



Note politique sur l'intégration des questions Pauvreté & Environnement dans le secteur de l'Agriculture



Les Enjeux

La Mauritanie fait face à une insécurité alimentaire et nutritionnelle structurelle et récurrente. L'enquête de sécurité alimentaire des ménages (PAM, 2013) a montré que le taux d'insécurité alimentaire des ménages au niveau national reste élevé. En janvier 2013, 560 000 personnes (contre 428.000 en 2011), dont près de 340 000 en milieu rural, souffraient d'insécurité alimentaire. Le potentiel et les moyens de production limités ne permettent pas d'atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire.

Au plan national, le déficit céréalier est lui aussi structurel : la production du pays n'assure pas l'ensemble des besoins alimentaires, ne couvrant que moins de 38% pour les meilleures années. Plus de 60% de ces besoins sont donc couverts principalement par les importations commerciales (internationales et transfrontalières), mais également par l'aide internationale. L'extrême vulnérabilité des populations mauritaniennes ne peut plus être traitée seulement par des logiques d'urgence, notamment à travers les distributions alimentaires.

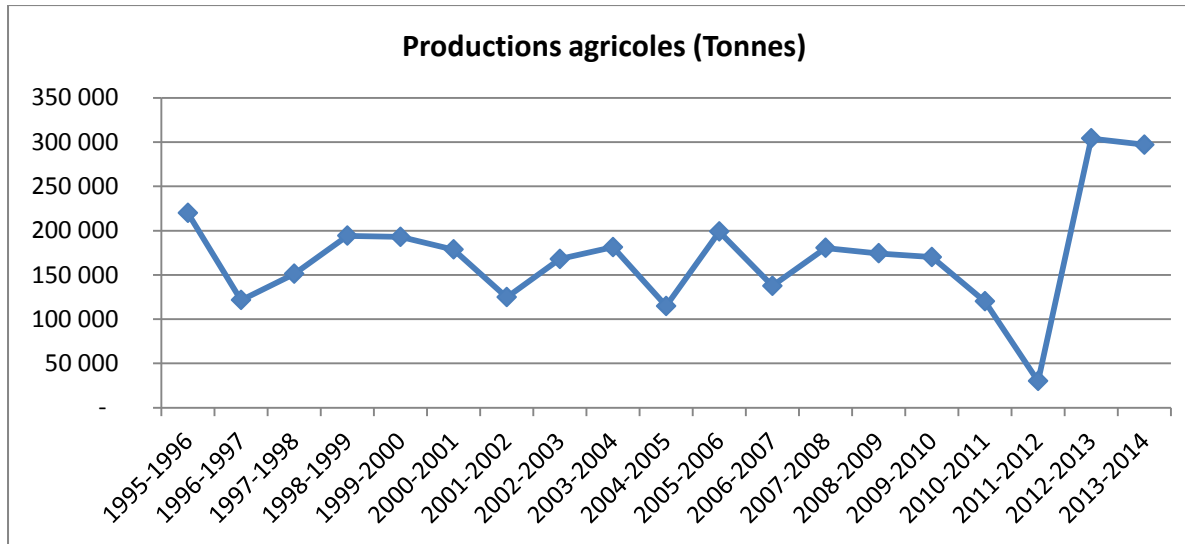
L'analyse de l'évolution de la pauvreté montre que celle-ci demeure profondément ancrée dans le milieu rural. En 2008, le milieu rural contribuait à hauteur de 77,7% (2,9 points de plus qu'en 2004) à la pauvreté nationale et près de 60 % des ruraux (hausse de 0,4 point par rapport à 2004) vivaient en deçà du seuil de pauvreté, alors que ce taux n'était que de 20,8% pour les urbains.

Pourtant le pays, malgré une majeure partie désertique, dispose de potentialités agricoles suffisantes, évaluées à 502 000 ha de terres cultivables. Une grande part de ce potentiel (70%) est constitué de terres exploitables en système de production traditionnel (Diéri, Basfonds et Walo) qui dépendent fortement de la pluviométrie, de l'écoulement hydrique et donc de la qualité des infrastructures hydrauliques. L'agriculture irriguée, basée sur un potentiel d'environ 135.000 ha (Céréales, Fruits et Légumes, etc.), soit 26% de la SAU, possède un fort potentiel d'intensification. L'agriculture est fortement soumise aux aléas climatiques particulièrement l'agriculture pluviale. Sur la période 1983-2012, les mises en valeur dans ce système ont varié entre un minimum de 30.000 ha (1983) et un maximum



de 264.000 ha (2010-2011). Ils ont atteints 294.000 ha pour la saison 2012-2013. Les performances réalisées en 2012 et en 2013 ont

permis de réaliser une forte baisse des prix des céréales (environ 16%, GIEWS/FAO, 2014) au niveau du marché de Nouakchott.



Le système bioclimatique mauritanien est caractérisé par une diversité de systèmes agricoles à travers une zone aride, une zone sahélienne, une zone maritime et une zone de vallée du fleuve Sénégal. Ces zones offrent des potentialités intéressantes de développement des productions végétales sous conditions pluviales, oasiennes et irriguées. Cependant, les activités agricoles, notamment dans la zone pluviale, demeurent vulnérables et fortement dépendantes des aléas climatiques. Le système de culture irriguée, malgré l'importance de ses potentialités, ne répond pas encore significativement aux attentes des populations et des terres restent inexploitées dans une proportion importante.

Pour son approvisionnement en produits alimentaires de base, le pays reste fortement dépendant des importations de céréales et des aléas climatiques. Cette dépendance le rend fragile aux chocs liés aux variations des prix des denrées alimentaires sur le marché international. Les prix sont en augmentation continue depuis plus de dix ans. Dans ce

contexte, la question de la sécurité alimentaire devient un enjeu stratégique prioritaire et un important facteur de stabilité sociale, politique et budgétaire.

Par ailleurs, les facteurs de production ne sont pas encore maîtrisés et les industries de transformation sont quasi-inexistantes dans ce secteur. L'agriculture, qui possède un potentiel important en termes de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, ne constitue pas jusqu'à présent un levier de croissance économique inclusive important, ce qui explique que la pauvreté soit encore largement répandue en milieu rural.

Sur le plan institutionnel et de gouvernance du secteur, la récente revue institutionnelle menée récemment par le Ministère du Développement Rural avec l'appui de l'Union Européenne (UE, 2014) relève de nombreux chevauchements dans les missions, notamment avec le CSA et l'Agence Tadamoun, et note que le secteur agricole repose sur un système décisionnel



diffus avec des données éparses, contradictoires et de fiabilité perfectible.

Le financement du secteur rural est pris en charge par l'Etat, ses partenaires au développement et le secteur privé. Le crédit au secteur a été confié, dans un premier temps à des banques publiques de développement puis, à partir de 1992, à l'UNCACEM pour l'essentiel des montants en jeux. Aujourd'hui, un nouveau dispositif de financement se met en place sous l'égide de la CDD. Cette dernière dispose de nombreux atouts, notamment en termes de management et de mobilisation des ressources, mais elle prend le risque d'intervenir sur un secteur dont la rentabilité est handicapée par certaines contraintes majeures qu'il faudra d'abord lever.

Les stratégies mises en œuvre

La stratégie de développement du secteur rural (SDSR, 2013-2025) est le document principal d'orientation politique des secteurs de l'agriculture et de l'élevage en Mauritanie. Son élaboration découle des enseignements tirés de la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le CSLP III (2011-2015) s'est fixé pour objectif majeur de lutter contre l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité de la croissance économique face aux chocs extérieurs. Le CSLP promeut la diversification du système productif et ambitionne de traduire les engagements politiques du Gouvernement par des réformes à impacts rapides sur les dysfonctionnements des institutions publiques et sur le manque de compétitivité du secteur privé.

Il est à espérer que cette nouvelle SDSR sera effectivement mise en œuvre et échapper ainsi

au sort des anciennes stratégies et politiques de développement du secteur, élaborées depuis 1998 et jamais mises en œuvre. Pour éviter un tel écueil et rendre opérationnelle la SDSR, le gouvernement a mis en place un Programme National de Développement de l'Élevage et de l'Agriculture (PNDEA).

La SDSR s'articule, pour le secteur de l'agriculture, autour des axes stratégiques suivants :

- L'amélioration de l'environnement juridique et institutionnel
- Le développement de l'approche filières ;
- La dynamisation de la recherche agricole ;
- La formation professionnelle et l'emploi ;
- Le développement du conseil de gestion aux exploitations agricoles ;
- La gestion rationnelle et participative des ressources naturelles pour un développement durable des filières végétales ;
- Le développement des infrastructures (aménagement et enclavement des zones de production) ;
- La promotion du mécanisme de crédit ;
- L'appui à la commercialisation dans les filières agricoles.

La SDSR affiche clairement son ambition d'intégrer la dimension environnementale dans le processus d'élaboration de la SDSR dans le but de garantir une gestion optimale des ressources et d'assurer un développement durable du secteur de l'agriculture.

Il est à noter que cette SDSR a été élaborée dans l'esprit d'intégration de l'agriculture et de l'élevage dans un cadre institutionnel commun. La séparation de ces deux secteurs, décidée récemment par le Gouvernement qui a abouti à la création de deux ministères



distincts n'a jamais été une recommandation de la SDSR.

La Mauritanie dispose aussi, depuis 2012, d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA), actuellement mise en œuvre, et dont les principaux axes stratégiques sont : (i) la promotion de l'économie rurale et périurbaine adaptée au changement climatique ; (ii) l'amélioration des circuits commerciaux ; (iii) l'amélioration durable de l'accès des groupes vulnérables à l'alimentation saine et équilibrée ; (iv) le renforcement de la prévention et de la gestion des crises alimentaires ; (v) la promotion de la bonne gouvernance de la sécurité alimentaire dans un contexte de décentralisation et de développement local.

Toutes ces stratégies mettent l'accent sur le potentiel considérable du secteur de l'agriculture en termes de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire. Elles soulignent aussi la nécessité de relever les défis dans certains secteurs et thématiques étroitement liés à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, à savoir : le renforcement du système de production animale, gestion durable de l'eau, mise en place d'une politique commune de stabilisation des prix alimentaires, ...

La SDSR met en exergue la nécessité d'une part, de mettre en œuvre des approches intégrées de gestion des ressources naturelles (eau, sol, couvert végétal...) pour soutenir les productions végétales, et, d'autre part, de renforcer la résilience des systèmes productifs et des populations vulnérables aux changements climatiques. Elle place la maîtrise des facteurs de production (primaire et de transformation/développement industriel) au cœur des orientations, avec notamment : l'économie de l'eau, l'accès à une énergie

propre et durable, les transferts de technologies, le renforcement de capacités des producteurs.

Enfin, il faut signaler que la mise en œuvre efficace de la SDSR dépassera largement le périmètre institutionnel des ministères de l'agriculture et de l'élevage. Des complémentarités sectorielles, des synergies cohérentes et une véritable solidarité gouvernementale devront voir le jour pour permettre l'intégration totale de l'ensemble des dimensions prises en compte par la SDSR (eau, environnement, décentralisation, énergie, finances, recherches scientifiques, santé...).

Par rapport aux questions environnementales, la SDSR intègre les questions de financement durable des ressources naturelles, avec notamment la possibilité d'explorer des financements innovants tels que le marché Carbone. Elle précise que l'usage des ressources naturelles dans les activités agro-sylvo-pastorales sera suivi et évalué afin, notamment, de capitaliser les acquis et d'en assurer un usage optimal et durable. Dans ce cadre, la mise en œuvre engagera la responsabilisation des acteurs à la base et notamment des communautés locales.

Dans le cadre des mesures d'adaptation/atténuation du changement climatique dans le secteur de l'agriculture, elle recommande : i) l'amélioration des techniques culturales en zone pluviale et l'introduction de nouvelles variétés céréalières résistantes à la sécheresse et à haut rendement, ii) la promotion de techniques d'irrigation économes en eau en zone oasienne (expériences pilotes du goutte à goutte) ; et iii) la formation et information des producteurs et des vulgarisateurs sur les enjeux.



Enfin, deux mesures importantes peuvent être relevées dans la SDSR. Il s'agit d'une part, du lancement d'études de gestion optimisée des ressources naturelles pour tout projet d'investissement dans le secteur agricole, pour une cartographie globale et une connaissance précise de l'états de ces ressources, et, d'autre part, de l'intégration systématique des études d'impact environnementale, aux cahiers des charges des marchés publics et privés.

Les principaux enseignements et conclusions

Après plus de trois décennies de négligence, où l'agriculture, malgré les investissements colossaux qui y ont été consentis, n'a jamais pu être mise au service du développement (contribution constante mais très faible au PIB), les nouvelles orientations semblent avoir intégrées l'importance de ce secteur pour la croissance économique, la sécurité alimentaire, les moyens d'existence et l'environnement durable de la Mauritanie. En effet, c'est à partir de 2012, avec les efforts importants consentis par l'Etat, que ce secteur a pu dynamiser l'économie nationale et participer ainsi à la sécurité alimentaire, grâce, notamment, à une mise en valeur record (près de 25% des surfaces irriguées) et des productions agricoles plus importantes en 2012 et en 2013. L'agriculture traditionnelle, à petite échelle, est dorénavant envisagée comme moyen efficace de sortie de la pauvreté. La réussite de ces nouvelles orientations est fondamentale dans un pays où les deux tiers des personnes qui vivent dans la pauvreté appartiennent à des zones rurales et dépendent principalement de l'agriculture. C'est peut-être là la voie pour faire de ce

secteur un véritable levier de croissance inclusive.

Cependant, les perspectives de sécurité alimentaire globale pour le pays demeurent incertaines en raison notamment de la forte dépendance de l'agriculture traditionnelle de la pluviométrie, des contraintes multiples inhérentes à l'agriculture irriguée, du faible niveau de développement des industries de transformation, des effets persistants des crises précédentes, de l'appauvrissement des ménages actifs et du poids des réfugiés maliens dans le Sud-Est du pays. La production de céréales domestiques de la Mauritanie est toujours loin de couvrir les besoins du pays. Le pays dépend fortement des importations de céréales secondaires (mil et sorgho), de ses voisins au Sénégal et au Mali, ainsi que de blé acheté sur le marché international.

L'accroissement de la demande en produits alimentaires, notamment en céréales, ne pourra être totalement satisfait par les importations sans effets négatifs importants sur la balance des paiements.

Par ailleurs, les sous-secteurs de l'élevage et de l'agriculture manquent fortement de synergie dans le cadre d'un développement rural intégré. Intégration qui sera encore plus difficile compte tenu du nouveau schéma institutionnel, adopté il y a plus d'un mois par le Gouvernement, et qui divise le Ministère du Développement Rural en deux Ministères : celui de l'Agriculture et celui de l'Élevage. Cette évolution institutionnelle a totalement ignoré les orientations formulées par la SDSR ainsi que les recommandations de la dernière revue institutionnelle du secteur rural (mars 2014) en matière d'intégration des questions environnementales. De plus, le décret 190-



2014, portant création et organisation du Ministère de l'Agriculture, a totalement omis d'intégrer des aspects importants soulevés par ces documents et relatifs à l'intégration des questions environnementales et aux liens entre pauvreté et environnement.

En dehors du Ministère de l'agriculture, plusieurs entités publiques travaillent dans le secteur agricole, sans la coordination et la cohérence requises, dans un objectif de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et des inégalités. C'est le cas par exemple du CSA et de l'Agence Tadamoun.

Pour appuyer la qualité de la production, il est important de signaler que le secteur agricole ne possède toujours pas une politique de production des semences pouvant lui garantir la qualité requise. Cette activité n'a pu être endossée ni par l'Etat ni par les producteurs. La filière riz souffre encore de cette contrainte. Dans ce domaine, comme dans celui des travaux agricoles en général, le conseil agricole et la recherche font un grand défaut. Ils n'apportent aucune réponse à des questions fondamentales et intimement liées à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement, à savoir : la diversification des cultures, l'intensification culturale ou encore la modernisation des techniques pour une production durable.

Les principaux enjeux environnementaux semblent se situer aujourd'hui autour de la culture irriguée. Le développement de l'agriculture irriguée aurait en effet aggravé les pressions sur l'environnement. Les aménagements hydro-agricoles réalisés à moindre coût et sans respect de normes techniques minimales d'aménagement, d'exploitation et d'entretien (mauvais planage, absence de drainage, gestion inadéquate de l'eau, utilisation accrue d'engrais et de

produits phytosanitaires) ont favorisé la dégradation biologique et chimique des sols (engorgement des sols, salinité et alcalinisation, perte de fertilité, développement des mauvaises herbes) et la contamination des eaux et des sols par les pesticides.

Le différentiel entre la surface utilisée et la surface aménagée (42 180 ha) ne tient pas uniquement aux conditions climatiques. Il provient aussi du niveau avancé de dégradation des conditions d'exploitation. Le choix de l'irrigation par submersion a de plus des répercussions fortes sur l'environnement et donc à terme sur le rendement agricole. En particulier elle accélère la dégradation des sols en raison de l'augmentation de la salinisation, notamment en raison de l'insuffisance du drainage et du mauvais état du réseau d'irrigation. Une étude de la FAO (2009) estimait qu'environ 50% de la superficie équipée pour l'irrigation est devenue inexploitable.

Dans ce cadre, une étude menée par le projet IPE (APE, 2008) a montré que le coût annuel de la dégradation de l'environnement dans le secteur de l'agriculture est évalué à près de 5% du PIB (soit à l'époque près de 25 milliards d'ouguiyas). Ce coût est essentiellement imputable à la dégradation des sols et aux inefficiences liées aux pratiques agricoles.

Les recommandations

Une agriculture moderne, compétitive et durable est l'un des objectifs visés par le gouvernement mauritanien pour faire de ce secteur : (i) un véritable levier d'une croissance verte et inclusive ; (ii) un instrument efficace de sécurité alimentaire ; et (iii) un moyen d'intégration dans les marchés sous régional, régional et international.



Pour concrétiser les espoirs suscités par les résultats des campagnes 2012 et 2013 et faire de ce secteur l'un des moteurs de l'économie, le gouvernement mauritanien devra accentuer ses efforts pour atteindre cet objectif. Une agriculture durable, déjà développée dans certains pays, comme la Tunisie, pourrait être à l'avenir l'un des moteurs de l'économie de la sous-région. Pour cela, elle devra s'appuyer sur un certain nombre d'orientations :

- Optimisation des techniques d'irrigation pour une gestion plus rationnelle de la ressource en eau, particulièrement rare et vulnérable;
- Développement d'une agriculture moderne, compétitive s'appuyant sur une industrie agro-alimentaire propre et performante ;
- Implication forte du secteur privé dans un cadre de partenariat gagnant-gagnant, cohérent et clair, prenant en compte toutes les activités de la filière depuis la production des semences jusqu'à la commercialisation et la transformation industrielle ;
- Appui aux petits exploitants agricoles et aux cultures traditionnelles pour une durabilité de la production, un meilleur choix des filières et une amélioration des rendements ;
- Promotion des industries de transformation propres ;
- Réduction des polluants dans les chaînes de production et d'approvisionnement ;
- Permettre un accès des producteurs locaux aux marchés sous-régional et mondial ;
- Appui aux échanges de techniques réussies et de bonnes pratiques entre les producteurs nationaux et avec les pays de la sous-région (notamment le Maroc, l'Égypte, la Tunisie et le Sénégal) ;
- Améliorer l'accès à l'information ainsi que les interactions entre producteurs et les services techniques, de vulgarisation et scientifiques ;
- Mise en place d'un système performant d'évaluation régulière des contraintes et des besoins alimentaires du pays ;
- Appropriation et vulgarisation des dernières écotechniques agricoles ;
- Mise en cohérence des programmes de sécurité alimentaire et de changements climatiques ;
- Mise en place de cadres réglementaires et institutionnels supplémentaires afin de pallier les insuffisances en matière :
 - o d'intégration de la dimension environnementale dans le cadre d'un développement durable ;
 - o d'optimisation de l'exploitation des ressources et de mise en œuvre d'une politique de conservation des eaux et sols.
 - o d'intégration et de complémentarité sectorielles : eau, élevage, agriculture, développement local, décentralisation, énergie...
 - o d'application des textes : procédures, normes, décrets d'application ;
 - o d'implication effective et cohérente des communes.
- Concertation effective entre le MDR et le Ministère délégué en charge de l'environnement et du développement durable et prise en compte des dispositions du PANE II et de la SNDD ;
- Prise en compte systématique des évaluations environnementales dans tous les programmes, projets et politiques du secteur, notamment les EIE et les EES (évaluation environnementale



- stratégique). Commencer cette activité lors de la mise en œuvre de la SDSR ;
- Intégration des problématiques de protection, de gestion et de valorisation des ressources naturelles dans toutes les phases de préparation des programmes du secteur ;
 - Concevoir et mettre en œuvre un programme de prévention et de gestion des effets des changements climatiques sur les productions agricoles.



Bibliographie

Abdelkader MOHAMED SALECK, 2013.

Croissance et emploi en Mauritanie. Diagnostic sur les ressources naturelles. Banque Africaine de Développement (BAD) et MAED.

APE, 2009. Évaluation économique des coûts et bénéfices de la gestion de l'environnement en Mauritanie : Application aux ressources Hydriques, Pastorales et Halieutiques

CMAP, 2013. Système de financement du secteur rural en Mauritanie : Etat et perspectives

MAED, 2011. Cadre Stratégique de réduction de la pauvreté 2011-2015.

MAED, 2013. Rapport de mise en œuvre du CSLP 3.

Mauritanie, 2012. Stratégie Nationale pour la Sécurité Alimentaire.

MDRE, 2013. Stratégie de développement du secteur rural en Mauritanie.

MEDD, 2005. Stratégie nationale de développement durable – SNDD.

MEDD, 2010. Plan d'Action National pour l'Environnement – PANE 2 (2011-2015)

Mele, G. 2014. Mauritanie : Les richesses naturelles au service d'un avenir durable. Evaluation du capital naturel – Banque mondiale.

ONS, 2008. Profil de pauvreté de la Mauritanie.

PAM, 2013. Enquête sur la sécurité alimentaire en Mauritanie

PNDEA, 2013. Plan national de Développement de l'Élevage et de l'Agriculture en Mauritanie

UE, 2014. Revue institutionnelle du secteur du développement rural en Mauritanie.