



” Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie ”

Armelle Choplin

► To cite this version:

Armelle Choplin. ” Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie ”. Annales de géographie, Armand Colin, 2006, pp. 69-91. <hal-00411086>

HAL Id: hal-00411086

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00411086>

Submitted on 25 Aug 2009

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.

Article :

**Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel,
l'exemple de Nouakchott, capitale de la Mauritanie.**

*The urban land in Africa : between informal and rational
the Nouakchott case (Mauritania)*

Armelle CHOPLIN

Doctorante à l'Université Paris I, PRODIG

Résumé A la fois enjeu, source de tensions et de rente, le foncier urbain est aujourd'hui incontournable pour comprendre les dynamiques et mutations des villes d'Afrique. A travers l'exemple de Nouakchott, capitale de la Mauritanie, ce papier présente les stratégies d'acteurs, les réseaux et autres liens qu'entretiennent le politique et l'urbain. Créée *ex-nihilo* en 1957, Nouakchott compte aujourd'hui près d'un million d'habitants. Dans cette partie du Sahara, l'explosion urbaine a entraîné une pression sur l'espace et une anarchie généralisée. Les autorités ont tenté de maîtriser cette urbanisation, notamment en contrôlant l'accès au sol. De nombreuses lois ont à ce titre été publiées mais, d'un point de vue pratique, elles sont souvent transgressées. Les habitants ont intériorisé cette législation dense mais ils la contournent, selon certains codes et logiques. « Informalisation » et illégalité entourent donc la question foncière. Au final, ce secteur relèverait d'« un informel rationalisé ».

Abstract *Both stake and money resource, urban land is nowadays inevitable in order to understand the dynamics and mutations which create the african cities. Through the example of Nouakchott, the mauritanian capital, this article presents actors' strategies, networks and links between politics and urbanisation. Created in 1957, Nouakchott now shelters one million inhabitants. In this part of Sahara, urban sprawl pressed on space and led to a general anarchy. Authorities have intended to control urbanization, notably by controlling the land access. Several laws have been published but, actually, they are raped frequently. The inhabitants know this heavy legislation but they also learnt how to infringe it, following a few ways and means. "Informalisation" and illegality are linked to the land question. In the end, this sector would be "a rational informal".*

Mots-clés Foncier urbain, ville, politique, secteur informel, bailleurs de fonds, corruption, Afrique, Mauritanie, Nouakchott.

Key-words *Urban land, city, politics, informal sector, foreign sponsors, corruption, Africa, Mauritania, Nouakchott.*

Introduction

L'explosion démographique qui caractérise l'Afrique contemporaine s'est accompagnée d'une pression sur l'espace et plus précisément sur l'espace urbain. L'extension des villes, souvent brutale, a entraîné une mauvaise gestion et la généralisation des problèmes fonciers. L'accès à la propriété et le contrôle du sol demeurent difficilement maîtrisables pour l'Etat. Le foncier urbain est devenu une source de revenus fort rentable qui relève du secteur informel.

Le cas de la Mauritanie, tout jeune Etat-nation, illustre parfaitement l'informalité chronique du foncier. « L'informalisation » va *crescendo* et est à relier avec l'histoire récente du pays et de sa capitale Nouakchott. Créée *ex-nihilo*, Nouakchott n'est en 1957 qu'un simple bourg d'un millier d'habitants. Aujourd'hui, elle abrite près d'un million d'âmes. Suite aux sécheresses qui frappent la frange sahélo-saharienne dans les années 1960-1970, les nomades gagnent ce qui n'est encore qu'une dune sur laquelle s'élèvent quelques modestes tentes.

L'afflux finit par être massif : les moindres interstices vides de la ville, toute juste fonctionnelle, se combent. L'extension se fait de manière totalement anarchique : la capitale grandit trop vite, dans une zone où on ne l'attendait pas. Les paradoxes sont pour le moins déroutants : le Sahara est désormais urbain (Pliez O., 2003) et l'espace, hier surabondant, fait cruellement défaut. La terre devient enjeu et la spéculation se généralise au cœur même de l'immensité désertique. Les densités sont parmi les plus faibles du monde, et pourtant le foncier pose problème.

Si les études sur le foncier concernaient surtout les zones rurales dans les années 1980, elles se focalisent timidement aujourd'hui sur la ville¹. Or, à l'interface entre le politique, le spatial et le sociétal, le foncier urbain se présente comme une entrée pertinente pour comprendre les mutations qui s'opèrent dans les villes africaines. La question foncière se pose avec plus d'acuité encore à l'heure du désengagement de l'Etat. Longtemps détenteur du monopole foncier, celui-ci doit aujourd'hui composer avec les bailleurs de fonds extérieurs et les citoyens. Au-delà des discours et schémas directeurs, les habitants s'improvisent tantôt promoteurs, tantôt entrepreneurs. Une vision simpliste consisterait à dire que les autorités et les habitants ne cessent de s'opposer, entretenant une certaine forme d'anarchie. Nous entendons démontrer qu'il n'en est rien. Le foncier répond à des logiques originales, parfois fort éloignées de celles observées en Europe. Derrière le chaos apparent et le sentiment que tout relève du secteur informel, il existe une organisation, des codes et une manière de procéder intériorisés par les individus.

Par sa position géographique de trait d'union entre le Maghreb et l'Afrique noire, la Mauritanie constitue un bon exemple de « ville du Sud ». Influencée tant par le Monde arabe que l'Afrique subsaharienne, le cas de Nouakchott rend compte des difficultés liées à la question foncière. A travers l'étude de l'accès au sol, des usages et de la gestion, des différents acteurs et autres projets urbains, nous mettrons en lumière les concurrences, stratégies ou encore conflits qui entourent les territoires de la ville.

1 Le foncier urbain : l'exemple de Nouakchott, ville nouvelle.

1.1 Naissance de la grande ville, naissance du foncier urbain.

La question foncière fait problème en Mauritanie. Pays majoritairement nomade il y a quarante ans², il renferme aujourd'hui une très grande concentration urbaine. Avec la grande ville naît le foncier urbain. Cette notion de propriété foncière n'est pas pour autant neuve. Dans le Sahara, elle existe, mais autrement. Contrairement à la surface bornée, clairement délimitée du sédentaire, le territoire nomade est perçu sous forme de lignes et de points³. L'espace est approprié en fonction des terrains de parcours tribaux. En effet, la tribu contrôle les puits, les

¹ Dans les années 1980-1990, l'ouvrage de Le Bris E., Le Roy E., Leimdorfer F., ainsi que les écrits de J-L. Piermay font références. Certains travaux plus récents traduisent les intérêts et enjeux que constitue le foncier urbain. Voir à ce sujet les recherches menées par M. Bertrand, J-F Tribillon et A. Rohegude.

² Récemment encore, la Mauritanie était majoritairement habitée par des populations nomades. Schématiquement, on trouve aujourd'hui les nomades maures, arabo-berbères, principalement dans le Nord et l'Est du pays. Le Sud est l'espace des Peuls qui pratiquent le semi-nomadisme et le pastoralisme. Enfin, le long du fleuve, certaines familles se sont sédentarisées depuis plusieurs générations. On les appelle d'une façon plus globale les *Halpulaaren*, autrement dit ceux qui parlent peul. Ces derniers partagent la zone du fleuve avec les ethnies soninkés et wolofs, et quelques Maures, minoritaires.

³ Selon Denis Retaillé, « la nature de l'espace nomade, ce n'est pas à proprement parler une surface mais une constellation. (...) L'espace nomade se conceptualise alors comme un ensemble de sites liés par le temps de la circulation. » (1998 : 40).

oasis et palmeraies entre les lieux de départ et d'arrivée⁴. Ainsi, pour ces populations mouvantes, la pierre n'est pas sacrée : on ne s'attache pas aux demeures bâties mais bien aux espaces parcourus. Il n'est de propriété statique, seul le territoire lié aux déplacements fait sens.

Avec l'avènement de Nouakchott, le changement est radical. En 1957, une dune et un point d'eau sont choisis pour abriter la nouvelle capitale⁵. En Mars 1958, la première pierre est posée. Dès 1960, l'Etat s'approprie le monopole foncier. Les terres devant abriter la future capitale sont spoliées à la tribu présente sur les lieux⁶. Le tout jeune Etat entend alors aménager sa ville. Il s'improvise urbaniste et élabore des plans pour la future extension de la capitale. Un plan définitif, celui de Leconte, est finalement retenu en 1959. Il sépare la ville en deux entités : au nord-est, le noyau initial, dénommé « Ksar », demeure inchangé ; au sud-ouest, il est prévu de construire une ville entièrement nouvelle qui prendra le nom de « Capitale » (Fig. 1). Dans la partie « Capitale », les bâtiments administratifs, ministères, établissements publics, et ambassades sont construits dans l'urgence pour pouvoir accueillir les représentants de l'Etat à l'Indépendance. Pourtant, la ville n'attire guère les foules. L'État se voit dans l'obligation d'offrir des terrains lotis, tant les fonctionnaires sont réticents à l'idée de quitter Saint-Louis du Sénégal pour une « ville fantôme dont le paysage sera proche des cités du Far West Américain » (Pitte J.R., 1977 : 46).

Si Nouakchott n'est pas attractive dans un premier temps, un renversement de situation s'opère dès la fin des années 1960. Une période de sécheresse aiguë frappe la région. Les troupeaux sont décimés ; les nomades, sans ressource, gagnent massivement la capitale. Tous les plans d'urbanisme sont mis à mal : alors que l'on tablait sur 8 000 habitants pour 1970, la ville en compte déjà 70 000. « C'est l'imprévu auquel s'ajoute l'imprévisible » (A-M Frérot, S.A. Ould Mahboubi, 1998 : 38)...puis l'improvisation. Nulle question de planifier : on pare au plus pressé. Faute de trouver des logements, les anciens nomades dressent leurs tentes au cœur du tissu urbain. L'anarchie envahit Nouakchott-Capitale, tandis que Nouakchott-Ksar se taudifie. A partir de 1975, les tissus urbains du Ksar et la Capitale se rejoignent et les bidonvilles (appelés *kébé*) se multiplient (A-M Frérot, S.A. Ould Mahboubi, 1998 : 37).

La ville ne cesse de s'étendre ; les autorités publient de nouveaux plans d'urbanisme en 1970 puis 1982, chacun visant à réglementer puis contrôler les extensions. Ils se révéleront inutiles⁷ : l'Etat est contraint de revoir constamment les limites de sa capitale. En 1973, il reprend le plan de 1970 et donne naissance à six nouveaux arrondissements. Il veille à ne pas

⁴ Les travaux d'A-M Frérot, et notamment sa thèse d'Etat (1993), expliquent les perceptions et représentations que les nomades maures se font de leur espace. Celui-ci est clairement organisé et répertorié selon des repères anthropomorphiques.

⁵ Pour une histoire plus détaillée et complète de Nouakchott, se référer à J-R Pitte, *Nouakchott, capitale de la Mauritanie* (1977), à M. Ould Sidi Mohamed, *Urbanisation et sub-urbanisation à Nouakchott* (1985). Pour l'évolution récente, voir I. Diagana, *Croissance urbaine et dynamique spatiale à Nouakchott* (1993) et surtout A-M Frérot et S.A. Ould Mahboubi, « Du Parcours à la ville, l'imprévu » in A.-M. Frérot (1998).

⁶ L'emplacement de Nouakchott était idéal dans la mesure où la tribu contrôlant le puits n'était pas très puissante. Il s'agit des *Tendgha*, lesquels ont été dédommagés par l'Etat qui a attribué des terres au centre-ville aux chefs des différents lignages. Ces derniers ont refusé et se sont installés un peu plus loin.

⁷ Le plan SMUH de 1970 distingue quatre pôles d'attraction : la Capitale, le Ksar, le Wharf et le village de pêcheurs. Le plan espère éviter la dispersion des équipements et promouvoir la complémentarité des 4 ensembles. Il présente en outre un premier zonage succinct qui différencie les quartiers administratifs, commerciaux et résidentiels au centre et au Nord, des quartiers populaires d'habitat traditionnel situés au Sud de la ville. Le plan projette également une extension de la ville vers l'Ouest, en direction de l'Océan, tandis qu'une nouvelle unité d'habitations au Nord devait être créée.

Le plan de 1982 se veut plus ambitieux et revêt une dimension prospective. Le préambule précise les buts assignés : il s'agit d'élaborer « un plan général d'aménagement de la ville de Nouakchott et de son territoire ». Il examine 6 scénarii possibles d'extension de la ville.

créer trop de disparités entre les arrondissements. En 1990, trois sont de nouveau créés⁸. L'Etat régularise après coup, favorisant ainsi la spéculation foncière.

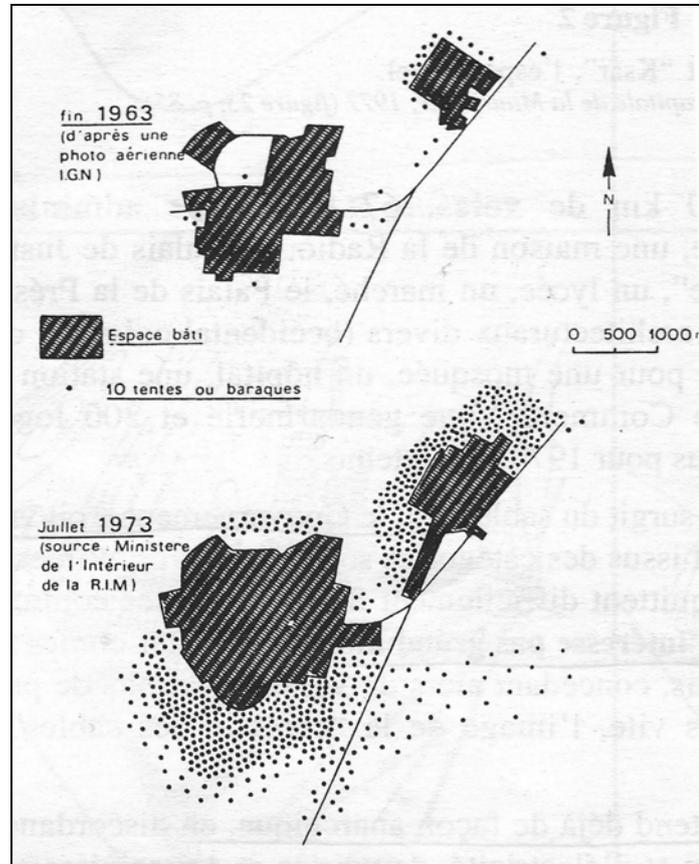


Fig. 1 Extension de Nouakchott entre 1963 et 1973 : l'habitat spontané apparaît sous forme de pointillés. (source J.-R. Pitte, 1977 : 62)

Nouakchott's extension between 1963 and 1973: points symbolize slums.

1.2 La spéculation comme mode de fonctionnement

La croissance démesurée que connaît Nouakchott s'accompagne inévitablement de pressions et concurrences sur la terre : les prix du terrain ne tardent pas à flamber.

L'engrenage de la spéculation est rapidement enclenché et inéluctable. Dès 1974, devant l'afflux massif de populations, les autorités prennent l'initiative de distribuer gratuitement des

⁸ Le Ier arrondissement est dénommé «Teyarett (« les dépressions »), le « Ksar » (le village) constitue le IIe, Tevragh-Zeina (« belle à jamais ») le IIIe, Toujounine le IVe, Sebkha (la « dépression salée ») le Ve, El Mina (« le port ») le VIe. Les trois arrondissements récents sont Dar Naïm (VIIe), Arafat (VIIIe), Riyad (IXe). (Fig.2) Dans une perspective décentralisatrice, ces neuf arrondissements acquièrent le statut de communes au lendemain des élections municipales de 2001.

lots de recasement (7500 entre 1974 et 1977), ne tenant aucunement compte du plan de 1970. Mais, à peine procède-t-on à la distribution des parcelles que les bénéficiaires les cèdent. Leurs moyens étant insuffisants pour construire en dur, ils revendent aussitôt les terrains et s'installent quelques mètres plus loin, de nouveau dans l'illégalité⁹. La spéculation se meut progressivement en une véritable activité juteuse.

A partir de 1973, cohabitent deux types d'habitat spontanés : les *kébé* et la *gazra*¹⁰. A priori rien ne les distingue : tous deux se caractérisent par un habitat précaire et sont l'illustration parfaite du bidonville. Pourtant, la *gazra* n'est pas occupée exclusivement par les couches sociales les plus démunies. Les demeures construites en dur y sont plus nombreuses. Certains individus, relativement aisés, cherchent à obtenir des terrains, et pour ce faire, érigent illégalement une petite chambre-maison à une pièce en banco-. Il s'agit bien d'usurpation, de « squatte » en vue d'obtenir un bout de parcelle lors des prochaines distributions étatiques¹¹. Et pour l'obtenir, tous les coups sont permis : affairisme, népotisme et corruption vont bon train.

Simple spectateurs, l'Etat et les municipalités sont bien souvent obligés de régulariser les débordements. L'urbanisation « par le haut » (quadrillages, plans en damier...) cède le pas devant l'urbanisation « par le bas » (les quartiers spontanés investissent les moindres interstices vides). Et quand bien même il se pose en régulateur, ses projections sont bien souvent en deçà de la réalité : les 400 000 habitants prévus à l'horizon 2000 sont atteints dès les années 1990.

Aujourd'hui encore, les dérives sont nombreuses. Le phénomène d'occupation illégale s'observe dans tous les quartiers de Nouakchott¹² : il n'est pas rare de voir l'espace public morcelé, bradé ou envahi. Certains individus n'hésitent pas à avancer leur clôture, d'autres à construire des fondations à une heure avancée de la nuit. L'absence d'archives fiables favorise ce grignotage. « C'est comme si les chasseurs de places publiques avaient juré de ne plus laisser un coin libre dans la ville. Ainsi des aires de jeux pour enfants, des rues et des ruelles qui ont fait partie du paysage pendant plus de 30 ans disparaissent du coup par simple lettre d'attribution d'un *wali*¹³ ou d'un *hakem* dont la vision se limite aux bornes du lot qu'il vient de céder » (*Le Calame*, 2002)¹⁴. L'Etat, pour s'imposer, a recours à d'éphémères poussées d'autorité. Les interventions sont en général brutales, on déplace les populations à coup de bataillons de soldats et on détruit les quartiers précaires à l'aide de bulldozers¹⁵. Mais, quelques mois après ces opérations musclées, on revient au point de départ.

⁹ « Sur 7 500 parcelles attribuées à Nouakchott en 1975, 80% avaient changé d'occupants deux ans plus tard, l'échange fournissant un substantiel bénéfice à l'attributaire d'origine : une parcelle payée 5000 UM se revendait après 2 ans 100 000 UM ! » Bakari D., Theunynck S., 1988. L'abréviation UM désigne l'unité monétaire mauritanienne : l'Ouguiya. Compter 350 UM pour un Euro au 01/01/2005.

¹⁰ Le terme *kébé* signifie « déversoir », tandis que le mot *gazra* peut se traduire par « occupation illégale de terre ».

¹¹ Les Nouakchottois se sont souvent déguisés en « kébéquois ». Au début des années 1990, des femmes de quartiers aisés ont construit la nuit, en toute illégalité, des baraques à l'annonce d'un morcellement prochain dans le quartier « Carrefour ». La plus grande *gazra* se situe dans la commune d'Arafat. Elle abriterait près de 20 000 personnes. Son sort devrait être réglé dans les 5 prochaines années, selon le programme de développement urbain en cours.

¹² La *gazra* n'est pas un phénomène qui se concentre exclusivement au centre-ville : les couches aisées de la population s'approprient des terrains sur le littoral ou autour de la ville, dans un rayon de 80 kms, sur lesquels ils construisent des petites résidences secondaires qu'ils fréquentent le week-end.

¹³ Le *wali* est le gouverneur, à la tête de la région. Le *hakem*, ou préfet, gère le département ou la commune.

¹⁴ Extraits du journal indépendant *Le Calame* qui sortait en février 2002 (n° 342 du 27/02/02) un dossier spécial sur les problèmes fonciers à Nouakchott intitulé « L'état de non droit ».

¹⁵ De nombreux individus ont été déplacés du jour au lendemain : en 1990, les habitants des *kébé* de Sebkhâ et El Mina sont envoyés sur les lointaines parcelles de Riyad et Dar Naïm, à peine loties. En 1995, ce sont les habitants d'El Mina que l'on déménage vers Sebkhâ, dans un quartier nommé *Melha* (sel en arabe). Quelques mois plus tard, la zone se révèle inondée et saline. Les individus seront de nouveau déménagés vers Arafat (Fig. 2).

En un demi-siècle, la ville et la spéculation foncière ont envahi le désert. Le front d'urbanisation illégale ne cesse de progresser, repoussant toujours un peu plus les limites de la ville. Cette situation invite à réfléchir sur les manières d'agir de chacun des représentants de l'Etat. A y regarder de plus près, on est en droit de se demander si ces derniers n'encouragent pas cette spéculation.

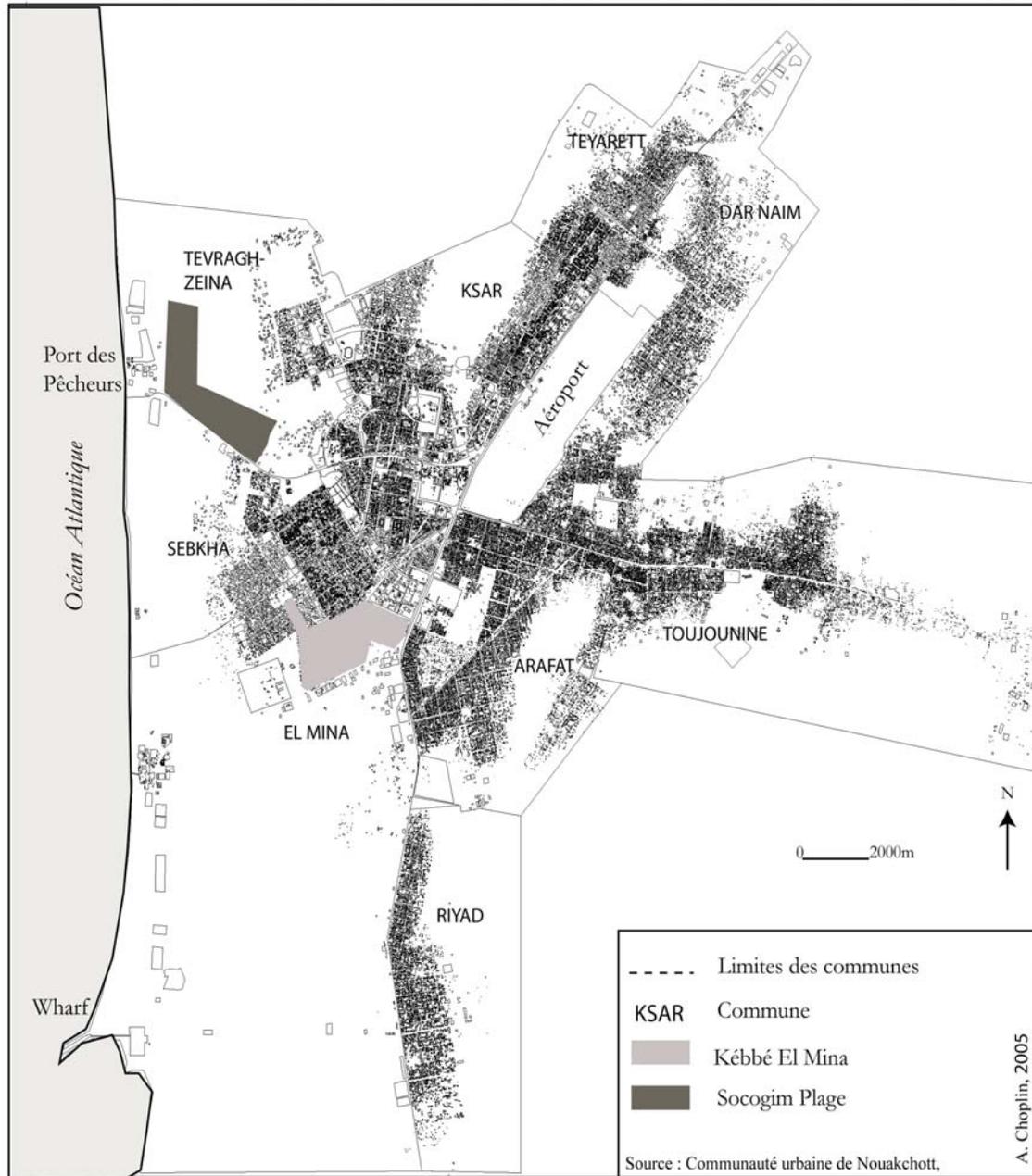


Fig 2 Nouakchott et ses communes (en 2001)
Nouakchott's district

2 Les modalités d'accès au foncier, ou pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué

2.1 « De l'esprit des lois »

Le foncier ne manque pas de mettre quelques uns des nombreux paradoxes mauritaniens en évidence. Nouakchott s'affirme aujourd'hui en tant que capitale adulte. Indéniablement, les lois et réglementations se multiplient... au même rythme que les contournements et transgressions.

La question foncière révèle de nombreuses carences. La naissance de l'Etat s'accompagne de prérogatives sur le patrimoine foncier. A l'instar de nombreux pays voisins, l'Etat s'approprie le monopole foncier, et, pour se faire, se dote d'une législation dense, calquée sur le modèle français¹⁶. Inéluctablement, le décalage entre les textes et les modalités d'accès ne tarde pas à faire surface. L'une des premières préoccupations de l'Etat consiste à limiter les droits fonciers coutumiers. Des textes sont promulgués et, parmi eux, l'ordonnance du 5 juin 1983, véritable réforme foncière et domaniale. Il reconnaît à l'Etat les pouvoirs nécessaires à la protection de son domaine et abolit le système coutumier. Autrement dit, le poids des communautés et tribus sur la terre est considérablement affaibli et diminué¹⁷.

Le domaine urbain est, quant à lui, régi par le décret n°90-020 du 31 janvier 1990. Ce décret fait date dans la mesure où il définit les compétences pour accorder des concessions urbaines. Ce pouvoir relève désormais de trois ordres : le conseil des ministres (pour une superficie supérieure à 2000 m²), le ministre des Finances et de l'Equipeement (entre 1000 et 2000 m²), et le *hakem* (inférieur à 1000 m²).

Quelle est alors la procédure pour devenir propriétaire en Mauritanie, et plus précisément à Nouakchott ? Dans les faits, l'acquéreur se voit délivrer une autorisation d'occuper un terrain, mais ce papier n'a aucunement valeur de titre définitif de propriété¹⁸. Ce permis d'occuper est délivré par le ministère des Finances, après paiement du prix du terrain et des frais de bornage. Le bénéficiaire s'engage alors dans un délai de deux ans à édifier des constructions conformes aux prescriptions des plans et règlement d'urbanisme. Ce n'est que par la suite, à l'expiration du délai de mise en valeur, que sera délivré le fameux titre foncier par la Direction du Domaine¹⁹ (Fig.3). Mais dans l'imaginaire collectif, le permis d'occuper suffit à établir la propriété. Au final, seuls 10 000 titres de propriétés auraient été délivrés par la Direction du Domaine depuis la création de Nouakchott.

¹⁶ La loi foncière du 2 août 1960 déclare que la terre appartient à l'Etat, alors qu'auparavant, la terre était sous l'emprise des tribus.

¹⁷ L'article premier de l'Ordonnance du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale stipule que « La terre appartient à la nation et tout Mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte peut, en se conformant à la loi, en devenir propriétaire, pour partie ». Et l'article 3 annonce que « Le système de la tenure traditionnelle du sol est aboli ». Cet article aura des conséquences importantes dans la vallée du fleuve Sénégal où la terre est souvent propriété des grandes familles Peules. D'aucuns disent que cette loi serait en partie à l'origine des sanglants événements qui ont opposé le Sénégal et la Mauritanie en 1989. A ce sujet, voir O. Leservoisière, 1994.

¹⁸ Les nouveaux Etats africains ont en effet cherché à mettre en valeur la terre tout en se gardant bien d'attribuer définitivement ces terrains. Cette méfiance explique la prolifération de permis d'occuper et le faible nombre de titre de propriété, délivrés au compte goutte. (E. Le Bris, E. Le Roy, F. Leimdorfer, 1983)

¹⁹ Les actes de vente peuvent porter le nom du nouveau propriétaire ou ... pas ! Une maison peut changer de propriétaire 5 ou 6 fois et conserver le nom du premier propriétaire sur l'acte de vente. Il est alors impossible de faire un historique des ventes et reventes successives.

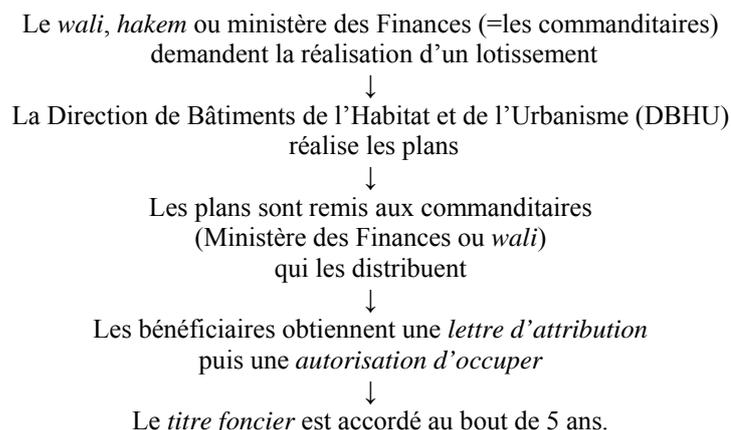


Fig 3 Les étapes d'accès à la propriété foncière
Stages to access to landed property

Ce schéma récapitulatif montre que le cadre juridique du foncier est bien complexe : les modalités et circuits d'accès à la propriété sont très lents et laborieux. Il n'est alors pas surprenant d'observer toutes sortes de dérives telles que la prolifération d'occupations illégales ou la forte spéculation foncière²⁰.

Il semblerait que la promulgation de ces diverses lois, et en particulier la réforme de 1983, ait suscité, contre toute attente, le phénomène de la *gazra*. En effet, à la lumière de l'article 13, « la mise en valeur d'une terre domaniale sans concession préalable ne confère aucun droit de propriété à celui qui l'a faite. En pareil cas, l'Etat peut, soit reprendre le terrain, soit régulariser l'occupation ». Ce terme même de régularisation laisse entendre que les occupations illégales du domaine privé de l'Etat ont de fortes chances d'être un jour reconnues. Au final, cette ordonnance n'a pas simplement encouragé la *gazra*, elle l'a presque instituée, voire institutionnalisée. La plupart des citoyens estime que l'occupation d'un terrain entraîne son appropriation légale, sinon légitime²¹. La course à l'occupation des terrains domaniaux en est la conséquence directe : l'essentiel est d'occuper les terrains nus avant les autres, mais plus encore, avant l'Etat, neutralisant ainsi la propriété de ce dernier. Le constat est sans appel : en dépit des lois qui existent, du moins sur le papier, Nouakchott est devenue une « espèce de *gazra* institutionnalisée et le principe fondamental est celui du non droit et quand le droit existe, c'est l'exception qui est la règle. » (*Le Calame*, n°342 : 5).

2.2 « J'habite Arafat, au 16^{ème} poteau »

L'anarchie apparente semble confortée par la difficulté qu'ont les habitants à maîtriser leur ville. En tant qu'agglomération récente, de nombreux quartiers sont mal connus et les nouveaux lotissements tout bonnement inconnus. La ville ne cesse de s'étendre et par conséquent donne l'impression d'un chantier perpétuel. Le terme même d'« extension » est rentré dans le langage courant : divisée en îlots au départ, Nouakchott renferme aujourd'hui

²⁰ Entre 1990 et 2000, la direction du Domaine et de l'Enregistrement des Timbres aurait attribuée 10 000 lots et les *walis* 60 000, soit un total de 70 000 parcelles. (Durand-Lasserre A., Serageldin M., Vigier F., 2000 : 9).

J-F Tribillon et M. Jarjat estimaient en 2 000 que plus de 50 000 parcelles étaient attribuées mais inoccupées (2000 : 4).

²¹ En outre, ce phénomène de *gazra* s'expliquerait au regard de la culture traditionnelle nomade. Il est pratiqué quasi-exclusivement par la population maure, habituée à s'installer dans des espaces libres. Ainsi ne se considère-t-elle pas comme fraudeuse. Dans l'imaginaire collectif nomade, la terre appartient à celui qui l'occupe et non pas à l'Etat comme cela est écrit dans les textes.

l'Extension-K, autrement dit la continuité de l'îlot K, ou encore, E-Nord, c'est-à-dire Extension Nord... Difficile de s'y retrouver dans cette ville dépourvue de nom de rue où tout n'est qu'« extension » de quartier. En outre, les néo-urbains ont un système de repérage plus qu'approximatif, héritage certain de leur vie en brousse : de fait, personne ne sait véritablement où il réside. La vente d'un terrain relève alors d'un véritable jeu de piste pour le localiser. Les annonces lues dans les journaux confirment cette idée²² :

« A vendre : Teyarett J3 EXT 2 lots jumels 216m chacun sur 1 rue de 6m, clôturés. »

«A vendre ARAFAT 1 terrain au 16^{ème} Poteau Secteur 7, 180m »

Pour contrecarrer cette méconnaissance de la ville, la Banque Mondiale a lancé en 2000 un ambitieux programme d'adressage numérique. Grâce à cet adressage, une cartographie de la ville a été réalisée. Chaque maison est désormais répertoriée, chaque rue de Nouakchott porte un numéro. Les maires et *hakem* de Nouakchott disposent depuis 2002 de grandes cartes murales qui représentent leur commune. Un premier pas... Remarquons toutefois que cet adressage numérique n'est pas des plus simples :

« Pour se rendre au 203, rue 42-156, il faut aller dans la commune n°4 (celle de Tevragh-Zeina), dans le quartier n°2 (celui des ambassades) et trouver la rue 156. La porte cherchée se trouve alors à 203 mètres au début de la rue ! Avec un peu d'habitude... »

expliquait un récent article du Monde²³. Cela n'en est pas moins un pari fou quand on sait que les habitants retiennent avec difficulté le nom des trois grandes avenues !

L'absence de cadastre et de plans, de cartes jusqu'à une période récente, les extensions continues, le repérage plus qu'approximatif hérité du nomadisme... tout semble renforcer cette impression première d'opacité qui n'aide en rien à la gestion du foncier.

2.3 Multiplicité des acteurs : la grande loterie.

Entre le haut et le bas, entre le potentiel acquéreur et le futur propriétaire, une multitude d'intermédiaires et de petits acteurs interviennent. Un flou artistique entoure l'achat d'un bien immobilier.

A l'échelle locale, la figure emblématique reste le *hakem*. Lui seul peut décider de passer en zone constructible une partie de sa commune. Mais, il n'est pas rare de voir des *hakem* démis de leurs fonctions depuis des années et qui nonobstant continuent à émettre des titres fonciers, d'où ces phénomènes de triples attributions parfois observés. Viennent ensuite les courtiers qui occupent des espaces stratégiques dans la capitale. Toujours postés près du Domaine ou derrière « le Marché Capitale », ils peuvent répondre à toute demande. Armés de plans tous plus obsolètes les uns que les autres, ils proposent bâti ou terrain nu, villas ou petites chambres, location ou achat. Dans un registre semblable, les agences immobilières fleurissent le long de l'avenue principale des « Champs Elysées ». Les liasses de papiers s'entassent au niveau du Domaine. Chercher un acte de vente ou un papier officiel relève de la prouesse d'autant que de nombreux duplicata circulent.

... Agences immobilières plus ou moins fiables, courtiers véreux, quatre notaires pour toute la ville, impossibilité de connaître le nom du propriétaire, difficulté à localiser le terrain, absence de cadastre mis à jour... Bref, les transactions immobilières rappellent étrangement les tirages du loto. Fréquemment, les terrains sont vendus deux ou trois fois. Tout laisse à penser que cette multiplication d'acteurs témoigne d'une « informalisation » croissante du secteur.

²² Petites annonces extraites du *Dromadaire*, magazine gratuit d'informations, n°2, janvier 2004.

²³ « Vous venez à Nouakchott ? Voici mon adresse ! », *Le Monde*, Édition du 29/12/2002

Moult non-sens et contradictions caractérisent le foncier urbain. Nous sommes en présence d'un secteur fort réglementé d'un point de vue législatif et institutionnel. *De facto*, l'accès à la propriété est très compliqué. Aussi, les citoyens, bien que connaissant ces lois, sont contraints de les transgresser. Le contournement des règles et les stratégies mises en œuvre attestent du dynamisme de ce secteur. Résumer en disant que le foncier urbain n'est qu'anarchie serait erroné : il est une composition permanente entre une législation lourde et des dérives constantes... ce qui ne semble pas déplaire à l'Etat.

3 Rôle et position ambiguë de l'Etat, garant du domaine

3.1 Du laisser-faire au réengagement étatique.

L'Etat a souvent adopté des positions pour le moins ambiguës. A la fois détenteur du foncier et principal pourvoyeur de terrains, il oscille entre différentes stratégies parfois contradictoires. Certes, l'urbanisation effrénée a obligé l'Etat à agir au plus vite. Dépassé, il s'est par la suite désintéressé de la production urbaine. Aujourd'hui, une certaine stabilisation s'observe et le secteur urbain fait de nouveau l'objet d'une attention particulière. Les pouvoirs publics entendent mettre à profit ce ralentissement pour rationaliser et planifier. L'heure n'est plus seulement à la dénonciation de l'absence de maîtrise foncière, d'attribution abusive des terrains, de dilution des compétences entre l'Etat et les communes... Aujourd'hui, il faut compter avec la Banque Mondiale qui incite l'Etat à se réengager. Car, ne l'oublions pas, la Mauritanie n'échappe pas à l'emprise des bailleurs de fonds et autres projets d'essence exogène. Un grand Programme de Développement Urbain (PDU) est lancé.

Ce PDU représente une manne miraculeuse : 60 millions de dollars sont débloqués par la Banque Mondiale, dont 54 millions sur 10 ans pour la seule ville de Nouakchott. Pour mettre en place ce PDU, un Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), commandé par l'Etat, est publié en décembre 2002. Ce SDAU se veut prospectif et anticipe le développement futur de la capitale : des projets de ville en 2010 et 2020 sont présentés. Il formule des orientations stratégiques et expose les grands principes de planification : densifier les quartiers informels, contrecarrer le développement radial de la ville en préconisant un modèle radio-concentrique, renoncer aux sites impropres et protéger l'environnement²⁴.

Ce SDAU vise donc à empêcher la vente de terrains et limiter la frénésie foncière. Les fonctionnaires chargés de lotir des terrains entendent s'en tenir à ce SDAU : « *L'heure n'est pas au lotissement. On essaie d'abord de densifier l'habitat plutôt que d'étendre la ville.* » nous affirmait-on en décembre 2003. La priorité est donnée aux zones d'habitat précaire. Toutefois, cela semble impossible : le périmètre fixé pour l'extension maximale des zones à urbaniser à l'horizon 2020 est presque atteint aujourd'hui. Le SDAU stipule que, « théoriquement, aucun lotissement ne devrait être autorisé pendant 15 ans (...) et si l'Etat continue à attribuer des parcelles, la plupart des lotissements seront en zone inconstructible, en droit (en raison de l'application du SDAU), et en fait (à cause de l'absence totale d'infrastructures) » (SDAU, 2002 : 24).

Or, l'extension de la ville a déjà commencé vers le Nord, derrière la ceinture verte, le long du nouvel axe qui reliera Nouakchott à Nouadhibou, capitale économique et deuxième ville du pays (achèvement prévu au printemps 2005)²⁵. Comment empêcher les *hakem* de lotir

²⁴ Pour l'étude du SDAU, voir Choplin A., 2003.

²⁵ A. Antil, A. Choplin, 2004.

des zones, alors que c'est cette fonction même qui justifie leur poste ? Le *hakem* du Ve arrondissement, pour n'en citer qu'un, n'a pas l'air résolu à arrêter la croissance de sa commune. Il vient en effet de lotir des terrains vers la plage, quand bien même cette zone est soumise à la salinité des sols et aux inondations en cas de remontées des eaux. Une ambiguïté semblable touche le littoral : il est question de le protéger mais, en même temps, personne ne semble s'opposer à sa privatisation²⁶.

L'idée que l'Etat est faible et dépassé est donc à nuancer. Se voulant respectueux des injonctions de la Banque Mondiale, il tente de rendre viable ce SDAU, tout en sachant pertinemment que la moitié de ces pages ne peuvent être et ne seront pas respectées. Par ailleurs, la vente de terrains est une prérogative juteuse dont l'Etat ne semble pas prêt à se défaire.

3.2 La SOCOGIM, un outil privilégié ?

Pour faire face à la pression foncière, l'Etat dispose d'un outil : la SOCOGIM (Société de Construction et de Gestion Immobilière)²⁷. Elle a été créée dans l'urgence en 1974, devant les flux massifs d'arrivants. Les objectifs : construire vite, faire baisser les prix du loyer en multipliant l'offre et faciliter l'accès à la propriété. Ses réalisations furent toutefois minimales eu égard à la demande : entre 1975 et 1985, 16 000 parcelles sont attribuées et 12 000 logements économiques construits.

Mais, les grandes heures de la SOCOGIM semblent révolues. Après avoir mené de multiples opérations dans les années 1980, la SOCOGIM n'a plus qu'une activité restreinte et a changé sa politique d'orientation. Trente ans après sa naissance, les dérives sont telles que la SOCOGIM n'est plus en mesure d'assurer ses premiers objectifs. Nombreux sont ceux qui occupent toujours un logement SOCOGIM sans pour autant s'être acquittés des loyers qui devaient les mener à la propriété. Ces abus ont bien évidemment accéléré l'endettement de la société. Aujourd'hui, il n'est plus question de faire dans le social. La SOCOGIM est en pleine restructuration et selon la nouvelle stratégie de l'Etat –qui est de redynamiser sa mission d'aménageur-, elle se veut un des instruments du dispositif. Deux missions lui sont conférées : vendre 1500 terrains viabilisés²⁸ et produire 1202 logements dont 802 de moyen standing et 400 de haut standing. La clientèle visée n'est plus la même : ses services sont uniquement proposés à des clients fiables. Le projet « SOCOGIM-plage » propose des maisons individuelles : les formes rappellent celles des stations balnéaires européennes et le prix de revient a de quoi décourager plus d'un acheteur potentiel (Fig. 2 et Photo 1). Ces maisons sont vendues indirectement par trois banques : la BMCI, BCI et BADH²⁹. La SOCOGIM cède en effet 90% de son parc immobilier à ces banques qui par la suite les attribuent à leurs meilleurs clients³⁰. Ainsi les clients non solvables disparaissent du marché. Cédées pour 4 millions aux

²⁶ Le littoral est envahi de « *cabanons* », c'est-à-dire de bungalows ou simples chambres en parpaing construits au bord de l'eau. Personne ne prend la peine de demander une autorisation préalable. « *Si le coin te plait, tu t'y mets* » commentait un ami... Un hôtel s'est même approprié un bout de plage. Le gérant interdit toute personne non cliente de l'hôtel de le traverser. Cela peut paraître d'autant plus saugrenu qu'il n'y a jamais personne sur la soit-disant plage de l'hôtel et que cette plage constituait jusqu'à peu l'axe principal conduisant à Nouadhibou, la deuxième ville du pays !

²⁷ L'Etat mauritanien détient la quasi-totalité du capital de la SOCOGIM (99%). Cf Bakari D., Theunynck S., 1988

²⁸ Certains sont sommairement viabilisés dans un quartier de Riyad, d'autres sont mieux équipés à K-extension (Tevragh-Zeina).

²⁹ BMCI : Banque Mauritanienne pour le Commerce et l'Industrie ; BCI : Banque du Commerce et de l'Industrie ; BADH : Banque Arabe pour le Développement et l'Habitat.

³⁰ L'ancienneté de l'épargne et le montant économisé permettent de déterminer les meilleurs clients. D'aucuns auraient réussi à se faire attribuer une trentaine de maisons en payant cash.

banques, les maisons se vendent 5 à 6 millions avec les intérêts et jusqu'à 9 millions pour celles qualifiées de haut-standing. Malgré cela, la demande est largement supérieure à l'offre et les prix ne cessent de monter. Si l'on ne procède pas encore à la vente aux enchères de terrains comme au Mali³¹, la surenchère favorise néanmoins une clientèle d'élite. Finalement, les classes moyennes visées par l'opération sont lésées, faute de ressources suffisantes pour s'approprier ces demeures.

La SOCOGIM, principal promoteur immobilier et outil de l'Etat, ne prétend plus agir pour le seul bien social. Elle n'a pas répondu à son objectif premier qui était de permettre l'accès à la propriété au plus grand nombre. Sachant que l'offre est très nettement inférieure à la demande, elle s'est muée en entreprise de plus en plus lucrative.



Photo 1 Le lotissement moyen standing « SOCOGIM-Plage », (cliché de l'auteur, 01/2004)
The middle-class housing estate « SOCOGIM-plage »

3.3 Bidonville et bailleurs de fond, le recasement de la *kébé* d'El Mina

Garant du domaine, l'Etat est normalement le seul à décider du devenir de l'espace Nouakchottois. Il attribue les terres et, cela lui confère une place éminemment stratégique. Il n'hésite pas à jouer la carte du *welfare state* en distribuant des terrains aux indigents ; une manière de montrer que le pouvoir central ne les oublie pas. Si auparavant les quartiers spontanés étaient brutalement éradiqués, les autorités changent d'attitude. A l'instar de ses voisins, l'Etat mauritanien réhabilite plus qu'il ne détruit, et ce, à la demande de la Banque Mondiale. Le recasement de la *kébé* d'El Mina (Fig.2) s'inscrit justement dans cette lignée et pèse lourd : 2 milliards d'ouguiyas sont en jeu (soit plus de 520 000 euros).

Pourquoi cet énorme bidonville est-il en passe de devenir l'un des lieux les plus convoités de la capitale ? Situé en périphérie, mais à proximité du centre-ville, il abrite près de 40 000 individus. Pendant longtemps, cette *kébé* inspire au mieux de l'indifférence. Aucune mesure n'est prise, favorisant ainsi son extension, l'émergence de la petite délinquance, la

³¹ Le système de vente aux enchères s'est en effet généralisé au Mali, sécurisant ainsi les transactions des plus aisés (M. Bertrand, 2003).

promiscuité et l'insécurité... Cette poche de pauvreté, instable, s'est mise à inquiéter les pouvoirs centraux. Une véritable politique de réaménagement devient incontournable. Pour la Banque Mondiale, la *kébé* d'El Mina incarnera l'exemple d'intégration d'un quartier pauvre dans le tissu urbain. Les fonds débloqués sont alors conséquents.

Cette opération de restructuration vise à régulariser la situation des habitants, à viabiliser le terrain et à doter en équipements de base la zone de résidence insalubre. La première phase s'est achevée avec l'année 2003 et prévoyait une action pilote : 2300 ménages situés sur de futures emprises d'infrastructures publiques (telles que la voirie ou les écoles primaires en projet...) ont été déplacés et recasés à proximité³². Chaque famille s'est vue attribuer un lot de 120 m² et 70 000 UM -somme devant couvrir les frais de déplacement-. Mais, contrairement aux idées reçues, les familles n'en sont pas pour autant propriétaires ; le titre définitif ne sera délivré qu'au bout de trois ans. Deux conditions à cela : s'acquitter du remboursement du terrain et rester dans le même lot durant cette période. On espère prévenir la spéculation foncière en empêchant les gens de revendre aussitôt le terrain et ainsi favoriser l'enracinement des bénéficiaires. Au lendemain des déplacements, l'opération a connu un vif succès. Sur les 2300 familles déplacées, 330 ont été interrogées. Il ressort de ces entretiens un important degré de satisfaction³³. Et le nouveau nom, *Nezaaha* (« paradis » en dialecte arabe local), donné spontanément par les habitants à la zone de recasement, l'atteste.

Aujourd'hui, les familles sont pour la plupart en train de souscrire un emprunt leur permettant de construire en dur une petite chambre de 20m² (un module, Photo 2). L'Etat a en effet choisi de faciliter l'accès à la propriété foncière en proposant de petites chambres. La construction de ces modules (chambre, latrines et clôtures) est placée sous la tutelle du Commissariat des Droits de l'Homme à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI), laquelle sous-traite à une ONG : le GRET. Cette ONG a la maîtrise d'œuvre du projet et a élaboré un « Programme *Twize* ». Ce programme a choisi de s'appuyer sur des structures traditionnelles³⁴. En effet, la *twize* fait référence au système ancien de solidarité mauritanienne et regroupe, dans le cadre du programme, une dizaine de personnes qui se rassemblent pour bénéficier d'un crédit. Les membres de la *twize* s'engagent collectivement à rembourser le prêt contracté, y compris pour les membres qui ne peuvent payer leurs mensualités. Cette association est alors un acteur à part entière, garant de ses emprunts. Chaque membre de la *twize* se voit alors accorder un crédit lui permettant de réaliser son module. 270 000 UM sont nécessaires pour réaliser le module³⁵.

Qu'en est-il, un an après, de ce projet de recasement ? Il semblerait que l'organisation règne : chaque chef de famille connaît son numéro de lot et de parcelle, chaque document est archivé. Toutes les familles ont touché la somme d'argent. Par ailleurs, 800 des 1400 modules

³²Autrefois, on aurait déplacé par la force les gens dans un autre espace plus ou moins éloigné. Ce projet est novateur dans le sens où les individus restent dans leur quartier originel.

³³ Nous avons mené une enquête en partenariat avec l'Agence de Développement Urbain (ADU), créée pour gérer ce programme de développement urbain et s'assurer de sa bonne mise en œuvre. Cette enquête a été réalisée auprès de 330 ménages du 22 décembre 2003 au 10 janvier 2004 (soit un échantillon de 15% d'individus). Elle devait permettre de voir les premières réactions au lendemain des déplacements et ainsi juger de la réussite de cette opération pilote.

Les résultats sont parlants : sur les 330 familles interviewées, seules 3% souhaitent quitter leur quartier et 5% nous ont dit ne pas être satisfait de l'opération.

³⁴ Ce programme comporte trois composantes (habitat, appui aux activités communautaire et aux projets de quartiers, et micro-finance), (GRET, 2003). Il n'est pas propre au VI^e arrondissement. Il a également été mis sur pied dans 5 autres quartiers de Nouakchott. 7 500 modules devraient être réalisés dans les cinq ans à venir.

³⁵ La somme pour un module se décompose ainsi : 100 000 UM de subventions, 40 000 UM d'apport initial, 70 000 UM de crédit, 21 000 UM de frais de suivi, soit un coût total de 221 000 UM, auquel s'ajoutent les intérêts, soit 270 000 UM.

prévus sur cinq ans ont été réalisés en moins de 10 mois ! L'avancement des travaux semble, à nos yeux, presque trop rapide. Une telle réussite intrigue.

Ainsi, la question foncière est au cœur des débats et dynamiques urbanisantes. L'Etat en a fait l'un de ses secteurs privilégiés d'intervention. L'idée que l'Etat est faible est à nuancer. S'il ne contrôle pas le secteur foncier, paradoxalement, il use de cette rente comme d'un moyen de contrôle sur sa population. Entre bonne conscience, tactiques financières et mobiles politiques, il redevient cet aménageur de l'espace, de son territoire.

4. La question foncière : entre instrument et instrumentalisation.

4.1 Quand le politique flirte avec le spatial

Nous voudrions dans cette partie faire la lumière sur les étroites relations entretenues entre l'urbain et le politique. Pourquoi choisir d'aider tel ou tel quartier ? Qui construit ? Comment s'opère le choix de l'entrepreneur ? Qui négocie les prix ? Des initiatives locales et associatives émergent-elles ? La société civile se veut-elle autopromotrice ?

Pour ce faire, il convient de revenir sur l'exemple du VI^{ème} arrondissement. L'engouement suscité par la zone de recasement et sa réussite apparente invitent à s'interroger. Assurément, les bénéficiaires rêvaient d'avoir en leur nom une chambre en dur, aussi petite soit-elle. Cela expliquerait que, pour bénéficier de cette subvention, les *twize* se soient constituées hâtivement.



Photo 2 Exemple de module qui comporte une chambre, latrine (fosse au premier plan) et clôture. Les anciennes cabanes du bidonville constituent toujours un habitat d'appoint. (Cliché de l'auteur, 01/2004)
Example of module : room, septic tank and fence. In front of it, the slum's cabin, still here.

Mais, l'offre, aguichante de prime abord, mérite d'être décomposée précisément. On est en droit de se demander si les prix ne sont pas gonflés. Cette question se pose au regard d'un projet espagnol dénommé « Habitafrica ». La coopération espagnole a également lancé son programme *twize*. Semblable en tout point, nous remarquons toutefois que les chambres sont

plus grandes et moins rudimentaires... pour le même prix ! Et pourtant, le succès est moindre. Une explication à cela : les subventions sont espagnoles et non plus gouvernementales. De fait, le projet, moins politisé, ne bénéficie pas de la publicité étatique.

Les projets et interventions des ONG sont donc à aborder avec circonspection. Après calculs, le prix du m² s'élève à 2250 UM dans le bidonville³⁶. Mettons ces chiffres en regard des distributions de terrains offerts par l'Etat à sa clientèle : le prix symbolique tourne en général autour de 200 000 UM les 300 m², soit 666 UM du m² dans des zones chics... Au final, le terrain du bidonville est plus cher à l'achat que celui des quartiers riches ! C'est à se demander quelles sont véritablement les couches que l'Etat entend favoriser ? Les non-dits qui entourent le recasement du bidonville sont nombreux.

Devant tant d'intérêt porté à cette *kébé*, tant d'interrogations et d'argent débloqué, scepticisme et réserve sont de mise. Ne nous méprenons pas : réduire les bidonvilles n'est pas signe de générosité de l'Etat. Ce bidonville pouvait mettre en péril la stabilité du gouvernement. Déplacer les gens a tout d'abord permis de casser les liens de voisinage et les solidarités implantées depuis longtemps. Diviser pour mieux régner... n'était-ce pas là le but premier ? Par ailleurs, l'attention portée à cette *kébé* n'est pas anodine dans la mesure où il est essentiellement peuplé de *haratines* (descendants d'anciens esclaves)³⁷. Or, cette frange de plus en plus nombreuse au sein de la population mauritanienne représente un enjeu considérable. Les tentatives pour les amadouer sont nombreuses. Offrir un terrain et un logement en dur permettrait bien évidemment de s'attirer les bonnes grâces de cette population. Ce serait encore confiner ces individus dans un nouveau rapport de dépendance et pérenniser ainsi des rapports dominant-dominés ancestraux. En outre, l'origine géographique de ces gens est à mentionner. Pour la plupart nés à Nouakchott ou originaires du Trarza³⁸, les habitants de la *kébé* appartiennent à deux zones acquises généralement à l'opposition. Pour le parti-Etat en place, ils représentent un électorat à conquérir. Pour ce faire, le président de la république, Maouiya Ould Sid'Ahmed Taya, s'est lui-même déplacé dans cette périphérie pour présenter le programme à ses citoyens –et potentiels électeurs-. Eminemment politique, la visite s'est tenue quelques mois avant les élections présidentielles³⁹. Mieux, le déplacement des habitants s'est effectué entre septembre et octobre. Rien ne fut laissé au hasard, au point que certains individus ont renommé leur *kébé* « la ville de Maouiya »... Le réaménagement du bidonville est présenté comme une réalisation personnelle du président. La rumeur courre qu'en grand mécène, il aurait donné argent et terrains⁴⁰.

En tant que fief de l'opposition, l'Etat avait tout intérêt à se préoccuper de cette zone. Certes, il a atteint son objectif, puisque indéniablement, les conditions de vie se sont améliorées dans le quartier. Mais seules 2300 familles ont vu leur sort réglé. Que faire des 35 000 autres personnes ? Faut-il les reloger sur place en revoyant le plan du parcellaire et en remembrant la zone ? Ou bien doit-on lotir la zone selon un plan orthogonal, à l'image de la zone de recasement ? Cette seconde option, qui semble avoir la faveur des autorités, impliquerait le déplacement de nombreux ménages. Comment désigner ceux qui doivent

³⁶ Soit un lot de 120 m² et une chambre de 20 m², pour 270 000 UM. Le prix du m² est de 2250 UM et de 13 500 UM s'il est bâti.

³⁷ La société maure est scindée en deux : il existe d'un côté les Maures Blancs –ou *Beydans*- qui dominent politiquement et économiquement le pays, et d'un autre côté les Maures Noirs –ou *Haratines*-, qui sont leurs anciens esclaves aujourd'hui affranchis. Les rapports entre les deux groupes sont actuellement tendus.

³⁸ Le Trarza est le région située au Sud de la capitale et dont était originaire l'ancien président Moktar Ould Daddah. De fait, elle a toujours été considérée comme un bastion de l'opposition.

³⁹ Les élections présidentielles se sont déroulées le 7 novembre 2003. Elles ont consacré la victoire de l'actuel président, réélu avec 67 % des voix.

⁴⁰ Or, l'Etat ne finance qu'une petite partie du recasement. L'argent vient, pour les $\frac{3}{4}$, de prêts de la Banque Mondiale qui réalise la voirie et les infrastructures, le reste étant à la charge de l'Etat mauritanien.

partir ? Pour ce faire, plusieurs solutions sont envisagées. La première consisterait à tirer au sort. La seconde envisagerait de faire appel aux leaders locaux, lesquels sont désignés par la population du quartier et servent d'interlocuteurs avec les ONG et les autorités. Ce sont ces derniers qui seront chargés de désigner les familles. Des critères sont élaborés : ne resteraient que les plus anciennement installés et les plus pauvres. Cette seconde démarche s'accorderait avec les injonctions de la Banque Mondiale puisqu'elle fait la promotion de la « démocratie participative ». En effet, les populations sont sensibilisées et sollicitées. Reste à voir qui sont ces leaders. En y regardant de plus près, on s'aperçoit qu'ils ont un poids considérable car, en sus d'être les représentants de la population, ils sont généralement les présidents de section du parti-Etat dans le quartier⁴¹. Au final, -ironie du sort-, au lieu d'encourager l'expression des populations au niveau local, c'est le parti en place et le gouvernement qui sont favorisés par cette opération. La « démocratie participative » renforcerait le poids de l'Etat et son emprise au niveau local. Un tirage au sort, certes moins légitime, ne serait-il pas finalement plus égalitaire ?

Le politique flirte bien avec le spatial et le cas de cette *kébé* transcrit bien tous les enjeux que recoupe le développement urbain. Derrière un simple programme de développement urbain se profilent bien des projets politiques, aux buts plus ou moins avoués et avouables.

4.2 Distribution et corruption, clientélisme et népotisme.

Les distributions de lots sont toujours nombreuses à Nouakchott. Qui en profite ? Est-ce que tout le monde peut se porter acquéreur ? Qui sont les principaux bénéficiaires ? Quels sont les canaux et réseaux empruntés ?

A priori, personne n'est exclu des grandes distributions. Pourtant, la chose s'avère bien plus complexe. Lorsqu'une nouvelle zone est lotie et que des terrains sont distribués, la plupart sont déjà réservés. Qu'est-ce à dire ? Tout se vend et tout s'attribue, en fonction des réseaux de sociabilité entretenus. En résumé, dans une nouvelle zone lotie, le président, le ministre de l'Equipement et le Directeur du domaine se répartissent les lots, qu'ils réserveraient par la suite à leurs proches pour des sommes symboliques⁴². *De facto*, un double système de prix coexiste : les terrains sont attribués à un prix administratif qui n'a pas été réévalué depuis des années. Le prix, très inférieur au prix du terrain sur le marché, favorise le bénéficiaire qui en général revend sa parcelle. Ce système, peu transparent, renforce le clientélisme.

L'Etat et ses représentants se servent de cette prérogative de grand distributeur foncier. Ils en usent (et en abusent) comme d'un pouvoir et un moyen de s'assurer de la fidélité de certains. Ainsi, un bon citoyen peut se voir attribuer une parcelle de terrain à un prix défiant toute concurrence. La distribution de terrain peut être une récompense pour les fonctionnaires aux modestes salaires. Certains professeurs de l'université de Nouakchott se sont vus attribuer de grandes parcelles au Nord de l'agglomération, sur les bords de la route de Nouadhibou. Ces terrains ont généralement été cédés pour 200 000 UM les 300m² ; somme dérisoire, eu égard à l'emplacement. Nombreux sont les professeurs qui ont revendu immédiatement le terrain et

⁴¹ Le parti-Etat, PRDS (Parti Républicain Démocratique et Social), est organisé en « unité de base » au niveau local. Un chef d'unité de base représente 50 foyers de militants PRDS. Or, il y a correspondance entre les leaders locaux chargés d'aider au recasement de la population et les chefs politiques du parti-Etat.

⁴² Lorsqu'une grande attribution de lots est prévue, un tiers des terrains serait attribué à des anonymes tandis que les deux tiers restants feraient l'objet d'attributions préférentielles. Sur une centaine de lots, 80 seraient attribués à des proches, amis et autres membres de la tribu ou de la famille ; 20 terrains seraient conservés personnellement par les distributeurs. L'exemple du quartier *Ouled Nassr* est parlant. Un membre de la tribu des *Ouled Nassr* était préfet de la commune de Sebkh. Il a distribué une partie des terrains aux membres de sa tribu. Le quartier a pris le nom de la tribu puisque ces derniers ont un quasi-monopole foncier.

spéculé. « *J'ai du le revendre car je n'ai pas suffisamment d'argent pour y construire une demeure. J'ai donc emprunté de l'argent à ma famille pour tout d'abord devenir propriétaire du terrain. Puis je l'ai revendu. De 200 000 UM, j'en ai obtenu 6 millions.* ». La plus-value est considérable. Les professeurs aux modestes salaires sont donc récompensés en nature.

Par la rente foncière, les distributions et autres largesses, l'Etat s'attache une clientèle. A la demande de certains secteurs ou groupes d'individus, l'Etat répond présent et s'assure ainsi un soutien sans faille. Les efforts consentis envers les femmes sont en cela très probants. En Novembre 2003, une ONG exclusivement féminine est créée : « ATOIT ». Ces femmes souhaitent se voir attribuer des terrains par l'Etat à tarif préférentiel et ainsi construire 380 logements en faveur de femmes aux revenus modestes et sans tradition d'épargne. Elles prévoient également la construction d'un hôpital, d'une école, et d'un marché. Le gouvernement qui se dit et se veut « progressiste » et proche de l'électorat féminin s'est engagé à faciliter l'accession à la propriété dans les quartiers aisés. Là encore, les intérêts politiques priment : à la tête de cette ONG se trouvent des femmes de grandes familles auxquelles, semble-t-il, on ne peut rien refuser...

Il existe donc un véritable réseau, une forme de circuit « para-officiel » d'accès au foncier (J.-L. Piermay, 1993). Les attributions-ventes ne se font pas au hasard. Derrière l'anarchie, c'est bien une multitude de règles et procédures qui se succèdent, souvent en lien avec les faits tribaux et ethniques. Jaloux et garant du foncier, l'Etat fabrique stabilité et paix sociale au moyen des distributions de terrains.

4.3 Recompositions socio-spatiales : vers de nouvelles notabilités ?

Le foncier constitue une véritable rente pour l'Etat mais encore pour les habitants eux-mêmes. Pour la seule période de 1996 à 1998, le prix des terrains aurait augmenté de 20 à 30% annuellement⁴³. Aussi n'est-il pas surprenant de voir émerger sur la scène mauritanienne de nouveaux nantis. Le foncier urbain recompose non seulement l'espace mais encore les relations sociales. Il est aujourd'hui un outil de réussite, un moyen utilisé dans diverses stratégies ascendantes : posséder un terrain et une villa... tel est le souhait ultime de chaque Nouakchottois. La propriété foncière apparaît comme la forme moderne de thésaurisation, ce qui explique cette fièvre acheteuse. La place dans la société se mesurerait à l'aune du nombre de terrains et demeures ! Aussi, par le foncier, c'est toute une organisation socio-traditionnelle qui est en recomposition. Les chefs tribaux d'hier, qui détenaient territoire et prestige, ne sont plus les grands propriétaires d'aujourd'hui. De nouvelles notabilités émergent, en lien avec la propriété foncière.

La communauté soninkée illustre ce phénomène de mobilité ascendante via le foncier. Rappelons que les Soninkés occupent une position pour le moins ambiguë au sein de l'Etat mauritanien⁴⁴. Quelque peu effacés et distants vis-à-vis du gouvernement, ils apparaissent en marge des grandes voies de redistribution d'argent. Très tôt tournés vers l'Europe, beaucoup se sont enrichis grâce aux migrants et aux transferts d'argent. Mais les marginaux d'hier sont en passe de devenir de véritables acteurs économiques, et plus particulièrement de grands investisseurs fonciers. Si autrefois, tout migrant se devait d'investir dans le village d'origine, c'est désormais vers Nouakchott, la capitale, qu'ils se tournent. Cette ville, dépourvue d'histoire, ne représentait *a priori* rien aux yeux de ce groupe. La percevant comme la matérialisation du pouvoir maure, ils s'en désintéressent au départ.

Depuis les années 1980, il en va tout autrement : le foncier urbain se présente comme un

⁴³ Durand-Lasserve A., Serageldin M., Vigier F., 2000 : 16

⁴⁴ Les Soninkés constituent la 3^{ème} ethnie du pays, après les Maures et les Haalpularen. Elle est surtout concentrée au Sud du pays, dans la région enclavée du Guidimakha qui borde le Sénégal et le Mali.

nouveau secteur d'investissement. Les Soninkés rachètent les maisons de Sebkha et d'El Mina, communes populaires par excellence. Les Maures autrefois propriétaires deviennent progressivement minoritaires au sein de ces quartiers qu'ils finissent par quitter. Les Soninkés se portent acquéreurs de tous biens immobiliers et les réseaux sont tels qu'ils sont les seuls à acheter ces terrains et maisons. Ils se constituent ainsi un véritable monopole foncier. De fait, une communautarisation se met subrepticement en place. Ces deux arrondissements tendent à être peuplés exclusivement de populations noires, les Maures préférant le Nord et l'Est de la ville.

A l'heure actuelle, la stratégie est encore autre. Les investissements se diversifient, tout autant que les investisseurs. Si les Soninkés de Mauritanie continuent d'occuper Sebkha et El Mina, les Soninkés résidant en France adoptent une autre démarche. De façon plus ostentatoire, ils tentent de pénétrer les réseaux fonciers des quartiers aisés. La dévaluation de l'Ouguiya par rapport à l'Euro leur permet de prétendre à l'acquisition de terrains des beaux quartiers, jusqu'alors réservés aux riches Maures, aux étrangers et à quelques rares membres de l'élite peule et soninké. Les Soninkés de France spéculent : par la revente de terrains, ils obtiennent ainsi une large plus value qui leur assure une retraite aisée au village⁴⁵. Ce type d'investissement correspond d'abord à un placement d'argent fort rentable, mais au-delà, c'est également un symbole du droit à la ville pour cette minorité ethnique longtemps effacée. En outre, les Soninkés ayant émigrés sont généralement d'origine modeste, comparés aux nobles restés au pays. Or, ce sont eux qui, aujourd'hui, se retrouvent à la tête des plus grandes richesses, renversant ainsi les ordres établis.

Le foncier urbain remet en cause les hiérarchies héritées du passé. De nouvelles notabilités émergent et prouvent que le sol, bien avant d'être sacré ou familial, est avant tout source de revenus et de légitimation d'un nouveau statut.

Conclusion

Illégalité et « informalité », ainsi se résumerait le foncier en Afrique et plus généralement dans les villes du Sud. Le modèle mauritanien tend à nous prouver que le non-droit serait la principale règle de fonctionnement. L'absence de contrôle, la transgression des textes et la complicité de certains fonctionnaires faciliteraient spéculation et abus. Il faut néanmoins dépasser cette première approche. Les dérives nombreuses venues du bas ne sont pas toujours en opposition avec les directives des hautes sphères. Tout le monde semble s'y retrouver dans ce mélange de pratiques coutumières et de droit calqué sur le système occidental. Le chaos apparent est finalement beaucoup plus organisé qu'on peut le croire. Il s'agit d'un « secteur informel rationalisé ». Nul ne peut agir comme il l'entend : il existe une manière précise de détourner et contourner les lois, de faire jouer ses réseaux. L'Etat entretient cette ambiguïté : entre laxisme et interventionnisme virulent, il détient toujours le rôle d'arbitre.

Au final, le foncier se présente comme une véritable lunette à travers laquelle se lisent les évolutions tant sociales que spatiales des villes. L'exemple de Nouakchott illustre combien la société africaine contemporaine produit et innove. Les néo-urbains et citadins de vieille souche façonnent leur ville, métissage de cultures et influences, laquelle, en retour, compose, recompose, voire décompose, les réseaux de sociabilité.

⁴⁵ Leur technique est simple : ils achètent 5 terrains constructibles puis partent travailler 5 ans en France. A leur retour, ils construisent deux terrains puis les revendent.

UMR PRODIG
Institut de géographie
191 rue St Jacques
75005 PARIS
achoplin@hotmail.com

Bibliographie :

- ADU-Urbaplan, (2002) *Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de Nouakchott*, Agence de développement urbain-Urbaplan, 102 p.
- Antil A., Choplin A., (2004) « Le chaînon manquant : la route Nouakchott-Nouadhibou, dernier tronçon de la transsaharienne Tanger-Dakar », *Afrique contemporaine*, n°208, pp115-126.
- Bakari D., Theunynck S., (1988) *Aménagement de terrains urbains, Nouakchott, Nouadhibou, Rosso, Kaédi, Kiffa, Etude de faisabilité*, RIM-SOCOGIM, 1988, 888 p.
- Bertrand M., (2003) « Mondialisation, marché foncier et dynamiques sociales à Bamako, Mali » in *Villes et citadins dans la mondialisation*, Osmont A., Goldblum Ch, Paris : Karthala, pp151-173
- Canel P., Delis Ph., Girard Ch., (1990) *Construire la ville africaine, chroniques du citoyen promoteur*, Paris : Karthala, 198 p.
- Choplin A., (2003) *Etude des rapports ville-Etat, le cas de Nouakchott- Mauritanie*, Paris : Grafigéo n°21, 97 p.
- Diagana I., (1993) *Croissance urbaine et dynamique spatiale à Nouakchott*. Thèse de doctorat en géographie : Univ. Louis-Lumière Lyon II, Lyon, 314 p.
- Durand-Lasserve A., Serageldin M., Vigier F., (2000) *Rapport sur l'actualisation de la politique urbaine et la recommandation d'une stratégie de développement urbain*. Rapport final, RIM-Amextipe-CUDS-Banque Mondiale, 47 p.
- Frérot A.-M., (1993) *Perception de l'espace en Adrar de Mauritanie*. Thèse de doctorat d'État en géographie : Université d'Aix-Marseille-2, Aix-en-Provence, 891 p.
- Frérot A.-M., Ould Mahboubi S. A., (1998) « Du parcours à la ville : l'imprévu », in Frérot A.-M. (dir.), (1998), *Espaces et sociétés en Mauritanie*, Tours : URBAMA, (fascicule de recherches n°33), pp. 33-45
- GRET, (2003) *Programme Twize, Manuel de procédures*, RIM-CDHLCPI, 266 p.
- Jarjat M., (2000) *Rapport succinct sur le cadastre*, RIM-Amextipe, ADEF (Association des Etudes Foncières), 42 p.
- Le Bris E., Le Roy E., Leimdorfer F., (1983) *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris : Karthala, 426 p.
- Leservoisié O., (1994) *La question foncière en Mauritanie : terres et pouvoirs dans la région du Gorgol*, Paris : L'Harmattan, 351p.
- Ould Sidi Mohamed M., (1985) *Urbanisation et sub-urbanisation à Nouakchott*, Thèse de 3^e cycle, Univ. Paris VII.
- Piermay JL, (1993) *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris : L'Harmattan, 580 p.
- Pliez O., (2003) *Villes du Sahara, urbanisation et urbanité dans le Fezzan libyen*, CNRS Ed., 208 p.
- Pitte J.R., (1977) *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*. Paris : Univ. de Paris Sorbonne, 200 p.
- Retaillé D., (1993) « Afrique : le besoin de parler autrement qu'en surface », *Espaces-Temps* 51-52, pp. 52-62
- RIM-Amextipe-CUDS-Banque Mondiale, (2000) *Rapport sur la législation foncière, rapport final*, 30 p.
- Tribillon J.F., (1993) *Villes africaines : nouveau manuel d'aménagement foncier*, Paris : ADEF, 317 p.
- Tribillon J.F., Jarjat M., (2000) *Cadre réglementaire et outils de planification et de gestion urbaine*, ADEF, 20 p.