



Programme d'appui à l'initiative

ENPARD

MÉDITERRANÉE

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

**Propositions de scénarios de réforme du
système de vulgarisation agricole en Égypte**



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 nationale

Réforme du système de vulgarisation en Egypte

2. Propositions de scénarios de réforme du système de vulgarisation agricole

Troisième atelier ENPARD

Le 18 et 19 avril 2016, Le Caire, Egypte

Introduction

Lors de l'atelier organisé en mars 2016, les travaux du Think tank ont dressé un diagnostic du système de vulgarisation agricole (cf. note de synthèse du 4 avril 2016), concluant à la nécessité de le réformer pour mettre en place un système de vulgarisation plus efficace et plus adapté aux changements de contexte et aux défis actuels et futurs de l'agriculture égyptienne.

C'est dans la continuité de cette réflexion que le troisième atelier ENPARD, organisé le 18 et 19 avril au Caire, a réuni les membres du Think Tank avec d'autres experts et professionnels de la vulgarisation agricole (45 participants au total) pour débattre et proposer des scénarios de réforme du système de vulgarisation agricole.

Les travaux ont démarré par un rappel des éléments du diagnostic et des principales conclusions du précédent atelier ainsi que des objectifs de celui en cours, présentés par l'expert CIHEAM. Ensuite les 45 participants ont été répartis en trois groupes de 15 personnes (des chercheurs, des professionnels et des représentants de la société civile). Pendant un jour et demi, chaque groupe a mené une réflexion et débattu afin de proposer un scénario de réforme du système de vulgarisation agricole en s'appuyant sur une grille d'analyse préparée par l'expert CIHEAM. La dernière demi-journée de l'atelier était consacrée à la présentation et la discussion collective de trois propositions de scénarios formulées par les groupes de travail. Compte tenu du temps limité de l'atelier, une étude est prévue pour approfondir les propositions dont les grandes lignes sont présentées dans ce qui suit.

Rappel des points de départ

Si l'histoire de la vulgarisation agricole en Egypte montre que le système était cohérent et efficace par rapport aux politiques agricoles des années 1950-70, il est évident que le système ne convient plus au contexte actuel caractérisé par :

- le changement d'orientation des politiques agricoles que constitue l'évolution vers une économie de marché depuis plus de 20 ans,
- l'évolution des structures de production agricoles marquée par une augmentation du nombre d'exploitations agricoles, une diminution de la taille moyenne des exploitations, un fort morcellement des terres agricoles, et un dualisme entre une majorité de petites et très petites exploitations familiales et des très grandes exploitations gérées comme des entreprises,
- une pression forte et croissante sur les ressources en eau, conséquence de l'augmentation des besoins due à la croissance démographique et l'augmentation de la surface agricole cultivée
- une hausse continue du coût de l'énergie nécessaire pour les machines agricoles et surtout les pompes d'irrigation.
- la nécessité de préserver l'environnement des taux élevés de pollution causée par l'utilisation massive des intrants et de produire des aliments sains et respectant les normes de qualité pour le marché d'exportation,
- les besoins des agriculteurs en information liée aux marchés et à la commercialisation.

Par ailleurs, des réformes organisationnelles successives ont conduit à une organisation administrative complexe et peu efficace. Conçu depuis sa création comme un service public composante du ministère de l'agriculture, le dispositif de vulgarisation dépend totalement des ressources financières provenant du budget public. La baisse continue de ce budget s'est fortement répercutée sur les moyens humains et financiers alloués à la vulgarisation. Alors qu'en 1993, le budget de la vulgarisation était de 40 million de LE, il n'est que de 230 000 LE en 2015. De même, les moyens humains sont loin d'être suffisants, puisqu'il n'existe à l'heure actuelle que 2100 vulgarisateurs ayant une moyenne d'âge de 55 ans et qui couvrent seulement un tiers du nombre total des villages : 4370 villages sur un total de 6500 villages n'ont pas de services de vulgarisation.

D'un côté, les évolutions de l'agriculture égyptienne, tant sur le plan des politiques agricoles que sur le plan des structures de production, et la tendance à la réduction des services publics de l'autre côté, ont rendu le système de vulgarisation actuel obsolète. Toute la question est de penser un autre système plus performant et plus adapté aux besoins et aux contraintes, notamment celles de trouver d'autres sources de financement.

Répartis en trois groupes, les participants à l'atelier avaient comme objectifs de proposer des scénarios pour un nouveau système de vulgarisation. Les scénarios se sont focalisés sur trois points : le dispositif administratif et organisationnel, les ressources financières et les nouvelles fonctions de la vulgarisation. En commun aux trois scénarios se trouve le public cible : la vulgarisation agricole doit être au service des petits agriculteurs, des femmes et des jeunes ruraux.

I. Scénario 1 : un système public mais réformé...

Pour le groupe de travail qui a proposé ce scénario, les fonctions d'un nouveau système de vulgarisation agricole doivent contribuer à atteindre les objectifs suivants :

- lutter contre la pauvreté rurale par l'augmentation des revenus des ménages ruraux,
- augmenter la production agricole et améliorer sa qualité pour une alimentation saine,
- valoriser les avantages comparatifs selon les régions et les productions,
- préserver l'environnement.

I.1. Le dispositif administratif

Ce scénario propose une réforme du dispositif public actuel qui fait dépendre la vulgarisation à la fois du ministère de l'agriculture, notamment de sa composante en charge de la recherche, à savoir *l'Agricultural Research Centre* (ARC), et des gouvernorats.

Partant du principe que les fonctions du ministère de l'agriculture sont la recherche, la vulgarisation et les services, la réforme proposée est basée sur l'idée de créer un conseil supérieur agricole pour la recherche et la vulgarisation qui réunirait des représentants de la vulgarisation, de la recherche, des universités, des structures bancaires, des coopératives, des agriculteurs, des entreprises de production agro-alimentaire, des entreprises de production d'intrants, afin de mieux coordonner les politiques agricoles, la politique de recherche et la politique de vulgarisation.

L'objectif est de rapprocher la direction centrale de la vulgarisation, chargée de la mise en œuvre des activités de vulgarisation, avec les activités de recherche à l'ARC.

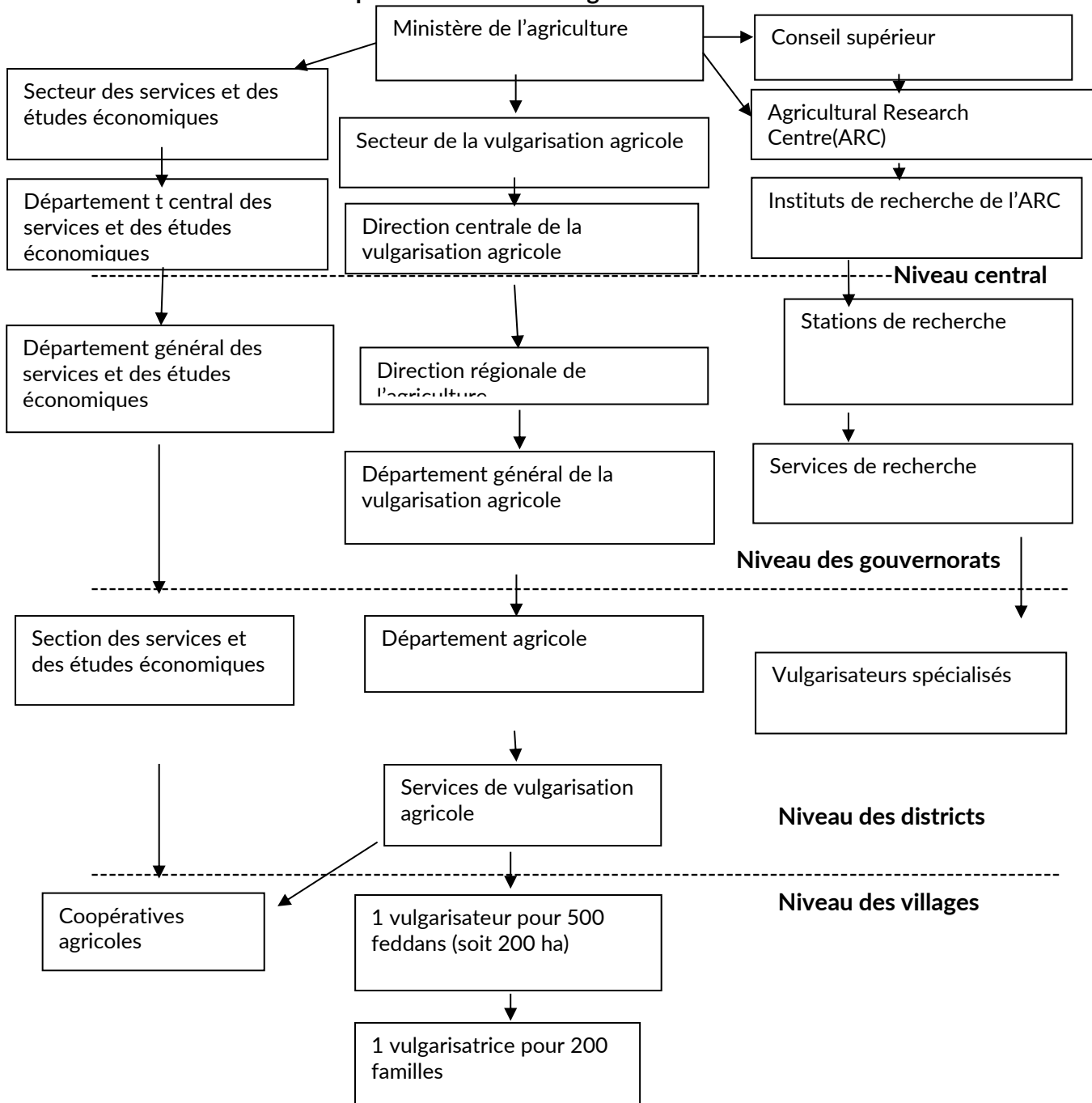
La direction centrale de la vulgarisation serait également réformée pour comporter les départements généraux suivants :

- département général de planification des programmes de vulgarisation,
- département général de la formation continue,
- département général de la femme et la jeunesse rurale,
- département général de la commercialisation,

- département général des conseils agricoles,
- département général de l'environnement,
- département général du suivi et de l'évaluation.

En plus de ces départements chargés de différents aspects de la vulgarisation, des activités de vulgarisation spécialisées dans les techniques de productions seraient mises en œuvre par les instituts de recherche de l'ARC.

Proposition de schéma organisationnel scénario 1



S'ajouterait à ce dispositif, une unité d'information et de communication :

- dans chaque institut de recherche, pour mettre les résultats de la recherche sous forme de recommandations techniques et les diffuser aux autres départements et services,
- au niveau de la direction centrale de la vulgarisation, pour produire et intégrer les recommandations techniques dans des programmes de communication,
- et dans chaque département général, pour collecter les problèmes des agriculteurs sur le terrain et les transmettre aux instituts de recherche spécialisés.

Dans ce scénario, les responsabilités du ministère de l'agriculture seront principalement de légiférer, d'assurer le contrôle à travers un système de suivi-évaluation et de fournir 50% du budget de la vulgarisation.

I.2. Les ressources financières

Alors que le dispositif proposé dans ce scénario garde son caractère public, le financement public n'assurera, à termes, qu'une contribution au budget de la vulgarisation, autour de 50%. Progressivement, la part du financement provenant du budget de l'Etat (via le budget du ministère de l'agriculture) devrait diminuer en faveur d'autres sources de financement privé, comme par exemple :

- un pourcentage des bénéfices réalisés par les coopératives,
- un pourcentage des bénéfices réalisés par les banques (notamment le crédit agricole),
- un pourcentage des impôts fonciers agricoles,
- la rémunération par les agriculteurs de certains services de vulgarisation. Le niveau de rémunération, les conditions et les services concernés sont à étudier.

I.3. Les fonctions de la vulgarisation agricole

Dans ce scénario, le groupe de travail a identifié trois fonctions principales pour la vulgarisation :

- renforcer la relation entre la recherche, le terrain et le développement,
- renforcer les compétences techniques des agriculteurs,
- renforcer les capacités des femmes et des jeunes ruraux.

Pour assurer ces fonctions, il faudra des vulgarisateurs spécialisés dans les techniques de production, la commercialisation, l'irrigation et les aspects sociaux.

I.4. Les défis et les problèmes de mise en œuvre du scénario 1

Ces défis peuvent être regroupés en trois catégories :

- des défis de type institutionnel et législatif comme par exemple la nécessité de modifier la structure organisationnelle du ministère de l'agriculture (cf. le schéma proposé ci-dessus), l'absence de coordination institutionnelle entre les différents niveaux de prise de décision et entre les différents types de structures (les structures de recherche, celles de la mise en œuvre), l'inexistence du cadre législatif nécessaire pour les normes de qualité et le contrôle sur les intrants.
- des défis qui relèvent du domaine de la formation initiale et de la formation continue. Le système de formation initiale (niveau universitaire) n'est pas adapté aux besoins et la question des critères de recrutement des futurs vulgarisateurs se pose. Quant à la formation continue, elle souffre de manque de moyens ainsi que de méthodes et contenus totalement dépassés.
- des défis politiques liés aux priorités des politiques agricoles et à un certain manque de vision à long terme, sans oublier le refus potentiel de certains acteurs de contribuer au financement.

Les avantages de ce scénario résident dans les faits suivants :

- i) il s'appuie sur un dispositif existant qui permet de couvrir tout le territoire national,
- ii) il valorise l'expérience accumulée,
- iii) il assure le suivi-évaluation des activités de vulgarisation,
- iv) il garde une proximité administrative avec les structures de recherche (ARC).

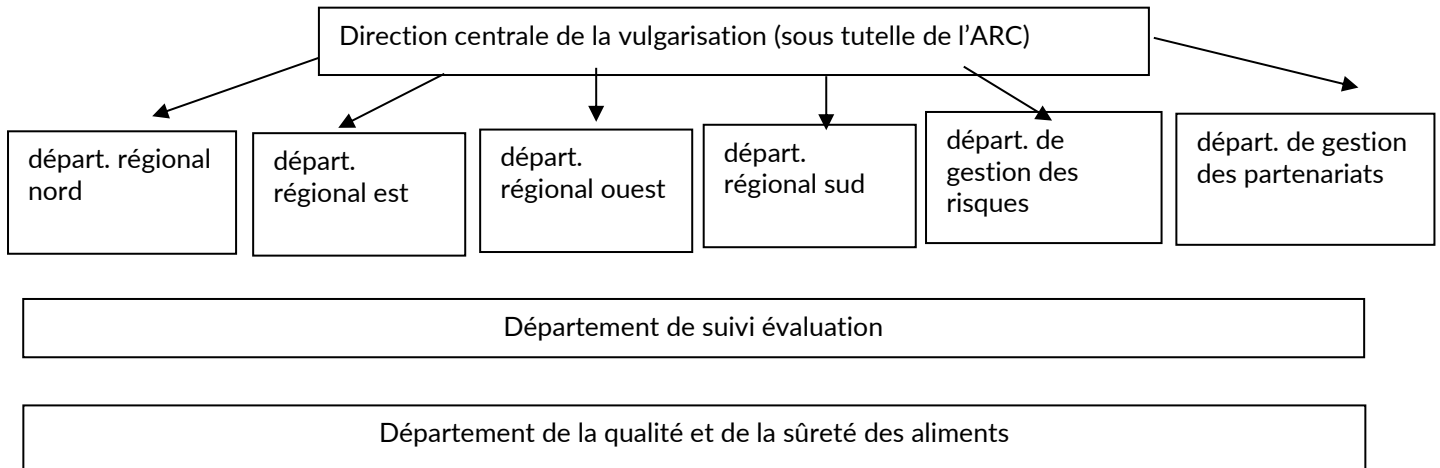
II. Scénario 2 : un partenariat public/ privé comme première étape vers une privatisation

D'après le groupe qui a proposé ce scénario, les principaux objectifs de la vulgarisation sont : le développement rural, le développement du capital humain, et l'augmentation des revenus des agriculteurs pour l'amélioration de leurs conditions de vie.

II.1. Le dispositif administratif

Dans ce scénario, la vulgarisation sera toujours sous tutelle de l'ARC pour rester proche des activités de la recherche agronomique.

Proposition de schéma organisationnel scénario 2



Le dispositif est composé de 4 départements régionaux, ce qui permet une meilleure prise en compte des spécificités et des besoins locaux, un département de gestion des risques (notamment les effets des changements climatiques et autres risques) et un département de gestion des partenariats avec le secteur privé et les organisations de la société civile. Les activités des deux départements du suivi évaluation et de la gestion de la qualité sont transversales et recourent les activités de tous les autres départements.

Cette organisation donne une place au partenariat avec différents types de structures comme les ONGs, les entreprises privées ou d'autres formes d'organisations. Elle peut être considérée comme une phase intermédiaire qui permettra à plus long termes d'évoluer vers un système totalement indépendant du pouvoir public.

II.2. Les ressources financières

Dans un premier temps, le niveau du financement public doit être relativement important, pour que progressivement le système bascule vers un financement totalement autonome. Les principales sources pour mobiliser des financements sont :

- un pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises de production et de distribution d'intrants agricoles et de produits vétérinaires,
- un pourcentage des bénéfices des coopératives,
- des contributions des organisations de la société civile, prélevées sur le montant total des projets gérées par ces organisations,
- les syndicats des agriculteurs,

- la rémunération par les agriculteurs de certains services, et comme dans le scénario précédent, les modalités de cette rémunération sont à étudier.

Pour certains de ces acteurs, les contributions pourraient être sous formes de contributions en nature comme par exemple d'assurer des sessions de formation continue.

II.3. Les fonctions de la vulgarisation

La vulgarisation doit assumer trois grandes fonctions :

- i) une fonction de renforcement des capacités techniques des agriculteurs,
- ii) une fonction de soutien et de facilitation de la commercialisation et des exportations,
- iii) une fonction de conseil et d'information pour la préservation de l'environnement.

Les activités de vulgarisation seront menées dans un premier temps avec les méthodes et les moyens traditionnels pour évoluer à moyen terme vers l'utilisation des nouvelles technologies de communication (internet, téléphone mobile etc.), notamment pour s'adresser aux jeunes agriculteurs.

II.4. Les défis et les problèmes de mise en œuvre du scénario 2

Les principaux défis sont :

- les mécanismes efficaces pour la mobilisation des ressources financières. Ces mécanismes nécessitent des réformes législatives qui relèvent de plusieurs domaines,
- l'inexistence d'un cadre législatif et réglementaire pour organiser les partenariats entre les secteurs public et privé,
- l'histoire chargée de conflits, de méfiance réciproque et de manque de transparence, ce qui rend la collaboration entre les différentes institutions publiques et privées compliquées et difficiles,
- la difficulté de convaincre les agriculteurs de payer certains services de vulgarisation. Après une longue tradition de services publics totalement gratuits, il ne sera pas évident de faire accepter ce changement par les agriculteurs,
- la mise en œuvre de ce scénario sera compliquée et elle nécessite une planification sur plusieurs étapes pour garantir un passage réussi et sans heurt du système public au privé à plus long terme.

Ces difficultés ne doivent pas dissimuler les avantages que présente ce scénario. En effet, le dispositif public proposé est relativement moins compliqué que le dispositif actuel et il réduit

les doublons tout en améliorant la coordination entre l'ensemble des acteurs. Enfin, le système de suivi évaluation permet l'amélioration continue et la durabilité du dispositif.

III. Scénario III : une co-gestion en partenariat public/privé

Selon les membres du groupe qui a proposé ce scénario, les principales missions de la vulgarisation sont : la formation des agriculteurs, le conseil technique, et l'intermédiation entre les agriculteurs et les autres acteurs notamment pour la commercialisation.

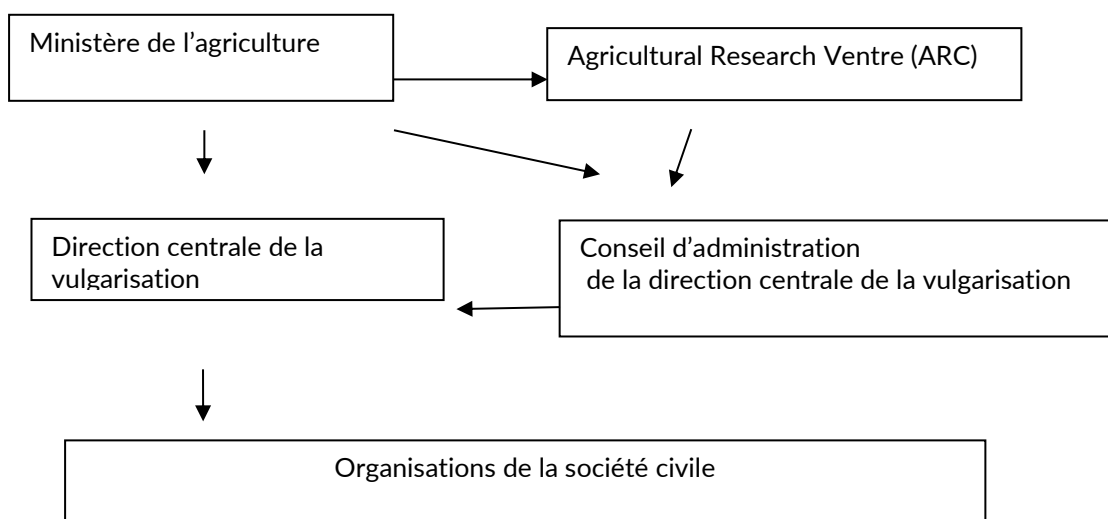
III.1. Le dispositif administratif

Le modèle organisationnel proposé dans ce scénario est très différent des deux précédents. Il sépare les fonctions, qu'on peut qualifier de politiques, et les fonctions de mise en œuvre. Il attribue les premières au pouvoir public, c'est-à-dire le ministère de l'agriculture, et les secondes au secteur privé notamment les organisations professionnelles et celles de la société civile.

Les missions du ministère de l'agriculture seront:

- d'élaborer la stratégie et de planifier les activités de vulgarisation en accord avec les priorités et les orientations des politiques agricoles,
- de former les vulgarisateurs,
- et d'attribuer l'accréditation aux personnes chargées de la vulgarisation.

Proposition de schéma organisationnel scénario 3



Les personnes accréditées par la Direction centrale de la vulgarisation seront les futurs vulgarisateurs et travailleront avec les organisations professionnelles et de la société civile.

III.2. Les ressources financières

Dans ce scénario, la part du budget public dans le financement des activités de la vulgarisation agricole est réduite aux coûts liés aux missions du ministère de l'agriculture. Les principales sources de financement pour la mise en œuvre des activités de vulgarisation seront :

- la rémunération des services de vulgarisation, rémunération à moduler selon les catégories d'agriculteurs et les types de services,
- un pourcentage des impôts payé sur le foncier agricole,
- un pourcentage des bénéfices des entreprises d'exportation des produits agricoles,
- un pourcentage du montant des contrats de commercialisation signés dans le cadre de l'agriculture contractuelle.

III.3. Les fonctions de la vulgarisation

Elles sont perçues comme des fonctions génériques couvrant un large éventail de besoins, comme :

- la diffusion des connaissances et des savoir-faire, considérée comme la principale fonction de la vulgarisation,
- la contribution au bon fonctionnement et au développement des filières agricoles et de toutes les chaînes de valeur de la production agricole,
- la communication et la médiation entre les producteurs agricoles et les autres acteurs surtout ceux du marché (comme les industriels, les acteurs de la commercialisation et de l'exportation... etc.).

III.4. Les défis et les problèmes de mise en œuvre du scénario 3

Etant radicalement différent dans sa conception, le scénario 3 aura comme principal défi de se faire accepter par les décideurs et le personnel qui travaille actuellement dans le domaine de la vulgarisation. L'inadaptation du cadre législatif actuel représente aussi une grande difficulté dans la mesure où il faut une modification importante des textes et des règles pour mettre en place la cogestion et régler les relations entre le ministère et les organisations des producteurs et celles de la société civile. Le dernier défi sera celui de pouvoir assurer les

Ce programme d'appui
est mis en oeuvre par le



Programme d'appui à l'initiative

ENPAR
MÉDITERRANÉE



Cette initiative est financée
par l'Union Européenne

services de vulgarisation dans toutes les régions du pays, compte tenu de la présence inégale des organisations des producteurs et celles de la société civile dans les différentes régions.

Malgré ces difficultés, ce scénario présente les avantages suivants :

- une souplesse et un allègement du dispositif, particulièrement la composante publique,
- la création d'un réel partenariat public/privé,
- le renforcement des organisations des producteurs et de la société civile.

Conclusion

Les trois scénarios proposés tiennent compte de la baisse actuelle et future du financement public du système de vulgarisation agricole et proposent de diversifier les sources de financement. Certaines difficultés sont communes aux trois scénarios, comme par exemple la nécessité de modifier la législation ou de mobiliser des financements autre que le budget public.

En revanche, ils offrent des choix différents en terme d'organisation administrative et institutionnelle, avec un scénario 1 où le dispositif demeure public mais subit une réorganisation totale, un scénario 2 où le dispositif public est simplifié et s'ouvre au partenariat avec le privé comme une première étape vers la privatisation, et un scénario 3 où le dispositif public est simplifié pour faire place à une cogestion d'un système de vulgarisation dans lequel le dispositif public assure les missions stratégiques et politiques et les organisations professionnelles et de la société civile assurent la mise en oeuvre des activités de vulgarisation.

Il reste à approfondir chacun des scénarios afin d'offrir aux décideurs les éléments nécessaires pour choisir une nouvelle orientation du système de vulgarisation agricole.

Contact

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