

2014



## Contribution à l'Amélioration de la politique foncière en Mauritanie à travers l'usage du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)



Rapport Préparé par :

Dr. Mamadou Baro, Socio-Anthropologue, Professeur d'Université, Coordinateur National  
Isakha Diagana, Professeur, Expert Registre et Cadastres  
Isselmou Abdel Kader, Spécialiste en Tenure Foncière  
Boubacar Konté, Consultant  
Birane Wane, Professeur d'Université  
Aminata Ndiaye, Consultante  
Lalla Mariam, Société Civile  
Mohamed Vall Ould Abdellatif, consultant



Etude commanditée par la Banque Mondiale

## Remerciements

Ce rapport d'évaluation de l'Etat des lieux de la Gouvernance Foncière est le fruit d'innombrables efforts déployés par un grand nombre d'individus et d'institutions, dont chacun a joué un rôle essentiel dans la réussite de ce travail. Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde gratitude au gouvernement de la République Islamique de Mauritanie et au personnel de la Banque Mondiale ainsi qu'à l'ensemble de ses partenaires pour leur participation dans la conduite de cette mission.

Enfin, notre plus grande dette de gratitude est pour les panelistes et experts nationaux qui ont consacré plusieurs jours de travail et ont gracieusement partagé avec nous leurs connaissances et expériences sur les thèmes abordés. Nous espérons que cet effort constituera un jalon important dans l'édifice du développement de la Mauritanie. A tous ces vaillants contributeurs, nous réitérons nos remerciements les plus sincères et reconnaissons leurs contributions respectives à ce document.

## SOMMAIRE

<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>7</b>
<b>I. INTRODUCTION : GOUVERNANCE FONCIERE ET DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>19</b>
A. GOUVERNANCE FONCIERE ET INVESTISSEMENTS.....	19
B. STRUCTURE DU RAPPORT .....	22
C. APPLICATION DU CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE DU CAGF EN MAURITANIE.....	22
<b>II. DONNEES DE BASE ET CONTEXTE ACTUEL.....</b>	<b>26</b>
A. CADRE GEOGRAPHIQUE.....	26
B. LA POPULATION .....	26
C. CADRE INSTITUTIONNEL.....	28
D. QUESTIONS FONCIERES .....	30
E. LE STATUT JURIDIQUE DES TERRES .....	32
F. L'EVOLUTION DU DROIT FONCIER MAURITANIEN .....	35
G. CONTROVERSE SUR QUELQUES POLITIQUES FONCIERES.....	37
H. SYSTEMES DE PRODUCTION BASES SUR DES TERRES OASIENNES.....	42
<b>III. CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE FONCIERE : PRINCIPAUX RESULTATS.....</b>	<b>45</b>
A. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL .....	45
1. <i>Analyse du cadre juridique régissant le foncier</i> .....	45
2. <i>Les structures de gestion foncière</i> .....	47
3. <i>Les instruments de gestion foncière</i> .....	48
4. <i>Reconnaissance du continuum des droits fonciers</i> .....	51
5. <i>Respect des Droits Fonciers</i> .....	54
6. <i>Mécanismes de reconnaissance des droits fonciers</i> .....	55
7. <i>Restrictions des droits</i> .....	56
8. <i>Clarté des mandats et des pratiques</i> .....	56
9. <i>Équité et non-discrimination dans le processus de prise de décisions</i> .....	58
10. <i>Conclusions &amp; Recommandations</i> .....	60
B. PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL, GESTION DES TERRES ET FISCALITE FONCIERE.....	62
1. <i>Transparence des restrictions sur l'usage des terres -IGF 7</i> .....	63
2. <i>Efficacité des procédures de planification de l'utilisation du sol- IGF 8</i> .....	65
3. <i>Rapidité et prévisibilité des procédures d'autorisation-IGF9</i> .....	66
4. <i>Transparence dans l'estimation des valeurs foncières- IGF 10</i> .....	67
5. <i>Efficacité de la collecte des taxes et impôts fonciers-IGF 11</i> .....	68
6. <i>Conclusion générale &amp; Recommandations</i> .....	69
C. GESTION DES TERRES PUBLIQUES.....	71
1. <i>Analyse de la gestion des terres publiques</i> .....	72
2. <i>Identification et gestion transparente des terres publiques-IGF12</i> .....	72
3. <i>Justification et célérité des procédures d'expropriation-IGF 13</i> .....	74
4. <i>Transparence et équité des procédures d'expropriation- IGF 14</i> .....	74
5. <i>Procédures et prise en compte de la valeur économique- IGF 15</i> .....	76

6.	<i>Conclusions et Recommandations prioritaires</i> .....	76
D.	ACCÈS PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIÈRES .....	79
1.	<i>Analyse de l'accès public aux informations foncières</i> .....	79
2.	<i>Complétude des Informations Foncières-IGF 16</i> .....	80
3.	<i>Fiabilité des informations foncières- IGF 17</i> .....	85
4.	<i>Rentabilité et soutenabilité financière- IGF 18</i> .....	86
	RESOLUTION DES LITIGES ET GESTION DES CONFLITS .....	89
1.	<i>Analyse de la résolution des litiges et la gestion des conflits</i> .....	89
2.	<i>Attribution des responsabilités- IGF 20</i> .....	89
3.	<i>conflits en attente de résolution- IGF 21</i> .....	90
4.	<i>Conclusions et Recommandations prioritaires</i> .....	91
<b>IV.</b>	<b>FEMMES ET GOUVERNANCE FONCIERE</b> .....	<b>94</b>
A.	LES DROITS FONCIERS DES FEMMES AU REGARD DE LA CHARIA .....	95
B.	IMPACTS DES LEGISLATIONS SUR LE STATUT FONCIER DES FEMMES : .....	96
C.	LE STATUT FONCIER DES FEMMES ET LA NOUVELLE LEGISLATION FONCIERE .....	97
D.	LES PRATIQUES FONCIERES A L'EGARD DES FEMMES .....	98
E.	CONTRAINTES MAJEURES POUR L'ACCES DES FEMMES A LA TERRE .....	99
	PERSPECTIVES NOUVELLES POUR LES FEMMES .....	99
	CONCLUSION & RECOMMANDATIONS : .....	100
<b>V.</b>	<b>GRANDES QUESTIONS DE POLITIQUE FONCIERE ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES</b> .....	<b>102</b>
A.	RESULTATS ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES .....	102
B.	AUTRES RESULTATS ET RECOMMANDATIONS PAR THEME .....	104
1.	<i>Cadre légal et institutionnel</i> .....	104
2.	<i>Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière</i> .....	105
3.	<i>Gestion des terres publiques</i> .....	107
4.	<i>Accès public aux informations foncières</i> .....	108
5.	<i>Résolution des litiges et gestion des conflits</i> .....	109
6.	<i>Femmes et gouvernance foncière</i> .....	111
C.	PROCHAINES ETAPES .....	112
<b>ANNEXES</b>	.....	<b>113</b>
A.	TABLEAU DE BORD SUR L'ETAT DES LIEUX DES INDICATEURS ET DIMENSIONS .....	114
B.	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI .....	118
C.	LES PRINCIPALES REFERENCES EN DROIT FONCIER MAURITANIEN .....	129

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : STATISTIQUES DE BASE SUR LA MAURITANIE .....	27
TABLEAU 2 : TYPES DE TENURE FONCIERE ET ESTIMATION DES SUPERFICIES .....	32
TABLEAU 3: CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL .....	50
TABLEAU 4: PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL, GESTION DES TERRES ET FISCALITE FONCIERE ..	63
TABLEAU 5 : GESTION DES TERRES PUBLIQUES .....	72
TABLEAU 6: ACCES PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIERES.....	79
TABLEAU 7: RESOLUTION DES LITIGES ET GESTION DES CONFLITS.....	89

## LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : PANELISTES AU SIEGE DE LA BANQUE MONDIALE A NOUAKCHOTT .....	24
---	----

## SIGLES ET ACRONYMES

ADU	Agence de développement urbain
ATGE	Acquisition de terres à grande échelle
CAGF	Cadre d'analyse de la gouvernance foncière
DGDPE	Direction Générale des domaines et du patrimoine de l'Etat
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIG	Fédération Internationale des Géomètres
IGF	Indicateur de gouvernance foncière
IGFo	Indicateur de gouvernance forestière
GM	Gouvernement de la Mauritanie
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
MARC	Mode alternatif de résolution des conflits
MDPMEDD	Ministère délégué auprès du PM chargé de l'environnement et du développement durable
MHUAT	Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
ONG	Organisation non gouvernementale
PDU	Programme de développement urbain
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
SDAU	Schéma directeur d'Aménagement et d'urbanisme
SIF	Système d'informations foncières
SNAT	Schéma national d'Aménagement du Territoire
TDR	Termes de référence
TF	Titre foncier
TGPE	Tableau Général des Propriétés de l'Etat
TIC	Technologies de l'information et de la communication

## RESUME EXECUTIF

### Introduction au cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF)

Le Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF) est un outil de diagnostic permettant d'évaluer le cadre juridique, les politiques et les pratiques en matière de gestion foncière et d'utilisation des terres. Ce cadre conceptuel a été élaboré par la Banque mondiale depuis 2008 dans le cadre d'un partenariat avec la FAO, ONU-Habitat, le FIDA, l'IFPRI, l'Union africaine et des agences de développement bilatérales, comme outil de diagnostic permettant d'évaluer le statut de la gouvernance foncière d'un pays. La méthodologie du CAGF s'appuie sur une vision intégrale des principaux thèmes de la gouvernance foncière qui font souvent l'objet d'un traitement sectoriel. Elle a été appliquée dans plus de 30 pays dans le monde. Ce travail a pour vocation d'être une contribution de référence indépendante, basée sur les textes légaux, des données et études disponibles, et destinée à tous les acteurs du développement (publics et privés), afin de contribuer à l'élaboration des politiques et des interventions dans le secteur du foncier.

Le processus du CAGF s'articule autour d'un cadre d'analyse constitué de 21 indicateurs de gouvernance foncière repartis en 5 grandes rubriques : (i) cadre juridique et institutionnel ; (ii) planification de l'utilisation des sols et fiscalité ; (iii) gestion des terres publiques ; (iv) accès public aux informations foncières ; et, (v) résolution des litiges et gestions des conflits. Chaque indicateur est divisé en 3 ou 4 dimensions auxquelles sont attribuées des notations par des panels d'experts sur la base de réponses pré-codifiées (sur une échelle de A à D) selon une grille qui s'appuie sur l'expérience internationale en matière foncière.

Des spécialistes mauritaniens indépendants, reconnus pour leur expertise et ayant une grande expérience des questions foncières, ont été recrutés dans les différents domaines d'investigations retenus. Le processus a suivi les principales étapes suivantes :

- la revue des données existantes par les experts nationaux en collaboration étroite avec le coordinateur national ; les rapports d'expertise servant de documents de base aux panélistes ;
- l'organisation de 7 panels composés d'experts a permis d'évaluer tous les indicateurs et les dimensions contenues dans chaque indicateur avec un

système de notation conforme au Manuel de procédures de la Banque Mondiale. Ceci permet d'établir un consensus entre les experts et de définir des actions prioritaires.

- l'organisation d'un atelier national de validation pour assurer le partage et la validation technique des résultats du processus d'analyse de la gouvernance foncière avec l'ensemble des partenaires au développement s'intéressant à cette problématique.

Loin de toute prétention de pousser pour une réforme foncière radicale, le cadre de référence et les orientations de politiques foncières proposées visent à mettre à la disposition de l'Etat, de la société civile et des partenaires au développement, des approches et outils appropriés, leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières nationales adaptées à leurs réalités nationales, orientées vers la réalisation efficace des aspirations de croissance économique et de réduction de la pauvreté.

### **Principaux résultats d'analyse**

Pour les experts et les participants à l'atelier de validation, des politiques foncières adaptées et mises en œuvre de manière effective constituent pour la Mauritanie, un préalable pour la préservation et la consolidation de la paix dans le pays, la réalisation efficace des objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, ainsi que pour la gestion efficace des ressources naturelles, particulièrement la terre en irrigué, pluvial, oasien et urbain.

L'état des lieux de la gouvernance foncière en Mauritanie démontre que les questions ci-après sont perçues comme les principaux problèmes fonciers prioritaires :

- L'absence de politiques foncières, l'inadaptation des textes existants et la pluralité des instances de décision en matière foncière. Le manque de réflexion d'ensemble approfondie et de vision stratégique de long terme sur la problématique foncière n'a pas permis d'entreprendre les réformes nécessaires, pouvant apporter des réponses appropriées aux grands défis du développement du pays. Les politiques et législations existantes ainsi que les réajustements opérés n'ont pas permis jusque-là d'inverser les tendances spéculatives du marché foncier et de promouvoir la gouvernance foncière. L'atelier a recommandé que toutes les parties prenantes soient impliquées dans toutes les étapes du développement et de la mise en œuvre d'une future



politique foncière. Il a en outre été recommandé que les résultats de ce diagnostic soient diffusés à une large échelle.

- La prédominance de la centralisation dans la gestion foncière et le manque de participation. Tout en reconnaissant la responsabilité et la légitimité de l'Etat à assurer la formulation des politiques foncières, nous considérons que celles-ci ne peuvent être efficaces que si elles sont formulées de manière participative, avec l'implication effective et appropriée de l'ensemble des autres acteurs non étatiques, notamment la société civile, les organisations paysannes, les autorités traditionnelles, les femmes et le secteur privé. En outre, les objectifs des politiques foncières ne devraient pas être confinés uniquement dans une perspective économique et fiscale : les objectifs des politiques foncières doivent inclure les préoccupations écologiques, sociales et culturelles qui, généralement, préoccupent davantage les acteurs fonciers les plus vulnérables. Le secteur institutionnel reste marqué par la marginalisation des acteurs locaux. On constate une précarité des droits fonciers coutumiers.
- Insuffisance d'une information continue, valide et fiable sur les questions foncières, notamment sur les données géo-spatiales requises pour la formulation de la politique, sur l'administration des terres et sur la surveillance des progrès de ces processus.

Cette étude diagnostique a mis en évidence la nécessité pour la Mauritanie de disposer de mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre de ses politiques et législations foncières. Sans de tels outils, il est difficile de tirer des enseignements pertinents à partir des expériences réalisées, et d'éviter de répéter les erreurs commises dans le passé. A ce titre, il serait judicieux que les nouveaux investissements dans les domaines irrigués (aussi bien au niveau de la Vallée du Fleuve Sénégal qu'en milieu oasien) en tiennent compte.

Dans le contexte de forte croissance et de transformations rapides, le foncier est un enjeu considérable. L'Etat Mauritanien doit inscrire la bonne gouvernance foncière dans ses priorités tout en facilitant l'accès à la terre aux populations les plus faibles et les plus vulnérables.

## **Principaux résultats par thème d'investigation**

Les principaux résultats de l'étude, traitant des grandes rubriques de la gouvernance foncière sont présentées ci-dessous : Il s'agit : 1) du Cadre Juridique et Institutionnel qui constitue l'ossature de la Gouvernance Foncière ; 2) de la Planification et de l'Utilisation des Sols, en relation avec la fiscalité ; 3) de l'identification et la gestion transparente des terres publiques ; 4) de l'Accès Public aux Informations Foncières ; 5) de la Gestion des Conflits fonciers. Enfin, le thème relatif à l'accès des femmes aux ressources foncières est traité à la fin de ce chapitre.

### **Le Cadre Juridique Et Institutionnel**

La gestion foncière et domaniale est régie par de multiples textes, de même que celle des autres ressources naturelles telles que l'eau, les forêts, les mines, les pâturages, etc. La constitution de la Mauritanie garantit le respect de la propriété privée, à travers un ensemble de dispositions dont l'attachement aux principes énoncés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948. Elle consacre le respect de la propriété en général, notamment en garantissant la liberté du commerce et de l'industrie (art. 10) et en limitant l'exercice du droit de propriété, à la seule condition que le développement économique le nécessite (art. 15). Le régime de la propriété foncière est fixé par l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 qui avait pour objectif de répondre aux impératifs inhérents au contexte de l'époque. Cette disposition a été supprimée par une circulaire, puis par le décret de 1990, et le décret de 2000.

Les experts nationaux considèrent que le système de tenure foncière a besoin d'être revu. L'exigence de revisiter les questions foncières s'impose dans le cadre de nouveaux investissements dans le domaine de l'agriculture.

En ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel, on note que le système foncier mauritanien est confronté à des défis importants liés à la diversité des référentiels juridiques et socioculturels du pays.

Il subsiste toujours un malentendu entre les collectivités ou communautés traditionnelles et l'Etat à propos de la propriété de la majorité des terres. La dualité du droit dans les faits a pour conséquence, entre autres, de rendre plus ou moins confus les mécanismes et procédures de gestion des terres publiques. Les règles

éditées en matière de gestion du domaine de l'Etat sont généralement claires, mais leur application fait souvent défaut.

La tenure foncière de la plupart des groupes de la société traditionnelle en zone rurale n'est pas reconnue formellement par la loi car seuls les groupes socioprofessionnels sont reconnus. Les communautés villageoises peuvent théoriquement accéder à une représentation légale en vertu de la loi foncière ou de la loi sur la décentralisation ou encore celles relatives aux organisations de la société civile.

Enfin, la gestion des affaires foncières est une mission publique diffuse relevant de plusieurs départements ministériels entre lesquels il n'existe pas de véritables relations fonctionnelles de coordination. La dispersion des structures chargées de la gestion foncière et la multitude d'instruments de conservation et d'inscription des titres et de suivi des dossiers de régularisation, rendent inefficaces les procédures administratives de gestion du foncier, en particulier en zone rurale.

### **Principales recommandations pour améliorer le Cadre Juridique et Institutionnel :**

- Définir une politique foncière qui tienne compte des impératifs de développement tout en prenant en considération les intérêts de tous les acteurs dans un esprit de consensus par la tenue de Journées de concertation sous l'égide de la Direction des Domaines et du Patrimoine de l'Etat ;
- Collecter et vulgariser les textes relatifs au foncier, purger les droits par une campagne nationale de vulgarisation qui doit toucher tous les citoyens (utilisations des médias). Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC) devra en être la structure responsable ;
- Déconcentrer et décentraliser les compétences de gestion en matière foncière par l'adoption de nouveaux textes pour favoriser l'accès des informations foncières aux populations ;

- Renforcer la sécurité des groupes sociaux vulnérables (femmes, couches marginalisées) par des mécanismes basés sur la discrimination positive. La nouvelle institution Tadamoun<sup>1</sup> pourrait être mise à contribution ;
- Promulguer les lois régissant le statut des aménagements irrigués (particulièrement dans la vallée du fleuve et en milieu oasien);

### **Planification de l'Utilisation du Sol, Fiscalité**

Le régime foncier en vigueur rend difficile la distinction entre le domaine des particuliers de celui de l'Etat, rendant également difficile la délimitation des terres publiques pour soumettre leur utilisation à une planification rigoureuse.

Plusieurs facteurs rendent encore difficile l'adoption d'une fiscalité foncière cohérente, notamment l'absence d'une cartographie de base pour les principales villes en vue d'identifier le répertoire des contribuables de l'impôt foncier. Si en zone urbaine (Nouakchott et Nouadhibou principalement), l'effort de collecte de l'impôt foncier s'améliore d'année en année (taux souvent supérieur à 50%), il n'en va pas de même dans les zones rurales où il reste inférieur à 30%.

On note des difficultés liées à la non mutation de titres fonciers ou de droits réels qui sont cédés ou vendus à d'autres particuliers. Ceux-ci se limitent très souvent à l'acte de vente, qui ne traduit qu'une transaction financière, sans que cela soit inscrit dans le registre de la conservation foncière. Dans la majorité des cas, les populations ne connaissent pas les procédures à suivre pour enregistrer ou procéder à la mutation de leur titre de propriété.

### **Recommandations :**

- L'Etat doit mieux affiner sa politique d'occupation des sols en instituant un cadre juridique et technique fiable pour mieux organiser ce secteur. Une meilleure approche dans l'organisation de ce secteur est une garantie pour rendre la fiscalité plus productive et impulser le développement de manière générale du secteur foncier.
- Formuler une politique foncière en organisant des assises nationales du foncier, en y associant toutes les parties prenantes.

---

➤ 1 l'Agence Nationale Tadamoun pour la Lutte contre les Séquelles de l'Esclavage, l'Insertion et la Lutte contre la Pauvreté

- Redéfinir les responsabilités en matière de gestion foncière en évitant toute confusion entre les fonctions de formulation, d'exécution et d'arbitrage des conflits.

## **Gestion Des Terres Publiques**

Comme déjà indiqué, la gestion des terres publiques est mal maîtrisée en raison de la préexistence d'un droit coutumier fondé sur la *charia* dont se prévalent les communautés privées villageoises, tribales ou claniques. En dehors de quelques zones titrées avant l'indépendance (essentiellement le Trarza et la baie de Nouadhibou), il n'existe pas d'inventaire de terres publiques.

Les pouvoirs de gestion des terres de l'Etat ont longtemps été confiés aux walis et aux Hakems qui pouvaient attribuer des superficies en zone rurale et des concessions en zone urbaine. Un décret de 2010 a enlevé aux autorités territoriales ce pouvoir pour le confier sans aucune forme d'ambiguïté au Ministre des Finances et au Conseil des Ministres.

De nombreuses difficultés liées au foncier ont pour origine l'absence d'un inventaire des terres appartenant à l'Etat lui permettant de savoir de quel marge de manoeuvre il dispose pour faire de la terre un facteur de développement.

### **Recommandations :**

- Accélérer l'individualisation des terres collectives, en favorisant les mécanismes de dialogue et de concertation. Cette action devra conduire nécessairement à la révision de la législation de manière à prendre en compte tous les types de terres collectives et à bien cerner les catégories d'ayant-droits. Elle pourrait être initiée à partir de la médiatisation et de la sensibilisation au processus d'individualisation qui sera assurée par la Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat (DGDPE). Le suivi de cette activité pourra se faire à travers la mesure du nombre d'opérations de sensibilisation effectuées.
- Cartographier, inventorier les terres publiques et favoriser l'immatriculation des terres. Cette activité devra renforcer le niveau de maîtrise des propriétés de l'Etat et favoriser l'insertion du foncier dans les circuits économiques par l'extension des titres fonciers-mères existants. Elle nécessite au préalable

l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de cartographie dont se chargera la direction de la cartographie et de l'information géographique (DCIG). Le suivi de cette activité sera assuré par le nombre de cartes d'inventaire qui sera réalisé.

- Créer un marché foncier formel pour éviter les spéculations foncières et renflouer les caisses de l'Etat. Cette action sera lancée à partir de l'adoption d'un texte réglementaire qui encadre le marché foncier légal. La DGDPE mettra en œuvre cette activité et s'assurera de sa bonne exécution à travers le respect de ce texte et la fonctionnalité effective de ce marché officiel.

### **Accès Public Aux Informations Foncières**

L'accès public à l'information foncière devient de plus en plus une nécessité pour la plupart des citoyens tant dans le souci de renforcer leur insertion urbaine par l'acquisition de propriétés foncières urbaines que celui de conforter leurs droits pour l'exploitation durable de terres agricoles.

La Mauritanie a adopté une législation foncière basée sur la délivrance de « titres fonciers » un choix qui privilégie l'existence d'un cadastre qui permet de localiser les parcelles les unes par rapport aux autres et évite la délivrance de plusieurs titres pour le même terrain à des propriétaires différents par exemple.

En matière d'enregistrement et de conservation des propriétés, les difficultés les plus importantes résident dans la faiblesse des données topographiques et de supports cartographiques. Les plans qui existent sont peu fiables et la couverture topographique du pays est encore faible. Le système cadastral existant est à l'état embryonnaire. Les points géodésiques sont peu nombreux et ne couvrent pas la totalité du territoire.

Ce sont les registres de gestion qui tiennent lieu d'outil cadastral, dans la mesure où ni les plans parcellaires, ni les informations « littérales » ne sont complètes et directement accessibles au public. Ces registres qui évitent de manipuler les fonds de dossiers, servent en réalité essentiellement au suivi du paiement et depuis peu, aux mutations concernant la propriété. Cette absence de cadastre sécurisé renforce les difficultés de gestion foncière.

Les procédures de paiements des droits fonciers sont actuellement morcelées entre plusieurs services. Cette situation oblige l'utilisateur à entreprendre des démarches successives de paiement. Il est donc important de mettre en place une formalité

unique pour le paiement de tous les droits (enregistrement et taxe de publicité foncière), une sorte de « guichet unique » pour l'utilisateur qui faciliteront ses démarches auprès de l'administration.

En plus, l'accompagnement des communautés et les personnes privées pour l'enregistrement de leurs terres est important. Les procédures de recours devraient être déconcentrées au niveau des tribunaux de Moughataa en ce qui concerne le recours en contestation de domaniaité qui relève actuellement de la compétence des tribunaux régionaux.

### **Recommandations**

- Doter les principales agglomérations d'un cadastre en privilégiant Nouakchott et Nouadhibou et évoluer rapidement vers un cadastral national : cette action devra être lancée à partir de la disponibilité d'une couverture aérienne et de la mise à jour des plans existants. Elle sera portée par les MF et MHUAT et sa mise en œuvre pourra être suivie à travers la prise de décision effective de mise en application de cette recommandation.
- Fixer les limites des grandes agglomérations et les doter de plans topographique et cartographique qui couvrent la totalité de leurs espaces en luttant contre l'extension horizontale des villes : cette action sera initiée à partir de l'actualisation des textes qui fixent les limites territoriales des agglomérations et leur dotation en plans cartographiques et topographiques à jour. Le MIDEK et le MHUAT devront se concerter pour la réalisation de cette activité qui pourra être suivie par la matérialisation effective des limites des agglomérations en référence à un texte réglementaire et l'existence des plans topographiques et cartographiques qui couvrent la totalité du territoire des agglomérations.
- Doter les services des domaines du pouvoir de poursuivre les personnes coupables de falsification et d'usage frauduleux de documents liés au foncier : cette mesure sera initiée par l'adoption d'un texte législatif donnant compétence aux services des domaines (Ministère des Finances) pour poursuivre les fraudeurs. Les progrès dans la réalisation de cette activité seront mesurés par l'adoption et l'application du texte.

## Résolution des litiges et gestions des conflits

La Mauritanie connaît une multitude de conflits fonciers à cause de l'importance que revêt désormais la terre aux yeux des citoyens. Le mouvement des populations à la recherche de nouveaux espaces moins hostiles a eu pour conséquence de faire naître de nombreux conflits en milieu rural alors qu'en milieu urbain, ils naissent du combat pour une meilleure insertion urbaine et sont pour la plupart la conséquence des dysfonctionnements au niveau de l'affectation et de l'identification des lots.

Il existe un système judiciaire de résolution des conflits fonciers formé par les chambres civiles des tribunaux régionaux et les tribunaux de Moughataa. Ces juridictions traitent des litiges sur des terrains faisant l'objet d'un titre tandis que les chambres administratives examinent les recours pour excès de pouvoir. Les juridictions sont en général accessibles aux plaignants.

L'analyse a constaté que les tribunaux coutumiers transformés en juridictions modernes sont très accessibles et les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues, la charia stipulant que l'accord des parties est « seyidou al ahkami » ou « le meilleur des jugements ». Le système public de résolution des conflits est si débordé qu'il trouve une aubaine à apprécier et à transcrire les accords amiables.

Parmi les conflits fonciers qui subsistent encore en Mauritanie, certains ont des connotations fortes qui en font une source d'instabilité politique et sociale pour le pays. Pour cette raison, ils requièrent une solution rapide de la part des pouvoirs publics mauritaniens pour garantir une paix et une cohésion sociale durables.

### Recommandations formulées :

- Réviser tous les textes régissant le système foncier (aussi bien rural qu'urbain) en vue de la consolidation de l'unité nationale et du renforcement de la cohésion sociale. Cette action sera lancée à partir de l'organisation par le MIDEF des États généraux sur la question foncière; la tenue effective de ces états généraux pourra constituer un indicateur de progrès dans l'atteinte de cet objectif.
- Valoriser le rôle des mécanismes de gestion alternative des conflits. Il s'agira en premier lieu de promulguer et de vulgariser des textes en la matière. C'est



une responsabilité qui incombe au MIDEDEC qui devra veiller à l'application de ces textes.

- Encourager la prise en compte du rôle des acteurs locaux dans la résolution des conflits et en particulier le rôle des femmes dans l'arbitrage et la résolution à l'amiable. Ce souci prendra forme à partir de l'identification et du renforcement des capacités des acteurs locaux capables de trancher des litiges et de proposer des solutions consensuelles. Il est de la responsabilité du MIDEDEC de prospecter dans cette direction en veillant notamment à l'implication effective des femmes et des jeunes.

### **Femmes Et Gouvernance Foncière**

Les droits des femmes sont reconnus dans le système formel aussi bien en zone urbaine, qu'en zone rurale. La charia en vigueur et qui compte comme étant un droit formel reconnaît bien en théorie le droit des femmes à posséder la terre. Bien entendu, la pratique est tout autre en zone rurale notamment, car la plupart des communautés privent les femmes de l'héritage terrien pour éviter à la propriété familiale de tomber entre les mains de personnes étrangères au groupe par voie de succession. La loi moderne ou dictée par l'Etat reconnaît bien le droit des femmes à posséder la terre.

Le constat est que de nombreuses femmes possèdent des biens fonciers aussi bien dans les villes que dans les campagnes, même si elles accèdent rarement à la propriété par voie successorale. On note aussi une légère amélioration dans la situation de la femme pour son accès à la terre à travers notamment l'exploitation des périmètres irrigués.

La sous-représentation des femmes dans les sphères de décisions au niveau national et local est un handicap majeur pour elles. En plus, l'écrasante majorité des femmes ignorent les lois et textes régissant le foncier.

La rapide urbanisation de la Mauritanie et son ouverture sur le monde ont accéléré le mouvement d'émancipation des femmes dont l'action est de plus en plus visible. Cela est d'autant vrai en milieu urbain, où le poids de la société traditionnelle se réduit et où les occasions d'insertion dans divers réseaux se multiplient. La proportion de femmes chefs de ménages s'accroît en ville et les situations de recherche d'indépendance ou de simple survie sont désormais très courantes.

**Recommandations :**

- Permettre un accès égal au droit de propriété aux hommes et aux femmes tant en milieu urbain qu'un milieu rural ;
- Faire appliquer toutes les dispositions légales et réglementaires en matière d'accès à la propriété foncière ;
- Soutenir les initiatives féminines en matière foncière ;
- Promouvoir l'accès de la femme au foncier en particulier quand elle met en valeur la terre ;

**Prochaines étapes**

A la suite de la validation technique des résultats du CAGF (Nouakchott les 12 et 13 juin), un atelier de restitution des conclusions et recommandations sera organisé à l'intention des décideurs politiques. L'atelier a formulé des recommandations pratiques et planifiées sous forme de plan d'actions qui s'articule autour des tâches suivantes :

- La BM dans le cadre de son dialogue avec le gouvernement doit transmettre les conclusions de l'atelier aux Ministères des finances et MAED ;
- Constituer à partir de l'équipe des experts CAGF une cellule de veille pour partager avec les participants le rapport de l'atelier et de les informer dans les trois mois de l'état d'avancement du processus ;
- Mise en place d'un groupe de travail de suivi des recommandations du CAGF Mauritanie, présidé par le DG de la Direction générale des domaines et patrimoine de l'Etat.

## **I. INTRODUCTION : GOUVERNANCE FONCIERE ET DEVELOPPEMENT**

Les questions foncières sont aujourd'hui au centre des enjeux du processus de développement eu égard aux pressions croissantes sur les terres, à l'expansion urbaine incontrôlée, aux besoins d'investissement à grande échelle et à la lutte contre la pauvreté. Il apparaît clairement aujourd'hui que les systèmes d'administration foncière, qu'ils soient traditionnels ou modernes, n'apportent pas toujours aux citoyens les solutions appropriées, dans un contexte nouveau caractérisé par des mutations profondes. De ce constat découle la nécessité de procéder à un état des lieux impartial de la situation foncière pour mieux contribuer au développement durable du pays.

En Mauritanie, comme dans la plupart des pays du Sahel, la terre constitue l'une des principales ressources.

La disponibilité et l'accès à la terre, la sécurité foncière et une gestion foncière transparente constituent des leviers essentiels du développement. La transparence dans la gestion des questions foncières joue un rôle déterminant dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une économie durable. Une gouvernance foncière faible peut conduire à une exploitation non-appropriée de la terre et constituer un obstacle majeur à la création de richesses pour l'ensemble de la société. En d'autres termes, une bonne gouvernance foncière constitue un élément essentiel de la bonne gouvernance de la société dans son ensemble.

### **A. GOUVERNANCE FONCIERE ET INVESTISSEMENTS**

Les questions foncières sont aujourd'hui au centre des enjeux des investissements dans les domaines de l'agriculture, secteur vital pour la réalisation de la sécurité alimentaire en Mauritanie. Les panelistes et les experts de cette étude sont tous d'accord sur le fait que la Mauritanie dispose de ressources suffisantes en terres agricoles et en eaux pour satisfaire l'ensemble de ses besoins alimentaires. C'est aussi un fait accepté par tous que beaucoup d'investissements ont été consacrés à l'agriculture au cours des trente dernières années sans pourtant arriver aux objectifs escomptés. Malgré les ressources et les investissements consentis à ce jour, l'impact sur la sécurité alimentaire et le développement durable de l'agriculture (irrigué, oasien ou pluvial) demeurent très limités. Une des contraintes les plus importantes identifiée par les spécialistes est liée à la gouvernance foncière. La mise en place d'une bonne gouvernance foncière et des investissements respectueux des droits locaux et des communautés les plus vulnérables dans les secteurs ruraux et urbains constitue une des clefs pour parvenir au développement durable souhaité par l'Etat et ses partenaires. Un des grands enjeux est de trouver un équilibre entre le besoin important d'investissements pour le développement rural et agricole et le respect des droits locaux d'accès, d'usage et de gestion du foncier. Comment prendre en compte des droits légitimes, peu ou pas régis par le droit étatique, tout en assurant une sécurité juridique aux investissements nationaux et étrangers ?

Il a été mis en évidence au cours des discussions des panelistes qu'une meilleure administration et une transparence dans la gestion des titres de propriété terrienne seraient le point de départ d'une augmentation de la productivité agricole et un jalon essentiel pour la lutte contre la pauvreté.

En Mauritanie, plus du tiers des terres rurales agricoles ne sont pas enregistrées. Ceci est dû à plusieurs facteurs, incluant notamment la faiblesse des techniques de cartographie et des systèmes d'administration foncière désuets. Les conséquences d'une telle situation sont multiples :

- Conflits fonciers récurrents ;
- L'absence d'attribution de titres ou de contestations répétées de propriété officiels serait un obstacle majeur à l'investissement (systèmes d'irrigation à grande échelle pour des cultures de rente, mécanisation aussi bien au niveau de la vallée du fleuve que dans les oasis) ;
- Les agriculteurs n'ont parfois pas de certitudes quant à la possibilité d'exploiter leurs terres sur le long terme ;
- Le flou juridique entourant l'essentiel des terres cultivables offre un terrain propice à la corruption et parfois aux expropriations.

Parallèlement, on constate que le phénomène des transactions foncières en Mauritanie s'est fortement amplifié au cours des deux dernières décennies. Cependant, le marché foncier reste difficile à quantifier du fait de sa forte opacité.

En Mauritanie, la terre est de plus en plus largement contrôlée par l'Etat. Les régimes de gestion locale des ressources, privés ou collectifs (droit coutumier) sont parfois en conflit avec le droit foncier national. Le régime foncier joue un rôle clé dans le développement ou la régulation du phénomène des transactions foncières. On remarque que la société civile et la population locale sont peu représentées dans les négociations de transactions foncières, ce qui peut conduire à des problèmes de corruption et de conflits. Cependant, la société civile fait de plus en plus entendre sa voix.

Les récentes hausses des prix des produits agricoles et les crises alimentaires consécutives qui ont suivi ont déclenché un regain d'intérêt pour la production agricole et la sécurité alimentaire, à la fois par des pays fortement importateurs de denrées agricoles, et par des investisseurs financiers soucieux de trouver de nouveaux placements après les récentes crises financières.

Dans ce contexte, les terres agricoles de la Mauritanie, jadis négligées par les investisseurs, sont devenues source de convoitise. Les acheteurs, aussi bien des investisseurs privés que le gouvernement, peuvent désormais réaliser des opérations sur le foncier agricole à une échelle dépassant régulièrement plusieurs milliers d'hectares. Les nouveaux enjeux portés par l'agriculture se matérialisent donc par l'émergence à grande échelle du phénomène des transactions foncières. Ce

mouvement prend une telle ampleur qu'il est important que l'Etat, la société civile et les partenaires au développement lui accordent une attention toute particulière.

Les principales zones visées par les investissements agricoles présentent des caractéristiques communes, telles que des conditions pédoclimatiques intéressantes pour la production agricole, la proximité de ressources en eau permettant l'irrigation, la proximité d'infrastructures d'exportation et des structures foncières adaptées, c'est-à-dire, facilement transférables, un prix du foncier peu élevé et des parcelles jointives.

L'application du Cadre d'Analyse de Gouvernance Foncière (CAGF) met en exergue un outil de diagnostic qui a été utilisé en Mauritanie à la proposition de la Banque Mondiale qui a initié des exercices similaires dans plusieurs pays de la sous-région. Cette première étude systématique du CAGF en Mauritanie met en évidence l'importance d'une bonne gouvernance pour atteindre les objectifs du développement.

Le rapport qui suit donne un aperçu général du processus et de la méthodologie suivis, des informations relatives au contexte général du pays, une évaluation de la gouvernance des terres et de l'analyse des politiques foncières en vigueur, et, enfin, des recommandations et des conclusions.

Ce rapport a pour vocation d'être une contribution de référence indépendante, basée sur les faits et les textes et destinée à tous les acteurs au développement (publics et privés) afin de les guider dans l'élaboration des politiques et des interventions dans le secteur foncier qui pourraient contribuer de façon efficace au développement économique et social du pays.

A travers ce processus de diagnostic incluant une expertise nationale avérée, il s'agit pour les initiateurs de ce travail de favoriser un consensus progressif sur: i) les problèmes fonciers majeurs; ii) l'état des lieux de la situation foncière actuelle en vue d'élaboration et de la mise en œuvre de politiques foncières qui accompagnent les stratégies de développement ; iii) les leçons et enseignements que l'on peut tirer de ces expériences, ainsi que les bonnes pratiques nationales ou locales qui méritent d'être partagées.

Les résultats de l'ensemble des débats permettront d'enrichir le processus d'élaboration, d'un cadre de référence et d'orientations sur les politiques foncières en Mauritanie.

## **B. STRUCTURE DU RAPPORT**

Le présent rapport s'articule autour de cinq principaux chapitres couvrant les grands sous-thèmes de la Gouvernance Foncière. Le chapitre I est constitué du résumé exécutif du rapport. Le chapitre II présente l'introduction et la méthodologie suivie. Les données de base relatives au contexte de la Mauritanie sont traitées au chapitre III. Le chapitre IV renferme les principaux résultats de l'étude, traitant successivement : du cadre juridique et institutionnel qui constitue l'ossature de la gouvernance foncière ; de la planification et de l'utilisation des Sols, en relation avec la fiscalité ; de l'identification et la gestion transparente des terres publiques ; de l'accès public aux informations foncières ; de la gestion des conflits fonciers ; et enfin de la question des femmes et de la gouvernance foncière. Le chapitre V présente un résumé des principales conclusions ainsi que des contributions préliminaires en guise de recommandations ; ainsi qu'une feuille de route pour les étapes ultérieures.

## **C. APPLICATION DU CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE DU CAGF EN MAURITANIE**

Le manuel de mise en œuvre du Cadre d'Analyse de Gouvernance Foncière a servi de guide à la méthodologie et au processus suivis par l'équipe. Le processus CAGF s'articule autour d'un cadre constitué de 21 indicateurs de gouvernance foncière dans les cinq grands thèmes explicités plus haut. Ces indicateurs sont subdivisés chacun en dimensions auxquelles sont attribuées des notations par des panels d'experts sur la base de réponses pré-codifiées (sur une échelle de A à D) selon une grille qui s'appuie sur l'expérience des divers pays en matière foncière. La mise en œuvre du CAGF dans divers pays montre que l'utilisation de ce cadre cohérent facilite l'échange de bonnes pratiques entre pays.

En Mauritanie, le processus de mise en œuvre du Cadre d'évaluation de la gouvernance foncière a suivi les étapes suivantes :

1. La revue des données secondaires par les experts nationaux en collaboration étroite avec le coordinateur national : celle-ci a permis d'adapter le cadre conceptuel du document principal de la Banque Mondiale au contexte spécifique du pays. Les données recueillies sont consignées dans des rapports d'experts qui ont servi de base d'analyse préliminaire des données des 5 domaines thématiques cités plus haut ;
2. Les rapports d'expertise ont servi de documents de base pour les panelistes ;
3. L'organisation de 7 panels composés d'experts a permis d'évaluer tous les indicateurs et les dimensions contenues dans chaque indicateur avec un système de notation conforme au Manuel de procédure de la Banque Mondiale. Les notes individuelles des experts ainsi que la note consensuelle obtenue à la suite de l'analyse de chaque dimension ont été répertoriées ;

4. Un atelier national de validation a eu lieu à Nouakchott pour une discussion approfondie, le partage des résultats et l'adoption du rapport final.

Dans le souci d'impliquer le gouvernement et d'autres partenaires au développement, les institutions suivantes ont été contactées :

- Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation,
- Ministère du Développement rural,
- Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
- Ministère des finances (Direction générale des domaines et du Patrimoine de l'Etat)
- Direction de l'Urbanisme

### **Travaux des Spécialistes**

Des spécialistes indépendants reconnus pour leur expertise et ayant une grande expérience des questions foncières ont été recrutés dans les 5 domaines d'investigations :

- Cadre Juridique et Institutionnel
- Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière
- Gestion des Terres Publiques
- Accès public aux informations foncières
- Résolution des litiges et gestion des conflits

Après le recrutement des spécialistes, le coordinateur national a tenu plusieurs réunions et discussions pour orienter les recherches.

Malgré les contraintes de temps et les limitations budgétaires, les spécialistes ont entrepris des investigations qui leur ont permis de réunir les informations nécessaires pour la bonne tenue des différents panels.

### **Travaux des Panels**

Les Panels constituent l'une des étapes les plus importantes dans le processus de la mise en œuvre du cadre de l'analyse de la gouvernance foncière. En se référant au manuel de procédure de la banque mondiale, 7 panels ont été organisés avec un minimum de 4 et un maximum de 6 experts ; il s'agit des panels suivants :

- Panel 1 : Tenure foncière
- Panel 2 : Utilisation du sol en zone urbaine
- Panel 3 : Utilisation /Politique foncière en zone rurale
- Panel 4 : Evaluation/Fiscalité
- Panel 5 : Terres publiques
- Panel 6 : Registre/Cadastre
- Panel 7 : Conflits

Ces différents panels ont couvert 21 indicateurs de gouvernance foncière et 80 dimensions avec la participation de 35 experts choisis aussi bien dans les secteurs publics que privés et de la société civile.

Tous les panels ont suivi une procédure standard incluant les étapes suivantes :

- Une présentation du Coordinateur national sur les objectifs de l'évaluation de la gouvernance foncière et les résultats attendus ;
- Un rapport d'investigation élaboré par le spécialiste ;
- Analyse des dimensions et leur notation par les panélistes suivie d'une discussion pour arriver à une note consensuelle ;
- Les travaux des panels sont consignés dans des aide-mémoires faits par les spécialistes.



*Panelistes au Siège de la  
Banque Mondiale à Nouakchott*



La section qui suit présente les données de base et le cadre contextuel de la gouvernance foncière en Mauritanie

## II. DONNEES DE BASE ET CONTEXTE ACTUEL

La Mauritanie est un pays du Sahel très exposé aux aléas climatiques. Son territoire est dès lors soumis à des fluctuations de la production agricole du fait de plusieurs facteurs : une pluviométrie faible et irrégulière, une dégradation des conditions climatiques et une désertification très importante. Les modes de vie prédominants en Mauritanie sont l'agriculture et l'élevage. L'insécurité alimentaire est une préoccupation majeure en Mauritanie.

### A. CADRE GEOGRAPHIQUE

La République Islamique de Mauritanie est située entre le 15<sup>e</sup> et le 27<sup>e</sup> parallèle nord et couvre une superficie de 1 030 700 km<sup>2</sup>. Elle est limitée au nord par le Sahara Occidental et l'Algérie, à l'est par le Mali, au sud par le Mali et le Sénégal et à l'ouest par l'Océan Atlantique. Au centre et au nord du pays, le relief est constitué par les massifs montagneux de l'Assaba, du Tagant et de l'Adrar qui culminent parfois à 800 mètres. A l'exception de la plaine alluviale située sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal, appelée Chemama, large de 10 à 25 kilomètres, le reste du pays est constitué en grande partie d'alignements dunaires. Autres exemples de relief en Mauritanie, les plaines occidentales, profondément ensablées, marquant la fin de l'Azefal et de l'Akchar (Grand Erg de Trarza, qui appartiennent au bassin sénégal-mauritanien et sont bordées au Sud par la Chamama).

Le climat, saharien au nord et sahélien au sud, est généralement chaud et sec. Il est doux en bordure de l'Océan Atlantique et connaît quatre mois de saison de pluie (de juin à septembre).

La côte de la Mauritanie est rocheuse au cap blanc. On y trouve alternativement des zones basses avec du gypse, des pointes rocheuses et des dunes entre le cap blanc et le cap Timeris. Elle est sableuse et rectiligne au Sud de ce dernier. Le plateau continental est très large entre ces deux caps, et particulièrement dans la région du Banc d'Arguin.

### B. LA POPULATION

Le peuplement de la Mauritanie résulte de sa diversité culturelle et de sa position géographique charnière entre le Maghreb au Nord et l'Afrique Occidentale au sud. Cette position en fait une terre de rencontres et d'échanges favorisant le métissage des populations. Le brassage entre Noirs, Berbères et Arabes a donné à la population une vocation à devenir un moule culturel complexe où l'on ne sait plus exactement qui est devenu qui. A travers le temps, ce phénomène a permis aux Mauritaniens de construire un univers culturel et juridique commun où l'on retrouve de multiples empreintes qui ont fait de l'Islam le socle et la justification de leur nécessaire convergence.

La population de la Mauritanie est estimée actuellement à 3.5 millions d'habitants. Son taux de croissance démographique est de 2.3% par an. Sa

superficie est de 1 030 700 km<sup>2</sup>, soit une densité de 3.5 habitants au km<sup>2</sup>, mais la population est concentrée sur une superficie ne représentant qu'un cinquième (1/5) du territoire. L'occupation de l'espace diminue fortement lorsqu'on va vers le nord, du fait de multiples phénomènes dont la désertification, l'attrait qu'exercent les axes routiers centraux sur les populations et l'insécurité qui règne dans les régions du Nord et de l'Est du pays. Les composantes ethnolinguistiques sont au nombre de 4 à savoir les Maures répartis entre Maures Blancs ou Beidanes et Maures Noirs ou Haratines, les Halpularen, les Soninké et les Ouolof<sup>2</sup>.

*Le tableau ci-dessous récapitule les autres données de base*

Population, total (millions)	3,5
Croissance démographique (%)	2,3
Pourcentage de la population urbaine (%)	40
Proportion de la population nomade (%)	5 (en 2009)
Population de la capitale (%)	23
Superficie (km <sup>2</sup> ) (milliers)	1030
Espérance de vie à la naissance (années)	58,5
Taux de lettrisme, jeune femme (% femmes âgées de 15 à 24 ans)	65,3
Prévalence du VIH, total (% de la population âgée de 15 à 49 ans)	1,1
PIB (US\$) (milliards)	4,1
RNB (US\$) (milliards)	4,8
RNB par personne, méthode Atlas (en US\$ actuels)	1151
Nombre de jours pour créer une entreprise	5

 **Types d'utilisation des terres en Mauritanie**

<sup>2</sup> Les rapports numériques entre ces composantes ne sont pas publiés, bien que connus par les services des statistiques.

La Mauritanie est un pays très vaste (1 030 700 km<sup>2</sup>) avec l'une des densités les plus faibles au monde (3.5 habitants /km<sup>2</sup>). Les statistiques faisant état de l'utilisation des terres font défaut.

### L'utilisation des terres à des fins utilitaires

Selon une estimation, la partie favorable à l'agriculture au sens végétal du terme ne couvrirait que 20% du territoire national. L'absence de données fiables oblige à estimer la partie du territoire consacrée à l'agriculture : culture des bas-fonds (8% environ), culture oasisienne (5%), la culture irriguée (2%) et la culture de décrue (5%). L'espace utilisé pour l'élevage extensif, en particulier des dromadaires habitués au désert, peut être estimé à 55% du territoire. Le reste est réparti entre l'habitat, les forêts et les activités industrielles et minières.

### Les terres réservées

L'Etat a des espaces réservés qui sont : (i) les réserves foncières villageoises destinées à couvrir les besoins futurs des communautés en terres cultivables, (ii) les terrains à reboiser qui sont délimités par arrêté des autorités et affectés aux activités de lutte contre la désertification par le reboisement et la fixation mécanique des dunes, (iii) les terrains amodiés en vertu de la réglementation et donnés en bail pour une durée qui peut atteindre 90 ans, et (iv) les zones destinées à la gestion locale collective en vertu des dispositions du Code pastoral qui prévoit la délimitation par le Hakem (Préfet) d'un terrain rural et sa mise à la disposition d'une association locale de gestion des ressources naturelles. L'accès aux dites zones est soumis, par ce mécanisme d'autorisation précaire, à des conditions dérogeant au principe de la communalité des espaces pastoraux.

Si l'Etat a un domaine public, les communautés ont aussi le leur qui comprend : (i) les espaces destinés à l'extension des lieux de sépulture communautaire ou des infrastructures de culte, (ii) le hima ou espace de protection des villages qui a un statut de domanialité public communautaire, (iii) les terres Jowré (des droits de propriétés collectives des groupes lignagers) dans la région du Fouta ou réserves communautaires destinées à prévoir la croissance des besoins de la communauté en terres, (iv) les terrains de jeux tels que *coura (tollé)* ou courses diverses, et (v) les lieux de rassemblement, de forum en cas de débats élargis au sein des communautés villageoises.

## C. CADRE INSTITUTIONNEL

La Mauritanie a accédé à la souveraineté internationale le 28 novembre 1960. Le 10 juillet 1978, l'armée s'est emparée du pouvoir pour gérer le pays sous un régime d'exception dont l'évolution et la pratique ont fortement influencé les rapports entre les ethnies noires et celles des maures. Depuis lors, son histoire politique a été particulièrement marquée par des événements majeurs dont les deux plus

marquants, au plan institutionnel, auront été la création des communes en 1986 et l'adoption par référendum, en 1991, de la première constitution pluraliste de l'histoire du pays. Cette constitution a été modifiée en 2006 dans le sens du renforcement des fondements d'un régime présidentiel alternatif garantissant les libertés individuelles et collectives.

Les dernières élections des députés et des conseils municipaux ont eu lieu en 2006, tandis que celles des sénateurs se sont déroulées en 2007. La même année, les Mauritaniens ont élu pour la première fois, de manière démocratique, un président de la République au suffrage universel direct. Une année plus tard, l'Armée est revenue au pouvoir.

Sur le plan de l'organisation territoriale, la Mauritanie est divisée en : (i) 13 wilayas ou régions qui ne disposent d'aucune forme d'autonomie depuis 1989, (ii) 55 moughataas ou départements également non autonomes et, (iii) 216 communes qui bénéficient d'un statut permettant aux populations de participer à la gestion de leurs propres affaires au niveau local.

### **Le code pastoral mauritanien**

Le code pastoral mauritanien de 2000 (Loi 2000-0444) est une expérience qui mérite une grande attention dans le contexte sahélien marqué par une mutation du secteur de l'élevage due à de profonds changements climatiques, économiques et anthropologiques.

Le code se fixe pour objectif de limiter les effets des conflits entre élevage et agriculture sur la cohésion nationale, en mettant en place de nouveaux mécanismes pour leur résolution. Le code pastoral a transcrit les règles coutumières de gestion collective des ressources naturelles en milieu rural. Il a précisé des concepts juridiques que les juristes de la charia avaient des difficultés à clarifier. Il a défini les concepts d'espace pastoral, de zones de sédentarisation et de mise en défens. Il a précisé les procédures de règlement des litiges naissant de l'usage de l'espace pastoral, d'ouverture et de gestion des fourrières, de conclusion de conventions locales de gestion participative des espaces pastoraux.

Le code a rempli un vide en donnant aux élus municipaux et aux autorités judiciaires locales les pouvoirs nécessaires pour maintenir les conflits entre éleveurs et agriculteurs dans des limites maîtrisables. Les autorités étatiques se limitent à édicter les textes régissant les ressources, à interdire la mise en défens, l'installation de campement ou des troupeaux en déplacement, dans les zones de culture pouvant provoquer des conflits, ou constituer une entrave à la mobilité pastorale, à délimiter les zones interdites à la sédentarisation, etc. Les communes et les associations de gestion des ressources naturelles ou d'éleveurs assument les responsabilités du règlement à l'amiable des litiges entre éleveurs et agriculteurs, d'ouverture des fourrières, de réparation des dégâts causés aux animaux durant leur période de gardiennage dans les fourrières et de conclusion de conventions locales de gestion participative des espaces pastoraux.

Le Code pastoral a deux conséquences sur l'exercice du droit de propriété sur la terre. D'abord, le droit à la mobilité prime sur le droit à la sédentarité, ce qui a des conséquences multiples pouvant faire l'objet de plusieurs extrapolations. De plus, les droits d'accès aux ressources fourragères, hydriques ou de cure salée imposent des servitudes de passage aux propriétaires des terres.

#### D. QUESTIONS FONCIERES

Il s'agit ici de passer en revue et de définir les différents types de tenure foncière existant dans le pays. La tenure foncière signifie ici « *le mode selon lequel la terre est acquise, tenue et transmise.* » Les formes de tenure foncière varient selon le mode d'appropriation coutumière ou moderne du sol :

##### **La tenure foncière coutumière collective dite « traditionnelle ou ancestrale »**

La tenure foncière coutumière ou communautaire résulte, conformément à la *charia*, soit de « *l'ihya* » (vivification par une simple protection ou par mise en culture), soit d'un rachat ou d'une donation. La tenure foncière coutumière peut consister en un droit exclusif portant sur (i) un espace mis en valeur de manière effective et permanente, (ii) un espace de parcours dont les limites sont déterminées par la force de la communauté propriétaire et de l'entente de cette dernière avec les autres communautés voisines, (iii) une réserve de terrains destinée à couvrir les besoins de nouveaux ménages de la communauté.

La tenure coutumière repose sur trois principes essentiels qui sont : (i) l'inaliénabilité absolue des droits sur des terres effectivement mises en valeur, (ii) l'égalité des droits des membres de la communauté en matière d'accès et d'usage des réserves foncières, et (iii) le libre accès aux ressources sur les parcours pastoraux.

Les communautés ont donc des domaines au sein desquels les individus ont des droits qui varient selon la place de chacun dans la hiérarchie sociale. L'individu peut obtenir : (i) soit une parcelle des terres communautaires à cultiver durant toute sa vie, (ii) soit une parcelle de culture derrière barrage qui lui est destinée chaque année, (iii) soit un terrain sur les réserves communautaires qu'il défriche par le feu ou par la hache, constituant ainsi un droit d'appropriation.

Les droits fonciers coutumiers individuels ou collectifs reconnus par le droit positif ou moderne se limitent, selon la réforme de 1983<sup>3</sup> : (i) aux terres immatriculées au nom des individus ou des communautés de toutes catégories, et (ii) aux terres enregistrées par les autorités coloniales au nom des chefs et des notables, pourvu que ces terres aient été mises en valeur de manière continue ou que leur mise en valeur ait laissé des traces évidentes.

---

3 Ordonnance 83127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale

### **La tenure foncière dite moderne**

Hormis les cas précisés au précédent paragraphe, il n'existe aucun droit foncier qui n'ait pour origine un acte régulier consenti par l'Etat sur son domaine propre. En zone urbaine ce droit se transmet selon une procédure ayant pour étape :

- i. l'information du demandeur : lettre d'attribution ou récépissé de demande si le lot proposé est situé en zone d'habitat précaire. Le droit concédé demeure précaire tant que le lot en question n'a pas été mis en valeur.
- ii. Le permis d'occuper est acquis après paiement de ce qui est considéré comme le prix de cession auquel s'ajoutent les frais d'aménagement et de bornages du terrain.
- iii. Le Titre Foncier (TF) est l'acte ultime de transfert de la propriété. Il permet de protéger ce droit de la prescription et constitue une garantie pour les banques.

En zone rurale, le transfert par l'Etat de son domaine privé aux particuliers obéit à la même procédure simplifiée qui passe par :

- iv. La concession rurale provisoire qui donne au bénéficiaire la priorité sur le terrain, pourvu qu'il réalise le programme qu'il a détaillé dans sa demande.
- v. La concession définitive est acquise après réalisation par le concessionnaire provisoire des conditions de mise en valeur figurant à l'acte de concession.
- vi. Le Titre Foncier (TF) est l'acte ultime de transfert de la propriété. Il a la même valeur que le titre foncier en zone urbaine.

### **Les formes de tenure foncière précaire**

La coexistence dans les mentalités de deux systèmes juridiques (droit ancestral et droit dicté par la volonté de l'Etat) engendre de nombreuses formes de tenure foncière précaire à en juger par les lois officielles en vigueur dans le pays. Ces tenures peuvent revêtir les formes suivantes :

- i. prêt de terre qui peut être consenti par une communauté au profit d'une personne ou d'une autre communauté ;
- ii. bail qui consiste à amodier des terrains à des communautés ou à des individus, moyennant une somme exprimée en monnaie ou en céréales ;
- iii. contrat d'affermage traditionnel ou *mouzaraa* qui consiste à autoriser un cultivateur sans terre ou ayant peu de terre par rapport à ses besoins, à cultiver un terrain suivant certaines conditions ;

- iv. l'occupation irrégulière du domaine privé de l'Etat en zone urbaine aussi bien qu'en zone rurale obéit aux mêmes conditions. Elle donne tacitement une sorte de droit de préemption en cas de régularisation ou de restructuration du quartier ;
- v. l'occupation anormale privative du domaine public urbain, routier, ferroviaire ou maritime, accorde à l'occupant des droits, notamment en cas de déguerpissement avant le délai fixé par la convention ou l'autorisation de l'autorité publique.

Le tableau 2 montre les types de tenure foncière et donne une estimation des superficies couvertes par chaque mode de tenure.

**Tableau 2 : Types de Tenure Foncière et estimation des superficies**

Mode	Forme	Condition	Superficie & population
Coutumier (Etre un ayant droit) ;	Communautaire	Mise en valeur effective	85% du territoire national et 90% de la population
	Individuelle	Mise en valeur effective	5% du territoire national et 2% de la population
		Le terrain fait partie des terres communautaires Absence de contestation	
Tenure Foncière moderne en zone urbaine	Individuelle	Lettre d'attribution	2% du territoire national et 35% de la population
	Individuelle	Permis d'occuper	
	Individuelle	Certificat de propriété	Non disponible
	Individuelle	Titre foncier	Non disponible
Tenure foncière moderne en zone rurale	Individuelle	Concession provisoire	1% du territoire national et 0,2% de la population
	Idem	Concession définitive	1% territoire national et 0,1% de la population
	Individuelle ou collective	Certificat de propriété	0% et 0% de la population
Tenure foncière précaire	Prêt	Le prêteur doit être titulaire du droit	Non estimable
	Le bail	Le bailleur doit être titulaire du droit	Non estimable
	Le métayage ou mouzaraa	Conformité aux règles de la charia	3% de la population
	L'occupation irrégulière	La présence effective de l'occupant	4% du territoire national
	Occupation privative domaine public	Autorisation	Non estimable

## E. LE STATUT JURIDIQUE DES TERRES



### Les terres de l'Etat

Les terres de l'Etat sont toutes celles qui ne portent aucune trace de mise en valeur et qui ne sont pas immatriculées. Pour exercer son droit sur une terre, son prétendu propriétaire privé doit prouver qu'elle n'appartient pas à l'Etat. La grande mutation du droit que la réforme de 1983 a introduite consiste à renverser au profit de l'Etat la charge de la preuve de non domanialité, alors que selon l'ancienne loi c'était l'Etat qui devait prouver que la terre lui appartenait puisqu'elle était « vacante et sans maître ».

Les terres de l'Etat se subdivisent en domaine public et en domaine privé :

- i. **le domaine public** est par définition, comme dans tous les pays, imprescriptible, insaisissable et inaliénable. Il se compose entre autre des emprises des infrastructures routières, ferroviaires, hydrauliques, militaires, etc. Le domaine public se subdivise en domaine naturel (cours d'eau, lac, rivage) et en domaine artificiel (routes, voies ferrées, etc.) ;
- ii. **le domaine privé** est constitué par les terres non classées dans le domaine public et dont l'Etat peut disposer comme un propriétaire privé.

### Les terres privées

Les terres privées des particuliers comprennent celles appartenant à des communautés privées dites traditionnelles et appelées jadis « indigènes » par l'administration coloniale et celles des individus.

- i. les terres communautaires sont celles qui ont été mises en valeur de manière collective par une tribu, un clan ou un village. Pour donner un droit réel de propriété, cette mise en valeur doit avoir été entreprise avant l'entrée en vigueur de la loi 60.139 du 2 août 1960 (la première loi portant organisation domaniale après l'indépendance). Mais le droit de propriété sur cette terre est déchu si elle n'a pas été immatriculée ou si elle n'a pas conservé des traces évidentes de mise en valeur. Les droits sur ce genre de terres privées communautaires sont obligatoirement individualisés, à moins que la collectivité concernée ne veuille se transformer en coopérative ;
- ii. les terres privées individuelles sont celles acquises antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi 60.139 du 2 août 1960 ou postérieurement à cette date en vertu d'un acte régulier de concession. L'ordonnance de 1983 dispose que « l'Etat reconnaît et garantit la propriété foncière privée qui doit, conformément à la charia contribuer au développement économique et social du pays ». Le droit de propriété peut donc être exercé par tout individu, sans discrimination. Cependant, la propriété terrienne individuelle est soumise à des restrictions, notamment la possibilité de faire l'objet de réquisition et d'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant une juste

indemnisation et être soumise à des servitudes d'intérêt public (servitude de reculement, de non consolidation, etc.).

### **La constatation des droits des communautés ou des individus**

La loi impose aux communautés et aux individus, en particulier en zone rurale, des obligations exorbitantes pour apporter la preuve de leur droit sur les terres dont ils revendiquent la propriété.

- i. l'enquête sur la mise en valeur antérieure à 1960 est rarement menée alors qu'elle obéit à une procédure simple, mais que les populations ignorent. A la demande des ayant-droits ou à l'initiative de l'autorité territoriale compétente, la commission départementale peut entreprendre une enquête en vue de vérifier la mise en valeur d'un terrain donné. Cette commission est présidée par le Hakem (Préfet) et composée des représentants des populations, des élus locaux et des services techniques locaux. Le demandeur peut être soit une communauté, soit une personne, et si l'enquête aboutit à la conclusion que la terre a été mise en valeur antérieurement à 1960, l'autorité doit alors délivrer un certificat de propriété au demandeur. Il en est de même si la mise en valeur a cessé mais en laissant des traces évidentes.
- ii. La constatation de la mise en valeur après concession provisoire obéit aux mêmes règles et conditions. Après concession provisoire par l'autorité compétente et dans les mêmes conditions que pour la délivrance du certificat de propriété, le demandeur peut obtenir, après constat de mise en valeur dans les délais requis, une concession définitive qui peut être déposée auprès du conservateur national pour la délivrance d'un titre foncier.
- iii. La constatation aux fins de l'immatriculation est encore régie par une réglementation datant de l'époque coloniale et qui demeure en vigueur dans de nombreux pays africains. La procédure d'immatriculation est requise auprès du conservateur national qui peut, soit immatriculer individuellement les terrains, soit procéder à l'immatriculation de toute la zone au nom de l'Etat et morceler le titre collectif. En Mauritanie, les wilayas du Trarza et de Dakhlet Nouadhibou sont les seules à avoir été immatriculées collectivement.
- iv. La constatation de droits de l'occupant irrégulier qui peut, soit bénéficier d'une régularisation (c'est ce que fait l'Etat dans le cadre de sa politique de restructuration des quartiers précaires), soit accepter de déguerpir. Dans ce dernier cas, il doit prendre à ses frais les charges de démolition éventuelles. Il a aussi le droit de récupérer les impenses, à moins que l'Etat ne veuille lui en payer la valeur et récupérer les constructions. C'est la procédure que le droit prévoit et qui s'applique à tous les habitants des quartiers précaires ou « *gazra* ».

## F. L'EVOLUTION DU DROIT FONCIER MAURITANIEN

### ✚ L'historique de la juxtaposition des systèmes fonciers

Dans les pays anciennement colonisés, les systèmes juridiques, en particulier fonciers, se sont juxtaposés tout au long de leur histoire. Ils ont conservé des racines du droit naturel, parfois religieux, qui obéit à des règles imposées par le colonialisme et introduit d'autres règles par désir de faire valoir leur volonté libératrice.

### ✚ Le droit foncier précolonial

En Mauritanie, le droit foncier s'est formé sur fond de culture animiste en conformité avec la *charia* inspirée par le rite malékite comme dans tous les pays musulmans du Maghreb et d'Afrique occidentale. Selon ce rite, l'accès à la propriété terrienne résulte d'un acte simple de vivification ou « *Ihya* » par la seule présence, par la lutte contre les fauves ou les reptiles ou par la mise en culture, la plantation d'arbres ou de palmiers. Il peut aussi résulter d'un rachat ou d'une donation des mains de quelqu'un qui a acquis régulièrement les terres. Le droit de disposition de la terre n'appartient qu'à la communauté, les individus ayant seulement le droit d'acquérir un droit d'usage par la hache (défrichement) ou par le feu.

Les propriétés foncières coutumières peuvent être : (i) *un terrain à cultiver* où chaque membre de la communauté connaît « son » lopin qu'il doit entretenir chaque année ; (ii) *un espace de parcours* dont les limites sont déterminées par la force de la communauté propriétaire et de l'entente de cette dernière avec les autres communautés voisines ; (iii) *une réserve de terrains* destinée à couvrir les besoins de nouveaux ménages ou à être amodiée au profit de candidats étrangers.

### ✚ Le régime foncier colonial

C'est en 1920 que la Mauritanie accéda au statut de colonie à part entière, mais elle obéissait déjà aux dispositions de la réglementation foncière coloniale, notamment celles du décret du 24 juin 1906 qui fut rejeté en Mauritanie pour les mêmes raisons qu'au Sénégal et dans les autres colonies. Ce texte soumettait les droits à l'immatriculation pour être reconnus, mesure que les propriétaires coutumiers trouvaient superfétatoire et dangereuse.

Le décret du 8 octobre 1925 fit une grande concession aux propriétaires coutumiers (indigènes) en transformant l'obligation d'immatriculation des terrains en une simple constatation auprès de l'administration coloniale. Cette concession ne changea rien, car les autorités coutumières ne pensaient toujours pas qu'il leur était nécessaire de faire connaître leurs droits par cette voie. C'est ainsi qu'un décret de 1932 dut simplifier la procédure de constatation des droits sur la terre en tenant compte du droit coutumier. Enfin, un décret du 12 janvier 1938 organise les terres

domaniales et proclame que toutes les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'Etat. On constate donc que le système foncier colonial a essayé de tenir compte des exigences du droit coutumier au lieu de continuer à ignorer le référentiel juridique bien élaboré qui existait avant lui. On peut également noter que l'Etat mauritanien nouvellement indépendant n'a fait, du moins au début, que poursuivre dans cette logique de compromis entre une volonté modernisatrice du système foncier et une coutume qui tient encore le haut du pavé.

### **La réforme domaniale de 1960**

L'Etat mauritanien essaie depuis son indépendance de s'adapter aux exigences d'une difficile évolution politique, sociologique, économique et culturelle. Il se crée, à travers le droit, un territoire extrait de celui des entités qui lui ont préexisté, parfois en fermant les yeux et en niant les droits des tribus ou des communautés villageoises ou cantonales auxquelles il s'est subrepticement substitué en faisant tout pour les fédérer. Pour régir la terre et son rapport avec les hommes, l'Etat national se fonde de plus en plus sur la *charia* islamique qui s'est mariée elle-même avec les pratiques d'une société animiste pour laquelle la terre est un tout. La codification de ses principes (*oussoul*) pour répondre aux besoins de la modernité et du respect de l'héritage colonial n'est pas chose facile. Elle explique l'existence de nombreuses confusions dans la formulation des règles législatives et réglementaires et une large diversité des interprétations, susceptible d'engendrer d'énormes dérapages en matière d'application.

La loi 60.139 du 2 août 1960 disposait que les terres vacantes et sans maîtres appartenaient à l'Etat. Ce dernier avait besoin, pour fournir la preuve de la domanialité des terres, de prouver qu'elles étaient vacantes et sans maître. Si la vacance était relativement facile à démontrer, il n'en était pas de même de l'absence de maître, car ce dernier se prévalait d'une simple présomption qui s'appuie, non pas sur des critères de mise en valeur réelle, mais sur la notoriété publique. L'Etat indépendant était suspendu en l'air sans pouvoir faire sortir ses trains d'atterrissage. Toutes les terres étaient réputées appartenir à des tribus, des fractions de tribus, des clans ou des villages. C'est ainsi qu'en voulant réaliser de grands aménagements dépassant les superficies réellement mises en valeur par les communautés locales, l'Etat avait choisi de renoncer à plusieurs reprises à des financements plutôt que de s'affronter à des communautés locales fortes.

### **Après la sécheresse des années 1970 et 1980**

L'application de la législation foncière n'a pas posé de sérieux problèmes avant la survenance de la sécheresse et de la dynamique d'appropriation privative de l'espace qui en a été la principale conséquence. Mais lorsque ces phénomènes eurent lieu, le droit foncier a commencé à montrer une extrême difficulté à saisir le réel pour répondre, sans heurt, aux exigences d'une évolution multidimensionnelle.

L'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale a été une preuve de cette difficulté et, en échouant à cerner correctement le contexte de sa promulgation, a engendré de fâcheuses conséquences, contrairement aux objectifs qu'elle prétendait viser. L'application des prescriptions de la réforme foncière et domaniale de 1983 continue de poser des problèmes aigus du fait des interprétations qu'elle autorise et donc des traitements différenciés des cas qui se posent.

## G. CONTROVERSE SUR QUELQUES POLITIQUES FONCIERES

### **Politique foncière et la question de l'esclavage**

Au début des années 80, le gouvernement avait voulu s'attaquer au système féodalo-esclavagiste dominant dans la campagne afin de libérer les forces vives du secteur rural qui étaient constituées principalement par des Haratines (anciens esclaves) par une réforme foncière basée principalement sur le principe «la terre à ceux qui la travaillent».

C'est ainsi que la réforme de 83 devait aboutir selon ses législateurs à : i) lever la contrainte qui empêchait l'Etat d'aménager les terres et de les redistribuer au profit des catégories sociales de statut foncier fragile pour que les esclaves, les Haratines et autres couches défavorisées puissent accéder au droit réel de la propriété terrienne ; ii) supprimer la propriété collective traditionnelle qui dissimule des rapports fonciers tribaux et féodaux excluant les Haratines dans la plupart des régions du pays et ignore la couche des esclaves et les communautés tribales sans terre ; iii) réduire la pratique du métayage pour éliminer les principales formes de rapports féodaux dont souffre la couche des Haratines et que dissimule le système dit de la mouzaraa<sup>4</sup> ; iv) permettre à terme la libération des esclaves car sans terres même les Haratines restaient attachés à leurs anciens maîtres.

L'individualisation de la propriété collective ancestrale n'a pas eu d'effet, puisqu'aucune individualisation des terres collectives n'a eu lieu jusqu'ici, alors que cette solution aurait pu offrir aux Haratines et autres paysans de statut foncier précaire autant de droits qu'aux familles nobles. Mais la résistance des pouvoirs traditionnels et leur influence sur les autorités publiques sont telles que cette disposition n'a guère profité aux Haratines et aux autres couches laborieuses qui en ont besoin.

### **La politique de l'Etat face aux ayants-droit coutumiers**

L'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale s'est attaquée à la propriété coutumière par divers endroits :

---

<sup>4</sup> Mouzaraa : Contrat de partage des charges de mise en valeur et de partage du fruit de l'exploitation entre un propriétaire de terre et un paysan sans terre.

- a. elle abolit le système de la tenure traditionnelle du sol (article 3) en ajoutant en son article 4 que tout droit de propriété qui ne se rattache pas directement à une personne physique ou morale et qui ne résulte pas d'une mise en valeur juridiquement protégée est inexistante. Ces deux dispositions ont donné le coup de grâce au système de tenure traditionnelle du sol, car les communautés locales (tribales, claniques, villageoises etc.) ne sont ni des personnes physiques ni des personnes morales au sens du droit mauritanien ;
- b. tirant les conséquences des deux articles précédents, l'article 5 reconnaît les terrains enregistrés au nom des chefs et notables coutumiers qu'il considère comme ayant été attribués à la collectivité traditionnelle de rattachement ;
- c. ces terrains, comme tous ceux acquis sous le régime antérieur et cantonnés aux terres de culture, bénéficient à tous ceux qui ont, soit participé à leur mise en valeur initiale, soit contribué à la pérennité de leur exploitation ;
- d. les terres « mortes » sont la propriété de l'Etat. Sont réputées mortes les terres qui n'ont jamais été mises en valeur ou dont la mise en valeur n'a plus laissé de traces évidentes. L'extinction du droit de propriété par « l'indirass<sup>5</sup> » est opposable aussi bien au propriétaire initial qu'à ses ayants droits, mais ne s'applique pas cependant aux immeubles immatriculés (art. 9).

L'Etat énonce un certain nombre de moyens pour éclater la propriété foncière et empêche les communautés locales de se pourvoir en justice. « Les actions foncières collectives (communautaires) sont irrecevables en justice. L'Etat soumet les litiges entre lui et lesdites communautés locales à l'arbitrage de ses propres autorités aux niveaux local, régional et national. Les droits collectifs communautaires sont obligatoirement individualisés, sauf pour ce qui concerne les communautés qui veulent se transformer en coopératives constituées sur la base des principes de libre adhésion et d'égalité des membres.

Le droit coutumier des communautés locales ou « indigènes » selon une vieille terminologie, n'est reconnu par le régime juridique foncier en vigueur que lorsqu'il porte sur des terres acquises et mises en valeur antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi 60.139 du 2 août 1960 portant organisation domaniale, ou des terres sur lesquelles demeurent des traces évidentes de mise en valeur ou des terres maintenues en indivision communautaire après transformation de la communauté en coopérative légalement constituée.

Il en résulte qu'en Mauritanie, comme dans la plupart des pays nouvellement indépendants d'Afrique, 90% environ des terres rurales qui apparaissent à l'Etat comme faisant partie de son domaine privé sont considérées par les communautés locales comme étant leur légitime propriété. Les ressources forestières, hydriques et fourragères qu'elles portent ou recèlent sont également régies par les principes du

---

<sup>5</sup> Mot arabe signifiant disparition des traces de construction, plantation ou forage

droit coutumier, en l'occurrence celui du libre accès auxdites ressources, édicté par la charia.

### **Le phénomène des « Gazra »**

La « gazra » ou occupation des terres publiques contre le gré des autorités est un phénomène qui peut avoir un sens bien plus profond qu'un simple acte d'occupation de l'espace. Il révèle un état d'esprit remettant en cause la légitimité même de l'Etat, si bien que ce dernier tolère par impuissance tout en la monnayant contre un semblant de clémence ou de penchant providentiel.

L'explosion démographique des villes et l'impuissance de l'Etat par rapport aux besoins d'assurer une croissance urbaine harmonieuse a engendré la prolifération des quartiers périphériques et une occupation irrégulière de l'espace périurbain. Cette occupation imposée à l'Etat a pris le nom générique de « gazra » ou espace arraché malgré la volonté de l'Etat de protéger son domaine. Les « gazra » changent de main par voie de vente, de donation ou de succession. Les actes de mutation des gazra sont constatés par des notaires ad hoc reconnus de notoriété publique ou des cadis<sup>6</sup> refusant implicitement de reconnaître la loi moderne et continuant à appliquer le droit coutumier fondé sur le principe « la terre appartient à celui qui l'a vivifiée ». Répondant à une exigence morale, politique ou immédiatement électorale, l'Etat finit toujours, au risque d'encourager les populations à s'installer sans autorisation sur son domaine, par régulariser l'occupation des gazra, ce qui leur donne plus de valeur et contribue à entretenir une spéculation foncière nocive pour l'économie. Le problème de congruence entre la loi de 83 et les us et coutumes des populations constituent une source de conflits.

### **L'espace vital, un autre aveu d'impuissance**

A défaut de pouvoir contrôler la sédentarisation, l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 a introduit le concept d'espace vital des agglomérations rurales pour répondre à deux besoins essentiels que sont la conformité à la charia et la préservation de la paix sociale. La première protège l'espace vital ou « hima » des villes et même des bourgades. La seconde implique de prévenir les conflits entre les anciennes agglomérations et celles qui veulent s'installer à leur proximité dans un contexte marqué par la raréfaction rapide des ressources naturelles. La définition des limites de l'espace vital s'est avérée ardue, car la charia elle-même n'a pu le faire autrement qu'en faisant recours à des techniques peu précises. Le « hima » dépend de la distance de l'agglomération et ses sources d'approvisionnement en bois, en fourrage et en eau. La réglementation prise en application de cette disposition de

---

<sup>6</sup> Les présidents des juridictions de moughataa ou Préfecture qui constitue la plus petite circonscription territoriale

protection des espaces vitaux des agglomérations rurales n'a pas pu résoudre les problèmes de cohabitation entre sédentaires et groupes nomades qui s'installent près d'eux. Le caractère flou de ce concept et la complexité de la configuration spatiale de la répartition des villages sédentaires ont fait que les conflits résultant de cette cohabitation sont nombreux lorsque les éleveurs transhumants s'installent à côté des villages ou lorsque l'Administration cède les terres proches d'autres. Le cas du village de **Keur Madiké** dans la *Moughataa* de Rosso, est le plus significatif de l'empiètement sur l'espace vital dans la mesure où il n'y a plus de place pour enterrer ses morts à cause d'une concession qui a été accordée à un privé sur son espace vital.

Cette difficulté et peut être le manque d'imagination et de volonté politique du législateur expliquent le fait qu'après plus de trente ans d'application de l'ordonnance portant réorganisation de la propriété foncière et domaniale et malgré le nombre considérable des agglomérations rurales (6000 environ), seul le village de *Lembagaratt* dans la *Moughattaa* d'Aleg a bénéficié de cette disposition dont les villages situés dans les zones humides, en particulier le fleuve, ont plus que jamais besoin.

### **La réserve foncière**

Les réserves foncières sont des espaces figurant, soit dans un plan de lotissement urbain, soit dans un schéma de structure d'une zone rurale déterminée. Dans le premier cas, il permet aux autorités chargées de l'urbanisme de pallier au déficit de planification urbaine, en réservant des emprises qui serviront par exemple à la création d'équipements collectifs. Dans le second cas, les réserves sont destinées à couvrir les besoins futurs des populations. Les réserves foncières en zone rurale sont délimitées en concertation avec les représentants des communautés villageoises, ce qui a permis, depuis l'entrée en vigueur du décret 90.020 du 20 janvier 1990, de rassurer les détenteurs des droits coutumiers de la prise en compte d'une partie de leurs préoccupations.

### **Les Rapatriés et la question foncière**

Parmi les nombreux conflits fonciers en Mauritanie, certains sont une source d'instabilité politique et sociale pour le pays, notamment le conflit sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal. La Mauritanie est un pays dont près des deux tiers de la superficie est désertique. La terre constitue l'une des principales sources de pouvoir mais aussi de conflits entre différentes communautés (ethnies, clans, tribus, esclaves et maîtres d'esclaves, propriétaires terriens, nomades et sédentaires, etc.).

Dans la vallée de fleuve Sénégal, le conflit autour des ressources foncières a été aggravé par plusieurs facteurs d'ordre économique, politique et idéologique en plus



de la différence originelle de perception de l'espace entre les différentes communautés.

Initialement, dans la vallée, les types d'occupation des terres étaient individuels suivant des lois coutumières pour les terres du *waalo* (cultures de décrue). C'était le système féodal avec l'exploitation de la majorité des paysans sans terre par le principe « rem pecceen »<sup>7</sup>. Avec l'avènement des barrages et des aménagements des périmètres villageois avec le FED puis la SONADER<sup>8</sup>, ces terres ont été attribuées aux villageois par le biais des coopératives, en dehors de grands domaines privés (connaissant un fort taux d'abandon).

En effet, la réforme foncière de 1987 instituant le domaine national a occasionné la ruée vers les terres de la vallée par des privés civils et militaires profitant également d'une politique de crédit encouragée de bonne foi par la Banque mondiale au nom d'un objectif d'autosuffisance alimentaire.

Le résultat fut catastrophique, car profitant des événements de 89, l'administration mauritanienne a tout simplement exproprié les populations négro africaines des terres de la vallée en distribuant ces dernières aux communautés voisines et à des privés. Ceci a été fait en partie à travers des décrets du Ministère de l'Intérieur. Ce statu quo est en vigueur jusqu'à présent, plus de quatre années après les opérations de retour de déportés, organisés sous l'égide de l'ANAIR (Agence nationale d'accueil et d'insertion des rapatriés) et du HCR.

Ainsi, l'accès à la terre (ou le faible accès) constitue le facteur limitant pour améliorer la subsistance des ménages des rapatriés. En effet, dans la zone d'installation des rapatriés (Trarza et Brakna), les cultures de jeeri sont presque inexistantes à cause de la faiblesse et/ou de l'irrégularité des pluies, d'une part et de la divagation des animaux, d'autre part.

Les périmètres irrigués qui devaient être la seule source de subsistance des populations revenues de la déportation ont été récupérés par l'administration et redistribués aux populations harratines venues s'installer dans les villages dont les habitants furent déguerpis lors des événements de 89.

Depuis leur retour, contrairement aux promesses de l'Etat et du HCR, peu de rapatriés ont pu récupérer leurs terres malgré les réclamations incessantes auprès des autorités compétentes.

Dans certains cas, des centaines d'hectares ont été attribuées à des privés (cas de Medina Salam et Keur Madiké dans la Moughataa de Rosso) et même à des sociétés étrangères (cas de la SMIA à Donaye et Diattar dans la Moughtaa de Boghé) privant ainsi les rapatriés de moyens d'existence et même d'espace pour agrandir leurs villages qui se trouvent totalement enclavés.

---

7 : Système de métayage qui permet à un propriétaire de partager la récolte avec l'exploitant réel

8 : FED : Fonds Européen de Développement ; SONADER : Société Nationale de Développement Rural

### Conclusion :

Les nombreuses luttes et protestations menées par les populations rapatriées depuis leur retour au pays ne semblent pas avoir été entendues jusqu'ici. Il est à craindre un manque manifeste de volonté politique de la part de l'Etat d'apporter une solution équitable et durable à ce problème. La grande frustration des populations victimes est d'autant plus compréhensible et risquée qu'elles vivent sans aucune ressource sur leurs propres terres qui sont exploitées par d'autres.

D'ailleurs, la décision de supprimer l'ANAIR prise lors du conseil des ministre du jeudi 21 mars 2013 est très inquiétante quant au sort de ces populations qui se considèrent comme des laissés-pour-compte après les nombreuses promesses de l'accord tripartite : Sénégal, HCR et le gouvernement mauritanien de l'ancien président Sidi O Cheikh Abdallah, avec la bénédiction de la communauté internationale.

### Recommandations :

- ✓ Les terres aménageables sont très nombreuses et en quantité suffisante ; une volonté politique du Gouvernement est nécessaire pour aménager suffisamment de terres pour compenser les populations d'accueil et les privés qui accepteraient de remettre les terres à leurs ayant-droits. C'est une question de justice et d'équité, mais surtout le gage d'une cohabitation harmonieuse entre les différentes communautés.
- ✓ Profiter du dernier décret d'application pour sécuriser l'accès aux terres des communautés vulnérables (rapatriés comme communautés d'accueil) par l'octroi de titres fonciers, pour éviter le retour aux événements passés.

## H. SYSTEMES DE PRODUCTION BASES SUR DES TERRES OASIENNES

Dans des régions apparemment arides de la Mauritanie, des systèmes de production basés sur les terres oasiennes ont survécu pendant plusieurs siècles. La zone cultivée d'un oasis est traditionnellement constituée de 3 étages superposés : strate arborée avec le palmier dattier, arbustive avec les arbres fruitiers, et herbacée au travers des plantes basses (maraîchage, fourrage, céréales, plantes aromatiques). La Mauritanie compte environ 350 oasis répartis principalement dans les régions de l'Adrar, le nord Tagant, l'Assaba et les deux Hodhs. On distingue principalement deux types d'oasis: celles situées dans des dépressions inter-dunaires notamment dans l'Assaba et les deux Hodhs et celles situées le long des oueds creusés dans les plateaux rocheux, essentiellement dans l'Adrar et le Tagant.

Les principales productions oasiennes (dattes, céréales, légumineuses) contribuent à la subsistance d'une partie importante de la population du pays. Plusieurs années de sécheresse combinées à l'exode ont bouleversé les systèmes

oasiens du fait de l'abaissement des nappes phréatiques. Malgré cela, les oasis ont été l'objet d'un regain d'intérêt de la part des populations nomades affectées par la perte du cheptel.

Le système traditionnel de l'exhaure de l'eau dans les oasis était basé essentiellement sur les techniques oasiennes séculaires à faible rendement et à motricité humaine. Suite à l'urbanisation, de nouveaux systèmes d'exhaure ont été mis en place (l'apparition en masse des motopompes et forages à haut débit). Cette évolution des moyens et des quantités d'irrigation a engendré de nombreux problèmes pour les exploitants oasiens : la surexploitation des nappes phréatiques inter-dunaires, unique source accessible aux oasiens et l'augmentation des coûts d'exhaure grevant encore davantage les comptes d'exploitation et conduisant de nombreux oasiens à l'abandon de leurs exploitations.

### Les défis majeurs

- L'absence d'évolution du droit sur le foncier, l'eau, les modes d'exploitation conduisant au morcellement et introduisant des incohérences fortes dans un système complexe organisé dont la survie est reliée à des contraintes fortes.
- La surexploitation des nappes, à cause du développement des forages illicites.
- Le problème de la gestion de l'eau d'irrigation du drainage et l'absence de reconnaissance de la spécificité oasienne par les politiques publiques, en particulier dans le domaine de la recherche, de l'agriculture, de l'éducation et de la formation continue.
- L'accès à la terre et à l'eau pour les ménages les plus vulnérables.
- Peu d'impact durable des grands investissements consentis à travers le « Projet Oasis ».

### Quelques recommandations

- Faire un état des lieux du contexte actuel des terres oasiennes. La viabilité à long terme du développement oasien dépendra de la capacité des populations à gérer, mettre en valeur et sauvegarder leurs ressources de manière relativement autonome. L'intervention des services publics dans ce domaine devrait être prudente et limitée dans le temps. Par exemple, le suivi des nappes devrait être assuré par les oasiens qui l'intégreront progressivement à leurs préoccupations.
- D'une manière générale, un plus grand travail d'adaptation des techniques à proposer aux oasiens est nécessaire aussi bien pour

l'exhaure à traction animale, la protection phytosanitaire, l'utilisation des motopompes que pour l'économie de l'eau ou les techniques culturales. Ce travail d'adaptation devra permettre de renforcer l'autonomie des oasisiens, réduire leur dépendance à l'égard des services extérieurs (éloignés, incertains et coûteux) et de mieux valoriser les compétences locales.

- L'évaluation finale du « Projet Oasis » financé en partie par le FIDA a démontré que l'allocation de crédits importants devrait être beaucoup plus prudente et devrait se limiter aux activités dont la rentabilité financière et la sécurité sont clairement établies. « Des taux d'impayés de l'ordre de 75%, comme ceux qu'a connu le projet oasis ne compromettent pas seulement la survie du service de crédit instauré par le projet, mais tout développement futur du marché financier rural dans la région »<sup>9</sup>.
- Approfondir l'analyse de la problématique groupes vulnérables, genre et foncier et renforcer la participation et les capacités des organisations paysannes et de la société civile.

---

<sup>9</sup> Rapport d'Evaluation, Programme de Redressement Agricole: Projet OASIS, FIDA-Rome

### III. CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE FONCIERE : PRINCIPAUX RESULTATS

Le chapitre présente les principaux résultats de l'étude, traitant les cinq grands thèmes de la gouvernance foncière. Il s'agit : 1) du Cadre Juridique et Institutionnel qui constitue l'ossature de la Gouvernance Foncière ; 2) de la Planification et de l'Utilisation des Sols, en relation avec la fiscalité ; 3) de l'identification et la gestion transparente des terres publiques ; 4) de l'Accès Public aux Informations Foncières ; 5) de la Gestion des Conflits fonciers ; le thème relatif à l'acquisition des femmes aux ressources foncières est traité à la fin de ce chapitre.

#### A. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

La connaissance du cadre juridique et institutionnel régissant la propriété terrienne en Mauritanie permet de comprendre les mécanismes de gestion de cette importante ressource qu'est la terre. Il faut préciser d'emblée deux aspects majeurs en relation avec le contexte socioculturel du pays. Comme dans tous les autres domaines, la terre est régie par la charia islamique à laquelle se réfèrent toutes les ethnies du pays et qui a prévalu avant la naissance de l'Etat national qui existe seulement depuis 1960 et même avant la pénétration coloniale qui avait commencé en 1902. La terre présente une valeur de type différent selon les ethnies. Les ethnies nomades maure et fulbé ne considèrent que ce qui pousse sur le sol et peut servir à alimenter leurs animaux. La terre n'a pour eux qu'une valeur d'usage qui cesse avec le changement climatique et le caractère aléatoire des pluies. Ces populations pastorales ont toutes des zones qu'ils considèrent comme étant leurs parcours, et dont l'accès est régulé par les chefs de tribus. Pour les populations pastorales, les droits collectifs sur les parcours et les points d'eau sont fondamentaux.

Pour les ethnies négro-mauritaniennes sédentaires, la terre est source de vie, mais aussi une preuve de noblesse et d'endogénéité. Le terroir est un réservoir d'histoire dont l'effectivité dépend de la pérennité des repères qui forment la configuration spatiale.

C'est en prenant en considération ces deux facteurs qu'on peut comprendre le système juridique régissant la terre, la passion avec laquelle ce système est débattu et le quiproquo dont elle est l'objet.

#### 1. ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE REGISSANT LE FONCIER

La gestion foncière et domaniale est régie par de multiples textes, de même que celle des autres ressources naturelles telles que l'eau, les forêts, les mines, les pâturages, etc.

La constitution, à travers même son préambule, garantit le respect de la propriété privée à travers un ensemble de dispositions dont l'attachement aux principes énoncés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10

décembre 1948. Elle consacre le respect de la propriété en général, notamment en garantissant la liberté du commerce et de l'industrie (art 10) et en limitant l'exercice du droit de propriété à la seule condition que le développement économique le nécessite (art 15).

### **Cadre législatif**

Le régime de la propriété terrienne est fixé par l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 qui a pour objectif de répondre aux impératifs inhérents au contexte dans lequel elle a été promulguée.

Les initiateurs de cette loi étaient motivés par :(i) les effets de la sécheresse qui avait dévoilé l'extrême vulnérabilité d'une agriculture dépendant exclusivement des aléas climatiques, (ii) la réduction de la production céréalière dans des proportions alarmantes, (iii) la nécessité de rentabiliser les investissements consentis pour l'aménagement du fleuve Sénégal, (iv) la multiplication des conflits autour des ressources naturelles, et (v) la libération des énergies, notamment pour accompagner la libération des esclaves. De ces impératifs ont découlé les options fondamentales de la loi, à savoir la nationalisation des terres, tout en prônant le respect de la propriété foncière privée et sa protection, la suppression de la propriété collective ancestrale, la protection de l'espace vital des agglomérations rurales et la suppression du métayage.

### **Cadre réglementaire foncier**

Le premier décret portant application de cette ordonnance<sup>10</sup> disposait que l'Etat devait impérativement immatriculer les terrains en son nom avant de les concéder à autrui. Cette garantie avait pour but d'éviter des abus et des conflits entre ayants-droit coutumiers et concessionnaires. Cette disposition a été supprimée par une circulaire<sup>11</sup>, puis par le décret de 1990 que nous verrons plus loin.

Le décret en question exigeait en plus le respect d'un schéma d'aménagement en cas de concessions rurales. Mais son abrogation de fait avait entraîné des erreurs et des abus que l'évolution ultérieure de la réglementation devait réparer progressivement.

En dépit du fait qu'il fut adopté dans un contexte particulièrement trouble, le décret 90.020 du 31 janvier 1990 avait apporté des améliorations dans le système de gouvernance foncière, notamment (i) la clarification de la procédure de purge des droits des tiers, (ii) le renforcement des modalités de protection des espaces vitaux, (iii) l'introduction du concept de schéma de structure pour revenir à l'obligation initiale de se conformer à un référentiel spatial, opposable à tous les usagers de

---

<sup>10</sup> Décret n° 84.019 du 14 avril 1984 qui a été abrogé en 1990

<sup>11</sup> Circulaire n°020 du 5 août 1985 ouvrant la possibilité d'accorder des autorisations précaires non prévues par la réglementation

l'espace, (iv) la définition d'un système d'arbitrage des conflits fonciers, et (v) la simplification des procédures de gestion de l'espace urbain.

En dépit de ces innovations, le décret de 1990 n'avait pu atténuer les séquelles d'une longue période d'abus en matière de gouvernance foncière.

Un troisième décret<sup>12</sup> fut adopté pour améliorer la gouvernance foncière en introduisant certaines dispositions, notamment : (i) la précision des critères de mise en valeur, (ii) l'amélioration du régime des concessions, (iii) la représentation des collectivités locales à la gestion foncière en zone rurale, (iv) la déconcentration de la procédure des espaces vitaux au niveau des walis, (v) la définition d'une procédure et des structures d'arbitrage des conflits fonciers, (vi) l'exigence de conformité des concessions à un schéma des structures, (vii) la participation des populations à la délimitation des espaces vitaux et des réserves foncières communautaires.

De 1985 à 1990, la pratique foncière en milieu rural a connu des égarements préjudiciables tant au climat social qu'au potentiel foncier aménageable. On avait enregistré (i) des attributions des terrains de manière anarchique et sans enquête préalable sur les droits des tiers, (ii) des empiètements commis sur des espaces vitaux des agglomérations rurales entraînant dans de nombreux cas leur enclavement et leur étouffement, (iii) des concessions accordées dans des espaces protégés (forêts classées, lieux de sépulture communautaire etc.). Certaines concessions précaires sont devenues pérennes.

Depuis 1992, la pratique foncière a été relativement rationnelle grâce à certaines mesures telles que (i) la mise en place de bureaux fonciers dans les principales villes de la vallée du fleuve Sénégal, (ii) l'utilisation de nouveaux instruments de précision pour une meilleure gestion de l'espace.

## 2. LES STRUCTURES DE GESTION FONCIÈRE

La définition de la politique foncière est confiée à un Comité Interministériel des Affaires Foncières et de l'Après-barrage, présidé par le Ministre de l'Intérieur et composé des ministres chargés des Finances, du Développement Rural, de l'Environnement, de l'Hydraulique, de l'Urbanisme et de l'Energie. Ce comité est secondé par un comité technique formé par les directeurs centraux de ces ministères ayant en charge les questions liées au foncier.

Dispersion des instruments de gestion foncière : les compétences en matière de gestion foncière sont dispersées à travers le réseau administratif. Le Gouvernement (à travers les ministres chargés des finances, de l'urbanisme, de l'intérieur et de l'agriculture) l'administration territoriale (à travers les walis, les hakems), ont chacun des pouvoirs parfois non soumis à une quelconque hiérarchie. Les services de gestion foncière sont dispersés et ne semblent pas agir de manière coordonnée :

---

<sup>12</sup> Décret 2000/89 du 17 juillet 2000

- Le *bureau foncier* dépend du Ministère de l'Intérieur et a pour mission l'animation et la coordination de la politique foncière dans le milieu rural, de concert avec la direction de l'aménagement du territoire,
- *Le Service des Affaires Foncières et de la Cartographie* dépend du Ministère chargé de l'Agriculture et de l'Élevage et a pour mission de donner des avis sur les demandes rurales, d'élaborer des plans fonciers, des schémas des structures et des règlements d'occupation de l'espace et de centraliser les documents fonciers qui concourent à la définition de la politique foncière,
- La *Direction des Domaines* est rattachée au Ministère des Finances et a pour mission de gérer le patrimoine foncier de l'État, et de définir les conditions financières de cession des terres domaniales,
- La *Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat* chargée de la planification et de la gestion des villes et des centres urbains, du contrôle des opérations relatives à la propriété foncière et au cadastre en relation avec le Ministère chargé des finances ainsi que de l'aménagement de l'espace urbain,

On constate à la lumière de cet exposé des structures, que la gestion des affaires foncières est la mission publique la plus diffuse car elle relève de quatre départements ministériels entre lesquels il n'est pas évident qu'il existe une relation fonctionnelle de coordination.

### 3. LES INSTRUMENTS DE GESTION FONCIÈRE

La dispersion des structures chargées de la gestion foncière et la multitude d'instruments de conservation et d'inscription des titres et de suivi des dossiers de régularisation, rendent inefficaces les procédures administratives de gestion du foncier, en particulier en zone rurale. On peut noter trois insuffisances dans ce domaine :

- Il n'existe aucun système de contrôle de la décision d'attribution, permettant, même du point de vue du simple pouvoir hiérarchique, de faire annuler par un supérieur, la décision prise par son subordonné. Exemple : Le Wali ne peut pas annuler une concession accordée par l'un de ses Hakems, si cette décision n'est pas entachée de nullité liée à la zone ou à la superficie. Il en est de même pour le Ministre des Finances vis-à-vis des autorités de l'administration territoriale.
- Il n'existe pas de moyen efficace de contrôler l'authenticité des actes de concession, car un wali peut, après avoir été muté, accorder autant de concessions qu'il veut. Il peut également, plusieurs années après son départ, falsifier des actes de concession, supposés antérieurs aussi bien à



son affectation qu'à la date de concession desdits terrains à d'autres postulants par les walis postérieurs. Ceci pose une question de procédure et de gestion des documents fonciers.

- L'absence de « feedback » permettant au Hakem et aux agents ayant en charge la gestion des instruments de gestion foncière (registres fonciers de Moughattaa, registres régionaux, plan foncier, cadastre rural) de mentionner l'ultime phase de l'acte de concession.
- Le Tableau 3 qui suit présente un récapitulatif des scores par rapport aux indicateurs et dimensions du cadre juridique et institutionnel.

Tableau 3: Cadre Juridique Et Institutionnel		Score
<b>IGF 1 Reconnaissance droits</b>		
1 i	Les droits fonciers en zone rurale sont reconnus	C
1 ii	Les droits fonciers en zone urbaine sont reconnus	A
1 iii	Les droits collectifs en zone rurale sont reconnus	C
1 iv	Les droits collectifs des groupements informels en zone urbaine sont reconnus	D
1 v	Lorsque cela est souhaitable, il existe des procédures financièrement abordables pour l'individualisation de la tenure	A
<b>IGF 2 Respects des droits fonciers</b>		
2 i	La plupart des terres communautaires ou coutumières sont cartographiées et les droits sont enregistrés	D
2 ii	Les terres individuelles en zone rurale sont enregistrées.	D
2 iii	Les terres individuelles en zone urbaine sont enregistrées	A
2 iv	Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel (à la fois en zone urbaine et en zone rurale)	A
2 v	La législation régleme de façon adaptée la gestion de la propriété commune	D
2 vi	La perte de droits consécutive à une modification de l'affectation des sols donne lieu à indemnisation	B
<b>IGF 3 Mécanismes de reconnaissance des droits fonciers</b>		
3 i	Des types de preuves non écrites peuvent être utilisés pour prouver la légitimité des droits de propriété	B
3 ii	Les occupations/possessions de longue date non contestées sont reconnues	A
3 iii	Le premier enregistrement sur demande des terrains n'est pas limité par la capacité des usagers à s'acquitter des frais réglementaires d'enregistrement	B
3 iv	Le premier enregistrement sur demande des terrains ne nécessite pas de paiements informels importants	A
3 v	La formalisation des droits sur un terrain à usage résidentiel en zone urbaine est possible et financièrement abordable	A
3 vi	Il existe un processus transparent et efficace pour formaliser les occupations/possessions	A
<b>IGF 4 Restriction sur les droits</b>		
4 i	Les restrictions en zone urbaine sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées	C
4 ii	Les restrictions en zone rurale sur l'occupation du sol, la propriété et la transférabilité sont justifiées	D
<b>IGF 5 Clarté des mandats et des pratiques</b>		
5 i	Il existe une séparation justifiée entre les différentes fonctions liées à la formulation des politiques, à leur mise en œuvre et aux procédures d'arbitrage	B
5 ii	Les responsabilités en matière foncière entre ministères et agences ne se chevauchent pas (chevauchement horizontal)	C
5 iii	Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux d'administrations et de collectivités ne se chevauchent pas (chevauchement vertical)	A
5 iv	L'information foncière est partagée entre les institutions concernées	D
<b>IGF 6 Équité et non-discrimination dans le processus de prise de décisions</b>		
6 i	La politique foncière est élaborée selon un processus participatif	D
6 ii	Des objectifs d'équité sont visés par la politique foncière et la réalisation de ces objectifs est suivie	C

6 iii	Le coût de mise en œuvre de la politique foncière est chiffré, comparé aux résultats, et couvert par des ressources suffisantes	D
6 iv	Il existe des rapports publics réguliers pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique	D

#### 4. RECONNAISSANCE DU CONTINUUM DES DROITS FONCIERS

##### *IGF 1 dimension 1 : Reconnaissance des droits en général*

Le cadre juridique (droit moderne ou l'ensemble des règles édictées par l'Etat après l'indépendance ou pendant la période coloniale) ne reconnaît pas les droits de 50% de la population rurale. Cette assertion est tirée d'une différence nette entre le droit dit moderne et le droit coutumier non écrit mais pratiqué par l'ensemble de la population. Il faut envisager l'analyse de cet indicateur en tenant compte de cette différence conceptuelle : le droit coutumier est l'ensemble des règles pratiquées par les populations en matière de tenure foncière, mais qui ne sont pas explicitement reconnues par les lois et les règlements de l'Etat. Le droit dit moderne, quant à lui, est constitué par l'ensemble des règles édictées par les lois et les règlements de l'Etat.

Partant de ces définitions, les lois en vigueur ne reconnaissent, parmi les droits acquis avant l'Etat, que ceux exercés sur des terres

- effectivement mises en valeur, ou
- sur lesquelles restent des traces évidentes de mise en valeur autorisée par l'Etat ou réalisée avant l'indépendance nationale en 1960 ou
- sur les terres immatriculées à la conservation foncière.

Or, les terres répondant à ces critères sont nettement en deçà de 50% des droits réels considérés comme valables par les communautés locales. Il convient de remarquer que sur les terres rurales immatriculées, il n'existe que deux grands titres fonciers en zone rurale:

- Les terres qui sont enregistrées par les autorités coloniales et encore mises en valeur ou comportant encore les traces évidentes de mise en valeur ;
- Les terres concédées régulièrement par l'Etat après l'indépendance ; celles-ci ne portent que sur des zones urbaines, à part celles attribuées aux privés depuis 1990, dans la zone du fleuve Sénégal.

Cette dualité du droit que l'ordonnance foncière de 1983 n'a pu éliminer, constitue une source de conflit permanent entre l'Etat et les communautés rurales qui se prévalent d'un droit coutumier qu'elles ne veulent pas abandonner. La loi a échoué car elle exclut les critères de mise en valeur sur lesquels se base la tenure foncière coutumière. Sur la base de ces définitions et à la lumière de cette

remarque, le droit coutumier régit encore toutes les terres acquises antérieurement à la naissance de l'Etat et les reconnaît. Donc il reconnaît plus de 90% environ des droits fonciers. Le droit dit moderne par contre reconnaît moins de 50% des terres. Les principaux obstacles éventuels à la reconnaissance juridique des droits fonciers en zone rurale sont :

- d'ordre politique : absence de volonté de l'Etat qui, en reconnaissant les droits coutumiers sur des terres rurales, ne peut plus mettre en œuvre ses programmes de développement agricole ;
- d'ordre humain, financier et technique ou le manque de moyens que requiert une purge systématique des droits en vue de les enregistrer ;
- d'ordre sociologique : les populations ne ressentent pas le besoin de formaliser leurs droits ;
- d'ordre culturel : la méconnaissance des textes par la population et certains administrateurs territoriaux.

La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale n'est pas reconnue formellement par la loi.

Le droit mauritanien permet la transformation des groupements traditionnels en associations ou coopératives.

### ***IGF 1, dimension 2 : Reconnaissance des droits en zone urbaine***

Les droits des populations sont reconnus en zone urbaine dans leur totalité quand ils résultent d'une concession régulière. Ceux constitués avant l'entrée en vigueur de la loi 60.139 du 2 août 1960 portant organisation domaniale sont également reconnus, mais dans la pratique, ils ne sont pas respectés. Il s'agit dans ce cas de droits dus à des constructions dans les anciennes villes et qui n'ont pas été régularisées à ce jour. Seuls les occupants irréguliers perdent souvent leurs droits à l'occasion d'une démolition de leurs constructions ou plantations, alors que dans le cas d'éviction, la loi reconnaît à l'occupant irrégulier le droit de récupérer ses impenses.

### ***IGF 1, dimension 3 : Reconnaissance des droits collectifs en zone rurale***

La tenure foncière de la plupart des groupes en zone rurale n'est pas reconnue formellement par la loi, car les groupes socioprofessionnels sont les seuls à être reconnus. Ceux de la société traditionnelle ne sont pas reconnus. Néanmoins les communautés villageoises peuvent théoriquement<sup>13</sup> accéder à une représentation légale en vertu de la loi foncière ou elle de la décentralisation ou relatives aux organisations de la société civile d'autres lois (par exemple la loi sur les sociétés).

---

<sup>13</sup> Les représentants des communautés autochtones n'ont pas toujours été suivis quand ils émettaient des réserves sur les décisions d'accorder des concessions rurales.

Ces organisations (associations ou coopératives ou GIE, ou syndicats) sont agréées par leurs ministères sectoriels respectifs à près enquête dite de moralité des membres fondateurs. Elles sont souvent agréées selon une longue procédure aboutissant au niveau des ministres qui sont les seuls à pouvoir accorder ces agréments.

Le droit mauritanien permet la constitution des groupements traditionnels en association.

#### ***IGF 1, dimension 4: Reconnaissance des droits collectifs des groupements informels en zone urbaine***

La tenure foncière des groupements informels dans les zones urbaines n'est pas reconnue par la loi. Cette dernière dispose que tout droit qui ne se rattache pas à une personne physique ou morale est réputé inexistant.

Ces groupements informels peuvent se transformer en coopératives, en associations, en sociétés commerciales de toutes formes ou en GIE. La procédure consiste à tenir une assemblée constituante de l'organisation, déposer une demande de reconnaissance aux autorités administratives (Hakem) qui mènent une enquête de moralité concernant les personnes requérantes et transmettent le dossier au Ministre de l'Intérieur pour l'accord d'agrément ou le rejet de la demande. Les groupes urbains spécifiques qui ne sont pas reconnus formellement sont les tontines ou groupement d'épargne et de crédit et les « *assar* » ou association informelle des personnes de la même génération et appartenant à la même entité traditionnelle (tribu ou clan ou canton).

La typologie des tenures foncières classe les droits des organisations informelles en zone urbaine parmi ceux des personnes occupant irrégulièrement le domaine privé de l'Etat. Il s'agit souvent de groupe de jeunes ou des femmes utilisant l'espace urbain ou péri urbain pour des activités sportives, culturelles ou sociales.

#### ***IGF 1, dimension 5: Existence de procédures financièrement abordables pour l'individualisation des terres.***

L'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale fait de l'individualisation totale de la propriété collective acquise sous l'empire de la loi 60.139 du 2 août 1960 l'une de ses options fondamentales. Cette individualisation qui répond à un besoin d'équité et de sécurisation des droits fonciers des couches déshéritées et des femmes, est même obligatoire lorsque l'ordre social l'exige ou lorsqu'elle est demandée par des membres de la collectivité. Le partage se fait de manière égale entre personnes majeures qui ont participé à la mise en valeur ou contribué à la pérennité de l'exploitation. L'Etat prend en charge les frais de l'opération d'individualisation, mais il n'y jamais eu qu'une seule opération du genre aux environs de la ville d'Aleg.

La procédure à suivre en matière d'individualisation est la suivante :

- L'ayant-droit (homme ou femme) adresse une demande d'individualisation des terres collective en question,
- Le Hakem convoque la collectivité par affichage et par message radiodiffusé,
- Le Hakem se rend ensuite au lieu de partage et, après vérification de l'identité et du nombre des ayants-droit, partage le terrain en veillant à ce que les parcelles soient perpendiculaires au lit de l'oued ou au barrage le cas échéant,
- Les opérations de partage sont obligatoirement mentionnées au registre foncier de moughataa avec les noms des bénéficiaires correspondants. La portion de 10% des terres est obligatoirement laissée en réserve pour couvrir les droits des personnes absentes ou non représentées.

La seule opération d'individualisation des terres collectives a porté sur les terrains du lieu-dit Veidved, situé à l'ouest de la ville d'Aleg. L'opération a eu lieu en 1988 et depuis lors les parcelles individuelles n'ont pu être mises en valeur à cause de leur exigüité. En effet, chaque parcelle mesure 1 mètre de large et 2000 mètres de long.

## 5. RESPECT DES DROITS FONCIERS

Les droits fonciers sont en général respectés quand ils sont reconnus. Mais, comme on le verra plus loin, certains droits sont difficiles à prouver quand ils portent sur des terres en zone rurale et quand ils ne résultent pas d'une concession régulière. L'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale dispose en son article 2 que « l'Etat reconnaît et garantit la propriété foncière privée qui doit, conformément à la *charia*, contribuer au développement économique et social du pays ». Mais cette loi a entretenu une confusion à propos de la légitimité de certains droits acquis en zone rurale et revendiqués au nom du droit coutumier.

Cette méconnaissance a pour conséquence que la plupart des terres que les communautés considèrent comme les leurs ne sont pas cartographiées et les droits de ces communautés sur ces terres ne sont pas enregistrés. (IFG 2 dimension 1). Il en est de même pour ce qui est des terres individuelles en zone rurale qui ne sont enregistrées que lorsqu'elles résultent d'une concession régulière (IFG 2 dimensions 2). Par contre, les terres en zones urbaines sont bien enregistrées puisqu'elles résultent toujours d'une concession régulière mentionnée dans un registre de la Direction des Domaines, de la Moughataa concernée ou les deux à la fois (IFG 2, dimension 3).

Les droits des femmes sont reconnus dans la pratique par le système formel aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. La *charia* en vigueur et qui compte comme étant un droit formel, reconnaît bien en théorie le droit des femmes à posséder la terre. La pratique est tout autre en zone rurale, car la plupart des communautés,

aussi bien noires que maures, privent les femmes de l'héritage terrien pour empêcher la propriété familiale de tomber entre les mains de personnes étrangères au groupe par voie de succession. La loi moderne ou dictée par l'Etat reconnaît bien le droit des femmes à posséder la terre (IGF 2 dimension 4).

La propriété commune de la terre est mal réglementée par le droit dicté par l'Etat. Elle est mieux régie par la *charia* qui est une succession de principes comme indiqué plus haut. D'ailleurs l'une des grandes lacunes de la loi foncière actuellement en vigueur est qu'elle n'a pas pu préciser les règles de gestion des terres collectives sur lesquelles les droits ont été constitués avant la naissance même de l'Etat (IGF dimension 5).

Lorsque l'Etat procède à des aménagements hydro-agricoles, il procède à un parcellaire du terrain et affecte à chaque ayant-droit antérieur une ou plusieurs parcelles. Cependant, ces aménagements donnent lieu à deux anomalies : d'une part l'Etat accorde aux ayants-droit antérieurs des concessions provisoires comme s'ils n'avaient aucun droit auparavant. D'autre part, il procède à l'insertion dans le nouveau périmètre des personnes qui ne sont ni d'anciens propriétaires, ni d'anciens métayers, étant venus de l'extérieur. En zone urbaine, les lotissements excluent les propriétés construites dans la zone lotie, à moins que les propriétaires antérieurs préfèrent la compensation (IGF 2 dimension 6).

## 6. MECANISMES DE RECONNAISSANCE DES DROITS FONCIERS

Les mécanismes de reconnaissance des droits fonciers sont de deux types, selon le mode moderne ou traditionnel (coutumier) de tenure foncière. En Mauritanie, ces mécanismes commencé depuis 1990 (décret 90020 du 31 janvier 1990) à s'adapter aux exigences d'une meilleure gouvernance foncière.

Les droits sur la terre peuvent être établis par une preuve écrite qui ne peut consister qu'en une concession régulière obtenue après l'indépendance de l'Etat ou un titre foncier datant de la colonisation. En dehors de ce deux cas, les droits peuvent être prouvés par une mise en valeur visible ou des traces évidentes d'une mise en valeur datant d'avant l'entrée en vigueur de la loi 60.139 du 2 août 1960 (la première loi portant organisation domaniale). Cette mise en valeur ou ces traces évidentes sont constatées par une commission composée des services techniques, des représentants des communautés concernées et présidée par le Hakem (IFG 3 dimension 1). Les occupations/possessions de longue date non contestées sont reconnues pourvu qu'elles résultent d'une mise en valeur constatée par la commission précitée et qu'elles datent de la période d'avant l'indépendance (IGF 3, dimension 2). Les détenteurs de droits peuvent, sans être limités par leur incapacité financière, enregistrer leurs terres. Les frais d'enregistrement sont symboliques (IGF 3, dimension 3). Aussi, l'enregistrement sur demande des terrains ne nécessite-t-il en général aucun paiement informel (IGF 3, dimension 4). En zone résidentielle déjà immatriculée au nom de l'Etat, comme c'est le cas à Tévragh Zeina (Nouakchott) et à Nouadhibou, la formalisation des droits ne nécessite pas des moyens financiers importants (IGF 3 dimension 5). Cela ne veut pas dire que le

système de formalisation des droits en zone urbaine soit transparent ou efficace. Il est l'un des plus opaques et le moins performant qui soit (IGF 3 dimension 6).

## 7. RESTRICTIONS DES DROITS

Les restrictions exercées sur l'utilisation de terres publiques sont en général justifiées. Il en est de même pour ce qui est du transfert des droits privés en zone rurale aussi bien qu'en zone urbaine.

Les restrictions en zone urbaine concernant l'occupation du sol sont justifiées par le souci de maîtriser la croissance urbaine et de préserver les ressources publiques provenant de la vente de terrains. Par contre, la mutation des droits ne semble pas se justifier et impose aux transactions une opacité complète (IGF 4, dimension 1). En zone rurale, il n'existe aucune restriction sur l'occupation des terres, mais la mutation des droits exercés sur ces terres est impossible avant leur enregistrement aux termes d'une longue procédure de constatation des droits.

## 8. CLARTE DES MANDATS ET DES PRATIQUES

La répartition des rôles, en matière de gouvernance foncière, est le produit du caractère stratégique de la question foncière dans un pays comme la Mauritanie, où le processus de désertification est très avancé. Les rôles sont éclatés et la gestion des ressources foncières est confiée à un ministère loin de la gestion du portefeuille de l'Etat et s'occupant des questions de sécurité.

Il existe une séparation claire entre les fonctions liées à la formulation des politiques, leur mise en œuvre, leur gestion, leur administration et les procédures d'arbitrage des conflits pouvant résulter de la mise en œuvre desdites politiques. Mais il existe certains chevauchements pouvant engendrer des conflits des responsabilités susceptibles de générer des conflits (i) entre le Ministère chargé de l'initiation des textes juridiques à caractère foncier, la présidence du Comité Interministériel des Affaires Foncières et de l'Après barrage, et le plan foncier national et le Ministre des Finances qui est chargé de la gestion du patrimoine de l'Etat, (ii) entre le Ministère des Finances qui a intérêt à ce que le maximum de superficies soient aliénées pour avoir des recettes budgétaires et le Ministère de l'Urbanisme qui doit assurer une croissance urbaine harmonieuse, (iii) entre le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage qui veut mettre en valeur le maximum de terres pour accroître la production agricole, et le Ministère de l'Environnement qui a pour mission de préserver les écosystèmes et d'interdire les défrichements (IGF 5, dimension 1).

Les responsabilités en matière foncière entre ministères et agences ne se chevauchent pas horizontalement. Celles exercées par les autorités compétentes en matière d'administration foncière sont définies, mais on constate que des chevauchements existent et entraînent une certaine incohérence et une dilution des responsabilités et des conflits de compétences, source de problèmes.



Le Ministère des Finances est chargé de la gestion du patrimoine de l'Etat alors qu'il n'a pas, seul, le pouvoir de mettre en chantier des textes de nature à améliorer la gestion foncière. Il est nécessaire de lever quelques ambiguïtés de l'ordonnance foncière.

Le ministère des Finances peut avoir besoin de lotir plus de terrains pour avoir des recettes budgétaires, alors que le Ministère de l'Urbanisme a des préoccupations liées à la gestion et à la régulation urbaines qui coûtent plus qu'elles ne rapportent.

Le Ministère de l'Environnement peut avoir des problèmes de conflits avec le Ministère de l'Urbanisme, par exemple la transformation de la ceinture verte en zone résidentielle (IGF5, dimension 2).

Les responsabilités en matière foncière des différents niveaux d'administrations et de collectivités ne se chevauchent pas verticalement. Le foncier est devenu ingérable après l'adoption du dernier décret de 2010 qui a concentré les pouvoirs de gestion au niveau de la seule autorité du Ministre des Finance. Ce dernier est désormais la seule autorité à pouvoir accorder des concessions en zone rurale. Or, l'éloignement du Ministre des zones à concéder peut avoir pour conséquence des abus et des actes portant atteinte aux droits des communautés locales. Dans le sens vertical en revanche, la répartition des responsabilités en matière foncière entre les différents niveaux de l'administration de l'Etat est claire et ne provoque aucun chevauchement. Les prérogatives sont concentrées au niveau des Ministres, en particulier celle d'attribuer les terrains urbains et ruraux. Les Communes (seules collectivités locales) n'ont aucun pouvoir en matière de gestion foncière, sauf lorsqu'elles font office de figurant dans les commissions d'attributions de terrains, d'arbitrage des conflits au niveau local ou régional (IGF 5, dimension 3).

Les informations foncières ne sont partagées entre différents ministères impliqués que lors des réunions du Comité Interministériel des Affaires Foncières qui se réunit moins d'une fois par an (IGF 5, dimension 4).

Les droits fonciers sont théoriquement respectés, ce qui n'a pas empêché l'Administration, dans de nombreux cas, d'ignorer les droits de nombreuses communautés riveraines du fleuve Sénégal, surtout pendant les premières années de l'application de l'ordonnance actuellement en vigueur.

Les mécanismes de constatation des droits sont complexes en zone rurale où seules les terres acquises avant l'indépendance et possédées de manière continue sont valables. Les droits doivent, pour être respectés, se rattacher à une personne physique ou une personne morale, ce qui exclut les groupements informels en zone aussi bien rurale qu'urbaine. La preuve des droits est obligatoirement écrite en zone urbaine. Ils doivent résulter d'une concession régulière, à moins qu'ils ne soient antérieurs à l'indépendance. Auquel cas, il suffit de prouver cette antériorité, tout comme il faut toujours la prouver en zone rurale, à moins que les droits résultent d'une concession régulière. L'enregistrement d'une terre n'est pas nécessaire pour prouver un droit sur elle. Pour la reconnaissance des terres en zone rurale, une

commission locale doit être mise à contribution pour établir la date de la mise en valeur.

Les restrictions des droits ne sont pas pesantes. L'occupation des terres publiques sans autorisation est réputée irrégulière, mais en zone rurale elle est tolérée. En zone urbaine l'occupant peut être évincé sans avertissement. La mutation nécessite un acte notarié et se fait sans aucune justification.

Les pouvoirs en matière de gestion foncière sont plutôt bien répartis, mais ils connaissent des chevauchements horizontaux susceptibles d'engendrer de conflits de compétences.

#### 9. ÉQUITÉ ET NON-DISCRIMINATION DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISIONS

Le régime foncier en vigueur couvre encore de nombreuses formes d'exploitation des paysans pauvres, en particulier les Haratines qui souffrent de la fragilité de leur statut foncier. Juridiquement, l'esclave est libre, mais en pratique, il ne peut vivre qu'en cultivant la terre appartenant à son ancien maître.

Bien que tous les membres de la tribu soient dépourvus du droit de disposer des terres tribales individuellement, les esclaves, les Haratines, les familles étrangères à la tribu et les femmes, ne peuvent utiliser la terre collective que si cela leur est permis expressément par le chef de tribu ou celui qui en assure l'intérim.

Le système du métayage traditionnel constitue une autre forme de domination. Il existe sous la forme et le vocable de mouzaraa qui consacre le partage de la récolte entre le propriétaire et le cultivateur du terrain et porte, dans le Fouta, le nom de *rem-peccen*. Les propriétaires coutumiers qui pratiquent ce système prétendent qu'ils le font conformément à la charia. En réalité, la pratique est loin de ce qui est édicté par le rite malékite qui prévaut dans tout le pays et qui achoppe sur trois règles essentielles, à savoir que le propriétaire de la terre et le métayer partagent toutes les charges de mise en valeur de la terre (débroussaillage, décapage, semence, clôture), que le cultivateur et sa famille ont le droit de vivre du champ depuis la période d'épiaison jusqu'à la récolte et que le partage de cette dernière se fait en quantité de grain en deux parties égales entre le propriétaire et le métayer.

L'impératif d'équité est pris en compte par tout texte législatif, mais la prise de conscience de l'importance du consensus et des approches consensuelles n'est pas toujours le propre des Etats agissant presque toujours sous l'emprise de l'urgence.

En Mauritanie, il n'existe aucune politique ou stratégie foncière en dépit du fait que depuis 1988, sous l'impulsion de la Banque Mondiale, le Gouvernement a mis en place un Comité Interministériel des Affaires foncières. Cette structure n'a cependant pas mis au point une politique foncière. Ses décisions, tout comme celles des autorités à d'autres niveaux, sont des actes unilatéraux, auxquels les acteurs sociaux ne sont nullement associés (IGF 6, dimension 1).

Il n'existe pas de politique de gestion foncière en dehors des principes directeurs énoncés par les textes en vue de garantir juridiquement le respect des droits. Les textes réglementaires ont prévu la constitution de réserves au profit des collectivités autochtones et de l'espace vital protégé des agglomérations rurales. Mais ces droits ne sont pas souvent respectés et suivis. Les migrants ne sont pas reconnus en tant que catégorie sociale ayant des droits fonciers particuliers. Les paysans sans terre ou métayers sont souvent et sans aucune sûreté, intégrés dans les aménagements hydro-agricoles réalisés par l'Etat. Les femmes ont en théorie les mêmes droits que les hommes (IFG 6, dimension 2).

Le coût de mise en œuvre de la politique foncière n'est nullement chiffré, car il n'existe même pas de programme d'aménagement foncier. Il n'y a donc pas de cadre de comparaison de ce coût aux résultats, ni de recherche ou d'évaluation des ressources à mobiliser (IFG 6, dimension 3).

Il n'existe pas de rapports publics pour rendre compte des progrès dans la mise en œuvre de la politique. On constate une absence de contrôle des autorités supérieures sur les autorités territoriales pour suivre la bonne application des textes en matière foncière (IGF 6, dimension 4).

## 10. CONCLUSIONS & RECOMMANDATIONS

Le cadre juridique et institutionnel de la gouvernance foncière en Mauritanie a des difficultés à résoudre les problèmes que pose la diversité des référentiels juridique et socioculturel du pays. Il a beaucoup évolué ces dernières années pour répondre aux besoins du développement du pays, mais il semble toujours loin de la réalité. Les réponses apportées sont souvent théoriquement bonnes, annonciatrices d'une bonne volonté, mais la pratique est tout autre. Les ayants droit coutumiers sont désarmés devant la machine de l'Etat. Les communautés déportées en 1989 et revenues depuis plus de 5 ans attendent toujours le recouvrement de leurs terres. La pression se renforce sur les terres de la rive mauritanienne à cause de la concentration de populations en détresse formées pour l'essentiel de harratines chassés par la précarité. La grande exploitation agricole de type latifundiaire apparait et menace de transformer les communautés paysannes en simples ouvriers.

Le droit est interpellé plus que jamais, de même que la politique de l'Etat et de ses partenaires. Le système foncier devrait être refondu à partir d'une reprise intégrale de l'ordonnance 83.17 du 5 juin 1983 qui aurait besoin d'être complétée par d'autres textes législatifs appelés à régir des domaines étroitement liés au foncier.

### **Recommandations principales**

Face à ses contraintes, les recommandations suivantes ont été jugées prioritaires pour améliorer le cadre juridique et institutionnel :

- définir une politique foncière qui tienne compte des impératifs de développement, tout en prenant en considération les intérêts de tous les acteurs dans un esprit de consensus, par la tenue de Journées de concertation, sous l'égide de la Direction des Domaines et du Patrimoine de l'Etat ;
- collecter et vulgariser les textes relatifs au foncier, par une campagne nationale de vulgarisation qui doit toucher tous les citoyens (utilisations des médias). Le MIDEK (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) devra en être la structure responsable ;
- déconcentrer et décentraliser les compétences de gestion en matière foncière par l'adoption de nouveaux textes, pour favoriser l'accès des informations foncières aux populations ;
- renforcer la sécurité des groupes sociaux vulnérables (femmes, couches marginalisées) par des mécanismes basés sur la discrimination positive. La nouvelle institution Tadamoun pourrait être mise à contribution.

## Autres recommandations

- La clarification de certains concepts qui ont été vaguement colportés par la réglementation, tels que le plan foncier, le schéma des structures, sans leur donner une signification claire et surtout sans leur conférer une autorité précise dans le système de gestion foncière quotidienne ;
- La précision du concept d'immatriculation et ses effets ;
- La précision des modalités de l'individualisation ;
- La réhabilitation des tribunaux judiciaires en matière de résolution des conflits collectifs ;
- La prescription des biens fonciers agricoles immatriculés pour cause de disparition des traces de mise en valeurs, afin d'éviter la mise en jachère complaisante ;
- La définition d'une procédure spécifique afin de faciliter l'immatriculation des terres agricoles et la conservation des titres fonciers en zone rurale. Ces aspects ne peuvent être régis que par des dispositions légales étant donné qu'elles font grief au droit des personnes et aux sûretés accordées aux institutions de crédit agricole en matière d'hypothèque, d'antichrèse et autres ;
- La promulgation de lois régissant le statut des aménagements irrigués ;
- La promulgation d'une loi régissant les modalités de gestion du domaine public hydro agricole ;
- La promulgation d'une loi fixant les limites de la grande propriété agricole ;
- La promulgation d'un code de l'aménagement rural.

## **B. PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL, GESTION DES TERRES ET FISCALITE FONCIERE**

Plusieurs facteurs ont rendu impossible la planification de l'utilisation des sols et l'adoption d'une fiscalité foncière cohérente. L'Etat est jeune et trouve des difficultés à s'adapter aux mécanismes de définition et d'application des stratégies. Il est astreint à l'improvisation, en particulier dans le domaine de l'utilisation du sol sur lequel il a des droits encore contestés par les communautés humaines qui l'ont précédé. La difficulté de distinguer le domaine des particuliers de celui de l'Etat rend également difficile la délimitation des terres publiques pour soumettre leur utilisation à une planification rigoureuse. Enfin, la désertification et l'exode qui en a résulté ont entraîné l'invasion des centres urbains et le glissement des populations du Nord vers le Sud pour se concentrer autour des zones humides. Il n'y a donc aucune possibilité de prévoir, de prévenir et de planifier dans un pays qui change continuellement de configuration spatiale et humaine. L'on ne s'étonnera pas en conséquence, de l'absence des moindres instruments matériels et institutionnels dont de nombreux pays disposent pour gérer rationnellement leur patrimoine foncier.

Le tableau 5 présente les indicateurs pris en compte dans ce thème auxquels correspondent les différentes dimensions mentionnées ci-dessous.

## Analyse par indicateur et dimensions

<i>Tableau 4: Planification de l'Utilisation du Sol, Gestion des Terres et Fiscalité Foncière</i>		<i>Score</i>
<b>Transparence des restrictions sur l'usage des terres</b>		
7 i	En zone urbaine, les plans d'occupation des sols prennent en compte les avis du public	C
7 ii	En zone rurale, les plans d'occupation des sols prennent en compte les avis du public	D
7 iii	Le public bénéficie des éventuels gains dus à un changement d'affectation des sols	C
7 iv	Les changements d'affectation des sols sont suivis d'une conversion effective dans un délai raisonnable	B
<b>Efficacité des procédures de planification de l'utilisation du sol</b>		
8 i	Les plans d'occupation des sols permettent une maîtrise efficace du développement de la plus grande ville du pays	B
8 ii	Les plans d'occupation des sols permettent une maîtrise efficace du développement des quatre plus grandes villes du pays (à l'exception de la ville la plus grande)	C
8 iii	La planification accompagne la croissance urbaine	C
8 iv	En zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée	C
8 v	En zone rurale, le plan d'affectation des sols (forêts, pâturages, zones humides, parc nationaux, etc.) correspond aux usages réels	D
<b>Rapidité et prévisibilité des procédures d'autorisation d'utilisation des terres</b>		
9 i	L'obtention d'un permis de construire pour un logement est abordable et le processus efficient	C
9 ii	Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable	B
<b>Transparence dans l'estimation des valeurs foncières</b>		
10 i	Il existe un processus clair pour l'estimation de la valeur des propriétés	D
10 ii	Les registres fiscaux sont accessibles au public	C
<b>Efficacité de la collecte des taxes et impôts fonciers</b>		
11 i	Les exemptions d'impôt foncier sont justifiées et transparentes	A
11 ii	Les propriétaires redevables de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux	C
11 iii	Les impôts exigibles sont collectés	C
11 iv	Les recettes de l'impôt foncier dépassent les coûts de collecte	A

## 1. TRANSPARENCE DES RESTRICTIONS SUR L'USAGE DES TERRES -IGF 7

Les mesures de changement de vocation des terres prises par l'Etat sont en général des mesures unilatérales qui ne tiennent compte que des préoccupations de l'administration ou des opérateurs privés bénéficiaires, l'avis des usagers habituels est le plus souvent ignoré.

Dimension i : En zone urbaine, les plans d'occupation des sols prennent en compte les avis du public.

La formalisation des droits sur un terrain en zone résidentielle est relativement facile lorsque le terrain a déjà fait l'objet d'un permis d'occuper qu'on veut transformer en titre foncier. L'établissement du titre foncier ne coûte pas cher lorsque la zone est déjà titrée au nom de l'Etat. Dans le cas contraire, la procédure est longue et les frais d'immatriculation sont plus élevés.

La vérification de la réalité des droits ne pose pas de grands problèmes aux ayant-droits. En zone urbaine, il suffit d'avoir une autorisation d'occuper et d'avoir mis en valeur le terrain occupé. En zone rurale, il est également nécessaire pour avoir la reconnaissance de son droit d'avoir une concession régulière. A défaut de quoi, l'occupant doit prouver qu'il a mis en valeur le terrain avant l'entrée en vigueur de la loi domaniale de 1960.

La propriété foncière est soumise aux mêmes restrictions classiques sur les droits privés tels que la conformité à la charia, l'assujettissement aux servitudes publiques et privées et la possibilité de faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Les restrictions en zone urbaine concernant la mutation de la propriété sont pleinement justifiées, dans la mesure où la vente ou la donation des terrains requiert seulement la détention d'un titre de propriété. C'est également le cas des mutations de propriété en zone rurale. Les droits de mutation sont généralement très minimes et se résument aux émoluments de notaire et aux frais d'enregistrement aux Domaines.

Dimension ii : En zone rurale, les plans d'occupation des sols prennent en compte les avis du public

Les mécanismes de reconnaissance de droits fonciers sont relativement simples aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine. Dans le premier cas, ils sont plus coûteux à cause de la longueur de la procédure de vérification des droits quand ils sont constitués antérieurement à l'entrée en vigueur de la première loi domaniale après l'indépendance du pays.<sup>14</sup> La rationalité voudrait que les réglementations concernant le changement d'affectation des sols et la gestion des terres soient adoptés de manière transparente et avantageuse pour l'ensemble de la société sans discrimination.

Cela ne semble pas être le cas en Mauritanie où les plans d'occupation des sols en zone urbaine et les schémas de structures en zone rurale ne prennent pas en compte les avis du public et des acteurs concernés tels que les éleveurs, les cultivateurs, les bucherons, etc.

Dimension iii : Le public bénéficie des éventuels gains dus à un changement d'affectation des sols

---

14 Loi 60.139 du 2 août 1960 portant organisation domaniale.



Le public bénéficie rarement des gains dus à un changement d'affectation des sols. C'est le cas lorsque les espaces réservés jadis à l'élevage extensif sont aménagés pour servir à l'irrigation. C'est aussi le cas lorsque des zones sont loties pour être destinés à l'habitat alors qu'ils servaient de réserves foncières urbaines.

Dimension iv : Les changements d'affectation des sols sont suivis d'une conversion effective dans un délai raisonnable

Il faut souligner le défaut total de plans d'occupation des sols, en dehors des deux plus grandes villes de Nouakchott et de Nouadhibou et la zone du Trarza (schéma de structures). Dans ces zones, les changements d'affectation de sols sont suivis d'une conversion effective de l'espace dans un délai raisonnable afin de ne pas laisser s'y constituer des espaces non autorisés.

En conclusion, nous pouvons retenir que pour cet indicateur, qu'en règle générale, le point de vue des populations n'est pas toujours pris en compte dans l'élaboration des politiques foncières, ce qui conduit très souvent au rejet de ces politiques. A titre de recommandation, il a été retenu de formuler une politique foncière en organisant des assises nationales du foncier, en y associant toutes les parties prenantes. En outre, il va falloir redéfinir les responsabilités en matière de gestion foncière en évitant toute confusion entre les fonctions de formulation, d'exécution et d'arbitrage des conflits

## 2. *EFFICACITE DES PROCEDURES DE PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL- IGF 8*

Le défi majeur de l'administration est de mettre en adéquation les plans d'occupation des sols et la réglementation en vigueur.

Dimension i : Les plans d'occupation des sols permettent une maîtrise efficace du développement de la plus grande ville du pays.

Les plans de lotissement sont les seuls à exister. Ils sont réalisés sur la base de plans directeurs urbains qui déterminent la vocation des zones et l'orientation des villes en fonction d'un ensemble de facteurs liés aux potentiels et aux contraintes. Ils devraient normalement être justifiés par les besoins de la croissance urbaine, notamment ceux des populations en matière d'habitat et ceux induits par le développement des activités.

Dimension ii : Les plans d'occupation des sols permettent une maîtrise efficace du développement des quatre plus grandes villes du pays (à l'exception de la ville la plus grande)

Dans les quatre plus grandes villes du pays, alors qu'il est prévu une hiérarchie de plans régionaux/détaillés d'occupation des sols, l'essor spatial de la ville précède la réalisation des infrastructures.

Dimension iii : La planification accompagne la croissance urbaine.

Les plans et règlements d'occupation des sols ne sont pas justifiés, dans de nombreux cas. Ils répondent à des besoins spéculatifs qui sont inavouables et sont mis en œuvre de manière inefficace. Toutefois, la fièvre foncière conduit les populations à s'installer à la lisière des nouvelles zones loties pour offrir aux responsables publics l'argument justifiant la réalisation d'autres plans de lotissements.

En définitive, ces plans ne permettent pas de maîtriser efficacement le développement des plus grandes villes du pays. Il n'y a donc aucune relation entre la planification de l'utilisation des sols et la croissance urbaine.

Dimension iv : En zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée.

En cas d'exécution des plans de lotissement et en zone urbaine, la taille réglementaire des parcelles résidentielles est respectée. Elle varie d'une zone à l'autre. Les parcelles en zone résidentielle ont une superficie qui varie entre 400 et 600, voire 800 m<sup>2</sup> alors qu'en zone évolutive, elle varie entre 120 et 180 m<sup>2</sup>. Entre les deux, on trouve les zones de moyen standing où la superficie des parcelles peut varier entre 210 et 300 m<sup>2</sup>.

Dimension v : En zone rurale, le plan d'affectation des sols (forêts, pâturages, zones humides, parcs nationaux, etc.) correspond aux usages réels.

En zone rurale, le plan d'affectation des sols n'existe que dans les cas des aménagements réalisés par les associations locales de gestion des ressources naturelles. A ces associations, l'Etat délègue la gestion desdites ressources en vertu d'une convention. Après quoi, des plans d'aménagements des espaces objet d'amodiation, déterminent la vocation des zones. Dans la réalité, la destination des zones ne correspond pas toujours aux usages réels.

La spéculation foncière et l'occupation anarchique des sols gênent considérablement les plans d'occupation de sols mis en œuvre par l'administration. A titre de recommandation, il faut renforcer le service de contrôle urbain pour réduire le phénomène et intensifier les tâches de contrôle et de régulations urbaines.

### 3. RAPIDITE ET PREVISIBILITE DES PROCEDURES D'AUTORISATION-IGF9

L'obtention d'un permis de construire est une procédure accessible aux citoyens et qui s'améliore constamment dans le sens de son allègement.

**Dimension i :** L'obtention d'un permis de construire pour un logement est abordable et le processus efficient.

Les permis de construire sont délivrés au bout d'un long circuit impliquant tous les services concernés, à savoir les domaines, la commune, le service de l'habitat, les finances, le service des eaux et le service de distribution d'électricité. Compte tenu

du manque de liaison informatique entre ces services et l'absence de communication entre eux, le permis de construire pour un logement est obtenu après un long périple. Son coût financier est relativement bas.

**Dimension ii :** Un permis de construire pour un logement peut s'obtenir dans un délai raisonnable

On note une amélioration dans la fourniture de ce service depuis deux ans. Depuis cette date en effet, l'instruction des dossiers est confiée aux communes qui effectuent toutes les démarches intermédiaires. Le demandeur revient à la commune au bout d'un mois pour retirer l'autorisation de construire, sous forme d'un arrêté signé par l'autorité compétente : le Wali pour les constructions à usage commerciale et industrielle ou les habitations d'une superficie supérieure ou égale à 400 m<sup>2</sup> et le Hakem pour les autres cas.

Dans les zones urbaines, il existe une certaine maîtrise des plans de lotissements des zones résidentielles, les difficultés se rencontrent surtout dans les quartiers à habitat évolutif.

Recommandations formulées: Intensifier les opérations de régulations urbaines tout en prenant des sanctions contre les contrevenants et doter les services en charge de ces opérations des moyens adéquats.

#### 4. TRANSPARENCE DANS L'ESTIMATION DES VALEURS FONCIERES- IGF 10

Pour être justes, les estimations de la valeur des terres à des fins fiscales doivent être basées sur des principes clairs, appliqués uniformément, mises à jour régulièrement et accessibles au public.

**Dimension i :** Il existe un processus clair pour l'estimation de la valeur des propriétés

Il convient d'abord de définir les différents types d'impôts fonciers prélevés sur les contribuables en Mauritanie qui se résument en deux types : l'impôt foncier (uniquement sur les propriétés bâties) et l'impôt sur les revenus fonciers qui sont prélevés annuellement sur les contribuables. Ces impôts qui étaient prélevés au niveau national au profit du budget de l'Etat ont été transférés depuis plusieurs années aux budgets des collectivités locales qui se chargent de leur recouvrement. Il a été noté que le recouvrement de ces impôts pose beaucoup de problèmes du fait de l'extension des villes, d'une absence de cartographie et d'adressage de plusieurs localités et d'un manque criant de moyens humains et matériels. Il n'existe pas de norme standard pour l'estimation des valeurs des propriétés, elle se fonde uniquement sur la valeur locative pratiquée par les propriétaires des immeubles ou des estimations faites arbitrairement par les agents recenseurs. Le recensement fiscal qui s'effectue chaque année n'arrive pas à couvrir l'ensemble du territoire et même à Nouakchott, beaucoup de propriétés échappent au service du fisc à cause du déficit en moyens humains et matériels, la multiplication des quartiers précaires ne

faisant qu'aggraver cette situation. Les terrains nus et non bâtis ne sont pas imposables en Mauritanie.

**Dimension ii :** Les registres fiscaux sont accessibles au public

De façon générale, les registres fiscaux existent ainsi que des fiches individuelles de recensement dans les locaux des communes, cela est surtout vérifiable au niveau de Nouakchott et de Nouadhibou, cependant à l'intérieur du pays en particulier dans les communes rurales, ces supports sont soit inexistantes ou mal tenus. Au niveau de ces communes rurales la base et les taux d'imposition sont fixés par les délibérations des Conseils municipaux. Les contribuables ont la possibilité d'accéder aux différents documents qui constatent leur imposition.

Il apparaît ainsi que les citoyens ne peuvent accéder aux registres fiscaux surtout dans certaines grandes villes (Nouadhibou et Nouakchott). Il serait utile de généraliser et moderniser l'accessibilité aux registres fiscaux à l'ensemble du pays.

## 5. EFFICACITE DE LA COLLECTE DES TAXES ET IMPOTS FONCIERS-IGF 11

L'efficacité de la collecte des taxes et impôts reste tributaire des capacités techniques des services fiscaux à bien cerner l'assiette fiscale.

**Dimension i :** Les exemptions d'impôt foncier sont justifiées et transparentes

Selon toute logique, les recettes des taxes foncières et immobilières devraient être collectées. Leur montant total devrait être supérieur aux frais engagés pour la collecte. C'est le cas, même s'il y a des exemptions limitées du paiement de la taxe foncière/immobilière, exemptions qui se basent, par ailleurs, clairement sur des principes d'équité et d'efficacité et sont appliquées de façon transparente et systématique<sup>15</sup>.

Les exemptions sur la taxe foncière/immobilière sont prévues par le Code Général des Impôts et concernent les édifices publics (écoles, dispensaires, services publics) ainsi que les lieux de culte. Ainsi donc le système d'exemptions est tout à fait transparent et équitable et bien défini par la loi.

**Dimension ii :** Les propriétaires redevables de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux

Entre 50% et 70% des propriétaires redevables de l'impôt foncier figurent dans les registres fiscaux. La raison en est que l'évasion fiscale constitue le trait dominant du système fiscal mauritanien, cela s'explique par le fait que l'agrandissement de l'assiette fiscale (dynamisme du secteur bâtiment) n'est pas accompagné de dispositions administratives permettant aux services fiscaux de pouvoir encadrer tous les nouveaux contribuables imposables au foncier. C'est seulement dans certains grands centres (Nouakchott et Nouadhibou) où l'on peut

---

<sup>15</sup> Une application « transparente et systématique » signifie que le motif de l'exemption est clairement défini, rendu public et appliqué de façon uniforme.

estimer que près de 80% des propriétaires redevables du foncier figurent sur les registres.

Le système d'évaluation des impôts fonciers demeure la méthode de recensement fiscal qui consiste à sillonner les villes et les campagnes pour consigner les éléments imposables dans des fiches de recensement qui seront par la suite retranscrits dans des registres dénommés rôle d'imposition. Cette opération de repérage est plus simple en zone rurale du fait que tout le monde se connaît, contrairement aux zones urbaines où l'opération d'identification de l'assiette de l'impôt est plus complexe. Le recouvrement des impôts fonciers relevant depuis la loi de finances 2001 des communes, est opéré par le receveur municipal après décision du maire de l'effet exécutoire du recouvrement des impôts.

**Dimension iii :** Les impôts exigibles sont collectés

La collecte de l'impôt foncier pose beaucoup de problèmes du fait que le civisme en matière d'impôts est très peu perçu par le citoyen moyen, du fait de la faiblesse de leurs revenus en particulier dans les zones rurales où les populations vivent des conditions très précaires.

Si en zone urbaine (Nouakchott et Nouadhibou principalement), l'effort de la collecte de l'impôt foncier est important et productif (taux souvent supérieur à plus de 50%), il n'en va pas de même dans les zones rurales où atteindre 30% est déjà une haute performance.

**Dimension iv :** Les recettes de l'impôt foncier dépassent les coûts de collecte

De manière générale les services fiscaux disposent de certains outils et cadre qui leur permettent d'effectuer le recouvrement des impôts. Leur grand handicap demeure l'absence de cadastre et de cartographies fiables pour déterminer l'assiette de l'impôt, ce qui constitue un manque à gagner important pour l'État. Les experts et l'atelier de validation ont recommandé l'amélioration des performances des services fiscaux au plan technique (les doter d'outils nécessaires) pour mieux parer à l'évasion fiscale et améliorer les conditions de travail des agents fiscaux.

## 6. CONCLUSION GENERALE & RECOMMANDATIONS

De ce qui précède, on peut retenir que l'État doit mieux affiner sa politique d'occupation des sols en instituant un cadre juridique et technique fiable pour mieux organiser ce secteur. Une meilleure approche dans l'organisation de ce secteur est une garantie pour rendre la fiscalité plus productive et impulser le développement de manière générale du secteur foncier.

Ainsi, les recommandations suivantes sont susceptibles d'améliorer le système de planification de l'utilisation du sol et la fiscalité foncière.

### **Recommandations principales**

Formuler une politique foncière en organisant des « Assises nationales du foncier », en y associant toutes les parties prenantes.

- Redéfinir les responsabilités en matière de gestion foncière en évitant toute confusion entre les fonctions de formulation, d'exécution et d'arbitrage des conflits ;
- Renforcer le service de contrôle urbain pour réduire le phénomène ;
- Intensifier les tâches de contrôle et de régulations urbaines ;
- Assainir les différentes concessions rurales attribuées pour les conformer avec la réglementation en vigueur.

### **Autres recommandations :**

- a. Créer une agence foncière spécialisée en gestion foncière rurale, pour tenir compte de la complexité du foncier rural et de son contexte socioculturel marqué par la multi culturalité et déconcentrer les structures au niveau local.
- b. Dans les opérations de changement d'affectation des sols, il est nécessaire de purger les droits des tiers et de prendre en compte les intérêts des populations usagers de ces terres, en tenant compte du genre.
- c. Vulgariser les textes fonciers auprès des populations rurales en particulier, afin de les aider à défendre leurs droits.
- d. Mettre au point des mécanismes de nature à garantir la réalisation des objectifs d'équité :
  - i. Renforcer les mécanismes d'application des lois.
  - ii. Assujettir les autorités locales à l'obligation de rendre compte périodiquement de leurs activités en matière de gestion foncière.
  - iii. Vulgariser la politique foncière qui sera mise en place et la stratégie dont elle sera assortie.
  - iv. Mettre des outils appropriés pour la gestion foncière au profit des autorités administratives.
- e. Réorganiser le service fiscal et l'étoffer en personnel et en outils modernes pour faire face à l'expansion des villes.
- f. Améliorer le système de tenue et de conservation de toute la documentation afférente à l'imposition des contribuables.
- g. Réaliser un cadastre et une cartographie pour les principales villes en vue d'améliorer le répertoire des redevables de l'impôt foncier.

- h. Améliorer le système d'enquête fiscale pour mieux cerner l'assiette de l'impôt (types de construction, les différentes propriétés et leurs occupants, etc.).

### C. GESTION DES TERRES PUBLIQUES

Le concept de terres publiques s'entend comme l'ensemble des espaces terrestres appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics. Il peut aussi s'étendre aux terres privées qui sont affectées à un usage public par l'Etat en vertu d'une convention entre ce dernier et les propriétaires privés. La présente section ne concernera que les terres appartenant réellement à l'Etat. Il est non moins utile de rappeler que le domaine de l'Etat ou domaine national est confus à cause de la préexistence d'un droit coutumier fondé sur la *charia* dont se prévalent les communautés privées villageoises, tribales ou claniques. La dualité du droit dans les faits a pour conséquence, entre autres, de rendre plus ou moins confus les mécanismes et procédures de gestion des terres publiques. Les règles édictées en matière de gestion du domaine de l'Etat sont généralement claires, mais leur application fait souvent défaut.

Les terres de l'Etat sont de deux catégories : celles relevant du domaine public inaliénable, et celles pouvant être gérées comme des biens privés.

## 1. ANALYSE DE LA GESTION DES TERRES PUBLIQUES

Le tableau 5 résume l'évaluation des différents indicateurs et dimensions relatifs à ce thème

<i>Tableau 5 : Gestion des Terres Publiques</i>		Score
<b>IGF 12 - Identification et gestion transparente des terres publiques</b>		
12 i	La propriété de la terre par l'État/la collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié	D
12 ii	Il existe un inventaire complet des terres publiques	D
12 iii	La compétence de gestion des terres publiques est attribuée sans ambiguïté	B
12 iv	Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées	C
12 v	L'inventaire des terres publiques est accessible au public	D
12 vi	Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres sont accessibles au public	A
<b>IGF 13 - Justification et célérité des procédures d'expropriation</b>		
13 i	Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont peu nombreux	A
13 ii	Les terres expropriées sont converties à l'usage prévu dans un délai raisonnable	A
<b>IGF 14 - Transparence et équité des procédures d'expropriation</b>		
14 i	L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique	A
14 ii	Une indemnisation est versée en cas d'expropriation quels que soient les droits (enregistrés ou non)	A
14 iii	Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable	D
14 iv	Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation	C
14 v	Les recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable	C
<b>IGF 15 - Transparence des procédures et prise en compte de la valeur économique</b>		
15 i	Les transactions concernant les terres publiques sont transparentes	D
15 ii	Les baux sur les terres publiques sont collectés	A
15 iii	Les terres publiques sont louées et/ou cédées aux prix du marché	D

La gestion des terres publiques demeure confuse du fait principalement de la préexistence de la référence à un droit coutumier fondé sur la *charia*. De nombreuses communautés continuent de revendiquer la propriété de vastes domaines pour lesquels elles ne disposent d'aucuns titres.

## 2. IDENTIFICATION ET GESTION TRANSPARENTE DES TERRES PUBLIQUES-IGF12

Cet indicateur détermine dans quelle mesure la propriété de terres publiques est justifiée par la nature de bien public de la terre, si elle est clairement identifiée et



enregistrée, et si elle est gérée de manière transparente par le niveau de gouvernement approprié avec des capacités de gestion adéquates.

**Dimension i :** La propriété de la terre par l'État/la collectivité est justifiée et gérée à un échelon administratif approprié.

Il existe un malentendu entre les collectivités ou communautés traditionnelles et l'Etat à propos de la propriété sur la plupart des terres. L'Etat impose aux particuliers de justifier leurs droits fonciers soit par des documents dûment établis, soit par les traces de mises en valeurs évidentes du sol. Le constat d'indivisibilité est facile à établir en raison même de la précarité des systèmes de production traditionnels, particulièrement en zone rurale.

Par ailleurs, le pouvoir de concession est du ressort du Ministre des Finances ou du Conseil des Ministres, ce qui rend difficile, voire impossible, l'accès des populations aux services fonciers, vu l'immensité du territoire. Cette concentration du pouvoir de gestion des terres publiques est de mise depuis 2010 et entraîne de graves préjudices pour les populations et des usagers des terres tels que les éleveurs, les agriculteurs, les bucherons, etc.

**Dimension ii :** Il existe un inventaire complet des terres publiques.

Il n'existe aucun inventaire de terres publiques en dehors de quelques zones qui ont été titrées avant l'indépendance à savoir le Trarza et la baie de Nouadhibou. De plus, la législation relative au traitement date de la période coloniale et elle ne répond donc plus aux besoins du moment. A cela s'ajoute une faible couverture cartographique (cartes aux 200.000 è et aux 50.000 è sur la vallée du fleuve datant des années 50).

**Dimension iii :** La compétence de gestion des terres publiques est attribuée sans ambiguïté.

Les pouvoirs de concession et gestion des terres publiques étaient, sous le régime antérieur, déconcentrés aux échelons régional et local. Les wali et Hakem pouvaient attribuer des lots d'habitation en zone urbaine et des concessions rurales de 1 à 10 ha pour les Hakem et de 11 à 20 ha pour les wali. Le décret de 2010 a recentré, sans aucune forme d'ambiguïté, les pouvoirs de concession au niveau du Ministre des Finances et du Conseil des Ministres.

**Dimension iv :** Des ressources suffisantes sont disponibles pour la gestion des terres publiques par les administrations concernées.

Les ressources financières, humaines et matérielles sont insuffisantes par rapport aux besoins de la gestion des terres.

Au niveau déconcentré, les services des Domaines sont inexistantes et les services d'urbanisme sont dépourvus de personnels qualifiés et des moyens techniques nécessaires. Ainsi, seules les grandes villes comme Nouakchott et Nouadhibou sont pourvues de documents d'urbanisme, notamment les schémas directeurs et les plans de lotissement.

**Dimension v :** L'inventaire des terres publiques est accessible au public.

Il n'existe aucun inventaire des terres publiques. Cependant, il n'y a pas de problème d'accessibilité du public aux registres des terres.

**Dimension vi :** Les informations les plus importantes concernant les attributions de terres sont accessibles au public.

Les registres d'attributions des terres publiques sont dans certains cas inexistantes mais ils sont accessibles au public lorsqu'ils sont entretenus. Le public peut reconstituer des titres perdus ou altérés à partir desdits registres sans grande difficulté.

### 3. JUSTIFICATION ET CELERITE DES PROCEDURES D'EXPROPRIATION-IGF 13

Cet indicateur mesure si les expropriations ont lieu dans l'intérêt général et si le déclenchement de la procédure est fait à bon escient.

**Dimension i :** Les cas d'expropriation au profit d'intérêts privés sont peu nombreux.

La pratique d'expropriation pour cause d'utilité publique est rare en dépit du fait qu'elle est prévue par la Constitution qui garantit une juste compensation au profit des personnes expropriées. Ce procédé est utilisé uniquement en cas de passage des routes au milieu des agglomérations rurales ou lorsque des lotissements sont réalisés dans des zones où existent des droits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi domaniale 60.139 du 2 août 1960. Il convient cependant de mentionner le contexte de déroulement des opérations de réhabilitations des quartiers précaires, principalement à Nouakchott. La plupart des zones de relogement retenues sont des zones anciennement loties et distribuées aux populations. Celles-ci n'ont jamais pu prendre possession de ces terrains, faute d'un bornage des parcelles. L'administration est ainsi revenue pour purger les droits de ces premiers attributaires et affecter les terrains à d'autres citoyens.

**Dimension ii :** Les terres expropriées sont converties à l'usage prévu dans un délai raisonnable.

Comme les expropriations ont porté presque uniquement sur des espaces d'emprise de routes nationales, les espaces expropriés sont réservés immédiatement à la construction de la route ou à son emprise immédiate qui est égale à 20 mètres de chaque côté, à partir de la ligne médiane de l'axe routier. Ces emprises sont directement intégrées dans le domaine public qui est inaliénable et imprescriptible.

### 4. TRANSPARENCE ET EQUITE DES PROCEDURES D'EXPROPRIATION- IGF 14

Cet indicateur vérifie si les procédures d'expropriation sont claires et transparentes et si une indemnisation en nature ou au prix du marché est versée de manière équitable et rapide.

**Dimension i :** L'expropriation des propriétés enregistrées est indemnisée dans la pratique.

La Constitution garantit la juste compensation, et dispose que les conditions de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont fixées uniquement par une loi votée par les représentants du peuple. Il en résulte que dans la pratique, les expropriations de biens fonciers immatriculés ou simplement titrés avec des permis d'occuper dans les zones urbaines ou des concessions définitives dans les zones rurales, sont suivies tôt ou tard d'indemnisation.

**Dimension ii :** Une indemnisation est versée en cas d'expropriation quels que soient les droits (enregistrés ou non).

Dans la plupart des cas, le titulaire de droits fonciers enregistrés sous forme de permis d'occuper (zone urbaine), de concession définitive (zone rurale) reçoit une juste indemnisation qui peut varier en nature. Il peut exiger une compensation en numéraire lorsqu'il dispose d'un titre foncier régulièrement établi. Mais, lorsqu'il ne dispose que d'un permis d'occuper sans construction sur le terrain, il reçoit en général un terrain de même valeur en compensation. Lorsque le droit n'est pas enregistré alors qu'il a été constitué réellement et de manière continue sur un terrain en zone rurale ou en zone urbaine, le titulaire doit se faire délivrer un certificat de propriété au terme d'une enquête sur la date et les conditions de la mise en valeur du terrain concerné.

**Dimension iii :** Les propriétaires expropriés sont indemnisés dans un délai raisonnable.

Les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique sont longues. Elles comportent plusieurs phases à savoir (i) une phase d'enquête, (ii) une phase de négociation pour la fixation de l'indemnité, (iii) une phase réglementaire consistant à préparer un décret et à l'adopter, et (iv) une phase de règlement financier. Il en découle que le temps entre le début du processus et le moment où la personne expropriée reçoit son indemnité est très long dans la grande majorité des cas. Mais, lorsque l'indemnité est en nature (un bien foncier de même valeur,) cette procédure n'est pas longue.

**Dimension iv :** Il existe des voies de recours indépendantes et accessibles pour faire appel d'une expropriation.

Les voies de recours contre une expropriation pour cause d'utilité publique sont de deux sortes. En cas de voie contre le principe même de l'expropriation, le plaignant introduit son recours devant les tribunaux régionaux qui doivent se prononcer en disant si l'administration est dans l'obligation d'exproprier. L'autre sorte de recours est introduit devant les tribunaux en cas de désaccord entre l'Administration et le requérant sur le montant de l'indemnité. Ces deux voies sont accessibles en théorie, mais difficiles d'accès en réalité à cause de l'ignorance des populations.

**Dimension 5 :** Les recours contre les expropriations sont examinés dans un délai raisonnable.

Lorsque l'Etat utilise la procédure d'urgence, comme c'est le cas du passage des routes, les délais pour examiner les recours sont raisonnables. En dehors de ces cas, les recours sont longs et parfois coûteux pour les particuliers.

## 5. PROCEDURES ET PRISE EN COMPTE DE LA VALEUR ECONOMIQUE- IGF 15

Cet indicateur détermine dans quelle mesure le transfert de terres publiques suit une procédure transparente, garantissant que le gouvernement collecte la valeur totale de l'actif cédé.

**Dimension i :** Les transactions concernant les terres publiques sont transparentes.

Les transactions portant sur de terres publiques sont loin d'être transparentes. Le mode d'amodiation ou de location est inauguré dans la vallée du fleuve Sénégal dans des conditions qui échappent aux populations riveraines qui ne peuvent pas protéger leurs terres contre l'installation de grandes exploitations de type latifundiaire. La donation a toujours été peu transparente en ce sens qu'elle a obéi à des instincts particularistes, surtout dans certaines régions du pays (Nouakchott, Nouadhibou et la zone du fleuve). L'aliénation des immeubles n'a pas obéi, elle non plus, aux règles de transparence requises.

**Dimension ii :** Les baux sur les terres publiques sont collectés.

Dans la plupart des cas, l'Etat recouvre la contrepartie des locations de terres, sauf en ce qui concerne les amodiations de zones rurales au profit des associations locales de gestion des ressources naturelles en application du Code pastoral.

**Dimension iii :** Les terres publiques sont louées et/ou cédées aux prix du marché.

Il n'existe pas de marché foncier officiel auquel on pourrait se référer. Le prix des terrains urbains sur le marché parallèle est parfois 1000 fois plus élevé que celui pratiqué par l'Etat dans les zones résidentielles artisanales et industrielles. C'est un manque à gagner considérable pour l'Etat et une source de spéculation foncière qui détourne les efforts d'investissements vers le secteur de l'habitat sans relation avec les besoins réels du marché.

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

Il apparait, à la lumière de cette analyse, que la gestion des terres publiques est encore confuse. Les frontières entre les domaines public et privé de l'Etat ne sont pas claires et les terres cédées aux particuliers ne sont pas aussi clairement répertoriées. Les outils devant conduire à cette identification sont rares (peu de cartes fiables et de titres fonciers-mères) et cette situation entretient l'informalité

répandue dans les procédures de transaction, de mutation et de contractualisation. De nombreuses difficultés liées au foncier ont pour origine l'absence d'un inventaire des terres appartenant à l'Etat lui permettant de savoir de quel marge de manoeuvre il dispose pour faire de la terre un facteur de développement au sens large du terme. Des ressources importantes échappent ainsi à l'Etat du fait de l'inexistence d'un marché foncier formel et d'un effort de gestion transparente des différents baux.

Les constats ci-dessus ont conduit à la formulation des recommandations prioritaires suivantes :

- Accélérer l'individualisation des terres collectives, en favorisant les mécanismes de dialogue et de concertation. Cette action devra conduire nécessairement au toilettage de la législation de manière à prendre en compte tous les types de terres collectives et à bien cerner les catégories d'ayant-droits. Elle sera lancée à partir de la médiatisation et de la sensibilisation au processus d'individualisation qui sera assurée par la Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat (DGDPE). Le suivi de cette activité pourra se faire à travers la mesure du nombre d'opérations de sensibilisation effectuées.
- Cartographier, inventorier les terres publiques et favoriser l'immatriculation des terres. Cette activité devra renforcer le niveau de maîtrise des propriétés de l'Etat et favoriser l'insertion du foncier dans les circuits économiques par l'extension des titres fonciers-mères existants. Elle nécessite au préalable l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de cartographie dont se chargera la direction de la cartographie et de l'information géographique (DCIG). Le suivi de cette activité sera mesuré par le nombre de cartes d'inventaire qui sera réalisé.
- Créer un marché foncier formel pour éviter les spéculations foncières et renflouer les caisses de l'Etat. Cette action sera lancée à partir de l'adoption d'un texte réglementaire qui encadre le marché foncier légal. La DGDPE mettra en œuvre cette activité et s'assurera de sa bonne exécution à travers le respect de ce texte et la fonctionnalité effective de ce marché officiel.
- Institution de structures transparentes de gestion foncière au niveau local, en lien avec l'administration, les collectivités locales et la société civile. Il s'agit d'associer les acteurs locaux à la gestion centralisée des terres par la création de structures appropriées, sortes de démembrements au niveau régional de la DGDPE. La mesure de

l'avancement de cette activité se fera à travers la mise en place effective de ces bureaux régionaux.

### **Autres conclusions et recommandations**

La déconcentration des pouvoirs de concession de la terre a généré d'importants abus, expropriations injustifiées et bradages du domaine privé de l'Etat. La réforme de 2010 a recentré la gestion foncière au niveau du Ministère des finances et du conseil des ministres pour atténuer la pression dont les Wali et les Hakem faisaient l'objet. De nombreux litiges et conflits subsistent et entraînent des coûts élevés pour les citoyens. Les grands projets de l'Etat ignorent souvent les droits des tiers avant leur mise en œuvre et les procédures de recours sont longues et coûteuses.

Ces constats supplémentaires donnent lieu aux recommandations ci-dessous :

- Réexaminer les dispositions du décret 2010 en vue de mettre en place des structures déconcentrées de gestion des terres.
- Revoir les procédures de recours devant les juridictions pour alléger les charges des particuliers.
- Délimiter les terrains appartenant aux propriétaires coutumiers lors des aménagements hydro-agricoles et indemniser les ayants-droits avant l'entreprise d'aménagement.
- Accompagner les procédures de déclaration d'utilité publique d'une prise en compte des droits des tiers dans les aménagements projetés ou à défaut une purge de ces droits dans des conditions justes et dans des délais raisonnables.
- Indemniser les propriétaires expropriés sur la base d'un index de valeur des terrains propre à chaque région et à chaque grande ville.
- Publier au journal officiel les contrats de bail qui lient l'Etat aux particuliers.

## D. ACCÈS PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIÈRES

Les croissances démographique et spatiale des villes de Mauritanie ont mis le foncier au cœur des préoccupations de la puissance publique et des gestionnaires des principales agglomérations. Sans être un bien comme un autre, le foncier est devenu au fil des années un objet de forte spéculation.

L'accès public à l'information foncière devient de plus en plus une nécessité pour la plupart des citoyens tant dans le souci de renforcer leur insertion urbaine par l'acquisition de propriétés foncières urbaines que celui de conforter leurs droits pour l'exploitation durable de terres agricoles.

Les difficultés d'organisation des services en charge de l'information foncière et les carences en matière de collecte des données primaires rendent encore cet accès difficile.

### 1. ANALYSE DE L'ACCES PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIERES

Le tableau 7 résume l'évaluation des différents indicateurs et dimensions relatifs à ce thème.

<i>Tableau 6: Accès Public aux Informations Foncières.</i>		Score
<b>Complétude des informations foncières</b>		
16 i	La cartographie/topographie des enregistrements du registre/cadastre est complète	C
16 ii	Les hypothèques et servitudes privées pertinentes d'un point de vue économique sont enregistrées	B
16 iii	Les servitudes publiques pertinentes d'un point de vue économique ou social sont enregistrées	C
16 iv	Il est possible de faire des recherches dans le registre/cadastre selon des critères pratiques	C
16 v	Les informations contenues dans le registre/cadastre sont accessibles	A
16 vi	Les demandes d'accès aux informations du registre/cadastre sont traitées dans un délai raisonnable	D
<b>Fiabilité des informations foncières</b>		
17 i	Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies	D
17 ii	Les informations contenues dans le registre/cadastre sont à jour	C
<b>Rentabilité et soutenabilité financière</b>		
18 i	Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible	B
18 ii	Une tarification adaptée rend le registre financièrement soutenable	D
18 iii	L'investissement en capital dans le système d'enregistrement des droits fonciers est suffisant	D
<b>Transparence</b>		
19 i	Le barème des frais et droits d'enregistrement est accessible au public	A
19 ii	Les paiements informels sont découragés	B

L'information foncière en Mauritanie est à l'heure actuelle incomplète et parcellaire. Celle qui existe donne le *prima* au lotissement au détriment du propriétaire ou de l'occupant. Son accès au public n'est pas aisé et sa fiabilité est à parfaire.

## 2. COMPLETEUDE DES INFORMATIONS FONCIERES-IGF 16

Cet indicateur vérifie si (i) la couverture géographique des parcelles de terrains est complète, (ii) les données se prêtent à des recherches par parcelle, et (iii) des informations peuvent être obtenues rapidement par tous les usagers.

**Dimension i :** La cartographie/topographie des enregistrements du registre/cadaastre est complète.

La définition de la notion de « *cadastre* » applicable en Mauritanie a été au cœur des discussions. Cette notion peut recouvrir, selon les contextes, un contenu différent. Il a été admis qu'en Mauritanie, un « *cadastre* » signifie une base documentaire (qu'elle soit manuelle ou informatisée) comprenant deux types de documents :

- Des plans parcellaires qui distinguent les limites de chacune des parcelles en leur affectant un numéro ; les plans sont souvent établis à une grande échelle et fournissent une information géographique précise (localisation).
- Les informations qui se rattachent à ces parcelles et qui concernent l'identité du propriétaire réel ou apparent (l'occupant) ainsi que l'évaluation.

Ce cadastre n'a de véritable utilité que s'il est mis à jour régulièrement, surtout sur le plan des informations se rattachant aux parcelles compte tenu du niveau encore important des mutations.

A l'image de nombreux pays africains, la Mauritanie a adopté une législation foncière basée sur la délivrance de « titres fonciers ». Le rôle du cadastre y est important puisqu'il permet de localiser les parcelles les unes par rapport aux autres et évite la délivrance de plusieurs titres pour le même terrain à des propriétaires différents par exemple.

Cependant, le système tel que décrit plus haut n'existe qu'à l'état embryonnaire. Ce sont les registres de gestion qui tiennent lieu d'outil cadastral, dans la mesure où ni les plans parcellaires, ni les informations « littérales » ne sont directement accessibles au public. Ces registres qui évitent de manipuler les fonds de dossiers, servent en réalité essentiellement au suivi du paiement et depuis peu, aux mutations concernant la propriété. Les défaillances des services du Ministère des Finances empêchent toute possibilité d'une collecte d'une information foncière fiable.

Cette absence de cadastre sécurisé renforce les difficultés de gestion foncière.



L'une des lacunes les plus importantes du système d'enregistrement et de conservation foncière en Mauritanie réside dans la faiblesse des données topographiques et de supports cartographiques. Les plans qui existent sont peu fiables et la couverture topographique est loin de couvrir tout le pays en l'absence de points géodésiques suffisants et correctement répartis sur l'ensemble du territoire. A titre d'exemple, il faut savoir qu'il n'existe pas encore un plan topographique global de la ville de Nouakchott. Certaines études ont bien mené des campagnes de levés topographiques pour couvrir leurs zones d'intervention mais les données existantes ne couvrent qu'une partie infime de l'agglomération. Il est urgent de doter les principales villes de Mauritanie d'un plan topographique qui couvre la totalité de leurs espaces.

Sur le plan cadastral, la situation est intolérable. Les autorités ont conscience depuis déjà quelques années des conséquences d'une telle situation et des moyens avaient été mobilisés, dans le cadre du PDU, pour doter les services de la DGDPE d'un Système d'Informations Foncières (SIF). Des crédits ont été alloués à cette activité, un appel d'offres international a été lancé et un groupement de bureaux (un bureau mauritanien et un bureau ivoirien) a été recruté. Hormis la production d'un rapport diagnostic en 2008 et la livraison de quelques équipements informatiques, cette étude est tombée aux oubliettes bien qu'ayant bénéficié d'un important financement.

C'est pourquoi, à défaut de la mise en place d'un cadastre national, il est urgent de trouver les ressources pour le financement, la mise en place et le suivi d'un cadastre simplifié au niveau des principales villes.

**Dimension ii :** Les hypothèques et servitudes privées pertinentes du point de vue économique sont enregistrées.

En Mauritanie, il existe trois types d'hypothèques : sur les aéronefs, les équipements maritimes et sur les propriétés immobilières. Les deux premières sont rares et la quasi-totalité des hypothèques qui existent, le sont sur les biens immobiliers. Toutes les hypothèques sont enregistrées.

Chaque banque détient ses hypothèques avec un certificat d'inscription délivré par les services des domaines. Au moment opportun, la banque envoie une main levée et les services de la conservation foncière procèdent à la radiation.

En matière de servitudes privées, la situation est difficile à apprécier : ces servitudes sont généralement contenues dans les documents directeurs de planification à l'échelle d'une agglomération. Hors en Mauritanie, ces documents sont rares, exception faite pour Nouakchott et Nouadhibou où des efforts ont été consentis jusqu'en 2003.

Avant cette date, la ville de Nouakchott avait été dotée en 1983 d'un plan Directeur d'urbanisme auquel était annexé un règlement d'urbanisme. Celui-ci fixait les règles d'urbanisme et de construction applicables sur le territoire du District Urbain de Nouakchott. Il précisait également les règles générales

applicables aux constructions ainsi que les servitudes d'utilisation des parcelles (marges de reculement, d'isolement, prospect).

En 2003, un Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU ; décret N° 2003-034 du 23 avril 2003) a remplacé le plan directeur de 1983 auparavant légèrement remanié en 1987. Malheureusement, ce document majeur n'a jamais été accompagné des documents précis devant conduire à son application. C'est cette défaillance qui justifie l'impossibilité de déterminer les servitudes privées.

Au regard de la description faite ci-dessus, la sécurisation du système de conservation foncière et particulièrement celui des hypothèques apparaît primordial. Bien qu'elle ait produit des efforts conséquents visibles dans ce sens depuis plusieurs années, l'administration des domaines doit être fortement assistée et encadrée pour la tenue et la conservation de ses archives. Malgré les difficultés qu'elle rencontre, elle réalise parfois des prouesses, comme le constat effectué pendant la collecte d'informations : des « documents papier » datés de 1908 sont archivés et apparemment « bien conservés ».

**Dimension iii :** Les servitudes publiques pertinentes d'un point de vue économique ou social sont enregistrées.

La distinction entre servitudes publiques et privées est difficile. En principe, elles font toutes référence à des normes de construction et/ou d'aménagement, même si des exceptions et des situations spécifiques peuvent concerner la réalisation des édifices publics. Le caractère encore inachevé de la législation en la matière (élaboration des documents de planification de référence, couverture du territoire par un réseau géodésique dense, production et mise à disposition du public d'une cartographie fiable, mise en place de dispositifs de surveillance et de contrôle) ne permet pas toujours de saisir la nature des servitudes publiques enregistrées.

En outre, il est apparu l'inexistence en Mauritanie, d'un Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE): cela signifie qu'à l'heure actuelle, l'Etat mauritanien ne dispose d'aucune information fiable sur son patrimoine, aussi bien sur le plan de sa constitution que sur celle de sa répartition et encore moins sur la valeur réelle qu'il pourrait représenter. Il n'est dès lors pas étonnant que l'Etat mauritanien ait, par le passé, acquis des biens qui lui appartenaient déjà.

La gestion rationnelle du patrimoine de l'Etat impose l'établissement, dans les meilleurs délais, de ce TGPE (Tableau Générale des propriétés de l'Etat). Son suivi et sa mise à jour régulière par les services compétents en la matière doit donner les clefs pour une amélioration progressive des conditions de travail des services administratifs et la levée de certains goulots d'étranglement comme par exemple l'épineuse question de la mise à disposition, par l'Etat, de bâtiments publics fonctionnels.

**Dimension iv :** Il est possible de faire des recherches dans le registre/cadastre selon des critères pratiques.

Les informations consignées dans les registres fonciers donnent le *prima* au lotissement. Cela signifie que l'ilot et le lot sont les entrées privilégiées pour la saisie des autres informations relatives à (i) l'attribution, (ii) au paiement des droits, et (iii) à l'enregistrement. Il est théoriquement possible d'entreprendre des recherches à partir du nom d'attributaire mais, dans la réalité, cela s'avère fastidieux compte-tenu des changements fréquents de propriétaires.

Deux cas de figure sont cependant à considérer :

- si le terrain n'est pas encore titré, c'est le service des affaires domaniales qui doit être sollicité. C'est lui en effet qui gère le suivi du report des propriétés sur les registres. Pour obtenir des informations, il faut au moins disposer du numéro de la parcelle et du secteur concerné<sup>16</sup>.
- si le terrain est titré, ce sont les services de la conservation foncière qui sont habilités à fournir des informations. Cf. l'analyse des discussions concernant l'indicateur suivant (IGF 16, v).

De nombreux conflits dits de « double ou triple emploi » sont la conséquence de la confusion au niveau de l'identification des lots. La pratique du bornage des parcelles avant leur attribution étant désormais très rare, les bénéficiaires de terrains font recours à des « topographes bénévoles<sup>17</sup> » pour le repérage et le bornage de leurs terrains. De plus les appellations et dénominations de plans ajoutent à la confusion, en l'absence de règles préétablies et de compétences clairement définies<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> : Cela ne suffit pas parfois car un même numéro de lot un même secteur peuvent exister dans plusieurs communes à la fois ; exemple de la parcelle n°72 du secteur 4 du plan de lotissement de...

<sup>17</sup> : Les topographes bénévoles sont des agents recrutés par contrat à la fin des années 80, par l'administration pour assister les services de topographie dans l'implantation de lots dans le cadre d'opérations de régularisation foncière. Ces agents, formés rapidement aux tâches subalternes (tenue des mires, pose des jalons, etc.) ont accompagné les équipes du Ministère en charge de ces opérations pendant quelques mois. Une fois les interventions achevées, ces pseudo-topographes ont revêtu les habits de « vrais topographes » pour opérer librement sur des secteurs entiers de la ville. Pour répondre à la sollicitation des citoyens, des autorités administratives ont eu recours, et cette fois de façon officielle, aux services de ces « topographes » pour des arbitrages dans le cadre de résolutions de conflits.

<sup>18</sup> : Les noms des plans de lotissement traduisent à eux seuls toute la confusion que connaît le secteur du foncier en Mauritanie ; le mieux est de prendre un exemple : un plan I est élaboré officiellement pour couvrir le secteur 1 d'une commune. Pour les besoins d'une extension de la zone, il arrive souvent que l'administration établisse officiellement un plan « I extension ». Pour les mêmes raisons que précédemment, l'administration peut encore élaborer un plan qu'il nomme « I Extension Suite ». En même temps, certaines autorités administratives mal intentionnées, appuyées par les topographes bénévoles établissent parallèlement des plans qu'ils nomment volontairement « I Suite » ou « I Suite Extension » pour semer le doute et dissimuler ainsi leurs forfaits.

Il est donc recommandé de réfléchir à la solution pour anéantir les effets néfastes de l'intervention au « coup par coup » des topographes amateurs. La question posée va au-delà et concerne l'utilisation des frais de bornage inclus dans le coût de la parcelle. L'Etat doit tout faire pour mettre à disposition ces montants aux services en charge de la préparation et du bornage des terrains. Il existe aujourd'hui à Nouakchott, des personnes détentrices de permis d'occuper établis au début des années 90 qui n'arrivent pas à prendre possession de leurs parcelles parce que les services officiels sont tout simplement incapables de les localiser sur le terrain.

Une fois cette question traitée, il s'agira de désigner une commission qui aura la charge de répertorier tous les plans existants sur un secteur en vue d'une part de les confronter entre eux et retenir, en cas de conflit, l'appellation qu'il convient de retenir d'autre part. Cette même commission devra, pour le futur, déterminer les règles de nominations des plans qui s'imposeront à tous.

**Dimension v :** Les informations contenues dans le registre/cadastre sont accessibles.

Les informations disponibles au niveau du service de conservation foncière sont théoriquement accessibles sur demande à tous les usagers. S'agissant des terrains déjà titrés, une réquisition doit être introduite auprès du conservateur. Un formulaire préétabli existe. Si le terrain n'est pas titré, l'information peut, en principe, être obtenue à partir du registre de gestion au service des affaires domaniales.

Dans la réalité, l'information sur les propriétés titrées est difficile à obtenir et est souvent incomplète lorsqu'elle est délivrée. Les services de la conservation foncière sont prompts à délivrer une information orale plutôt qu'écrite. La loi encadre pourtant l'accès à ce type d'informations<sup>19</sup>. Les citoyens se voient souvent refuser l'accès à l'information et sont de ce fait, obligés de passer par l'intermédiaire d'un notaire ou d'un avocat. Les droits à payer sont en principe fixés à 100 UM pour une page augmentée de 20 UM par ligne supplémentaire.

Les services en charge de cette prestation au public souffrent d'un déficit de compétences et de personnel en nombre suffisant. C'est en partie, ce qui explique que les registres ne sont pas toujours mis à jour et par conséquent une non performance vis-à-vis des attentes des usagers.

La réticence à fournir les informations liées aux propriétés est quant à elle illégale. La loi, et particulièrement celle de 1932, encadre et précise les conditions d'accès à l'information foncière. La situation constatée à l'heure actuelle n'est pas conforme aux prescriptions de cette loi. Toute réquisition établie par un tiers doit faire l'objet d'une suite de la part de l'administration domaniale.

---

19 : Il s'agit du Décret du 26 juillet 1932 qui fixe le régime de la propriété foncière en AOF : c'était un texte générique commun aux pays d'Afrique. Plusieurs pays ont adapté ce texte alors qu'il est resté inchangé en Mauritanie.

**Dimension vi :** Les demandes d'accès aux informations du registre/cadastre sont traitées dans un délai raisonnable.

Comme nous le soulignons plus haut, les demandes d'accès aux informations du registre/cadastre ne sont pas aisées. Leur traitement par l'administration n'obéit à aucune règle précise, même si elle est théoriquement encadrée par la loi. Cela est surtout vrai pour les propriétés titrées pour lesquelles il subsiste une réelle réticence à communiquer librement au public les informations qui les concernent. Pour les propriétés non titrées, l'accès à l'information est plus facile et est souvent obtenue, séance tenante, lorsqu'on dispose du numéro de la parcelle et du plan parcellaire qui le contient.

Ces difficultés découlent surtout des faiblesses du système d'enregistrement, lui-même tributaire des données topographiques et des supports cartographiques: les plans qui existent sont peu fiables et ne couvrent qu'une petite partie du territoire.

La mise en place urgente d'un cadastre national est désormais une nécessité, dans le but de rendre plus fiable les informations disponibles et de faciliter leur circulation. Mais, lorsqu'on prend en compte les efforts financiers et les délais de mise en place d'un tel système, on comprend l'utilité de réfléchir, dans un premier temps, au développement d'un cadastre simplifié au niveau de chacune des principales villes, avant de trouver les moyens d'une intégration dans un système national.

### 3. FIABILITE DES INFORMATIONS FONCIERES- IGF 17

**Dimension i :** Les normes de qualité des services sont rendues publiques et suivies

Il n'existe en Mauritanie aucune norme en termes de qualité des services fournis par l'administration foncière. Les efforts consentis dans ce sens ne sont pas visibles et la qualité des prestations rendues aux usagers n'est pas ici considérée comme une préoccupation urgente.

L'administration des services des domaines se déroule dans les mêmes conditions que celles de la plupart des Départements ministériels. Ils connaissent tous une précarité des moyens de fonctionnement qui saute aux yeux lorsqu'on visite les différents services. Malgré les efforts consentis ces dernières années, notamment en termes d'équipements informatiques, tous les services connaissent des difficultés notoires de classement, de rangement et in fine d'archivage. Un ancien directeur des domaines affirmait : « j'étais obnubilé par les risques de « dégât des eaux » et m'assurais chaque soir avant de quitter le bureau que tous les documents étaient rangés en hauteur... » ; Cette confiance traduit la fragilité des conditions de sécurité, particulièrement pour les services de la conservation foncière.

Les métiers de l'archivage et de la conservation semblent encore souffrir en Mauritanie d'un manque de considération. Nombre d'agents ou de fonctionnaires qui assument ces responsabilités n'ont, à l'origine, pas été recrutés pour ces tâches. Ce sont, semble-t-il des « positions par défaut » qui expliquent le manque de

formation, le peu d'enthousiasme et de motivation du personnel en charge de ces questions.

L'observation de la règle de la sanction et de la récompense ajoutée à un effort conséquent de formation doit pouvoir corriger cette situation et améliorer ainsi les conditions d'archivage et de conservation des documents.

**Dimension ii :** Les informations contenues dans le registre/cadastre sont à jour

Cette question est récurrente de l'analyse du fonctionnement de l'administration des services du Ministère des Finances. Elle est organisée et fonctionne de façon centralisée. En dehors de Nouakchott et de Nouadhibou, l'administration du Ministère des Finances (dont relèvent les services en charge du foncier) peine à se déployer dans les autres Wilayas. Elle n'est jusqu'à présent pas parvenue à s'organiser pour faire remonter au niveau central l'ensemble des informations et des données sur l'enregistrement des droits et l'établissement des titres traités au niveau local. C'est cette défaillance qui rend aujourd'hui impossible la production de statistiques fiables sur l'ensemble du territoire national et la mise à disposition du public d'une information correcte, dans des délais maîtrisés.

Le comportement des usagers ne facilite pas également la mise à jour des registres. De nombreux transferts de propriétés restent en effet inconnus de l'administration<sup>20</sup>. Au-delà des difficultés de suivi des propriétés, c'est un manque important à gagner pour l'Etat qui voit ainsi des sommes considérables lui échapper.

L'amélioration du niveau et de la qualité de l'information foncière est fortement tributaire de la législation et de réglementation foncière, lesquelles doivent viser d'une part l'appui à la promotion foncière et immobilière privée formelle et à favoriser le développement d'un système de financement hypothécaire approprié d'autre part. Les progrès recherchés doivent guider et encadrer les filières formelles et informelles de la promotion foncière et immobilière privée, et soutenir les actions publiques en vue d'assurer l'intégration progressive des deux circuits au marché.

L'observation de la règle de la sanction et de la récompense ajoutée à un effort conséquent de formation doit pouvoir corriger cette situation et améliorer ainsi les conditions d'archivage et de conservation des documents.

#### 4. RENTABILITE ET SOUTENABILITE FINANCIERE- IGF 18

**Dimension i :** Le coût d'enregistrement d'un transfert de propriété est faible

---

20 : En Mauritanie, des milliers de propriétés changent de mains chaque année sans que ni le vendeur, ni l'acheteur n'éprouvent le besoin de formaliser cette transaction. Il arrive que celle-ci intervienne sur des biens de plusieurs millions d'ouguiyas, l'essentiel étant de se présenter devant un Cadi (juge qui dit le droit musulman et désigné officiellement par l'Etat) avec des témoins acceptés des deux parties.

L'essentiel des mutations enregistrées en Mauritanie s'effectue sur les permis d'occuper, au mépris de la loi qui l'interdit officiellement. Cela confirme d'une part l'incapacité de l'État à faire respecter la loi et d'autre part la vitalité du marché foncier qui voit une parcelle changer de propriétaire en moyenne trois fois. Le transfert de propriété reste une procédure, somme toute, assez simple qui demande de réunir les documents suivants :

- une demande de mutation
- l'original du permis d'occuper
- l'original (+ photocopie) de l'acte de vente et une photocopie ou un acte de dépôt et un acte de vente
- une photocopie légalisée de la Carte nationale d'identité ou du passeport
- une copie du plan de situation du lot

Le calcul des coûts de transfert est effectué sur la base du prix de la transaction. Ces coûts comprennent (i) le coût de l'acte notarié qui constate la transaction (2% maxi de la valeur de la transaction), et (ii) les frais d'enregistrement (2%). Cependant, ce prix peut être réévalué par les services des domaines et donner lieu à un réajustement du prix à payer<sup>21</sup>.

Prenons un exemple.

- |                               |                            |
|-------------------------------|----------------------------|
| - Une propriété a été cédée à | 2 000 000 UM               |
| - Frais acte de dépôt =       | 2% X 2 000 000 = 40 000 UM |
| - droits d'enregistrement =   | 2% X 2 000 000 = 40 000 UM |

**Soit au total, 80 000 UM à payer pour la mutation de cette propriété**

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| - Les services des domaines peuvent demander une vérification de la valeur vénale de la propriété : supposons que la valeur corrigée s'établisse à           | 3 000 000 UM.              |
| - droits d'enregistrement =  | 2% X 3 000 000 = 60 000 UM |
| - Le prix de l'acte notarié établi (40 000) sera déduit de ce montant et le propriétaire réglera aux services des domaines la différence, soit un montant de | 20 000 UM.                 |

Pour l'immatriculation d'une propriété, il faut tenir compte de deux choses :

**L'enregistrement** : les droits d'enregistrement sont fixés à 2% de la valeur de la transaction. Pour les terrains titrés, il existe deux cas de figures :

---

<sup>21</sup> De nombreuses transactions sont en effet conclues en réduisant volontairement, sur les documents officiels, les montants convenus. Cela permet de réduire ensuite le niveau des droits d'enregistrement et de conservation qui sont des pourcentages appliqués au montant de la transaction.

- S'il existe sur la zone un TF mère : 1,2% du prix de la transaction (taxe de publicité foncière) est à payer à la conservation foncière ;
- S'il s'agit d'une immatriculation directe (absence de TF mère), c'est la valeur des immobilisations, déterminée par une commission désignée à cet effet, qui est prise en compte pour le calcul des droits. Dans ce cas, les droits de conservation sont fixés à 3,7% de la valeur estimée des immobilisations.

Les mutations de propriétés occasionnent des dépenses importantes et requièrent un personnel compétent et motivé. En l'absence de moyens supplémentaires pour éloigner les fonctionnaires de « tentations » malsaines et garantir une parfaite transparence, les missions d'expertise visant à évaluer la valeur des biens peuvent être confiées à des cabinets privés reconnus et réputés qui s'acquitteront mieux de cette mission.



## RESOLUTION DES LITIGES ET GESTION DES CONFLITS

La Mauritanie connaît une multitude de conflits fonciers à cause de l'importance que revêt désormais la terre, après une longue période de sécheresse. Le mouvement des populations à la recherche de nouveaux espaces moins hostiles a eu pour conséquence de déstabiliser le pays tout entier. Depuis, l'exode rural a engendré une croissance urbaine considérable, et un peuplement des zones des axes routiers, en laissant le soin au système de gouvernance foncière et politique de faire le reste. Le droit, aussi bien régalien que coutumier, est dépassé. L'Etat se limite à définir son domaine sans pouvoir en assurer la protection. Les communautés locales et les groupes sociaux vulnérables tentent d'acquérir des droits fonciers plus sûrs. Le potentiel de conflits résultant de ce contexte se mesure facilement et explique le nombre élevé de conflits qui remettent en cause le système foncier mauritanien dans son ensemble.

### 1. ANALYSE DE LA RESOLUTION DES LITIGES ET LA GESTION DES CONFLITS

Différents mécanismes de résolution des conflits cohabitent en Mauritanie. Des instances coutumières côtoient des juridictions officielles et des commissions administratives.

Le tableau 8 résume l'évaluation des différents indicateurs et dimensions relatifs à ce thème.

<i>Tableau 7: Résolution des Litiges et Gestion des Conflits</i>		Score
<b>Attribution des responsabilités</b>		
20 i	Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public	A
20 ii	Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues	A
20 iii	Les responsabilités pour la résolution des conflits sont clairement assignées	C
20 iv	Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers	A
<b>Peu de conflits en attente de résolution</b>		
21 i	Les conflits fonciers constituent une faible proportion des dossiers traités par le système légal formel	C
21 ii	Le temps nécessaire pour résoudre les conflits dans le système formel est raisonnable	D
21 iii	Il existe peu de conflits fonciers de longue date (d'une durée supérieure à 5 ans).	C

### 2. ATTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS- IGF 20

Cet indicateur mesure l'accessibilité et l'adéquation des mécanismes de résolution des conflits.

**Dimension i :** Des mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public.

Il existe un système judiciaire de résolution des conflits fonciers formé par les chambres civiles des tribunaux régionaux et les tribunaux de Moughataa. Ces juridictions connaissent des litiges sur des terrains faisant l'objet d'un titre tandis que les chambres administratives doivent examiner les recours pour excès de pouvoir. Les juridictions sont en général accessibles aux plaignants. Les tribunaux coutumiers transformés en juridictions modernes sont même très accessibles. Le second système est arbitral et s'organise autour de commissions qui sont elles aussi accessibles au niveau des Moughataa. On peut donc dire que les mécanismes de résolution des conflits sont accessibles au public.

**Dimension ii :** Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues.

Les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues. La charia stipule que l'accord des parties est « *seyidou al ahkami* » ou « le meilleur des jugements. » Le système public de résolution des conflits est si débordé qu'il trouve une aubaine à apprécier et à transcrire les accords amiables.

**Dimension iii :** Les responsabilités pour la résolution des conflits sont clairement assignées.

Les responsabilités pour la résolution des conflits sont clairement assignées dans la mesure où la loi portant organisation judiciaire fixe les pouvoirs des tribunaux, mais on peut constater qu'en matière foncière ce pouvoir n'est pas aussi clair qu'il faudrait.

**Dimension iv :** Il existe une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers.

Il existe bien une procédure pour faire appel des décisions portant sur les conflits fonciers. Dans deux cas seulement, il est impossible de faire appel des décisions. D'une part, les jugements en contestation de domanialité ne sont pas susceptibles d'appel. Le pourvoi en cassation contre eux est possible, mais il n'est pas susceptible de suspension de l'exécution des décisions rendues en la matière. D'autre part, les décisions rendues par la commission nationales d'arbitrage des conflits fonciers collectifs ne sont pas susceptibles de recours non plus (IGF 20, dimension 4).

### 3. CONFLITS EN ATTENTE DE RESOLUTION- IGF 21

Le volume des affaires foncières pendantes devant le système de résolution des conflits en général est énorme, mais celui des affaires traitées par le système formel légal est minime. La raison en est la faiblesse du système légal formel qui ne dispose pas de moyens humains matériels et financiers nécessaires.

**Dimension i :** Les conflits fonciers constituent une faible proportion des dossiers traités par le système légal formel.

Les conflits fonciers constituent une faible proportion des dossiers traités par le système légal formel dans les régions autres que Nouakchott et Nouadhibou où les

litiges sont en majorité d'ordre familial ou commercial. A Nouakchott et à Nouadhibou où les conflits constituent environ 70% des affaires pendantes devant les tribunaux, les conflits fonciers constituent à peu près 80% des affaires traitées.

**Dimension ii :** Le temps nécessaire pour résoudre les conflits dans le système formel est raisonnable.

Le temps nécessaire pour résoudre les conflits dans le système formel est raisonnable dans 30% des cas environ. Les tribunaux sont connus pour leur lenteur dans le domaine de la solution des conflits fonciers. Trois raisons expliquent cette lenteur, notamment la faiblesse des moyens, la complexité des litiges fonciers et les interférences d'ordre politique.

**Dimension iii :** Il existe peu de conflits fonciers de longue date (d'une durée supérieure à 5 ans).

Dans les grandes villes comme Nouakchott et Nouadhibou les conflits fonciers de longue date (5 ans) sont peu nombreux par rapport aux autres villes où les conflits sont souvent entre des tribus dont les litiges ont un caractère politique qui les rend plus complexes.

#### 4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

L'esprit de la réforme de 1983 était bon parce qu'il reposait sur un impératif de modernisation de l'Etat à travers l'accès de nouvelles catégories de populations et d'entrepreneurs à la terre. Cependant, l'application des dispositions prévues par cette ordonnance a posé des problèmes et conduit à de nombreux abus, de la part même de ceux qui en étaient les garants. L'interprétation des textes est à l'origine des nombreux conflits qui opposent des communautés et des individus.

Il existe, à côté des dispositifs formels de gestion des conflits, des mécanismes alternatifs dont le rôle et l'efficacité sont encore peu reconnus. Ceux-ci reposent souvent sur le rôle des acteurs locaux dans le règlement à l'amiable des conflits et litiges. C'est souvent lorsque ces voies informelles de traitement et de règlement des conflits ont été épuisées qu'il est fait appel aux tribunaux, sans possibilité de recours, même en cas de contestation.

##### **Actions prioritaires recommandées**

Sur la base des constats ci-dessus, les recommandations prioritaires suivantes ont été formulées en matière de législation foncière d'une part et de gestion et d'arbitrage des conflits d'autre part :

1. Réviser tous les textes régissant le système foncier (aussi bien rural qu'urbain) en vue de la consolidation de l'unité nationale et du renforcement de la cohésion sociale. Cette action sera lancée à partir de l'organisation par le MIDEK des « Assises Nationales » sur la question foncière; la tenue effective de ces « Assises Nationales » pourra constituer un indicateur de progrès dans l'atteinte de cet objectif.

2. Valoriser le rôle des mécanismes de gestion alternative des conflits. Il s'agira en premier lieu de promulguer et de vulgariser des textes en la matière. C'est une responsabilité qui incombe au MIDEDEC qui devra veiller à l'application de ces textes.
3. Encourager la prise en compte du rôle des acteurs locaux dans la résolution des conflits et en particulier le rôle des femmes dans l'arbitrage et la résolution à l'amiable. Ce souci prendra forme à partir de l'identification et le renforcement des capacités des acteurs locaux capables de trancher des litiges et de proposer des solutions consensuelles. Il est de la responsabilité du MIDEDEC de prospecter dans cette direction en veillant notamment à l'implication effective des femmes et des jeunes.
4. Créer un mécanisme de recours en cas de contestation d'une décision d'arbitrage des conflits fonciers collectifs. Un texte de loi doit d'abord être adopté pour offrir aux citoyens la possibilité d'un recours en cas de contestation d'un jugement d'arbitrage. Le MIDEDEC sera responsable de cette action dont la mise en œuvre sera tributaire de l'application effective du texte approuvé.

#### **Autres conclusions et recommandations**

Des cas nombreux d'application douteuse de la loi ont été mentionnés au cours des discussions et l'accent a souvent été mis sur le rôle des tribunaux en matière de résolution de conflits : leurs pouvoirs sont limités et ne sont pas clairement définis. En outre, il n'existe pas de mécanismes de recours en cas de contestation d'une décision d'arbitrage. C'est ce qui explique le niveau élevé des accords à l'amiable qui reposent pourtant sur des procédures formelles mais non vulgarisées.

Ces conclusions ont conduit à la formulation des recommandations ci-dessous :

- Respecter la hiérarchie des textes (une circulaire ne peut pas se substituer à une loi par exemple)
- Opérationnaliser les procédures de recours en contestation de domanialité au niveau des tribunaux de Moughataa et créer un mécanisme de recours en cas de contestation d'une décision d'arbitrage
- Vulgariser les procédures formelles de règlement à l'amiable des conflits fonciers en vue de leur application effective
- Clarifier davantage les pouvoirs des tribunaux en matière de résolution de conflits

- Nécessité d'un référentiel pour juger de la prévalence des conflits sur le foncier
- Elargir le pouvoir des juridictions en cas de contestation de domanialité

## IV. FEMMES ET GOUVERNANCE FONCIÈRE

Depuis plus deux décennies, la Mauritanie a entrepris d'importantes réformes économiques et sociales visant à asseoir un développement durable. La femme est au cœur de cette orientation, à travers la réalisation d'une Stratégie Nationale de Promotion Féminine (SNPF). Des avancées significatives ont ainsi été enregistrées ces dernières années en matière de promotion féminine grâce notamment à l'adoption d'une politique de la famille et de l'enfance, et l'adoption en 2001 d'un Code du Statut Personnel (CSP). Ces progrès ont traduit l'engagement des plus hautes autorités politiques du pays et la prise de conscience du rôle des femmes et leur place dans l'organisation et le fonctionnement de la société mauritanienne.

Les progrès ont concerné également l'amélioration des conditions économiques des femmes, leur participation politique (lois sur le quota féminin au parlement et collectivités locales) ainsi que leur implication dans les programmes de développement à la base. Tout cela a été rendu possible grâce au développement et au soutien du mouvement associatif féminin, à la promotion du droit des femmes et des enfants.

Malgré tout, les femmes constituent l'un des groupes les plus vulnérables avec notamment la féminisation de la pauvreté qui s'est surtout accentuée en milieu rural. Elles y sont défavorisées par rapport à l'accès aux divers services et accusent un retard considérable vis-à-vis de la maîtrise des facteurs de production (accès au crédit, à la propriété foncière, aux intrants agricoles, etc.). Cela justifie leur faible productivité notamment dans le secteur de l'agriculture où elles sont très présentes dans l'exploitation de petits périmètres irrigués. L'extension en milieu urbain de ce savoir-faire sous forme d'exploitation massive de petits périmètres maraîchers ne leur confère pourtant pas encore un droit de propriété sur les parcelles qu'elles sont les seules à exploiter.

En Mauritanie, l'obstacle principal à l'acquisition d'une propriété foncière pour une femme réside dans les coutumes en matière de succession qui favorisent l'homme. Les terres et les biens immobiliers sont généralement immatriculés à l'avance aux noms de la descendance mâle (passage patrilinéaire des terres et des immeubles) suivant un réflexe de préservation et de sauvegarde. La situation évolue lentement puisque de nombreuses femmes sont aujourd'hui propriétaires en ville. Cet accès à la propriété foncière reste cependant tributaire de leur assise financière, de leur statut familial, de leur niveau social. Il en va de même en milieu rural, où les femmes accèdent de plus en plus à la terre de façon collective, par le biais des associations ou coopératives d'exploitation.



De manière générale, les femmes n'ont pas acquis de place dans le système foncier africain en général et dans le système traditionnel mauritanien en particulier, ceci étant valable au sein de toutes les ethnies même si on peut noter souvent des statuts meilleurs chez les négro-africaines, ceci se justifiant par la place qu'elles occupent dans la production agricole. Comme l'affirme Konaté dans son essai sur le foncier (chap. 23, 1992) : « *Généralement considérée comme 'étrangère en sursis' par sa propre famille et 'étrangère' véritable dans le lignage qui la reçoit, la femme ne peut prétendre posséder et contrôler un bien aussi estimable que la terre. Les femmes n'ont donc droit qu'à l'usufruit des terres agricoles pour la durée de leur mariage, un droit précaire qui prend fin en cas de divorce et souvent en cas du décès de l'époux.* ». Cette affirmation résume toute la place qu'elles occupent dans le système foncier. Pour nos sociétés africaines, accorder des droits de propriété à la femme peut faire courir le risque à la famille ou à la tribu de voir ses biens passer dans des mains étrangères, potentiellement rivales. Une autre raison de l'exclusion des femmes dans le système foncier est que le travail agricole, à cause des efforts pénibles qu'il nécessite, est considéré comme un travail d'hommes. Les femmes occupent pourtant plusieurs segments de la chaîne de production.

Une étude, conduite par le Secrétariat d'Etat à la Condition Féminine (SECF) en 2005 sur l'accès à la propriété foncière, fait ressortir les difficultés que rencontre la femme mauritanienne pour accéder à la terre. Selon cette étude, 56% des femmes ont besoin de l'aval d'un tiers pour conduire une opération foncière et seules 31% des femmes sont informées des procédures d'octroi des terres. Cette même étude précise que sur les 18,7% des femmes qui sont propriétaires, 2,8% le sont devenues après le veuvage et 1% après un divorce. Il s'agit souvent de terres réglementées par la loi foncière à savoir les terres pour les cultures irriguées sur les périmètres aménagés ou dans les zones périphériques des villes.

Les rares possibilités dont elles disposent pour l'acquisition des terres sont l'héritage ou la donation (à titre exceptionnel). Même dans les cas d'héritage, les frères garçons sont prioritaires dans les successions à la terre. Alors que la répartition effectuée suivant le code islamique devrait permettre à la femme de bénéficier d'une parcelle, des arrangements sont faits pour permettre aux hommes d'en bénéficier moyennant une compensation financière ou un autre bien matériel au profit de la femme.

La prise en compte des intérêts des femmes dans le système mauritanien de gouvernance doit être appréciée à plusieurs niveaux.

#### **A. LES DROITS FONCIERS DES FEMMES AU REGARD DE LA CHARIA**

Le droit musulman est partout en vigueur dans la société mauritanienne dans sa large diversité ethnique. Le rite malékite qui est le plus rigoureux et, selon certains analystes, le plus conservateur, est choisi par la Constitution comme étant la source unique du droit écrit. En dépit de son caractère conservateur, le rite malékite accorde aux femmes le bénéfice d'accéder à la propriété terrienne par voie aussi bien acquisitive que successorale. De nombreuses femmes possèdent des biens fonciers

aussi bien dans les villes que dans les campagnes, même si, on le verra plus loin, c'est rarement par voie successorale qu'elles accèdent à droits. Les femmes ont les mêmes pouvoirs que les hommes en matière de gestion de leur propre patrimoine foncier, sauf lorsqu'elles sont mises sous tutelle ou curatelle, à l'instar de toute autre personne juridiquement incapable. Le seul cas où la femme a des droits minorés par rapport à l'homme, c'est en matière d'héritage. Dans tous les pays musulmans, en particulier la Mauritanie, les exégètes du droit islamique ont essayé en vain de réduire cet écart pour conformer la charia, dans ce domaine, aux conventions internationales sur les droits des femmes, en particulier la Convention sur la lutte contre toutes les formes de discrimination contre les femmes.

## **B. IMPACTS DES LEGISLATIONS SUR LE STATUT FONCIER DES FEMMES :**

Les législations foncières en Mauritanie ont connu trois grandes étapes :

### **La législation coloniale**

Elle a étendu à la Mauritanie l'ensemble des textes qu'elle a édicté dans les pays de l'Afrique occidentale française notamment le décret du 24 juillet 1906 (modifié et complété par le décret du 26 juillet 1932 et l'arrêté général n°901 SE du 15 avril 1933) et le décret du 13 octobre 1934. Cependant, cette législation n'a pas pu se substituer au régime traditionnel marqué par la charia très bien ancrée dans la société, elle a pu tout de même trouver un champ d'application dans le domaine de l'enregistrement et du cadastre. Les différents arrêts de justice pris par les administrateurs jouant souvent le rôle de juges dans les litiges fonciers qui leur sont soumis ont constitué de fait des titres de propriété pour les bénéficiaires qu'ils brandissent très souvent aujourd'hui pour faire prévaloir leurs droits.

### **De la période pré-indépendance à 1983**

Tout juste avant la proclamation de notre indépendance nationale, le 2 août 1960, la loi 60 139 portant réorganisation foncière et domaniale a été promulguée. Son objectif essentiel était d'introduire dans le droit national, la notion de domanialité des terres par la fameuse clause « les terres vacantes et sans maîtres appartiennent à l'Etat », tout en préservant les droits acquis conformément aux prescriptions de la charia.

### **Ordonnance 83 127 du 5 juin 1983 et ses différents décrets d'application**

Elle est sans conteste d'inspiration progressiste et démocratique. En abolissant la tenure traditionnelle du sol en son article 3, en affirmant l'égalité dans la jouissance des droits collectifs entre tous les membres d'une tribu ou confédération tribale en son article 6, l'ordonnance s'oppose par là même aux pratiques esclavagistes. La reconnaissance et la garantie de la propriété privée à l'article 2 et l'individualisation



du droit de l'article 6, ouvrent désormais la voie à l'épanouissement de l'économie de marché. L'ordonnance 83 127 vient ainsi donner un contenu à la l'ordonnance 81 234 du 9 novembre 1981 portant abolition de l'esclavage, qui était insuffisante pour libérer les esclaves et autres Haratines.

L'application de la loi foncière dans son volet attribution des concessions rurales a pris souvent la forme d'une dépossession pure et simple. Devant intervenir en dernier lieu, elle a plutôt précédé la précision du statut de la propriété et le recensement du domaine de l'Etat pour y opérer un classement afin d'individualiser les terrains susceptibles d'être concédés. Or l'opération a pris une allure d'aliénation intempestive et anarchique du domaine de l'Etat, sans égards à ses intérêts, le plus grave étant l'expropriation injuste de nombreuses populations de la vallée en violation de la loi.

### **C. LE STATUT FONCIER DES FEMMES ET LA NOUVELLE LEGISLATION FONCIERE**

De manière générale, les lois régissant le foncier de la période coloniale à nos jours sont « sexuellement neutres », cela veut dire qu'elles ne font pas de discrimination entre hommes et femmes. Cependant des lois en apparence neutres peuvent établir ou favoriser une discrimination de fait envers les femmes, surtout lorsqu'elles ne contiennent pas de dispositions destinées à favoriser l'élimination d'une telle discrimination.

L'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale dispose en son article 1<sup>er</sup> que tout Mauritanien, sans discrimination de couleur, de religion et de sexe, peut accéder à la propriété de la terre, pourvu qu'il se conforme à la charia. Aussi, en cas d'individualisation des terres collectives, les femmes ont exactement la même part que les hommes, pourvu qu'elles aient participé à la mise en valeur initiale, ou contribué à la pérennité de l'exploitation des terres. La participation et la contribution ne sont pas nécessairement sous forme de travaux manuels ou de contribution matérielle. Cette exigence aurait été discriminatoire à l'égard des femmes, mais le législateur a bien perçu ce danger et étendu ces concepts de manière à ouvrir, au profit des femmes, le droit de bénéficier de l'individualisation des terres collectives dans les zones rurales.

Dans les zones urbaines, les femmes sont souvent plus aptes à habiter dans les quartiers précaires et y construire des abris de fortune en attendant leur restructuration. Elles défendent bien leurs constructions, même si elles n'ont aucun droit et profitent plus que les hommes des distributions des terrains. Une autre raison explique cette présence massive des femmes sur les listes des bénéficiaires de terrains urbains. La dislocation des femmes à cause de la pauvreté et les cas d'abandon de famille qui en résultent font que femmes sont quasiment les seules à être présentes en cas de campagne de recensement des habitants des quartiers précaires.

On note effectivement une légère amélioration dans la situation de la femme pour son accès à la terre grâce aux nouveaux types d'exploitation agricole favorisé par le nouveau système foncier de production advenu depuis la grande sécheresse des années 70 notamment les périmètres irrigués, les exploitations maraîchères développées par les femmes. L'accès individuel à la terre agricole reste difficile pour les femmes que ce soit dans le système traditionnel ou dans les approches modernes du développement agricole. Les femmes utilisent ainsi volontiers la voie de l'appropriation collective comme substitut ou facilitateur de l'appropriation individuelle, ce qui explique les demandes de femmes pour l'obtention de concessions rurales à l'Etat ou aux autorités foncières traditionnelles pour réaliser des périmètres maraîchers qu'elles partagent entre elles.

Cette forme d'appropriation de la terre, si elle demeure encore limitée et insignifiante par rapport aux superficies détenues par les hommes et à leur nombre, constitue cependant une brèche ouverte dans le système foncier (traditionnel ou moderne) pour permettre aux femmes à l'avenir d'accéder plus à la terre et de traiter des questions du développement en rapport avec le foncier.

Le cadre où sans conteste, on peut affirmer que la situation des femmes est meilleure pour l'accès au foncier se situe dans les zones urbaines où l'attribution des parcelles tenant lieu d'habitations sont à la fois octroyés aux hommes qu'aux femmes même s'il y a une distorsion dans les proportions accordées, étant entendu que les hommes sont toujours considérés comme les principaux chefs de ménages. Cependant cela constitue une opportunité majeure pour les femmes d'être propriétaires et de réduire de plus en plus leur dépendance à l'endroit des hommes.

#### **D. LES PRATIQUES FONCIERES A L'EGARD DES FEMMES**

Dans les zones rurales, les femmes ont théoriquement les mêmes droits fonciers que les hommes, mais la pratique est tout autre. Les femmes héritent la terre de leurs parents depuis le milieu du 18ème siècle ou l'avènement de la charia sous le régime de l'Almamy<sup>22</sup>. On s'arrange toujours pour éviter que les femmes héritent les terres familiales et on leur verse des indemnités compensatrices en biens meubles. Ce n'est pas par injustice que cette pratique a pris racine partout dans le pays, mais par nécessité. Les terrains familiaux sont conservés en indivision pour éviter leur morcellement à l'infini suite à l'élargissement des familles. On ne répartit pas la terre mais la récolte, pour maintenir la solidarité de la famille, tout en tenant compte de la nécessité d'une division du travail en son sein.

L'exigence de maintenir la terre sous forme collective implique de consacrer des traditions sociales dont la plus importante est la polygamie. Ce phénomène ne saurait être reproché aux communautés négro-africaines paysannes, car c'est le seul moyen de protéger le caractère collectif des terres. Il serait par ailleurs intéressant, sur le plan anthropologique, d'évoquer certaines pratiques, mais ce n'est pas le lieu. L'essentiel est de préciser que les femmes souffrent en quelque sorte du mode de

---

<sup>22</sup> L'Almamy est un régime théocratique islamique instauré par les Imam du Fouta aux environs de 1770

tenure foncière en zone rurale. Elles sont non seulement les exclues en dépit du droit islamique et des lois, mais aussi ce mode leur impose des formes de rapports humains péjoratifs.

Pourtant, la sécheresse qui a provoqué un exode massif des hommes vers les villes, a laissé les femmes seules face à la précarité des ressources naturelles en zone rurale. Les organisations de femmes entreprennent d'importantes activités maraichères, mais elles n'ont que rarement accès à la terre qu'elles mettent en valeur.

#### **E. CONTRAINTES MAJEURES POUR L'ACCES DES FEMMES A LA TERRE.**

Les pratiques foncières locales, basées sur l'organisation sociale des communautés paysannes, continuent dans une large mesure à privilégier les hommes dans l'accès au foncier et dans sa gestion bien que le rôle des femmes dans la production agricole est fort appréciable.

Même si les législations existantes ne sont pas en soi discriminatoires pour les femmes, elles ne favorisent pas expressément l'association des femmes dans la gestion des terres et des ressources naturelles.

Les quelques possibilités qui existent pour les femmes notamment le droit à l'héritage, les concessions rurales collectives individualisées etc....sont fortement tributaires de la tutelle des hommes.

La sous-représentativité des femmes dans les sphères de décisions au niveau national et local est un handicap majeur pour elles.

L'ignorance de la loi et des textes régissant le foncier ainsi que le manque d'organisation des femmes pour l'accès à l'information.

#### **PERSPECTIVES NOUVELLES POUR LES FEMMES**

Des tendances nouvelles se dessinent et peuvent constituer des opportunités majeures leur permettant d'améliorer leur statut socio-économique de manière générale et leur statut foncier de manière spécifique.

- Dans le milieu rural les femmes ne sont plus enclines à subir passivement la dégradation de leur statut foncier, elles expriment de plus en plus souvent des revendications collectives et individuelles pour préserver ou améliorer leurs droits ;



- Les femmes sont de plus en plus intégrées dans les projets de développement : projets spécifiquement féminins ou « volets » féminins ;
- Les femmes recourent aussi le plus souvent à d'autres stratégies telles que prêt, loyer et achat de terre (stratégies qui méritent d'être mieux étudiées) ;
- Au plan mondial, une attention particulière est portée sur la question du genre dans les projets de développement financés par les Institutions internationales ;
- Au plan national, de plus en plus les femmes revendiquent soit la parité avec les hommes ou des quotas significatifs dans les représentations nationales (Sénat ; Assemblée nationale etc.) ou locales (conseils municipaux) et dans les sphères de décision de l'Administration publique, appels qui commencent à être écoutés.

### CONCLUSION & RECOMMANDATIONS :

Le droit dans sa version musulmane et moderne accorde aux femmes des droits fonciers que la pratique leur refuse parfois pour des raisons essentiellement liées au statut collectif de la propriété terrienne en zone rurale. La force théorique des droits des femmes tels que garantis par la loi foncière, sont à l'origine de la non application du principe de l'individualisation des terres collectives. Le maintien des indivisions familiales ou agnatiques est une nécessité sociale, économique et parfois technique. Le seul moyen de garantir aux femmes la jouissance de leurs droits fonciers serait de rentabiliser au maximum l'exploitation agricole et de promouvoir d'autres activités permettant de résorber le chômage dans les zones rurales, en particulier celles de la vallée du fleuve Sénégal.

La proportion des femmes aujourd'hui dans la démographie du pays (+ de 50%) et le rôle qu'elles jouent dans le développement social et économique, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire exige des pouvoirs publics d'aménager un cadre juridique dans le domaine foncier qui tient compte pleinement de leurs apports indispensables.

La rapide urbanisation de la Mauritanie et son ouverture sur le monde ont accéléré le mouvement d'émancipation des femmes dont l'action est de plus en plus visible. Cela est d'autant vrai en milieu urbain, où le poids de la société traditionnelle se réduit et les occasions d'insertion dans divers réseaux se multiplient. La proportion de femmes Chefs de ménages s'accroît en ville et les situations de recherche d'indépendance ou de simple survie sont désormais très courantes

La femme mauritanienne est désormais présente en ville à travers sa participation à l'organisation de la vie civile mais également son combat pour la reconnaissance de droits au moins équivalents à ceux dont bénéficient les hommes.

Des progrès importants sont enregistrés, surtout dans les domaines politiques et économiques.

Sur le plan politique, la femme mauritanienne est désormais très présente dans la conduite des affaires publiques, puisque la loi prévoit une représentation à hauteur de 20%. Bien que ce ratio soit encore loin d'être atteint, la mixité gagne de plus en plus la vie administrative.

Dans le domaine économique, les femmes interviennent dans de nombreux secteurs dont celui du petit commerce où elles excellent en mettant sur le marché local, des produits qu'elles vont chercher partout dans le monde. En outre, comme la plupart des mauritaniens, elles ont « découvert » récemment le profit pouvant être tiré de l'appropriation foncière. Elles ont envahi les quartiers périphériques dont l'occupation précaire et irrégulière fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière des autorités. C'est ce qui explique que les données récentes fournies par l'Agence de Développement Urbain (ADU) établissent que près de 70% des bénéficiaires des distributions de terrains dans ces quartiers en cours de restructuration à Nouakchott et Nouadhibou, sont des femmes.

#### **Recommandations**

- Permettre l'égal accès au droit de propriété aux hommes et aux femmes tant en milieu urbain qu'un milieu rural ;
- Faire appliquer toutes les dispositions légales et réglementaires en matière d'accès à la propriété foncière ;
- Promouvoir l'accès de la femme au foncier surtout si elle est la réelle personne qui met en valeur une terre ;
- Dans la prévention et la gestion des conflits prendre en compte le rôle des acteurs locaux, en particulier celui des femmes dans l'arbitrage à l'amiable.

## V. GRANDES QUESTIONS DE POLITIQUE FONCIERE ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

Le chapitre qui suit présente la synthèse des conclusions et recommandations formulées par les experts et l'atelier de validation.

Loin de toute prétention de pousser pour une réforme foncière radicale, le cadre de référence et les orientations de politiques foncières contenus dans ce document visent à mettre à la disposition de l'Etat, de la société civile et des partenaires au développement, des approches et outils appropriés, leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières adaptées aux réalités nationales, orientées vers la réalisation efficace des aspirations de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Le cadre de référence et les orientations de politique foncière projetés doivent être complétés par le développement de repères et indicateurs, pour permettre à l'Etat et ses partenaires de suivre et d'évaluer efficacement les progrès réalisés dans la mise en œuvre de leurs politiques et législations foncières nationales.

Pour les experts et les participants à l'atelier de validation, des politiques foncières adaptées et mises en œuvre de manière effective constituent pour la Mauritanie, un préalable pour la préservation et la consolidation de la paix dans le pays, la réalisation efficace des objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, ainsi que pour la gestion efficace des ressources naturelles, particulièrement la terre en irrigué, oasien et urbain. Dans le même sens, de bonnes politiques foncières sont considérées comme des préalables à la croissance économique et au développement durable.

Les questions foncières constituent des préoccupations croissantes pour le gouvernement mauritanien, le secteur privé, les organisations paysannes et la société civile. Il en est de même pour les partenaires au développement intervenant dans le pays. L'exigence de promotion d'une utilisation durable des importantes ressources en terre, les besoins de garantie des investissements privés tant nationaux qu'étrangers ou la nécessité de gérer les conséquences des déplacements forcés de populations liées aux changements climatiques, économiques et sociaux justifient entre autres considérations, le nouvel intérêt des principaux partenaires pour faire l'Etat des lieux des questions foncières pour leur trouver des solutions appropriées afin de contribuer au développement durable du pays et à lutter efficacement contre la pauvreté.

### A. RESULTATS ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

Suite à l'analyse de la problématique foncière en Mauritanie, il ressort que les questions ci-après sont perçues comme étant les problèmes fonciers prioritaires :

1. **l'absence de politiques foncières** : inadaptation des textes existants et la pluralité des instances de décision en matière foncière. Le manque de réflexion d'ensemble approfondie et de vision stratégique à long terme sur

- la problématique foncière n'a pas permis d'entreprendre les réformes nécessaires, pouvant apporter des réponses appropriées aux grands défis du développement du pays. Les politiques et législations existantes ainsi que les réajustements opérés n'ont pas permis jusque-là, d'inverser les tendances spéculatives du marché foncier et de promouvoir la gouvernance foncière. L'atelier a recommandé que toutes les parties prenantes soient impliquées dans toutes les étapes du développement et de la mise en œuvre d'une future politique foncière. Il a en outre été recommandé que les résultats de ce diagnostic soient diffusés à une large échelle.
2. **la prédominance de la centralisation** dans la gestion foncière et le manque de participation. Tout en reconnaissant la responsabilité et la légitimité de l'Etat à assurer la formulation des politiques foncières, nous considérons que celles-ci ne peuvent être efficaces que si elles le sont de manière participative, avec l'implication effective et appropriée de l'ensemble des autres acteurs non étatiques, notamment la société civile, les organisations paysannes, les autorités traditionnelles, les femmes et le secteur privé. En outre, les objectifs des politiques foncières ne devraient pas être confinés uniquement dans une perspective économique et fiscale, ils doivent inclure les préoccupations écologiques, sociales et culturelles qui généralement, intéressent plus les acteurs fonciers les plus vulnérables. Le secteur institutionnel reste marqué par la marginalisation des acteurs locaux.
  3. **la précarité des droits fonciers** coutumiers ;
  4. **l'insuffisance d'une information continue**, valide et fiable sur les questions foncières, notamment sur les données géo-spatiales requises pour la formulation de la politique, sur l'administration des terres et sur la surveillance des progrès de ces processus.
  5. **Cette étude diagnostique a mis en évidence la nécessité pour la Mauritanie, de disposer de mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de leur politique et législations foncières.** Sans de tels outils, il est difficile de tirer des enseignements pertinents à partir des expériences réalisées, et d'éviter de répéter les erreurs commises dans le passé. A ce titre il serait judicieux que les nouveaux investissements dans les domaines de l'agriculture irriguée (aussi bien au niveau de la Vallée du Fleuve Sénégal qu'en milieu oasien) tiennent compte de l'importance de cette question pour éviter de répéter les mêmes erreurs.
  6. **les besoins de renforcement des capacités en matière foncière**, particulièrement au profit du personnel de l'administration foncière à tous les niveaux (national, régional et local)

7. **les problèmes de genre et foncier**, notamment l'accès des femmes à la terre et à la propriété foncière ;
8. **l'insuffisance de ressources humaines et financières** et le manque d'outils gestion foncière adaptés.

## B. AUTRES RESULTATS ET RECOMMANDATIONS PAR THEME

### 1. CADRE LÉGAL ET INSTITUTIONNEL

La connaissance du cadre juridique et institutionnel régissant la propriété terrienne en Mauritanie permet de comprendre les mécanismes de gestion de cette importante ressource qu'est la terre. La gestion foncière et domaniale est régie par de multiples textes, de même que celle des autres ressources naturelles tels que l'eau, les forêts, les mines, les pâturages, etc. La constitution de la Mauritanie garantit le respect de la propriété privée, à travers un ensemble de dispositions dont l'attachement aux principes énoncés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948. Elle consacre le respect de la propriété en général, notamment en garantissant la liberté du commerce et de l'industrie (art 10) et en limitant l'exercice du droit de propriété, à la seule condition que le développement économique le nécessite (art 15). Le régime de la propriété foncière est fixé par l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 qui avait pour objectif de répondre aux impératifs inhérents au contexte de l'époque. Cette disposition a été supprimée par une circulaire, puis par les décrets de 1990 et 2000.

Les experts nationaux considèrent que le système de tenure foncière a besoin d'être revu. L'exigence de revisiter les questions foncières s'impose dans le cadre de nouveaux investissements dans le domaine de l'agriculture.

Les initiateurs des lois en vigueur étaient motivés par (i) les effets de la sécheresse qui avait dévoilé l'extrême vulnérabilité d'une agriculture dépendant exclusivement des aléas climatiques, (ii) la réduction de la production céréalière à des proportions alarmantes, (iii) la nécessité de rentabiliser les investissements consentis pour l'aménagement du fleuve Sénégal, (iv) la multiplication des conflits autour des ressources naturelles et (v) la libération des énergies, notamment pour accompagner la libération des esclaves.

En dépit de ces innovations et amendements apportés par des divers décrets (décret de 1990 par exemple), ceux-ci n'ont pu atténuer les séquelles d'une longue période d'abus en matière de gouvernance foncière.

La dispersion des structures chargées de la gestion foncière et la multitude d'instruments de conservation et d'inscription des titres et de suivi des dossiers de régularisation, rendent inefficaces les procédures administratives de gestion du foncier, en particulier en zone rurale.

La tenure foncière de la plupart *des groupes* de la société traditionnelle en zone rurale n'est pas reconnue formellement par la loi ; car seuls les groupes



socioprofessionnels sont reconnus. Les communautés villageoises peuvent théoriquement accéder à une représentation légale en vertu de la loi foncière ou de la loi sur la décentralisation ou encore celles relatives aux organisations de la société civile.

La gestion des affaires foncières est une mission publique diffuse relevant de plusieurs départements ministériels, mais entre lesquels il n'existe pas de véritables relations fonctionnelles de coordination. La dispersion des structures chargées de la gestion foncière et la multitude d'instruments de conservation et d'inscription des titres et de suivi des dossiers de régularisation, rendent inefficaces les procédures administratives de gestion du foncier, en particulier en zone rurale.

Il n'existe pas de politique de gestion foncière en dehors des principes directeurs énoncés par les textes en vue de garantir juridiquement le respect des droits. Les textes réglementaires ont prévu la constitution de réserves au profit des collectivités autochtones et de l'espace vital protégé des agglomérations rurales. Mais ces droits ne sont pas souvent respectés et suivis.

#### **Recommandations formulées :**

- définir une politique foncière qui tient compte des impératifs de développement tout en prenant en considération les intérêts de tous les acteurs dans un esprit de consensus par la tenue des « Assises Nationales » sous l'égide de la Direction des Domaines et du Patrimoine de l'Etat ;
- collecter et vulgariser les textes relatifs au foncier par une campagne nationale de sensibilisation qui doit toucher tous les citoyens (utilisations des médias). Le MIDEDEC (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) devra en être la structure responsable
- déconcentrer et décentraliser les compétences de gestion en matière foncière par l'adoption de nouveaux textes pour favoriser l'accès des informations foncières aux populations ;
- renforcer la sécurité des groupes sociaux vulnérables (femmes, couches marginalisées) par des mécanismes basés sur la discrimination positive. La nouvelle institution TADAMOUN pourrait être mise à contribution
- La promulgation de lois régissant le statut des aménagements irrigués (particulièrement dans la vallée du fleuve et en milieu oasien;

## 2. PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU SOL, GESTION DES TERRES ET FISCALITE FONCIERE

Le régime foncier en vigueur rend difficile la distinction entre le domaine des particuliers de celui de l'Etat, rendant également difficile la délimitation des terres publiques pour soumettre leur utilisation à une planification rigoureuse.

On note des difficultés liées à la non mutation de titres fonciers ou de droits réels qui sont cédés ou vendus à d'autres particuliers. Ceux-ci se limitent très souvent à

l'acte de vente, qui ne traduit qu'une transaction financière, sans que cela soit inscrit dans le registre de la conservation foncière. Dans la majorité des cas, les populations ne connaissent pas les procédures à suivre pour enregistrer ou muter leur titre de propriété.

En règle générale, le point de vue des populations n'est pas toujours pris en compte dans l'élaboration des politiques foncières, ce qui conduit très souvent au rejet de ces politiques. A titre de recommandation, il a été retenu de formuler une politique foncière en organisant des assises nationales du foncier, en y associant toutes les parties prenantes. En outre, il va falloir redéfinir les responsabilités en matière de gestion foncière en évitant toute confusion entre les fonctions de formulation, d'exécution et d'arbitrage des conflits.

Les citoyens ne peuvent accéder aux registres fiscaux surtout dans certaines grandes villes (Nouadhibou et Nouakchott) dans les autres centres, ils sont soit inexistantes ou mal tenus.

De manière générale les services fiscaux disposent de certains outils et cadre qui leur permettent d'effectuer le recouvrement des impôts, leur grand handicap demeure l'absence de cadastre et de cartographies fiables pour déterminer l'assiette de l'impôt ce qui constitue un manque à gagner important pour l'Etat.

La spéculation foncière et l'occupation anarchique des sols gênent considérablement les plans d'occupation de sols mis en œuvre par l'administration. Pour parer à cette contrainte, il est recommandé de renforcer le service de contrôle urbain pour réduire le phénomène et intensifier les tâches de contrôle et de régulations urbaines

#### **Recommandations formulées :**

- L'Etat doit mieux affiner sa politique d'occupation des sols en instituant un cadre juridique et technique fiable pour mieux organiser ce secteur. Une meilleure approche dans l'organisation de ce secteur est une garantie pour rendre la fiscalité plus productive et impulser le développement de manière générale du secteur foncier.
- Formuler une politique foncière en organisant des assises nationales du foncier, en y associant toutes les parties prenantes.
- Redéfinir les responsabilités en matière de gestion foncière en évitant toute confusion entre les fonctions de formulation, d'exécution et d'arbitrage des conflits.
- Assainir les différentes concessions rurales attribuées pour les conformer avec la réglementation en vigueur.

- Dans les opérations de changement d'affectation des sols, il est nécessaire de purger les droits des tiers et de prendre en compte les intérêts des usagers de ces terres, en tenant compte du genre.
- Vulgariser les textes fonciers auprès des populations rurales en particulier, afin de les aider à défendre leurs droits

### 3. GESTION DES TERRES PUBLIQUES

La gestion des terres publiques est mal maîtrisée en raison de la préexistence d'un droit coutumier fondé sur la *charia* dont se prévalent les communautés privées villageoises, tribales ou claniques. En dehors de quelques zones titrées avant l'indépendance (essentiellement le Trarza et la baie de Nouadhibou). Il n'existe pas d'inventaire de terres publiques. De nombreuses communautés continuent encore de revendiquer la propriété de vastes domaines pour lesquels elles ne disposent d'aucun titre.

La gestion des terres publiques est encore confuse. Les frontières entre les domaines public et privé de l'Etat ne sont pas claires et les terres cédées aux particuliers ne sont aussi pas clairement répertoriées. Les outils devant conduire à cette identification sont rares (peu de cartes fiables et limitation des titres fonciers-mères) et cette situation entretient l'informalité répandue dans les procédures de transaction, de mutation et de contractualisation. De nombreuses difficultés liées au foncier ont pour origine, l'absence d'un inventaire des terres appartenant à l'Etat lui permettant de savoir de quel volant foncier il dispose pour faire de la terre un facteur de développement au sens large du terme. Des ressources importantes échappent ainsi à l'Etat du fait de l'inexistence d'un marché foncier formel et d'un effort de gestion transparente des différents baux.

#### **Recommandations formulées :**

- Accélérer l'individualisation des terres collectives, en favorisant les mécanismes de dialogue et de concertation. Cette action devra conduire nécessairement à la révision de la législation de manière à prendre en compte tous les types de terres collectives et à bien cerner les catégories d'ayant-droits. Elle pourrait être initiée à partir de la médiatisation et de la sensibilisation au processus d'individualisation qui sera assurée par la Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat (DGDPE). Le suivi de cette activité pourra se faire à travers la mesure du nombre d'opérations de sensibilisation effectuées.
- Cartographier, inventorier les terres publiques et favoriser l'immatriculation des terres. Cette activité devra renforcer le niveau de maîtrise des propriétés de l'Etat et favoriser l'insertion du foncier dans les circuits économiques par l'extension des titres fonciers-mères existants. Elle nécessite au préalable l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de cartographie dont se

chargera la direction de la cartographie et de l'information géographique (DCIG). Le suivi de cette activité sera mesuré par le nombre de cartes d'inventaire qui sera réalisé.

- Créer un marché foncier formel pour éviter les spéculations foncières et renflouer les caisses de l'Etat. Cette action sera lancée à partir de l'adoption d'un texte réglementaire qui encadre le marché foncier légal. La DGDPE mettra en œuvre cette activité et s'assurera de sa bonne exécution à travers le respect de ce texte et la fonctionnalité effective de ce marché officiel.
- Instituer des structures transparentes de gestion foncière au niveau local, en lien avec l'administration, les collectivités locales et la société civile. Il s'agit d'associer les acteurs locaux à la gestion centralisée des terres par la création de structures appropriées, sortes de démembrements au niveau régional de la DGDPE. La mesure de l'avancement de cette activité se fera à travers la mise en place effective de ces bureaux régionaux.

#### 4. ACCES PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIERES

L'accès public à l'information foncière devient de plus en plus une nécessité pour la plupart des citoyens tant dans le souci de renforcer leur insertion urbaine par l'acquisition de propriétés foncières urbaines que celui de conforter leurs droits pour l'exploitation durable de terres agricoles. Cependant, les difficultés d'organisation des services en charge de l'information foncière et les carences en matière de collecte des données primaires rendent encore cet accès difficile.

De nombreux conflits dits de « double ou triple emploi » sont la conséquence de la confusion au niveau de l'identification des lots. La pratique du bornage des parcelles avant leur attribution étant désormais très rare, les bénéficiaires de terrains font recours à des « topographes bénévoles » pour le repérage et le bornage de leurs terrains. De plus les appellations et dénominations de plans ajoutent à la confusion, en l'absence de règles préétablies et de compétences clairement définies.

Les métiers de l'archivage et de la conservation semblent encore souffrir en Mauritanie d'un manque de considération. Nombres d'agents ou de fonctionnaires qui assument ces responsabilités n'ont, à l'origine, pas été recrutés pour ces tâches. Ce sont, semble-t-il des « positions par défaut » qui expliquent le manque de formation, le peu d'enthousiasme et de motivation du personnel en charge de ces questions.

L'absence d'un cadastre sécurisé renforce les difficultés de gestion foncière. Cette difficulté de gestion est également due à l'extension rapide des agglomérations dont les limites ne sont pas encore clairement définies. Leur développement harmonieux souffre de l'inexistence de plans topographiques et de plans cartographiques couvrant la totalité de leur territoire et est rendu difficile par l'absence de documents directeurs de planification. En outre, le foncier faisant l'objet d'une spéculation effrénée depuis de longues années, il est apparu des difficultés liées à la

falsification des titres et/ou à leur usage frauduleux sans que les services des domaines ne puissent agir efficacement.

#### **Recommandations formulées :**

- Doter les principales agglomérations d'un cadastre en privilégiant Nouakchott et Nouadhibou et évoluer rapidement vers un cadastral national. Cette action devra être lancée à partir de la disponibilisation d'une couverture aérienne et de la mise à jour des plans existants. Elle sera portée par les MF et MHUAT et sa mise en œuvre pourra être suivie à travers la prise de décision effective de mise en application de cette recommandation.
- Fixer les limites des grandes agglomérations et les doter de plans topographiques et cartographiques qui couvrent la totalité de leurs espaces en luttant contre l'extension horizontale des villes. Cette action sera initiée à partir de l'actualisation des textes qui fixent les limites territoriales des agglomérations et leur dotation en plans cartographiques et topographiques à jour. Le MIDEDEC et le MHUAT devront se concerter pour la réalisation de cette activité qui pourra être suivie par la matérialisation effective des limites des agglomérations en référence à un texte réglementaire et l'existence des plans topographiques et cartographiques qui couvrent la totalité du territoire des agglomérations
- Elaborer des documents de planification, veiller au respect scrupuleux des cahiers de charges et mettre en place des dispositifs efficaces de contrôle : cette action devra à partir de l'élaboration des termes de références des prestataires qui auront la charge d'élaborer ces documents. Le MHUAT prévoira les ressources nécessaires à cette mission ainsi qu'à la mise en place de brigades de contrôle urbain dont l'opérationnalité servira d'indicateur de suivi.
- Doter les services des domaines du pouvoir de poursuivre les personnes coupables de falsification et d'usage frauduleux de documents liés au foncier : cette mesure sera initiée par l'adoption d'un texte législatif donnant compétence aux services des domaines (Ministère des Finances) pour poursuivre les fraudeurs. Les progrès dans la réalisation de cette activité seront mesurés par l'adoption et l'application du texte

## 5. RESOLUTION DES LITIGES ET GESTION DES CONFLITS

Les migrations internes en Mauritanie ne sont pas nouvelles, mais leur intensification à la suite de sécheresses répétées et des mutations économiques et sociales ont conduit à la prolifération de conflits fonciers.

La Mauritanie connaît une multitude de conflits fonciers à cause de l'importance que revêt désormais la terre aux yeux des citoyens. Le mouvement des populations

à la recherche de nouveaux espaces moins hostiles a eu pour conséquence de faire naître de nombreux conflits en milieu rural alors qu'en milieu urbain, ils naissent du combat pour une meilleure insertion urbaine et sont pour la plupart la conséquence des dysfonctionnements au niveau de l'affectation et de l'identification des lots.

Il existe un système judiciaire de résolution des conflits fonciers formé par les chambres civiles des tribunaux régionaux et les tribunaux de Moughataa. Ces juridictions traitent des litiges sur des terrains faisant l'objet d'un titre tandis que les chambres administratives examinent les recours pour excès de pouvoir. Les juridictions sont en général accessibles aux plaignants.

L'analyse a constaté que les tribunaux coutumiers transformés en juridictions modernes sont très accessibles et les décisions prises dans le cadre de systèmes informels ou communautaires pour la résolution des conflits sont reconnues, la charia stipulant que l'accord des parties est « *seyidou al ahkami* » ou « le meilleur des jugements ». Le système public de résolution des conflits est si débordé qu'il trouve une aubaine à apprécier et à transcrire les accords amiables.

Parmi les conflits fonciers qui subsistent encore en Mauritanie, certains ont des connotations fortes qui en font une source d'instabilité politique et sociale pour le pays. Pour cette raison, ils requièrent une solution rapide de la part des pouvoirs publics mauritaniens pour garantir une paix et une cohésion sociale durables.

#### **Recommandations formulées :**

- Réviser tous les textes régissant le système foncier (aussi bien rural qu'urbain) en vue de la consolidation de l'unité nationale et du renforcement de la cohésion sociale. Cette action sera lancée à partir de l'organisation par le MIDEF des « Assises Nationales » sur la question foncière; la tenue effective de ces « Assises Nationales » pourra constituer un indicateur de progrès dans l'atteinte de cet objectif.
- Valoriser, le rôle des mécanismes de gestion alternative des conflits. Il s'agira en premier lieu de promulguer et de vulgariser des textes en la matière. C'est une responsabilité qui incombe au MIDEF qui devra veiller à l'application de ces textes.
- Encourager la prise en compte du rôle des acteurs locaux dans la résolution des conflits et en particulier le rôle des femmes dans l'arbitrage et la résolution à l'amiable. Ce souci prendra forme à partir de l'identification et le renforcement des capacités des acteurs locaux capables de trancher des litiges et de proposer des solutions consensuelles. Il est de la responsabilité du MIDEF de prospecter dans cette direction en veillant notamment à l'implication effective des femmes et des jeunes.

- Créer un mécanisme de recours en cas de contestation d'une décision d'arbitrage des conflits fonciers collectifs. Un texte de loi doit d'abord être adopté pour offrir aux citoyens la possibilité d'un recours en cas de contestation d'un jugement d'arbitrage. Le MIDEF sera responsable de cette action dont la mise en œuvre sera tributaire de l'application effective du texte approuvé

## 6. FEMMES ET GOUVERNANCE FONCIERE

Dans la pratique, les femmes n'ont pas acquis les mêmes droits et devoirs dans le système foncier mauritanien. Cependant, les droits des femmes sont reconnus dans le système formel aussi bien en zone urbaine, qu'en zone rurale. La *charia* en vigueur et qui compte comme étant un droit formel reconnaît bien en théorie le droit des femmes à posséder la terre. Bien entendu, la pratique est tout autre en zone rurale notamment, car la plupart des communautés privent les femmes de l'héritage terrien pour éviter à la propriété familiale de tomber entre les mains de personnes étrangères au groupe par voie de succession. La loi moderne ou dictée par l'Etat reconnaît bien le droit des femmes à posséder la terre.

De manière générale, les lois régissant le foncier de la période coloniale à nos jours sont « sexuellement neutres », cela veut dire qu'elles ne font pas de discrimination entre hommes et femmes. Cependant des lois en apparence neutres peuvent établir ou favoriser une discrimination de fait envers les femmes, surtout lorsqu'elles ne contiennent pas de dispositions destinées à favoriser l'élimination d'une telle discrimination.

Le constat est que de nombreuses femmes possèdent des biens fonciers aussi bien dans les villes que dans les campagnes, même si, elles accèdent rarement à la propriété par voie successorale. On note aussi une légère amélioration dans la situation de la femme pour son accès à la terre à travers notamment l'exploitation des périmètres irrigués. La sous-représentation des femmes dans les sphères de décisions au niveau national et local est un handicap majeur pour elles. En plus, l'écrasante majorité des femmes ignorent les lois et textes régissant le foncier.

La rapide urbanisation de la Mauritanie et son ouverture sur le monde ont accéléré le mouvement d'émancipation des femmes dont l'action est de plus en plus visible. Cela est d'autant vrai en milieu urbain, où le poids de la société traditionnelle se réduit et les occasions d'insertion dans divers réseaux se multiplient. La proportion de femmes Chefs de ménages s'accroît en ville et les situations de recherche d'indépendance ou de simple survie sont désormais très courantes

La femme mauritanienne est désormais présente en ville à travers sa participation à l'organisation de la vie civile mais également son combat pour la reconnaissance de droits au moins équivalents à ceux dont bénéficient les hommes. Des progrès importants sont enregistrés, surtout dans les domaines politiques et économiques.

Sur le plan politique, la femme mauritanienne est désormais très présente dans la conduite des affaires publiques, puisque la loi prévoit une représentation à hauteur de 20%. Bien que ce ratio soit encore loin d'être atteint, la mixité gagne de plus en plus la vie administrative.

#### **Recommandations formulées :**

- Permettre l'égal accès au droit de propriété aux hommes et aux femmes tant en milieu urbain qu'un milieu rural ;
- Faire appliquer toutes les dispositions légales et réglementaires en matière d'accès à la propriété foncière ;
- Promouvoir l'accès de la femme au foncier surtout si elle est la réelle personne qui met en valeur une terre ;
- Dans la prévention et la gestion des conflits prendre en compte le rôle des acteurs locaux, en particulier celui des femmes dans l'arbitrage à l'amiable.

### **C. PROCHAINES ETAPES**

A la suite de la validation technique des résultats du CAGF (Nouakchott les 12 et 13 juin), un atelier de restitution des conclusions et recommandations sera organisé à l'intention des décideurs politiques. L'atelier a formulé des recommandations pratiques et planifiées sous forme de plan d'actions qui s'articule autour des tâches suivantes :

- La BM dans le cadre de son dialogue avec le gouvernement doit transmettre les conclusions de l'atelier aux Ministères des finances et MAED ;
- Constituer à partir de l'équipe des experts CAGF une cellule de veille pour partager avec les participants le rapport de l'atelier et de les informer dans les trois mois de l'état d'avancement du processus.

Mise en place d'un groupe de travail de suivi des recommandations du CAGF Mauritanie, présidé par le DG de la Direction générale des domaines et patrimoine de l'Etat



## ANNEXES

## A. TABLEAU DE BORD SUR L'ETAT DES LIEUX DES INDICATEURS ET DIMENSIONS

<i>Tableau de Bord sur l'Etat des Lieux des Indicateurs et Dimensions</i>						
IG F	Di m	Libellé des Indicateurs et Dimensions	A	B	C	D
<b>CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL</b>						
Reconnaissance des droits fonciers						
1	i	Reconnaissance des droits de la propriété foncière (rurale) *				
1	II	Reconnaissance des droits de la propriété foncière (urbaine)				
1	III	Reconnaissance des droits de groupe rural				
1	iv	Reconnaissance des droits de groupe urbain dans le secteur informel				
1	v	Opportunités d'individualisation de la propriété				
<b>Respect des droits fonciers</b>						
2	i	Etude/cartographie et enregistrement des réclamations sur la terre communale ou indigène				
2	II	Enregistrement des propriétés individuelles des zones ruraux				
2	III	Enregistrement des propriétés individuelles des zones urbains				
2	iv	Les droits des femmes sont reconnus pratiquement par le système formel (urbain/rural)				
2	v	Régime de la copropriété qui prévoit la gestion appropriée de la propriété indivise				
2	vi	Compensation due en cas de changement d'utilisation des terres				
<b>Mécanismes de reconnaissance des droits fonciers</b>						
3	i	Utilisation des preuves non écrites pour la reconnaissance des droits				
3	II	Reconnaissance formelle de possession à long terme et incontestée				
3	III	La première demande d'enregistrement n'est pas limitée par l'incapacité de payer les frais administratifs				
3	iv	Le premier enregistrement ne nécessite pas d'importants frais informels				
3	v	La formalisation du logement résidentiel est faisable et accessible				
3	vi	Processus efficace et transparent pour établir formellement la possession incontestée de longue durée				
<b>Restrictions sur les droits</b>						
4	i	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu				

<i>Tableau de Bord sur l'Etat des Lieux des Indicateurs et Dimensions</i>						
IG F	Dim	Libellé des Indicateurs et Dimensions	A	B	C	D
		urbain, l'appropriation et la transférabilité			■	
4	II	Restrictions concernant l'utilisation des terres en milieu rural, l'appropriation et la transférabilité				■
<b>Clarté des mandats</b>						
5	i	Séparation des rôles institutionnels		■		
5	II	Empiètement institutionnel			■	
5	III	Empiètement administratif	■			
5	iv	Partage d'informations				■
<b>Equité et non-discrimination</b>						
6	i	Clarté de la politique foncière développée de façon participative				■
6	II	Intégration significative des objectifs en matière d'équité			■	
6	III	La politique de mise en œuvre dont le coût inclus les bénéficiaires, est ressourcée en conséquence				■
6	iv	Rapports réguliers et publics retraçant les progrès de la mise en œuvre de la politique				■
<b>PLANIFICATION D'UTILISATION DES TERRES, GESTION ET PLANIFICATION</b>						
<b>Transparence sur l'utilisation des terres</b>						
7	i	Dans les zones urbaines, les plans et les changements planifiés de l'utilisation des terres se font sur la base d'apport public			■	
7	II	Dans les zones rurales, les plans et les changements planifiés de l'utilisation de la terre se feront sur la base d'apport public				■
7	III	Saisie publique des avantages résultant des changements d'utilisation de la terre autorisée			■	
7	iv	Vitesse de changement d'utilisation de la terre		■		
<b>Efficacité de l'aménagement du territoire</b>						
8	i	Processus pour le développement urbain prévu dans la plus grande ville		■		
8	II	Processus pour le développement urbain prévu dans les 4 plus grandes villes (exceptée la plus grande)			■	
8	III	Capacité de l'aménagement urbaine de faire face à la croissance urbaine			■	
8	iv	Adhésion de taille de parcelle de terrain			■	
8	v	Utilisation de plans pour le classement de terres spécifiques (forêt, pâturages etc.) conformément à son utilisation				■

<i>Tableau de Bord sur l'Etat des Lieux des Indicateurs et Dimensions</i>						
IG F	Di m	Libellé des Indicateurs et Dimensions	A	B	C	D
<b>Vitesse et prévisibilité</b>						
9	i	Les demandes de permis de construire pour les logements résidentiels sont accessibles et traitées de la même manière sans discrimination				
9	II	Temps requis pour obtenir un permis de construire pour un logement résidentiel				
<b>Transparence de l'évaluation</b>						
10	i	Processus clair dans l'évaluation de la propriété				
10	II	Mise à disposition du public des critères d'évaluation				
<b>Efficacité de la perception de l'impôt</b>						
11	i	Les exemptions aux impôts fonciers sont justifiées				
11	II	Les détenteurs des titres de propriété sont tenus de payer l'impôt foncier conformément au rôle d'imposition				
11	III	L'évaluation des impôts fonciers est perçue				
11	iv	Les impôts fonciers correspondent aux montants collectés				
<b>GESTION DU DOMAINE DE L'ETAT</b>						
<b>Identification des terrains domaniaux</b>						
12	i	L'appartenance au domaine public est justifiée et affecté au ministère correspondant du gouvernement				
12	II	Accomplir l'enregistrement du terrain dans le domaine public				
12	III	Attribution de la responsabilité de gestion du domaine public				
12	iv	Ressources disponibles pour se conformer aux responsabilités				
12	v	L'inventaire des terrains domaniaux accessible au public				
12	vi	Information principale sur les concessions foncières accessible au public				
<b>Incidence de l'expropriation</b>						
13	i	Transfert des terres expropriées aux intérêts privés				
13	II	Vitesse d'utilisation de terre expropriée				
<b>Transparent des procédures</b>						
14	i	Indemnisation pour l'expropriation de la propriété				
14	II	Indemnisation pour l'expropriation de tous les droits				
14	III	Rapidité de l'indemnisation				
14	iv	Droit et accès pour faire appel contre l'expropriation				
14	v	Appel contre l'expropriation limitée				
<b>Processus transparents</b>						
15	i	Transparence des transactions foncières publiques				
15	II	Recouvrement des loyers pour les baux publics				

<i>Tableau de Bord sur l'Etat des Lieux des Indicateurs et Dimensions</i>						
IG F	Dim	Libellé des Indicateurs et Dimensions	A	B	C	D
15	III	Modalités de bail ou vente de terrain public				
<b>Perfection d'enregistrement</b>						
16	i	Cartographie des états d'enregistrement				
16	II	Charges privées économiquement pertinentes				
16	III	Restrictions ou charges publiques économiquement pertinentes				
16	iv	Registre consultable (ou organisation des informations sur les droits fonciers)				
16	v	Accessibilité des dossiers dans le registre (ou organisation des informations sur les droits fonciers)				
16	vi	Réponse rapide à une demande d'accès au registre (ou organisation des informations sur les droits fonciers)				
<b>ACCES DU PUBLIC AUX INFORMATIONS FONCIERES</b>						
<b>Fiabilité des registres</b>						
17	i	Centrer sur la satisfaction des intéressés sur le registre				
17	II	Mise à jour des informations sur le registre/cadaastre				
<b>Coût total et durable</b>						
18	i	Coût d'enregistrement de transfert de propriété				
18	II	Durabilité financière de l'enregistrement				
18	III	Investissement de capitaux				
<b>Transparence</b>						
19	i	Les tarifs des frais sont mis à la disposition du public				
19	II	Paiements frais non officiels découragés				
<b>RESOLUTION ET GESTION DES CONFLITS</b>						
<b>Attribution de la responsabilité</b>						
20	i	Accessibilité aux mécanismes de résolution de conflit				
20	II	Résolution informelle ou à l'amiable des conflits				
20	III	Lieu d'échange				
20	iv	Possibilité d'appels				
<b>Baisse taux des conflits en suspens</b>						
21	i	Résolution du conflit dans le système légal formel				
21	II	Vitesse de résolution du conflit dans le système formel				
21	III	Conflits de longue durée (cas non résolu de plus de 5 ans)				

## B. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI					
<b>Recommandations Relatives au thème I : Cadre Juridique Et Institutionnel</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
1	Absence d'une politique foncière	Tenue de Journées nationales de concertation pour la définition de la politique foncière <sup>23</sup>	Moyen-Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat	Mettre sur pied un Comité Préparatoire. Rapport mensuel sur l'évolution des travaux de préparation de ces journées.
2	Méconnaissance par les populations des textes régissant les Domaines et le Foncier.  Généralement le point de vue des populations n'est pas toujours pris en compte dans l'élaboration des politiques foncières	Vulgariser les textes, Purger les droits par la collecte des textes et une campagne nationale de vulgarisation	Court-Terme	MIDEC (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation)	Nombre de missions de vulgarisation et de sensibilisation et évaluation de la qualité de ces missions
3	Centralisation excessive des	Adoption de nouveaux	Moyen-	MIDEC (Ministère	Nombre & qualité

<sup>23</sup> Cette recommandation s'applique à l'ensemble des thèmes explorés au cours de l'atelier de validation technique

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI					
Recommandations Relatives au thème I : Cadre Juridique Et Institutionnel					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
	compétences en matière de gestion foncière	textes pour décentraliser et déconcentrer les compétences de gestion foncière et domaniale.	Terme	de l'Intérieur et de la Décentralisation)	des textes adoptés
4	Faible prise en compte des intérêts des groupes sociaux vulnérables par rapport a leur sécurisation foncière.	Préparation & adoption de textes pour la protection des groupes sociaux vulnérables	Moyen-Terme	TADAMOUN	Nombre & qualité des textes adoptés
5	Prochaines étapes (Poursuite du Processus)	Création d'un Commission de suivi comprenant : Banque Mondiale, Ministère des Finances, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Ministère du Développement Rural, Société Civile Association des Maires de Mauritanie, Experts Equipe LGAF <sup>24</sup>	Court-Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat & Banque Mondiale	Le comite et mis place et opérationnel

<sup>24</sup> Cette recommandation a été formulée par tous les groupes thématiques de l'atelier de validation technique.

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI**

**Recommandations Relatives au thème II : Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière**

No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
1	Manque de définition claire des responsabilités en matière de gestion foncière & confusion entre les fonctions de conception, d'exécution et d'arbitrage des conflits.	Identifier les structures en charge de la gestion foncière et définir leurs tâches	Court Terme	Ministère des Finances/ Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat	Adoption des organigrammes spécifiques
2	Faiblesse des services de contrôle urbain en matière d'occupation et de gestion des sols. Le phénomène d'occupation illégale des sols par les populations fausse toutes les planifications envisagées	Réaliser un plan d'action opérationnel du contrôle urbain. Intensifier les tâches de contrôle et de régulations urbaines à travers la mise en place de brigades de contrôle opérationnelles	Court Terme	Ministère des Finances/ Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'Etat	Plan d'action élaboré et mis en œuvre  Les brigades de contrôle sont opérationnelles
3	Manque de transparence dans	Vérifier	Moyen	Ministère des	Pourcentage



## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI

## Recommandations Relatives au thème II : Planification de l'utilisation du sol, gestion des terres et fiscalité foncière

No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
	les attributions des concessions rurales assainissement des différentes concessions rurales	systématiquement l'ensemble des concessions rurales attribuées pour les conformer avec la réglementation en vigueur	Terme	Finances/MDR	concessions vérifiées chaque année
4	La non-prise en compte des intérêts des populations et des droits des tiers dans les changements de vocation des terres au profit de projets financés par l'État ou par de grands opérateurs privés.	Purger les droits des tiers et de prendre en compte les intérêts des populations usagers de ces terres.	Court terme	Ministère des Finances/ Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État	Pourcentage de contentieux réglés.

<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI</b>					
<b>Recommandations Relatives au thème III: GESTION DES TERRES PUBLIQUES</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Structures en charge de l'Initiative	Indicateurs de suivi
1	Absence d'une stratégie nationale en matière de cartographie foncière	Cartographier, inventorier et favoriser l'immatriculation du titre foncier-mère	Moyen Terme	Direction de la Cartographie et de l'Information Géographique	30% des cartes et inventaires sont disponibles et accessible au bout d'une année.
2	Manque de sensibilisation et de médiatisation du processus d'individualisation	Accélérer l'individualisation des terres collectives, en garantissant l'accès a la terre des femmes et autres groupes marginalisés.	Moyen Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des Finances	Nombre d'opérations et de sensibilisation (20% des terres individualisées)
3	Inexistence d'un marché foncier formel qui est à la base de la spéculation foncière anarchique	Elaborer un texte règlementaire sur la création de marchés fonciers. Créer un marché officiel	Moyen Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des Finances	Marché fonctionnel au bout de deux ans.
4	Manque de structures transparentes de gestion foncière au niveau local	Accélérer la mise en place des structures décentralisées de la gestion foncière déjà envisagés par le Ministère des finances.	Court Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des Finances	Bureaux régionaux de gestion foncière fonctionnels dans toutes les régions au bout d'une année
5	Suivi du processus CAGF (Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière)	Constituer à partir de l'équipe des experts CAGF une cellule de	Court Terme	Coordinateur/Banque Mondiale/ Direction	Mise en place de la Cellule de Veille et

<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI</b>					
<b>Recommandations Relatives au thème III: GESTION DES TERRES PUBLIQUES</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Structures en charge de l'Initiative	Indicateurs de suivi
		veille pour partager avec les participants de l'atelier, le rapport CAGF et de les informer dans les six mois de l'état d'avancement du processus.		Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des Finances	partage du rapport final

<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI</b>					
<b>Recommandations Relatives au thème IV : Accès public aux informations foncières</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
1	Absence de cadastre pour les principales agglomérations.	Mise en place d'un cadastre national en commençant d'abord par Nouakchott & Nouadhibou	Moyen Terme	MF et MHUAT	Cadastre des villes de Nouakchott & Nouadhibou disponibles dans 2 ans.  Cadastre National disponible au bout de 4 ans.
2	Méconnaissance des limites des grandes agglomérations et manque de plans topographique et cartographique couvrant la totalité de leurs espaces.	Actualiser les textes qui fixent les limites des grandes agglomérations pour éviter leur extension anarchique  Élaborer de plans topographiques et cartographiques	Court Terme  Moyen Terme	MIDEC / MHUAT	Les textes réglementant les limites des grandes agglomérations sont actualisés.  Les plans topographiques et cartographiques sont élaborés.
3	Falsification et usage	Adoption d'un texte		Direction Générale	Texte adopté et

<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI</b>					
<b>Recommandations Relatives au thème IV : Accès public aux informations foncières</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
	frauduleux de documents liés au foncier .	<p>législatif donnant compétence aux services des domaines pour poursuivre les fraudeurs</p> <p>Doter les services des domaines de moyens leur permettant de poursuivre les personnes coupables des falsifications et d'usage de faux.</p>	Court Terme	des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des Finances	<p>appliqué</p> <p>% de fraudeurs appréhendés par rapport aux dossiers traités.</p>
4	Système d'archivage et de conservation foncière vétuste et inadapté	Appuyer l'administration des domaines pour sécuriser son système d'archivage et de conservation foncière	Court Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des Finances	Système d'archivage et de conservation foncière amélioré et accessible au public

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI**

<b>Recommandations Relatives au thème V : Résolution des litiges et gestion des conflits</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
1	Manque de valorisation des mécanismes de gestion alternative des conflits	Valoriser, le rôle des mécanismes de gestion alternative des conflits  Promulgation/Vulgarisation des textes en la matière	Court Terme	MIDEC	Les textes sont promulgués et vulgarisés dans un délai n'excédant pas une année.
2	Faiblesse de l'implication des acteurs locaux dans la résolution des conflits	Prendre en compte le rôle des acteurs locaux dans la résolution des conflits (et en particulier le rôle des femmes et des jeunes dans l'arbitrage et la résolution à l'amiable) en leur réservant un quota dans toutes les structures décisionnelles.	Court Terme	MIDEC	Quota des acteurs locaux (femmes et jeunes, société civile) effectif dans les structures décentralisées en charge de la gestion des litiges et gestions des conflits
3	Insuffisance des modes de recours en cas de contestation des décisions	Créer un mécanisme de recours en cas de contestation d'une décision d'arbitrage des conflits fonciers collectifs	Court Terme	MIDEC	Un texte juridique permettant le recours est adopté
4	Confusion dans les compétences en matière d'arbitrage de résolution des conflits	Clarifier davantage les pouvoirs des tribunaux en matière de résolution de conflits	Court Terme	Ministère des Finances, Ministère de la Justice	Tenue d'un Conseil Interministériel.  Compétences des

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI**

<b>Recommandations Relatives au thème V : Résolution des litiges et gestion des conflits</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
	(Rôle des tribunaux et des préfets)			MIDEC	principaux acteurs clarifiés

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI**

<b>Recommandations Relatives au thème VI : Femmes et gouvernance foncière</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
1	Les pratiques foncières locales, basées sur l'organisation sociale des communautés paysannes, continuent dans une large mesure à privilégier les hommes dans l'accès au foncier et dans sa gestion bien que le rôle des femmes dans la production agricole est fort appréciable	Réviser les textes réglant la propriété foncière afin de permettre l'égal accès au droit de propriété entre les hommes et les femmes tant en milieu urbain qu'un milieu rural ;	Moyen Terme	Ministère des Finances,  Ministère de la Justice  MIDEC	Les textes régissant le foncier sont révisés et tiennent en compte l'accès effectif des femmes à la propriété foncière au même titre que les hommes
2	L'ignorance par les femmes de la loi et des textes régissant le foncier et leur manque d'organisation.	Organiser une vaste campagne de sensibilisation et de vulgarisation principalement en direction des	Moyen Terme	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État / Ministère des	Nombre de campagnes effectuées et nombre d'associations féminines sensibilisées

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS, ACTIONS PROPOSEES ET INDICATEURS DE SUIVI**

<b>Recommandations Relatives au thème VI : Femmes et gouvernance foncière</b>					
No.	Problématique	Actions Proposées	Court ou Moyen Terme	Institutions et responsables	Indicateurs de suivi
		femmes autour des droits que leur confèrent les textes en vigueur.		Finances	
3	Les femmes sont généralement exclues des aménagements agricoles alors que ce sont elles qui s'adonnent principalement au maraichage qui contribue fortement à la résilience des ménages et à lutte contre l'insécurité alimentaire.	Soutenir les coopératives féminines pour un meilleur accès aux terres agricoles  Prévoir pour tout aménagement agricole un quota de parcelles sécurisées (pérennité de la propriété) pour les femmes	Moyen Terme	Ministère du Développement Rural, SONADER, Bailleurs de Fonds.	Nombre d'aménagements agricoles qui respectent le quota réservé aux coopératives féminines



## **C. LES PRINCIPALES REFERENCES EN DROIT FONCIER MAURITANIEN**

### **TEXTES RELATIFS AU FONCIER**

- Ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale
- Décret du 2010/080 du 31 mars 2010 modifiant certains articles du décret 2000/089 du 17 juillet 2000
- Décret du 24 Août 1933 et le décret du 09 Février modifiant certaines dispositions du décret du 25 Novembre 1930.
- Arrêté n°2980 du 29 Décembre 1930 portant promulgation en Afrique occidentale française du décret du 25 Novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique occidentale française

### **DOCUMENTS DE REFERENCE**

- Le Cadastre urbain détenu par le Conservateur National des Domaines
- Le registre du cadastre rural détenu par la Direction de l'Aménagement rural
- Les registres fonciers détenus par les bureaux fonciers régionaux
- Le schéma des structures de la région du Trarza
- Les registres fonciers ouverts dans les moughataa pour l'inscription des opérations d'individualisation des terres collectives
- Le Plan foncier national du Ministère de l'Intérieur

### **TEXTES AYANT UN RAPPORT AVEC LE FONCIER**

- Loi 2000-045 du 26 juillet 2000 portant code de l'Environnement
- Loi 2000-044 portant code pastoral
- Article 15 du décret 2004 /024 du 16 mars 2004 portant application de la loi portant code pastoral
- Loi 2007/055 abrogeant et remplaçant la loi 97007 du 20 janvier 1997, portant code forestier
- Loi 2007/055 abrogeant et remplaçant la loi 97007 du 20 janvier 1997, portant code forestier
- Loi 97006 du 20 janvier 1997 portant code de la chasse et de la protection de la nature

- Loi n° 2005-030 portant Code de l'eau
- Décret 2007/047 du 12 février 2007 fixant les conditions de création des zones de sauvegarde stratégiques de la ressource en eau
- Décret 2007/008 du 9 janvier 2007 fixant les conditions de mise en œuvre des mesures de limitation ou de suspension provisoire ou définitive des usages de l'eau
- Décret 2007/107 du 13 avril 2007 relatif aux conditions et au seuil de délégation du service public de l'eau