



HAL
open science

Projets de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie : que sont les pauvres devenus ?

Blandine Destremau, Philippe Tanguy

► To cite this version:

Blandine Destremau, Philippe Tanguy. Projets de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie : que sont les pauvres devenus ?. Maghreb-Machrek, 2006, n° 189, pp. 111-124. hal-00846018

HAL Id: hal-00846018

<https://hal.science/hal-00846018v1>

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.

Projets de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie: que sont les pauvres devenus?

Référence : Destremau Blandine, Tanguy Philippe, « 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 », *Maghreb-Machrek*, sous la direction de Ali Bensaad, n° 189, automne 2006, pp. 111-124.

Résumé

Nouakchott, capitale de la Mauritanie, connaît depuis une trentaine d'années une croissance urbaine fulgurante, qui se traduit par une extension continue de quartiers dits « périphériques », d'occupation irrégulière. Par ailleurs, les interventions sur la ville s'intensifient dans le pays depuis plusieurs années et on y note la multiplication des projets de régularisation foncière et de rénovation urbaine. Ces projets urbains ont engendré une revendication populaire à la régularisation foncière. Les stratégies d'acteurs, le plus souvent individuelles, s'agrègent pour engendrer une dynamique de configuration structurelle de la ville.

Dans ce texte, nous montrons comment, dans une ville habitée par une première génération de sédentarisés-urbanisés, se construit un enjeu foncier autour duquel gravitent des acteurs et groupes d'intérêt qui parviennent à détourner les parcelles de leurs attributaires affichés – les pauvres des quartiers périphériques - , et à transformer un domaine public non marchand en un intense marché foncier. Nous montrerons également comment le jeu de ce marché et des stratégies mises en oeuvre, dans le cadre d'inégalités de ressources et d'accès à l'information, contribue à produire une ville marquée par la ségrégation spatiale, qui repousse à sa périphérie les plus vulnérables.

Summary

Nouakchott, the Mauritanian capital city, has known a process of extremely rapid growth for the past thirty years. It translates into a continuous extension of the so-called periphery, where land occupation is irregular. Furthermore, urban programmes have been intensifying for some years, and projects of land regularisation and urban renovation have grown. These urban projects have generated a popular demand for land regularisation. Actors' strategies, generally individual, add up to produce a dynamics of structural shaping of the city.

In this paper, I show how, in a town occupied by a first generation of settled and urban population, a land stake builds up, with its many actors and stakeholders, who manage to seize land plots from their official beneficiaries – to poor from the periphery – and to transform a non-market public domain into an intense land market. I will also show how the interplay of market forces and strategies, in a framework of resource and information inequalities, contributes to produce a city characterised by spatial segregation, which pushes the poorest to its outskirts.

Mots-clé : Mauritanie – croissance urbaine – marché foncier – pauvres – stratégies – quartiers périphériques.

Nombre de mots : 7283

Dans ce texte¹, nous souhaitons montrer comment, à Nouakchott, capitale de la Mauritanie, ville habitée par une première génération de sédentarisés - urbanisés, les projets urbains contribuent à construire un enjeu foncier. Le jeu des acteurs impliqués dans les projets 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 montrerons également comment le jeu de ce marché et des stratégies mises en oeuvre, 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.

Dans un premier temps, nous poserons le cadre : croissance de la ville alimentée par les migrations, extension des quartiers dits périphériques, développement d'interventions en milieu urbain. Nous aborderons ensuite le jeu croisé des stratégies qui convergent vers la production d'un marché foncier, au détriment des plus pauvres.

I- Une croissance urbaine mal maîtrisée : la production de la périphérie urbaine de Nouakchott

1- La croissance fulgurante de la capitale mauritanienne

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 urbanistiques ont été dessinés (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 »² par la sécheresse. Les autorités mauritaniennes s'emploient depuis quelque trente années à juguler et à maîtriser la 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 000³ habitants, avec un taux annuel de croissance de l'ordre de 9%. Un Mauritanien sur trois vit donc à

¹ Ce texte est issu de la partie « Mauritanie » d'une contribution collective au programme PRUD (Programme de Recherches Urbaines pour le Développement) intitulée “ L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES INSTITUTIONNELLES ET DES DYNAMIQUES SOCIALES . Mauritanie, Maroc, Algérie, Liban ” et présentée par le Laboratoire URBAMA (Université de Tours) sous la direction de Françoise Navez-Bouchanine. Il intègre une large contribution de Philippe Tanguy, qui a co-signé le rapport au programme et qui a effectué de nombreux mois de terrain à Nouakchott antérieurement au programme, dans le contexte de son travail de thèse.. Dans le cadre du PRUD, 800 enquêtes par questionnaire ont été réalisées dans quatre quartiers périphériques – *kebba*, *gazra* et quartiers de recasement - , selon une méthode d'échantillonnage par grappe, ainsi que 40 entretiens d'une à trois heures chacun, également ventilés sur les quatre quartiers.

² - Le terme, d'origine coloniale, fait partie du vocabulaire des francophones.

³ - Les estimations varient selon les sources ; le chiffre avancé en 1999 par l'Office National de Statistique est déjà de 700 000 habitants.

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 la 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.

2- L'extension des quartiers périphériques

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 pertinente.

2) Puis, 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 l'évoquera, on assiste, également à partir de cette date, à une spécialisation ethnique de certains quartiers.

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. On dénombre davantage de constructions en dur et une densité bien moindre dans les *gazra* que dans les *kebba*, plus misérables d'aspect et composées de baraques. La *kebba* cumule plusieurs sources d'inconfort et d'insécurité et se présente comme un espace totalement saturé, où tous les interstices sont construits, sans protection de l'intimité des familles, et où les constructions ne suivent aucune norme, ni pratique (largeur des voies, passage de charrettes, clôtures..) ni « moderne ». Loin d'être

protectrice, cette densité est ressentie comme porteuse de risques. Dans les *gazra*, en revanche, l'espace ne pose pas de problème, les parcelles ayant été bornées d'emblée sur des surfaces assez étendues. 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*⁴ – faute de pouvoir construire ou acquérir d'autres unités d'habitation. Nous retrouverons ces problèmes dans les quartiers de recasement.

3- Une intensification des interventions en milieu urbain et une multiplication des acteurs

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. Le nombre d'acteurs qui interviennent dans ces processus de régularisation, recasement, mise aux normes, équipement, qui produisent 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. Depuis la loi de décentralisation instituant les communes⁵, les maires se sont vu confier certaines compétences. 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). Ces instances cohabitent 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.

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. La stratégie annoncée par la Banque entend s'inscrire⁶ dans le cadre strict de ses directives opérationnelles (OP 4.12 et OP 4.30) relatives aux réinstallations involontaires de personnes. Elles préconisent 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. Depuis 2000 se profile la mise en œuvre d'une gouvernance urbaine plus formelle : la Banque

⁴ - Les *m'bar* sont des toits sous lesquels la famille peut passer l'essentiel de son existence : ouverts sur les côtés, ils laissent passer l'air, et rendent la chaleur plus supportable. Il n'est pas très difficile d'y voir une « durcification » de la tente nomade.

⁵ Il s'agit de l'ordonnance 86.134 du 13 août 1986, abrogée par l'ordonnance 87.289 du 20 août 1987.

⁶ Cette formulation nuancée tient compte de la capacité des autorités à résister et à détourner la stratégie initialement définie.

mondiale intervient et des réformes institutionnelles sont menées en parallèle. 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.

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 CSLP⁷. Ses missions intersectent donc fortement avec celles de ministères établis, en particulier les Affaires Sociales et la Santé, l'Intérieur et l'Education.

En outre, dans le sillage des organisations internationales, bailleurs de fonds, services de coopération bilatérale, experts, bureaux d'étude, ONG, s'investissent dans la production de la ville.

II- Les stratégies des acteurs

Les stratégies de l'Etat 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 semblent accentuer 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'ensuit conduisent à un mouvement centrifuge au détriment des plus démunis. Les stratégies de l'Etat 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.

Les discours, stratégies et moyens émanant des organisations internationales et/ou de l'Etat 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. L'Etat semble jouer dans une marge étroite : satisfaire ses obligés et responsables, tout en gagnant de la légitimité par l'affichage de ses projets, et par les améliorations de conditions de vie et/ou de revenu qu'ils engendrent effectivement. Parmi les stratégies des habitants des quartiers périphériques, la résistance déclarée est celle que nous avons le moins rencontrée. Les stratégies des habitants ne sont ni autonomes, ni univoques. 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.

⁷ - Cadre Stratégique de Lutte Contre la pauvreté. 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.

1- L'accès à un terrain : inégalités de situations

Lors de la première arrivée à Nouakchott, souvent, les familles se retrouvent *locataires* d'une chambre dans une *kebba*. 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 déboursments 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. 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.

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 » potentiellement concrétisable en propriété, exprime une forme de conscience que, en l'absence de droit de propriété légal et donc protégé, toute occupation peut entériner une prétention tout aussi légitime que la première : un tien vaut mieux de deux tu l'auras, pourrait-on dire ici.

Les stratégies traduisent ainsi un arbitrage entre les coûts et la sécurité. 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. 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.

2- Stratégies résidentielles et mobilités

L'habitat, plus qu'un but en soi, 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. Les stratégies, illustrées ou expliquées dans les entretiens, se construisent autour d'opportunités de travail, d'occasions procurées par des proches, d'obligations familiales... 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.

Il faut se garder de voir les trajectoires résidentielles 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 nomades. 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 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* ».

Les trajectoires des femmes sont plus stables, moins marquées par la mobilité : 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 décemment. Les quartiers périphériques comptent un peu plus d'un tiers de ménages dirigés par des femmes. Ces femmes sont divorcées, veuves ou co-épouse d'un mari absent, en voyage ou en migration. La survie de ces femmes pauvres est très difficile dans des environnements à maint 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. 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 voiles, la revente de légumes sur les marchés, la fabrication de couscous ou de plats pour les mariages. Elles s'organisent en tontine, seul moyen d'accès à un petit capital investissable dans un logement ou une activité lucrative. Elles gèrent en micro-entreprise le travail de leurs enfants, ou s'associent avec d'autres femmes. 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. A 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).

Les ménages dirigés par les femmes sont donc, ici comme ailleurs, plus pauvres que les autres, plus précaires, plus vulnérables. 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 chef de famille et pauvres sont désavantagées. *De facto*, les conditions formelles de régularisation engendrent des barrières à l'entrée qui excluent les plus pauvres.

3- Développement d'un marché foncier : opportunités, marginalisation, spéculataion

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 regroupée 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 : *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 incessamment rejetés dans des zones marginales et infra-urbaines. La difficulté à définir ce 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 ? Faut-il nécessairement considérer les pauvres comme des victimes ou comme des trafiquants ?

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 forte inégalité 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 du 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 existence. 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 dans des quartiers 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 casées.

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 oeuvre 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 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 – officiel 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 profits⁸ 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 pauvreté⁹ : 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 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 par divers moyens : prise de photos des familles attributaires, suppression des titres temporaires, augmentation des tarifs d'accession, pour réduire la plus-value réalisable... *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.

Conclusion

Dans ce texte nous avons 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

⁸ - 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).

⁹ - 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.

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. La ville est ainsi produite.

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 exclu¹⁰ s'est ainsi produite très rapidement, sans médiation parallèle, sans la construction complémentaire d'une dimension symbolique. Les stratégies tant des acteurs institutionnels que des acteurs individuels tendent en effet à montrer que ceux-ci n'associent pas à leurs stratégies foncières 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.

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.

Références

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.

¹⁰ Avec des nuances selon certains cas particuliers comme les palmeraies.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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 SOCIETES 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, 2004a : “ L'urbanisation irrégulière à Nouakchott : 1960-2000. L'institution de la norme légal/illégal ”, 19 p., *Insaniyat*, n°22.
- Tanguy, Philippe, 2006 : “ État, ONG et gouvernance en Mauritanie. Notes sur une gouvernance urbaine implicite ”, 13 p., *Mode de gouvernement des villes et territoires*, Signoles, Pierre (éd.), Paris, Publisud, à paraître.