

Banque mondiale
Département juridique / Région Afrique

Mauritanie : La technologie au service de la tradition (TFT)
Initiative financée par la Norvège

NOTE DE SYNTHÈSE

Juin 2002

APERÇU GÉNÉRAL

L'initiative Technologie au service de la tradition (TFT) a pour objectif de documenter la totalité des droits de propriété et d'utilisation des ressources naturelles dans une localité de la Mauritanie orientale (à déterminer) en passant par les bénéficiaires eux-mêmes. L'initiative donnerait à ces derniers les moyens d'ériger leurs droits d'utilisation des ressources en « loi » locale et de déterminer sur une période de trois ans environ dans quelle mesure ces règles, adoptées d'un commun accord, sont respectées. L'analyse portera sur des terres utilisées à la fois par des populations sédentaires et des populations migrantes.

Il est supposé que par consensus, les bénéficiaires ciblés confirmeront tous les droits fonciers existants et que ceux-ci constituent l'option optimale d'utilisation des terres en établissant un équilibre entre la rentabilité économique à court terme et la durabilité de l'environnement à long terme. Dans le cadre de l'initiative, on analysera en détail la situation existante qui servira « d'exemple de bonne pratique » pour le démarrage des projets de développement de proximité exécutés par la Banque mondiale.

L'initiative ne financera pas d'investissement. Dans la mesure où la population s'attend à des bénéfices tangibles en échange de sa participation, ces investissements seront réalisés dans le cadre de projets exécutés en partenariat par la Banque mondiale et la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) allemande dans la zone cible. D'autre part, le Réseau mondial d'informations juridiques (GLIN) et, par son intermédiaire, la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) des États-Unis participeront également à l'initiative.

L'initiative est appelée « Technologie au service de la tradition » dans la mesure où il sera fait appel aux outils technologiques modernes tels que les cartes informatisées, le SIG, la combinaison de données et de textes géographiques et la diffusion des données sur internet pour: (1) déterminer les connaissances traditionnelles applicables au site choisi, (2) fournir en continu des rétro informations sur la carte de visualisation des droits qui sera dressée à l'intention de la population, et (3) une fois que les connaissances traditionnelles ont été transformées en droits, en suivre l'observation par les bénéficiaires locaux. On compte que la diffusion systématique de ces données dans le public facilitera ces activités. Des changements éventuels dans l'environnement seront repérés par télédétection et rendus publics.

CONTEXTE

Changements dans l'utilisation des terres, augmentation des conflits

Au cours des 25 dernières années, la ligne isohyète de 400 millimètres de pluviosité s'est déplacée d'environ 40 km vers le sud dans la région du Sahel. C'est là l'une des raisons de la désertification croissante de l'est de la Mauritanie et de ce fait, dans beaucoup d'endroits, il n'est plus possible de pratiquer des cultures non irriguées. Pourtant, les paysans locaux, encouragés par l'État et les bailleurs de fonds, continuent de planter au nord de cette ligne isohyète, ce qui entraîne des conflits entre pasteurs et agriculteurs ainsi qu'entre pasteurs.

L'organisation sociale traditionnelle de la Mauritanie a radicalement changé au cours des 25 dernières années à mesure que de nombreux ruraux ont migré vers les villes, en particulier vers Nouakchott, à cause de la désertification croissante. En

même temps, des membres des groupes ethniques négro-africains du sud, poussés par les pressions démographiques, ont pris dans une certaine mesure la place des anciens occupants, ce qui a conduit à une recomposition ethnique dans quelques localités. Plus au sud, les espaces de pâture utilisés pendant la transhumance sont devenus des zones appropriées interdites aux pasteurs itinérants.

Le programme mauritanien en faveur de la population rurale met l'accent sur l'agriculture irriguée qui reçoit, de ce fait, la plupart des fonds. Les cultures non irriguées arrivent loin derrière en deuxième position. L'élevage a bénéficié récemment de services vétérinaires mais n'a pas reçu beaucoup de financement bien qu'il soit considéré être un secteur important pour la réduction de la pauvreté.

L'économie rurale : L'élevage, un avoir sous-évalué

Le sous-secteur de l'élevage n'est pas un important créateur d'emplois. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement concentre ses efforts sur l'aide à l'agriculture. En même temps, l'élevage nomade incarne des valeurs essentielles de la culture mauritanienne et sa disparition aurait des conséquences sociales profondément négatives, au-delà des simples pertes économiques.

Alors que l'on dispose de statistiques précises sur la production des cultures irriguées, les données sur les cultures non irriguées sont moins fiables et, pour le pastoralisme, il n'y a que de simples estimations. De ce fait, il est difficile de faire des comparaisons. Cela étant, les données anecdotiques semblent indiquer que la valeur investie dans l'élevage est environ le double de celle de la totalité des cultures. L'évaluation économique de l'élevage nomade est, par ailleurs, difficile à cause de deux caractéristiques de ce sous-secteur: (1) on ne connaît pas l'ampleur du commerce transfrontalier de chameaux, de bovins, d'ovins et de caprins, et (2) les familles ont parfois des troupeaux pour des raisons de position sociale et non pour des raisons économiques.

Connaissances traditionnelles : Elles sont sous-valorisées dans la législation moderne

Le système juridique mauritanien est la résultante de trois influences qui se recoupent sans être toujours cohérentes: (1) les règles du droit coutumier traditionnel, (2) la charria islamique (selon le rite malékite, l'une des quatre écoles du droit islamique), et (3) le système de droit civil français. Ces trois sources de droit coexistent mais aucune d'entre elle n'est pratiquée de façon professionnelle. Cette situation explique la tendance généralisée à ne pas respecter les règles du droit, le Kadi et le judiciaire et encourage la corruption (vénalité des jugements).

Depuis 1968, la Mauritanie essaie d'harmoniser le droit civil et les règles du droit islamique. Au cours de la dernière décennie, cette entreprise a été appuyée par des financements de la Banque mondiale mais en dépit de considérables efforts, il n'y a pas encore eu de résultats tangibles dans la pratique.

Un système juridique crédible et efficace, garant de la paix sociale et fondement de toute société, dépend de l'adhésion volontaire des citoyens. Ceux-ci ne respectent le système juridique que s'il reflète leurs valeurs traditionnelles. La réforme juridique, nécessaire dans un pays comme la Mauritanie qui est passée rapidement d'une société tribale à un État moderne, devrait s'appuyer sur les valeurs traditionnelles partagées par la majorité des habitants. À cet effet, il faut tout d'abord que ces valeurs soient reconnues, définies et évaluées. Cela n'a pas été fait jusqu'ici

et cela n'est possible qu'avec la participation active de la population, à travers la détermination du système de gouvernance auquel elle adhère.

On a un exemple de cette démarche avec le Code pastoral promulgué en Mauritanie en 2001. Le code a été lancé et préparé par l'équipe de la GTZ pour le projet GIRNEM, auquel l'initiative TFT collaborera (voir ci-dessous). Le code a fait l'objet de longues consultations avec la population locale et les érudits islamiques. Il est un bon exemple de préparation des lois à plusieurs titres: (1) le texte se lit bien et se comprend facilement, et (2) l'objectif recherché et les valeurs défendues sont énoncés dès le premier paragraphe. Le texte est bref et reflète clairement les règles traditionnelles aussi bien que la charria. Le mécanisme de règlement des différends incorporé dans la loi ne fait appel aux instances judiciaires officielles qu'en troisième et dernier recours (le premier recours étant les parties elles-mêmes, avec l'aide de leurs anciens, et le deuxième étant la médiation administrative locale). La loi a été bien accueillie par le Parlement et approuvée. Elle peut être considérée comme un modèle à utiliser pour la réforme des anciennes lois sur l'environnement (par exemple, les lois sur l'utilisation des terres, les forêts et l'eau).

L'initiative TFT aidera à l'application du code pastoral dans le site et s'inspirera de la méthode suivie pour la rédaction du code en vue de ses propres activités.

Gestion des ressources naturelles, conflits et gouvernance

La gestion des ressources naturelles et la gestion des conflits s'inscrivent dans le contexte général de l'exercice de la puissance publique et de la bonne gouvernance. Le règlement des conflits est étroitement lié aux stratégies de développement et à la gestion des ressources naturelles, et la paix et la stabilité sont réputées être des conditions nécessaires au développement.

Dans l'étude de la Banque mondiale parue en 2000 sur le thème « L'Afrique pourra-t-elle prendre sa juste place au XXI^e siècle ? », quatre piliers du développement de l'Afrique sont définis, dont la réduction des conflits et l'amélioration de la gouvernance. La réduction des conflits est tout particulièrement ciblée dans l'initiative TFT. Que ce soit au niveau local ou au niveau régional, les conflits constituent un grave problème en Afrique (d'après les données de la Banque mondiale, les conflits font perdre chaque année 2 % environ du PIB par habitant). Les autres piliers, qui sont également ciblés d'une façon ou d'une autre, sont les suivants : l'investissement dans le capital humain, la compétitivité économique et la diversification, et l'efficacité accrue de l'aide, accompagnée d'une réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide.

À cause d'un plus grand désintérêt pour les valeurs traditionnelles en Mauritanie, et la perte d'autorité des structures hiérarchiques tribales, les comportements destructeurs pour l'environnement sont en augmentation. L'administration moderne ne peut pas combattre ces abus à cause de l'existence d'intérêts concurrents et d'un contrôle insuffisant. Comme on l'a indiqué, les institutions chargées d'éviter ou de régler les conflits sont actuellement discréditées. Une nouvelle démarche est nécessaire.

Le défi technologique

Les nouvelles technologies devront être utilisées pour que le programme destiné à documenter les connaissances traditionnelles dans le domaine de l'utilisation des

terres soit efficace et transparent pour les bénéficiaires. À cet effet, les informations sur les droits fonciers existants seront disponibles visuellement sur papier et, sur la base d'un SIG, sous forme numérique. La représentation graphique est conçue pour favoriser l'adhésion de la population locale aux schémas d'utilisation des sols établis à partir des informations qu'elle a elle-même fournies.

Pour assurer la maîtrise des technologies modernes nécessaires à un suivi continu, il faudra donner une formation spéciale, bien ciblée, à certains membres des communautés locales. L'obtention de résultats sera facilitée par l'affinité des habitants du site choisi pour l'initiative TFT avec les technologies de l'information et de communication (TIC), comme en témoigne l'expansion des téléphones portables et des services internet en Mauritanie.

Gestion des terres et réduction de la pauvreté

La documentation des pratiques et des schémas traditionnels d'utilisation des terres et leur représentation visuelle visent à renforcer le respect des droits y afférents. Les droits fonciers seront enregistrés dans la ou les langues locales et traduits en français. Le respect de ces droits par l'administration locale et centrale sera observé dans le cadre de l'initiative TFT et des projets auxquels l'initiative participera (voir ci-dessous). La transparence des droits fonciers en vigueur dans la localité et le respect de ces droits par la population locale et l'administration devraient contribuer à limiter les conflits et à accroître les perspectives de succès des médiations.

La transparence des droits permettra également de tirer au clair l'accès à l'utilisation des terres et de disposer ainsi d'une source de données pour les études sexospécifiques. Bien que l'initiative TFT ne soit pas centrée sur les droits de propriété des femmes *per se*, elle fournira néanmoins de la matière première pour de futurs travaux socio-juridiques dans ce domaine.

Interventions pertinentes passées et présentes

La Banque mondiale opère dans le secteur pastoral en Mauritanie depuis la fin des années 80. Les opérations qu'elle a financées sont notamment le Projet de développement de l'élevage et le Deuxième projet de promotion de l'élevage (Cr. 0273 et Cr. 1658), et le Projet de gestion des ressources naturelles dans les zones de cultures pluviales (RNRMP/PGRMP, Cr. 2965). La clôture de ce dernier projet interviendra en mars 2003, et le Projet de développement rural communautaire (CBRDP/PDRC) qui doit lui faire suite est en cours de préparation.

La GTZ opère depuis de nombreuses années dans le secteur rural en Mauritanie orientale (les deux Hodhs où l'initiative TFT sera implantée). Le projet de la GTZ qui est directement concerné est le projet de gestion intégrale des ressources naturelles en Mauritanie (GIRNEM).

L'expérience acquise avec ces projets constitue une base essentielle de connaissances pour l'initiative TFT. Cela est particulièrement vrai parce que les deux bailleurs de fonds ont délibérément choisi une conception de projet holistique et communautaire, de façon à tenir compte des réalités culturelles, sociales et économiques du site choisi avant de décider des interventions précises. Il est, toutefois, possible que dans la mise en œuvre de cette approche, l'accent ait été déplacé vers des investissements individuels et que la nature holistique de la gestion des ressources naturelles ait été reléguée au second plan. L'initiative TFT reprendra

les concepts initiaux des projets de ces deux bailleurs de fonds dans le site choisi en vue de les compléter.

PROBLÈMES

Voici les principaux problèmes auxquels les systèmes d'économie agricole et rurale doivent faire face en Mauritanie :

- a) La migration de la campagne vers la ville.
- b) Le pastoralisme est très rentable et constitue le seul mode d'utilisation des sols possible sur une grande partie du territoire ; pourtant, il vient après les cultures irriguées et non irriguées du point de vue des priorités.
- c) La désertification (d'origine humaine et sous l'effet du déplacement de la ligne isohyète des 400 mm vers le sud) et la dégradation des terres humides et des zones marginales.
- d) Les pressions démographiques conduisent à des modes intenable d'utilisation des sols et à des migrations dans les deux directions.
- e) Les systèmes traditionnels de droits de propriété communaux sont en cours de mutation.
- f) Le pays manque d'institutions traditionnelles pouvant servir de médiateur dans les conflits sur les ressources naturelles à l'intérieur des groupes ethniques et entre groupes ethniques, et entre les institutions traditionnelles et l'administration.
- g) La législation n'est pas adaptée aux particularités locales (exception faite du Code pastoral et de la nouvelle législation sur les oasis).

OBJECTIFS DE L'INITIATIVE TFT

Objectifs d'ensemble

- a) Gestion viable des ressources naturelles au plan écologique et économique, et
- b) Réduction des conflits dans la population cible.

Valeur ajoutée pour les bénéficiaires

- a) Clarification des droits existants de propriété et d'utilisation des terres.
- b) Visualisation des droits de propriété – et d'utilisation – à l'intention de toutes les parties (bénéficiaires, administration et protagonistes extérieurs).
- c) Moyens de préserver et de faire appliquer les droits de propriété et d'utilisation.
- d) Aide en vue d'obtenir des investissements tangibles au titre des projets des bailleurs de fonds participants, du fait de la clarification des droits.

Valeur ajoutée pour le gouvernement

- a) Possibilités d'augmenter les rentrées de l'État au titre des impôts sur l'élevage.
- b) Rentabilité plus élevée et plus durable des terres marginales, et utilisation optimale des diverses zones agro-écologiques.
- c) Réduction des conflits.
- d) Protection des ressources naturelles, de l'environnement (y compris de la biodiversité) et de la culture nomade.

Valeur ajoutée pour la Banque mondiale et la GTZ

Le projet permettra de clarifier les questions suivantes :

- a) L'importance du pastoralisme dans l'économie rurale d'un pays sahélien.
- b) L'importance des connaissances traditionnelles dans la gestion traditionnelle / locale des ressources naturelles.
- c) L'avantage qu'il y a à intégrer les valeurs traditionnelles aux réglementations et aux lois et à respecter les traditions, dans le fond et dans la forme, lors de la rédaction des réglementations et des lois, en vue d'assurer le respect de ces textes.

CONTENU

Dans la phase pilote proposée, les activités porteraient sur les aspects suivants :

- a) Évaluation territoriale en vue: (1) d'évaluer les différentes zones qui existent dans le pays du point de vue écologique, ethnique et des moyens d'existence/de subsistance, et les relations entre ces zones, et (2) identifier des localités dans le sud-est en vue d'expérimenter la conception de l'initiative dans un nombre limité de villages et de sites (zones pilotes).
- b) Identification de partenaires (locaux de préférence) susceptibles de travailler avec la population locale dans le(les) site(s) pilote(s).
- c) Identification des modes d'utilisation des terres locales fondés sur les droits traditionnels de propriété et d'utilisation, au moyen d'entrevues avec des habitants locaux.
- d) Appui administratif (*hakim* et *wali*) en vue de permettre aux collectivités de pratiquer ces modes traditionnels d'utilisation des sols (même s'ils sont, du point de vue formel, en contradiction avec la législation nationale actuelle).
- e) Codification des droits traditionnels de propriété et d'utilisation dans les langues locales, en expliquant les différentes notions dans toutes les langues pertinentes (notamment avec un dictionnaire des termes utilisés).
- f) Traduction des données en arabe et en français.
- g) Établissement d'un registre rural basé sur les schémas d'utilisation des terres identifiés au paragraphe c.
- h) Appui aux institutions traditionnelles pertinentes et établissement de nouvelles institutions de cogestion entre les représentants des détenteurs de droits et le secteur public, sur la base des réglementations (voir paragraphe c).
- i) Enregistrement des réglementations (voir paragraphe c) sur une carte centrale informatisée, dans le cadre du SIG, et sur internet (GLIN).

SUIVI ET ÉVALUATION

En vue d'évaluer l'initiative, il convient d'établir des critères ou des indicateurs qui seront régulièrement suivis. Les indicateurs porteront sur des aspects formels et des aspects de fond. Les indicateurs formels auront trait à la méthodologie (outils), tandis que les indicateurs de fond auront trait aux résultats obtenus en matière de changement et de renforcement des comportements. Les indicateurs peuvent également être classés en fonction de l'accent mis sur la mesure des changements à court et à long terme.

À titre préliminaire, on pourrait envisager la batterie d'indicateurs suivante :

- a) Reproduction des schémas d'utilisation des terres sur des cartes.
- b) Consensus entre les habitants locaux sur les schémas d'utilisation décrits.
- c) Enregistrement des droits dans les langues locales.
- d) Établissement d'une classification des droits, des plus « forts » (proches de la propriété) aux plus « faibles » (proches de la location).
- e) Établissement d'un lexique contenant les équivalents des différents droits autochtones dans toutes les langues pertinentes.
- f) Suivi des changements environnementaux au moyen de la télédétection
- g) Observation du degré d'observation des règles établies par la population locale
- h) Mesure dans laquelle l'administration honore l'engagement de confirmer les règles établies.
- i) Nombre de conflits tranchés suivant les règles traditionnelles.
- j) Mesure dans laquelle la population locale défend ces règles contre les intrus (c'est-à-dire les habitants locaux non inclus dans l'évaluation initiale des schémas d'utilisation des sols).
- k) Compilation des droits fonciers évalués dans un registre rural.
- l) Mesure dans laquelle la population d'autres localités émule et applique l'approche adoptée dans l'initiative.

RÉSULTAT

Le résultat consistera en un corps de connaissances traditionnelles sur la gestion locale des ressources naturelles, en particulier les parcours naturels. Ce corps de connaissances sera disponible en version imprimée (en arabe, en français et dans toutes les langues locales pertinentes), ainsi que sur internet.

Le site internet de l'initiative TFT (adresse : www.cbnrm.net/web/tft/), lui-même l'un des résultats du projet, contiendra des informations détaillées et à jour sur le déroulement de l'initiative.

PERTINENCE

L'initiative TFT vise à démontrer que les droits fonciers traditionnels existent encore, servent à réguler l'accès à des ressources par ailleurs limitées, sont respectés et permettent d'éviter les conflits une fois que la population locale a les moyens et la possibilité de les appliquer. Elle permettra de se faire une idée générale de l'accès des hommes et des femmes aux ressources. D'autre part, des données seront recueillies en vue de déterminer si les règles foncières traditionnelles sont bien adaptées à l'environnement et donnent des résultats optimaux du point de vue de la productivité et de la gestion durable. Dans l'affirmative, l'initiative devrait viser à réformer le processus d'élaboration des lois sur l'environnement en Mauritanie: (1) en faisant participer la population, (2) en encourageant des législations différenciées selon les biomes/écosystèmes, et (3) en modernisant le langage juridique afin que les textes soient compréhensibles par tous les bénéficiaires.

Si l'opération est couronnée de succès, les hypothèses fondamentales, l'approche et la méthodologie TFT devraient être adoptées par tous les bailleurs de fonds opérant dans le secteur rural en Mauritanie, tandis que la Banque mondiale et la GTZ auront un rôle de promotion et de catalyseur dans le cadre de leurs projets associés à l'initiative. L'initiative TFT renforcera l'approche de développement de

proximité qui est maintenant généralisée dans les interventions de la Banque mondiale. Les projets en question gagneront eux-mêmes en efficacité en devenant plus participatifs, ce qui permettra d'accroître leur rentabilité économique et de réduire, par conséquent, la pauvreté dans la population rurale.

L'AVENIR

Pendant la mise en œuvre de l'initiative, on étudiera la possibilité et la faisabilité de la transposition et de l'expansion graduelle de l'approche suivie. Plus précisément, si l'initiative est réussie, il serait approprié de l'étendre à d'autres écosystèmes/biomes et à d'autres collectivités en Mauritanie.

La situation en Mauritanie, qui justifie le bien-fondé et l'utilité de l'approche TFT, se retrouve dans d'autres pays du Sahel. C'est pourquoi l'initiative accorde une place importante à la diffusion de ses résultats ainsi qu'à la communication avec les protagonistes concernés dans ces autres pays.

L'ÉQUIPE DU PROJET ET LE PERSONNEL

L'équipe du projet comprend : Hans Werner Wabnitz (Juriste senior, LEGAF, Banque mondiale ; chef de l'équipe du projet, hwabnitz@worldbank.org), Amadou Oumar Ba (Spécialiste agricole, bureau de la Banque mondiale à Nouakchott ; chef de l'équipe du projet, aba1@worldbank.org), Lars T. Soeftestad (Principal consultant ; directeur de Supras Consult ; co-chef de l'équipe du projet, lsoeftestad@supras.biz), et Thomas Sommerhalter (Chef de projet, GIRNEM, GTZ, Aioun al Atrouss ; thomas@gtz.mr)

Des consultants locaux et internationaux seront recrutés pour des missions de courte durée tout au long du projet, en vue de la réalisation de tâches et de la prestation de services spécifiques.

Une équipe consultative technique, dont les membres seront à la fois internationaux et nationaux, et un comité d'évaluation de la politique générale seront institués. L'équipe technique sera consultée régulièrement sur l'adéquation de la méthodologie et l'interprétation des constatations. Le comité d'évaluation de la politique générale assurera la liaison avec les responsables nationaux et aidera à l'intégration des processus suivis dans la législation.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

La proposition d'initiative fera l'objet d'observations des services de la Banque mondiale et de la GTZ ainsi que de pairs appartenant à d'autres organisations (à sélectionner) quant à la pertinence stratégique, la portée des activités, le degré d'actualité, la qualité interne, l'impact probable et la clarté de présentation.

CALENDRIER

Le calendrier repose sur l'hypothèse que l'initiative débutera en juillet 2002 et durera trois ans :

1. Identification et examen des concepts : novembre 2001.
2. Présentation, financement et accord du gouvernement : juin-octobre 2002.

3. Identification du site pilote, discussions avec le personnel de la Banque mondiale et de la GTZ : printemps 2002.
4. Note de synthèse révisée (après l'examen des pairs) : juin 2003.
5. Collecte de données : automne-hiver 2003.
6. Formation et renforcement des capacités : hiver-été 2004.
7. Consolidation, comparaison, intégration, mise en place de processus : 2004-2005.

BUDGET

Le budget total s'élève à 184 500 dollars.

Le tableau 1 présente le récapitulatif des allocations budgétaires aux différentes tâches. Ne sont pas comprises les contributions provenant des projets de la GTZ et de la Banque mondiale.

Tableau 1 – Mauritanie : Budget de l'Initiative technologie au service de la tradition

	Ex. 02	Ex. 03	Ex. 04
Consultants intern.	40.300	10.000	40.000
Consultants locaux	15.000	10.000	15.000
Ateliers	12.000		
Formation	7.500	12.000	5.000
Register foncier et outils techniques	5.500	7.200	5.000
Total	80.300	39.200	65.000