



Assemblée générale

Distr. générale
8 mars 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-cinquième session

6-23 juin 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté sur sa mission en Mauritanie

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston sur la mission que celui-ci a réalisée en Mauritanie, du 2 au 11 mai 2016. Le Rapporteur spécial a constaté que, si la Mauritanie avait réalisé des progrès notables dans la lutte contre la pauvreté ces dernières années, une grande partie de la population continuait à vivre dans une pauvreté multidimensionnelle et n'avait pas accès à une nourriture suffisante, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement, ni aux soins de santé. Il a également constaté que les Haratines et les Afro-Mauritaniens étaient exclus de pratiquement toutes les réelles fonctions de pouvoir, ainsi que de nombreux pans de la vie économique et sociale, ce qui les condamnait, de fait, à la pauvreté. D'autres difficultés se posaient également pour combattre la pauvreté : les droits économiques et sociaux n'étaient pas suffisamment reconnus, on ne disposait pas de données fiables et correctement ventilées et l'espace dont jouissait la société civile allait rétrécissant. Les recommandations énoncées par le Rapporteur spécial dans le présent rapport reposent en grande partie sur les travaux de Tadamoun – l'agence nationale pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage, l'insertion et la lutte contre la pauvreté – sur la Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée et, d'une manière générale, sur les politiques et programmes de protection sociale mis en place par le Gouvernement.



Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté sur sa mission en Mauritanie*

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Cadre juridique international.....	3
III. La pauvreté en Mauritanie.....	3
A. Pauvreté de revenus	3
B. Pauvreté multidimensionnelle.....	4
C. Eau	5
D. Alimentation	5
E. Éducation	6
F. Santé	7
IV. Problèmes spécifiques	8
A. Exclusion des Haratines et des Afro-Mauritaniens	8
B. Questions foncières.....	10
C. Registre d'état civil.....	13
V. Cadre mauritanien de lutte contre la pauvreté	14
A. Tadamoun	14
B. Système de transfert en espèces et boutiques Emel	15
VI. Défis liés à l'élimination de l'extrême pauvreté.....	17
A. Absence de reconnaissance des droits sociaux et économiques	17
B. Absence de données précises et ventilées	18
C. Corruption et manque de transparence	18
D. Restriction du champ d'action de la société civile.....	18
E. Coordination des donateurs	19
VII. Conclusion et recommandations	19

* Le présent rapport n'est distribué que dans la langue originale et en français.

I. Introduction

1. Conformément aux résolutions 8/11 et 26/3 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté s'est rendu en Mauritanie du 2 au 11 mai 2016. Cette mission avait pour objet de voir si les politiques et programmes mis en place par le Gouvernement pour lutter contre l'extrême pauvreté étaient conformes à ses obligations en matière de droits de l'homme, de faire rapport au Conseil à ce sujet et d'adresser des recommandations constructives au Gouvernement et aux autres parties prenantes.

2. Le Rapporteur spécial est reconnaissant au Gouvernement mauritanien, en particulier au Commissariat aux droits de l'homme et à l'action humanitaire, du soutien plein et entier qu'ils lui ont apporté. Durant sa mission, le Rapporteur spécial a rencontré le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Ministre de l'éducation nationale, le Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, la Ministre de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, la Ministre des affaires sociales, de l'enfance et de la famille et le Ministre de l'économie et des finances. Il a également rencontré le Directeur général de Tadamoun, l'agence nationale pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage, l'insertion et la lutte contre la pauvreté, le Directeur de l'Office national de la statistique, le Directeur général de l'Agence nationale de la population et de l'enregistrement des documents d'identité, le Commissaire à la sécurité alimentaire et la Présidente de la Commission nationale des droits de l'homme.

3. À Nouakchott, le Rapporteur spécial a rencontré des représentants de partis politiques, d'organisations de la société civile, d'organisations internationales et des membres de la diplomatie. Il s'est également rendu dans des implantations sauvages des banlieues d'El-Mina et de Dar el-Beida, ainsi que dans les wilayas (régions) de Gorgol, Brakna et Trarza, où il a rencontré des gouverneurs (walis), des préfets (hakems), des maires, des délégués régionaux de différents ministères et autres institutions nationales, des représentants d'organisations de la société civile et d'organisations internationales ainsi que de nombreux individus vivant dans le dénuement.

4. Le Rapporteur spécial est reconnaissant à différentes organisations internationales, en particulier à la Banque mondiale et au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du concours qu'elles lui ont apporté. Il remercie également les organisations non gouvernementales (ONG) et autres spécialistes qui lui ont fourni une aide et des conseils précieux.

II. Cadre juridique international

5. La Mauritanie a ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle s'est en outre dotée d'une commission nationale des droits de l'homme. Néanmoins, si cette commission a reçu un « A » de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme, elle a adopté une définition très restrictive de son rôle et est globalement perçue comme le promoteur de la politique gouvernementale, y compris dans les cas où il est manifeste que les droits de l'homme ne sont pas respectés.

III. La pauvreté en Mauritanie

A. Pauvreté de revenus

6. À de nombreux égards, la Mauritanie est un pays riche. Elle recèle en effet des minéraux, du poisson, du bétail et des terres agricoles dans la vallée du fleuve Sénégal. Par ailleurs, ces dernières années de grandes avancées ont été réalisées dans la lutte contre la pauvreté, surtout dans les zones urbaines. Cependant, dans les zones rurales, un grand nombre de personnes continuent à vivre dans un grand dénuement.

7. D'après l'enquête sur les ménages que les autorités ont réalisée en 2014, la pauvreté aurait été ramenée de 42 % en 2008 à 31 % en 2014¹, et l'extrême pauvreté, de 25,9 à 16,6 % au cours de la même période. Le nombre total de pauvres a néanmoins augmenté, sous l'effet d'une forte croissance démographique.

8. L'enquête sur les ménages définit la pauvreté comme un revenu inférieur à 169 445 ouguiya par an (soit environ 1,34 dollar des États-Unis par jour) et l'extrême pauvreté comme un revenu inférieur à 126 035 ouguiya par an (soit environ 1,14 dollar par jour). Néanmoins, la référence internationale en la matière est le seuil défini par la Banque mondiale qui établissait l'extrême pauvreté à 1,25 dollar par jour jusqu'en octobre 2015 et l'a depuis portée à 1,90 dollar par jour. Si l'Office national de la statistique a entrepris d'actualiser le seuil de pauvreté, les différences actuelles font que l'enquête de 2014 sur les ménages ne rend pas compte de l'étendue réelle de la pauvreté.

9. La pauvreté est répartie de façon très inégale sur le territoire mauritanien. Le taux national de pauvreté s'élevait à 31 % en 2014, mais il atteignait 44,4 % dans les zones rurales, contre 16,7 % dans les zones urbaines, 74 % des pauvres vivant dans les zones rurales². En 2015, 55 % de la population pauvre du pays vivait dans les quatre wilayas les plus peuplées³. Enfin, si dans les wilayas de Nouakchott, Nouadhibou, Tirs Zemmour et Inchiri, le taux de pauvreté est inférieur à 24 %, dans les wilayas de Guidimagha, Tagant, Assaba, Brakna, Hodh el-Gharbi et Gorgol, en revanche, il dépassait les 38 %⁴.

10. Le taux de pauvreté varie également beaucoup selon la profession. Ainsi, le taux de pauvreté des ménages dans lesquels le chef de famille travaille dans l'agriculture ou l'élevage atteint respectivement 59,6 et 41,8 %, contre 4,9 et 7,9 % respectivement dans les ménages dont le chef de famille travaille dans le secteur de la santé ou le secteur minier⁵. Enfin, chez les travailleurs agricoles, le taux de pauvreté est passé de 54 % en 2008, à 59,6 % en 2014⁶.

11. Cette répartition inégale de la pauvreté a engendré un exode rural accentué par les sécheresses successives, le manque d'accès à l'eau, à la nourriture et à des emplois décents, et par l'insuffisance des services d'éducation et de santé. La capitale, Nouakchott, figure parmi les centres urbains d'Afrique qui connaissent la plus forte croissance et elle abrite d'ores et déjà un quart de la population mauritanienne⁷, de sorte que les services publics y sont soumis à une forte pression. De plus, nombre des jeunes qui vivent dans la capitale sont déscolarisés et sans emploi et peuvent être, de ce fait, exposés au risque de tomber dans la délinquance ou le terrorisme.

B. Pauvreté multidimensionnelle

12. Il importe de comprendre que la pauvreté est un problème pluridimensionnel, qui va bien au-delà du simple manque de ressources pécuniaires. Selon le Rapport sur le développement humain 2015 du Programme des Nations Unies pour le développement, en Mauritanie, 55,6 % de la population serait concernée par la pauvreté multidimensionnelle, ce qui signifie que les ménages sont confrontés à des difficultés multiples qui ont trait, non seulement au niveau de vie, mais aussi à l'éducation et à la santé, et on compterait par ailleurs 16,8 % de ménages proches de la pauvreté multidimensionnelle⁸. Ainsi, près des trois quarts de la population vit dans un état de pauvreté multidimensionnelle ou dans un état proche.

¹ Mauritanie, *Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages : Profil de la pauvreté en Mauritanie*, 2014, p. 9.

² Ibid., p. 21.

³ Banque mondiale, *Mauritania – Social Safety Net System Project*, Project appraisal document, avril 2015, p. 2 (en anglais seulement).

⁴ Mauritanie, *Profil de la pauvreté en Mauritanie*, 2014, p. 23 et 24.

⁵ Ibid., p. 28.

⁶ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport national sur le développement humain 2015 – Mauritanie*, p. 14.

⁷ Mauritanie, *Recensement général de la population et de l'habitat*, 2013, p. 11.

⁸ PNUD, « Work for human development : Briefing note for countries on the 2015 Human Development Report : Mauritania », 2015, disponible à l'adresse suivante : https://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MRT.pdf.

C. Eau

13. Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun, notamment la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique⁹. L'eau doit être accessible, notamment physiquement, et sans danger pour toutes les couches de la population, et d'un coût abordable pour tous.

14. Dans nombre des zones rurales où le Rapporteur spécial s'est rendu, l'accès à l'eau constituait un problème majeur et persistant. Dans la ville de M'bout, une femme a dit vivre un « enfer » en raison du manque d'eau, encore amplifié par la chaleur. D'autres femmes ont expliqué que si elles avaient accès à un point d'eau partagé, l'approvisionnement était souvent interrompu. Le droit d'utiliser le point d'eau coûte environ 15 000 ouguiya (42 dollars) par mois, soit 180 000 ouguiya (504 dollars) par an, ce qui est très cher et dépasse en outre le seuil de pauvreté national évalué à 169 445 ouguiya (474 dollars) par an. Le village de N'Dadj-Beni Choufra est alimenté en eau par plusieurs puits, mais au moment de la mission, les niveaux d'eau étaient extrêmement bas et les villageois, principalement des femmes et des enfants, étaient contraints de faire la queue pour avoir de l'eau. La commune de Bath Moyt, elle, se trouve à 4 kilomètres de la source d'eau la plus proche. Les femmes arrivent tout juste à ramener la quantité d'eau nécessaire pour que toute la famille puisse boire à sa soif. Dans toutes ces localités, la population a expliqué que les multiples demandes d'aide qu'elle avait adressées aux autorités étaient restées sans réponse.

15. Bien que les autorités aient l'obligation de permettre à la population de jouir de son droit à l'eau, et d'améliorer durablement l'accès à l'eau, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines défavorisées, la stratégie relative à l'eau dans les zones rurales énoncée dans le plan d'action du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2011-2015 renfermait peu d'objectifs précis hormis d'accroître de 65 % l'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales et d'approvisionner en eau potable 200 localités de plus de 500 habitants en milieu rural. L'engagement de réhabiliter les réseaux de distribution d'eau dans les villes de l'intérieur du pays¹⁰ manquait, lui aussi, de précision. Bien que la mise à jour du Cadre stratégique pour 2016 énonce un certain nombre d'objectifs supplémentaires, la façon dont les réalisations seront contrôlées et mesurées demeure floue.

D. Alimentation

16. Conformément à ses obligations au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Mauritanie est tenue de prendre des mesures pour faire en sorte que toute personne se trouvant sur son territoire soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. Elle doit pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes relatifs aux droits de l'homme, et formuler des politiques pour mobiliser les ressources disponibles¹¹.

17. D'après le Programme alimentaire mondial, la Mauritanie serait en proie à une insécurité alimentaire chronique et à une forte prévalence de la malnutrition. La capacité agricole est sous-exploitée, la production est faible et la Mauritanie dépend fortement des importations de denrées. D'après l'Enquête de suivi de la sécurité alimentaire réalisée en juillet 2015, 26,8 % des ménages mauritaniens étaient confrontés à une insécurité alimentaire durant la période de soudure, le Gouvernement s'attendant à ce que ce

⁹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 (2002) sur le droit à l'eau, par. 2 et 12 a).

¹⁰ Fonds monétaire international (FMI), *Mauritanie – Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, vol. II : Plan d'action 2011-2015*, p. 22 et 51.

¹¹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une alimentation suffisante, par. 21.

pourcentage diminue légèrement pendant la même période en 2016¹². Dans les zones rurales, ce chiffre montait à 34,7 %, tandis que dans les zones urbaines, il était de 18,3 %. Les wilayas de Hodh el-Charghi, Guidimagha et Gorgol étaient les plus gravement touchées, et la situation s'était également détériorée dans les wilayas de Brakna et de Trarza, ainsi que dans le nord, où l'aide alimentaire d'urgence ne permettait plus de répondre aux besoins depuis le début de 2015. L'état nutritionnel des enfants de 6 à 59 mois s'était considérablement dégradé dans toutes les wilayas du sud et de l'est. Les wilayas de Hodh el-Charghi, Assaba, Gorgol, Brakna, Tagant et Guidimagha affichent des taux de malnutrition aiguë globale supérieurs au seuil d'urgence que l'Organisation mondiale de la Santé a fixé à 15 %. Nouadhibou est la seule wilaya de Mauritanie où le taux de malnutrition aiguë globale se situe à un niveau presque acceptable avec 3,6 %.

E. Éducation

18. Le droit à l'éducation veut que l'enseignement primaire soit obligatoire et gratuit pour tous et que l'enseignement secondaire soit « généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité »¹³. Cela signifie, entre autres, que « dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que pour les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques, etc. »¹⁴.

19. En Mauritanie, nombre d'enfants ne sont scolarisés ni dans le primaire ni dans le secondaire. L'Annuaire des statistiques scolaires (2014/15) du Ministère de l'éducation fait apparaître un taux de scolarisation net de 81,1 % dans l'enseignement primaire¹⁵. Autrement dit, près de 19 % des enfants qui devraient être inscrits dans l'enseignement primaire ne le sont pas. Selon le Gouvernement, un certain nombre de ces enfants suivent déjà l'enseignement secondaire, mais aucune donnée statistique ou autre n'a été fournie à l'appui de cette affirmation. Le taux de scolarisation brut, qui constitue une méthode moins précise pour mesurer le taux de scolarisation, était de 104,9 % en 2014/15, contre 100,9 % en 2013/14. Les différences régionales sont considérables. Alors que la scolarisation est quasi universelle dans la wilaya d'Adrar, le taux de scolarisation net s'élève à seulement 65,3 et 78,4 % dans les wilayas de Gorgol et Trarza¹⁶. Dans l'enseignement secondaire, le taux de scolarisation brut s'élevait à 32,7 % en 2014/15¹⁷ et le taux de scolarisation net à 26 %¹⁸. Le taux de scolarisation net atteint 46 % à Nouakchott, mais il n'est que de 10,3 % à Hodh el-Charghi¹⁹. Enfin, il convient de noter que 29,4 % des élèves du secondaire fréquentent des établissements privés²⁰.

20. Si ces chiffres, qui émanent des autorités mauritaniennes, suscitent déjà de vives préoccupations, les taux de scolarisation réels sont sans doute encore plus faibles. En effet, le recensement national réalisé en 2013 a fait apparaître des taux de scolarisation bruts de seulement 72,4 % dans l'enseignement primaire et de 30,9 % dans l'enseignement secondaire, et des taux de scolarisation nets de 47,2 % dans l'enseignement primaire et de 30,3 % dans l'enseignement secondaire²¹. De surcroît, les écarts notoires entre les chiffres publiés par le Ministère de l'éducation et par l'Office national de la statistique, justifient que l'on s'inquiète de la qualité des données des autorités.

¹² Mauritanie, Commissariat à la sécurité alimentaire, PAM et FAO, *Enquête de suivi de la sécurité alimentaire*, juillet 2015.

¹³ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 13 2) b).

¹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13 (1999) sur le droit à l'éducation, par. 6 a).

¹⁵ Mauritanie, Ministère de l'éducation, *Annuaire des statistiques scolaires : année scolaire 2014/15* (version provisoire), p. 7.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., p. 71.

¹⁸ Ibid., p. 74.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., Introduction.

²¹ Mauritanie, *Recensement général de la population et de l'habitat*, chap. 8, alphabétisation, scolarisation et fréquentation scolaire.

21. Selon le Gouvernement, les dépenses consacrées à l'éducation mesurées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ont été portées de 3,2 % en 2010 à 3,4 % en 2014²². Toutefois, ces chiffres ne concordent pas avec ceux de la Banque mondiale, qui font apparaître une diminution, avec des dépenses qui seraient passées de 3,6 % du PIB en 2010 à 3,3 % en 2013. La Banque mondiale a également observé une diminution des dépenses consacrées à l'éducation par rapport à l'ensemble des dépenses publiques, puisqu'elles sont passées de 16 % en 2010 à 11,4 % en 2013. Sur le plan international, la Mauritanie se situe dans la moitié inférieure des pays en ce qui concerne les dépenses consacrées à l'éducation, en pourcentage du PIB²³. Cela pourrait expliquer pourquoi seulement 380 des 4 430 établissements d'enseignement primaire de Mauritanie avaient l'électricité en 2014/15. Il convient de noter que, sur ces 380 écoles, 289 étaient des écoles privées²⁴. Pratiquement toutes les personnes avec lesquelles le Rapporteur spécial s'est entretenu en dehors des représentants des autorités lui ont indiqué que le système éducatif était à la traîne et que les établissements privés permettaient de protéger les enfants de l'élite.

F. Santé

22. Le droit à la santé comprend le droit de jouir d'une diversité d'installations, de biens, de services et de conditions nécessaires à la réalisation du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. Ces installations, biens et services doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés, et leur coût doit être abordable²⁵.

23. Au cours des visites sur le terrain effectuées par le Rapporteur spécial, les difficultés à accéder aux installations de santé ont été citées à maintes reprises parmi les préoccupations majeures. Bien que la population relativement faible de la Mauritanie soit dispersée sur un vaste territoire, la population rurale ne doit pas pour autant être condamnée à des services de santé très insuffisants. Les 350 habitants du village de Kouedi dans la wilaya de Gorgol doivent parcourir 7 kilomètres jusqu'à M'Bout pour recevoir des soins de santé, quels qu'ils soient. Dans la commune de Bath Moyt, qui se compose de 12 villages, le seul dispensaire ne comptait parmi son personnel qu'une infirmière et une sage-femme lors de la visite. Les enfants souffrent souvent de paludisme et de diarrhée ; si des complications surviennent, les villageois doivent prendre un taxi pour parcourir plus de 20 kilomètres jusqu'à Monguel au prix de 8 000 ouguiya (22,4 dollars). En cas de problèmes plus graves, les patients doivent se rendre à Kaédi, ce qui coûte 22 000 ouguiya (61,6 dollars). La seule ambulance qui permet à ce jour de transporter des patients depuis différentes parties de la commune jusqu'au dispensaire est une carriole tirée par un âne. Il existait un dispensaire dans le village de Keur-Madiké dans la wilaya de Trarza, mais l'infirmière avait quitté son poste il y a deux ans et, au moment de la visite, les autorités ne l'avaient pas remplacée²⁶. Le dispensaire est abandonné et fermé à clef, alors que des équipements médicaux coûteux s'y trouvent toujours. Étant donné qu'il n'y pas de centre de santé dans le village et que la route jusqu'à Rosso ne peut pas être empruntée pendant la saison des pluies, les villageois sont obligés de traverser le fleuve Sénégal pour rejoindre le Sénégal lorsqu'ils ont besoin de soins d'urgence ou en cas de complications lors des accouchements.

24. Malgré ce qui est expressément prévu par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en zone rurale les femmes et les enfants souffrent de l'absence totale de soins prénatals et postnatals. Les conséquences prévisibles d'une telle situation sont confirmées de manière flagrante par les statistiques nationales. Le taux de mortalité

²² Mauritanie, *Rapport d'État sur le système éducatif national (RESEN)*, août 2015, p. 25, tableau 1.5.

²³ Voir www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2206rank.html (en anglais seulement).

²⁴ Mauritanie, *Annuaire des statistiques scolaires 2014/15*.

²⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 9 et 12 b).

²⁶ Dans sa réponse au projet initial du présent rapport, le Gouvernement a indiqué qu'une nouvelle infirmière avait été affectée au dispensaire. Le Rapporteur spécial n'a pas pu vérifier cette information.

maternelle en Mauritanie est parmi les plus élevés au monde²⁷ ; d'après le recensement de 2013, il s'élève à 582 décès pour 100 000 naissances vivantes²⁸. Cependant, selon les données de la Banque mondiale, ce taux atteignait 655 décès en 2013 et 602 en 2015. Cette année-là, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans était de 84,7 pour 1 000 naissances vivantes ; il s'agit d'une statistique accablante qui montre bien à elle seule combien il reste à faire. Ce taux représentait quasiment le double de l'objectif de 45 pour 1 000 prévu par le Plan d'action 2011-2015 du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté²⁹.

IV. Problèmes spécifiques

A. Exclusion des Haratines et des Afro-Mauritaniens

25. Les Haratines (Maures noirs) et les Afro-Mauritaniens sont systématiquement absents de la quasi-totalité des postes de responsabilité et constamment exclus de nombreux aspects de la vie économique et sociale. Ces groupes représentent plus des deux tiers de la population mauritanienne, mais différentes politiques servent à rendre leurs besoins et leurs droits invisibles. Le Gouvernement a pour principe de ne pas recueillir de statistiques sur le nombre de Haratines et d'Afro-Mauritaniens vivant en Mauritanie, et de ne pas ventiler les données dans des domaines tels que la santé ou l'éducation, alors que cela permettrait d'évaluer la manière dont certains groupes de la société s'en sortent par rapport à d'autres.

26. Le recensement de 2013 avait néanmoins prévu une question relative à la langue maternelle des répondants³⁰. Les données sur les langues parlées constituent cependant un indicateur supplétif imparfait des origines ethniques, ce qui pourrait expliquer pourquoi la section VI.8 du questionnaire, celle portant sur la langue maternelle des répondants, a été supprimée du rapport publié à l'issue du recensement³¹.

27. Bien que la composition ethnique de la population soit une question hautement sensible et épineuse en Mauritanie, de nombreuses sources permettent d'avoir des données. Dans une étude de 2008, des observateurs ont estimé que le pourcentage de Haratines et d'Afro-Mauritaniens réunis se situait entre 66 et 75 % de la population³². D'après une autre source, 30 % de la population se compose de Maures blancs ou Beydanes, 40 % de Haratines et 30 % d'Afro-Mauritaniens. Cela voudrait dire que les Haratines et les Afro-Mauritaniens réunis représentent 70 % de la population³³. Différentes personnes avec lesquelles s'est entretenu le Rapporteur spécial évaluaient la part des Haratines et des Afro-Mauritaniens entre 70 et 80 % de la population. Une autre source a estimé que le pourcentage de Beydanes s'élevait à 27 % de la population, celui des Haratines à 44 % et celui des Afro-Mauritaniens à 29 %. Les deux derniers groupes réunis représenteraient donc 73 % de la population³⁴.

28. L'ampleur de l'exclusion des Haratines et des Afro-Mauritaniens des postes de pouvoir dans la société est reflétée dans un rapport de 2014, d'après lequel : « seulement 5 des 95 sièges à l'Assemblée nationale étaient occupés par des Haratines et 1 seul sénateur sur 56 appartenait à ce groupe. De plus, seulement 2 des 13 gouverneurs régionaux et 3 des

²⁷ Organisation mondiale de la Santé, UNICEF, Fonds des Nations Unies pour la population, Groupe de la Banque mondiale et Division de la population des Nations Unies, *Trends in Maternal Mortality : 1990 to 2015* (Tendances de la mortalité maternelle : 1990-2015), novembre 2015, p. 19.

²⁸ Mauritanie, Ministère de la santé, *Plan stratégique national de la santé de la reproduction 2016-2020*, décembre 2015, p. 7.

²⁹ Fonds monétaire international, *Mauritanie – Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, vol. II : Plan d'action 2011-2015*, p. 49. Voir également p. 71 à laquelle l'objectif est fixé à 55.

³⁰ Mauritanie, *Recensement général de la population et de l'habitat*, questionnaire, part. IV.

³¹ Ibid, chap. 1 sur la répartition spatiale.

³² Anthony G. Pazzanita, *Historical Dictionary of Mauritania*, 2008, p. 415.

³³ Voir www.bibliomonde.com/donnee/mauritanie-population-393.html ; voir également Anouar Boukhars, « Mauritania's precarious stability and Islamist undercurrent », Carnegie Endowment for International Peace, février 2016, p. 4.

³⁴ États-Unis d'Amérique, Département d'État, *Mauritania Human Rights Report 2015*, p. 14.

53 préfets régionaux sont haratines »³⁵. Le même rapport notait que de nombreux représentants non gouvernementaux avaient observé que les Maures arabes dominaient la vie politique et économique du pays, tandis que la majorité de la population, surtout représentée par les deux autres groupes, en était de facto systématiquement exclue. Selon une autre étude, basée sur les chiffres de 2005, 90 % des officiers de l'armée étaient beydanes, 7 % haratines et 3 % afro-mauritaniens³⁶.

29. De vastes travaux de recherche ainsi que des entretiens avec un large éventail d'interlocuteurs mauritaniens n'ont pas permis d'invalider ces conclusions unanimes. D'après le Département d'État des États-Unis d'Amérique, les Beydanes représentent 27 % de la population, mais occupent 80 % des postes décisionnels. Chez les Haratines (Maures noirs) ces chiffres sont, respectivement, de 44 et de 10 %. Les groupes ethniques subsahariens, les Halpulaars (18 % de la population, 8 % des postes), les Soninkés (9 % de la population, 1,5 % des postes) et les Wolofs (2 % de la population, 0,75 % des postes), demeuraient largement sous-représentés aux postes décisionnels au sein du Gouvernement³⁷. Il en résulte que les tribus et clans beydanes sont dominants au Gouvernement et dans les entreprises de manière disproportionnée par rapport à la part de population qu'ils représentent. En tant que groupe, les Haratines demeurent politiquement et économiquement plus faibles que les Beydanes alors qu'ils sont le groupe ethnoculturel le plus important du pays. Les groupes ethniques subsahariens, dont les Halpulaars (le plus grand groupe non maure), les Soninkés et les Wolofs, sont regroupés dans la vallée du fleuve Sénégal et dans les régions urbaines. Tout comme les Haratines, ils restent nettement sous-représentés aux postes décisionnels au sein du Gouvernement, de l'industrie et de l'armée³⁸.

30. Malgré ces preuves irréfutables, les responsables gouvernementaux n'ont cessé de répéter au Rapporteur spécial qu'il n'existait pas de discrimination en Mauritanie et certainement pas de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, la race ou l'origine sociale. Le Gouvernement a soutenu que les statistiques citées plus haut n'avaient pas un caractère scientifique, mais il n'en a pas proposé d'autres. L'autorité avec laquelle ces affirmations invraisemblables étaient répétées pourrait être raisonnablement interprétée comme une preuve du contraire. En plus de cette allégation factuelle défiant toute logique, l'un des éléments délibéré de la politique gouvernementale consiste à affirmer que le fait de reconnaître les disparités ethniques s'apparenterait à la fois à de la discrimination et à une volonté de semer la discorde. Plutôt que d'être idéaliste et altruiste, une telle approche est non seulement intéressée, car elle vise à protéger les privilèges du groupe dominant, mais aussi contre-productive, car elle contribue à masquer les défis d'ordre social majeurs qui doivent être résolus. L'identité de groupe est au centre des politiques partout dans le monde, qui plus est dans un pays qui sort tout juste de plusieurs siècles d'esclavage et où les conséquences omniprésentes héritées d'un tel passé sont toujours présentes. Le fait de nier l'importance que revêtent les origines ethniques et d'affirmer que tous les citoyens sont traités sur un pied d'égalité, en ne faisant aucun effort pour cibler spécifiquement les groupes désavantagés, permet de maintenir en place le système actuel.

31. En outre, de telles politiques de déni attisent l'instabilité. Des économistes et d'autres observateurs évoquent des « inégalités horizontales » pour décrire les inégalités entre des groupes définis par des critères liés à la race ou à la culture. Par exemple, sur la base de vastes études empiriques, il a été observé ce qui suit :

« Lorsqu'un groupe subit de graves privations par rapport à d'autres groupes dans les domaines social et économique, il y a de solides raisons de soutenir les dirigeants politiques qui représentent ce groupe. Si de telles inégalités socioculturelles s'accompagnent d'exclusion politique, alors des meneurs sont susceptibles d'apparaître pour s'opposer au pouvoir en place par la violence. »³⁹.

³⁵ Voir A/HRC/26/49/Add.1, par. 7.

³⁶ Vincent Bisson, « Échec et mat chez les Maures ! Coups d'État et attentats en République islamique de Mauritanie », *Recherches internationales*, n° 97, octobre-décembre 2013, p. 166.

³⁷ Département d'État des États-Unis d'Amérique, *Mauritania Human Rights Report 2015*, p. 14.

³⁸ Ibid., p. 22 et 23.

³⁹ Frances Stewart, « What horizontal inequalities are and why they matter », *European Progressive Observatory*, 21 juillet 2015, à consulter sur www.queries-feps.eu/what-horizontal-inequalities-are-and-why-they-matter/.

32. La politique linguistique est un moyen qui permet de pratiquer la discrimination. Un État a tout à fait le droit de désigner une seule langue officielle, ce que la Mauritanie a fait en choisissant l'arabe. Cependant, dans un État multilingue, dans lequel de nombreuses personnes ne parlent pas la langue officielle, il incombe au Gouvernement de faire preuve de flexibilité raisonnable plutôt que d'exiger que toutes les communications officielles soient en arabe. Il n'est pas difficile de déterminer qui profite et qui pâtit d'une telle politique.

33. Pour lutter effectivement contre la discrimination, le Gouvernement doit s'engager davantage à éliminer les « vestiges de l'esclavage » pour s'attaquer directement au vestige le plus persistant et le plus substantiel : la grave marginalisation dont continue d'être victime la grande majorité des anciens esclaves. En outre, les débats relatifs à ces vestiges ne doivent pas masquer la pratique réelle de l'esclavage, qui reste une réalité dans le pays. En raison de la nature de cette pratique et des réticences du Gouvernement à recueillir des données pertinentes, il est difficile d'estimer le nombre exact d'esclaves en Mauritanie. Selon le Global Slavery Index 2016, qui s'est appuyé sur 1 000 sondages effectués par téléphone ou sur le terrain, 43 000 Mauritaniens, soit 1,06 % de la population, sont en situation d'esclavage⁴⁰. Les chiffres de 2014 étaient quatre fois plus élevés : 155 600 personnes, soit 4 % de la population. Cependant, la chute vertigineuse des chiffres ne reflète pas les évolutions sur le terrain, mais témoigne plutôt d'un changement de méthodologie. Les estimations de 2014 s'appuyaient sur des sondages préexistants et des sources secondaires non identifiées. Une telle manière d'établir des rapports n'est pas d'une grande utilité pour asseoir la crédibilité et peut même compromettre les efforts de suivi internationaux. Anti-Slavery International se montre en revanche plus prudente en estimant que « des milliers de personnes restent réduites en esclavage »⁴¹.

34. Le Gouvernement a officiellement aboli l'esclavage en 1981, mais ne l'a érigé en infraction qu'en 2007, par la loi n° 2007-048, pour ensuite introduire dans l'article 13 de la Constitution une disposition prévoyant la répression de l'esclavage et de toute forme d'exploitation en tant que crimes contre l'humanité. En 2015, la loi n° 2015-031, une nouvelle loi plus complète de lutte contre l'esclavage, a été adoptée, qui porte modification de la loi de 2007. Cependant, malgré cette importante reconnaissance juridique de l'esclavage en tant que violation grave des droits de l'homme, l'application de la loi pose un véritable problème. Les organisations de la société civile font état de « l'incapacité permanente de la police et des autorités administratives à prendre en charge les cas d'esclavage portés à leur connaissance, des procureurs à mener une enquête appropriée sur les affaires signalées et des juges, à chaque étape du processus judiciaire, à respecter les procédures ou à punir les maîtres d'esclaves conformément à la loi »⁴². Une telle négligence a envoyé un message particulièrement inapproprié et les observateurs espèrent que la condamnation en mai 2016 de deux maîtres d'esclaves par le nouveau Tribunal spécial contre l'esclavage à Nema marquera le début d'une action plus soutenue de la part de l'État en vue d'éliminer l'esclavage.

B. Questions foncières

35. L'évolution historique du régime foncier en Mauritanie est particulièrement complexe et il est impossible de refléter pleinement cette complexité dans le présent rapport. En résumé, différents groupes respectaient traditionnellement différents régimes qui étaient définis par les conditions agricoles propres aux régions dans lesquelles ils vivaient et par les diverses structures sociales⁴³. La création d'un État nation moderne après

⁴⁰ Walk Free Foundation, *Global Slavery Index 2016 : Country Study – Mauritania*, à consulter sur www.globalslaveryindex.org.

⁴¹ Voir Anti-Slavery International, « Slavery in Mauritania », à consulter sur www.antislavery.org/english/slavery_today/descent_based_slavery/slavery_in_mauritania/default.aspx.

⁴² Voir Minority Rights Group International *et al.*, « Application de la législation anti-esclavage en Mauritanie : l'incapacité permanente du système judiciaire à prévenir, protéger et punir », octobre 2015, p. 2.

⁴³ John Grayzel, « Modernizing land tenure in Mauritania : the role of law in development », *Working papers on African Studies*, No. 118, African Studies Centre, 1986.

que la Mauritanie eut obtenu son indépendance de la France en 1960, ainsi que les sécheresses prolongées survenues depuis les années 1970, ont apporté des changements majeurs aux régimes fonciers traditionnels.

36. Pendant la période du régime militaire, entre 1978 et 1984, une nouvelle loi foncière a été adoptée sans consultations véritables. L'ordonnance 83-127 du 5 juin 1983⁴⁴ était révolutionnaire car elle reconnaissait la propriété foncière privée et abolissait officiellement le régime foncier traditionnel. L'article premier prévoit que la terre appartient à la nation et que chaque Mauritanien peut, sans discrimination aucune et conformément à la loi, devenir propriétaire ; l'article 2 reconnaît et garantit la propriété foncière privée en conformité avec la charia ; l'article 3 abolit le régime foncier traditionnel ; et l'article 4 prévoit que les droits de propriété ne peuvent être détenus que par des personnes physiques ou morales.

37. Les motifs qui étaient à l'origine de l'adoption de la loi foncière de 1983 sont vivement contestés. Certains sont d'avis que le régime foncier traditionnel a été aboli car il entravait le développement agricole⁴⁵. La loi a également été présentée comme un moyen d'émanciper les Haratines qui étaient souvent prisonniers de relations agricoles féodales avec leurs maîtres⁴⁶. Selon une interprétation plus critique, les Beydanes, qui traditionnellement n'étaient pas des propriétaires fonciers, mais qui ont été forcés, en raison de sécheresses successives, d'abandonner leur mode de vie nomade, ont vu en la loi foncière une occasion de s'implanter sur les terres fertiles du sud, le long du fleuve Sénégal⁴⁷. Pour diverses raisons, de nombreux groupes en Mauritanie demeurent encore très critiques vis-à-vis tant des objectifs que des conséquences de cette loi.

38. En décembre 1984, Maaouya Ould Taya est arrivé au pouvoir suite à un coup d'État. Sa politique d'arabisation du Gouvernement et du système éducatif a engendré des tensions croissantes entre les Maures (Beydanes) et les Afro-Mauritaniens. Ces tensions ont été aggravées par l'application de la loi foncière de 1983⁴⁸ et ont débouché sur la situation humanitaire (passif humanitaire) que le pays a connu entre 1989 et 1992. Cette situation a notamment entraîné l'expulsion en avril 1989 de quelque 50 000 personnes vers le Sénégal, dont des fonctionnaires afro-mauritaniens soupçonnés d'appartenir à l'opposition et des villageois vivant dans la vallée du fleuve Sénégal, appartenant principalement, mais pas exclusivement aux groupes ethniques Halpulaar ou Peul⁴⁹. Les cartes d'identité de nombreuses personnes ont été perdues ou confisquées au cours de l'expulsion. Un grand nombre de ceux qui étaient restés risquaient d'être emprisonnés, soumis à la torture ou victimes d'exécutions extrajudiciaires, et les villageois faisaient l'objet de persécutions et voyaient leurs terres, leurs maisons et leur bétail confisqués ou détruits. Dans de nombreux cas, les terres étaient saisies par les Beydanes ou données aux Haratines, qui avaient été armés par les autorités et devaient assurer leur propre défense⁵⁰.

39. Les groupes afro-mauritaniens sont particulièrement méfiants vis-à-vis de la loi foncière de 1983 et des décrets connexes, qui sont perçus comme des instruments pour les déposséder de leurs terres. Les répercussions du passif humanitaire, qui a été notamment marqué par la confiscation et la redistribution massives des terres qu'ils cultivaient, n'ont fait qu'exacerber cette méfiance. Une étude menée par une organisation non gouvernementale a permis de recenser près de 100 « villages de rapatriés » qui sont en proie à des conflits fonciers dans les wilayas de Trarza, Brakna, Gorgol, Guidimakha et Assaba. Dans une décision historique de 2000, la Commission africaine des droits de

⁴⁴ Baring Foundation et Anti-Slavery International « Programme de prévention et de résolution des conflits fonciers intercommunautaires en Mauritanie », mai 2011, p. 13.

⁴⁵ Banque mondiale, « Problématique de l'accès des femmes à la propriété foncière en Mauritanie », septembre 2015, p. 8.

⁴⁶ Baring Foundation et Anti-Slavery International, « Programme de prévention et de résolution des conflits fonciers intercommunautaires en Mauritanie », p. 14.

⁴⁷ John Grayzel, « Modernizing land tenure in Mauritania ».

⁴⁸ Baring Foundation et Anti-Slavery International, « Programme de prévention et de résolution des conflits fonciers intercommunautaires en Mauritanie », p. 16.

⁴⁹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communications n^{os} 54/91, 61/91, 98/93, 164/97-196/97 et 210/98, *Malawi African Association et autres c. Mauritanie*, décision adoptée le 11 mai 2000, par. 13 et 14.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 17.

l'homme et des peuples a recommandé au Gouvernement mauritanien de prendre des mesures diligentes pour répondre à la détresse des victimes du passif humanitaire, y compris en garantissant « la restitution des biens dont ils ont été spoliés au moment de ladite expulsion, et de prendre les dispositions nécessaires en vue de la réparation des dommages subis par les victimes »⁵¹. Cependant, il ressort d'un examen de la mise en œuvre des mesures, soumis à la Commission en 2011 que malgré les diverses formes d'assistance fournies, seulement 220 hectares de terres ont été restitués à un petit nombre de rapatriés et de communautés locales⁵².

40. Le passif humanitaire et la confiscation des terres qui en a découlé n'ont fait qu'aggraver les problèmes déjà engendrés par l'adoption de la loi foncière de 1983. En particulier, une grande confusion règne encore parmi les personnes concernées par la réglementation et les procédures élaborées pour mettre en œuvre cette loi⁵³. L'État n'a pas fait grand-chose pour informer la population à ce sujet, ce qui a suscité encore davantage de méfiance vis-à-vis de ses intentions. Nombreux sont ceux qui estiment que les hakems, les walis et la commission foncière ont décidé de retirer les terres aux exploitants traditionnels pour les attribuer aux investisseurs étrangers sans que les personnes concernées aient été dûment consultées ou en l'absence de transparence et de préavis. L'examen, effectué par d'autres autorités administratives, des décisions locales, notamment la mise en place de commissions en vertu du décret 2014.075, de mai 2014, est considéré comme une simple formalité, qui se fonde uniquement sur les renseignements limités disponibles dans les dossiers, et les tribunaux ne sont pas en mesure d'examiner les conflits fonciers impliquant des collectifs traditionnels. Enfin, d'importants problèmes découlent du fait qu'une grande majorité des paysans qui travaillaient les terres depuis des générations, souvent dans le cadre de collectivités, n'ont aucun titre de propriété sur ces terres. Selon la Banque mondiale, seuls 27 000 titres formels de propriété ont été enregistrés en Mauritanie (dont seulement 3 177 dans les wilayas de Trarza, Brakna, Gorgol et Guidimakha) sur quelque 2 millions de propriétaires terriens potentiels⁵⁴. Les personnes qui n'ont pas de titre de propriété vivent dans une grande insécurité, car elles ne peuvent pas faire enregistrer les terres qui font l'objet d'une propriété individuelle ou collective⁵⁵. Même lorsque des titres sont délivrés, ils ne le sont d'abord que temporairement et à condition que le propriétaire prouve qu'il peut accroître la valeur foncière de la terre. Au cours de discussions avec le hakem de Bogué, il a été indiqué que 30 % des enregistrements fonciers de la région sont temporaires.

41. Le Rapporteur spécial a visité des villages des wilayas de Brakna et de Trarza dans lesquels des terres ont été confisquées dans le cadre du passif humanitaire mais aussi plus récemment. Les déclarations faites par les villageois et les copies des pétitions qu'ils avaient envoyées aux autorités compétentes ces dernières années permettent de dresser un tableau cohérent. Dans de nombreux cas, les villageois ont été privés de larges parcelles de terrain qui avaient été occupées et exploitées par leur communauté pendant plusieurs générations. Cela a été fait sans consultation adéquate ni indemnisation. Certains paysans ont été arrêtés et détenus pour avoir protesté contre les décisions relatives à leurs droits fonciers. Leurs terres ont généralement été réattribuées à des hommes d'affaires beydanes ou à des investisseurs étrangers, et nombreux sont ceux qui soupçonnent que la corruption a joué un rôle dans la prise de ces décisions. Les terres qui restent aux paysans ne suffisent pas pour subvenir à leurs besoins et les grands projets de l'industrie agroalimentaire entravent souvent leur accès à ces terres. De nombreux jeunes ont migré vers des zones urbaines, car ils ne voient plus d'avenir pour eux dans leur village d'origine. Il est pratiquement impossible pour les petits paysans d'obtenir des prêts auprès des banques afin d'acheter des semences, des engrais et des équipements, car ils n'ont pas de titres de

⁵¹ Ibid., recommandations au Gouvernement.

⁵² Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communications n^{os} 54/91, 61/91, 98/93, 164/97-196/97 et 210/98, *Malawi African Association et autres c. Mauritanie*. Dossier sur la mise en œuvre, par. 33.

⁵³ Voir par exemple les décrets n^{os} 2000/089 (2000), 2010/080 (2010) et 2014/75 (2014).

⁵⁴ Banque mondiale, « Problématique de l'accès des femmes à la propriété foncière en Mauritanie », p. 6.

⁵⁵ Ibid., p. 5.

propriété. Les villageois en sont donc réduits à la pauvreté et au désespoir. La frustration qu'ils expriment face à leur situation et l'injustice dont ils souffrent sont réelles et graves.

42. Il existe un contraste frappant entre le point de vue des villageois qui ont été forcés de quitter leurs terres et celui des autorités locales avec lesquelles le Rapporteur spécial s'est entretenu. Divers fonctionnaires locaux, y compris deux hakems, ont soutenu qu'il n'y avait absolument aucun conflit foncier dans leur région administrative et que les populations locales tiraient d'importants bénéfices des grands projets de l'industrie agroalimentaire. Aucun chiffre n'a été fourni pour étayer cette affirmation. Interrogées au sujet de grands projets spécifiques à Dar el Barka et Tékane, les autorités les ont justifiées en affirmant, de façon catégorique, que la population locale était « fainéante et ne voulait pas travailler ».

43. Il convient de relever que le Gouvernement invoque systématiquement la loi foncière de 1983 pour soutenir qu'aucune expropriation n'a eu lieu, dans la mesure où cette loi a privé les propriétaires traditionnels de toute possibilité de revendiquer leurs droits. Toutefois, l'argument selon lequel les terres peuvent être réaffectées à des groupes extérieurs sans qu'il soit nécessaire de procéder à des expropriations est de pure forme et peu convaincant.

44. Il est évident que le système actuel de propriété foncière est à l'origine de nombreux conflits, qu'il conduit à appauvrir les populations agricoles et conduit à une productivité plus faible que s'il existait un système de propriété plus sécurisant. Il convient de procéder à de grandes réformes et de prendre des mesures afin de réparer les injustices graves découlant de la confiscation des terres qui a fait suite au passif humanitaire. Bien que les problèmes fonciers soient en général complexes et multiples, l'un des points de départ pour les régler pourrait être la feuille de route pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage, adoptée par le Gouvernement en mars 2014 sur la base des recommandations contenues dans le rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de l'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences⁵⁶. Une de ces recommandations porte sur la création de conditions favorisant l'égalité d'accès aux droits fonciers. Des organisations de la société civile ont critiqué le fait que la feuille de route n'avait guère été appliquée à ce jour⁵⁷.

C. Registre d'état civil

45. Le refus réaffirmé du Gouvernement de tenir compte de l'ethnicité dans ses politiques a pour effet de renforcer le statu quo, ce qu'illustre bien le fait que les individus issus des groupes les plus défavorisés, les Haratines et les Afro-Mauritaniens, constituent l'écrasante majorité de ceux qui n'ont pas pu obtenir une carte d'identité nationale, sans laquelle on ne peut pas faire grand-chose en Mauritanie. Malgré les demandes que le Rapporteur spécial a adressées au Gouvernement en vue d'obtenir une estimation du nombre d'adultes dans le pays qui ne disposent pas d'une preuve de leur inscription à l'état civil sous la forme d'une carte d'identité, aucune réponse convaincante n'a été fournie. Bien que le problème soit très répandu, le Gouvernement ne sait pas combien de personnes n'ont pas été enregistrées ou il ne souhaite pas communiquer cette information. Les personnes dépourvues de carte d'identité ne peuvent pas être scolarisées au-delà de l'école primaire⁵⁸, ne peuvent pas bénéficier de nombreuses prestations de l'État, n'ont pas le droit de voter et ne peuvent généralement pas posséder de terres. L'administration chargée de délivrer les cartes d'identité est pesante et résolument peu réactive et la plupart des personnes concernées n'ont guère les moyens de contester le système. Les recours doivent être présentés devant un tribunal et de nombreuses démarches administratives ont été introduites en droit et dans la pratique, ce qui a pour effet de dissuader un grand nombre de demandeurs, essentiellement des Haratines et des Afro-Mauritaniens.

⁵⁶ Voir A/HRC/15/20/Add.2.

⁵⁷ Voir <http://unpo.org/article/18958>.

⁵⁸ Le dernier obstacle imposé par le Gouvernement est la circulaire n° 20 du 20 avril 2016, en vertu de laquelle tous les enfants âgés de 10 ans et plus doivent posséder une carte d'identité pour se présenter aux examens de fin d'école primaire.

46. Le système qui en résulte pose particulièrement problème aux Afro-Mauritaniens (mais pas uniquement) qui ont été expulsés à la fin des années 1980 et au début des années 1990 dans le contexte du passif humanitaire et dont les documents d'identité ont été confisqués ou perdus et qui, lorsqu'ils sont revenus au pays, ont rencontré de grandes difficultés pour obtenir des documents d'identité leur permettant d'exercer pleinement leurs droits de citoyens⁵⁹. Ce groupe peut être divisé en deux : ceux qui sont revenus volontairement, principalement dans les années 1990, et ceux qui sont revenus à la suite de l'accord tripartite de 2007 entre la Mauritanie, le Sénégal et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ces deux groupes ont rencontré de grandes difficultés pour obtenir des cartes d'identité, bien que le second ait bénéficié d'une protection en vertu de l'accord tripartite.

V. Cadre mauritanien de lutte contre la pauvreté

A. Tadamoun

47. Créée en 2013, Tadamoun – l'agence nationale pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage, l'insertion et la lutte contre la pauvreté – a trois mandats distincts mais liés : la lutte contre la pauvreté, la gestion des conséquences de l'esclavage et l'élaboration et la mise en œuvre de programmes visant à promouvoir la réinsertion des rapatriés mauritaniens qui ont fui dans le cadre du passif humanitaire. L'agence a choisi de montrer peu d'empressement par rapport à ces deux derniers rôles et estime plutôt que les projets de développement généraux visant à lutter contre la pauvreté permettront de concilier au mieux les trois mandats, ce qui lui évite d'avoir à élaborer des programmes ou des politiques pour répondre aux besoins spécifiques des deux groupes qu'elle est censée servir. L'argument invoqué pour défendre cette politique est qu'il est préférable de ne pas réserver un traitement préférentiel à des groupes particuliers, d'autant plus que cela reviendrait à reconnaître que l'appartenance ethnique est souvent à l'origine de la pauvreté dans le pays. Interrogé au sujet de la composition de l'agence et sur la question de savoir s'il cherchait à assurer une représentation équilibrée des différents groupes ethniques au sein du personnel, le Directeur général a répondu fermement qu'une telle approche n'était pas envisageable et que le critère ethnique n'était ni pertinent ni approprié. Cette position semble particulièrement difficile à défendre dans une société où pratiquement toutes les personnes ne faisant pas partie du Gouvernement avec lesquelles le Rapporteur spécial s'est entretenu ont laissé entendre que dans la société mauritanienne la plupart des décisions, notamment politiques, sont prises sur la base de considérations ethniques.

48. En tout état de cause, la politique générale adoptée par le Gouvernement implique que sa principale agence ne s'attaque pas directement aux deux problèmes sociaux les plus urgents du pays. Bien que Tadamoun prétende être une agence de développement, elle fonctionne dans la pratique davantage comme une association caritative cherchant à laisser sa marque en réalisant des activités de construction. Son rapport de 2014-2015 contient une liste des écoles, postes de santé, barrages, puits et logements sociaux qui ont été construits ainsi que du matériel et des biens qui ont été fournis aux ménages rapatriés tels que des vaches laitières, des charrues et des moulins à grain. L'agence n'a fourni que très peu de détails sur la manière dont les priorités sont fixées, les bénéficiaires sont choisis et la durabilité est assurée. En général, elle n'est pas tenue de rendre ses constructions opérationnelles et ne s'attache pas à le faire. Les écoles et les centres de santé sont simplement transférés aux autorités compétentes dans l'espoir qu'elles trouveront les ressources humaines et les capacités administratives nécessaires pour exploiter, entretenir et réparer les installations, souvent dans des situations dans lesquelles de telles capacités ou une telle volonté ont manqué jusqu'ici.

⁵⁹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communications n^{os} 54/91, 61/91, 98/93, 164/97-196/97 et 210/98, *Malawi African Association et al. c. Mauritanie*, Dossier sur la mise en œuvre, par. 16 à 25.

49. L'agence dispose d'un budget annuel d'environ 20 millions de dollars, ce qui est largement insuffisant compte tenu de l'ampleur des problèmes qu'elle est censée gérer. Lorsqu'elle détermine les domaines prioritaires ou qu'elle choisit les projets particuliers à financer, l'agence ne semble pas s'appuyer sur des critères établis et transparents. Quelle que soit la réalité de ses méthodes de fonctionnement, une telle approche expose l'agence à des soupçons de clientélisme et de favoritisme et laisse à penser que son objectif principal n'est pas de répondre aux besoins des membres les plus vulnérables de la société.

50. Les fonctionnaires de Tadamoun ont encouragé le Rapporteur spécial à visiter un certain nombre des grands projets de l'agence. Le programme de ses visites ayant été établi bien avant que cette proposition ne soit formulée, il n'a pu visiter qu'un seul projet, à savoir une école construite en 2015 à Dar el-Barka, mais pas encore ouverte. L'école, dont la construction a coûté 84 millions d'ouguiya, est un bâtiment impressionnant qui domine tel un Taj Mahal doré une zone désertique très pauvre qui n'est pas particulièrement peuplée. Elle est clairement l'objet d'une grande fierté tant pour Tadamoun que pour les autorités locales, et dispose de bureaux impressionnants pour les administrateurs ainsi que de salles de classes équipées de rangées de pupitres flambant neufs et de grands tableaux noirs.

51. Cette nouvelle école contraste de manière frappante avec les autres écoles que le Rapporteur spécial a visitées, qui étaient extrêmement surpeuplées, manquaient cruellement de personnel, ne disposaient pas d'un approvisionnement fiable en eau et, dans certains cas, étaient dépourvues de toilettes en bon état. Les personnes avec lesquelles le Rapporteur spécial s'est entretenu lui ont assuré qu'aucune école de cette taille n'avait jamais été construite, pas même à Nouakchott. Toutefois, compte tenu du nombre d'enseignants nécessaires, du budget d'entretien, des installations sanitaires requises et de l'incertitude quant à la possibilité d'assurer un approvisionnement adéquat en eau, on ne sait pas si une école aussi grandiose est viable. À supposer que, contre toute attente, la nouvelle école soit viable, on peut se demander s'il est préférable que les rares ressources mises à disposition de Tadamoun soient allouées à la construction de quelques imposantes structures symboliques plutôt qu'à répondre aux nombreux besoins urgents des écoles existantes à travers le pays, dont les bâtiments tombent en ruine, les toilettes ne fonctionnent pas et qui rencontrent de grandes difficultés pour attirer et retenir les enseignants en raison du mauvais état des installations et des logements.

B. Système de transfert en espèces et boutiques Emel

52. Une grande partie des dépenses sociales de l'État (hors celles allouées à l'éducation et aux soins de santé) sont liées au programme Emel, lancé en 2011 en réponse à une grave sécheresse et à l'insécurité alimentaire qui en a découlé. La composante la plus importante du programme est celle des boutiques Emel, un réseau de magasins où sont vendues des denrées subventionnées dans l'ensemble du pays. Les dépenses publiques consacrées au programme ont culminé à 32,72 milliards d'ouguiya en 2012. Elles ont diminué en 2013 (montant estimé entre 12,9 milliards et 14,4 milliards d'ouguiya)⁶⁰, avant de repartir à la hausse en 2015 (21 milliards d'ouguiya). On s'attend à ce qu'elles atteignent 21,79 milliards d'ouguiya en 2016. Ce programme est financé en grande partie par les ressources nationales, mais le Ministère de l'économie et des finances et les institutions financières internationales considèrent qu'il est beaucoup trop coûteux et particulièrement inefficace pour cibler les personnes extrêmement pauvres.

53. En avril 2015, le Gouvernement et l'Association internationale de développement de la Banque mondiale ont convenu d'un projet visant à introduire un programme de transfert en espèces, accompagné d'un registre social de tous les ménages pauvres. Ce projet de 29 millions de dollars, étalé sur cinq ans, sera financé par la Banque mondiale (15 millions de dollars), le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour la protection sociale adaptative au Sahel (4 millions de dollars versés par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et le Gouvernement mauritanien (10 millions de dollars). Les

⁶⁰ Aline Coudouel et Thomas Dickinson, *Building on crisis response to promote long-term development : a review of social safety net programs in the Islamic Republic of Mauritania – 2008-2013* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2014), p. 15.

documents concernant ce projet montrent que, grâce au système de transfert en espèces, il serait possible de sortir du programme Emel et de réaliser ainsi d'importantes économies globales et d'apporter les ressources nécessaires au financement du programme de transfert en espèces, ainsi que d'éventuels programmes sociaux « cash plus ». Même si aucune décision n'a encore été prise en la matière, cette option reste à l'ordre du jour bien qu'elle ne fasse pas l'objet de débats publics.

54. La première phase du projet prévoit la création d'un registre social visant à suivre les 150 000 ménages les plus pauvres, dont 100 000 recevront à terme des transferts en espèces. Le registre pourrait être aussi utilisé à d'autres fins. La méthode pour déterminer les ménages concernés consiste à : a) fixer des quotas par zones géographiques, plutôt qu'administratives, du nombre de ménages pauvres qui doivent être intégrés dans le registre ; b) établir, dans chaque zone, un comité chargé de déterminer les ménages pauvres, conformément au quota ; c) faire remplir aux ménages sélectionnés un questionnaire qui permettra d'éliminer les ménages qui ne sont pas véritablement pauvres. Il est prévu de mettre en place un mécanisme de plaintes pour les personnes qui pensent avoir été injustement exclues du registre.

55. La seconde phase du projet prévoit la mise en place d'un programme de transfert d'espèces à l'échelle nationale, dans le cadre duquel 15 000 ouguiya (42 dollars) seront versés tous les trois mois à 100 000 ménages pauvres, pour un coût de 6 milliards d'ouguiya par an. Ce programme sera géré par Tadamoun. D'après ce qui est prévu actuellement, les bénéficiaires ne devront pas répondre à certaines conditions pour bénéficier des transferts en espèces, telles que l'inscription de leur enfant à l'école ou la participation à des programmes de vaccination. La raison invoquée pour ne pas appliquer de telles conditions est éloquent : il serait déraisonnable de le faire alors que les pauvres de Mauritanie n'ont pas accès à l'éducation et aux soins de santé.

56. Plusieurs observations sur le programme s'imposent compte tenu des longues discussions que le Rapporteur spécial a eues avec des experts gouvernementaux et le personnel d'organisations internationales, ainsi que de ses visites sur le terrain à M'Bout dans la wilaya du Gorgol, où la première phase du projet était en train d'être lancée, et dans les villages de N'Dadj-Beni Choufra et Kouedi, où il s'est entretenu avec des personnes qui avaient été sélectionnées pour être inscrites dans le registre social.

57. En 2013, la Mauritanie a adopté une stratégie nationale de protection sociale fondée sur une conception large et multidimensionnelle de la protection sociale, qui reconnaît explicitement la protection sociale comme un droit de l'homme, et qui l'associe à l'Initiative du socle de protection sociale de l'Organisation internationale du Travail. Depuis l'adoption de cette stratégie, une grande partie des efforts de protection sociale se sont étroitement concentrés sur l'aide alimentaire, qui ne représente que l'un des cinq piliers de la stratégie. Bien qu'un programme de transferts en espèces à l'échelle nationale puisse avoir son importance dans une politique de protection sociale globale, certains craignent qu'il ait pour effet d'évincer les autres programmes relatifs aux piliers de la stratégie. Cette stratégie s'est accompagnée de la mise en place d'un mécanisme institutionnel de coordination des mesures de protection sociale, mais ce mécanisme a été qualifié de dysfonctionnel, et il est difficile de déterminer le ministère dont il relève.

58. Plusieurs interlocuteurs se sont montrés critiques à l'égard des boutiques Emel : elles auraient un « parti pris urbain » et n'aideraient pas les personnes extrêmement pauvres qui n'ont même pas assez d'argent pour acheter de la nourriture dans des magasins subventionnés⁶¹, elles seraient inefficaces en raison des coûts élevés associés à l'exploitation des magasins et pourraient donner lieu à de la corruption. Mis en place à l'origine uniquement comme mesure temporaire d'urgence, et malgré ses lacunes, ce programme existe depuis maintenant six ans et de nombreux Mauritaniens dépendent largement de ce réseau qui compte plus de 1 000 boutiques. Dans un pays pauvre comme la Mauritanie, où près de 70 % de la nourriture est importée, l'interruption d'un programme qui aide une forte proportion de la population à accéder à l'alimentation devrait être

⁶¹ Ibid., p. 24.

envisagée avec prudence, compte tenu de l'agitation sociale qu'ont connue d'autres pays suite à la suppression des subventions alimentaires dans un contexte de volatilité des prix mondiaux des denrées alimentaires⁶².

59. Alors que les dépenses d'Emel s'élèvent à environ 22 milliards d'ouguiya en 2016, les transferts en espèces actuellement envisagés ne coûteront que 6 milliards d'ouguiya, frais administratifs non compris. Le Ministre de l'économie et des finances a suggéré que les fonds libérés par l'élimination progressive du programme Emel soient redistribués au programme de transfert en espèces et à d'autres mesures de protection sociale, mais aucun autre acteur ne semble partager cette idée. Pour réussir à éliminer la pauvreté en Mauritanie, il est essentiel de maintenir le niveau actuel de dépenses consacrées à la protection sociale.

60. En outre, bien que la Banque mondiale soit convaincue qu'il est possible de cibler précisément les plus pauvres, une telle exactitude scientifique semble peu probable dans la pratique. L'identification des personnes les plus pauvres d'une communauté n'est pas un processus aisé. La définition et les procédures utilisées sont déterminantes. La méthode actuelle peut éviter ce qu'on appelle les erreurs d'inclusion, mais il existe des doutes quant à savoir si elle peut empêcher les erreurs d'exclusion. Les ménages sont sélectionnés sur la base d'un regroupement des villages, ce qui pourrait susciter de la discrimination ou des conflits entre villages et villageois. Cela est particulièrement problématique en Mauritanie, où les minorités ethniques vivent en contact étroit et partagent parfois un passé commun et troublé. En outre, il est difficile de savoir qui a le dernier mot en ce qui concerne la sélection des ménages pauvres, et dans quelle mesure cette procédure donne lieu à des consultations et à une participation authentiques. Une permanence téléphonique est prévue pour les personnes qui considèrent avoir été indûment exclues ; cependant, dans le contexte mauritanien, il n'est pas certain qu'un tel mécanisme de plainte soit réellement accessible ou indépendant. Après la phase initiale du programme, il faut espérer que les parties prenantes se verront offrir la possibilité d'évaluer les méthodes de ciblage et de proposer des améliorations.

61. Certaines observations additionnelles s'imposent. Un transfert en espèces de 15 000 ouguiya chaque trimestre correspond à un tiers seulement, environ, du revenu mensuel rapporté au seuil national de pauvreté. Selon les observations d'experts, cela ne semble pas suffisant pour avoir l'effet escompté sur les conditions de vie des ménages ciblés. Les responsables gouvernementaux ont laissé entendre qu'un montant supérieur encouragerait l'oisiveté et la dépendance, mais cela semble peu probable. Le fait que le montant versé ne soit pas adapté à la taille du ménage est problématique. Ni le programme de transfert en espèces ni le registre social ne sont consacrés dans la législation, et ils pourraient ainsi être supprimés à tout moment. De même, les critères d'attribution ne sont pas précisés, et la création d'un mécanisme de plainte n'est pas obligatoire. Enfin, les moyens de financement futurs du programme sont incertains, ce qui soulève des doutes quant à sa viabilité.

VI. Défis liés à l'élimination de l'extrême pauvreté

A. Absence de reconnaissance des droits sociaux et économiques

62. Les droits économiques, sociaux et culturels sont mentionnés dans le préambule de la Constitution, mais ils ne sont pas pris en compte dans les dispositions de fond, ni reconnus de manière significative au niveau législatif. La reconnaissance officielle serait le point de départ d'un changement dans la façon dont les politiques sont conçues, élaborées et mises en œuvre en Mauritanie. Au lieu d'être fondées sur les droits, les politiques sociales de la Mauritanie sont davantage considérées comme des actes de charité à l'égard des citoyens. Si la charité obligatoire est un élément important et admirable de la doctrine islamique, elle ne rend pas compte de la nature et de la portée des obligations formelles auxquelles sont soumis les citoyens en vertu du droit international des droits de l'homme.

⁶² Marc F. Bellemare, « Rising food prices, food price volatility and social unrest », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 97, n° 1 (janvier 2015), p. 1 à 21.

B. Absence de données précises et ventilées

63. L'Office national de la statistique de la Mauritanie est un organisme sérieux et professionnel, mais lorsque certaines questions délicates telles que l'appartenance ethnique sont abordées, on assiste à une manipulation politique de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données. Du fait de la manipulation des données et du refus de les ventiler selon l'appartenance ethnique, la langue et d'autres aspects essentiels, il est extrêmement difficile de se faire une idée exacte de la situation ou de concevoir des politiques efficaces.

C. Corruption et manque de transparence

64. La Mauritanie occupe la 112^e place de l'Indice de perception de la corruption (2015) établi par Transparency International. Le niveau élevé de corruption a conduit le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à demander au Gouvernement de redoubler d'efforts dans la lutte contre la corruption et l'impunité qui y est associée et de garantir la transparence dans la conduite des affaires publiques, en droit et dans la pratique⁶³. La corruption et le manque de transparence constituent des obstacles à l'élimination de la pauvreté car les ressources sont utilisées de manière inefficace. Compte tenu de l'importance des recettes fiscales provenant des industries extractives, une amélioration de la transparence est cruciale⁶⁴.

D. Restriction du champ d'action de la société civile

65. En dépit des discours qui ont été tenus sur les approches participatives et communautaires, le Gouvernement ne semble guère intéressé par la participation des citoyens ou de la société civile à la prise des décisions publiques. Au lieu de cela, les organisations non gouvernementales (ONG) autres que celles favorables au Gouvernement ou soutenues par lui sont considérées au mieux comme suspectes. Selon divers interlocuteurs gouvernementaux, la société civile serait déterminée à déstabiliser la Mauritanie. La loi obligeant les ONG à obtenir une autorisation préalable du Ministre de l'intérieur est appliquée de manière très restrictive. Par conséquent, de nombreux groupes ne sont pas autorisés, ce qui entrave sérieusement leur capacité à fonctionner correctement et à exercer leur droit à la liberté d'association⁶⁵.

66. Cet obstacle législatif à la constitution d'organisations de la société civile s'inscrit dans une tendance plus générale. Des militants locaux ont été détenus à plusieurs reprises durant des manifestations contre des expropriations et d'autres conflits fonciers dans la vallée du fleuve Sénégal. Le cas le plus connu est celui de Biram Dah Ould Abeid, Président de l'Initiative pour la résurgence du mouvement abolitionniste (IRA-Mauritanie) et candidat à l'élection présidentielle de 2014, qui a été arrêté en novembre 2014 à Rosso, dans la wilaya de Trarza, et détenu pendant plus de dix-huit mois. Par la suite, entre le 30 juin et le 9 juillet 2016, 13 des principaux membres de l'IRA-Mauritanie ainsi que 10 autres personnes auraient été arrêtés suite à une manifestation contre les expulsions forcées ayant eu lieu le 29 juin 2016 à Ksar (Nouakchott) et au cours de laquelle plusieurs personnes ont été blessées, dont des policiers⁶⁶. Les militants de l'IRA-Mauritanie auraient été accusés de rébellion, de recours à la violence, d'attaque contre l'autorité publique, d'attroupement armé et d'appartenance à une organisation non reconnue. Ils ont nié avoir participé à la manifestation ou l'avoir organisée. Tout porte à croire que les arrestations et

⁶³ Voir E/C.12/MRT/CO/1, par. 9.

⁶⁴ Voir Fonds monétaire international, *République islamique de Mauritanie*, rapport de pays 15/35, février 2014, p. 14, disponible sur www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42703.0 ; et Initiative pour la transparence dans les industries extractives, *Rapport d'activités de l'année 2013 du Comité National de l'ITIE de la République islamique de Mauritanie*, disponible sur https://eiti.org/sites/default/files/documents/2013_mauritania_annual_activity_report_fr.pdf.

⁶⁵ Voir www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16302&LangID=E.

⁶⁶ Voir A/HRC/34/75, Communication adressée au Gouvernement mauritanien par huit titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (MRT 1/2016) le 2 août 2016.

les condamnations ont été motivées par des considérations politiques et qu'elles ciblaient les activités antiesclavagistes du groupe. Le Rapporteur spécial se déclare particulièrement préoccupé par le fait que ces arrestations ont eu lieu peu de temps après sa visite en Mauritanie, en mai 2016, et qu'il pourrait s'agir en partie de représailles suite à la coopération du groupe avec lui lors de sa visite. Le procès des membres de l'IRA-Mauritanie aurait été entaché d'irrégularités et n'aurait pas respecté les normes internationales⁶⁷. Le 18 août 2016, le tribunal correctionnel de Nouakchott-Ouest a condamné les 13 militants à des peines allant de trois à quinze ans d'emprisonnement, et ce, malgré des preuves qui auraient été insuffisantes, et a rejeté les allégations crédibles de torture. En appel, l'affaire a été renvoyée hors de Nouakchott, devant la Cour d'appel de Nouadhibou, et les 13 militants auraient été transférés dans une prison à Zouérate, à plus de 700 kilomètres de Nouakchott. Dix des 13 militants dont la condamnation a été confirmée en appel ont ensuite été transférés dans une prison à Bir Moghreïn, un lieu encore plus isolé, à plus de 1 200 kilomètres de Nouakchott où ils n'ont accès ni à des avocats ni à des services médicaux, et où ils ne peuvent pas contacter leur famille. On ne peut voir dans ces mesures qu'une tentative d'isoler complètement les militants et de les faire taire.

67. Avant et pendant sa visite, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec les représentants d'au moins 50 organisations non gouvernementales mauritaniennes. Néanmoins, une fois la mission terminée, certaines ONG lui ont vivement reproché d'avoir été sélectif dans son choix d'interlocuteurs. Le Rapporteur spécial souligne que tous les grands groupes ont été invités à s'entretenir avec lui, et qu'il a reçu les contributions de personnes de tous horizons. Les représentants de plusieurs ONG l'ont par la suite rencontré à Genève, et ont souligné leur opposition à toutes ses recommandations jugées critiques à l'égard de la politique du Gouvernement.

68. Pour le Gouvernement et les ONG qu'il soutient, le véritable défi est de comprendre qu'une société civile dynamique et diversifiée encourage une participation populaire significative, favorise des contributions constructives aux processus d'élaboration des politiques, réduit le risque de marginalisation et constitue un élément essentiel de la démocratie.

E. Coordination des donateurs

69. Les programmes de développement social du Gouvernement sont trop souvent ponctuels et destinés à récompenser les puissants groupes d'intérêts plutôt qu'à répondre aux besoins. Les donateurs internationaux jouent certes un rôle clef, mais ils n'ont que peu encouragé le Gouvernement à élaborer des politiques davantage fondées sur des principes et plus systématiques, et ont peu favorisé la promotion d'une coordination permettant de renforcer considérablement leurs effets conjugués.

VII. Conclusion et recommandations

70. Outre les recommandations sur le programme de transfert en espèces mentionnées à la fin de son rapport de mission, le Rapporteur spécial adresse à la Mauritanie les recommandations spécifiques suivantes, en mettant l'accent sur certains des problèmes et des éléments les plus importants du cadre de la lutte contre la pauvreté en Mauritanie.

71. En ce qui concerne la Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée, le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

a) Afin d'être réellement pertinente, la stratégie doit se fonder sur un compte-rendu réaliste de la situation actuelle, contenir des objectifs raisonnables et mesurables, et indiquer précisément qui mettra en œuvre les politiques et de quelle manière ;

⁶⁷ Ibid. Voir aussi :

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20699&LangID=E>.

b) Les objectifs qui ne tiennent pas compte des variations considérables des enjeux auxquels sont confrontés les différents groupes ethniques ne feront que masquer les problèmes réels et nuiront aux politiques ciblées que le Gouvernement s'est engagé à élaborer. Ce but ne peut être atteint que sur la base des données de recensement qui reconnaissent l'appartenance ethnique ;

c) Le Gouvernement devrait reconnaître l'étendue de ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme ; reconnaître certains droits économiques et sociaux spécifiques ; définir des dispositifs institutionnels pour promouvoir ces derniers ; et mettre en place un mécanisme de suivi. La stratégie devrait notamment inclure une composante eau fondée sur les obligations du Gouvernement en ce qui concerne le droit à l'eau, et comportant des objectifs précis, mesurables et réalistes permettant de demander des comptes au Gouvernement ;

d) Cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et authentiques avec un large éventail de représentants de la société civile. À cet effet :

- i) Des projets de propositions pertinents devraient être publiés dans les journaux et sur des sites Web ;
- ii) La société civile devrait disposer de suffisamment de temps pour répondre aux propositions par écrit ;
- iii) Des audiences publiques devraient être organisées ;
- iv) La version finale de la stratégie devrait indiquer la façon dont les contributions de la société civile ont été prises en compte ;
- e) Le Gouvernement devrait préciser que la protection sociale est un élément clef de la stratégie de lutte contre la pauvreté, dans la lignée de la stratégie nationale de protection sociale de 2013.

72. Afin de remédier aux problèmes posés par l'absence de sécurité foncière, le Gouvernement devrait au moins prendre les mesures suivantes :

a) Organiser un dialogue national sur les questions foncières qui donnerait à toutes les communautés et personnes touchées une véritable possibilité d'exprimer leurs préoccupations et de proposer des solutions quant à l'absence de sécurité foncière, notamment en ce qui concerne les problèmes de confiscation et d'expulsion et les conséquences du passif humanitaire ;

b) Organiser, en coopération avec un large éventail d'organisations de la société civile, une campagne d'information pour garantir que toutes les populations touchées sont au fait des règles et procédures de base de la loi foncière de 1983 (ordonnance 83-127) et des décrets connexes, et veiller à ce que les moyens de communication utilisés permettent à toutes les communautés et individus touchés d'accéder aux informations pertinentes et de les comprendre ;

c) Procéder à une importante révision du cadre juridique du régime de propriété foncière, sur la base de consultations approfondies avec les communautés et individus touchés.

73. La conformité de la Commission nationale des droits de l'homme aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris) devrait être réévaluée d'urgence par l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme afin que le manque d'indépendance de la Commission et sa contribution minimale à la promotion du respect des droits de l'homme soient bien mis en évidence.

74. Il conviendrait d'envisager de créer un groupe d'Amis de la Mauritanie, dans le cadre duquel les principaux donateurs pourraient débattre des priorités avant leurs réunions régulières avec le Gouvernement.