquat de la ceinture de *kebbata* qui entourait tout l'ouest de la capitale depuis le milieu des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980. Le total de ce reliquat est estimé à 36 640 habitants sur une superficie de 128 ha (densité 286 hab/ha). Mais l'étude d'URBAPLAN (n°1, 2000, p. 56) avance le chiffre de 100 000 habitants pour ces deux *kebbata*. Ce quartier présente donc une densité résidentielle importante, relativement à celle que l'on trouve ailleurs à Nouakchott. Ce quartier irrégulier est formé uniformément de baraques en bois et en tôles, disposées de manière assez serrée. Les habitants, pour beaucoup anciennement implantés, ont délimité des concessions, par des pneus, des ferrailles récupérées, des filets de pêches, qui entourent une ou plusieurs baraques, une tente parfois, ou un abri de fortune pour les latrines. La concession est généralement soigneusement balayée, laissant apparaître le teint clair du sable propre, ce qui tranche avec la couleur sombre du lacs de ruelles poussiéreuses qui serpente entre les baraques.

La Gazra Arafat : irrégulier, durcification majoritaire, futur projet PDU : la Gazra d'Arafat est le plus vaste quartier irrégulier de la capitale. Il semble principalement composé de familles *bidân*. Il fait partie du programme de restructuration prévu par le PDU. Le taux de durcification des habitations se situe entre 50 % et 80 % : la plupart des constructions sont donc en dur. Ce quartier est intéressant à retenir pour plusieurs raisons : tout d'abord, il constitue depuis maintenant 15 ans une étape importante dans les modalités d'extension de Nouakchott, puisque c'est ce quartier qui résulte des invasions illégales des années 1987-1988, notamment suite aux déguerpissements de la Kebbata El Mina. Il est devenu emblématique du phénomène des *gazra*. Ensuite, c'est un quartier assez vaste, qui regroupe une population importante (un cinquième de la population de la capitale environ). Enfin, des opérations de percement de routes se sont déroulées dans ce quartier en mai 1999 et ont été reprises par le PDU. Elles ont déjà fortement contribué à l'évolution du quartier : morphologie, coût du foncier, nouvelles stratégies, etc. Sur le plan sociologique, la Gazra Arafat constitue une des zones de résidence de familles *bidân*, qui y sont majoritaires.

Ryadh : régulier, ancien quartier de «recasement», futur projet PDU : c'est un quartier régulier de «recasement», situé au sud de la capitale, le long de la route de Rosso. Le quartier de Riyadh est souvent appelé PK (pour : point kilométrique). Les enquêtes faites par URBAPLAN (n°2, 2000, p. 76) estiment la population à 50 012 habitants, soit 108 habitants/hectare pour la zone occupée ou 43 habitants par

hectare si l'on considère l'ensemble du lotissement. 9240 concessions ont été dénombrées et 6410 d'entre elles sont habitées, ce qui fait un taux d'occupation de 69,4%. Riyadh est peuplé d'anciens ménages déguerpis de la *Kebbat* 5^{ème} à partir des années 1980 (dont le reliquat sont la *Kebbat* Marbat –étudiée – et la *Kebbat* Mendès, non étudiée). Par ailleurs, au PK 13, sont implantées, en arrière du goudron, à flanc de dunes, des familles issues des derniers déguerpissements qui ont eu lieu à *Kebbat* Marbat (entre 1994 et 1996) : l'habitat y est constitué uniformément de baraques. Plus proche du goudron, le quartier présente une morphologie différente, une faible densité mais un taux plus élevé de durcification : ces familles sont issues de recasements antérieurs et de nouvelles installations. Certaines familles attributaires d'un lot à Riyadh durant les années 1980, semblent habiter à Dar El Beïda, où elles ont également obtenu un lot. En septembre 2002, un grand commerçant de la place a lancé un chantier de construction de nouveaux logements pour les pauvres, au moment où démarrait aussi un projet d'habitat social de type innovant, appelé *Twiza-Raja*, financé par Habitat Africa.

Dar El Beïda : régulier, «recasement», habitat social : Dar El Beïda est un quartier régulier de recasement. Dar El Beïda (*moughataa* – ou arrondissement - d'El Mina) est situé à la périphérie lointaine, au Sud de Nouakchott. Il est séparé du centre ville par plus d'un kilomètre de parcelles déjà attribuées, selon toute vraisemblance à de grands commerçants d'une part, à l'armée d'autre part. Depuis fin 1999, le GRET y conduit le projet *Twizé* qui devrait être étendu à tous les quartiers périphériques sous-équipés de la capitale. Jusqu'en février 2002, l'histoire de l'occupation de ce quartier permet de distinguer trois types de familles : celles qui viennent de la *kebba* et qui habitent le quartier ; celles à qui une parcelle a été attribuée dans ce quartier, mais qui n'y habitent pas à cause de son éloignement ; enfin, celles qui sont venues s'installer dans une seconde vague de peuplement et qui occupent illégalement une parcelle. En septembre 1999, la durcification du quartier avait atteint 75% des parcelles.

Les études existantes ne permettent pas d'établir des critères pour sélectionner de manière représentative les habitants des quartiers retenus. La proportion de propriétaires/locataires reste par exemple inconnue, de même que l'âge des chefs de famille, leur date d'arrivée à Nouakchott, la composante ethnique ou sociale de la population. C'est pourquoi la méthode retenue a été celle d'un échantillonnage par grappe (200 enquêtes conduites par des enquêteurs dans chaque quartier). Par ailleurs, 40 entretiens d'une à trois heures ont été réalisés, par l'équipe de chercheurs et par les enquêteurs, également ventilés sur les quatre quartiers.

II. Procédures de décision et circulation de l'information : institutionnalisation et rapports de force

Cette partie montrera à quel point la production et la circulation de l'information est étroitement liée aux modes d'exercice du pouvoir, aux relations entre acteurs et à l'inégalité des rapports de force, dans un cadre où l'abondance des ressources engendrées par les programmes de restructuration urbaine suscite des appétits et crée des opportunités. Le mode de gouvernement de Nouakchott a jusqu'à présent relevé bien davantage d'un mode de "gouvernance implicite" (Ph. Tanguy, 2010) que d'une gouvernance urbaine plus formelle. On suggérera que la fragmentation et

la prolifération des instances de pouvoir et de production de la ville permettent de maintenir des équilibres de forces en ménageant aux *insiders* un accès aux ressources. Il n'est donc pas surprenant que les *outsiders* – pour beaucoup les bénéficiaires désignés des programmes et par lesquels ces derniers se justifient – expriment de la confusion, des doutes, et des attentes nourries par l'espoir de « chance ».

II.1. Fragmentation des instances et opacité des modes de décision

Le nombre d'acteurs qui interviennent dans le processus de production de la ville de Nouakchott est important. Il est difficile de saisir qui gouverne la ville, qui préside aux décisions. L'absence de définition et de hiérarchisation claires des compétences, et donc entre les acteurs, entraîne des décisions contradictoires et parfois des situations de concurrence ou de conflit de légitimité à produire la ville ou à en profiter. Certains services, plus hégémoniques, plus avides, empiètent sur d'autres.

Depuis la loi de décentralisation instituant les communes¹⁹, les maires se sont vu confier certaines compétences, dont l'évacuation des ordures, l'entretien des routes, des bâtiments scolaires, des dispensaires et des cimetières. Néanmoins, la municipalité est exclue de la production matérielle de la ville puisqu'elle ne dispose d'aucun domaine foncier privé : en effet, en vertu de l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983, la terre appartient à la Nation (article 1). Par conséquent, les opérations de lotissement, qui demeurent le principal mode de production de la ville, procèdent nécessairement de la privatisation du domaine public de l'Etat. C'est le Ministre des Finances et son Directeur des Domaines qui en sont responsables, en tant que garants du patrimoine foncier de l'Etat comme l'indique le décret d'application 90.020 du 31 janvier 1990 (article 62 notamment). De ce fait, même si en divers articles de ce décret, le Maire est appelé à siéger dans des Commissions statuant sur des attributions de parcelles, la municipalité de Nouakchott se trouve *de facto* exclue de toute politique urbaine. Cela n'est pas sans créer divers conflits de légitimité à produire l'espace urbain et maints dysfonctionnements dont font régulièrement les frais les plus démunis, notamment dans les quartiers irréguliers où aucune légalité ne constitue une limite légitime empêchant des velléités d'évictions ou d'accaparement.

Les décisions sont arbitrées au sein d'une commission qui n'a aucune visibilité institutionnelle et qui, de ce fait, est rarement mentionnée. Il s'agit d'un comité interministériel composé de hautes instances qui gouvernent directement la capitale du pays et sont très influents dans l'appareil d'Etat²⁰. Ce Comité n'est en fait qu'un cénacle d'arbitrage entre différents acteurs influents, qui ne peut donc aucunement impulser une quelconque stratégie urbaine, ce qui révèle l'absence d'une instance

¹⁹ Il s'agit de l'ordonnance 86.134 du 13 août 1986, abrogée par l'ordonnance 87.289 du 20 août 1987.

²⁰ Ministres de l'Intérieur, des Finances et de l'Équipement et des Transports ; y participent également le Gouverneur de Nouakchott (Wali) et le Maire de la ville. L'aval du Conseil des Ministres est parfois requis. Dépend de ce Comité une Cellule d'application, présidée par le Wali – dont la tutelle est le Ministère de l'Intérieur – et composée du Maire (élu), du Directeur de la Topographie (tutelle : Ministère de l'Équipement et des Transports), du Directeur des Bâtiments, de l'Habitat et de l'Urbanisme (tutelle : Ministère de l'Équipement et des Transports), ainsi que du Directeur des Domaines (tutelle : Ministère des Finances) (Entretien du 20 juin 1999 avec M'Hamada Ould Meymou, Gouverneur (Wali) de Nouakchott (1997-2002). Depuis août 2002, il est remplacé par Mohamed Ould Khilil.

“souveraine“, unitaire, qui aurait en charge la gestion et la production de la capitale. C’est au sein de ce Comité que sont discutées les grandes orientations du développement de la ville (projet d’un nouvel aéroport, orientation de l’urbanisation vers le Nord-Est, etc.) et décidés les nouveaux lotissements.

Ces instances cohabitent toutefois avec une autre filière de production de propriété foncière privée : celle du Wali (gouverneur) et des Hakem (Préfets). Leur pratiques clientélistes, qui prennent notamment la forme d’attributions « prioritaires », interfèrent fréquemment avec l’application des décisions d’attribution prises par le Ministre des Finances, surtout lorsqu’elles ne sont pas enregistrées par les plans d’occupation. Cette situation explique que certains « propriétaires » soient détenteurs de documents attestant leur droit sur des parcelles situées dans des zones qui pourtant ne figurent sur aucun document officiel. Le problème peut devenir épineux lorsque c’est l’Armée qui occupe ou empiète sur un quartier de « recasement » nouvellement décidé, tel le cas de la base militaire située au Nord-Est du quartier de Dar El Beïda ; certains habitants n’ont pu s’installer sur le lot qui venait de leur être attribué et ont dû attendre l’arbitrage pris en haut lieu pour obtenir un autre lot.

Depuis 2000 se profile la mise en œuvre d’une gouvernance urbaine plus formelle : la Banque mondiale intervient et des réformes institutionnelles sont menées en parallèle. En 2001, la municipalité de Nouakchott, dont maints rapports récents avaient souligné la faiblesse des ressources et de la capacité d’intervention à l’égard des processus de croissance foncière, a connu une importante réforme. Nouakchott n’est désormais plus une commune à part entière : c’est aujourd’hui le nom d’un District, celui de la Communauté urbaine de Nouakchott (CUN). Les 9 *moughataa* qui composaient la capitale sont devenus des entités officiellement autonomes : Nouakchott se compose donc de 9 communes. Mais la manière dont s’est déroulée l’élection du Bureau du Conseil de la Communauté urbaine de Nouakchott, le 27 novembre 2001²¹ semble indiquer des faiblesses de la capacité à concevoir une stratégie urbaine unitaire. Dans un contexte où de nombreuses études ont souligné la nécessité de transférer à l’instance municipale les clés de la maîtrise foncière, il est fort probable que cette réorganisation institutionnelle favorise effectivement un transfert progressif de compétences, mais un transfert circonscrit au Bureau du Conseil de la Communauté urbaine et n’atteignant pas les municipalités. La création d’une instance supérieure permet ainsi de conserver la maîtrise foncière et, à l’échelon inférieur, de verrouiller les capacités des communes en ce domaine. De fait, les maires des neuf communes composant le District de

²¹ La mise en place des statuts de cette nouvelle organisation institutionnelle a précédé de peu les élections du législatives et municipales du 26 octobre 2001. À l’issue de cette élection, 6 des 9 communes sont passées à l’opposition. Le nombre de conseillers municipaux étant déterminé en fonction de l’importance démographique de chacune des 9 communes, le Conseil de la Communauté urbaine se trouve composé de 20 élus de l’opposition (coalition des partis Action pour le Changement AC (11 élus) et le Rassemblement des Forces Démocratiques RFD, 9 élus) et 17 élus du PRDS. Cette situation, probablement imprévue par les rédacteurs de la loi instituant la Communauté urbaine est à l’origine d’un premier imbroglio juridique : un recours devant la Cour suprême déposé par les deux partis d’opposition ainsi qu’une demande d’audience auprès du président de la République (et président du PRDS) n’ont pas empêché l’élection à la majorité relative du candidat du PRDS, avec l’arbitrage du ministère de l’intérieur (en fait le Wali). Comme le relève le journal *Le Calame*, c’est une minorité qui gouverne une majorité au sein du Conseil de la Communauté urbaine de Nouakchott. Si le président du Conseil détient “ *presque tout le pouvoir décisionnel* ”, *Le Calame* (n° 333, 27 nov. 2001) prédit déjà un “ *échec prématuré* ” du Bureau de Conseil, composé de trois vice-présidents de l’opposition.

Nouakchott sont écartés de façon institutionnelle : le commissariat traite directement avec le Bureau du Conseil de la Communauté urbaine - et ce dernier consulte peu ses membres ; en sus, les six maires de l'opposition (Arafat, Toujounine, Teyerett, El Mina, Sebkhah, Ryadh) sont trouvés être écartés pour des raisons politiques.

Ensuite, le démarrage du PDU s'est concrétisé par la mise en place d'une instance de coordination des différents volets que comporte le projet : l'Agence de Développement Urbain (ADU). Toutefois, du fait de rapports de forces bien ancrés et de prérogatives jalousement gardées, nulle concentration de pouvoirs, nulle redéfinition des compétences déjà acquises n'est envisagée. À la multiplication d'instances marquées par la prébende, répond pour l'instant l'ajout de nouvelles structures se superposant aux précédentes. Alors que la plupart des neuf communes qui composent le District sont passées à l'opposition – et même si les statuts ont permis de verrouiller la Présidence du District, qui est restée dans les mains du PRDS -, l'ADU pourrait bien représenter pour les autorités le moyen – dont la justification purement "technique" serait opportunément invoquée – de conserver la main mise sur le contrôle foncier de la capitale.

Autre institution présente dans le champ de l'intervention urbaine, et directement engendrée par les actions des organisations internationales : le Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI), créé en 1998 et qui prenait le relais d'une direction ministérielle. Le commissariat est supposé gérer l'allocation des fonds de remise de dette, et en contrôler la compatibilité avec les exigences du Cadre Stratégique de Lutte Contre la pauvreté (CLSP)²². Il dispose pour ce faire de cinq directions: la direction de la lutte contre la pauvreté et le développement des infrastructures, qui inclut le programme de développement urbain, y compris l'eau et l'assainissement et de programme de développement rural et du développement participatif; la direction de l'insertion, centrée sur des programmes de formation et d'appui aux petites entreprises et aux coopératives; la direction des droits de l'homme; celle des études et programmes ; et enfin celle de l'administration et des finances. Les missions du commissariat recoupent donc fortement celles de ministères établis, en particulier les Affaires Sociales et la Santé, l'Intérieur et l'Education.

Outre l'Etat, au sein duquel maints acteurs se trouvent fortement investis dans l'appropriation privée de la ville et de la rente foncière, de nombreux intervenants s'impliquent dans l'improbable rattrapage urbanistique de la capitale : bailleurs de fonds, services de coopération bilatérale, experts, bureaux d'étude, ONG. Comme nous le verrons plus loin, ils s'accordent sur les bénéfices attendus de processus de participation instaurés à divers niveaux. L'accroissement des connections entre prescripteurs et bénéficiaires est censée apporter plus de contrôle de la part des derniers sur l'action des premiers, donc plus de transparence, et partant une meilleure gouvernance. La participation entretient donc aussi des relations avec la

²² - Le processus PPTE (remise de dette aux Pays Pauvres Très Endettés), initié en 1999 pour la Mauritanie, a débouché sur la rédaction d'un CSLP, officiellement adopté en 2001, dont une part importante des ressources provient de la manne résultant de la remise de dette. C'est dans ce cadre que le gouvernement mauritanien a lancé le processus de préparation d'une stratégie de lutte contre la pauvreté associant l'administration, les collectivités locales, les représentants des organisations socio-professionnelles, les organisations de la société civile, des universitaires et de nombreuses autres personnes ressources.

démocratie: la consolidation de modes participatifs au niveau local, et en particulier en relation avec les communes, constituerait le premier maillon de la démocratie "à la base". En revanche, le contournement des maires, surtout ceux d'opposition, par la commune urbaine, relayé²³ par les bailleurs, porte atteinte à la décentralisation formelle et, avec elle, à la démocratisation de la vie locale.

II.2. Modalités d'attribution des parcelles : loterie ou partage d'une prébende ?

Le processus officiel d'attribution des parcelles constitue un lieu d'observation fort instructif de la fragmentation-superposition des compétences. De son impulsion par l'appareil d'Etat à son achèvement par le bénéficiaire, ce processus d'attribution nécessite environ cinq ans, tant il est complexe. Depuis l'ordonnance n° 83.127 datée du 5 juin 1983 portant sur la réorganisation foncière et domaniale et par le décret d'application n° 90.020 daté du 31 janvier 1990 (abrogeant et remplaçant le décret d'application n° 84.009 du 19 janvier 1984), le processus légal d'appropriation individuelle d'une parcelle se déroule en quatre étapes.

1) décision des autorités de lotir une nouvelle zone, transmise à la Direction des Bâtiments, de l'Habitat et de l'Urbanisme (DBHU). Or, ILa DBHU, dont la compétence est pourtant d'étudier la faisabilité et la conformité de la décision avec le Schéma directeur, ne peut véritablement rendre des arbitrages cohérents en l'absence d'actualisation du schéma directeur et en raison des décisions plus ou moins arbitraires prises antérieurement par divers Ministres, *Wali et Hakem*.

2) établissement soit de listes d'attributaires par une Commission (zone d'habitat évolutif), soit de demandes individuelles d'attribution (zone résidentielle). Une lettre d'attribution est produite ; elle invite les demandeurs à s'acquitter d'une somme réglementaire.

3) attribution des lots après paiement; cette attribution est authentifiée par un permis d'occuper, au statut provisoire parce que soumis à conditions. Le permis d'occuper engage en effet l'attributaire à clôturer sa parcelle dans un délai de 2 ans et à la mettre en valeur, selon les critères inscrits dans un cahier des charges, dans un délai de cinq ans.

4) À échéance, vérification que la parcelle a bien été mise en valeur selon les règles (construction de clôture et de maison). Positif, ce constat de mise en valeur permet au bénéficiaire d'accéder à un permis d'occuper définitif et irrévocable (publication d'un décret au Journal Officiel) ; négatif, il entraîne théoriquement la déchéance des droits de l'attributaire, laquelle est rarement appliquée.

Outre les acteurs institutionnels, élus ou nommés, les procédures prévoient l'intervention de notables. En effet, comme l'indique la seconde phase de ce cadre juridique, les modalités d'attribution des parcelles varient selon qu'il s'agit de terrains en *zones évolutives ou non loties* (d'une superficie comprise entre 120 et 210 m²) d'une part, en *zones résidentielles* (d'une superficie comprise entre 500 et 750 m², URBAPLAN, n°1, 2000, p. 40), ou *industrielles et artisanales* d'autre part. La procédure prévoit, pour les zones évolutives, la constitution d'une Commission

²³ Par complaisance, aveuglement ou volonté d'apaisement.

élargie, ce qui n'est pas le cas pour les deux autres types de parcelles. Deux des membres de cette Commission doivent nécessairement être issus des sphères notabilliaires – mais le texte conserve une formulation implicite²⁴ (M. Jargat, 2000, p. 20). Cette procédure s'inscrit dans le cadre de l'ordonnance de 1983, laquelle, comme le note M. Villasante-de Beauvais (1998, p. 80), “ *impose la présence de deux personnes de ‘bonne foi et responsables’* ” ; avec cette auteure, nous pouvons envisager que ce procédé se résume généralement à nommer deux personnes haut placées dans les instances tribales, induisant un double renforcement du clientélisme et du pouvoir tribal.

Ici encore, l'éclatement et le chevauchement des compétences – parce que imprécises et disputées – s'expliquent en fait principalement par l'absence de hiérarchisation des normes, des charges et des pouvoirs. En outre, le fonctionnement de la sphère politico-administrative en Mauritanie semble indiquer assez nettement que la ville est perçue comme une prébende à exploiter et à partager entre grands commis de l'Etat, dès lors que, au sein de l'appareil du pouvoir, le foncier a été considéré comme un bien rare et un enjeu en termes de rente foncière. Dans cet Etat récent né de la colonisation et d'une société tribale se pose donc la question de la « confusion » des registres privé et public, mais aussi celle du fossé entre instances au pouvoir et supposés citoyens, ou encore entre discours « politiquement correct » et pratiques effectives.

II.3. La circulation de l'information : les habitants dans l'expectative et l'insécurité

L'information circule de façon peu systématique et dépend pour beaucoup des relations. Si certains programmes font l'objet d'une annonce à la télévision, les habitants en apprennent souvent l'existence par des voisins, un topographe, un animateur associatif. Mais ils ne savent pas s'ils sont réellement concernés, ils ne connaissent pas exactement les règles du jeu. Sans renforcement ou signes de confirmation, l'information perd de sa valeur avec le temps. Dans la Gazra d'Arafat et la Kebbit Marbat, pour tout ce qui concerne la régularisation, il faut avant tout attendre. Attendre est le principal moyen d'atteindre une certitude, un évènement qui semble la seule issue possible, puisqu'il n'y en aurait pas d'autre : la régularisation ou l'allocation dont on « sait » qu'elle doit arriver, de façon quasiment inéluctable. L'attente est formulée avec les mots de l'espoir et du fatalisme, parfois de la lassitude et du découragement. C'est sur le délai que porte alors le plus gros de l'incertitude : l'attente est parfois fort longue, personne ne sait, ni ne peut dire, quand la régularisation va se réaliser.

L'information possède une valeur particulière en ce qui concerne le plan interne du quartier à venir, et en particulier les emprises prévues pour la voirie et les places publiques. Les habitants, lorsqu'ils investissent du temps et de l'énergie dans une attente de régularisation dans un quartier promis à bénéficier d'un programme, cherchent en premier lieu à savoir s'ils risquent de se faire déloger en raison du percement d'une voie ou place publique. Ce souci, qui revient très fréquemment dans les entretiens, est lié au traumatisme des déguerpissements brutaux de 1999,

²⁴ Comme le stipule l'article 56 du décret d'application 90.020 du 31 janvier 1990, précité..

dont la nécessité a pourtant peu ou pas été contestée par les habitants. Etre ou ne pas être déguerpi relève de « la chance » ; l'inaccessibilité de l'information officielle met l'individu dans une situation d'attente et de précaution : pour rendre la chance moins aléatoire, tâcher au moins de connaître son sort, de l'anticiper, il faut faire attention à ce que disent les voisins, à ce qui « est connu ». Mais surtout, il faut trouver quelqu'un qui « a vu » le plan ; enjeu fondamental de la recherche d'information, la connaissance des plans paraît un véritable sésame.

C'est une des valeurs attribuées aux topographes, profession qui jouit d'une vogue étonnante : le topographe 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. 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 habitants « recasés » les parcelles qui leur ont été allouées. De ce fait, l'ensemble de la profession est considérée émettre 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. Les topographes sont supposés assermentés, et donc leur parole nécessairement « juste », et les informations qu'ils délivrent certaines, voire dotées d'une valeur légale. Le topographe est donc l'interlocuteur « sûr » par excellence. Nous n'avons pas rencontré de cas où l'avis du topographe aurait été démenti par les pratiques et décisions ultérieures. Pourtant, aux dires d'un des employés de la CUN, ils n'ont pas le pouvoir qu'on leur prête et certains promettent – et vendent – plus qu'ils ne peuvent effectivement offrir. De fait, le topographe coûte cher : un tiers du prix moyen d'une baraque, l'équivalent d'un mois de loyer d'une pièce pour un simple métrage.

Avoir recours à un topographe s'inscrit dans la mise en œuvre de stratégies qui semblent tenter de transformer l'attente en action, de compenser l'impuissance par une emprise sur l'avenir. Sur la base d'informations supposées sur les procédures, plans et projets officiels, certaines personnes gonflent ainsi leur marge d'initiative et de maîtrise des étapes à franchir. Ces pratiques et modes d'action ressemblent à de l'auto-gestion des procédures de régularisation sur place dans la *gazra* dont les habitants pensent pouvoir, et devoir, prendre en charge une partie. Ils « savent » qu'ils doivent « mettre la parcelle en valeur » par une installation de *m'bar* (abri) ou de baraque afin de « prouver » la légitimité de leur demande de régularisation par une occupation réelle ; puis qu'ils devront aller voir le préfet avec un plan de parcelle pour recevoir une lettre d'attribution ; et enfin, se rendre aux impôts pour s'acquitter du prix, afin que le droit d'occuper soit consigné. Ils pensent donc pouvoir prendre l'initiative de faire mesurer leur terrain par un topographe supposé assermenté, et d'obtenir de sa main une information « sûre ». Ils décident de se regrouper entre voisins (dix familles ou plus) pour présenter un parcellaire « pacifié » et conforme à des normes entendues bien que, selon la CUN, cette démarche n'ait aucune valeur légale ni aucun pouvoir d'infléchissement de ce qui aura été décidé en haut lieu. Ils prennent aussi l'initiative de partager les lots initiaux – enregistrés ou non – par cession ou division. Mais ces petits arrangements se heurtent régulièrement aux autorités, qui arguent de la règle, de l'ordre urbain, avec

peu de considération pour tous ces « hors-la-loi », ainsi que les désigne un des employés de la CUN.

Quelle que soit la marge d'initiative que les gens ont, ou pensent avoir, leur incertitude nourrit un sentiment d'insécurité. Bien des interlocuteurs nous ont exprimé leur méfiance à l'égard des intermédiaires. Une des figures rassurantes à leurs yeux est le préfet, ce qui est assez surprenant compte tenu des histoires que nous avons entendues par ailleurs, qui prêtent au préfet un certain nombre de manipulations, de détournement, voire d'abus. Le préfet est considéré comme l'interlocuteur direct, une figure paternaliste, sinon nécessairement bienveillante. C'est lui qui attribue les papiers de régularisation, fixe les tarifs, refuse ou accepte les cessions ou partages, case des familles déguerpies de Kebbat el Mina par exemple, décide de rogner sur des parcelles pour installer un autre occupant... Arbitre, médiateur, il a un pouvoir discrétionnaire. Les gens font appel à lui comme autorité et représentant légitime du pouvoir, mais ils ne savent pas en vertu de quoi le préfet décide ; même s'il ne fait qu'appliquer la loi, il est perçu comme distribuant des faveurs. Il s'agit d'un intérêt supérieur obscur qui ne suscite ni protestation, ni contestation, et qui produit probablement plus de paix sociale que de justice.

Finalement, les groupes et individus qui légitiment les interventions – les pauvres des quartiers périphériques – n'ont que peu de moyens de comprendre, de savoir voire d'infléchir les procédures²⁵. Ils perçoivent les rapports de force qui débouchent ou non sur leur régularisation ou leur attribution de lot non en termes de droit, mais en termes de chance²⁶. On a de la chance ou on n'en a pas ; si elle survient, elle est à saisir et à ne pas manquer ; sinon on l'attend, elle viendra. De nombreux résidents ont occupé un terrain, ou acheté une *gazra*, comme ils achèteraient un billet de loterie, en espérant qu'ils allaient gagner la régularisation, un terrain en propre. Mais s'ils ne gagnent pas, ils ne perdent pas tout non plus, puisque la chance peut arriver plus tard. Les seuls qui sont sûrs de ne pas avoir de chance, sont ceux qui ont *déjà* été délogés, et encore : ils sont bien ailleurs, quelque part, où la chance peut aussi leur sourire. Ainsi, dans un quartier promis à la régularisation, une commission vient, recense quelques familles qui seront expulsées pour le tracé des places publiques en échange d'un recasement, alors que d'autres sont expulsées sans compensation : « *pas de chance* », nous dit-on. Parce que l'information n'est ni sûre ni fiable, les attitudes et des stratégies liées à la régularisation foncière ont à voir avec le temps au moins autant qu'avec l'espace. Le temps est une ressource, il apporte des réponses, il crée de la légitimité, voire de la légalité.

III. Registres de légitimation des autorités et des habitants

Lors de l'opération de destruction menée en 1999 pour la conduite du projet urbain mentionnée précédemment, les autorités invoquèrent trois modes de légitimation,

²⁵ - Ils ne sont pas pour autant dénués de stratégies, comme nous le verrons dans la partie IV.

²⁶ - Les multiples usages du terme « trouver », en hassâniyya et en français, peuvent constituer une illustration de cette attitude : on « trouve » des enfants avec une femme (sans quoi on « la divorce » souvent), on « trouve » un travail, un crédit, une aide, des avantages de l'Etat, tout comme on « trouve » un terrain.

adressés dans des proportions diverses à la population du pays ou aux bailleurs de fonds et à la communauté internationale (Tanguy 2004a):

- 1) La restructuration et l'aménagement de voies de passage pour une meilleure accessibilité à l'intérieur de ces quartiers, notamment pour l'amélioration de la sécurité (accès des secours, pompiers par exemple) ;
- 2) L'amélioration de l'équipement des quartiers et de l'offre de services sociaux ;
- 3) La légalisation par la restructuration de zones illégalement construites, en principe quel que soit le quartier.

Ces registres – sécurité, hygiène, progrès, légalité – sont des classiques des discours d'intervention en milieu urbain. Ils sous-tendent les différentes campagnes de régularisation, de destruction et de recasement – voire de déguerpissement – dans les quartiers périphériques de Nouakchott. Récemment, ces registres ont été incorporés à ceux des orientations globales des processus de réformes impulsées en Mauritanie sous l'égide des organisations internationales : lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement, participation.

Quant aux habitants eux-mêmes, nous verrons que les registres dans lesquels s'inscrivent leurs arguments de légitimation et de justification épousent, reflètent ou répondent à ceux invoqués par les autorités et les acteurs éminents, dont les ONG et les organisations internationales.

III.1. La légalité comme registre implicite de justification

En Mauritanie, la sédentarisation en milieu urbain se traduit dès le départ par l'émergence de deux modes d'occupation foncière par la population : celui qui, dans le registre de l'urbanisation légale ou *régulière*, intègre les bâtiments proposés dans le cadre du plan d'urbanisme initial ; celui qui, dans le registre de l'urbanisation *irrégulière*, permet simultanément la perpétuation - provisoire - du mode de vie nomade et l'installation en ville, à savoir les campements de tentes qui se transformeront en étendues de "baraques" appelées *kebba* et *gazra*. Ces dernières modalités d'occupation sont fréquemment présentées par les chercheurs comme relevant de la "spéculation" et de "l'occupation informelle", et l'on retrouve ces termes dans les travaux scientifiques et les rapports techniques : ces pratiques sont, d'emblée, perçues comme illégales.

L'instrumentalisation de la norme légal/illégal est aussi (et d'abord ?) fonction de positions sociales inégales, comme le montre l'analyse de la production socio-spatiale de la capitale mauritanienne dans les années 1999-2000. Le détournement de la norme, s'il est diffusé à tous les niveaux de la société, reste en effet d'abord le fait de personnalités "*aux bras longs*" (selon la formule consacrée à Nouakchott) qui gravitent dans les sphères du pouvoir : hauts fonctionnaires, hommes politiques et grands commerçants, les uns et les autres ayant fréquemment des liens de parenté. De fait, les autorités entendaient *peut-être* étendre l'opération de 1999 à tous les quartiers, mais cette volonté, émanant de la Présidence de la République, s'est heurtée aux stratégies foncières des commerçants, notables et spéculateurs – qui sont la base sociale de soutien au régime. L'intervention et les pressions de ces personnalités auraient ainsi rapidement court-circuité et éteint les volontés d'extension du Projet dans les quartiers centraux. Ainsi, des habitations ont été

détruites dans les quartiers périphériques, tandis que les occupations illégales se poursuivaient tranquillement – parfois même avec l'aide des forces de l'ordre (tel un commissaire)- dans les quartiers centraux et résidentiels aisés.

Les habitants se trouvent donc confrontés à *trois strates distinctes de légalité*, aux légitimités inégales, qu'il leur est difficile d'articuler :

- La première, implicite et fictive, est constituée juridiquement *par le plan d'urbanisme de Nouakchott et les divers schémas directeurs successifs*. Les autorités affirment en effet vouloir respecter le plan directeur de 1990. C'est sur l'existence de cette première strate, véritable matrice orthogonale, fort peu appliquée, que se fondent les autorités pour légitimer l'emplacement des axes de voiries et des zones à détruire.

- La seconde strate de légalité constitue *le détournement de la première* : nombre des parcelles conquises par les stratégies de *gazra* ont été légalisées *a posteriori* (permis d'occuper, permis de construire) par les Préfets des arrondissements concernés. Trois éléments constituent donc cette seconde strate de légalité : d'abord, les occupations provenant de cette conquête foncière, initialement amorcée à la périphérie par des notables, phénomène poursuivi et amplifié par de très nombreuses familles en situation précaire ; ensuite l'attribution – fréquente mais pas générale - de documents administratifs par une autorité scellant ainsi légalement cette extension ; enfin, le laisser-faire de la part des autorités, ce qui, du point de vue des populations, revient aussi à légitimer la situation.

- La troisième strate, enfin, procède de la *tentative des autorités d'appliquer réellement un plan d'urbanisme*. En d'autres termes, cela consiste pour les autorités à retrouver la première strate de légalité restée inappliquée. Or, cette troisième strate entre en contradiction avec la seconde sur laquelle, précisément, s'appuient les populations de ces quartiers dans l'espoir d'une régularisation foncière ou d'une attribution. Le nouveau mot d'ordre est donc de retrouver le plan de Nouakchott afin de donner à la capitale "*l'image d'une ville moderne*", comme l'écrit la presse officielle. C'est du moins sur cet argument qu'entend se fonder la légitimité des opérations de restructuration.

La légalité est une catégorie opératoire : elle fonde des représentations, engendre des postures et des attitudes. Ainsi, lors de l'opération de destruction menée de façon extrêmement expéditive en 1999. Les dégâts sont si flagrants que les victimes des destructions nomment leur nouveau quartier « Kosovo », tant le chaos des murs abattus sur les axes dégagés s'apparentait aux champs de ruines produits par les bombardement de l'OTAN. Les liens qui fondent la cohésion sociale s'en trouvent-ils pour autant fragilisés ? Bien que plusieurs personnes se retrouvent en plein désarroi, et que certaines ont même dû, semble-t-il, être internées à l'hôpital, force est de constater l'absence de revendications populaires massives, de mouvements de protestations ou de mobilisations autour de la question foncière. Tout au contraire : selon les résultats de nos enquêtes, bien qu'elle ait été impulsée autoritairement, sans consultation ni participation des habitants, l'opération a donné satisfaction à une majorité d'entre eux. Ceux dont les habitations ont été abattues se retrouvent propriétaires d'une parcelle située en périphérie éloignée, à Kos-ovo précisément. Ceux qui ont pu rester sur place voient plutôt d'un bon œil cette opération : sa réalisation ne peut que préfigurer la régularisation de leur occupation,

la hausse rapide du prix du foncier et l'équipement en infrastructures d'éducation, de santé, d'eau, d'égouts et d'électricité. Plus généralement, les familles perçoivent bien qu'elles se trouvent dans l'illégalité et que, de ce fait " *elles sont fautives* " (T. Mint A.). Elles le sont peut-être d'autant plus que, par ce type de mesure brusque et autoritaire, l'Etat affirme son rôle central, ébranlé par le résultat des élections municipales qui se sont tenues en janvier 1999 et qui font état d'un très faible taux de participation.

Cette ambiguïté se retrouve dans d'autres attitudes à l'égard du légitime et/ou du légal. Ainsi, si les habitants des quartiers irréguliers ont conscience de ne pas être protégés par le droit de propriété, ils estiment, en vertu du droit coutumier, que la mise en valeur du terrain qu'ils occupent vaut protection de leur droit d'usage²⁷ : en l'occurrence, dans cet environnement urbain, l'installation d'un hangar ou d'une baraque. Par ailleurs, plus le temps d'occupation est long, plus le droit d'usage serait protégé et gagnerait en légitimité et en légalité. Non que la durée de l'occupation renforce le droit formel à la parcelle occupée, mais elle aurait comme une valeur intrinsèque, morale : dès lors que l'attente et la persévérance sont constituées comme des éléments centraux des stratégies, le temps devient un élément de valorisation, et peut-être de mesure, de la validité relative des postulants. Ainsi, en dépit des instructions officielles, ceux qui ne peuvent entrer dans le programme *Twizé* de recasement et de crédit à la construction, faute de capacité de remboursement suffisamment fiable, sont réputés pouvoir demeurer sur place, dans leur état initial d'occupation, mais donc aussi de précarité et de mal-logement, en vertu du « droit acquis » par la longévité de l'occupation.

III.2. La modernisation de la ville comme facteur de légitimation : entre rectitude et hygiène environnementale

En 1999, lorsque la stratégie urbaine 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* " ²⁸. Selon les autorités, cela passe obligatoirement par l'éradication des quartiers dont l'urbanisme n'est pas conforme aux normes " *scientifiques* " (les *gazra* et les *kebba*), mais également par l'extension du réseau routier et l'adressage des rues. Le but affiché est de retrouver la trame urbaine originelle, de type orthogonal, qui rectifierait ce qui, dans l'« irrégularité » actuelle, va à l'encontre d'une ville paisible, contrôlée, maîtrisée, ordonnée. Ainsi, lors d'un discours officiel, le Secrétaire général du ministère de l'Équipement et des Transports a insisté sur " (...) *le développement et l'extension que connaît l'urbanisme dans notre pays depuis près d'une décennie* (qui fait que, parfois, il) *ne répond pas aux normes requises* ", avant d'ajouter que " *la construction qui ne se fait pas sur des bases saines et scientifiques demeure compromise* " ²⁹. Comme on le verra plus bas, la modernité urbaine est également liée à la lutte contre la pauvreté, à l'assainissement et à l'hygiène environnementale : espacement des baraques, meilleur accès à l'eau, ramassage des ordures, éloignement des sites

²⁷ Plutôt que de droit, il faudrait ainsi parler d'empilement de bribes de droits parfois contradictoires entre eux, et non organisés par une coutume ou un ordre supérieur, comme c'était le cas au Moyen âge européen.

²⁸ Titre donné à un article paru dans le quotidien officiel *Horizons*, n° 2534, le 7 décembre 1999.

²⁹ (*Horizons* n° 2556, le 4 janvier 2000, p. 3).

pollués, tels que décharges et abattoirs. Le mot d'ordre de la modernisation de la ville et la référence à un urbanisme moderniste sont aussi un moyen pour les sphères du pouvoir (politique et économique) de légitimer l'éviction des populations pauvres vers une périphérie encore plus lointaine. Or, l'on sait que le mouvement ainsi impulsé leur permet de consolider la rente foncière qu'elles tirent de la croissance de la ville en dégageant d'abondants bénéfices de la mise en valeur, de la vente et de l'octroi de centaines de nouvelles parcelles ainsi devenues vacantes.

La volonté modernisatrice de l'Etat peut être affichée comme stratégique, voire comme opportuniste, dès lors qu'elle converge avec les visées des bailleurs de fonds. A la même période, plusieurs journaux mentionnent en effet l'imminence d'un projet de construction d'écoles financé par la Coopération japonaise, alors en cours de discussion au niveau gouvernemental. La Coopération japonaise aurait conditionné son aide à l'assainissement de la situation foncière dans certains arrondissements, où les chantiers n'auraient pu démarrer faute d'aménagement préalable du parcellaire. En d'autres termes, elle aurait exercé une pression directe pour que les opérations de destruction aient lieu sans tarder. Sous cet angle, l'opération de Mai 1999 ne s'expliquerait donc pas seulement par un retour à un Etat fort, mais également par la volonté de ne pas perdre un financement japonais important.

La présence d'ONG étrangères nourrit généralement le potentiel de légitimation d'interventions présentées comme modernisatrices. Comme le montrent les récentes actions menées dans le quartier de Dar El Beïda, les institutions officielles de lutte contre la pauvreté peuvent instrumentaliser de diverses manières une ONG afin de rendre plus visible leur action de progrès. Ainsi les autorités, *via* la Direction à la Lutte contre la pauvreté du Commissariat, ont rapidement perçu l'intérêt politique du programme urbain du GRET et font régulièrement pression sur l'ONG pour infléchir ses choix.

L'instrumentalisation porte notamment sur la recherche de visibilité d'actions qui peuvent renforcer la légitimité de l'Etat pour valider, en quelque sorte, un discours modernisateur³⁰. Le Projet *Twizé* a énormément contribué à transformer la morphologie de Dar El Beïda, puisque de nombreuses constructions en dur sont apparues. Une des préoccupations du Directeur à la Lutte contre la pauvreté est d'éviter que le quartier ne reprenne une apparence de quartier pauvre, constitué seulement d'habitations à pièce unique, trop proche de la morphologie urbaine précédente. Selon lui, la finalité de l'action de l'ONG doit être double: permettre de donner à ce quartier la forme d'une ville et rendre visible l'action de l'Etat. Il sera donc proposé d'ajouter une seconde pièce à celles déjà subventionnées et de peindre ces maisons pour qu'elles soient plus repérables et identifiables. Les maisons subventionnées pourront être regroupées, les constructions délimitées grâce à la construction de clôtures ou la plantation d'arbres, pour qu'apparaissent des rues et des places publiques. Ces diverses propositions convergent vers deux objectifs liés : donner à voir le caractère "urbain" d'un quartier précaire périphérique et conforter la légitimité de l'Etat.

³⁰ - C'est pourquoi, selon une formulation de M. Lussault (1999, p. 245), il convient de s'intéresser, à travers notamment la part matérielle de la dimension spatiale, au "*régime de visibilité*" des actions en général - et des politiques urbaines en particulier.

Ce discours modernisateur possède une certaine efficacité à légitimer les interventions auprès de la population concernée, y compris lorsqu'elles en subissent les inconvénients. De fait, nos interlocuteurs expliquent la « passivité » des populations – et parfois la leur - devant les destructions de 1999 par le fait que ces dernières sont considérées comme *justifiées* par la modernisation de leur quartier. Cohérentes avec la revendication d'une ville moderne, elles amèneraient dans leur sillage la satisfaction de leurs demandes d'infrastructures et d'équipement. L'ensemble de la classe politique, mais aussi la presse, sont unanimes pour saluer l'initiative de l'opération de destruction : elles y voient enfin la possibilité d'éradiquer le « fléau » des quartiers périphériques irréguliers. En outre, les populations jugent *équitable* cette opération qui fait surgir des routes à la droiture irréprochable. *Cela, précisément, constitue une preuve de justice de l'opération : le tracé de la route ne contourne pas telle ou telle famille pour détruire la maison de telle autre.* Le tracé rectiligne, qui avance dans la *gazra* est implacable, incontournable, comme imposé de manière transcendante par un Plan avec majuscule.

Pourtant, de façon paradoxale, la modernisation de la ville produit aussi de l'expulsion hors la ville de ceux-là même qui devraient en bénéficier : les recasés au loin perçoivent bien certaines formes de modernité – régularisation, aide à la construction, mise aux normes, etc. – mais ne se sentent plus *dans* la ville. Les diverses manières de se représenter la ville et de se représenter dans la ville, exprimées dans les entretiens, en construisent une définition en creux : certains disent « *je vais en ville* », signifiant qu'ils n'y résident pas. D'autres définissent la ville en l'opposant à la brousse : la ville est le lieu de l'habitat fixe (de ce fait ceux-là ont tendance à dire habiter « *en ville, mais à la périphérie, à l'extrémité* »). Malgré ces critères d'opposition tente/habitat fixe et tente/construction en dur, quelques enquêtés se définissent toujours, malgré leur installation à Nouakchott, comme vivant en brousse : ceci s'explique par leur relégation en périphérie lointaine, à Saada, long quartier de recasement, étiré, serpentant dans un cordon dunaire (ses habitants ont connu une longue histoire de déguerpissements successifs) ; Saada, ne posséderait pas les attributs essentiels de la ville : « *c'est loin, il n'y a pas de route goudronnée, il n'y a pas de moyens de transport, il n'y a aucune relation avec la ville* ».

III.3. La lutte contre la pauvreté comme légitimation de l'intervention : un argument bien intériorisé

La thématique de la pauvreté et de ses corollaires : analphabétisme, ignorance, maladie, délinquance, mendicité, vagabondage d'enfants, saleté..., occupe une place prépondérante dans les discours officiels depuis 1997, année marquée par les campagnes électorales dans le cadre d'élections présidentielles. Elle est cadrée par les normes, valeurs et mots d'ordre internationaux. S'ouvre alors un nouveau champ de mise en scène et de légitimation de l'intervention de l'État³¹.

³¹ Pour une mise en perspective du concept de pauvreté en Mauritanie et de sa fonction dans la société, lire l'article de Ph. Tanguy, 2007.

Non qu'il s'agisse nécessairement d'un phénomène récent, ni que la pauvreté, très répandue, ait dernièrement pris une ampleur anormale³². Mais elle est devenue omniprésente dans les représentations et dans les discours. Elle fait l'objet d'études, de débats, de travaux de recherche, de programmes, de financements. Elle compte ses spécialistes, ses experts, ses critères, ses victimes (on ne parle pas de ses bénéficiaires). Bien évidemment, la pauvreté, comme la population, s'urbanise. Elle prend donc d'autres formes. C'est au nom de cette « nouvelle pauvreté des villes » que se légitiment en grande partie les interventions sur l'urbain : les conditions précaires d'habitat sont réputées constituer le problème prioritaire des pauvres, et ceux-ci représenter l'essentiel des habitants des quartiers périphériques. Le logement serait porteur de dignité, le besoin en aurait été « vérifié » grâce à l'approche participative. L'habitat est au cœur de la lutte contre la « pauvreté humaine », puisqu'il permettrait de combattre les problèmes d'accès à l'eau potable, d'assainissement, et de favoriser des améliorations de l'hygiène. En outre, la stabilisation des populations permettrait de les rendre bénéficiaires de projets ciblés, grâce à l'adressage.

Le registre de la pauvreté est très présent dans les arguments avancés par les personnes que nous avons interrogées pour asseoir leurs revendications à l'égard de l'Etat et expliquer leurs objectifs. La pauvreté intervient dans l'ordre des légitimations / justifications comme élément explicatif des raisons pour lesquelles les gens pensent qu'il est juste d'attendre qu'on leur attribue une terre, ou qu'on enregistre celle qu'ils occupent. Les registres mobilisés sont de deux ordres :

- Un registre de pauvreté absolue, et l'appel à un registre moral : la pauvreté, la misère, des conditions de vie indignes d'êtres humains, la saleté. L'impossibilité de faire passer une charrette pour évacuer les malades vers l'hôpital, ou une voiture de pompier pour étendre les incendies, ajoute au tableau de souffrance inhumaine. C'est parce que la régularisation de l'occupation foncière est censée apporter un bénéfice lié en termes de conditions de vie, qu'elle constitue une réponse adéquate à la misère de vie des habitants des quartiers les plus indignes, les *kebba*. La pauvreté de conditions de vie – pauvreté humaine selon les typologies terminologiques courantes – confère donc aux attentes d'habitat une place particulière, liée avant tout à l'environnement. Ce droit moral se renforce avec le temps, la ténacité, la longévité d'une vie de misère ; plus la durée de l'occupation est longue, meilleure serait la chance de régularisation.

- Un registre d'équité ou de justice sociale³³, et l'appel à un registre plus politique : le bien-fondé de l'attente des habitants des *kebba* dans lesquels la régularisation n'a pas encore démarré se justifie aussi en relation avec le fait que les autorités sont intervenues au bénéfice d'autres quartiers : comme si la justice sociale, l'équité, requéraient que l'ensemble des pauvres mal logés soient traités de façon similaire, si les antécédents devaient faire jurisprudence.

³² - Pour la Mauritanie toute entière, le pourcentage des individus qui vivent en dessous du seuil de pauvreté passe de 50.5% en 1996 à 46.3% en 2000, soit un recul de 4 points. Pour Nouakchott, le pourcentage des personnes qui ont une dépense annuelle *per capita* inférieure au seuil de pauvreté est de 25.1 en 2000 contre 21.0 en 1996, soit une hausse de l'étendue de la pauvreté de 4.1 points. Similairement, l'étendue de l'extrême pauvreté passe de 7.7% en 1996 à 12.3% en 2000, soit une hausse de 4.6 points (MAED et *alii*. 2001).

³³ Voir également sur ce thème l'analyse sur les tracés autoroutiers à Beyrouth (Deboulet, Fawaz) dans cet ouvrage.

Pour autant, 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 : l'assomption que l'entrée la plus efficace pour améliorer les conditions de vie des pauvres en ville est celle du logement est tout sauf évidente. Les sources disponibles³⁴ semblent montrer que les priorités définies par les responsables des programmes de lutte contre la pauvreté et de restructuration urbaine ne rejoignent pas systématiquement celles exprimées par « les pauvres ». Si l'on croise l'évolution des insatisfactions exprimées avec l'évolution de la situation foncière des familles, on peut établir le schéma suivant à partir du résultat d'enquêtes réalisées entre 1998 et 2001 :

- 1) Lors de la première phase (entre 1960 et 1973), les deux besoins prioritaires généralement exprimés par la population relèvent, en premier lieu, de l'alimentation et de l'accès au travail.
- 2) Dans une seconde phase, celle de conduite des interventions urbaines, la question de la régularisation foncière, liée parfois à celle du logement, supplante (voire masque) les besoins exprimés précédemment³⁵.
- 3) Lorsque la question foncière est réglée – dans un quartier régulier récent par exemple –, les insatisfactions portant sur le plan alimentaire et sur la rareté ou précarité de l'emploi reviennent au premier plan.

Au regard des ces résultats, nous estimons que l'existence de programmes de recasement ou de restructuration urbaine induisent une certaine satisfaction – relative et souvent provisoire – de la part des habitants ; pour autant, ces interventions ne résolvent en aucune manière résolus les problèmes sous-jacents de subsistance, de sécurité, d'accès au travail et aux soins. Dans les résultats de l'enquête du PNUD (2001), la moitié des répondants de Nouakchott³⁶, estime bien que leurs conditions d'habitat sont inadéquates, et cette proportion atteint les deux tiers pour les plus pauvres. Pourtant, la difficulté de nourrir sa famille arrive au premier plan des manifestations de la pauvreté (30,4% des répondants), l'absence de travail en second (16,2%) et l'habitat seulement en troisième position (14,1%)³⁷. En termes de priorités, l'habitat est également en troisième position, derrière l'eau et le travail. Et pour les deux quintiles les plus pauvres, l'habitat passe aussi derrière la maladie / handicap et l'accès aux soins³⁸.

³⁴ Nous nous référons ici aux enquêtes réalisées par Philippe Tanguy dans le cadre de sa thèse, à la seconde vague d'entretiens et d'enquêtes conduite pour le présent programme de recherche, ainsi qu'à une vaste enquête menée par le PNUD (2001) sur la perception des populations pauvres de Mauritanie à l'égard de leurs besoins.

³⁵ - De fait, dans les quartiers irréguliers visés par les programmes de restructuration, Ph. Tanguy constate que le premier besoin généralement exprimé par les habitants des quartiers est celui de la régularisation foncière de leur parcelle.

³⁶ - L'enquête s'adresse également à trois autres groupes, résidents des zones rurales, que nous ne mentionnerons pas ici.

³⁷ - C'est à Nouakchott que le logement pèse le plus dans le budget des ménages : 15,6% des dépenses en moyenne. A l'exception du quintile le plus riche, c'est dans le budget des ménages du quintile le plus pauvre au niveau national que le logement pèse le plus (presque 10% des dépenses ; MAED et *alii.* 2001).

³⁸ - Cet ordre des priorités sera important à rappeler lorsque nous discuterons les comportements « spéculatifs » qui « minent » la réussite des programmes de recasement des pauvres, et lorsqu'il sera question de la participation.

III.4. La participation comme instrument de justification et de légitimation des programmes

Selon le paragraphe introductif du CSLP (RIM 2001), la légitimation du processus d'élaboration de ce document par consultation nationale s'établit : 1) par une demande externe (l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés, PPTTE, cf. note 21) et 2) par le processus participatif lui-même. Il n'est donc pas surprenant qu'un des mots d'ordre des actions du Commissariat soit la participation des populations concernées par les programmes et le renforcement de la dite "société civile", qui constituent le fondement même de l'initiative PPTTE et du CSLP. La justification de la participation est double: surcroît de légitimation corrélé à une meilleure gouvernance, et durabilité accrue du fait que la participation est censée garantir l'appropriation des programmes par les populations, facteur indispensable à la durabilité sociale. Les procédures du Projet de Développement Urbain ont été élaborées et expérimentées dans des pays (Tunisie, Maroc) qui avaient connu une longue succession de projets avec leurs avatars. La participation et la prise en compte de la dimension sociale peuvent y apparaître comme des améliorations à même de pallier les dysfonctionnements majeurs provoqués par les projets antérieurs. En Mauritanie, toutefois, les procédures de consultation préalables et la participation mises en œuvre dans les quartiers sont inédites.

Le programme *Twizé* est la vitrine de la participation au programme de fourniture d'unités d'habitation sur les parcelles attribuées. La participation y prend plusieurs formes. Elle démarre dès la phase de conception. Les populations sont appelées à énoncer leurs *desiderata*. Des animateurs sont envoyés "tester le terrain et écouter les populations" : on commence par une discussion en vrac avec la mairie et le conseil municipal, qui sont chargés de diffuser l'information au niveau de la ville. Des antennes relais locales sont ouvertes pour recevoir les populations, appelées à exprimer leurs besoins; elles y ont afflué. Les souhaits exprimés sont enregistrés, et le programme est supposé être conçu sur cette base. En fait, la participation par l'enquête est relativement biaisée : il s'agit plus de diffuser une information que de consulter les bénéficiaires désignés, la consultation se révélant plutôt une technique de communication par laquelle le programme est intériorisé comme émergeant des attentes des bénéficiaires eux-mêmes et non décidé de l'extérieur.

Une fois l'information officiellement diffusée, la participation couvre l'appui à l'organisation des habitants dans le but de les faire s'exprimer et de les dynamiser: susciter des idées, ouvrir les esprits, les rendre partenaires en les informant, prendre leur avis pour affiner l'offre, leur laisser le temps, en faire des clients en nouant avec eux une relation de contractualisation claire. La réalisation de monographies de quartier, l'information systématique des bénéficiaires potentiels, l'ouverture de bureaux pour l'habitat, pour les activités communautaires et pour la micro-finance, doivent déboucher sur un plan de développement de quartier porté par les activités communautaires. L'animateur joue donc un rôle essentiel en tissant ces liens d'entrée de jeu : c'est lui qui organise des réunions d'information, qui établit des liens avec le maire et les bureaux des antennes locales, qui tient à jour les panneaux d'affichage et les statistiques, qui suit l'exécution des projets dans son quartier. Il met en œuvre à la fois une approche thématique et une approche territoriale, qui doivent renforcer le sentiment d'appartenance.

La participation à la conception des unités d'habitation par le projet individuel est quasiment inexistante dans le programme du GRET, mais est davantage développée dans celui d'Habitat Africa. Les bénéficiaires du programme GRET peuvent choisir la disposition des différents éléments de la maison sur la parcelle, la séquence de construction,... Il en résulte des unités d'habitation tout à fait standardisées et peu distinctes entre elles : les dimensions de l'unité d'habitation, la taille et le nombre des fenêtres, la couleur des murs et des menuiseries sont imposées (seuls varient la disposition sur la parcelle et les options latrines / seconde unité d'habitation). Dès lors, le programme Twizé acquiert une très grande visibilité dans les quartiers concernés (toutes les unités d'habitations et les murs clôturant les parcelles sont peints en blanc), et c'est une dimension importante retenue par le pouvoir politique (voir *supra*, point III.2). Les marges de choix sont en revanche plus larges pour l'ONG espagnole Habitat Africa, mais l'état d'avancement de leur programme ne permet pas de dire dans quelle mesure elles seront effectives, et quels résultats elles produiront. Les maisons témoin semblent plus innovantes, construites à partir d'une voûte en béton et de plâtre ; elles utilisent des matériaux de récupération et laissent la place à plus de créativité.

La participation financière est censée produire une baisse des coûts et moins de gaspillage, et engendrer l'appropriation des programmes de développement par les populations en suscitant une dynamique socio-économique dans le quartier. Un signe de succès serait le taux de remboursement des crédits : 98 à 100%. La participation financière est précédée par une consultation sur les modalités de remboursement et les échéances, qui doivent adapter le plan de remboursement aux ressources du ménage. Encore une fois, cette consultation est plus virtuelle que réelle : une fois éliminés les plus pauvres, ceux qui n'ont pas de capacité de remboursement, il reste un ensemble de ménages relativement homogènes du point de vue du revenu. Les plans de financement, qui relèvent par ailleurs d'une programmation assez rigide, se ressemblent donc quasiment tous. La participation à la gestion des risques, ou à la prise de risques, est assurée par les dispositifs de caution solidaire. Aucune modalité d'assurance n'est prévue en cas de vice de construction, de dégradation importante par remontée du sel ou, comme cela est déjà arrivé, d'une trop faible proportion de ciment mélangée au sable et aux coquillages, conduisant à l'apparition de fissures ou de trous dans les parpaings.

On peut y ajouter la participation à la gestion des petits problèmes du quartier par un comité de gestion, avec toute l'ambiguïté que cette institution comporte : les habitants ne géraient-ils par leurs problèmes avant l'arrivée du projet, ou bien le projet a-t-il suscité de nouveaux problèmes ? S'agit-il de promouvoir de nouvelles autorités morales, qui déplaceraient les anciennes, ou de nouvelles formes de gestion des conflits, plus adaptées au nouvel environnement qu'on veut mettre en place ?

Une autre forme de participation est celle relative à la construction des habitations elles-mêmes. C'est probablement la moins discutée : le travail est effectivement réalisé par des maçons locaux, payés correctement, et formés par ce biais. Demeure la question de la fixation des salaires, apparemment décalés par rapport à ceux du marché, et la nature et valeur des compétences acquises : sont-elles transférables dans des chantiers extérieurs ? Permettent-elles vraiment aux ouvriers d'exercer un métier qualifié ? Les avis entendus sur cette question divergent.

L'exigence de participation complique le mode de fonctionnement du GRET : pour l'ONG chargée de la mise en œuvre, il est plus efficace de faire appel à un expert pour constater, diagnostiquer, décider et prescrire, que de consacrer de nombreuses heures à rassembler, organiser, consulter, former des populations cibles. Les compétences requises pour construire un avis pertinent, la moralité prêtée au "peuple", en opposition avec les appétits soupçonnés chez les autres acteurs, l'inexistence supposée de mécanismes de concertation, de contrôle, de sanction et de pouvoir, sont autant de domaines pris comme acquis et non explorés dans ces appels à la participation. Pour le programme *Twizé*, la participation, c'est aussi l'effacement progressif du GRET au bénéfice d'« institutions » mauritaniennes émanant au départ le plus souvent du GRET lui-même (processus qualifié dans les ONG d'« institutionnalisation ») : mutuelle de crédit, comités de quartiers pour la gestion des problèmes, bureaux d'études mauritaniens pour la validation des normes techniques et la maîtrise d'œuvre et, enfin, chef de chantiers mauritaniens.

La participation se formule donc pour une bonne part en termes de capacité des populations : *capacité à s'exprimer, à s'organiser, à se constituer en homologue*. Elle requiert un certain nombre de médiateurs. Dans la phase de démarrage du projet Habitat Africa, l'animateur joue ce rôle de médiateur entre les gens et les différents intervenants spécialisés. Dans certains cas, une fois les premières phases stabilisées, une ONG mauritanienne, *Tenmya*, issue à l'origine du GRET, joue ce rôle de médiation. D'autres intermédiaires remplissent également un rôle de médiation – et d'influence³⁹ – entre le prescripteur ultime (la Banque mondiale, le Commissariat) et les habitants pauvres - officiels ou officieux, les intermédiaires techniques - maîtres d'œuvre, topographes, architectes, bureaux d'étude, chefs de programme, traducteurs...- les intermédiaires financiers, les organismes de micro-crédit, la caisse de financement *Bayt el mal*, le GRET – les intermédiaires fonciers, les intermédiaires sociaux - tels l'animateur, les chefs de quartier, patrons, comités, délégués.... Les médiateurs doivent être reconnus, acceptés. Cette reconnaissance devient partie intégrante de la participation. Elle contribue à la légitimité des intervenants auprès des habitants, et en tant que telle se présente donc comme une *action* de la part des bénéficiaires. C'est le contraire d'une imposition par le haut : les gens sont des clients, ils choisissent ou, s'ils ne choisissent pas, ils sont satisfaits des professionnels que le projet leur envoie.

Ces discours et pratiques de participation, somme toute assez standardisés aujourd'hui, ont des effets concrets dans la réalité, dès lors qu'ils débouchent, à travers le processus d'« institutionnalisation » impulsé par le GRET, sur la création d'associations mauritaniennes, mais aussi sur une concurrence entre celles prétendant à des financements, sur l'établissement de relations entre associations mauritaniennes et étrangères, sur des stratégies diverses autour de ce moyen d'accès aux ressources publiques et à l'aide. On ne peut que noter, cependant, la marginalisation d'institutions telles les municipalités, les syndicats, les organisations de base, les coopératives et les associations professionnelles, au regard de ce mot d'ordre de participation. Les ONG enregistrées représentées par leurs divers corps professionnels, sont jugées les plus dignes de participer à cette grande mobilisation.

³⁹ - Le nombre d'études disponibles, dont la bibliographie ne donne qu'un faible aperçu, témoigne de la capacité d'influence de ces intermédiaires, non seulement quant aux actions menées, mais quant aux catégories d'analyse, aux normes prévalentes, aux représentations, etc.

Comme nous l'avons souligné plus haut, l'incantation à la participation peut facilement être considérée comme la volonté de créer un entre-deux qui soit sous contrôle - supposé vertueux, éclairé et bénéfique - des populations locales, communautés ou autres bénéficiaires. Sous cet angle, la participation comme garantie de durabilité relève aussi d'une croyance mythique, qui entretient avec les approches en termes de droit - et notamment des droits de propriété - des relations ambiguës : pourquoi, dans certains cas et certains domaines, la propriété privée ne constituerait-elle pas une garantie suffisante pour que les populations prennent en charge la durabilité qui leur convient ? Et comment la participation peut-elle se substituer à l'État, les lois et règles, la contrainte, pour l'entretien d'un patrimoine commun, relevant du domaine public ?

Étonnamment, le registre de la participation semble ne faire aucun écho chez nos interlocuteurs. Aucune revendication de participation, ni au titre de citoyen, ni de résident, ni de bénéficiaire... n'a été exprimée. Si « droit » il y a, c'est celui, moral, de recevoir, d'être reconnu comme méritant une aide, comme pauvre..., mais pas comme participant. De surcroît, il existe une contradiction flagrante entre, d'une part, le manque d'information et les représentations des habitants en termes de loterie, de chance, de manipulation, leur méfiance à l'égard des intermédiaires ; et, d'autre part, les prétentions affichées en termes de participation. En outre, ainsi qu'on y a fait allusion plus haut, l'enquête sur les perceptions de la pauvreté conduite par le PNUD (2001) montre le décalage entre les attentes exprimées et les objectifs des programmes de restructuration de quartiers périphériques. Pourtant, à partir du moment où l'adhésion des populations est considérée comme une condition essentielle du succès et de l'impact des actions d'interventions urbaines, la question est importante de savoir si les priorités définies par les responsables des programmes de lutte contre la pauvreté et de restructuration urbaine rejoignent celles exprimées par « les pauvres ». Finalement, le jeu des justifications et des registres de légitimation ne sort pas d'un rapport de forces relativement explicite et ressenti comme tel par les populations concernés par les opérations urbaines : l'ordre qui se maintient dans la ville et dans les représentations est façonné avant tout par la conscience des ressources mobilisables, des inégalités de positions, et par des stratégies.

IV. Les stratégies contradictoires des acteurs : instrumentalisations, renforcements et contournements des rapports de forces

Comme nous l'avons vu, à partir de 1974, les opérations de déguerpissement - opérations initialement ponctuelles - deviennent progressivement la principale manifestation d'une politique urbaine appliquée à Nouakchott. Ces opérations d'éviction, associées à des campagnes d'attribution de parcelles, engendrent ce qui a parfois été décrit, notamment à propos du phénomène des *gazra*, comme une véritable " *folie foncière* " (I. Diagana, 1993, p. 141). En effet, les stratégies de l'État visant à réguler et à juguler l'appropriation irrégulière du sol à la périphérie de la ville et à en limiter l'extension péri-urbaine, ne semblent que produire l'effet inverse de leurs objectifs. Elles accentuent les comportements individualistes de la part d'une population pour laquelle, comme le souligne justement I. Diagana (1993, p. 121), " *le domaine public équivaut à 'un domaine qui n'appartient à personne'*". La conquête du centre et la spéculation qui s'ensuivent conduisent à un mouvement centrifuge au détriment des plus démunis. Les stratégies de l'État et des commerçants produisent ainsi peu à peu une ville-centre sans pauvres. D'où cette contradiction entre les intentions affichées d'une politique d'attributions et de logement et leurs registres de légitimation, d'une part ; et les processus discriminatoires à l'œuvre dans la conquête des parcelles de la capitale, de l'autre. C'est que le jeu du marché foncier, engendré par les programmes d'intervention urbaine, en vient à surdéterminer les stratégies et leurs effets.

IV.1. Quelles marges de manœuvre ?

Les discours, stratégies et moyens émanant des organisations internationales et/ou de l'État s'entrecroisent avec ceux mis en œuvre par différents groupes d'intérêts mauritaniens. Les stratégies affichées par les grands prescripteurs sont parfois utilisées, voire détournées par l'élite mauritanienne à son profit : on ne peut qu'avancer l'hypothèse d'une collusion d'intérêts au sein d'une élite politique et commerçante, qui participe à la définition de la politique urbaine. Les programmes servent aussi de ressources pour des rapports de force entre institutions mauritaniennes, en particulier la communauté urbaine de Nouakchott *versus* les mairies, surtout celles d'opposition, le commissariat *versus* la communauté urbaine et les mairies, l'ADU *versus* les autres intervenants, etc. L'État semble disposer d'une marge étroite : satisfaire obligés, responsables et sa base sociale, tout en gagnant de la légitimité par l'affichage de ses projets, et par les améliorations de conditions de vie et/ou de revenus qu'ils engendrent effectivement. Par les pauvres qui en profitent, l'accès au foncier est perçu comme un don du gouvernement, tout en étant aussi vu comme une obligation ; pour autant, l'accès au foncier ne fait quasiment pas l'objet de revendications explicites. Tout se jouerait donc dans l'attente implicite. Les abus d'avoir ne seraient pas vus comme tels des abus de pouvoir. Les manifestations d'autoritarisme et de brutalité ne remettraient pas en cause la cohésion sociale, alors que les signes de bienveillance de l'État à l'égard des pauvres la renforceraient.

De fait, parmi les stratégies des habitants des quartiers périphériques, la résistance déclarée est celle que nous avons le moins rencontrée. La faiblesse de la résistance serait à mettre en relation avec le sentiment d'illégitimité des ménages récemment installés : dans les *gazra* récentes d'Arafat, de Bouhdidah et de Toujounine, il était interdit aux gens de s'installer sur les routes. Il serait étonnant qu'ils protestent d'en être déguerpis. En revanche, puisque c'est l'État qui a laissé s'installer les gens dans la *kebba* d'El Mina, il est considéré comme responsable, et des mesures de déguerpissement seraient ressenties comme illégitimes. La résistance ne constitue pas une des catégories de l'action commune, soit en vertu d'une réflexion rationnelle sur les rapports de force et les conséquences prévisibles d'une action radicale (répression, infiltration, intimidation, interdiction des associations, censure de la presse, ...), soit du fait d'une connaissance des moyens admis pour obtenir des faveurs, et donc d'un savoir sur les limites d'une telle stratégie⁴⁰. La résistance cède le pas à d'autres attitudes et pratiques : attendre, mobiliser des ressources pour obtenir des sursis, des compensations, des faveurs, etc.

Les stratégies des habitants ne sont ni autonomes, ni univoques. Nos enquêtes montrent en effet qu'il n'existe pas une échelle unique de critères déterminant les stratégies liées au foncier et à l'habitat : les gens ne veulent, ni ne visent pas tous la même chose, ils ont leurs préférences individuelles, subjectives. A tous, il est certain, la *kebba* répugne : elle est considérée comme sale, puante, peu sûre, il y règne une forte promiscuité ; tous ceux qui s'y trouvent veulent en sortir, et ceux qui y sont passés se félicitent d'avoir pu s'en extraire. Tous, également, ont comme rêve ou comme horizon, la construction d'une maison en dur, sur une grande parcelle, clôturée et sécurisée ainsi que d'obtenir un bon emploi avec un bon revenu. Mais si certains ne semblent déployer que des stratégies à court terme, paraissant répondre à des besoins urgents, d'autres parviennent à prendre du recul pour mettre en œuvre des stratégies à plus long terme, dans lesquelles l'élément de choix occupe une plus grande place, voire de véritables stratégies d'accumulation.

On obtient ainsi deux profils-type de stratégies et de situations : d'une part, ceux qui ont un très petit patrimoine, et peu de ressources (manque de formation, de contacts, ou faible mobilité dans le cas des femmes...) et sont enfermés dans leur pauvreté et leur vulnérabilité, avec un risque de décapitalisation en cas d'accident de santé, et de mauvaises conditions de vie. Leur faisceau de possibilités – ou de capacités, si l'on adopte le cadre conceptuel forgé par Amartya Sen – est extrêmement réduit. Victimes d'expulsions successives, d'inondations, d'incendies, de rapatriements forcés liés aux événements sénégal-mauritaniens de 1989, la majorité des enquêtés a été obligée, faute de moyens, d'habiter dans un quartier non-régularisé, souvent ingrat et insalubre. De là, la plupart d'entre eux ont été "ballottés" de lieux en lieux, malgré leurs résistances et leurs démarches auprès des autorités. Les déguerpissements signifient pertes de biens, fracture du lien social et souvent perte de travail à cause de l'éloignement. Ces déplacements contraints et forcés ont donc entravé la sortie d'une précarité à chaque fois retrouvée -mais pas nécessairement aggravée. D'autre part, des familles dont l'accumulation progresse par accès au crédit (*twizé*, tontines...), par investissement dans l'outil de travail (charrette, matériau pour la couture ou la fabrication du couscous, fonds de

⁴⁰ Les faveurs ne s'obtiennent pas par la résistance et la revendication, mais par un comportement compatible

commerce...), qui deviennent « propriétaires » de deux terrains, de plusieurs baraques, qui peuvent obliger des proches... et qui ont un choix. Certains ont bénéficié d'un capital de départ – capital financier, social, éducatif... – alors que d'autres doivent leur progression à « la chance » ou à leur ténacité.

Il demeure que les stratégies des populations enquêtées sont souvent marquées du sceau de la nécessité : se nourrir, se protéger, satisfaire des besoins essentiels, nécessaires, vitaux. L'analyse des représentations est à cet égard riche d'enseignement. Ces dernières révèlent le déroulement de vies marquées par la contrainte (au lieu du choix), et par la nécessité (au lieu de la contingence). Nul désir d'embellissement de l'habitat, encore moins de décoration intérieure. Les "pauvres" n'ont bien souvent d'autre choix que celui de suivre des "stratégies contraintes" ou encore ce qu'il convient d'appeler des "stratégies de survie", voire des "stratégies dominées". Leurs choix sont guidés par des représentations des obligations des parties, qui fondent des attentes. Théoriquement, il leur est toujours possible de retourner en brousse ; de fait, le chemin vers la ville, bien que n'écartant pas toute mobilité, est, sauf exception ici ou là, pratiquement irréversible⁴¹.

IV.2. Occuper un terrain : arbitrages entre coût et sécurité

Lors de la première arrivée à Nouakchott, souvent, les familles se retrouvent *locataires* d'une chambre dans une *kebba*. Le marché de la location émerge du fait de la densification de l'occupation des terrains proches du centre ville : puisqu'il n'est quasiment plus possible de trouver des terrains vierges de toute revendication dans des zones à distance raisonnable du centre ville, il faut d'une façon ou d'une autre en acquérir la jouissance, sinon la « propriété ». La location est une stratégie intermédiaire entre l'installation dans une *kebba* misérable et l'achat d'une baraque avec acquisition de droit sur un terrain ; c'est un des moyens d'accession à la jouissance d'un terrain, une phase qui ne dure jamais longtemps, ou qu'on cherche à rendre aussi courte que possible : les loyers pèsent lourds dans les budgets familiaux, et sont considérés comme des déboursements à perte. En outre, en louant on n'est maître ni du terrain, ni de l'habitation : de façon paradoxale, ce « contrat » produit une situation perçue comme plus vulnérable, et moins valable, que le *squatt*, puisqu'elle n'engendre pas de « titre » d'occupation, ni donc d'accumulation de « droit ».

Dans le meilleur des cas, l'étape suivante est « l'achat » : « on trouve » une parcelle à acheter, par contact, hasard, proximité. On peut acheter la parcelle avec, ou sans sa baraque ; généralement, baraque et parcelle sont dissociées, puisque les baraques sont démontables et transportables : l'ancien propriétaire emporte la sienne, le nouveau arrive avec. Les prix de l'achat augmentent avec le temps dans des proportions impressionnantes : multiplication par douze en une dizaine d'années pour une parcelle de *gazra*, par exemple. C'est que le temps n'est pas linéaire : il est celui des programmes, des perspectives d'aboutissement de la cristallisation du droit au foncier.

⁴¹ - Certes, l'Etat organise des convois pour tous ceux qui souhaitent retourner dans leur région d'origine afin d'y cultiver lors de l'hivernage, mais cela ne saurait suffire tant il convient de tenir compte des obligations sociales de tout voyageur en Mauritanie : revenir chargé de présents.

D'autres moyens d'accéder à un terrain, hors l'achat, sont l'échange, le partage familial, ou les liens matrimoniaux : on troque pour arranger un voisin ou un autre prétendant, on achète une partie de la parcelle d'un parent, on profite, de façon transitoire, de celle de l'époux d'une fille ou d'une sœur. Fréquemment, on le voit, l'accession se fait par morcellement, ce qui est en contradiction avec les « règles » de la régularisation, qui s'élèvent contre une trop grande densification et souhaitent geler le nombre, et l'identité, des habitants, une fois le cliché du quartier pris. En effet, tout résident devient un potentiel ayant-droit, envers lequel l'autorité compétente a un « devoir » de recasement.

Notons que, si les locations se centrent dans les *kebba* et les quartiers très denses du 5^{ème} et du 6^{ème}, les transactions de partage ou d'achat se font essentiellement dans les *gazra* : il y existe un véritable marché foncier et les parcelles y sont encore suffisamment vastes pour y être partagées. Dans les *kebba*, en revanche, même si la situation demeure non régularisée et encore ouverte à tous les programmes, elle est stabilisée en terme de densité et d'occupation : il est peu envisageable de construire de nouvelles baraques dans les *kebba* saturées, et la demande foncière de personnes venues de l'extérieur y est moins forte, et ne parvient pas à déloger les résidents dans la même proportion.

Une fois un lieu satisfaisant trouvé et investi, un élément central des stratégies foncières consiste à *maintenir l'occupation du lieu*, pour affirmer un droit *de facto*, d'une part à l'égard des voisins et d'autres éventuels solliciteurs ou squatteurs, et d'autre part au cas où la chance arrivait, où la régularisation devenait effective. Cette stratégie pose problème aux ménages ou personnes qui « possèdent » plusieurs emplacements, ou pour ceux qui sont plutôt résidents ailleurs (retour en brousse, migration, déplacement de travail...), voire pour ceux qui, tout en « possédant » un ou plusieurs terrains dans une *kebba* ou dans une *gazra*, conservent une grande mobilité. Occupation ne signifie pas nécessairement que le titulaire originel lui-même doive y rester. L'emplacement peut être loué, mais à un risque réel : que le locataire devienne *de facto* l'occupant en titre, qu'il usurpe la préférence de son loueur. Dans ce monde de l'informel, la hiérarchie des « droits » est sans cesse menacée ; celui de « propriétaire » étant lui-même contestable, il peut être remis en cause par celui de locataire. Un autre moyen pour occuper la parcelle sans y être physiquement est d'y caser des enfants, en qui l'on a confiance, ou qui bénéficieront de la régularisation en leur nom propre, sans détourner les stratégies familiales. Dans ce cas de figure également, toutefois, des trahisons peuvent survenir. Eventuellement, la baraque peut être laissée vide, à la surveillance des voisins, ce qui réclame alors que la circulation de l'information soit rapide et fiable, en cas de signes de la part des « autorités ». Alerté, le « propriétaire » retourne alors faire valoir son « droit ».

Mais le plus sûr, en l'absence de solutions fiables pour garder la main sur une parcelle qu'on ne peut occuper physiquement, est de la céder, plutôt que de risquer la perdre. Cette décision, qui signifie un abandon d'un « droit » qui puisse potentiellement se transformer en un titre légal de propriété, exprime une forme de conscience que, en l'absence de droit de propriété légal et donc protégé, toute occupation concurrente, par quelqu'un d'autre, peut entériner une prétention tout aussi légitime que la sienne propre : un tien vaut mieux de deux tu l'auras, pourrait-on dire ici. Souvent, la parcelle est cédée, toute ou en partie, à un parent, en

conservant plusieurs types d'avantages, éventuellement contrebalancés par un prix de cession relativement faible : le bénéfice moral d'avoir donné un coup de main à un membre de sa famille mais aussi la préservation d'un droit d'usage (venir loger quelque temps chez les nouveaux occupants), en vertu de leur lien de parenté et de la relation d'obligation engendrée par le service rendu. Ou bien, dans le cas d'une cession partielle, le « propriétaire » initial choisit un parent qu'il pense pouvoir contrôler, l'installe sur une partie de la parcelle, sur laquelle il érige une baraque, et le rend gardien de son « droit », en plus de nouveau détenteur d'un « droit » lui-même. Dans ce cas, les deux parties deviennent inextricablement liées, puisque la régularisation n'admet pas le partage des parcelles ; au pire, l'un des deux prétendants devra se retirer. De fait donc, la parenté peut constituer un obstacle à la pleine jouissance d'un bien acquis, et être vécue par les acquéreurs comme une forme de servitude sur le bien. Certains de nos interlocuteurs, confrontés à cette situation, ont préféré partir ailleurs encore, dès qu'ils en ont eu l'opportunité, par la location, un nouvel achat, voire l'investissement d'une parcelle vide et non réclamée.

Les stratégies traduisent ainsi un arbitrage entre les coûts et la sécurité. La sécurité recouvre, on l'a vu, divers registres de sens. Sécurité physique tout d'abord quand les habitants des *kebba* se plaignent de vols, d'agressions – voire de viols – d'incendies – apparemment fréquents, les baraques étant en bois et l'éclairage se faisant à la bougie –, de difficultés d'évacuation pour les malades ou d'accès pour les pompiers, d'inondations, des moustiques. La sécurité de tenure n'est quasiment pas considérée comme menacée par les autorités, bien qu'elle le soit objectivement : le risque d'être tout bonnement évacué n'est pas mentionné dans les entretiens, sauf dans le cas des tracés de voies et places publiques. En revanche, le risque foncier peut se concrétiser par la venue d'une personne qui réclame la parcelle sur laquelle on vient de s'installer. Les litiges sur la « propriété », l'occupation d'un terrain ou d'une maison sont apparemment assez fréquents, du fait que les titres ne sont jamais totalement officiels, et demeurent donc contestables et soumis aux rapports de force. Les nouveaux arrivants y sont le plus exposés, surtout dans la *gazra* où des « droits » se cristallisent avec le temps. Très tôt (1989), la *gazra* était déjà totalement, ou presque, revendiquée par des occupants « premiers arrivés ». Une femme nous a raconté comment sa famille avait été délogée à plusieurs reprises, par quelqu'un qui arrivait en prétendant que le lopin qu'ils occupaient était le sien. Puis, finalement, un homme est venu, a prétendu la même chose, mais a offert de négocier. « *Comme on était faibles, nous avons établi un consensus qu'il allait nous vendre la gazra à un prix symbolique que nous allions verser plus tard* ». Dans cette histoire, nul ne sait sur quoi reposait la revendication, ni donc à quel point le prix était justifié ou « cadeau ». Mais on ne peut s'empêcher de penser que le droit réclamé pouvait ne pas s'appuyer sur grand chose de juridique, mais plutôt sur l'évaluation du rapport de force, comme le souligne cette femme. C'est en vertu de ce risque de contestation, de cette insécurité, que les nouveaux occupants préfèrent parfois acheter un droit que de s'exposer à un conflit par une occupation incertaine.

Un dérivé du risque foncier est la mésentente avec les voisins : selon les convictions exprimées, elle condamnerait à l'échec toute tentative de régularisation. La bonne entente avec les voisins est incorporée dans les stratégies, et mise en

avant dans les entretiens. Y parvenir se réalise par l'entraide et la solidarité – donner des plats à une famille pauvre, surveiller des enfants laissés seuls par des parents absents, partager l'information sur d'éventuels programmes... - tout comme par la conciliation et la discrétion. L'entente avec les voisins comprend certes une composante « idéale » : se présenter comme porteur de paix, créateur d'harmonie, est supposé engendrer un bénéfice moral et social. Mais cette entente est investie d'autres vertus : elle est source de légitimité de l'occupation, voire source de droit. L'harmonie avec les voisins est un signe que la place est bonne, non contestée, légitime. Le fait qu'il n'existe pas de conflit « de droit » avec les voisins protège la parcelle des revendications concurrentes les plus immédiates, et la rend donc plus susceptible d'être reconnue comme permanente, plus apte d'être attribuée à son occupant. Certains résidents préfèrent louer une chambre ou acheter que de prendre le risque d'une « mauvaise entente », voire de situations litigieuses, avec leurs voisins. Dans le pire des cas, si un voisin vient contester le droit d'un nouvel arrivé à se poser sur une parcelle, parce que lui-même, ou quelqu'un de sa connaissance, y a un droit, il ne reste qu'à décamper. Formalisée, l'entente avec les voisins peut devenir un précieux sésame : plusieurs habitants de la *gazra* Arafat nous ont affirmé que, s'ils parvenaient à proposer aux autorités un parcellaire, un plan collectif de distribution regroupant dix ou cent familles, selon les versions, il serait automatiquement agréé. Nous n'avons cependant rencontré personne ayant bénéficié de ce genre de procédure, dont la légitimité a été niée de façon railleuse par la CUN.

IV.3. Stratégies résidentielles et mobilités de travail

Plus qu'un but en soi, a la recherche d'un logement sur une parcelle lotie officiellement, , devient nécessaire à certains moments des stratégies familiales. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ces dernières ne sont pas généralement ciblées avant tout par rapport à un projet de régularisation foncière ou même d'acquisition de parcelles, mais visent avant tout la survie économique d'un groupe familial, quelles qu'en soient les dimensions pertinentes à un moment donné. Elles tentent aussi de donner de meilleures chances à la génération des enfants, appelés à vivre en ville sans les formes « traditionnelles » de capital, notamment celui du bétail, de la terre agricole et de la cohésion du groupe. Donner de meilleures chances aux enfants, c'est aussi assurer les vieux jours de leurs parents. Les stratégies, illustrées ou expliquées dans les entretiens, se construisent autour d'opportunités de travail, d'occasions procurées par des proches, d'obligations familiales... Elles tiennent compte de la proximité du lieu de travail ou d'un lieu où du travail pourrait être trouvé et un revenu obtenu (marché, port), en relation avec le coût des transports ; de la qualité du voisinage, de la gestion de la dépendance, de la distance et de la proximité avec des parents, selon les besoins et les intrusions. Enfin, une notion de sécurité est associée à la ville : pour certains habitants, par exemple pour certains *hrâtin*, Nouakchott est considérée comme un refuge. La ville serait aussi le seul lieu de l'anonymat. Elle peut être selon les cas, lieu de la perte de lien social, mais aussi celui d'une désaffiliation recherchée.

Ces stratégies se traduisent par des trajectoires physiques et géographiques étonnantes, tant elles démontrent une forte mobilité de résidence, de mariage et de

travail, au point où cette mobilité peut entrer en contradiction avec la recherche de régularisation foncière. Cette affirmation doit toutefois être affinée : les hommes de notre échantillonnage sont beaucoup plus mobiles, comme individus, que les femmes, et les stratégies de ces dernières – ou pour le moins la manière de les dire - sont nettement plus centrées sur l'habitat que celles des hommes.

Dans leur recherche de travail, - s'engager comme marin sur le port de Nouadhibou, ouvrir un restaurant à Dakar-, les hommes sont mobiles... Ils assument des fonctions familiales : retourner en brousse, s'occuper d'une vieille mère, rejoindre un oncle dans une autre ville pour l'aider dans ses affaires... À chaque endroit, ils bénéficient d'un accueil temporaire, organisent un habitat plus ou moins stable, prennent femme si le séjour est appelé à durer. Souvent, ils repartent, laissant généralement sur place leur épouse locale avec les enfants issus de ce mariage. Pour les hommes, la mobilité constitue une des ressources mobilisées pour se rapprocher, voire atteindre, un objectif, pour mettre en œuvre des stratégies économiques et sociales. L'instabilité résidentielle peut être liée à un choix, lorsque les recasés vendent ou louent leur parcelle pour aller s'installer ailleurs, ou lorsque sont privilégiées des stratégies spéculatives ou qui tentent de maximiser les chances, les droits et les gains, par l'occupation successive ou simultanée de plusieurs parcelles. Elle est plutôt explicable par un manque de choix lorsque la pauvreté, et l'absence de ressources mobilisables pour la survie ou l'emploi conduisent un homme à migrer ; ou encore lorsqu'elle est induite par la précarité résidentielle, par l'inconfort des solutions du moment – vols, moustiques, éloignement... - ou par un déguerpissement forcé.

Il faut donc se garder de voir les trajectoires comme un simple trajet de la brousse à la ville. Au contraire, elles sont composées de multiples segments, de déplacements de membres de la famille, qui prolongent, dans un premier temps, les pratiques nomades⁴². Installer sa famille dans un bourg ou une ville pendant que les hommes pratiquent des formes de mobilité constitue une étape intermédiaire relativement courante des processus de sédentarisation et d'urbanisation des sociétés nomades. La mobilité se nourrit aussi des configurations familiales qu'elle produit : les familles sont éclatées entre plusieurs régions, voire plusieurs pays (notamment le Sénégal), et ces parents éparpillés représentent autant de points d'ancrage provisoires possibles au gré des recherches d'emploi. Cet éparpillement peut en outre requérir de la présence, auprès de parents âgés, par exemple. Beaucoup d'hommes vivent ainsi entre plusieurs foyers – épouse, mère, frère, sœur...

Finalement, la mobilité est corrélée à une grande instabilité des mariages, qui la rend possible mais aussi en résulte. La famille conjugale n'apparaît pas comme une unité sociale solide et protectrice. En effet, le divorce est très fréquent en Mauritanie, surtout parmi les Maures. Les hommes parlent de « polygamie successive ». Les femmes, surtout pauvres, la subissent souvent. L'une d'entre

⁴² - On peut en effet avancer une interrogation sur le lien qui existe entre une " culture " nomade et l'apparent détachement manifesté à l'égard de l'enracinement et la sécurité sédentaire et propriétaire et formuler des hypothèses en termes de transition d'un mode de sécurité à un autre : le groupe, tribal, nomade, soudé et solidaire, d'un côté, et l'individu, propriétaire et sédentaire, s'adressant à l'Etat, et bénéficiaire de projet (faute d'être encore réellement détenteur de droits), de l'autre. Mais, pour ne pas tomber dans une vision culturaliste, ces réflexions devraient être étayées par des observations et analyses anthropologiques sérieuses, ce que nous ne sommes pas en mesure de faire ici. Leur pertinence, en tant qu'hypothèse, ne s'estompe pas pour autant.

elles nous dit : « *les femmes sont considérées comme des objets qui n'ont pas de droit. L'homme se marie comme il veut et divorce comme il veut* ».

IV.4. Des femmes en situation de grande vulnérabilité

Les trajectoires des femmes sont moins marquées par la mobilité : elles sont venues en une ou plusieurs fois de la brousse, elles peuvent encore se déplacer d'un quartier à un autre, mais elles ont généralement comme projet principal de sécuriser leur habitat là où il se trouve, d'en améliorer les conditions (localisation, aménagement, construction...) et de procurer à leurs enfants des atouts pour gagner leur vie plus tard et se loger décentement. Les quartiers périphériques comptent un peu plus d'un tiers de ménages dirigés par des femmes⁴³. Ces femmes sont divorcées, veuves ou co-épouse d'un mari absent, en voyage ou en migration. Il est difficile d'affirmer que les mécanismes de solidarité – qui font qu'une femme divorcée ou veuve soit de nouveau accueillie par la famille de son père – fonctionnent moins bien parmi les pauvres que chez les autres, s'ils ont été plus affectés là qu'ailleurs par l'urbanisation, l'acculturation et le délitement de la base économique des groupes. Mais il est certain que les conditions de vie de ces femmes chefs de famille sont fort éloignées de la jouissance de la liberté dont elles seraient les heureuses bénéficiaires : le discours courant attribue en effet à la libération des femmes maures le fort taux de divorce qui règne dans leur société.

La survie de ces femmes pauvres est très difficile dans des environnements à maints égards précaires, et où elles sont victimes d'agressions, ont du mal à surveiller leurs enfants et n'ont aucune ressource pour les soigner. Quel que soit le nombre d'enfants des femmes divorcées, elles ne reçoivent pas de pension : en effet, dès lors qu'il lui laisse les enfants – au lieu de les lui retirer pour les placer chez sa propre mère – l'ex-mari se sent quitte de ses devoirs à l'égard et de son ex-épouse, et de ses enfants de ce lit. Les femmes divorcées craignent que, si elles se plaignent au tribunal pour réclamer une pension, les enfants ne leur soient retirés⁴⁴. Ajoutons que leurs moyens de gagner de l'argent sont réduits : le peu d'emplois salariés ouverts aux femmes à Nouakchott ne concerne pas celles-ci, sans qualification « modernes ». Leurs activités principales sont la couture et la teinture de tissus et de voiles⁴⁵, la revente au détail de légumes sur les marchés ou divers étals installés spontanément au bord d'une voie de leur quartier, ou même sur leur propre parcelle, la fabrication de couscous ou de plats pour les mariages. Les ménages dirigés par les femmes sont donc, ici comme ailleurs, plus pauvres que les autres, plus précaires, plus vulnérables, et c'est ce qui peut expliquer que, dans les entretiens, elles expriment plus souvent que les hommes un souci de stabilité, de sécurité résidentielle pour leurs enfants. Les femmes accordent une grande importance au voisinage : plus vulnérables, elles ont davantage besoin de la

⁴³ - Les milieux pauvres sont donc plus touchés que les autres : la proportion des femmes chefs de ménage se situe entre un cinquième et un quart du total de la population mauritanienne. Elle est plus importante dans le milieu urbain (23.1% à Nouakchott et 21.5% dans les autres villes) que dans le milieu rural (MAED et alii 2001).

⁴⁴ - Les enfants, en effet, appartiennent au lignage de leur père biologique. Il peut donc considérer qu'il fait une concession à son ex-épouse en les lui laissant. Le code personnel de la famille, qui pour la première fois en Mauritanie prévoit le versement d'une pension aux enfants par leur père, a été discuté en 2003 seulement.

⁴⁵ - Les tissus doivent être cousus pour être teints, selon des techniques de réserve.

sécurité d'un environnement humain bienveillant ; plus démunies, il leur est vital, parfois, de se voir apporter des plats par des voisins charitables ; encombrées d'enfants, elles ont besoin de relais pour les surveiller.

Dans un contexte où l'accès à la terre est fortement marchandisé, et où la régularisation de l'occupation du sol est, de façon croissante, liée à la construction d'un logement, ces femmes chefs de famille et pauvres sont désavantagées. *De facto*, les conditions formelles de régularisation engendrent des barrières à l'entrée qui excluent les plus pauvres. Le programme *Twizé*⁴⁶ est à cet égard exemplaire, puisqu'il crée une nouvelle contrainte : il ne s'agit plus seulement d'ériger une quelconque baraque ou un abri sur le terrain pour obtenir un droit de propriété, mais de prouver sa capacité à rembourser, d'entrer dans un projet de crédit et un engagement de remboursements réguliers, de maintenir sa crédibilité auprès des voisins, solidaires du crédit. La plupart des femmes que nous avons rencontrées déploient néanmoins des stratégies souvent efficaces : elles s'organisent en tontine, principal moyen d'accès à un petit capital mobilisable dans un logement ; elles gèrent en micro-entreprise le travail de leurs enfants, ou s'associent avec d'autres femmes au sein de coopératives ; elles assument des fonctions associatives pour l'accès aux équipements et pour le développement des services de base ; elles essaient généralement de mettre la baraque et la parcelle à leur nom, pour protéger leur foyer. À Ryadh, 209 des 328 attributions (soit les deux-tiers) ont été faites au nom de femmes chefs de ménages (seules ou mariées à un époux absent ; CDHLPI 2003).

IV.5. Le foncier comme capital

Les parcelles attribuées changent souvent de mains après l'attribution. Cette situation, perçue comme un problème par les initiateurs des programmes – problème qui ne débouche toutefois pas sur une remise en cause de la conception des programmes – n'est pas nouvelle. Déjà, au sujet des toutes premières attributions, Olivier d'Hont montre que, au cours des deux années qui ont suivi la distribution en 1974 de 7 500 parcelles gratuites et réputées incessibles, 80% des attributaires avaient cédé leur parcelle et une bonne partie d'entre eux s'était regroupés dans des nouvelles *kebba* situées à la périphérie de ces deux nouvelles zones attribuées (d'Hont 1985, p. 162-165).

Depuis trente ans, l'extension des quartiers périphériques se nourrit non seulement de broussards fraîchement arrivés et de nouveaux spéculateurs, mais aussi de recasés ayant transformé leur parcelle en avoir monétaire. Et c'est bien là que se situe le problème perçu par les prescripteurs (Banque mondiale en tête) : *un problème de gestion de la ville*, d'une part, puisque l'accumulation par les uns de terrains achetés à leurs allocataires alimente une extension sans fin des zones « illégales » du fait de la réinstallation des autres ; mais aussi *un problème moral*, puisque des programmes affichés – et financés – au bénéfice des pauvres sont détournés au profit de la spéculation, alors que les pauvres se trouvent rejetés dans des zones marginales et infra-urbaines. Dans la formulation du problème, on oscille entre une position qui considérerait que les pauvres sont plutôt coupables – sur le

⁴⁶ - Qui ne diffère pas en cela des dispositifs classiques de micro-finances.

mode : ils vivent au jour le jour, sans travailler, survivent de petits trafics, font feu de tout bois, ils cèdent aux sirènes de l'enrichissement facile – et une autre qu'ils sont plutôt victimes – sur le mode : ils ne comprennent pas ce qui est bien pour eux, ils manquent de rationalité, de plus riches exploitent leur besoin de liquidité et leur vulnérabilité et les délestent abusivement du droit de propriété qui leur a été attribué, il faut faire leur bien malgré eux.

En outre, dans les divers rapports commandités par la Banque mondiale pour le compte du gouvernement mauritanien pour préparer le PDU de Nouakchott, le nombre de parcelles "immobilisées" - c'est-à-dire attribuées et non mises en valeur - est évalué à 50 000, alors qu'une ordonnance stipule que les attributaires sont déchus de leurs droits si le terrain n'est pas mis en valeur dans les cinq ans. Cette ordonnance n'a jamais été appliquée à la lettre, bien que nous ayons rencontré des personnes menacées d'expulsion. Il demeure que ce « gel » de terrains compromet les objectifs proclamés des programmes, qui sont de fournir des logements aux résidents des zones périphériques. Ici aussi, deux interprétations et formulations du « problème » cohabitent : selon la première, la plus répandue, les attributaires n'ont pas tous l'intention de construire un logement, ils profitent simplement de l'effet d'aubaine et considèrent la terre qui leur est distribuée comme un capital. Plus récemment, une certaine dose de conscience se fait jour, que de nombreuses familles se trouvent dans l'incapacité matérielle de construire dans le délai de cinq ans imparti par le cahier des charges, et préfèrent vendre leur lot avant de s'en faire expulser. Le soupçon demeure – « tout le monde triche, y compris les pauvres » - malgré la multiplication d'études montrant l'état de profond dénuement d'une grosse partie de la population des quartiers périphériques. La difficulté à définir un problème, et à prendre position sur la question de la spéculation provient notamment de l'hétérogénéité des situations et des comportements.

Tous ceux qui tentent de profiter du hiatus entre « prix social » et prix de marché ne le font pas par un calcul cynique, trop vite qualifié de spéculation. Certes, le gain est alléchant : en 2002-2004, les informations que nous avons recueillies montrent que la plus value réalisée sur un terrain de recasement peut être énorme, puisque le prix de vente peut dépasser dix fois le montant du droit d'attribution initial. Bien évidemment, la possession d'un bien monnayable (en l'occurrence le lot, comme ce fut le bétail pour les éleveurs) suscite des stratégies d'utilisation de ce capital comme une ressource. D'où les tentatives de se faire enregistrer comme plusieurs ménages, pour obtenir l'attribution de plusieurs parcelles, de louer son terrain ou de le vendre, rapidement après l'attribution temporaire, soit pour aller habiter sur une autre parcelle qu'on « tient » ailleurs, soit pour aller en chercher une, recommençant ainsi le processus, et accroissant à la fois son « patrimoine » foncier et son capital en argent. Les exemples abondent de stratégies de maximisation des bénéfices tirés de ces programmes, y compris de la part de familles pauvres. Mais ces réactions, qui sont le propre de l'urbain, doivent-elles être qualifiées de spéculation, et condamnées pour les uns quand elles sont tolérées pour les autres ?

Le prix de vente effectivement perçu dépend de bien d'autres compétences que de la simple possession d'un terrain : de rapports de force, de valorisation, voire de manipulations de l'information, de l'urgence du besoin ressenti, etc. Les plus vulnérables, même investis dans des stratégies, ne parviennent généralement pas à réaliser la plus value maximum théorique. Ceci est d'autant plus vrai que la

liquidation des lots, lorsqu'elle s'effectue dans des conditions d'urgence ou de fortes inégalités des rapports de force, devient aisément défavorable pour le vendeur, en position de faiblesse. De fait, les recasés sont pour beaucoup d'anciens habitants des *kebba*, pauvres et peu investis dans des stratégies d'accumulation par la spéculation, comme le sont nombre d'habitants des *gazra*. Pour autant, comme tout un chacun, ils peuvent vendre le lot qui leur a été attribué « juste » parce qu'ils ne sont pas satisfaits du terrain qu'on leur a alloué ou sur lequel ils ont échoué ou, en d'autres termes, parce que le recasement à cet endroit-là ne représente pas une solution effective à leurs problèmes de logement, une alternative avantageuse. Le recasement, qui répond à de multiples critères et objectifs, ne semble pas en effet systématiquement combler les vœux de ses bénéficiaires, ou du moins pas sous la forme prévue par les programmes. Pour beaucoup, la découverte de leur lieu de recasement est une surprise : ils en évaluent vite les inconvénients en termes de distance au lieu de travail, d'isolement, et préfèrent retourner à une situation de précarité foncière, qui leur permettra mieux de faire face aux autres nécessités de leur existence⁴⁷.

Les femmes sont moins à même de faire le choix de repartir après un recasement. C'est la raison pour laquelle, selon un des animateurs des projets de recasement, les femmes seraient sur-représentées parmi les résidents demeurés à Dar el Beïda et dans des quartiers du même type, très éloignés du centre ville : moins capables de réaliser des stratégies d'accumulation et de mobilité, plus soucieuses de sécurité, moins susceptibles de devoir se rendre en ville tous les jours pour travailler, elles restent là où on les a installées. Une enquête menée à Ryadh-sud pour la mise en œuvre du projet *Twiza-Raja* amplifie considérablement ce constat : 70% des 453 ménages y résidant au moment de l'enquête (2003) sont dirigés par des femmes : les deux tiers de ces chefs de famille sont divorcées, célibataires ou veuves, le reste mariées à un homme absent (CDHLCPI 2003).

Deux logiques cohabitent ainsi, voire s'opposent : d'une part, celle des bailleurs et des ONG qui souhaitent installer, stabiliser, les pauvres qui jouent le jeu de la constitution d'un capital foncier et immobilier fixe, ce qui revient à assigner les pauvres par la contrainte à jouir de la valeur d'usage de leur attribution et à interdire les transactions pour qu'ils n'en réalisent pas la valeur d'échange. Et, d'autre part, celle des bénéficiaires, démunis de valeur d'échange dans une économie de marché – et peu susceptibles d'en obtenir par la vente de leur force de travail –, qui considèrent qu'ils peuvent plus facilement remplacer leur lieu d'installation que le capital qu'il représente, et que l'acquisition de ce capital n'est qu'un moment dans leur trajectoire, inscrite dans la mobilité résidentielle et dans la gestion de leurs priorités et de leurs ressources. Beaucoup se retrouvent souvent pour la première fois de leur vie en possession d'une somme importante, ce qui ne les rend pas automatiquement capable de mettre en œuvre des stratégies personnelles d'accumulation, mais risque de les soumettre plus nettement aux sollicitations familiales. Leur attribution foncière représente une réserve de valeur réalisable en cas de besoin - un parent venu de brousse pour se faire soigner, l'hospitalisation

⁴⁷ - Il est difficile de dire quelle proportion des recasés de Dar el Beïda a ainsi quitté les lieux, mais d'anciens voisins nous ont parlé des cas qu'ils connaissaient, et nous avons pu rencontrer de ces familles dans leur nouveau quartier d'habitation.

d'un enfant, la perte d'un capital durable à la suite d'un vol ou d'un incendie—, ce qui est le propre d'un patrimoine.

La recherche de rente, en revanche, est bien présente dans la constitution d'un véritable marché à terme autour des projets de régularisation. Elle est le fait de membres de la couche moyenne et supérieure (y compris commerçants, employés des institutions étatiques, notables...), dont certains se sont constitué un patrimoine immobilier en jouant de leurs relations pour se faire attribuer des lots, en occupant un terrain dont ils savaient qu'il allait être régularisé, et/ou en rachetant à très bas prix des titres à des pauvres bénéficiaires d'un programme. Pour l'un de nos interlocuteurs, *"le riche n'a pas besoin de s'installer sur un terrain vierge ('faire gazra'), il 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"*. Un autre 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"*. 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, demandé par le gouvernement : il est donc devenu trop cher pour les pauvres. En effet, lors des déplacements de familles, les recasés se retrouvent parfois installés sur des parcelles qui ont déjà été achetées et vendues plusieurs fois, et pour lesquelles ils devraient acquitter un prix – officieux mais « de marché » - sans commune mesure avec celui que leur réclame l'Etat. La constitution parallèle d'un marché leur interdit donc l'accès à un droit octroyé par les autorités publiques.

L'économie spéculative qui se constitue autour de l'appropriation du foncier ou de la création de plus value foncière par la transformation d'un bien *a priori* non marchand en bien marchand, implique une grande pluralité de chercheurs de rente. Outre les spéculateurs, qui profitent directement de la rente foncière, un certain nombre d'intercesseurs prélèvent leur part. Des responsables impliqués dans l'allocation des terrains en profitent pour se servir ainsi que leurs alliés ; ils en tirent de substantiels profits⁴⁸ et peuvent ainsi conforter et étendre leur propre réseau de clientèle. Des courtiers – souvent des courtières – exigent une rétribution sur les prix de cession. En outre, l'offre importante de fonds dont les règles de distribution et d'allocation ne sont pas fermement établies, suscite des stratégies de captation de la part d'acteurs qui se posent comme interface - ou entre-deux - entre le système socio-politico-économique local et le système international de lutte contre la pauvreté⁴⁹ : professionnels de l'urbain – topographes, bureaux d'études, ingénieurs, sociologues, architectes... – , dont le nombre est en pleine expansion, professionnels de la participation communautaire et de la médiation – membres d'associations intermédiaires, traducteurs, enquêteurs, animateurs... .

Acteurs et stratégies représentent donc une nébuleuse hétérogène, mouvante, qui échappe, pour beaucoup, aux qualificatifs simples. Ce qui est désigné comme de la *spéculation* n'est pas un accident ; elle est inscrite dans la nature même de ces espaces de transition - en marge de la ville constituée, la croissance de la ville

⁴⁸ - L'un d'eux réclame une parcelle sur les quatre qu'il avait réussi à faire attribuer à une famille (cf. O. D'Hont, 1985, p. 176).

⁴⁹ - En témoigne notamment la concurrence entre organismes et associations pour se greffer sur les programmes et projets, et la multiplication des études et production de données, largement sous-utilisées, qui justifie la professionnalisation de bureaux d'études et autres conseils.

accroît leur valeur foncière - et dans la nature des intérêts, stratégies et rapports de force qui s'y jouent. Les processus de lotissement, de viabilisation, d'attribution et les projets de construction immobilière font partie intégrante de cette dynamique. Les tentatives que font les nomades d'hier, urbains d'aujourd'hui, pour se saisir des opportunités engendrées par cette nouvelle économie de la terre est un signe de leurs compétences et de leurs capacités d'intégration dans ce nouveau milieu : ils en ont compris la règle du jeu, et ils se comportent comme les propriétaires qu'il était souhaité qu'ils deviennent, et non comme des assistés pleins de gratitude.

Parce que ces comportements sont perçus comme des problèmes par les prescripteurs, ces derniers tentent d'y mettre fin. Un train de mesures concerne l'identification des familles sélectionnées comme bénéficiaires par des photos collectives prises devant la baraque. La Banque mondiale a également promu la décision qu'aucun titre temporaire ne sera désormais donné aux bénéficiaires des projets de la Kebabat el Mina, même pas un numéro d'enregistrement, afin d'empêcher les trafics. Une autre solution suggérée par la Banque mondiale pour contrer la revente des titres est de faire acquérir la parcelle par les familles bénéficiaires à un tarif proche du prix de marché - à supposer qu'il préexiste à l'attribution -, grâce à un programme de micro-crédit subventionné par le Commissariat, afin que la plus value réalisée par une vente éventuelle soit faible ou nulle. Ceci installerait une profonde inégalité entre les bénéficiaires *par faveur*, et ceux qui ont, par leur pauvreté, « acquis » le droit de bénéficier d'un programme. Le gouvernement résiste d'ailleurs à cette mesure, affichant qu'il est immoral de faire payer des pauvres. On peut imaginer que, dans le cas où le prix d'achat des parcelles serait ainsi élevé, même avec un programme de crédit bon marché et un soutien du commissariat pour le recouvrement des créances, les défauts de paiement seraient plus nombreux encore, et qu'un nombre non négligeable de bénéficiaires initiaux verraient leur attribution déchoir sans même qu'ils puissent en tirer quelque revenu. *De facto*, une ultime alternative est, comme dans le cas de Dar el Beïda, d'installer les gens si loin de tout équipement (route, marché, services...) qu'il n'existe pas encore de marché spéculatif sur le foncier et que les habitants se trouvent, pour le moment, assignés à résidence dans des quartiers désignés et interdits de mobilité résidentielle dans la ville, enfermés dans la valeur d'usage de leur lot.

Les pauvres d'aujourd'hui ne sont pas nécessairement ceux d'hier : ce sont plus probablement ceux qui n'ont pas eu de « chance », ou de ressources, pour transformer leur arrivée en ville en un nouveau départ. Les mesures réglementaires sont impuissantes à s'opposer au jeu du marché et à freiner leur expulsion vers des quartiers toujours plus éloignés. Les conditions de production de la plus value foncière et de sa réalisation constituent une variable fondamentale des effets sociaux des programmes d'intervention sur l'urbain, qui dévient des objectifs initialement affichés. Si, dans un premier temps le jeu des achats, des détournements et des ventes produit de l'hétérogénéité, le quartier stabilisé et constitué acquiert finalement une identité socio-économique, tant par éviction des sujets trop démunis, que par mobilité dans les trajectoires.

IV.6. Lecture socio-ethnique des effets des stratégies : renforcement de la fragmentation sociale

Ces transactions, politiques, programmes, mesures, toutes ces interventions sur l'urbain et le foncier, n'interviennent pas dans un espace structuré uniquement autour des catégories de "pauvres" et de "riches". Bien au contraire, elles sont enchâssées, et jouent un rôle, dans une structuration sociale crispée autour d'enjeux ethniques.

Contrairement au processus de constitution des *kebba* au début des années 1970 (dont le peuplement est le fait de familles de *hrâtin* et de *bidân*, et ce jusque vers la fin des années 1980), les *gazra* sont le résultat de stratégies de familles presque exclusivement *bidân*. Si les *kebba* connaissent, dans les années 1980, une unité ethnique (les Maures - *bidân et hrâtin* -, nettement majoritaires, forment 88 % de la population totale de la *kebba* ; les *halpulaaren* constituent le reste, soit 12 %), ces quartiers irréguliers sont en même temps caractérisés par une très nette diversité statutaire : au sein de la population maure, O. D'Hont (1985, p. 90) dénombre en effet 55 % de *bidân* et 35 % de *hrâtin*.

Depuis la fin des années 1980, les quartiers de Nouakchott connaissent une sorte de "spécialisation" ethnique : par exemple, le 5^{ème} est en 2001 habité très majoritairement par des *halpulaaren*, *soninké* et *wolof* ; les *Kebbat Mendès* et *Marbat* sont habitées presque exclusivement par des *hrâtin*. Il en va de même pour les *gazra*. Des estimations personnelles⁵⁰ permettent d'avancer des chiffres de 80 à 90 % de *hrâtin* dans les *kebba* (contre 35 % en 1985, d'après O. D'Hont) et, inversement, la même proportion de *bidân* dans les *gazra* (*Gazra d'Arafat*). Ces familles *bidân*, appauvries, investissent quant à elles une *gazra* pour répondre d'une part à leur volonté de décohabitation et, d'autre part, à des aspirations à la propriété lorsque les familles sont locataires dans un quartier régulier.

multiples sont les ressorts des stratégies de décohabitation des familles *bidân* qui alimentent les *gazra* : décohabitation socio-économique : envers les familles aisées auprès desquelles elles vivaient depuis leur arrivée à Nouakchott ; décohabitation statutaire et identitaire : envers les *hrâtin* lorsque les familles résidaient en *kebba*, quand les *hrâtin* y deviennent majoritaires. Ces deux éléments contribuent, dans les *kebba*, à renforcer la proportion de *hrâtin*, population jugée "turbulente et à problèmes" – si l'on en croit divers propos, empreints d'un certain racisme, tenus par des *bidân* souhaitant quitter ces quartiers. Un mécanisme parallèle s'observe dans les *gazra* : le fait que les familles à l'origine des pratiques de *gazra* sont généralement *bidân* (pour des raisons liées tant à une certaine conception de l'espace, à des stratégies d'accaparement du foncier, qu'à leurs positions sociales, plus élevées), explique que ces quartiers se sont par la suite massivement peuplés de familles *bidân*, pour des raisons essentiellement identitaires (solidarité et liens de parenté).

C'est que, dans leur constitution comme dans leur mécanisme d'extension, les *gazra* peuvent être considérées comme des quartiers irréguliers avant tout issus des stratégies foncières d'accaparement des familles *bidân*. En effet, à l'origine, les

⁵⁰ - Ces ordres de grandeur sont issus de nos enquêtes et de relevés approximatifs (Ph. Tanguy, 2001), À notre connaissance, aucune étude récente - depuis l'enquête, en 1965, de la SEDES et la thèse, soutenue en 1985, d'O. D'Hont -, ne mentionne la composition ethnique des quartiers de la capitale.

gazra se développent à la périphérie de la ville, sur des terres non mises en valeur, dans le cadre du mouvement spéculatif des années 1970. Ces familles aisées, de grands commerçants, hauts fonctionnaires ou notables, déjà installées en ville, s'implantent sur des terrains vacants, les clôturent, et édifient généralement une pièce en dur, construction éventuellement complexifiée plus tard. Pourtant, la *gazra* évolue. Avec la croissance spatiale de la ville, la densification des quartiers réguliers, la spéculation dont font l'objet les parcelles régularisées, l'existence de nombreuses familles locataires pour lesquelles les charges de loyers sont insupportables et, enfin, la fuite de nouveaux attributaires de programmes de lotissement vers d'autres parcelles non-attribuées - illégales donc -, des populations plus démunies viennent massivement "prendre de force" des terres vacantes et s'installer dans les *gazra*. Les *gazra*, produites à l'origine par les stratégies librement définies de populations relativement plus aisées et recherchant un investissement foncier et/ou symbolique (horizon dégagé, immersion dans la brousse), sont donc devenues des espaces de grandes dimensions, marqués désormais par une relative homogénéité sociale à la suite du mouvement massif d'installation plus ou moins contrainte de familles appauvries, mais souvent inscrites dans des liens de solidarité avec des familles, premiers occupants ou non, de niveau social plus élevé.

Conclusion

L'étude de l'entre-deux des politiques institutionnelles d'intervention urbaine à Nouakchott a mis au jour plusieurs mécanismes et mouvements. *En premier lieu*, ces politiques engendrent un certain nombre de ressources de divers ordres, dont l'appropriation fait l'objet de luttes de pouvoir entre les divers agents et groupes pouvant y accéder. Les habitants des quartiers périphériques n'en sont pas nécessairement les premiers bénéficiaires, d'une part parce que la politique de la ville, pourtant « appuyée » sur eux, ne leur est pas destinée au premier chef ; et, d'autre part, parce que leurs modes d'accès à ces ressources reflètent leur hétérogénéité. En effet, l'objet "habitants des quartiers périphériques" n'est pas constitué *avant* que les politiques ne se mettent en place. Si ces politiques sont supposées répondre à un problème – l'extension incessante des zones squattées en périphérie de la "ville légale" – elles l'engendrent aussi en contribuant à attirer dans ces zones des groupes attirés par les perspectives d'obtention de parcelles. La légitimation par la lutte contre la pauvreté repose ainsi sur un quasi-malentendu : les zones périphériques, bien que d'aspect infra-urbain, et parfois infra-humain (aux yeux des experts occidentaux tout du moins) ne sont pas nécessairement des zones pauvres, et encore moins des zones *de* pauvres. Au fil du temps, les quartiers périphériques sont intégrés dans la ville en constitution, mais d'autres se forment. *En second lieu*, le mouvement d'urbanisation est corrélé à la cristallisation du foncier à la fois comme marchandise et comme patrimoine. Or le rapport au foncier revêt en Mauritanie, comme dans d'autres pays nomades, une dimension particulière et spécifique : issu, pour la majorité des habitants, d'un mode de vie nomade encadré – et légitimé – par les structures tribales, il procède de la construction progressive d'un nouvel *habitus* et de nouvelles normes. Mais la conjonction de ces nouvelles normes (progressivement intériorisées), d'une part et de la pérennité (certes fortement recomposée) du rapport nomade à l'espace,

d'autre part, induit des stratégies foncières très prédatrices. Après plusieurs siècles durant lesquels l'appropriation était tribale et/ou collective, on assiste en effet, depuis le milieu des années 1980 à un bouleversement complet du rapport au foncier : il devient un enjeu majeur. Il devient un bien marchand, une valeur d'échange pure. L'entrée du foncier dans la sphère marchande de laquelle il était jusqu'alors généralement exclu⁵¹ s'est ainsi produite très rapidement, sans médiation parallèle, sans la construction complémentaire d'une dimension symbolique. Tant les acteurs institutionnels que les acteurs individuels dissocient leurs stratégies foncières d'une composante symbolique, affective ou sentimentale, liée par exemple à un attachement fort à un lieu, à une parcelle, à une maison reçue en héritage. Ceci explique selon nous à la fois la brutalité et la simplicité des échanges liés au foncier.

En troisième lieu, le processus de marchandisation du foncier et de fixation de parcelles de valeur marchande différenciée se réalise par cercles plus ou moins concentriques. Les programmes de régularisation foncière dans les quartiers périphériques reposent sur une intervention en amont du marché, pour favoriser les plus pauvres, mais engendrent un marché foncier, dont les règles et les valorisations l'emportent sur le droit acquis par les attributaires. La lutte – l'on pourrait aussi dire la tentation – est la plus virulente là où la valeur foncière est la plus élevée – le plus près du centre – et s'affaiblit à mesure que l'on progresse vers la périphérie, ce qui explique que les plus pauvres et les plus vulnérables s'y retrouvent. Une constante des effets sociaux de ces politiques est donc que, du fait des inégalités des ressources que peuvent mobiliser les différents agents et groupes, la conquête du centre et la spéculation qui s'ensuit conduisent à un mouvement centrifuge au détriment des plus démunis, qui sont rejetés du centre-ville, vers une périphérie de plus en plus lointaine. Les stratégies de l'Etat et des commerçants produisent peu à peu cette ville-centre sans pauvres, alors que ces derniers se représentent souvent comme n'en faisant pas partie.

Finalement, il n'est pas question uniquement de ségrégation : le jeu des mobilités résidentielles, des regroupements par attribution et d'institutionnalisation / marchandisation des modes d'installation conduisent à un renforcement très net de la fragmentation ethnique, qui se superpose à la hiérarchie socio-économique préexistante. On ne peut ignorer la menace sur la cohésion sociale que représente une configuration dans laquelle les différentes composantes de la société mauritanienne seraient rassemblées dans des quartiers pratiquement homogènes.

⁵¹ - Avec des nuances selon certains cas particuliers comme les palmeraies.

Bibliographie

Abdelkader Isselmou, 1997 : « Les zones de pauvreté dans la Moughata'a de Arafat », GTZ, Rapport préliminaire, ronéo.

Badie, Bertrand, 1996 (1986) : *Les deux États. Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 331 p.

Brhane, Meskerem, 2000 : “Histoires de Nouakchott : narrations de *hrâtin* sur le pouvoir et l'identité”, pp. 195-234, in Villasante-de Bauvais, Mariella (éd.), *Groupes serviles au Sahara. Approches comparative à partir du cas des arabophones de Mauritanie*, Paris, CNRS Éditions, 359 p.

Clabault, Stéphanie et Masson, Gaëlle, 2002 : *Paysage institutionnel de Nouakchott en termes de Lutte Contre la Pauvreté*, Option “Expertise internationale, Villes et Développement”, mémoire de DESS Urbanisme et Aménagement, IFU, Marne-la-Vallée, 79 p.

Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI), 2003 : Inventaire socio-démographique des habitants du quartier de Rajah (Nouakchott – Ryadh-sud), Rapport social, BSA, ronéo.

Destremau, Blandine, et Tanguy, Philippe, 2007 : « 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.

Destremau, Blandine, et Tanguy, Philippe, 2006 : « Projets de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie: que sont les pauvres devenus? », numéro spécial « Mauritanie : le devenir d'un Etat-charnière » de la revue *Maghreb-Machrek*, sous la direction de Ali Bensaad, n° 189, automne 2006, pp. 111-124.

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.

Diagana, Isyakha, 1993 : *Croissance urbaine et dynamique spatiale à Nouakchott*, Thèse de Géographie, Université Lumière, Lyon II, 313 p.

Giovanetti, F, 2001 : La restructuration de la Kebbat d'El Mina. Plan d'action de réinstallation, Amextipe, mars, ronéo.

GRET, 1999 : *Termes de référence de la phase pilote année 2000. Programme Twizé*, 12 p.

Haeringer, Philippe, 1989 : “Fragilités économiques et politiques : trois capitales de l'Afrique atlantique trente ans après. Nouakchott, Dakar, Conakry”, *Argumentaire des journées du Groupe “Mégapoles”*, Journée du 17 juin 1989, 4 p.

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

Jargat, Michel, 2000 : “ Rapport succinct sur le cadastre ”, *Étude de la politique, du cadre juridique et des outils de gestion de l’urbanisme et du foncier*, ADEF, République Islamique de Mauritanie/AMEXTIPE, 42 p.

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.

Lussault, Michel, 1999 : “ Reconstruire le bureau. Pour en finir avec le spatialisme ”, pp. 225-253, *in* Chivallon Christine, Ragouet Pascal, Samers Michael (éds.), *Discours scientifiques et contextes culturels : géographies françaises et britanniques à l’épreuve postmoderne*, Bordeaux, Éditions de la MSH d’Aquitaine, 330 p.

Marchand Hélène, 1997 : « Etude sur les caractéristiques sociales et les organisations de la zone A d’Arafat », document de synthèse, Commune de Nouakchott, GTZ, ronéo.

Marty, Marianne, 2001 : « Une démocratie en panne ? », dossier spécial Mauritanie, *Marchés Tropicaux*, 28 septembre, pp. 1932-1935.

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.

Ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED), et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) 2000 : Rapport National sur le développement humain durable, 2000, Nouakchott.

Ould al-Barrâ, Yahya et Ould Cheikh, Abdel Wedoud, 1996 : “ Il faut qu’une terre soit ouverte ou fermée. Du statut des biens collectifs fonciers collectifs dans la société maure ”, pp. 157-180, *in* *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée (REMMM)* n° 79-80.

Ould Selmane Mohammed Lemine, 2000 : « Enquête sur la Kebba », rapport des résultats, Elaboration d’une stratégie et d’un programme d’amélioration des conditions de vie dans les quartiers spontanés sous-équipés de Nouakchott, Urbaplan.

Pitte, Jean-Robert, 1977 : *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*, Publications du Département de Géographie de l’Université de Paris-Sorbonne, n°5, 189 p.

Poutignat, Philippe et Streiff-Fénart, Jocelyne, 2001 : “ Discours urbains et modes de dénomination des nouveaux territoires dans deux villes de Mauritanie ”, pp. 211-233, *in* Rivière D’arc, Hélène (éd.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, UNESCO-MSH, 279 p.

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

République Islamique de Mauritanie (RIM), 2001 : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, Nouakchott.

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, 1998 : *Ville et Pauvretés. Le cas de Nouakchott - Mauritanie*. D.E.A. "ESPACES SOCIÉTÉS ET VILLES DANS LE MONDE ARABE", Rapport de Recherches, Université François-Rabelais, U.F.R. de Droit, d'Économie et des Sciences Sociales, Tours

Tanguy, Philippe, 2003 : "L'urbanisation irrégulière à Nouakchott : 1960-2000. L'institution de la norme légal/illégal", *Insaniyat*, n°22, pp. 7 à 35.

Tanguy, Philippe, 2007 : "Pauvreté et cohésion sociale en Mauritanie. Construction sociale et fonction d'une catégorie stigmatisante : la ", *Maghreb-machrek*, n°190, Hiver 2006-2007, pp. 99 à 110. Tanguy, Philippe, 2010 : "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.

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.

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°3, 83 p.

Villasante-de Beauvais, Mariella, 1995 : "Transformations socio-culturelles à Kiffa, (Mauritanie)", pp. 257-270, in *Peuples méditerranéens* n° 72-73, juillet-décembre 1995.