
Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques 2025-2030 pour la République arabe d'Égypte

Cote du document: EB 2025/OR/16/Add.1

Date: 4 novembre 2025

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques 2025-2030 pour la République arabe d'Égypte.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Steven Jonckheere

Responsable principal de l'évaluation

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: s.jonckheere@ifad.org

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques 2025-2030 pour la République arabe d'Égypte

I. Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a réalisé sa troisième évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour l'Égypte en octobre 2024. Il a présenté son rapport à la cent vingt-neuvième session du Comité de l'évaluation, en juin 2025, qui en a examiné les conclusions et recommandations avec la direction. Cette ESPP était consacrée au portefeuille 2017-2023, constitué de cinq projets financés par des prêts [Projet de développement de l'irrigation en exploitation sur les terres anciennes, Projet d'augmentation des revenus ruraux par l'amélioration des marchés, Projet en faveur d'investissements et de moyens de subsistance durables dans le secteur agricole (SAIL), Projet de promotion de la résilience en milieux désertiques et Programme de transformation durable pour la résilience agricole en Haute-Égypte (STAR)], pour un montant total de 646 millions d'USD, dont 330 millions d'USD financés par le FIDA. L'évaluation concernait également 22 dons et activités hors prêts, dont des activités de contribution à l'élaboration des politiques, des partenariats et des initiatives sur les connaissances. L'ESPP est la principale source de données d'évaluation dont s'inspire le prochain programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP).
2. Il ressort de l'évaluation que la pertinence globale du portefeuille était plutôt satisfaisante. Les projets concernaient des défis de longue date, dont la pénurie d'eau, l'accès limité aux services financiers ruraux et la faible intégration des marchés. Le projet SAIL et le programme STAR, notamment, ont introduit des innovations telles que le recours à l'irrigation climato-compatible, à l'énergie solaire et au biogaz. Les investissements ont également appuyé la restauration des systèmes d'irrigation sur l'exploitation, le renforcement des capacités des associations d'usagers de l'eau et l'introduction de nouveaux modèles de financement reliant les producteurs aux banques rurales, ce qui a bénéficié aux petits exploitants des « terres anciennes » et des « terres nouvelles ».
3. Malgré ces résultats, tous les projets se sont heurtés à des goulets d'étranglement opérationnels persistants, tels que la lenteur des décaissements, les retards pris dans le processus de passation de marchés et la faiblesse des systèmes de suivi-évaluation. Il était fréquent que les données de référence se fassent attendre, voire n'arrivent jamais, de sorte que le suivi-évaluation a davantage porté sur les produits que sur les effets directs. Même si deux projets partagent désormais la même unité de gestion de projet, l'absence de mécanisme de coordination central au niveau du programme a limité les possibilités de synergies dans certains domaines comme la gestion des connaissances et l'intégration thématique.
4. L'ESPP a observé une mise en œuvre partielle des grandes recommandations de l'évaluation de 2017, qui demandait un ciblage plus serré de la pauvreté, une plus grande sélectivité et une approche programmatique plus intégrée. Les projets évalués ciblaient bel et bien la pauvreté rurale, mais ne comportaient aucune stratégie spécifique aux exploitants marginaux, aux femmes et aux jeunes. Les données ventilées sont demeurées rares, et les composantes relatives à l'accès aux marchés ont été restreintes par la faible mobilisation du secteur privé et par une analyse limitée de la chaîne de valeur en aval. Les considérations environnementales et climatiques ont pris une place croissante, mais nécessitaient toutefois une intégration plus solide à l'échelle du système et des mécanismes de durabilité à long terme, en particulier pour le recouvrement des coûts relatifs aux systèmes d'irrigation.

5. Cinq grandes recommandations sont formulées dans l'ESPP pour guider le nouveau COSOP. Il y est tout d'abord conseillé d'intégrer la gestion des ressources naturelles et l'adaptation aux changements climatiques dans l'ensemble du portefeuille. Il est ensuite recommandé de fournir un appui continu à l'irrigation, soutenu par des stratégies de pérennisation et de retrait plus solides. En troisième lieu, l'évaluation préconise que l'accès aux marchés et le développement des filières soient améliorés et appuyés par des services financiers inclusifs en milieu rural. Quatrièmement, elle souligne le besoin d'un ciblage plus précis des ménages pauvres, des femmes et des jeunes, fondé sur des données et outils de diagnostic de meilleure qualité. Enfin, il est proposé que davantage d'investissements soient réalisés dans les activités hors prêts, y compris la concertation sur les politiques et les partenariats, et qu'ils soient appuyés par un mécanisme de coordination dédié.
6. Le nouveau COSOP de l'Égypte (2025-2030) vise à réduire la pauvreté rurale et à améliorer la sécurité alimentaire en renforçant la résilience des petits exploitants et des entreprises rurales face aux chocs climatiques et économiques. Il poursuit trois objectifs stratégiques: i) renforcer la résilience face aux changements climatiques et la gestion durable des ressources naturelles; ii) améliorer la résilience économique en assurant l'inclusivité des filières; iii) promouvoir une contribution fondée sur les faits à l'élaboration des politiques. Ceux-ci guideront les investissements et les activités hors prêts du FIDA en Égypte pour les six années à venir.
7. Le nouveau COSOP tient compte dans son bilan des expériences des recommandations de l'ESPP, qui sont censées être intégrées dans la théorie du changement et les trois objectifs stratégiques. Globalement, il met plus clairement l'accent que celui de 2019 sur la résilience aux changements climatiques, l'inclusivité des filières et la contribution à l'élaboration des politiques étayée par des données probantes. Toutefois, comme indiqué ci-dessous, plusieurs domaines bénéficieraient de directives opérationnelles plus précises pour garantir la pleine réalisation de l'objectif visé par les recommandations de l'ESPP pendant la mise en œuvre.

II. Observations particulières

8. **Stratégie de ciblage.** Le ciblage à la fois géographique, direct et autoréalisé du COSOP, fondé sur des données relatives à la pauvreté et des critères du registre social, constitue un réel progrès. Une collaboration plus étroite avec le Ministère de la solidarité sociale permettrait d'affiner ces filtres et d'assurer la collecte systématique de données sur la portée ventilées par niveau de pauvreté. L'ESPP a mis en garde contre le fait qu'une couverture géographique trop étendue pouvait atténuer l'impact, et le COSOP pourrait être plus précis sur les moyens utilisés pour éviter de répartir les ressources de manière trop excessive. Le nouveau COSOP ne cible plus explicitement les paysans sans terre, alors qu'il serait pertinent de le faire. En ce qui concerne les questions de genre, les projets antérieurs proposaient des financements et des formations mal réfléchis, qui perpétuaient l'exclusion des femmes des filières. La nouvelle stratégie devrait préciser la façon dont les services seront adaptés, les fonctions productives élargies et les charges de travail non rémunéré réduites pour garantir un ciblage véritablement inclusif.
9. **Inclusion financière.** L'ESPP a conclu que les lignes de financement rural antérieures n'étaient que vaguement reliées aux objectifs des projets: l'accès au crédit était souvent refusé aux petits exploitants et aux femmes, et le FIDA ne fournissait à ses partenaires bancaires qu'un soutien limité pour développer des produits innovants ou élargir leur portée. L'utilisation des prêts n'était que rarement contrôlée, et les fonds servaient donc souvent à des fins sans rapport avec les objectifs du programme. Le projet de COSOP réitère l'engagement en faveur de services financiers inclusifs en milieu rural, mais n'offre que peu de détails sur ce qui est prévu pour éviter de répéter ces erreurs, notamment les

modalités de sélection des institutions partenaires, de coordination du crédit avec d'autres composantes, et de suivi des progrès. Il est essentiel de préciser ces garanties opérationnelles, par exemple l'adoption de critères d'éligibilité explicites pour les partenaires financiers, la définition des étapes clés de l'innovation de produit et la réalisation d'exams réguliers du portefeuille par rapport aux indices de référence ciblés, afin de garantir que les services financiers ruraux contribuent de manière mesurable aux objectifs du COSOP.

10. **Accès au marché et développement des filières.** Il ressort de l'ESPP que, pour les projets plus anciens, le soutien à la mise en marché s'était trop fait attendre, qu'il n'existait qu'une expertise limitée en interne et qu'il y avait eu des difficultés à établir des partenariats durables avec les entreprises agricoles, de sorte que les progrès en matière d'accès aux marchés et de développement des filières n'avaient pas répondu aux attentes. Le COSOP actualisé élève au rang d'objectif stratégique l'inclusivité des filières (objectif stratégique 2) et s'engage à intégrer une analyse complète du marché dans la conception des projets. Il prévoit également d'élargir le soutien aux activités en aval, comme la transformation et l'agrégation, et vise à attirer des investissements privés dans le cadre de partenariats public-privé et d'accords d'agriculture contractuelle. Les appendices présentent les options en matière de collaboration avec le secteur privé, et recensent des entreprises spécialisées dans les technologies agricoles et financières, la logistique et les achats (telles que Mozare3, Khodar, Mahaseel Masr) qui pourraient offrir aux petits exploitants agricoles des services groupés et des circuits de distribution stables. Si ces dispositions appuient la recommandation de l'ESPP portant sur une mobilisation moins tardive des acteurs du marché, le COSOP devrait toutefois clarifier les étapes à suivre pour établir ces partenariats et les modalités de suivi, en particulier avec les prestataires de services financiers ruraux, afin d'éviter la fragmentation de la mise en œuvre qui a caractérisé les initiatives passées.
11. **Activités hors prêts.** L'ESPP a mis en lumière les résultats mitigés obtenus par le FIDA en matière d'activités hors prêts en Égypte, observant des effets limités malgré l'accent mis par le COSOP de 2019 sur la concertation sur les politiques. Les enseignements n'ont pas été exploités de manière efficace dans le cadre d'activités de plus haut niveau ou pour la reproduction à plus grande échelle, et peu de partenariats stratégiques ont été formés. Ces difficultés sont imputables à une sous-estimation des besoins de ressources, à une insuffisance de données probantes et à l'absence d'orientation stratégique. Le nouveau COSOP intègre le dialogue fondé sur des données probantes dans l'objectif stratégique 3, afin d'axer les efforts futurs sur le pilier alimentaire de la plateforme nationale de l'Égypte pour l'eau, l'alimentation et l'énergie; d'attirer des dons comme celui accordé au Programme d'expérimentation d'une agriculture climato-compatible aux fins de l'amélioration des politiques; et de faire du FIDA un « collecteur » de savoirs en matière d'agriculture paysanne climatiquement rationnelle. Bien que ces mesures soient positives, le document ne s'accompagne pas d'un plan de mobilisation détaillé et assorti de délais, ni de livrables ou ressources spécifiques. IOE réitere donc sa recommandation consistant à créer une feuille de route claire d'activités hors prêts avant le début de la mise en œuvre du COSOP.
12. **Coordination du programme.** Le COSOP reconnaît le besoin d'une intégration plus forte entre les projets et note qu'un cadre de résultats unique et des examens annuels conjoints rassembleront sous une même enseigne programmatique le projet SAIL, le programme STAR, le projet « Gestion de l'eau en exploitation résiliente aux changements climatiques dans la vallée du Nil » (CROWN) et d'autres interventions futures. Il reste toutefois vague sur la façon dont sera encouragée la collaboration quotidienne en matière de suivi-évaluation, de passation de marchés, de gestion financière et de thématiques transversales. Le fait d'expliquer ces modalités de coordination, au-delà de l'alignement procédural, permettrait de

clarifier la manière dont le programme de pays vise à traduire ses ambitions programmatiques en mesures concrètes et synergiques.

13. **Gestion des risques et mobilisation des ressources.** Il est pris acte dans le COSOP des préoccupations relatives à la dette de l'Égypte, un financement climatique et des financements mixtes étant suggérés, sans toutefois répondre aux trois risques identifiés par l'ESPP. Le Gouvernement hésite à emprunter pour financer des investissements immatériels en l'absence de plan clair de recouvrement des coûts et de participation du secteur privé, ce qui entraîne déjà des retards dans le cadre du prêt relatif au programme STAR et complique la conception du projet CROWN. Il manque encore des systèmes de recouvrement des coûts, notamment pour les infrastructures hydrauliques agricoles, ce qui pose un risque d'opposition budgétaire aux projets futurs. Les efforts visant à obtenir un cofinancement sous forme de dons ont également été insuffisants, ce qui a provoqué des déficits de financement et ralenti la mise en œuvre. La matrice des risques devrait donc quantifier les cofinancements manquants, définir des critères de référence pour le recours au secteur privé et inclure des solutions de secours pour veiller à ce que le versement retardé ou réduit des ressources externes ne ralentisse pas la mise en œuvre ou ne réduise pas l'impact sur le développement.

III. Observations finales

14. Le COSOP s'aligne bien sur les recommandations de l'ESPP et les objectifs de développement nationaux, en particulier en ce qui concerne l'intégration des pratiques climato-compatibles, le renforcement des filières inclusives et l'amélioration de la contribution à l'élaboration des politiques. Plusieurs éléments opérationnels mériteraient toutefois d'être précisés: la collecte et le suivi de données sur la portée ventilées par niveau de pauvreté; la définition de protections pour les partenariats en matière de services financiers ruraux; les étapes à suivre pour la mobilisation du secteur privé et les modalités de contrôle; l'adoption d'un plan structuré et doté de ressources pour les activités hors prêts; et la mise en place de dispositifs plus explicites pour assurer la coordination entre projets. La matrice des risques doit aussi mieux refléter les difficultés liées au recouvrement des coûts et au cofinancement. IOE reste disponible pour tout engagement ultérieur. L'accord conclusif relatif à l'ESPP de l'Égypte n'ayant pas encore été signé, IOE recommande au Conseil d'administration de n'examiner le COSOP qu'après la conclusion formelle dudit accord. IOE accuse réception de la lettre par laquelle le Gouvernement égyptien confirme son acquiescement aux recommandations de l'ESPP, tout en notant que l'accord conclusif n'est pas encore formellement signé, et invite donc le Conseil d'administration à prendre note de cet état de fait.