



Programme d'appui à l'initiative

ENPAR MÉDITERRANÉE

Programme Européen de Voisinage pour
l'Agriculture et le Développement Rural

Les Bonnes Pratiques Agricoles en Égypte



CIHEAM Montpellier

ENPARD capitalisation

Note de synthèse

Les Bonnes Pratiques Agricoles en Égypte

Introduction

Ce travail est basé sur les résultats de l'atelier national, organisé dans le cadre des activités de l'ESSP II le 6 et 7 décembre 2015, au Ministère de l'agriculture, Le Caire, en Egypte. L'atelier portait sur les bonnes pratiques agricoles, une des thématiques retenues dans le cadre du projet ENPARD.

Cet atelier a réuni une quarantaine de participants, parmi lesquels: les membres du Think Tank égyptien ainsi que des représentants des administrations en charge du développement agricole et rural, des experts et des chercheurs d'instituts de recherche nationaux, des membres d'organisations de producteurs et d'ONG, et des représentants de projets de coopération internationale.

La première séquence de l'atelier était consacrée à trois exposés suivis par des questions et des débats. Le premier exposé introductif a présenté le principe des bonnes pratiques agricoles et l'évolution de sa mise en œuvre dans le cadre des politiques agricoles d'après l'expérience de l'UE, tandis que le second exposé a illustré le processus d'élaboration et de mise en œuvre au niveau territorial à travers un cas concret. Le dernier exposé a donné lieu à la présentation de deux témoignages sur des expériences locales de diffusion de bonnes pratiques agricoles en Egypte. L'objectif de la seconde séquence de l'atelier était de faire débattre les membres du Think Tank, à l'aide d'une grille, pour analyser et contextualiser la question des bonnes pratiques agricoles.

Cette note est une synthèse des débats et des conclusions de cet atelier.

1. La problématique de l'agriculture

L'agriculture et les ressources naturelles en Egypte sont des domaines où les contraintes et les défis sont particulièrement nombreux. Avec une population de 90 millions d'habitants vivant sur 7 % seulement de la superficie totale du pays et dépendant d'une unique ressource en eau, la pression sur la terre et l'eau est une donnée structurelle et représente une contrainte qui ne cesse de se renforcer. Alors qu'elle ne bénéficie que de 3% de l'investissement public, l'agriculture contribue à 14% du PIB, 20% des exportations et occupe 28% de la main d'œuvre. Les structures de production

agricoles sont dominées par les petites et micro exploitations puisque 90% des exploitations ont des surfaces inférieures à 2 ha, ce qui traduit un état de fort morcellement des terres agricoles. S'ajoute à cela, la pression urbaine sur les terres agricoles qui fait disparaître chaque année des surfaces importantes dans la vallée et le delta du Nil, des surfaces très partiellement compensées par les nouvelles terres mises en valeur.

Pour faire face à la croissance de la demande intérieure, le principal objectif des politiques agricoles, depuis cinq décennies, était l'intensification de la production agricole comme moyen pour accroître la production. La disponibilité d'une irrigation permanente et l'utilisation massive des intrants (engrais et pesticides) ont permis d'atteindre aujourd'hui un taux d'intensification de 1,8. Dès le milieu des années 80, dans le cadre de la politique de libéralisation économique et d'ouverture sur le marché international, la promotion des grandes exploitations agricoles modernes et exportatrices, est devenue le second axe des politiques agricoles.

Si globalement, les politiques agricoles ont atteint leurs objectifs, c'est-à-dire une augmentation de la production agricole et des exportations agricoles, la combinaison de ces orientations politiques avec des facteurs structurels (des terres agricoles et des ressources en eau limitées, une majorité de très petites exploitations, un fort morcellement des terres) a produit certains effets négatifs. A ce propos, les principaux constats sont les suivants :

Malgré tous les efforts et projets d'amélioration de l'irrigation, la gestion de l'eau reste problématique. Les périodes de manque d'eau se multiplient, le fort morcellement des terres empêche une gestion optimale et la dégradation du réseau de drainage entraîne la salinisation du sol.

Le manque d'eau conduit à des pratiques dangereuses comme l'utilisation de l'eau de drainage et de l'eau d'assainissement, sans traitement préalable, pour l'irrigation.

La fragilité économique de la très grande majorité des exploitations, étant donné leur petite taille, conduit les agriculteurs à l'utilisation massive des intrants (engrais chimiques et pesticides) afin d'augmenter au maximum les rendements et de minimiser les risques de perte de récolte liés aux maladies.

La forte contamination de l'eau et sa mauvaise qualité chimique et bactériologique est une source de contamination des produits agricoles et constitue un vrai problème de santé publique.

Le manque, voire l'absence, de contrôle sur le marché des intrants produit des crises régulières et provoque la fuite de certains produits subventionnés vers le marché noir, en plus des produits interdits (notamment les pesticides) ou d'origine inconnue qui y sont vendus à une large échelle.

L'accumulation des déchets agricoles ou leur incinération (comme c'est le cas pour la paille du riz) est devenue un vrai problème de santé publique.

C'est dans ce contexte marqué par, d'un côté des impératifs paradoxaux comme l'impératif d'intensifier la production et d'augmenter les exportations tout en préservant et optimisant

l'utilisation des ressources, et d'un autre côté l'existence d'une grande majorité de petites et très petites exploitations, que la question du changement des pratiques agricoles se pose.

2. Les bonnes pratiques agricoles en Egypte

a) *Eléments de contexte*

L'exercice de contextualisation du principe des « bonnes pratiques agricoles » a soulevé la question de la finalité recherchée par leur mise en œuvre, conduisant ainsi à s'interroger sur ce qui est une « bonne pratique ». Deux visions partagent les acteurs du secteur agricole. La première vision, celle portée par les cadres du ministère de l'agriculture et par les représentants des agriculteurs, met l'intérêt financier et économique en priorité. Ainsi l'objectif des bonnes pratiques agricoles serait d'augmenter les revenus des agriculteurs en contribuant (i) à baisser les coûts de production par la diminution de l'utilisation des intrants, (ii) à augmenter la valeur de la production par une meilleure commercialisation et plus d'exportation. Les représentants des ONGs et les chercheurs portent une autre vision qui met la préservation des ressources et de l'environnement en priorité, dans la mesure où la préservation des ressources assure la durabilité y compris la durabilité économique.

Des pratiques agricoles ont été identifiées comme « bonnes » et font plus ou moins l'objet d'actions ou de mesures ponctuelles. A titre d'exemples, le recyclage de la paille de riz, l'agriculture contractuelle, le compostage, et les techniques d'irrigation moins consommatrices d'eau. L'existence d'entreprises privées mandatées pour la certification de l'usage des « bonnes pratiques agricoles » est aussi considérée comme un facteur positif. Néanmoins, l'absence d'autorité publique dans le domaine de la certification est non seulement jugée dangereuse de manière générale, mais prive les petits agriculteurs qui n'ont pas les moyens de faire appel aux entreprises privées d'accéder à ce service.

Au sein du ministère de l'agriculture, le département de la vulgarisation est seul responsable des mesures qui relèvent des bonnes pratiques agricoles. Les faibles moyens dont il dispose, les problèmes de coordination, ou de non coordination, avec les autres structures qui devraient normalement être impliquées comme les centres de recherche ou le ministère de l'environnement, limitent fortement ses possibilités d'actions.

Si l'intérêt porté aux bonnes pratiques agricoles demeure limité, cela s'explique en partie par le très faible pouvoir des consommateurs. La responsabilité de la société civile et son rôle dans l'orientation de l'offre ne sont plus à démontrer. Or, les agriculteurs produisent sans vraiment tenir compte des besoins du marché par manque d'informations et de liens avec ce dernier, et les consommateurs ne sont pas organisés et ne possèdent aucun moyen de pression. En revanche, les grandes exploitations, dont la production est destinée principalement à l'exportation, cherchent à se conformer aux exigences des consommateurs étrangers et aux lois des pays importateurs. Les grandes exploitations, possédant les moyens financiers et techniques, s'engagent plus dans la démarche des bonnes

pratiques et obtiennent la certification GAP (Good Agricultural Practice) auprès des entreprises privées.

b) Pas d'orientation stratégique, mais des expériences locales

Il ressort des débats deux principaux constats. Le premier est qu'il n'existe pas une politique nationale (formulée avec des objectifs, des moyens, etc.) de bonnes pratiques agricoles. Même si la stratégie de développement agricole 2030 mentionne la question des bonnes pratiques agricoles, elle n'en fait pas un axe spécifique bien identifié. En revanche, le second constat montre l'existence de plusieurs expériences menées par le ministère de l'agriculture, ou par des ONGS à l'échelle de quelques villages, ou bien dans le cadre de projets de coopération internationale.

Le Ministère de l'agriculture : l'action menée par le ministère pour proposer une alternative à l'incinération de la paille du riz est exemplaire. Il s'agit de la mise en place d'un système de collecte de la paille du riz chez les petits agriculteurs en contrepartie d'un paiement pour la transformer en fourrage ou en compost. Malgré le succès de cette action, elle a vite atteint ses limites faute de moyens suffisants pour la collecte sur les petites parcelles (très nombreuses et dispersées à cause du morcellement des terres agricoles) et de relais organisationnels sur le terrain.

Les projets de coopération internationale : deux témoignages ont été présentés pour illustrer les initiatives qui peuvent être déployées dans le cadre des projets.

Le premier témoignage concerne un projet d'adaptation aux changements climatiques (*Building resilient food security systems to benefit the southern Egypt region project*), dans le cadre duquel la technique de la culture du blé sur plancher a été expérimentée dans le gouvernorat de Quena (au sud du pays). Cette pratique permet de réduire les quantités d'eau d'irrigation utilisées.

Le second témoignage concerne la diffusion de certaines bonnes pratiques agricoles dans le cadre du projet « Soutien au développement rural ». Financé par l'UE entre 2009 et 2015 et mis en œuvre par la Fédération des exportateurs horticoles avec l'appui de plusieurs ONG nationales, le projet est basé sur l'approche par les incitations conditionnées. Les objectifs du projet sont les suivants :

- augmenter la production agricole et les revenus des agriculteurs,
- créer des nouveaux emplois et de nouvelles sources de revenus par le développement des activités de commercialisation,
- améliorer les conditions de vie et la qualité des infrastructures,
- renforcer les capacités des acteurs du monde rural.

Seize villages, huit dans le gouvernorat de Minia et huit dans le gouvernorat de Fayoum, ont bénéficié des activités du projet qui peuvent être résumées autour des actions suivantes :

- la modernisation et l'amélioration de l'état des canaux d'irrigation par une gestion collective,

- l'introduction de nouvelles cultures et la création de pépinières,
- la construction de stations de conditionnement,
- la promotion de la fabrication de compost et de l'utilisation de la fertilisation organique,
- la création de groupements de producteurs pour promouvoir la commercialisation collective et la contractualisation avec le secteur privé pour la vente de la production agricole,
- la formation et le renforcement des capacités techniques des agriculteurs.

Du bilan présenté par la représentante de l'organisme de mise en œuvre du projet, nous pouvons souligner quelques leçons. Le statut de fermage de courte durée a posé un sérieux problème pour l'adhésion aux activités du projet. En fait, les agriculteurs exploitant des terres avec un contrat de location de courte durée ne peuvent pas s'engager dans des processus ou des investissements à plus long terme, et il a donc été impossible de les mobiliser dans le cadre du projet. Par ailleurs, l'expérience du projet a mis en évidence la nécessité de bien séparer les fonctions d'appui et de formation de celle de contrôle notamment pour la diffusion et la mise en œuvre des bonnes pratiques agricoles. Il semble aussi que les actions techniques individuelles, comme la fertilisation organique ou le compostage, ont mieux réussi que les actions qui nécessitent une gestion collective comme celles liées à l'irrigation et la commercialisation. A la fin, une des leçons importantes tirées du projet est que l'action collective est une condition indispensable de succès compte tenu des enjeux sur l'irrigation et la commercialisation, et qu'il est nécessaire de l'institutionnaliser pour éviter tout conflit avec d'autres institutions officielles.

Les ONGs nationales : les expériences menées par les ONGs nationales peuvent être illustrées par les deux exemples suivants.

L'expérience est menée par CEOSS (Coptic Evangelical organization for social services, ONG nationale) dans le cadre d'un programme axé sur l'appui technique et organisationnel aux petits agriculteurs et dont le groupe cible est composé de 13 500 agriculteurs exploitant moins 1,5 ha, répartis dans deux gouvernorats du sud (Minia et Beni Souif) et un gouvernorat du nord (Qalyoubeyah). L'amélioration des revenus des agriculteurs est la finalité visée par le programme à travers l'introduction de nouvelles cultures et de nouvelles techniques pour que les agriculteurs puissent mieux produire et mieux commercialiser leurs productions. Pour contribuer à atteindre cette finalité, le programme met en place des actions pour donner aux agriculteurs les moyens d'améliorer la fertilité du sol, d'utiliser de nouveaux intrants et de nouvelles techniques y compris pour le traitement post-récolte et le conditionnement, et aider les agriculteurs à produire en fonction des exigences du marché et de la demande. Le travail de terrain a mis en évidence l'absence d'actions collectives, les faibles capacités des organisations professionnelles et de la société civile, et l'absence de liens avec les centres de recherche. Le très faible revenu et l'absence d'appui technique sont les deux principaux facteurs qui empêchent les agriculteurs d'adopter les techniques agricoles modernes, ce qui les maintient dans une situation où leurs productions n'atteignent pas le niveau de qualité qui peut leur ouvrir de nouveaux marchés. Partant de ces constats, le programme s'est attelé



à créer des groupements d'agriculteurs de 200 agriculteurs chacun avec une nouvelle gouvernance et une organisation multi-échelle (au niveau du village et du gouvernorat). Trois coopératives ont été créées, dans le cadre de la loi de 1980 sur les coopératives, pour assurer la production et la commercialisation des nouvelles cultures (ou culture atypiques) particulièrement les plantes aromatiques. Ce sont ces nouvelles entités organisationnelles, soutenues par le programme d'actions, qui sont devenues les opérateurs de plusieurs nouveaux services offerts aux agriculteurs, comme l'appui technique pour une production « propre » sans résidus chimiques, l'accès à des intrants de qualité, la mise en place des moyens de conditionnement respectueux des normes d'hygiène, l'accès à des nouveaux marchés.

Le projet intitulé « *Small farmers in action* », mené par la branche nationale de COSPE (*Cooperation for the development fo emerging countries*) a comme finalité d'« améliorer les moyens de subsistance des communautés rurales pauvres et marginalisées par un meilleur usage et une optimisation des ressources locales ». Les bénéficiaires du projet sont 1 350 agriculteurs répartis dans quatre villages dans les gouvernorats de Fayoum et de Minia (dans le sud). Les activités du projet sont essentiellement :

- des activités de vulgarisation et de formation auprès des agriculteurs axées sur des bonnes pratiques,
- la création d'une organisation locale pour les usagers de l'eau d'irrigation chargée de collecter des fonds auprès des agriculteurs pour l'entretien des canaux d'irrigation (curage, lever des déchets...etc.),
- la mise en place d'un système local de collecte des déchets de l'élevage,
- le contrôle de la qualité du sol et de l'eau par un système local de prélèvement d'échantillons pour analyser et suivre le niveau des résidus en produits chimiques et métaux lourds, avec une information faite en retour aux agriculteurs,
- l'accès à une eau potable de qualité,
- l'accès à des nouveaux marchés et la mise en relation des agriculteurs avec des acheteurs,
- la création de plusieurs associations villageoises chargées de la gestion des services offerts aux agriculteurs (2 associations dans chaque gouvernorat).

Les deux témoignages précédents mettent en évidence plusieurs points, dont deux peuvent être particulièrement soulignés : la pertinence de l'action au niveau territorial, et la nécessité d'organiser et de renforcer l'action collective localement.

3. Principales contraintes identifiées

Une des premières contraintes est le caractère atomisé des structures de production : en termes de nombres d'exploitations et de surface agricole, ces structures sont composées essentiellement de petites et très petites exploitations présentant un état de fort morcellement des terres agricoles. Une des conséquences de cet état de morcellement est l'existence, dans un même périmètre, d'un grand nombre de cultures sur de très petites surfaces, ce qui rend la gestion optimale des ressources par rapport aux besoins de différents systèmes de cultures, très compliquée voire impossible. L'exemple de la gestion de l'eau dans un périmètre de petites parcelles portant des cultures différentes avec un calendrier d'irrigation différent, est celui que les techniciens citent le plus pour illustrer les difficultés rencontrées. Cela conduit aujourd'hui à des appels en faveur du retour à la rotation agricole unique, c'est-à-dire la rotation fixée par le ministère de l'agriculture au niveau central et imposée aux agriculteurs, comme c'était les cas dans les années 1960 et 1970. Le principe de cette rotation était de déterminer la culture à pratiquer sur un périmètre donné en termes de surface et de localisation. Ce système a été abandonné dans la réforme des politiques agricoles, car considéré comme contraire aux principes du processus de libéralisation économique appliqués à l'économie égyptienne dans les années 1980.

Par ailleurs, la fragilité économique et financière des petites exploitations augmente fortement l'aversion des agriculteurs aux changements de pratiques qui constituent pour eux une prise de risque qu'ils sont dans l'incapacité d'envisager. Les agriculteurs, surtout les petits, ne bénéficient d'aucun système de soutien ni d'assurance pour faire face à une perte éventuelle de récolte. L'adoption de nouvelles pratiques passe par une réflexion sur la réduction des risques pour les agriculteurs. Il s'agit ici des risques de diminution éventuelle de la production, auxquels s'ajoutent les risques liés aux fluctuations du marché et des prix.

Disposer d'un référentiel technique est une des exigences pour l'identification des bonnes pratiques agricoles. Pour qu'il soit opérationnel et adopté par les agriculteurs, il doit être le produit d'un lien fort entre la recherche et les pratiques de terrain. Dans les conditions actuelles, à savoir la dépendance de plus en plus forte au financement extérieur sur projet et le système global d'organisation de la recherche, il est clair que ce lien manque. S'y ajoute, un déficit important de diffusion des résultats opérationnels des recherches, déficit dû en grande partie à l'absence d'un dispositif de transmission aux agriculteurs.

La vulgarisation agricole se trouve ainsi au cœur des débats. Relais de diffusion et de suivi des bonnes pratiques agricoles, il est en première ligne et sur le terrain avec les agriculteurs. Force est de constater que le système de vulgarisation, hérité des années 1960, est en panne depuis longtemps en Egypte à cause du manque de moyens financiers et humains. Système géré et pris en charge par le ministère de l'agriculture, son budget a été fortement diminué année après année, en parallèle de la réduction du personnel chargé de la vulgarisation et de son vieillissement, puisque l'on compte aujourd'hui environ 2500 techniciens (pour 4 millions d'exploitations) avec un âge moyen de 55 ans.

La finalité des bonnes pratiques traduit les grandes orientations et choix stratégiques, alors que la détermination des bonnes pratiques agricoles de manière concrète et opérationnelle n'a de sens qu'au niveau de chaque territoire et de chaque filière. Or, les politiques agricoles en Egypte sont peu ou pas du tout territorialisées, et ce malgré la grande diversité des productions agricoles. A l'exception de certaines orientations spécifiques aux nouvelles terres mises en valeur dans des régions précises, la politique des intrants, de crédit, d'irrigation est généralement la même sur tout le territoire national. Cette absence de politiques agricoles territorialisées est une difficulté majeure dans la mesure où les politiques agricoles offrent le cadre général de l'action.

Une dernière contrainte relève des institutions du secteur agricole. Actuellement, on ne peut que constater une certaine confusion quant aux fonctions et responsabilités de chaque institution, provoquée par des modifications successives sur le plan administratif et législatif. L'exemple le plus significatif est celui des coopératives agricoles créées dans le cadre de la Réforme Agraire de la fin des années 1950. Leurs fonctions ont été modifiées plusieurs fois au gré des réformes des politiques agricoles et des crises de toute nature, sans pour autant changer leur identité ou leur cadre législatif en profondeur. Il en résulte une confusion qui renforce la méfiance des agriculteurs vis-à-vis de tout le système.

4. Principaux déterminants pour une politique des bonnes pratiques agricoles

Compte tenu des caractéristiques particulières et des défis de l'agriculture égyptienne, tous les acteurs du secteur agricole (représentés par les membres du Think Tank) s'accordent sur la nécessité d'élaborer une politique globale des bonnes pratiques agricoles. Ces bonnes pratiques sont à la fois des pratiques techniques, économiques et sociales qui doivent couvrir toutes les étapes de la production et de la commercialisation. Elles doivent contribuer, non seulement à réaliser des bénéfices environnementaux pour la collectivité en termes de réduction de la pollution et d'amélioration de la santé publique, mais aussi à réaliser des bénéfices économiques et financiers pour les agriculteurs afin d'augmenter leurs revenus et améliorer leurs conditions de vie et de travail.

La volonté politique est indispensable pour inscrire les bonnes pratiques agricoles comme composante à part entière des politiques agricoles, et passer ainsi du stade de projets et d'expériences locales au stade d'une vraie politique publique. Ce changement de niveau est nécessaire pour arriver à généraliser la démarche d'une part, et apporter l'appui aux petits agriculteurs, qui sont la majorité, pour qu'ils l'adoptent d'autre part.

L'élaboration d'une politique de bonnes pratiques agricoles et la mise en œuvre de ces pratiques exigent une réflexion collective associant toutes les parties prenantes du secteur agricole dans un premier temps, ainsi que certains acteurs indirects comme le ministère de l'irrigation ou de l'environnement dans un deuxième temps. Cette réflexion collective devrait poursuivre deux objectifs majeurs : (i) dessiner un système global avec les liens institutionnels, les fonctions et les

responsabilités de chaque composante, (ii) élaborer une approche de territorialisation pour la réalisation du diagnostic, l'adaptation des techniques, et la diffusion sur le terrain.

Le dispositif institutionnel est un des points clés qui soulève de très nombreuses interrogations : quelle(s) institution(s) sera (seront) en charge de la mise en œuvre ? Il est clair que le modèle dans lequel c'est le ministère de l'agriculture qui est l'unique responsable est non seulement inefficace mais aussi dépassé. Serait-il possible de s'appuyer sur les coopératives ? Et si oui, quelles sont les conditions préalables à cela ? Et si non, sur quelles autres institutions ? Des ONGs ? De nouvelles organisations de producteurs ? Un système partenarial regroupant plusieurs structures du public et des organisations professionnelles ?

Le cadre législatif vient compléter le cadre institutionnel en précisant les règles et les normes à appliquer. Il décide de l'ensemble des mécanismes y compris les mécanismes et les formes de d'incitation et de sanction. Il organise aussi les liens et les responsabilités entre les partenaires et les échelles nationales et territoriales.

Le capital humain est un déterminant primordial dans le processus. Les chercheurs, les techniciens, les conseillers agricoles, les formateurs et les agriculteurs forment l'ensemble des compétences à mobiliser. Les bonnes pratiques agricoles sont le fruit de la confrontation entre les connaissances scientifiques et la réalité du terrain d'où l'intérêt de valoriser le savoir-faire traditionnel qui pourrait être une source d'innovation à faible coût.

Les enjeux prioritaires identifiés pour l'élaboration et la mise en œuvre des bonnes pratiques sont : (i) : la gestion de l'eau ; (ii) : la production maraichère et fruitières particulièrement les agrumes. Dans le contexte de changement climatique, d'augmentation des besoins et de conflits latents au sujet des barrages en amont du Nil, limiter les gaspillages et optimiser l'utilisation de l'eau devient vital. Les légumes et les fruits sont parmi les produits dans lesquels le niveau des résidus chimiques est le plus élevé. Ce sont des produits de large consommation au niveau national qui figurent parmi les premiers produits d'exportation notamment les agrumes d'où la priorité accordée à l'amélioration de la qualité de leur production.

Contact : Tahani ABDELHAKIM, expert senior/ Egypte : abdelhakim@iamm.fr