

Impact de la réforme foncière sur la gestion de l'espace pastoral en Mauritanie : du collectif au domanial

Frérot A.M.

in

Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafouri M. (ed.).
Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 32

1997

pages 39-44

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1971092>

To cite this article / Pour citer cet article

Frérot A.M. **Impact de la réforme foncière sur la gestion de l'espace pastoral en Mauritanie : du collectif au domanial.** In : Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafouri M. (ed.). *Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides.* Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 39-44 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 32)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Impact de la réforme foncière sur la gestion de l'espace pastoral en Mauritanie

Du collectif au domanial

Anne-Marie Frérot, Université de Tours, URBAMA (France)

*Et quant à la terre, en plus de cela il l'a étendue
Il a fait sortir d'elle son eau et son pâturage.
Coran, Sourate 79, versets 30, 31, 32 et 33.*

Pays du Grand Maghreb, la République Islamique de Mauritanie a voulu rompre avec la coutume dans le domaine du foncier.

En règle générale, comme dans les autres pays d'Afrique du Nord, le droit musulman s'appliquait ; la terre morte, inoccupée ou improductive, appartenait à celui qui la mettait en valeur et échappait à la reconnaissance d'un droit individuel. Même s'il pouvait exister des formes de transmission individuelle des droits d'usage sur les champs, les terrains de bas-fonds, de barrages et de culture pluviale étaient appropriés collectivement dans le cadre de la tribu. Ces droits étaient obtenus par la mise en valeur originelle, mais également par dons, achat ou par force.

L'organisation sociale du pays reposant sur des ensembles tribaux hiérarchisés, l'accès à la terre observait les règles de stratification et de dépendance vécues par les différents groupes. Par exemple, chez les Maures, les droits collectifs tribaux avaient une importance particulière du fait de la division du travail propre à leur société : l'élevage était pratiqué par les *baydân* descendants de l'ancêtre fondateur, l'agriculture par les *sûdân* esclaves (*abid*) et surtout affranchis (*harâtîn*) intégrés à la tribu dans un contexte de clientélisme. Au sein des *baydân*, l'autorité politique des *hassan* (tribus

guerrières) se traduisait sur le plan foncier par divers droits comme le *tiers de l'eau* (*tetelme*) imposé aux *zwaya* (tribus maraboutiques et confrériques) propriétaires des puits, des palmeraies et disposant de la réalité du pouvoir économique.

La colonisation dans une moindre mesure, puis les nouvelles conditions politiques et économiques, ainsi que la crise climatique, ont entraîné une profonde évolution du système foncier pastoral. Si les droits collectifs tribaux sur la terre sont de plus en plus reconnus individuellement, parallèlement s'impose, en référence à la *charriât*, une idéologie de libre accès aux pâturages.

L'exemple de la question foncière et de son impact sur la gestion de l'espace pastoral en République Islamique de Mauritanie se place dans la problématique générale de la mutation des sociétés pastorales, et en particulier de leurs capacités internes de transformation dans un nouveau contexte national et international valorisant la terre. Au dire d'un *cadi*, "en matière de droits fonciers, celui qui a la force a le droit". Nous verrons que quelle que soit l'évolution du foncier, celui-ci, aujourd'hui réorganisé par les nouveaux notables urbains, se mesure en termes de rapports de force, principalement politiques.

1. La réforme foncière de 1983 et son application

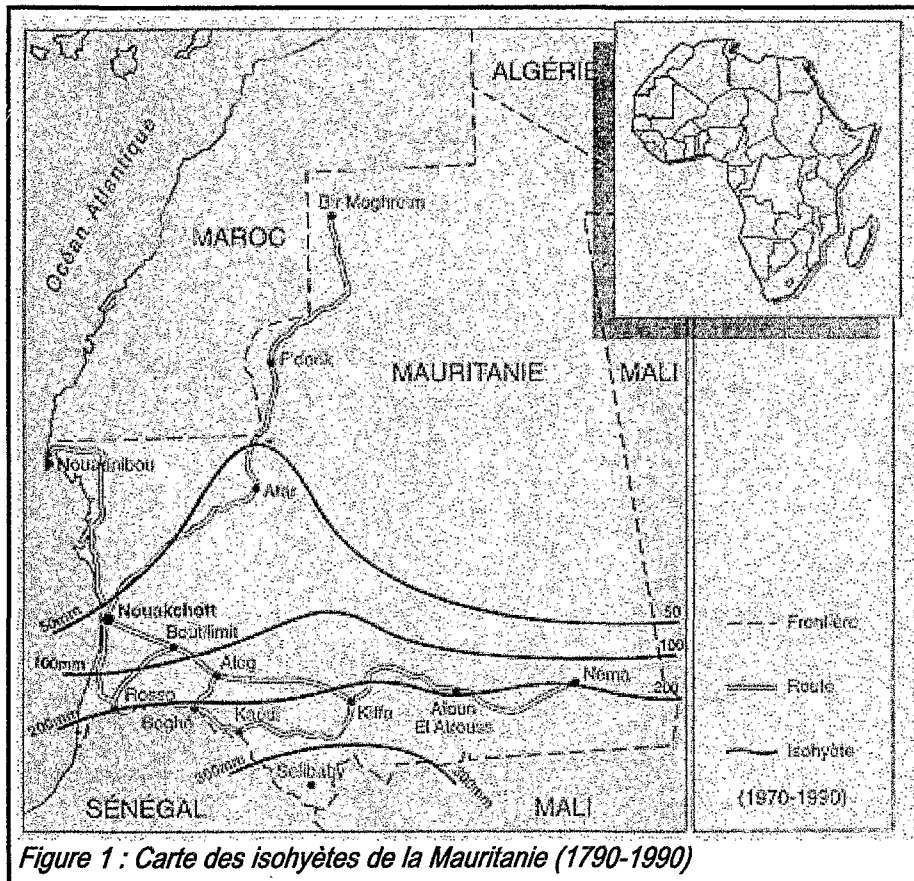


Figure 1 : Carte des isohyètes de la Mauritanie (1790-1990)

C'est en 1983, par l'ordonnance n° 83 127 (du 5 juin 1983) modifiant celle de 1960 (n° 60 139), que l'État mauritanien introduit des principes innovants portant réorganisation foncière et domaniale. En vertu de ce texte, dont le décret d'application est pris en 1990 (30/01/90) :

- la terre, répartie en concessions urbaines (zones d'habitation, zones industrielles et commerciales) et en concessions rurales (d'élevage et de culture), appartient à l'État ;
- tout citoyen peut en devenir propriétaire à condition de la mettre en valeur ;
- tout système de tenure traditionnelle est aboli ;
- toute forme d'affermage non conforme à la loi islamique est interdite, ce qui signifie l'abolition des contrats non écrits ;
- les droits collectifs anciens sont reconnus individuellement à ceux qui ont mis en valeur les terres. Les dispositions arrêtées entraînent ainsi l'abolition des droits collectifs et coutumiers et favorisent le développement de la propriété privée des terres

sous le régime de la concession rurale. Le corollaire en est que toute exploitation collective et indivision (mise en *habous*) sont irrecevables, si ce n'est dans le cadre d'une organisation en coopératives ou en associations.

Il faut toutefois souligner la diversité des situations foncières en Mauritanie. On peut distinguer en gros trois régimes :

- celui des oasis où les dispositions du droit musulman ne sont pas en contradiction avec celles du droit moderne ;

• celui de la vallée du fleuve Sénégal où l'application de la loi foncière est beaucoup plus problématique en raison du développement de la culture irriguée. La régularisation du cours du fleuve, sur la base d'accords internationaux, par les barrages de Manantali en amont et de Diama en aval (pour empêcher la remontée des eaux salées), a rendu possible un vaste programme de riziculture irriguée, tant sur la rive sénégalaise que mauritanienne où le quart des terres (100 000 ha sur 400 000) est concerné. Dès 1985, de nombreux investisseurs, le plus souvent urbains, anticipent sur le développement de la région sans grand souci du respect des droits fonciers des communautés d'agriculteurs et d'éleveurs antérieures : de nombreux villages peuls se trouvent ainsi encerclés par les digues. Jusqu'en 1991, c'est l'État qui préside à la reconnaissance des droits fonciers et qui, par constat de mise en valeur, attribue la propriété. Par la suite, la prise des décrets d'application fixe la hiérarchie des décisions de compétence de l'État : les conces-

sions de moins de 10 ha sont de la compétence du Préfet ; de 10 à 30 ha, de celle du Gouverneur ; de 30 à 100 ha, du Ministre des finances ; et plus de 100 ha, du Conseil des ministres. Les demandeurs doivent solliciter une autorisation d'équiper et d'exploiter le terrain ; après cinq à dix ans, ils peuvent obtenir une concession provisoire puis définitive. De domaniale, la terre devient ainsi privée. Ces procédures d'attribution sont évidemment sources de tensions ;

- enfin, le régime foncier de la zone sahélo-

saharienne (la plus importante en superficie : fig.1), où les dispositions foncières n'ont pas été appliquées dans le secteur pastoral. Notre exposé traitera de cet ensemble caractérisé par une exploitation liée à des ressources pluviales irrégulières d'hivernage (150 à 300 mm/an avec très fortes variations des isohyètes ces vingt dernières années), par la prédominance de sa vocation pastorale, par la dimension tribale du foncier, et par de profonds bouleversements depuis les années de sécheresse.

2. Le régime foncier : une question complexe dans la zone sahélienne

La complexité de la question foncière dans cette zone est l'un des obstacles majeurs à son développement, et l'une des transformations majeures est l'enjeu que représente désormais l'accès aux terres agricoles du fait même de leur limitation écologique. Il faut en effet, du point de vue foncier, distinguer nettement le secteur de l'agriculture et celui de l'élevage.

Le secteur agricole a considérablement évolué ; dès la période coloniale à travers le régime de l'immatriculation, prévu par les décrets domaniaux de 1932 et 1935, traduisant une volonté identitaire au niveau des collectivités tribales ou à l'intérieur de la tribu ; après l'Indépendance, surtout à partir des années 70, lorsque certains éleveurs marquent un intérêt croissant pour l'agriculture, ce qui entraîne l'augmentation des superficies cultivées —même si la place des cultures sous pluie reste encore modeste en zone sahélienne par rapport aux espaces réservés à l'élevage et à l'ensemble du pays— et la multiplication des barrages (261 barrages et 150 bassins versants aménagés, soit plus de 40 000 ha) ; et avec le développement d'une politique étatique volontariste de sécurité alimentaire visant à diminuer les importations de produits agricoles (incitation monétaire au retour à la terre de populations de bidonvilles nouakchottois).

Compte tenu des faibles ressources environnementales, on assiste à une intense compétition foncière à plusieurs niveaux : entre

collectivités tribales ; entre agro-éleveurs et éleveurs transhumants pour définir la vocation des espaces et l'accès à l'eau ; entre *bay-dân* et *harâtîn*, les premiers s'intéressant de plus en plus aux terres agricoles tribales et les seconds acceptant de moins en moins leur statut de "paysans sans terre" (leurs revendications foncières se sont affirmées au début des années 80, en particulier avec la création du mouvement El-Horr). Les nombreux conflits fonciers, aujourd'hui politisés, reflètent les conflits identitaires locaux et tribaux et permettent aux différentes catégories sociales d'être représentées sur la scène politique.

Profondes également ont été les transformations dans le secteur de l'élevage qui a toujours tenu une place importante en Mauritanie, revêtant diverses formes s'appuyant sur des mouvements de transhumance nord/sud (Toupet, 1975). De 70% en 1960, la population nomade est passée à 5% en 1995. Du fait de la colonisation, les éleveurs maures ont été intégrés au système marchand mondial, cela entraînant la formation d'un marché du bétail avec prise en charge de la majeure partie des activités commerciales par les maures eux-mêmes ; néanmoins, contrairement à ce qui s'est passé ailleurs au Maghreb, un statut de *terres collectives* n'a pas été défini et la *melkisation* de ces terres de parcours n'a pas eu lieu.

Le secteur de l'élevage est celui où s'affirment de manière presque exclusive les

droits collectifs sur les ressources naturelles. Toutefois, une appropriation individuelle des puits et d'une aire autour de ces points d'eau peut être reconnue à ceux qui les ont creusés ; cependant, aucune redevance n'est perçue sur les puits dont l'usage est gratuit pour tous, et le seul privilège conféré par cette mise en valeur des ressources en eau est celui d'être servi le premier, même en arrivant le dernier — celui qui a réparé le puits a également un droit de priorité—. Dans la pratique, les droits sur les points d'eau se traduisent en droits sur les terres de parcours beaucoup plus comme un état de fait que par l'application de règles juridiques précises. Nous sommes dans le domaine de la coutume et du rapport de force entre les groupes. La pression foncière sur les pâturages est plus ou moins forte, l'installation périodique (ou permanente) de la tribu et la présence de cimetières anciens étant les principaux critères de reconnaissance de l'appropriation. Bien que fixés de manière assez précise, les terrains de parcours tribaux se superposent et peuvent se partager, engendrant inévitablement des conflits et/ou des alliances définissant des droits d'accès hiérarchisés aux pâturages. Deux facteurs sont déterminants dans ces rapports d'alliances et/ou de conflits : d'une part, l'organisation, la force et la cohésion des tribus, d'autre part, les conditions climatiques. Notons que plus on va vers le sud, donc plus on s'éloigne des zones arides, plus les droits sur la terre sont affirmés.

Comme partout au Maghreb (Abaab *et al.*, 1995), les droits fonciers sur l'espace pastoral reflètent ainsi l'histoire des groupes tribaux et des rapports de force entre ces groupes. Enfin, évoquons très rapidement la représentation de leur emprise territoriale par les éleveurs comme une ligne jalonnée de puits correspondant à un parcours nord-sud d'une centaine de kilomètres environ (Frérot, 1993 et 1997), conception en contradiction avec toute réforme foncière qui ne peut concevoir l'appropriation et la formation d'associations pastorales qu'en termes de surface.

Si le pouvoir colonial entreprend une définition plus précise des droits collectifs fonciers, il le fait surtout lors de conflits, sa politique générale étant plutôt fondée sur le prin-

cipe du libre accès aux pâturages, cela entraînant : l'afflux des grands éleveurs du Nord (Rgaybat) et des Peuls sénégalais (2300 en 1908 et 30 000 en 1970), qui s'installent de plus en plus durablement au sud de la Mauritanie ; l'accentuation de mouvements pastoraux qui ne sont plus contrôlés dans le cadre émiral ; l'augmentation des troupeaux bovins (valorisés par le développement d'une production marchande) ayant pour conséquence une surcharge dans un écosystème fragile. A cela s'ajoute une politique de forages de puits (600 creusés entre 1950 et 1960), poursuivie au moment de l'indépendance par les candidats du nouveau système politique national en tant qu'instrument de clientélisme efficace, politique conduisant au développement des cultures et de ce fait, non seulement à la limitation des terres pâturées, mais à la compétition foncière entre agriculteurs et éleveurs, entre agriculteurs sénégalais qui s'installent par petits groupes et puissantes tribus *zwaya* maures (respectés tant que les maures y trouvent un avantage, ces paysans deviendront la cause majeure du conflit sénégalomauritanien de 1989).

En Mauritanie, depuis les années de sécheresse, les faits sont les mêmes que ceux observés dans d'autres espaces pastoraux steppiques maghrébins (Le Houérou, 1995) : contraction de l'espace pastoral et dégradation des ressources naturelles ; enchevêtrement beaucoup plus accentué qu'auparavant des espaces de parcours ; irrégularité des itinéraires de transhumance ; régression, voire disparition du mode de vie nomade et pastoral ; installation massive des éleveurs en ville (Nouakchott passant de 500 habitants en 1957 à 500 000 habitants en 1990). Si la sécheresse a frappé durement l'élevage bovin, le troupeau camelin s'est au contraire développé du fait de nouveaux éleveurs employant des bergers salariés : fonctionnaires, commerçants et autres urbains aisés possèdent la plupart des troupeaux devenus source de rente. Parallèlement, la part de l'élevage est passée de 43 à 9% des investissements nationaux en secteur rural, et l'augmentation de la superficie cultivée a encore amplifié la compétition pour l'accès au sol entre les agriculteurs ou agro-éleveurs locaux et les éleveurs transhu-

mants.

Ces évolutions récentes ont certes contribué à l'affaiblissement des droits locaux et tribaux collectifs (même s'il y a eu des tentatives de mise en réserve de certains points d'eau ou pâturages au bénéfice de leurs propriétaires qui en limitent l'accès aux "étrangers"), cependant, depuis peu, le libre accès aux pâturages sur l'ensemble du territoire national est proclamé avec force. La référence à la *charriât*, s'appuyant sur le Coran, légitime cette revendication indispensable au développement d'un élevage spéculatif lié à la forte demande urbaine (notamment en produits animaux) et nécessitant l'intensification de la production (intrants —aliments pour

bétail et produits vétérinaires—, projets laitiers ou d'embouche). On retrouve dans cette évolution la fonction d'arbitrage des lignages saints ou maraboutiques largement répandue dans l'ensemble du Maghreb. Bonte (1985) y voit "*l'idéologie sous-jacente de certains mouvements confrériques prenant parfois des accents théocratiques et insistant sur les droits égaux des musulmans... pour fonder cette notion de terre domaniale qui heurte les intérêts des collectivités locales*". De plus en plus sont distingués les droits sur le sol résultant d'une mise en valeur ancestrale et les droits sur le pâturage lui-même, don d'Allah et bien commun. A travers cela se joue en fait le destin des collectivités pastorales.

3. Quelles solutions pour la gestion de l'espace pastoral ?

Les problèmes découlant de ces transformations ont été peu abordés dans les programmes de développement qui restent rares en zone sahélienne et ne sont pas en mesure de créer les conditions d'une sécurité foncière.

C'est le cas du Projet Élevage II financé par la Banque mondiale (20 M de \$), qui a pris fin en 1995 et reposait sur la création progressive d'associations pastorales sous forme coopérative. Ces associations devaient constituer les structures au travers desquelles les éleveurs pouvaient prendre en charge la gestion des pâturages (préservation, entretien, rotations avec les terres agricoles s'il y a lieu, charges en bétail, réglementation de l'accès des transhumants...). Le projet prévoyait également la mise en place d'un Bureau des intrants au sein de la Direction de l'élevage de Nouakchott (structure à financement autonome créée par décret présidentiel n°86 016 du 27/01/86), d'un Bureau pastoral (étude et suivi des pâturages, récolte et stockage des fourrages), d'un Bureau de l'hydraulique pastorale (études, organisation, gestion des forages et des puits, amélioration des moyens d'exhaure...), d'un volet d'études sur les systèmes de production et le secteur de l'élevage (paramètres démographiques et socio-économiques, suivi du projet). Parallèlement un nouvel abattoir était financé à Nouakchott, le service de l'élevage était renforcé (création de huit nouveaux centres ré-

gionaux, formation) et la commercialisation encouragée. Si le regroupement d'éleveurs a amélioré leur capacité à investir, les tentatives pour déléguer des droits fonciers afin d'améliorer la gestion de l'environnement ont échoué. La circulaire 019 du 4 août 1990 du Ministère de l'intérieur, prévoyant l'attribution de pâturages et de points d'eau aux associations sous forme de baux emphytéotiques ainsi que la délégation des pouvoirs de police rurale à ces associations, n'a pu être appliquée du fait des enjeux fonciers. Face aux associations pastorales du projet se sont mis en place des contre-pouvoirs représentés par la Fédération des agriculteurs et éleveurs de Mauritanie, puis par la Fédération des éleveurs, contrôlées par les grands propriétaires urbains attachés au libre accès à l'espace pastoral en tant que rente collective.

Il résulte de l'exemple mauritanien que la réforme foncière de 1983 n'est pas en mesure de régler les conflits, ni dans le secteur pastoral par manque de décret d'application de la loi en ce secteur, ni dans le secteur agricole où les enjeux sont moins économiques que collectifs. Il est vrai que les options sont plus d'ordre politique que technique. En témoigne l'inapplication de la réforme foncière en zone pastorale. Les dispositions de 1983 prévoyant le maintien de l'indivision sous forme coopérative sont inopérantes du fait même de la faiblesse du mouvement coopératif ; l'évolu-

tion vers la propriété privée et le régime de la concession rurale est entravée par le régime traditionnel de la propriété commune qui régit le foncier : la privatisation rapide des terres collectives de parcours qu'ont connu les autres pays du Maghreb n'a pas encore eu lieu en Mauritanie. Ainsi le cas mauritanien présente-t-il l'intérêt du laisser-faire de l'État non seulement pour restaurer d'anciennes formes de gestion et d'organisation sociale, mais pour mieux réinventer de nouveaux ré-

gimes de propriété collective de l'espace pastoral, celle-ci exprimant à la fois les rapports politiques mouvants des groupes sociaux et l'adaptation à de nouvelles conditions.

En Mauritanie, comme dans la plupart des pays du Sud, la question foncière reste un obstacle majeur au développement local et régional. Dans les zones arides et semi-arides, les enjeux fonciers sont d'autant plus forts qu'ils font pression sur un milieu écologique fragile.

Références citées et bibliographie

- Abaab A., Bédrani S., Bourbouze A., Chiche J., 1995.** Les politiques agricoles et la dynamique des systèmes agro-pastoraux au Maghreb, in *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*. CIHEAM Montpellier, Options méditerranéennes, série B, n°14 :139-165.
- Bonnet-Dupeyron, 1950.** *Carte des déplacements saisonniers en basse et moyenne Mauritanie*. Paris, ORSTOM, 2 feuilles au 1 500 000^e.
- Bonnet-Dupeyron, 1951.** *Carte de l'élevage pour le Sénégal et la Mauritanie*. Paris, ORSTOM, 1 notice, 37 p., 18 cartes en 11 feuilles.
- Bonte P., 1985.** *L'herbe ou le sol ? L'évolution du système foncier pastoral en Mauritanie du sud-ouest*. Nouakchott, rapport inédit, 43 p.
- Boudet G., 1983.** *L'agro-pastoralisme en Mauritanie, perspectives et recherches*. Maisons-Alfort, IEMVT, 47 p., 14 photos.
- Frérot A.-M., 1993.** *Perception de l'espace en Adrar de Mauritanie*. Thèse d'État, Univ. de Provence, Aix-en-Provence, 3 tomes, 900 p.
- Frérot A.-M., 1997.** Territoires nomades en devenir. Paris, *Géographie et cultures*, à paraître.
- Le Houérou H.-N., 1995.** Considérations biogéographiques sur les steppes arides du nord de l'Afrique. *Sécheresse*, 6(2):167-181.
- Leservoisier O., 1994.** *La question foncière en Mauritanie. Terres et pouvoirs dans la région du Gorgol*. Paris, L'Harmattan, coll. Connaissance des hommes.
- Monod T., Toupet C.H., 1961.** Utilisation des terres de la région saharo-sahélienne. In *Histoire de l'utilisation des terres arides*. Paris, UNESCO, Recherches sur la zone aride, vol. 17, 427 p.
- Toupet C.H., 1975.** *La sédentarisation des nomades dans la Mauritanie centrale sahélienne*. Thèse d'État, Université Paris VII, 490 p.