

Ce programme d'appui
est mis en oeuvre par le



Programme d'appui à l'initiative

ENPARD
MÉDITERRANÉE



Cette initiative est financée
par l'Union Européenne

CIHEAM Montpellier
ENPARD Capitalisation

Note de synthèse

Réforme du système de vulgarisation en Egypte

1 - Situation de la vulgarisation en Egypte

Introduction

Le thème de la vulgarisation et du conseil agricole est un sujet vaste et complexe qui fait l'objet d'une série d'activités dans le cadre d'ENPARD II. En Egypte, deux ateliers nationaux lui sont dédiés.

L'objectif du premier atelier était de faire le point sur l'état actuel du système de vulgarisation, en analysant son histoire, son évolution par rapport aux différents éléments du contexte économique et politique. Il s'agissait de déterminer les enjeux actuels et futurs du conseil agricole du point de vue du développement agricole et rural. S'appuyant sur les acquis de cette première analyse, le second atelier visera à identifier des axes et des orientations pour des scénarios possibles de réforme du système actuel.

Le premier atelier, organisé au Caire les 13 et 14 mars 2016 au Département des affaires extérieures du Ministère de l'agriculture, a réuni, outre les membres du Think tank, plusieurs cadres et responsables du dispositif de vulgarisation au sein du ministère ainsi qu'au niveau des gouvernorats.

Afin d'établir le diagnostic du système de conseil actuel, l'équipe du CIHEAM-IAMM a préparé un document de *benchmarking* qui présentait différents systèmes de conseil agricole des pays de l'UE ainsi qu'une grille d'analyse visant à animer les débats et à accompagner la réflexion des participants.

Le premier jour de l'atelier a été organisé autour d'exposés suivis par des questions-débats, alors que le second jour était réservé aux débats et travaux d'analyse. Les deux premiers exposés ont traité du conseil agricole dans les pays de l'UE. Trois témoignages locaux sur la situation égyptienne ont également été présentés par un cadre du ministère de l'agriculture, un responsable d'un projet de vulgarisation au niveau d'un gouvernorat et une ONG nationale, mettant en éclairage des expériences menées par différents types d'acteurs institutionnels. Le

second jour de l'atelier était réservé à une réflexion collective sur la problématique de la vulgarisation en Egypte. C'est la synthèse de ces débats qui est présentée dans ce qui suit.

I. Un rappel de l'histoire pour comprendre

Le système de vulgarisation actuel est né en 1957 dans le cadre de la stratégie de développement agricole définie par le pouvoir politique d'après l'indépendance. Cette stratégie avait deux principaux objectifs : i) l'augmentation de la production agricole par l'augmentation des rendements à l'unité de surface, ii) le contrôle par l'Etat des cultures dites stratégiques, c'est-à-dire des cultures des aliments de base (comme le blé) ou des produits d'exportation (comme le coton).

A l'époque, deux mesures phares ont été adoptées pour atteindre ces objectifs. La première était celle de la rotation agricole unique et obligatoire, qui donnait au Ministère de l'agriculture le pouvoir de fixer la surface à cultiver pour chaque culture stratégique avec l'obligation pour les agriculteurs de se conformer à ces décisions sous peine de sanction. La seconde mesure imposait la livraison obligatoire de la production des cultures stratégiques à l'Etat à des prix fixés par le Ministère de l'agriculture.

La mise en œuvre de cette stratégie, dans le cadre de la Réforme Agraire, s'est appuyée sur la création d'une coopérative agricole dans chaque village et d'un système de vulgarisation géré par le Ministère de l'agriculture. Les coopératives avaient comme mission de surveiller l'application de la rotation agricole, de collecter la production dans le cadre de la livraison obligatoire et de distribuer les intrants à des prix subventionnés. Le système de vulgarisation, en ayant comme objectif explicite de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie agricole, avait une fonction directive en plus d'une fonction de contrôle et de surveillance. Installé au sein même de la coopérative agricole, le vulgarisateur était chargé de distribuer les intrants, de transmettre aux agriculteurs les consignes pour leur utilisation dans une perspective d'intensification, et de surveiller le respect de la rotation.

Né dans le contexte d'une politique agricole fortement centralisée et dirigiste, le système de vulgarisation s'est ainsi forgé dans une logique de gestion étatique du secteur agricole. Il a été conçu et a fonctionné longtemps comme un canal de transmission des consignes des pouvoirs publics vers les agriculteurs.

Suite au processus de libéralisation économique engagé depuis les années 1990, l'économie égyptienne est devenue une économie de marché. Alors que de nombreuses mesures et politiques agricoles héritées de la Réforme agraire et de l'interventionnisme de l'Etat ont été abrogées, certaines composantes de l'ancien dispositif ont perduré, notamment les coopératives et le système de vulgarisation. En débat depuis plusieurs années, entre volonté de maintien et avis de suppression, les coopératives agricoles ont fait récemment l'objet d'une loi qui vise à faire évoluer leur cadre légal et élargir leurs missions. Quant au système de

vulgarisation, il a été touché par plusieurs réformes administratives successives qui n'ont pas modifié de manière significative son fonctionnement.

II. Un dispositif administratif et institutionnel complexe et une mission unique

En 1982, le département de la vulgarisation du Ministère de l'agriculture est rattaché du point de vue technique au Centre de recherches agronomiques (Agricultural Research Centre / ARC) qui dépend lui-même du Ministère de l'agriculture. En 1985, est créé « le secteur de la vulgarisation » au Ministère de l'agriculture, qui chapeaute le Département central de la vulgarisation à l'ARC. Ce département central regroupe lui-même 18 départements spécialisés par culture (comme le coton, les céréales, les oléagineux) ou par activité (comme les médias, les publications, la formation).

Le territoire national est divisé en 9 régions de vulgarisation comme par exemple la région du nord delta, la région de l'ouest du delta..., avec 4 centres d'appui aux activités de vulgarisation répartis entre le nord, le sud, l'est et l'ouest du pays.

En plus de tout ce qui précède, des responsables de programmes thématiques de vulgarisation sont en poste au niveau de chaque gouvernorat : ils dépendent administrativement de ce dernier et techniquement du Ministère de l'agriculture. Au plus fin du dispositif, on trouve les vulgarisateurs dans les coopératives au niveau de chaque village.

D'après les avis des participants, ce dispositif est différent du fonctionnement réel sur le terrain qui va dépendre des moyens existants et du contexte local.

Le dispositif ainsi décrit résulte de regroupements successifs, institutionnels et géographiques, qui ont créé ou superposé une multiplicité de niveaux administratifs, alors que l'objectif initial était de renforcer les liens entre la recherche et la vulgarisation. Comme l'organisation des activités de recherche au sein de l'ARC est éclatée entre de nombreux domaines thématiques, cela s'est traduit forcément dans le schéma d'organisation du système de vulgarisation. Selon les textes administratifs, la principale mission, ou plutôt la seule, du système de vulgarisation est «le transfert de technologie », ce qui semble cohérent avec la vision qui sous-tend le rattachement technique à l'ARC.

Il est indéniable que la complexité du dispositif institutionnel est un problème central qui augmente les coûts de fonctionnement et les coûts de transactions tout en réduisant l'efficacité, d'autant plus que les réductions budgétaires depuis plusieurs années ont fini par mettre l'ensemble du système en péril. Le constat accablant est celui de dépérissement du système soit sur le plan des compétences soit sur le plan des moyens humains et financiers. En 1995, on comptait 25 000 vulgarisateurs, et en 2014, ce chiffre est tombé à 2 700 avec une moyenne d'âge de plus de 55 ans (sachant que l'âge de la retraite est fixé à 60 ans). L'érosion du budget est aussi dramatique, puisque le budget du département central de la

vulgarisation (hors salaires) est passé de 48 million L. E. en 1999 à 230 000 LE en 2014. Cette baisse a commencé depuis plusieurs années et elle a atteint son maximum en 2014 avec la baisse du budget global du ministère de l'agriculture et de l'ARC (pour ce dernier, la baisse est de l'ordre de 70%).

En parallèle à l'affaiblissement du dispositif public, on voit émerger ces dernières années des actions de vulgarisation qui s'adressent aux petits agriculteurs. Elles sont menées par des ONG dans le cadre des projets de développement ou par le secteur privé représenté par les entreprises de commercialisation des produits phytosanitaires. Les grandes exploitations agricoles font elles appel aux services de conseil des entreprises privées nationales et internationales et quelque fois elles s'adressent aux différents instituts de l'ARC pour obtenir des conseils techniques payants.

III. Le contexte actuel et les enjeux de l'agriculture égyptienne

Il est évident que l'agriculture égyptienne a connu des évolutions profondes sur les plans démographique, économique et social depuis les années 50, époque de création du système de vulgarisation, à nos jours.

Le premier constat est la forte augmentation du nombre d'exploitations agricoles et la baisse de la surface moyenne par exploitation, conséquence de la croissance démographique et du processus d'héritage. On compte environ 4,5 million d'exploitations contre environ 1,3 million dans les années 1950, avec une baisse de la surface moyenne par exploitation de 6,13 feddan¹ (soit 2,45 ha) à 1,85 feddan (soit 0,75 ha) pour la même période. Dans le même temps, la surface agricole totale a augmenté d'environ 30% grâce aux nouvelles terres mises en valeur qui sont passées de 6,1 million feddan (soit 2,4 million ha) à 8,4 million feddan (soit 3,4 million ha) ; et cette augmentation aurait été encore plus importante si la perte des terres agricoles dans la vallée et surtout le delta² n'était pas aussi rapide en parallèle.

Le deuxième constat est la grande diversité de la production agricole et des modes de commercialisation par rapport aux années 1960. L'abandon de la rotation agricole obligatoire signifie que chaque agriculteur décide de ce qu'il cultive et sur quelle surface.

Cela s'est traduit par une très grande diversité de la production agricole sur de très petites surfaces, étant donné la taille moyenne des exploitations agricoles et l'état de morcellement, en plus de l'apparition de nouvelles cultures à une échelle relativement importante comme les plantes aromatiques et médicinales.

Le troisième constat concerne les contraintes techniques et environnementales qui ont émergé ces 30 dernières années et s'imposent aujourd'hui comme des déterminants incontournables de la production agricole. Il s'agit principalement de la rareté de la ressource

¹ 1 feddan = 0.4 ha

² Perte due à la transformation des terres agricoles en terrain constructible.

en eau et du déséquilibre croissant entre l'offre et les besoins, conséquence de plusieurs facteurs combinés. La croissance démographique et l'intensification de la production agricole ont fait augmenter les besoins en eau, alors que le volume disponible est resté presque stable. D'autre part, on sait qu'il existe une tendance à la diminution du volume disponible à cause : i) de la construction (prévue ou déjà en cours) de plusieurs barrages dans les pays en amont du bassin du Nil, ii) des effets du changement climatique qui va dans le sens d'une hausse des températures et de la sécheresse. Dans ces conditions, et pour un pays où l'agriculture est totalement dépendante de l'irrigation, la gestion optimale et économe de l'eau d'irrigation devient une question vitale et un important enjeu d'avenir. S'ajoute à cette contrainte forte, l'impératif de préserver ou de restituer la fertilité du sol épuisé par l'intensification, et de limiter la pollution chimique qui en découle.

En plus des exigences environnementales, les normes sanitaires sont devenues une partie intrinsèque de la qualité des produits agricoles notamment sur les marchés d'exportation. Or le développement des exportations agricoles est une orientation forte de la politique agricole depuis deux décennies, avec maintenant l'intention d'aider les petits agriculteurs pour accéder à ces marchés d'exportation, ce qui rend la diffusion des normes sanitaires et leur respect indispensable.

A la fin, l'évolution de l'économie égyptienne vers une économie de marché met de fait l'agriculture égyptienne en concurrence sur le marché mondial avec d'autres agricultures, d'où la nécessité d'améliorer sa compétitivité.

L'ensemble des points évoqués ci-dessus avec leurs nouveaux enjeux dessinent un contexte radicalement différent de celui des années 1960, ce qui interroge l'adéquation d'un système de vulgarisation qui est resté en marge de ces évolutions.

IV. Défis d'avenir et atouts

En plus des points mentionnés plus haut comme la question des ressources en eau ou les effets du changement climatique sur la carte agricole (c'est à dire la répartition des productions entre les différentes régions et le calendrier de production), d'autres ont été soulignés lors des débats comme constituant des défis d'avenir pour l'agriculture égyptienne.

Un de ces premiers défis est celui du capital humain dans l'agriculture. Le vieillissement des agriculteurs et la désaffection des jeunes pour les métiers de l'agriculture sont des tendances lourdes. Le niveau d'éducation et de qualification professionnelle est de plus en plus faible particulièrement chez les jeunes et les femmes. Ces dernières représentent une part très importante de la main d'œuvre agricole familiale et aussi de la main d'œuvre salariale saisonnière. Il semble que les problèmes du capital humain dans l'agriculture trouvent leurs origines, tout au moins en partie, dans le fait que ni les agriculteurs ni les ouvriers agricoles ne bénéficient de statuts professionnel et réglementaire.

La question des énergies renouvelables est aussi un défi d'avenir pour l'agriculture égyptienne, dépendante de l'irrigation et consommatrice d'énergie. Le coût de l'énergie va s'accroître de plus en plus contribuant ainsi à faire augmenter les coûts de production.

Le dernier défi est celui de la capacité de l'agriculture à assurer ses fonctions dans le développement économique et social en offrant une production suffisante et de qualité, en créant des emplois et en contribuant au développement des territoires ruraux.

Il faut aussi souligner que l'agriculture égyptienne fait face à de nombreuses difficultés et obstacles, comme par exemple :

- la faiblesse de l'investissement public dans le secteur agricole (qui ne dépasse pas 3%) depuis plusieurs années.
- le cadre législatif et règlementaire qui apparaît, sur certains plans, très complexe avec des lois contradictoires ou qui ne sont plus adaptées, et qui sur d'autres, montre des lacunes voire l'omission de certains sujets comme par exemple un cadre législatif pour les regroupements des producteurs. Dans l'état actuel, il ne favorise pas l'action collective ou la rend impossible.
- l'absence de dispositif institutionnel pour faire entendre la voix de la majorité des agriculteurs pour lesquels le rapport de force est toujours défavorable.

Malgré la situation de panne dans laquelle se trouve le système de vulgarisation, ce dernier possède des atouts qui méritent d'être rappelés. D'abord, il a rempli sa mission d'origine et a obtenu plusieurs succès dans la diffusion des techniques, avec une diversité de produits et d'outils comme les champs de démonstration, les écoles aux champs, les produits audiovisuels. Son mode d'organisation fait qu'il dispose d'un maillage territorial unique, même s'il est aujourd'hui affaibli, avec une présence dans chaque village, ce qui a fait du vulgarisateur la personne la plus proche des agriculteurs.

Conclusion

Il a semblé utile lors des débats, et avant de formuler les conclusions, de poser la question suivante : y-a-t-il encore besoin d'un système ou un dispositif de vulgarisation ?

Les réponses à cette question ont été claires et unanimes : compte tenu des enjeux et défis auxquels l'agriculture doit répondre aujourd'hui et à l'avenir, et avec 90% des agriculteurs exploitants des surfaces inférieures à 2 ha, le besoin d'un dispositif de vulgarisation efficace n'a jamais été autant d'actualité.

Les principales conclusions sont :

- de manière générale, le système actuel n'est plus adapté ni aux politiques agricoles, ni au contexte, ni aux enjeux actuels et d'avenir ;
- la nécessité de réformer le dispositif administratif et institutionnel pour le simplifier, le rendre plus efficace et moins coûteux ;

Ce programme d'appui
est mis en oeuvre par le



Programme d'appui à l'initiative

ENPARD
MÉDITERRANÉE



Cette initiative est financée
par l'Union Européenne

- la principale mission de la vulgarisation est restée centrée sur l'augmentation des rendements par le transfert des nouvelles techniques, alors qu'il existe des nouveaux besoins de conseil dans de nombreux domaines comme la commercialisation, l'information sur le marché, les normes sanitaires et de qualité, etc. Identifier les nouvelles missions de la vulgarisation et préparer les futurs « vulgarisateurs » à assurer ces missions est un axe prioritaire pour réformer le système. Cela pourrait éventuellement conduire à changer le terme utilisé pour aller de la « vulgarisation » au « conseil ».
- la tendance actuelle, et sûrement future, de la baisse du financement public mène à l'évidence qu'il n'est plus envisageable de continuer à dépendre de ce financement pour assurer les services de vulgarisation. Il est donc vital de réfléchir à d'autres modalités durables pour mobiliser des financements, ainsi qu'à des possibilités de partenariat public/ privé.

Contact

Tahani Abdelhakim, expert senior Egypte: abdelhakim@iamm.fr