

L’Egypte [Processus d’émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens]

Abdel Hakim T., Nawar M., Yacoub M.

in

Campagne P. (ed.), Pecqueur B. (ed.).
Processus d’émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l’Est Méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69

2012

pages 87-95

Article available on line / Article disponible en ligne à l’adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00006641>

To cite this article / Pour citer cet article

Abdel Hakim T., Nawar M., Yacoub M. **L’Egypte [Processus d’émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens]**. In : Campagne P. (ed.), Pecqueur B. (ed.). *Processus d’émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l’Est Méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2012. p. 87-95 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens

L'Egypte

Tahani Abdelhakim Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier

Mohamed Nawar, Université du Caire

Milad Yacoub, Université du Caire

I – Analyse Nationale

1. Le contexte très spécifique de l'Egypte

Plus qu'ailleurs, la géographie a été et est encore un déterminant fort de l'organisation économique et sociale en Egypte. Constitué d'un espace désertique, traversé par la vallée et le delta du Nil, le territoire national a deux caractéristiques fortes :

- une totale dépendance d'une seule source d'eau,
- une concentration de l'espace habité et des activités dans la vallée et le delta soit 4% de la superficie totale du pays.

Malgré l'existence de spécificités sociales et culturelles qui distinguent la vallée, le delta, et les zones côtières, ces deux caractéristiques confèrent au territoire national un haut niveau d'homogénéité, une forme « d'unité spatiale » et un besoin de gestion centrale de la ressource en eau pour réaliser les travaux d'aménagement nécessaires à la régulation et la distribution de l'eau du Nil.

2. Le découpage territorial et l'administration déconcentrée

Administrativement, le territoire national est divisé en 29 gouvernorats dont deux créés récemment en 2008. 5 sont des gouvernorats urbains et les 24 autres sont composés de territoires urbains (les villes) et de territoires ruraux. L'ensemble des gouvernorats sont regroupés en quatre grandes régions :

- les gouvernorats urbains (Le Caire, Alexandrie, Port Saïd et Suez),
- les gouvernorats de la Basse Egypte (10 dans le delta qui regroupent 54% de la population rurale),
- les gouvernorats de la Haute Egypte (9 dans la vallée qui comptent 44% de la population rurale),
- et les gouvernorats frontaliers (5 dans le Sinaï et le désert occidental qui représentent 1% de la population rurale).

D'après la dernière classification administrative de 2003, l'Égypte compte 1145 Unités villageoises locales. Chaque unité villageoise est composée d'un village « centre » et de plusieurs villages satellites. Ainsi on compte 4577 villages et 26670 hameaux. Chaque unité villageoise locale est dotée d'un conseil local élu (appelé « conseil du peuple ») et d'un maire nommé par le ministère de l'Intérieur.

Le conseil local n'a aucun pouvoir de décision, ses compétences étant « consultatives ». Néanmoins, il peut décider de l'affectation de tel bâtiment public ou de tel terrain et donne un avis quand il s'agit de l'allocation des ressources attribuées dans le cadre d'une intervention extérieure, par exemple une ONG ou un programme de développement, mais sous condition d'approbation du gouverneur (Fox, Ghanim, 2000).

Les collectivités territoriales (conseil du peuple au niveau de l'unité villageoise locale, et gouvernorat) n'ont pas le pouvoir de lever des impôts, et dans l'absence de fiscalité locale, les budgets des gouvernorats sont élaborés selon le modèle du budget national et y sont intégrés.

3. Les politiques publiques et les institutions de développement agricole et rural

Après presque trois décennies d'économie planifiée et de dirigisme étatique, l'Égypte s'est engagée dans un programme d'ajustement structurel, puis dans un processus de libéralisation de l'économie. Les politiques de développement agricole et rural correspondent bien entendu à ces deux grandes périodes.

Le programme de réforme économique adopté donne une place importante au secteur privé et encourage l'investissement des capitaux privés nationaux et étrangers dans les projets d'aménagement et de mise en valeur. On voit ainsi un changement important dans les modalités d'installation des producteurs agricoles sur les nouvelles terres mises en valeur, dans la mesure où on n'installe pas seulement des petits producteurs ou des paysans sans terre sur des petites surfaces (selon le modèle des années 1960 et 1970), mais des grandes exploitations agricoles appartenant à des grandes ou de très grandes entreprises.

Sur le plan institutionnel, le développement des territoires ruraux a navigué entre plusieurs ministères et continue à être à cheval entre les politiques de développement agricole et les politiques d'aménagement. De très nombreuses structures publiques sont concernées par les actions de développement dans les territoires ruraux. Au moins six ministères (agriculture, habitat, énergie, irrigation, affaires sociales et développement local) interviennent de manière principale ou secondaire selon le type d'action. S'ajoutent à ces structures relevant de domaines différents, les grands programmes et projets nationaux. C'est le programme de reconstruction des villages égyptiens (programme Shorouk) dans les anciennes terres, alors que dans les nouvelles terres c'est l'agence générale de mise en valeur des terres, qui sont chargés des programmes et projets de mise en valeur.

A côté de cet acteur majeur, qu'est l'administration publique et de ses différentes structures, on trouve des ONGs internationales et des associations locales. Ces dernières sont le produit d'une sollicitation exogène lors de la mise en oeuvre d'un projet ou un programme international. Possédant très peu ou pas du tout de moyens propres, elles dépendent des financements accordés par les projets ou les ONGs internationaux.

A noter l'absence d'organisations de producteurs, fiables et représentatives de la majorité des agriculteurs (c'est à dire les petits agriculteurs), malgré l'existence d'une fédération des producteurs agricoles à l'échelle nationale. Cependant, l'évolution des structures de production pendant ces deux dernières décennies a abouti à l'apparition de grandes entreprises agricoles gérées par des hommes d'affaires et des investisseurs qui s'organisent de plus en plus dans une logique de filières de production.

4. Conclusion

L'entière dépendance d'une source unique d'irrigation a conduit à une forte concentration de la population et des activités économiques et une unité spatiale relativement forte. L'administration publique a été et est toujours un acteur majeur dans l'aménagement et la gestion des ressources hydrauliques. Produit d'une longue histoire, l'espace rural reflète la tension entre un héritage centralisateur et un désengagement de fait de l'Etat.

Ce faible degré de décentralisation se conjugue avec un cadre juridique et institutionnel assez complexe pour limiter les initiatives locales. La dernière loi sur les associations traduit bien la volonté des pouvoirs publics de maintenir l'action collective des acteurs, difficile et sous contrôle. En contradiction avec le processus de libéralisation économique dans lequel le pays est totalement engagé depuis plus d'une quinzaine d'années, le cadre institutionnel continue à être un frein à toute forme de coordination entre les acteurs.

Compte tenu de la forte pression démographique sur des ressources déjà limitées en terre agricole, et de l'impératif d'augmenter la production par d'autres moyens que l'intensification agricole, les politiques publiques de développement agricole ont fait de la mise en valeur des nouvelles terres, une priorité en accordant aux investissements du secteur privé une importance croissante.

Cette politique de mise en valeur est doublée d'un objectif d'aménagement de l'espace tourné vers le redéploiement de la population sur de nouveaux espaces de vie, pour désengorger la vallée et le delta du Nil. Les nouveaux territoires ruraux ainsi créés ont la double fonction d'être des espaces de production et de peuplement (Yacoub, 2009).

II – Analyses régionales

1. La zone d'El-Ezab

El-Ézab Bahari¹, littéralement traduit par « les Hameaux Nord », est un village composé de trois entités plus petites.

La population totale d'El-Ézab Bahari est de 19 000 habitants, ce qui correspond au double de la moyenne nationale qui se situe entre 8 500 et 9 000, mais qui reste habituelle pour un village égyptien

Les villageois et les leaders locaux présentent leur village comme un village pauvre. Cela est confirmé par les statistiques. Selon le rapport du programme des Nations unies pour le développement, le produit intérieur brut par habitant du village est estimé à 1 956 \$ (en parité du pouvoir d'achat) contre une moyenne nationale de 4 152 \$. Toutefois, cette pauvreté ne fait pas de ce village une exception, puisque celle-ci touche l'ensemble des populations rurales, surtout en Haute-Égypte.

L'UVL d'El-Ézab, créée en 1991, était considérée comme une des plus pauvres et des plus défavorisées du gouvernorat de Quéna. C'est pourquoi en 1994, elle a été prioritaire lors du lancement du programme national de développement intégré, appelé Chourouk². Ce programme concernait les infrastructures de base. Des fonds importants ont été débloqués pour une mise à niveau du village.

Les activités économiques sont dominées par l'agriculture dont les caractéristiques sont identiques à la plupart des villages de la vallée du Nil.

La proximité de la ville d'Ésna, qui compte 64 500 habitants, est un élément important pour l'analyse de la situation du village. L'avantage évident est l'accessibilité facile des habitants du village aux services dont dispose la ville.

Les acteurs du développement, élus locaux, acteurs privés et associatifs sont eux aussi identiques à ceux que l'on trouve dans le reste de la vallée. On doit cependant remarquer l'importance des organisations de la société civile.

Le Conseil Populaire Local est l'organe qui rassemble les élus locaux. Son rôle est de faire entendre la voix des habitants sur les questions d'ordre public. Ce rôle est indissociable de celui des leaders locaux : le maire, les chefs des gardes champêtres, les associatifs et surtout les personnes influentes de chaque famille élargie.

Ensuite il y a la catégorie d'organisations de la société civile.

En chef de file de cette catégorie on trouve les associations de développement local. Ce sont des associations ayant un statut juridique autonome, créées selon la loi n° 84 de 2002. Une dizaine de ces associations existe dans El-Ézab Bahari, dont la moitié est inactive ou presque et au moins cinq autres associations sont dans le village d'El-Ézab Quebli. Toutes ces associations sont dites « de développement de la société locale ».

En plus des associations, d'autres types d'organisations de la société civile existent dans le village. Ce sont les coopératives agricoles et les centres ruraux de jeunesse, organisations tellement proches de l'État qu'elles sont souvent considérées comme « paraétatiques ». Elles ne sont pas particulièrement concernées par les dynamiques de développement local.

Enfin il y a le secteur privé. Il est essentiellement composé d'agriculteurs avec un écart considérable entre un petit nombre d'exploitants agricoles ayant une assez grande surface cultivée et la majorité des agriculteurs cultivant des surfaces plus petites. Il existe aussi quelques entrepreneurs qui investissent dans le commerce de proximité, le tertiaire, l'artisanat ou d'autres petits projets.

De nombreuses activités sont initiées et mises en œuvre par ces acteurs locaux mais on peut avancer que, dans ce territoire, l'initiative revient souvent aux associations de développement local.

Pour avoir une illustration couvrant différents types d'ancrages territoriaux du développement local, nous allons présenter les activités et les projets des deux associations sur lesquelles notre recherche s'est focalisée : l'association de développement de la société locale d'El-Fawares créée en 1994 qui a une vocation généraliste et l'association du développement de la société agricole d'El-Ézab Bahari, créée en 2002 et qui est spécialisée dans le développement agricole. Ces différents activités et projets seront classés sous trois rubriques : activités et projets à territoires localisés, à territoires intermédiaires ou à territoires éclatés.

- **Activités et projets à territoires localisés**

Parmi les différents projets et activités des deux associations, celui ayant le territoire le plus restreint est le projet de l'eau potable, entrepris par l'association d'El-Fawares en 1997.

Le projet de microcrédit de l'association d'El-Fawares est presque autant localisé. Un simple comptage montre que sur les 336 femmes bénéficiaires de ce projet depuis sa mise en œuvre en 2002 et jusqu'au mois d'août 2006, seulement une dizaine n'appartient pas à El-Fawares.

- **Activités et projets à territoires intermédiaires**

Un autre groupe d'activités est dans une catégorie territoriale intermédiaire : ce sont des projets non exclusivement réservés à une zone bâtie, mais ayant quand même une certaine préférence facile à détecter, toujours en faveur d'El-Fawares. Ils sont trois dans cette catégorie : le projet

de collecte des eaux usées de l'association d'El-Fawares, le projet de microcrédit de l'association agricole et le jardin d'enfants de l'association d'El-Fawares.

- **Activités et projets à territoires éclatés**

Il existe une quatrième sorte d'activités dont les territoires sont si souples que l'on peut même se poser la question de la pertinence d'utiliser la notion de territoire. Ce sont des projets dont les bénéficiaires n'ont apparemment aucune tendance d'appartenance territoriale commune. Ce n'est pas par hasard que ces quatre projets sont des projets de développement agricole. Le territoire de chacun de ces projets n'est pas construit autour d'une appartenance à un espace géographique commun, mais plutôt à un aspect précis de cette activité économique principale qu'est l'agriculture.

Pour bien illustrer le phénomène d'éclatement territorial, on peut prendre l'exemple du projet « Safe Agriculture for Farmers in Egypt – SAFE », projet d'agriculture raisonnée mis en place conjointement par les deux associations entre 2003 et 2006.

Il en est de même pour les agriculteurs qui ont été sélectionnés pour commencer la démarche en vue de l'obtention de la certification EurepGAP qui permettra à leurs produits un accès aux marchés européens. Au mois d'août 2006, la liste comptait 10 agriculteurs.

Le même phénomène d'éclatement territorial est perçu dans les autres projets de développement agricole, à savoir l'atelier de fabrication de compost (engrais biologique) de l'association agricole et le projet de l'agriculture pour l'exportation EI-SHAMS,

L'élément le plus intéressant qui ressort de cet aperçu d'activités et de projets vu sous l'angle de l'ancrage territorial est le fait que deux dynamiques complémentaires existent : d'un côté, des territoires appellent à la mise en œuvre de projets répondant aux besoins des populations et de l'autre, des occasions de projets qui se présentent aux acteurs entraînent une délimitation territoriale qui s'explique plus par la nature même du projet que par la volonté des acteurs. Le découpage administratif, la géographie physique, ainsi que toutes les représentations sociales, culturelles et identitaires qui en découlent, influencent les comportements des acteurs associatifs.

Ces acteurs associatifs sont en train de définir et redéfinir constamment des limites spatiales qui leur semblent pertinentes en fonction de leurs attentes, de leurs besoins, des opportunités qui se présentent devant eux, et surtout des dynamiques sociales qui sont à l'œuvre. Ce jeu d'interaction sociale permet à chaque projet ou activité de constituer une variante spatiale : parfois le territoire d'action est indéfinissable parce que traversant les frontières administratives, parfois il correspond à l'UVL, à l'ensemble du village d'El-Ézab Bahari et parfois même il se limite à la zone bâtie d'El-Fawares à laquelle la majorité des responsables des deux associations étudiées appartiennent.

Les appartenances territoriales des acteurs associatifs expliquent en partie les choix de délimitation spatiale des activités et des projets. La nature de chaque activité ou projet explique le reste. Le découpage administratif sert de base de négociation ; résultat : flexibilité spatiale et territoire à géométrie variable.

2. La zone de Tiba (nouvelles terres)

A. Contexte et structures de production

La zone de Tiba est située dans une des plus grandes régions de nouvelles terres mises en valeur au Nord-Ouest du Delta du Nil (région de Noubareyah).

La zone d'étude est située dans une des plus grandes régions de nouvelles terres mises en valeur au nord ouest du delta du Nil.

Composée de 12 villages créés autour d'un canal d'irrigation (le canal Nasr), la zone fait partie des nouvelles terres mises en valeur dans le cadre de la troisième génération des politiques publiques, c'est à dire celles qui ont ouvert la voie à l'installation des grandes exploitations/entreprises agricoles. Originaires des villages et des villes du Delta, la population de la zone, installée depuis plus d'une quinzaine d'années, est composée essentiellement de deux catégories de résidents qui habitent dans les villages avec leurs familles: les agriculteurs et les jeunes diplômés. S'ajoute à ces deux catégories, les salariés (ingénieurs agronomes, techniciens et ouvriers agricoles) qui travaillent et gèrent les grandes exploitations alors que les propriétaires sont installés dans les grandes villes du pays (Le Caire ou Alexandrie).

Trois types d'exploitations agricoles correspondent aux catégories de producteurs :

- des petites et très petites surfaces (de 1 à 2ha) exploitées par les agriculteurs et les jeunes diplômés,
- des surfaces moyennes (de 10 à 25ha) exploitées par des petits investisseurs individuels,
- et des grandes et très grandes surfaces (plus de 1500 ha) exploitées par des grands investisseurs souvent regroupés en entreprise familiale, ou non.

C'est la destination de la production, en plus de la taille, qui différencie la logique et le fonctionnement des exploitations. Seuls les grands exploitants-entrepreneurs ont accès au marché international et exportent presque la totalité de leurs productions par l'intermédiaire d'entreprises d'exportation qui souvent leur appartiennent.

Tous les autres producteurs se trouvent contraints de vendre leur production aux grossistes, qui monopolisent la commercialisation sur le marché national, aux prix et conditions fixés par ces derniers.

Deux problèmes majeurs existent dans la zone : la question de l'eau et celle des droits de propriété. L'eau d'irrigation, condition vitale, est la principale préoccupation de tous les acteurs (privés et institutionnels). La quantité, la qualité et le partage de l'eau posent de nombreux problèmes et sont une source permanente de conflits.

B. Les acteurs institutionnels et associatifs :

Il n'existe pas dans les villages des nouvelles terres les mêmes institutions publiques que celles que l'on trouve dans chaque village des anciennes terres c'est à dire les collectivités territoriales, la coopérative agricole et l'agence de la banque du crédit agricole.

Les acteurs associatifs se résument à deux associations : une association des usagers de l'eau (water users association) et une association de développement local. La première a été créée dans le cadre de la loi nationale de la fin des années 90 pour regrouper les agriculteurs dont les terres sont desservies par le même canal secondaire d'irrigation. Théoriquement chargée de gérer les tours d'eau, de régler les conflits et de veiller à l'entretien des canaux, l'association est jugée par les agriculteurs, inefficace et sans pouvoir réel. Elle souffre d'un cadre juridique étroit et de désaccords permanents entre ses membres.

Quant à l'association du développement local, elle est constituée principalement des jeunes diplômés et surtout de leurs épouses. Malgré des membres motivés et capables, elle est limitée

dans son action par le manque des moyens financiers et dépend totalement des financements hasardeux accordés par les ONGs ou les organisations internationales.

Les grands exploitants sont de loin les acteurs les mieux organisés. Ils ont leurs propres associations de producteurs-exportateurs au niveau national. La plus grande est sans doute l'association des producteurs-exportateurs horticoles qui compte plus de 200 membres, et quelques dizaines de salariés. Elle organise des sessions de formation pour les agronomes et techniciens salariés des grandes exploitations, publie des bulletins d'information technique et économique, et forme un lieu de rencontre et de débats pour ses membres.

C. Le processus de territorialisation dans la région d'étude

Existe-t-il un processus de territorialisation dans la région d'étude ? La réponse à cette question ne peut être que nuancée. Dans un premier temps, on peut répondre par la négative tout en expliquant les raisons, ensuite on va identifier les facteurs qui laissent prévoir des possibilités d'émergence territoriale.

- Les facteurs négatifs

La région d'étude ne réunit pas, à ce stade, les éléments constituant un territoire. Le sentiment d'appartenance n'existe pas encore compte tenu de l'histoire relativement courte de l'implantation de la population, les institutions locales sont faibles ou inexistantes, et les acteurs sont éclatés, atomisés et en face à face avec l'administration publique et le pouvoir.

- Un capital social encore faible mais qui peut se développer

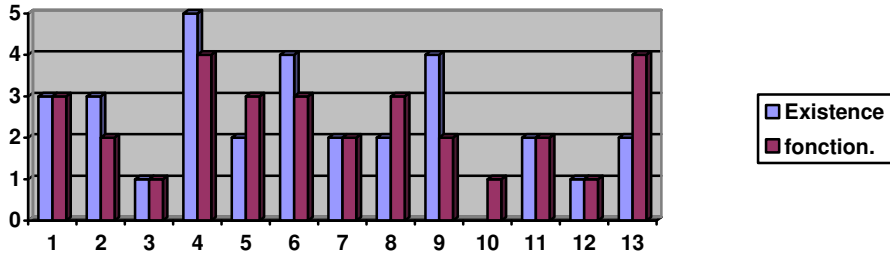
Mais ce qui semble, dans un premier temps, handicaper le processus de territorialisation, c'est plutôt le manque de capital social, concept pertinent pour expliquer le fonctionnement de la région d'étude et les raisons pour lesquelles le processus de territorialisation est en panne.

C'est la faiblesse du capital social dans la région d'étude qui explique en grande partie la réponse négative à la question de départ.

Le cadre institutionnel national, qui n'offre que des simulacres de décentralisation, rend toute forme d'action collective provisoire et ponctuelle. Or, les producteurs subissent des pressions croissantes dues à la fragilité de leurs situations économiques et de l'état des ressources en eau.

Dans l'absence de toute forme de régulation extérieure, la coordination entre les acteurs pour mettre en place des formes de gouvernance locale va s'imposer par nécessité comme seule voie possible pour éviter une dégradation irréversible de l'état des ressources en eau qui se traduira par une perte du principal facteur de production.

Les Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux :



1. Administrations déconcentrées
2. Administrations sectorielles
3. Services d'appui au développement
4. Territoires de projet sectoriel
5. Territoires de projet global
6. Associations territoriales incluses dans les projets
7. Associations territoriales suscitées par des ONG
8. Associations territoriales spontanées
9. Législation sur les associations territoriales
10. Fonctionnement démocratique des associations
11. Ancrage socio territorial des associations
12. Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales a valoriser
13. Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial :
Unité Villageoise Locale (UVL)³

La grille qui a été établie par chacune des équipes a été remplie de la façon suivante :

- Pour chaque indicateur, on a deux éléments, représentés par deux lignes :

. ligne « E » : « existence du phénomène dans le pays [(ex. oui, il y a dans le pays des administrations déconcentrées (indicateur 1)] »,

. ligne « F » : «fonctionnement du phénomène» (ex. services d'appui au développement : ils existent mais fonctionnent mal).

- L'appréciation sur l'existence et le fonctionnement est donnée par une note de 1 à 5 permettant de mesurer l'extension du phénomène dans le pays (existence) et la pertinence de son fonctionnement (fonctionnement).

Notes

¹ Les noms du village et de certains lieux mentionnés ont été modifiés pour garder l'anonymat et respecter la vie privée des personnes concernées. C'est la raison pour laquelle aucune carte de la zone n'est fournie.

² Ce programme, s'étale sur la période 1994 – 2017. Il est mis en place par l'Agence de la Construction et du Développement du Village Égyptien ACDVE, le principal organe étatique responsable du développement rural en Égypte depuis sa création dans les années 1970.

³ Chaque unité villageoise locale se compose de plusieurs villages, quatre en moyenne, dont le plus grand s'appelle village-mère ou village-centre et les autres s'appellent villages dépendants ou villages satellites.

Le village-centre est celui où se trouve le siège de l'unité d'administration locale (municipalité) et le conseil populaire local (les élus locaux représentant tous les villages de l'UVL). En plus des villages, l'unité villageoise locale peut comprendre des unités administratives plus petites.

L'Égypte compte 1133 unités villageoises locales en 2002, avec une moyenne de 34000 habitants/UVL. Ces 1133 UVL se composent de 4549 villages ayant chacun en moyenne 8500 habitants.

Il faut noter que le découpage en UVL répond à une vision politique et ne correspond donc pas forcément à un découpage de territoires de développement économique et social.