

MDG:IF

MDG ACHIEVEMENT FUND

Programme de prévention des conflits et de renforcement de la cohésion sociale en Mauritanie

Effets UNDAF :

- D'ici 2010, la situation économique et sociale de la Mauritanie est améliorée à travers le renforcement de la bonne gouvernance, de la démocratie et de l'Etat de droit.
- D'ici 2010, l'accès des pauvres et vulnérables à des emplois et revenus décents est amélioré sur la base d'une croissance inclusive et non discriminatoire.

Effets attendus du Programme conjoint :

Effet 1. La cohésion sociale est renforcée par la promotion des droits des populations marginalisées et la mise en place de mécanismes participatifs de règlement des conflits

Effet 2. La culture démocratique est promue et contribue à la prévention des conflits

Titre du programme : Prévention des conflits et renforcement de la cohésion sociale en Mauritanie

Durée du programme : 36 mois

Options de gestion des fonds: gestion canalisée

Agent de gestion ou d'administration : PNUD

Budget estimatif total du programme: 5 000 000 \$

ONUDC	408 740 \$
UNDP	2 777 610 \$
UNFPA	1 005 800 \$
UNICEF	807 850 \$

Donateur : Espagne / Fonds pour la réalisation des OMD

Pour le Système des Nations Unies en Mauritanie

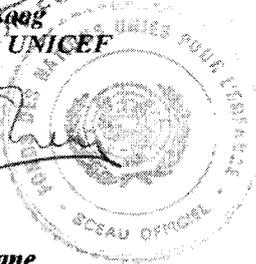
Madame Maria Do Valle Ribeiro
Coordonnatrice Résidente

[Signature]

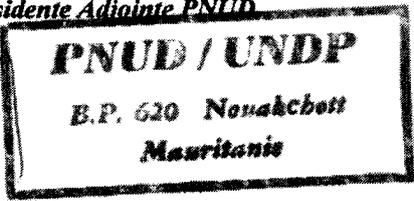

Madame Diene Kella
Représentante Résidente UNFPA

[Signature]


Monsieur Christian Staag
Représentant Résident UNICEF

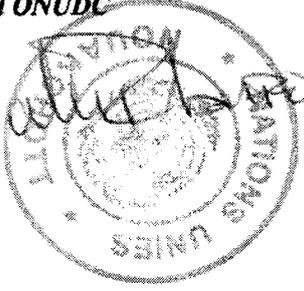
[Signature]


Madame Narjess Saidane
Représentante Résidente Adjointe PNUD

[Signature]


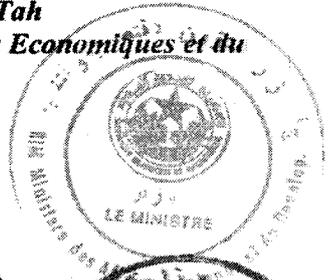
PNUD / UNDP
B.P. 620 Nouakchott
Mauritanie

Monsieur Antonio Mazzitelli
Représentant Régional ONUDC

[Signature]


Pour les partenaires mauritaniens

Monsieur Sidi Ould Tah
Ministre des Affaires Economiques et du Développement

[Signature]


Monsieur Amadou Tidjane Bortom
Ministre de la Justice

[Signature]


Monsieur Mohamed Ould R. Zeizim
Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation

[Signature]


Madame Mariem Boubou Sy
Ministre des Affaires Sociales de l'Enfance et de la Famille

[Signature]


Monsieur Sidi Ould Samba
Ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports

[Signature]


Monsieur Mohamed Lemine Ould Bude
Commissaire aux Droits de l'Homme, à l'Action Humanitaire et aux Relations avec la Société Civile

[Signature]


Monsieur Sidi Ould Hamody
Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme

[Signature]

I. Résumé

Le présent programme a pour objectif de prévenir les risques de tensions, à travers la promotion de la cohésion sociale et de la citoyenneté, le développement de politiques de répartition équitable des ressources, la mise en place de mécanismes de règlement, l'amélioration des revenus des bénéficiaires et le renforcement des capacités des acteurs dans le domaine de la prévention et de la gestion des conflits.

Il résulte d'une analyse partagée des risques et potentiels de conflits, entre le Gouvernement mauritanien, le système des Nations Unies et les acteurs de la société civile. Sa mise en œuvre permettra d'appuyer l'élaboration de stratégies nationales de prévention des discriminations et d'insertion des groupes vulnérables.

Il concourt aux priorités nationales en matière de lutte contre la pauvreté, de promotion des droits de l'Homme et de consolidation de l'Etat de droit, telles que formulées dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, notamment en son axe IV, relatif à la bonne gouvernance. Le programme permettra également au pays de mieux répondre aux exigences des conventions internationales, en particulier celles relatives à la protection des droits de l'Homme (non-discrimination, éradication de l'esclavage) et aux recommandations des organes de suivi.

Le programme sera focalisé sur le renforcement de l'unité nationale et du dialogue, eu égard à leur impact décisif sur la consolidation de la paix. A travers la mise en place de cadres de concertation et de mécanismes de gestion des conflits, aux niveaux national et local, il vise à stimuler un changement des mentalités, contribuant au développement de la confiance dans l'Etat, garant de la construction nationale, au-delà des groupes d'appartenance primaire (ethnies, tribus, clans...).

Il cible les groupes vulnérables, en particulier ceux des anciens esclaves et des réfugiés, de retour du Sénégal et du Mali. Il permettra de toucher, de manière indirecte, environ 32 000 personnes, habitant les villages d'anciens esclaves (adwaba) du sud-est et les sites d'accueil des réfugiés, tout au long de la frontière méridionale du pays.

Le programme est financé par le fonds espagnol pour la réalisation des OMD, dans le cadre de la fenêtre thématique relative à la prévention des conflits. Il sera mis en œuvre par quatre agences du système des Nations Unies (PNUD, UNFPA, UNICEF et ONUDC), en collaboration avec le Département ministériel chargé des droits de l'Homme - qui lors de l'élaboration et de la signature du document de programme est le Commissariat aux droits de l'homme, à l'action humanitaire et aux relations avec la société civile - et l'ensemble des partenaires nationaux concernés, y inclus les organisations de la société civile, notamment celles de défense des droits de l'Homme.

La mise en œuvre du programme se fera en complémentarité avec les autres partenaires intervenant dans le domaine, en particulier (i) la Commission Européenne, pour le secteur de la justice ; (ii) le HCR pour les questions liées au retour des réfugiés ; (iii) le PAM et la FAO, pour les activités génératrices de revenus et l'accès aux ressources et (iv) le *NDI*, pour le plaidoyer en faveur du règlement définitif et consensuel du passif humanitaire et la médiation sociale.

II. Analyse de la situation

1. Le contexte général :

La Mauritanie a connu une transition démocratique, sanctionnée par l'organisation de scrutins transparents, ayant permis la désignation d'institutions représentatives. Toutefois, à la suite d'une crise institutionnelle l'opposant à la majorité parlementaire, un changement extraconstitutionnel du pouvoir s'est produit, plongeant le pays dans une impasse politique et rappelant la précarité des avancées démocratiques.

Au plan structurel, le pays a connu une mutation rapide, passant d'un mode de vie prédominant fondé sur la tradition, le nomadisme et la tribu, à un Etat moderne, basé sur la citoyenneté. Cette évolution s'est traduite par une déstructuration du tissu social, même si le facteur ethnique et tribal se révèle encore prépondérant, au détriment du sentiment d'appartenance nationale. Les groupes d'appartenance primaires concurrencent les institutions dans leur fonction de socialisation et servent, parfois, de protection contre la loi. Malgré leur fonction de solidarité sociale, les tribus sapent l'action de l'Etat et affaiblissant la cohésion nationale.

Cette situation est favorisée par la faiblesse des espaces d'intégration nationale. L'Ecole n'est plus ce creuset fédérateur qui contribue à façonner l'identité nationale, au-delà de la diversité ethnique et tribale, mais contribue, à travers un système d'enseignement différencié, à approfondir les germes de division. Par ailleurs, la plupart des partis politiques, de formation récente, sont encore trop faibles et personnalisés pour incarner des projets de société crédibles. Enfin, les acteurs de la société civile ne parviennent pas, faute de capacités et de professionnalisme, à mobiliser les populations et à développer la citoyenneté.

Au plan social, la société mauritanienne reste, dans son ensemble, marquée par des discriminations ancrées dans les traditions culturelles et les mentalités (esclavage traditionnel, système de castes, discrimination à l'égard des femmes...). La lecture des données socioéconomiques disponibles permet de déduire une certaine juxtaposition de la carte de la marginalisation socioéconomique et celle de la domination traditionnelle, avec une forte corrélation entre le statut social à la naissance et le niveau de pauvreté.

De manière spécifique, le pays souffre encore de survivances de l'esclavage, en dépit de son abolition à plusieurs reprises et de la volonté affichée du gouvernement d'en finir avec ses séquelles. Héritage d'une société de castes inégalitaire, ce phénomène survit, sous des formes diverses¹, du fait de l'incapacité à mettre en œuvre les mesures appropriées² pour mettre un terme à ses manifestations, notamment les plus insidieuses. Dans ce cadre, le problème majeur est celui de l'insertion économique des anciens esclaves, victimes des effets conjugués de la pauvreté et de l'analphabétisme, et qui restent, dans une large mesure, en marge du développement. Les femmes sont particulièrement victimes de ce phénomène, puisqu'elles représentent entre 60 et 65 % des populations, à l'intérieur du pays, en raison de l'exode rural.

¹ Les conditions socioéconomiques variant d'une zone à une autre, les pratiques esclavagistes et assimilées les plus fréquemment observées sont le travail non salarié, la privation d'héritage et de la propriété, les corvées domestiques, le métayage, le paiement de redevances, les rapports de salariat prévalant, surtout, en milieu urbain.

² La réforme foncière de 1983, qui aurait dû faciliter l'émancipation des descendants d'esclaves, ne leur a pas véritablement permis d'accéder à la propriété et d'acquérir leur autonomie, au plan économique. Cette situation génère une accumulation de frustrations, de nature, si elle ne sont traitées, à constituer autant de germes d'instabilité sociale.

Par ailleurs, la Mauritanie a connu, en 1989/1991, de graves problèmes de coexistence ethnique, à la faveur d'un différend frontalier avec le Sénégal. Celui-ci s'était traduit par des expulsions réciproques de ressortissants, au nombre desquels de nombreux Mauritanien, renvoyés de leur propre pays. Cette crise s'est prolongée, en Mauritanie, par des purges au sein de l'administration et de l'appareil de sécurité. Des centaines de militaires négro-africains ont ainsi été, vraisemblablement, victimes d'exécutions extrajudiciaires. Cette situation pèse encore lourd sur l'unité nationale, même si les autorités ont entamé, depuis 2008, le retour des nationaux réfugiés au Sénégal et au Mali et entamé le règlement des autres dimensions du 'passif humanitaire'. Cependant, le rapatriement des réfugiés s'accompagne d'une résurgence des problèmes d'accès aux ressources, notamment foncières. Là encore, les femmes sont particulièrement touchées, puisqu'elles représentent, avec les enfants, la grande majorité des personnes rapatriées.

De manière générale, les allégations de discriminations et de répartition inéquitable des ressources constituent un terreau fertile à l'apparition de contestations sociopolitiques. S'y ajoute, de plus en plus, une dimension sécuritaire, le pays ayant connu plusieurs attaques, revendiquées par des groupes affiliés à des mouvances radicales. Conjugée à la pauvreté³, à la faillite du système éducatif, au chômage⁴ et à la mutation rapide de la société, la tentation de la violence est susceptible d'exercer une forte attraction sur une jeunesse désorientée et dépourvue de perspectives.

2. Recommandations des organes de suivi des droits de l'Homme :

La Mauritanie a ratifié les principaux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, et a eu à faire l'objet, dans le cadre du dialogue avec les organes de suivi des traités, de nombreuses recommandations, y compris de la part du Comité pour l'élimination des discriminations (CERD), à la suite de l'examen, lors de la 65^{ème} session, en 2004, du rapport national initial. Le CERD avait alors fait une somme d'observations et de recommandations, pouvant être résumées ainsi qu'il suit :

- Seul le Code du travail contient une définition de la discrimination raciale se rapprochant de celle de la Convention. L'Etat partie devrait insérer dans son droit interne une définition applicable dans tous les domaines de la vie sociale, y compris la discrimination fondée sur l'ascendance.
- La législation de l'Etat partie ne vise pas expressément la discrimination raciale ou ethnique. Le Comité recommande de la compléter en ce sens, en prévoyant une circonstance aggravante générale, tenant à la motivation raciste des infractions.
- Des allégations font état d'une faible participation des Maures Noirs (*hratines*) et des Négro-africains dans l'armée, la police, l'administration, le gouvernement et autres institutions publiques. L'Etat partie devra assurer une représentation effective des diverses composantes de la population dans les institutions et le droit égal de tous d'accéder aux fonctions publiques.
- Les vestiges du système des castes perdurent en Mauritanie et des informations font état de la persistance de pratiques esclavagistes, constitutives de discriminations graves fondées sur l'ascendance. Le Comité suggère qu'une étude détaillée sur cette question soit incluse dans le prochain rapport. Il recommande de mettre sur pied, en coopération avec les ONG et les chefs religieux, une vaste campagne d'information et de sensibilisation de l'opinion pour mettre un terme aux pratiques esclavagistes. L'Etat devrait s'assurer que les auteurs de telles pratiques, déjà interdites par la loi, seront systématiquement poursuivis devant les tribunaux.
- Les mesures concrètes visant spécifiquement à lutter contre les pratiques esclavagistes demeurent insuffisantes. D'autres actions ciblant spécifiquement les populations concernées doivent être

³ En 2004, 46,7% de la population vivait avec moins de 1 dollar/jour.

⁴ Estimé à 32,5% en 2004.

adoptées. L'Etat partie devrait mener une étude, en coopération avec la société civile, afin de déterminer la situation économique et sociale des descendants d'esclaves, notamment le nombre de ceux qui ont accédé à la propriété foncière.

- Des renseignements indiquent que de nombreux réfugiés rentrés en Mauritanie n'ont pas retrouvé leurs biens et leur emploi. Le Comité recommande d'adopter des mesures concrètes pour favoriser le retour des réfugiés, de même que leur réintégration pleine et entière.
- Aucun cas de discrimination raciale n'a été traité par les tribunaux nationaux et les possibilités offertes aux victimes pour obtenir réparation seraient insuffisantes. Le Comité recommande à l'Etat de procéder à une enquête indépendante et impartiale lorsque des allégations de discrimination et de pratiques esclavagistes sont portées à sa connaissance. Celui-ci devrait informer les victimes de l'ensemble des voies de recours, faciliter leur accès à la justice, garantir leur droit à une réparation juste et adéquate, et donner une large publicité aux lois pertinentes.
- Absence d'informations relatives à la formation des juges, avocats et forces de l'ordre, en matière de lutte contre les discriminations, y compris celles fondées sur l'ascendance, et la lutte contre les vestiges de l'esclavage. Le Comité recommande d'adopter une stratégie spécifique à ce sujet.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial sur les forces contemporaines de racisme et de discrimination, à l'issue de la visite de travail effectuée en Mauritanie, en mars 2008, a formulé les observations et recommandations préliminaires suivantes :

- Importance de l'adoption d'une double stratégie, politique, juridique et institutionnelle, d'une part, et culturelle et éthique, d'autre part, pour combattre les manifestations de discrimination de nature ethnique et raciale qui ont traversé en profondeur la société mauritanienne.
- Pour mettre en exergue la centralité du multiculturalisme de la société et conforter la dynamique démocratique en cours, la Constitution pourrait être amendée sur deux points : l'affirmation que la société mauritanienne est fondée sur un multiculturalisme démocratique, égalitaire et interactif, et l'identification des principales composantes ethniques ou communautés de la société.
- La profondeur historique et culturelle des discriminations devrait faire l'objet d'un bilan national. Dans ce sens, il est préconisé la constitution, sous l'impulsion du Gouvernement, d'une Commission *ad hoc* indépendante, constituée sur le principe de la participation démocratique de tous les courants politiques, des communautés concernées, des leaders religieux et spirituels traditionnels et des acteurs de la société civile. Cette commission aurait pour mandat l'élaboration d'un livre blanc sur l'état, les causes profondes, les manifestations et les conséquences des discriminations qui ont marqué l'histoire de la société et l'élaboration d'un Programme national d'action contre toutes les formes de discrimination, qui devrait contribuer à redresser les conséquences des injustices et des discriminations et devrait intégrer, à court terme, le principe de la discrimination positive. Cette commission *ad hoc* devrait traiter les principales questions qui, dans la société mauritanienne, sont à l'origine des discriminations, notamment la problématique de l'esclavage et des castes et les pratiques politiques qui, dans les dernières années, ont instrumentalisé le facteur ethnique à des fins politiques et élargi le clivage entre les différentes communautés.
- Sur le plan institutionnel, dans le cadre de la dynamique démocratique en cours, le combat contre toutes les formes de discrimination devrait se traduire par l'adoption d'une loi établissant une Commission nationale indépendante permanente pour la promotion des droits de l'homme et la lutte contre les discriminations et la promotion d'un multiculturalisme démocratique, égalitaire et interactif dont la structure, la composition et les moyens pourraient être définis par la Commission *ad hoc*.

- Adoption d'une stratégie culturelle et éthique visant à l'éradication, à long terme, en profondeur et dans la durée, des sources profondes culturelles et traditionnelles de la culture et de la mentalité discriminatoires, et la construction du vivre ensemble, par l'éducation, la culture et la communication. Une attention particulière devrait être accordée à l'élaboration d'un programme national d'éducation, par l'écriture et l'enseignement de l'histoire. Dans cette stratégie, le travail de mémoire collectif pour éviter des mémoires communautaires antagonistes, notamment sur la question du « passif humanitaire », devrait être basé sur le triptyque vérité - justice et réparation - réconciliation.