

2013

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



**RECOMMANDATIONS SUCCINTES EN MATIERE  
DE POLITIQUE FONCIERE**



---

Avec l'appui de la Banque Mondiale et d'experts nationaux

---

# RECOMMANDATIONS SUCCINTES EN MATIERE DE POLITIQUE FONCIERE

## I. Introduction

Un état des lieux de la gouvernance foncière en Mauritanie a été réalisé, de façon participative, entre janvier et juin 2013, dans le but de mettre à la disposition de l'Etat et de ses partenaires au développement, une approche et un outil approprié leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières nationales adaptées aux réalités du pays et capable de soutenir son développement économique et social.

Le diagnostic établi par un panel d'experts nationaux indépendants et enrichi par les travaux d'un atelier national organisé les 12 et 13 juin 2013 à Nouakchott et regroupant tous les acteurs concernés, a mis en exergue les principales contraintes et difficultés liées au secteur ainsi que les recommandations jugées pertinentes pour corriger les insuffisances et dysfonctionnements relevés.

## II. Constats

Les questions foncières sont aujourd'hui au centre des enjeux du processus de développement, eu égard aux besoins d'investissement à grande échelle et à la nécessité de lutter efficacement contre la pauvreté, à l'expansion urbaine incontrôlée et aux pressions croissantes sur les terres. Cependant l'étude commanditée par la Banque Mondiale sur l'Etat de la Gouvernance Foncière montre clairement que les systèmes d'administration foncière en vigueur (qu'ils soient traditionnels ou modernes) n'apportent pas les solutions appropriées pour un développement durable du pays.

En Mauritanie, comme dans la plupart des pays du Sahel, la terre constitue l'une des principales ressources. Le pays dispose de ressources suffisantes en terres agricoles et en eaux pour satisfaire l'ensemble des besoins alimentaires de ses populations. On constate également depuis plusieurs années la multiplication des transactions foncières aussi bien sur les terres rurales que sur les terrains urbains. Celles-ci ont lieu dans une opacité totale, parfois à l'insu de l'administration, qui manque de moyens de contrôle et voit ainsi lui échapper d'importantes ressources fiscales.

Ainsi, en Mauritanie, plus qu'ailleurs, la définition et la mise en œuvre de politiques foncières cohérentes et adaptées constitue, au-delà des aspirations de développement économique et de lutte contre la pauvreté, un gage de stabilité, par la préservation et la consolidation de la paix et de l'unité de ses citoyens.

## III. Recommandations Phares

### A. Réformer et adapter le Cadre Juridique et Institutionnel

Le système foncier mauritanien est confronté, depuis plusieurs décennies, à des défis importants liés d'une part à l'encadrement institutionnel du secteur et à la diversité des référentiels juridiques et socioculturels d'autre part.

Il subsiste toujours un malentendu entre les collectivités ou communautés traditionnelles et l'Etat à propos de la propriété sur la plupart 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. Par ailleurs, 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 est donc urgent d'entreprendre des réformes visant l'amélioration du cadre juridique et institutionnel du foncier, particulièrement, dans la perspective des nouveaux investissements dans le domaine de l'agriculture et de réalisation de programmes urbains ambitieux.

Il importe ainsi :

- (i) de définir une politique foncière consensuelle et cohérente qui prend en compte les impératifs de développement et intègre les intérêts de tous les acteurs
- (ii) adopter, compléter, adapter et mettre en œuvre les textes législatifs et réglementaires permettant d'appliquer cette politique
- (iii) déconcentrer et décentraliser les compétences de gestion en matière foncière par l'adoption de nouveaux textes pour favoriser la collecte des informations foncières
- (iv) promulguer des lois régissant le statut des aménagements irrigués (particulièrement dans la vallée du fleuve et en milieu oasien).

### **B. Mieux planifier l'utilisation du Sol et améliorer la fiscalité foncière**

Plusieurs facteurs rendent aujourd'hui difficiles la planification de l'utilisation des sols et l'adoption d'une fiscalité foncière cohérente.

La rapidité des changements a conduit les administrations en charge du foncier à l'improvisation, pour rattraper des situations qui lui ont échappé. Cela est particulièrement vrai des vastes domaines sur lesquels des communautés font valoir des droits et contestent de ce fait, aux services de l'Etat, toute légitimité en matière d'encadrement de la mise en valeur de ces terres. En outre, l'urbanisation massive des quatre décennies passées a conduit à l'invasion des centres urbains et à une redistribution des populations sur le territoire national (un deuxième glissement des populations s'est opéré du Nord vers le Sud, autour des zones humides). Toutes les possibilités de prévention et de programmation ont ainsi été anéanties par les dynamiques de changement extrêmement vivaces.

Ce développement également retardé l'adoption et l'application d'une fiscalité foncière cohérente. L'absence d'adressage et d'une cartographie de base pour les principales villes n'a pas permis de mettre en place un répertoire des contribuables de l'impôt foncier. Même si la situation s'améliore d'année en année en zone urbaine (l'effort de collecte de l'impôt foncier à Nouakchott et à Nouadhibou avoisine 50%), il n'en va pas de même dans les zones rurales où il reste inférieur à 30%. Des ressources importantes échappent aussi à l'Etat lors des transactions entre des particuliers. Celles-ci ne sont pas inscrites dans les registres de conservation foncière et les populations continuent d'ignorer les procédures de mutation des titres fonciers.

Pour atteindre cet objectif, l'Etat doit

- (i) mieux définir et encadrer l'occupation des sols en instituant un cadre juridique et technique fiable pour mieux organiser et planifier la mise en valeur des terres/terrains
- (ii) Redéfinir les responsabilités en matière de gestion foncière en évitant toute confusion entre les fonctions de formulation, d'exécution et de suivi des politiques foncières
- (iii) Assainir les différentes concessions rurales attribuées pour les conformer avec la réglementation en vigueur
- (iv) Intensifier les tâches de contrôle et de régulations urbaines.

### **C. Faciliter l'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 exige l'existence d'un cadastre sécurisé qui permet de localiser de manière précise les parcelles. Cependant, de nombreuses contraintes (faiblesse des données topographiques et de supports cartographiques,) maintiennent toujours ce cadastre à l'état embryonnaire. Pour l'heure, ce sont les registres de gestion qui tiennent lieu d'outil cadastral.

#### **Terre publique**

L'Etat peine aussi à distinguer son domaine de celui des particuliers. Cela rend difficile la délimitation des terres publiques pour soumettre leur utilisation à une gestion et planification rigoureuse. De nombreux handicaps et dysfonctionnements expliquent que la gestion des terres publiques est mal maîtrisée. Il n'existe pas d'inventaire de terres publiques et bien qu'un décret de 2010 confie désormais les pouvoirs de gestion des terres de l'Etat au seul Ministre des Finances et au Conseil des Ministres, il subsiste toujours de nombreuses sources de difficultés qui empêchent encore de faire du foncier, un véritable facteur de développement.

Dans le but d'atténuer les difficultés et d'accroître le rôle de ce secteur, il convient de :

- (i) 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
- (ii) doter progressivement les principales agglomérations du pays d'un cadastre, de façon à mettre en place, rapidement un cadastre national
- (iii) Mettre en place (si possible aux Domaines) un service de poursuite et de répression des actes de falsification et d'usage frauduleux de documents liés au foncier
- (iv) Accélérer l'individualisation des terres collectives, en favorisant les mécanismes de dialogue et de concertation.
- (v) Cartographier, inventorier les terres publiques et favoriser l'immatriculation des terres.
- (vi) Créer un marché foncier formel pour éviter les spéculations foncières et renflouer les caisses de l'Etat.

### **D. Faciliter l'accès des femmes à la propriété foncière**

Bien que des réformes sociales importantes aient été conduites en Mauritanie au cours des deux décennies passées, le rôle des femmes y demeure encore mineur, particulièrement dans l'organisation et le fonctionnement de la société. Les femmes constituent l'un des groupes les plus vulnérables. Elles 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.).

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. Cependant, 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 sont désormais très courantes.

Pour accompagner ce mouvement et impliquer les femmes dans les processus de développement économique et social, il convient :

- (i) d'œuvrer pour l'égal accès à la propriété aux hommes et aux femmes tant en milieu urbain qu'un milieu rural
- (ii) de faire appliquer toutes les dispositions légales et réglementaires en vue de faciliter l'accès des femmes à la propriété foncière (iii) de soutenir les initiatives féminines en matière foncière. Il est urgent de conduire une action de plaidoyer et de mise en place de mécanismes de certification juridique concrétisant l'émancipation effective des femmes.
- (iii) Appuyer l'émancipation et la promotion des femmes victimes des séquelles de l'esclavage.
- (iv) A ce titre il serait utile d'appuyer l'accès des filles à l'enseignement secondaires.

#### **E. Anticiper les conflits et mettre en place des mécanismes efficaces de gestion et de résolution**

La Mauritanie connaît une multitude 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, de l'identification et du suivi des mutations des lots.

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

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 nécessaire et justifie la lenteur dans la résolution des conflits. 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.

Dans cet esprit, l'Etat devra :

- (i) 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
- (ii) Valoriser le rôle des mécanismes de gestion alternative des conflits
- (iii) 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.

#### **F. Suivi et Evaluation**

A la suite des validations techniques et politiques des résultats du CAGF, il serait utile de constituer une cellule de veille pour partager avec le Public ainsi que les principaux partenaires au Développement

de l'état d'avancement du processus du CAGF. A cet effet, il est recommandé la 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.