

Migrations, pouvoirs locaux et enjeux sur l'espace urbain

LE changement le plus important en Mauritanie depuis l'Indépendance en 1960 est sans doute celui qui touche les relations entre le monde rural et le milieu urbain. Il y a environ 35 ans, la Mauritanie constituait l'un des pays africains le moins urbanisé, mais la sécheresse qui a débuté en 1974 a entraîné une urbanisation accélérée des populations rurales et une multiplication spectaculaire du nombre des villes. Ces migrations ont provoqué le développement de considérables enjeux sur l'espace urbain qui prennent une dimension nouvelle avec la récente politique de décentralisation.

La mort de la brousse, la fin du nomadisme ?

Plusieurs facteurs dont les effets se sont successivement conjugués (du déclin du commerce caravanier et des pôles culturels et économiques comme Chinguitti ou Oualata jusqu'à la multiplication des écoles modernes dès l'Indépendance) ont entraîné la lente régression du nomadisme qui était partagé par une grande partie des Mauritaniens. Les activités pastorales nomades, comme l'ensemble des travaux des populations rurales, sont bien entendu étroitement conditionnées par la pluviométrie. Quand les pluies arrivent à manquer, c'est toute l'économie rurale qui est profondément bouleversée. La sécheresse des années 1940 avait déjà entraîné l'abandon du pastoralisme nomade par des petits propriétaires devenus pour la plupart des vendeurs de moutons et de chèvres sur les marchés urbains. Ses effets et ceux de la politique coloniale d'encadrement et de surveillance des populations avaient contribué au recul du nomadisme.

Puis, lors de la guerre du Sahara occidental en 1975, les ter-

rains de parcours encore viables sont devenus dangereux du fait de la violence des combats. L'espace de nomadisation s'est rétréci et les nomades qui possédaient encore quelques bêtes se sont repliés dans le Sud où existaient de rares et restreints pâturages verdoyants. Des jeunes gens issus de toutes les tribus, notamment guerrières, furent enrôlés dans l'armée mauritanienne pour leur parfaite connaissance du terrain, d'autres rallièrent le Front Polisario. Les *haratine*, en raison de leur témérité et peut-être aussi pour échapper au joug de leurs maîtres et satisfaire par eux-mêmes leurs besoins alimentaires et économiques affluèrent dans les casernes. La land-rover, pour beaucoup inconnue jusqu'alors, remplace le chameau et la vie de caserne devient habituelle.

Mais c'est la crise climatique de 1974 qui a provoqué un brusque et incontrôlable éclatement de la société nomade, aboutissant à une urbanisation accélérée et massive. Les mouvements migratoires vers les villes, jusqu'alors limités aux catégories serviles, aux éléments marginaux (femmes divorcées entre autres) et aux adolescents scolarisés s'étendent à l'ensemble de la société, entraînant l'abandon du nomadisme par la presque totalité des pasteurs et un affaiblissement de l'intense vie culturelle et économique que connaissait le monde rural.

Les effets de la sécheresse de 1974 se conjuguent en effet avec ceux qui l'ont précédé pour expulser définitivement les pasteurs-nomades de leurs territoires vers les villes devenues les lieux les plus sûrs et les plus convoités pour assurer la simple survie. Ainsi, les nomades qui formaient 65 % de la population du pays en 1962, n'en représentaient plus que 25 % en 1977 et seulement 12,8 % en 1988. Aujourd'hui, moins d'un habitant sur vingt mène une vie nomade, ce qui témoigne des bouleversements considérables de l'ensemble de la société mauritanienne. Même avec le retour de la pluie, l'urbanisation des populations rurales semble pour la plupart définitive, puisque la vie nomade est perçue comme incertaine voire misérable. Leur attachement au milieu urbain se trouve encore accentué par la généralisation de valeurs qui lui sont propres.

Migrations et urbanisation spectaculaire

Que la sédentarisation s'accélère, voilà qui ne surprend guère dans la Mauritanie d'aujourd'hui. Mais, que le nomadisme soit sur le point de disparaître conduit par contre à s'interroger sur l'avenir de l'économie rurale dans certaines régions du pays (1). Les régions ne subissent pas de la même manière le processus d'« hémor-

(1) T. Koita, « Le Sud mauritanien en crise », *Cahiers d'URBAMA*, n° 8, Tours, devenir, l'organisation spatiale et économique 1993.

ragie démographique ». En effet la zone agro-pastorale connaît une régression précoce de sa population dès le début des années 1970. Tous ses départements, hormis le Guidimakha, ont subi une importante baisse de leur solde migratoire.

Selon les chiffres du dernier recensement en 1988, les migrations sont encore le fait de près de 20 % de la population nouakchottoise. Le flux migratoire provient essentiellement des villes de l'intérieur incapables de retenir la totalité des populations qu'elles accueillent (2). Les petites villes constituent le plus souvent pour les ruraux des centres-étapes avant d'affronter l'anonymat des grandes villes. Les migrations intra-urbaines, qui se sont intensifiées et complexifiées depuis le milieu des années 1980, ne s'expliquent pas seulement par la recherche de moyens de subsistance. En effet, les besoins d'une meilleure formation attirent de plus en plus de jeunes à Nouakchott qui regroupe la totalité des établissements d'enseignement supérieur et technique. Le souhait d'acquérir une formation professionnelle de type CAP et BEP susceptible de déboucher sur un emploi qualifié constitue un motif essentiel qui explique l'installation de certaines catégories de jeunes à Nouakchott et Nouadhibou.

La croissance urbaine spectaculaire qu'a connue la Mauritanie durant ces trois dernières décennies a probablement été la plus importante en Afrique noire, en moyenne 10,2 % entre 1962 et 1977. En 1960, le taux d'urbanisation était de 3 %. Quinze ans plus tard, il est multiplié par près de huit, atteignant 23 %. Cette progression s'explique en grande partie par l'urbanisation massive des nomades qui a entraîné un bouleversement total de l'ordre pré-existant des villes. Dès 1962, Nouakchott qui comptait à peine 5 800 habitants, soit 7,3 % de la population urbaine mauritanienne, est devenue le pôle principal d'attraction des migrants. Entre 1977 et 1988, la ville s'est développée avec un taux de croissance annuelle de l'ordre de 13 %. En 1988, elle comptait 388 000 habitants soit près de 21 % de la population du pays et 53 % de la population urbaine.

L'ensemble des flux migratoires qui convergent vers Nouakchott traduisent tout à la fois l'hypertrophie de la capitale, seulement concurrencée par la ville portuaire de Nouadhibou (57 000 habitants), et l'atrophie des fonctions urbaines des villes de l'intérieur comme Kaédi, Kiffa, Atar ou Néma qui ne disposent selon les cas ni d'entreprises, ni de structures capables de satisfaire la demande des populations mauritaniennes en matière de formation et d'emploi. La ville de Rosso, malgré la réduction de ses activités résiste mieux en raison, semble-t-il, du commerce transfrontalier avec le Sénégal

(2) I. Diagana, *Croissance urbaine et dynamique spatiale à Nouakchott*, Lyon, Université Lyon Lumière, 1993, thèse de doctorat nouveau régime.

dont elle est la plaque tournante. Par ailleurs, l'orientation des flux migratoires se diversifie depuis le milieu des années 1980, profitant en partie aux petites villes de « l'espoir » situées le long de la route bitumée qui relie Nouakchott à Néma.

Le recensement de 1988 dénombre près de 731 000 urbains représentant plus du tiers de la population mauritanienne. Cette situation s'accompagne d'une crise à des degrés variables dans tous les centres urbains. Les événements qui ont opposé le Sénégal et la Mauritanie en 1989 induisent à leur tour, mais dans une moindre mesure, des mutations dans les villes. Nous ne possédons pas encore de chiffres officiels, mais les mouvements de population constatés (expulsions-rapatriements) et l'abandon de nombreuses portions de quartiers après ces événements laissent présager une certaine régression de la population de plusieurs centres urbains.

Il est important de noter qu'aujourd'hui le monde rural envoie de moins en moins de populations vers les villes du fait probablement des efforts récents d'implantation de projets agricoles et de régénération de certaines palmeraies. Néanmoins, les flux migratoires intra-urbains sont de plus en plus nombreux et la réinsertion en milieu urbain des groupes de migrants déjà existants continuera à poser problème sans doute durant de longues années encore.

Disparité du milieu urbain et crise des gestions municipales

Outre l'extension démesurée de la totalité des centres urbains, l'urbanisation récente des nomades pose le problème de l'habitat qui constitue un véritable indicateur d'intégration. Les villes sont aujourd'hui caractérisées par l'émergence d'un nouveau type d'habitat dont l'évolution déterminera à terme la nature et la qualité de l'environnement urbain. La tente et la baraque sont devenues partie intégrante du décor. Partout, la présence massive des ruraux s'est traduite par une « khaïmavillisation » de l'espace urbain (la khaïma étant la tente traditionnelle des nomades). Malgré la diminution des tentes et des baraques entre 1975 et 1985, du fait de nombreuses opérations de résorption de l'habitat insalubre, les habitations précaires représentent encore en moyenne 48 % de l'habitat urbain (3).

La superficie de la capitale est passée de 1 800 hectares en 1970 à plus de 7 500 en 1988 et Nouadhibou a connu une évolution spatiale comparable. Toutes les autres villes ont au moins doublé

(3) Enquête nationale de la Société de construction et de gestion immobilière de Mauritanie, 1985.

de superficie entre 1974 et 1988. Comme des tâches d'huile, les nouveaux quartiers se sont étalés autour des tissus urbains préexistants, formant dans la quasi-totalité des cas des espaces qui se distinguent tant du point de vue de l'organisation sociale et économique que sur le plan des pratiques et comportements populaires.

Les formes d'occupation et de développement des villes sont en effet diversifiées. D'un quartier à l'autre, d'une cité à l'autre, on rencontre une organisation spatiale particulière, chaque entité tendant à posséder une homogénéité au moins sociale qui lui est propre. L'occupation des quartiers urbains traduit dans bien des cas les profondes différences qui existent entre leurs habitants et se fonde souvent sur des bases ethnique ou professionnelle. Le quartier des pêcheurs à Nouakchott et les quartiers nomades de Kaédi illustrent parfaitement cette « ségrégation spatiale » observable d'ailleurs dans nombre de villes africaines. Les zones d'occupation récente restent profondément marquées, et sans doute pour longtemps encore, par la prééminence de l'origine nomade de leurs habitants.

La nature et la qualité des rapports des nomades avec les sédentaires de tradition déterminera le degré de leur intégration. A l'occupation spatiale du campement, fondée sur des liens tribaux, succède dans les villes, surtout dans les quartiers récents, une organisation régie par des opportunistes en vue de l'obtention de terrains. Désormais, un désordre impressionnant modifie profondément les rapports des habitants à leur espace. La croissance urbaine a provoqué aussi une crise de tous les modes de gestion (4). Là où il n'existait pas un effort de planification, la nécessité s'en fait sentir. Il n'y a, par exemple, dans aucune ville de véritables et efficaces services d'entretien et de voirie. Personne ne paie d'impôt et personne ne souhaite en payer en l'absence de justifications et de transparence dans son utilisation. C'est un cercle vicieux. La décentralisation, instituée en 1985, lègue l'organisation urbaine aux élus locaux, mais elle ne leur donne pas les moyens d'assurer leurs tâches. Comme on le verra, sa mise en place apparaît plus comme un désengagement de l'État vis-à-vis des communes et son avenir est incertain.

Compétition foncière et force des valeurs nomades

La réorganisation foncière promulguée le 5 juin 1983 abolit le système traditionnel de la gestion du sol et introduit en milieu urbain des valeurs jusque-là inconnues qui vont déterminer l'orga-

(4) T. Koita, *Le nomade à Kaédi (Mauritanie), la gestion urbaine à l'épreuve*, Paris, Université Paris VIII, 1990, thèse de doctorat nouveau régime.

nisation des villes et les rapports entre leurs habitants. L'attribution de terrains dans la capitale revient au service des domaines et dans les petites villes au gouverneur de région. Le droit d'occupation du sol est désormais personnel. Il est transmissible aux héritiers en cas de décès, mais il n'est pas cessible. Il autorise l'attributaire à aménager son terrain dans les normes du cahier des charges défini par l'autorité nationale. La mise en valeur est obligatoire au bout d'un délai n'excédant pas deux ans à partir de la date d'attribution. Mais dans la réalité, les pratiques populaires transgressent totalement les règlements et mettent profondément en cause l'organisation des villes.

Malgré la décentralisation, l'État a le monopole du contrôle foncier, et place toujours les municipalités dans une situation de dépendance par la référence à un modèle unitaire du droit. Dans la pratique (et sauf exception), prévaut un laisser-faire sous surveillance, les pouvoirs publics oscillant entre l'option de « pacification », la neutralisation ou l'intégration dans la « ville légale », et l'option répressive c'est-à-dire l'expulsion (5). A bien des égards, l'État ne semble avoir aucune prise sur toute une série de questions majeures conditionnant le développement urbain.

En ville, les règles traditionnelles d'appropriation du sol, marquées par des pratiques collectives et communautaires, tant chez les populations nomades que sédentaires, se trouvent remises en cause mais conditionnent encore nombre de pratiques et stratégies. Les relations parentales et clientélistes déterminent dans de nombreux cas la distribution du sol. Le droit proclamé n'est que rarement le droit pratiqué. De véritables régulations négociées au jour le jour à partir de conceptions socio-culturelles traditionnelles et en fonction des capacités à infléchir les pratiques étatiques sont permanentes (6). Derrière l'intervention des acteurs politiques et des administrations se cachent de nombreux intérêts, divergents le plus souvent. Les autorités désignées possèdent certes les pouvoirs du contrôle sur le sol urbain, mais elles sont dans l'incapacité de les faire respecter.

La crise foncière, caractérisée par des occupations illégales de terrains qui se sont accentuées depuis le milieu des années 1970 et qui constituent en réalité la somme de plusieurs pratiques, dont la distribution successive de parcelles aux sinistrés, a provoqué le gonflement de l'effectif des laissés-pour-compte contraints de recourir aux filières populaires « informelles » pour l'accès au sol. Les rivalités qui animent les notables tribaux et ethniques contribuent aussi à accélérer le désordre urbain dont une des manifestations est la

(5) Cf. E. Le Bris in E. Le Roy et P. Mathieu, *L'appropriation de la terre en Afrique Noire, manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*, Paris, Karthala, 1991.

(6) Cf. E. Le Roy, *ibid.*, p. 5

multiplication de nouveaux quartiers péri-urbains dépourvus d'équipements et de services municipaux. A Nouakchott, dès 1972, l'augmentation spectaculaire des demandes de terrains a conduit le service des domaines à arrêter les attributions dans les zones démunies d'équipement. Il est intéressant de noter que J.R. Pitte constatait déjà à cette date que près de 15 000 demandes émanaient de personnes fortunées, phénomène encore vrai aujourd'hui dans la totalité des villes mauritaniennes (7).

Le sol est dénommé par les nomades par les termes *trab* et *ard*. Le *trab* correspond à la terre sur laquelle est installée la tente, par voie de conséquence la parcelle, mais le *ard* a un sens tout à fait différent. Il n'est pas occupé et n'appartient à personne. Il peut être approprié par tout membre de la société. Dans les mentalités des néo-citadins, il signifie la patrie et son extension à un ensemble vaste auquel les nomades s'identifient, se traduit par des comportements inédits en ville. Ainsi, tout s'effectue dans une semi-clandestinité, au grand dam des autorités qui en sont réduites à régulariser, dans plusieurs cas, un état de fait qui n'en est pas un pour les nomades puisque le sol occupé correspond au *ard*, la terre de Dieu. Les références culturelles et religieuses déterminent aussi en partie les pratiques spatiales et amènent les populations à délimiter des lopins de terre pour assurer leur propre chez soi.

Les pratiques se sont traduites par une redoutable spéculation foncière dans toutes les villes. En dehors des prix officiels, est apparu un marché clandestin de revente de terrains, établi dans le plus grand flou juridique et reposant parfois sur de solides règles familiales et tribales. Les prix flambent et représentent dans certaines villes (Nouakchott, Nouadhibou) plus de 10 fois les prix officiels. En 1985 dans la capitale, deux ans après les distributions de 1983, 80 % des terrains avaient changé de mains, permettant aux attributaires d'origine de réaliser de gros bénéfices. En 1988, on a assisté, dans les lotissements de Carrefour et d'Arafat à Nouakchott, au même phénomène qui a donné lieu à un stupéfiant remue-ménage à travers toute la ville. Un immense « vrai faux Kebbé » est apparu en quelques nuits et la bonne société de la capitale a ainsi « joué à la dinette » un an durant sous des tentes improvisées, mais sur de vrais tapis (8).

Le système de prête-nom s'est également intensifié en posant des problèmes qui ont abouti dans certains cas à des scissions familiales. Dans ce contexte généralisé, les anciens urbanisés et certains notables, forts de leur connaissance des rouages urbains, adoptent des stratégies douteuses de vente de terrains. Ainsi, des acquéreurs, ne sachant ni lire ni écrire, se font constamment berner. Outre

(7) J.R. Pitte, *Nouakchott, capitale de Mauritanie*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1978.

(8) Ph. Haeringer, *Les métropoles d'Afrique noire*, document multigraphié, 1989.

l'antagonisme entre les populations et les pouvoirs locaux pour la maîtrise du sol urbain, apparaissent d'intenses conflits familiaux, jadis inexistant, impliquant plusieurs tribus. L'urbanisation engendre ainsi la destructuration de la société nomade. L'ensemble de ces changements et de ces conflits amène à s'interroger sur les alternatives pour assainir et réguler l'appropriation spatiale en milieu urbain.

La décentralisation et demain...

En Mauritanie, la décentralisation relève d'un long processus balbutiant. L'État la décrète en 1985 et présente ses propres candidats qui n'avaient pas de concurrents aux élections municipales. Ainsi, toutes les villes furent dirigées de 1985 à 1990 par des équipes désignées par le pouvoir central. Les arrestations d'intellectuels noirs en 1986 provoquent une crise sociale et politique sans précédent. Les rapports conflictuels entre les communautés nationales, exacerbés par le conflit sénégal-mauritanien d'avril 1989 dont les violences se déroulent principalement en milieu urbain, se compliquent et se durcissent. L'État s'engage dans la voie d'une répression sanglante et procède à de nombreuses expulsions de nationaux, considérés comme des étrangers, vers le Sénégal, ce qui le rend de plus en plus contesté. Contraint par la communauté internationale et les pressions internes, il institutionnalise en 1990 un régime démocratique et organise en décembre de la même année des élections libres pour la désignation des maires.

La démocratisation apparaît donc dans un contexte social troublé où les rapports inter-ethniques sont des plus tendus. Malgré la réduction des divisions sociales, il existe encore de forts antagonismes qui se manifestent par exemple à l'intérieur des conseils municipaux et qui à plusieurs égards déterminent le développement urbain. Dans les villes dirigées par l'opposition, l'État omniprésent à travers ses représentants (gouverneur, préfet...) contrôle encore la vie sociale et économique, ce qui montre que la décentralisation constitue plus un slogan qu'une réelle volonté de déléguer des pouvoirs. Dans certaines villes, les gouverneurs ne font rien pour aider par exemple les maires à recouvrer les patentes locales ; les conflits qui les opposent bloquent de nombreux projets et perturbent considérablement la gestion municipale en proie à une crise d'autorité.

Il est de la responsabilité du ministère de l'Intérieur de veiller à l'application correcte du processus de décentralisation, mais tout laisse penser qu'il n'en est pas ainsi dans les faits. La répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration est peu claire. Le rôle des services déconcentrés empêche abusive-

ment sur les responsabilités des collectivités locales et l'on constate l'apparition de doubles compétences inutiles. En effet, il arrive encore aujourd'hui que la loi de décentralisation confie des responsabilités aux communes sans les retirer explicitement aux services de l'administration centrale qui en avaient la charge.

Hormis la capitale qui dispose des services du ministère de l'Équipement et des Travaux publics, aucune ville ne possède de véritables moyens techniques et financiers. Leurs ressources fiscales sont bien maigres eu égard à leurs besoins. Ceci hypothèque l'avenir de la décentralisation qui apparaît surtout pour l'instant comme un vœu pieux et accentue la dépendance des municipalités à l'égard des services étatiques par ailleurs financièrement faibles. Déterminées en fonction de la taille des villes, les subventions de l'État accordées sous forme de dotation globale de fonctionnement demeurent partout primordiales, atteignant même 65 % du budget dans certaines communes, mais l'appauvrissement des moyens de l'État les menace (9). De plus, l'absence de transparence dans la gestion des finances municipales rend difficile la connaissance de la destination réelle des investissements. Les détournements fréquents viennent grever les maigres ressources existantes.

Si le renouvellement des mandats des maires répond largement actuellement à des considérations tribales ou ethniques, il dépendra de plus en plus à terme des réalisations concrètes qu'ils effectueront. Or les actions entreprises jusque-là en matière d'amélioration des services urbains apportent peu de satisfaction à la population. L'état sanitaire, les conditions générales de vie se sont peu améliorées depuis 1985. On peut même penser qu'elles se sont dégradées dans plusieurs villes qui accueillent régulièrement des migrants.

Les transformations qui se déroulent en Mauritanie ont profondément modifié la nature des activités rurales et l'environnement des villes. Malgré la décentralisation, les communes sont dans une situation de dépendance totale vis-à-vis de l'État. La faiblesse de leurs moyens financiers et leur incapacité à trouver de véritables formes d'association avec les populations constituent un redoutable handicap pour le développement urbain. L'inévitable progression de la population citadine et la réduction inéluctable de l'intense vie économique et sociale dans le monde rural amènent à se demander comment repenser le développement urbain en Mauritanie.

Tidiane Koita
LTMU-IFU-Paris VIII

(9) Sur ce type de processus, cf. A. Dubresson et S. Saglin (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisations en question*, Paris, Karthala, 1991.