



— MOYEN-ORIENT

Stratégie régionale
2020-2030

#MondeEnCommun





SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET ENJEUX	6
2. LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DU GROUPE AFD AU MOYEN-ORIENT CONTRIBUER À L'ENCLICHEMENT DE TRAJECTOIRES DURABLES	9
2.1 Renforcer le lien social	10
2.2 Gérer les espaces et les ressources partagées de façon durable et inclusive	10
2.3 Soutenir une trajectoire de croissance équitable et durable	10
3. QUEL « LOGICIEL DE DÉVELOPPEMENT » POUR LE GROUPE AFD AU MOYEN-ORIENT ?	11
3.1 Une temporalité stratégique adaptée : le choix d'une stratégie de long terme	12
3.2 La recherche d'un passage à l'échelle, via un réflexe partenarial	12
3.3 La poursuite d'un « double dividende » dans chaque opération	12
4. QUELS OUTILS MOBILISER ?	14
4.1 Une approche de terrain adaptée aux fragilités systémiques	15
4.2 Investir le lien social grâce à des instruments adaptés	16
4.3 Renforcer l'action climatique et environnementale française au Moyen-Orient	17
4.4 Enclencher une dynamique régionale	17
5. LE RÉFLEXE PARTENARIAL	18
5.1 L'Équipe France	19
5.2 Le système d'aide européen	19
5.3 L'articulation avec les multilatéraux	19
5.4 Des partenariats méditerranéens	20
ANNEXES	
1. Le cadre logique de la stratégie Moyen-Orient AFD	21
2. Les enjeux climat sur la zone Moyen-Orient pour le groupe AFD	22
3. Les outils financiers et non-financiers du groupe AFD au Moyen-Orient	26
LISTE DES SIGLES	30



BEYROUTH



LIBAN

SYRIE

IRAK

Jérusalem



Amman

PALESTINE

JORDANIE

YÉMEN



DIRECTION RÉGIONALE DE L'AFD



AGENCE AFD



PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE DE LA DR



PAYS D'INTERVENTION: PALESTINE, JORDANIE, LIBAN, IRAK



BUREAU RÉGIONAL DE PROPARGO À BEYROUTH

STRATÉGIE DU GROUPE AFD AU MOYEN-ORIENT (2020-2030)

Depuis 2018, l'AFD a réorganisé son réseau autour de 17 Directions régionales (DR), dans une double logique de déconcentration de la décision et de mutualisation de compétences. Installée à Beyrouth, la Direction régionale Moyen-Orient couvre **l'Irak, la Jordanie, le Liban, la Palestine, la Syrie et le Yémen**. Elle a vocation à regrouper les Directions régionales des filiales **AFD, Proparco (filiale dédiée au financement du secteur privé) et bientôt Expertise France (agence de coopération technique)**, afin de mobiliser toute la palette d'action du Groupe au service du développement de la région.

Établie en 2019, la DR a pour mission la mise en œuvre de la stratégie du Groupe au Moyen-Orient (présent document), qui décline le **Plan d'orientation stratégique (POS) de l'AFD¹**. Elle assure le pilotage du programme d'activité de l'AFD dans la région, la gestion des ressources humaines et le dialogue avec les institutions et les bailleurs.

La stratégie Moyen-Orient identifie les principaux **axes stratégiques du Groupe AFD au Moyen-Orient**, les **outils méthodologiques** pour traiter les enjeux communs à l'ensemble des pays d'intervention et les **partenariats prioritaires** à nouer pour atteindre des résultats partagés². **Ce document guidera les stratégies pays de la région**. Élaborées en lien étroit avec les Ambassadeurs de France, celles-ci priorisent, selon les contextes nationaux, les secteurs d'intervention (éducation, eau, santé, énergie, développement urbain, etc.) ainsi que les coalitions d'acteurs permettant d'atteindre les objectifs de la stratégie régionale.

La stratégie Moyen-Orient du Groupe AFD se fonde sur le constat qu'**une crise systémique dans la région entrave la prise en charge effective d'enjeux économiques, sociaux, institutionnels et environnementaux urgents**. Par son action, le Groupe visera à enrayer la détérioration du capital (économique, humain, social et environnemental) en cours dans la région. Il le fera en favorisant **l'identification et l'enclenchement de trajectoires de développement durable**, seules à même de réduire les fragilités structurelles qui compromettent l'avenir des prochaines générations du Moyen-Orient.

Par conséquent, le Groupe a choisi d'axer ses interventions autour de **trois objectifs stratégiques** : 1) **le renforcement du lien social**, 2) **la gestion durable et inclusive des espaces et ressources partagées** et 3) **le soutien à une trajectoire de croissance économique plus équitable et durable**.

Afin de garantir la mise en œuvre opérationnelle de ces trois objectifs, la DR Moyen-Orient appliquera **une méthode d'intervention adaptée au contexte local** et conçue pour induire **des effets systémiques sur le temps long** – tout en agissant sur le temps court lorsque la situation l'exige. Le Groupe pourra compter sur une gamme d'outils d'intervention enrichie, mobilisée par des équipes présentes au plus proche du terrain.

Enfin, le Groupe AFD se positionnera en tant que **plateforme partenariale** afin de garantir les principes de complémentarité et d'apprentissage essentiels à l'action de développement, mais aussi un passage à l'échelle de ses interventions dans la région.

¹ <https://www.afd.fr/fr/plan-dorientation-strategique-2018-2022>

² La notion de résultats partagés (Collective outcomes) qui fait suite au sommet humanitaire mondial d'Istanbul en 2016 est un agenda visant à casser les silos au sein des communautés de l'humanitaire et du développement (Source : UNOCHA. <https://www.unocha.org/ending-protracted-internal-displacement/achieving-collective-outcomes>).

1.

**CONTEXTE
ET ENJEUX**

Le constat d'un acteur du développement au Moyen-Orient est celui d'une crise profonde, qui ne se limite pas à la spatialité ou à la temporalité des conflits que l'on observe en son sein. L'AFD a choisi de s'appuyer, dès l'élaboration de sa stratégie, sur les connaissances de la communauté de la recherche, via la production d'une série de notes par l'Institut de Recherche et d'Études Méditerranée Moyen-Orient (IREMMO)³ dressant un état des lieux. Le constat de ces notes sur la région est sombre : « il est illusoire de croire que l'arrêt des combats ou la baisse d'intensité des violences ici ou là préfigure une sorte de fin de l'histoire où ces pays accéderaient à une nouvelle phase en rupture avec les précédentes. En réalité, ce qui se passe aujourd'hui est une séquence d'une longue histoire tragique qui se poursuit et dont il faut tenter, en toute lucidité, d'infléchir le cours »⁴.

Les différents scénarios issus des travaux de prospective⁵, font état d'une région qui restera soumise à de fortes tensions au cours de la décennie à venir du fait des dynamiques démographiques et migratoires⁶, de la difficulté des États à répondre aux attentes de la jeunesse, de l'absence de projet politique partagé sur une zone marquée par des guerres répétées, auxquelles s'ajoutent des projections géopolitiques de puissances tierces, et, enfin, de défis écologiques aujourd'hui sous-estimés par les décideurs politiques. Ces constats sur la région sont à l'intersection du temps politique et du temps du développement⁷.

Les facteurs de vulnérabilité identifiés par l'IREMMO sont les symptômes d'une crise systémique qui trouve racine dans **l'enrayement des trajectoires économiques, sociales, politiques et environnementales**⁸ qui prévalent dans la région.

A) Les conflits contemporains, en Syrie, au Yémen, en Palestine ou en Irak, ne font qu'exacerber un décrochage économique de la région, dont la dynamique s'inscrit dans le temps long. Depuis les années 1980, **les trajectoires économiques** des pays de la zone sont marquées par l'affaiblissement des secteurs productifs⁹ qui n'ont pas tiré profit du « dividende démographique » dont d'autres régions ont bénéficié. Le déclin de l'agriculture et de la petite industrie n'ayant pas été compensé par une industrialisation ou le développement d'une économie de services compétitive, la région manque cruellement

de moteurs économiques générateurs d'emplois, à l'heure où d'importantes cohortes de jeunes arrivent sur le marché du travail. La faible diversification et la décorrélation entre offre et demande de compétences sur le marché du travail produisent des taux de chômage élevés¹⁰ et des inégalités croissantes¹¹, dans des économies souvent caractérisées de rentières¹². Jouant un rôle secondaire dans les dynamiques économiques de la mondialisation, la région a vu les fractures spatiales s'aggraver (villes/campagnes, banlieues/centre-ville), dans un contexte d'une gouvernance territoriale dégradée (manque de déconcentration, de décentralisation, et de gouvernance économique locale).

B) Les dynamiques **sociales** à l'œuvre sont elles aussi fragiles¹³, devant l'impossibilité d'établir un contrat social viable : « lorsqu'on aborde le Moyen-Orient, il est nécessaire de changer de perspective dans l'analyse du rapport État/citoyen. Plutôt que de parler de contrat social entre État et citoyen, dans une approche implicitement fondée sur la démocratie et l'État de droit, une formule générale plus pertinente serait « privatisation de l'État et étatisation de la société ». Les inégalités, très fortes¹⁴, ont longtemps été supportées par les sociétés moyen-orientales du fait d'amortisseurs sociaux reposant sur l'accès à l'emploi public, le subventionnement de services essentiels (électricité, eau, farine...) et de systèmes de redistribution clientélistes au sein des communautés d'appartenance. En l'absence de croissance dynamique et créatrice d'emplois, ces modèles de redistribution ne sont plus viables. Leur fragilisation renforce les inégalités, entre individus mais aussi entre groupes (inégalités horizontales¹⁵), connues pour leur potentiel de violence.

C) La défaillance des **institutions et des politiques** des pays de la zone se manifeste depuis 2011 par l'apparition de mouvements de contestation d'ampleur. Elle donne lieu à des crises (Liban) et des violences chroniques dans plusieurs pays (Syrie, Irak, Yémen) et à l'accroissement des conflits en Palestine, du fait de l'absence de perspectives sur la solution à deux États. Ces contestations expriment une défiance citoyenne profonde envers un État perçu comme n'étant pas au service équitable de tous, ainsi qu'une demande de dignité. Depuis l'indépendance des États de la région, l'accaparement des ressources et des institutions par

³ Ces notes peuvent être consultées sur les sites internet de l'AFD et de l'IREMMO.

⁴ Source J.P Chagnollaud, Etude IREMMO-AFD, 2019

⁵ Ibid.

⁶ Selon l'IREMMO, au Moyen Orient, trois faits structurels liés à la démographie font pression sur l'accès aux services publics, le marché de l'emploi, et sur les ressources partagées : i) la contre-transition, période de regain de la croissance démographique dans plusieurs pays de la zone ; ii) l'imprévisibilité des flux migratoires liés aux conflits ; iii) l'émigration des jeunes qualifiés due à la faible offre de travail, engendrant une fuite des cerveaux notamment vers les pays du Golfe. (Source Y. Courbage, Etude IREMMO-AFD, 2019)

⁷ La transition politique inclusive des États et la résilience des sociétés au foyer d'instabilité dans les pays de la Direction régionale sont les préalables nécessaires à la construction d'une solution politique durable aux conflits et au succès de la lutte contre le terrorisme. Ces préalables impliquent une concertation entre les communautés de la défense, de la diplomatie et du développement, afin d'articuler ces temps du politique et les temps, nécessairement plus longs, du développement.

⁸ Selon le PNUD, les Indices de Développement Humain de la zone sont globalement inférieurs à la moyenne mondiale de 0,728 (Yémen, 0,402 (216e); Syrie, 0,536 (193e); Irak, 0,685 (158e); Palestine, 0,668 (157e); Jordanie, 0,735 (127e); Liban, 0,757 (111e).

⁹ Source UNESWA : <https://www.unescwa.org/publications/bulletin-industrial-statistics-arab-countries-ninth-issue>

¹⁰ Le taux de chômage atteint 30 % selon la Banque Mondiale sur la zone MENA, touchant plus particulièrement les jeunes (43 % en Palestine par exemple) ou les femmes (20,7 % en Irak pour un chômage moyen de 9,9 % en 2019, en Jordanie, il atteint 23 %, selon la Banque Mondiale). Voir également « Youth employment in the Middle East and North Africa: Revisiting and Reframing the Challenge », Brookings Doha Center, février 2019.

¹¹ Source POMEPS. <https://pomeps.org/2019/03/15/poverty-inequality-and-the-structural-threat-to-the-arab-region/>

¹² Source Carnegie Institute. <https://carnegieendowment.org/2018/10/09/arab-political-economy-pathways-for-equitable-growth-pub-77416>

¹³ HERTOG Steffen (2017) 'The Political Economy of Distribution in the Middle East: Is There Scope for a New Social Contract?' in G. Luciani (ed.) Combining Economic and Political Development: The Experience of MENA, International Development Policy series 7 (Geneva: Graduate Institute Publications, Boston: Brill-Nijhoff), pp. 88–113 <https://journals.openedition.org/poldev/2270>

¹⁴ « Les perceptions des inégalités concernent aussi bien le niveau national que le niveau régional. Les 1 % plus hauts revenus reçoivent plus de 25 % du total régional, contre 20 % des États-Unis, 11 % en Europe de l'Ouest et 17 % en Afrique du Sud », Samir AITA, « Les inégalités dans le monde arabe: passer de la rente à l'impôt », Blog ID4D, 7 février 2018.

¹⁵ Les inégalités horizontales sont des inégalités entre groupes. Elles ont, davantage que les inégalités sociales « réparties », tendance à causer des conflits violents (Source PNUD : http://hdr.undp.org/sites/default/files/stewart_layout.pdf).

des groupes, au détriment de la majorité de la population, a contribué à la création d'États patrimoniaux, aux sociétés fortement polarisées¹⁶. La corruption et le manque de transparence endémiques témoignent également de cette crise institutionnelle génératrice de défiance, comme le montre l'évolution de l'index Transparency International. En 2018, sur 180 États, la Syrie est au 178^e rang, le Yémen au 176^e, l'Irak au 168^e, le Liban au 138^e et la Jordanie au 58^e. Enfin, en l'absence de mécanismes de justice transitionnelle, les processus de relèvement des sociétés marquées par les conflits sont grevés par une culture d'impunité qui alimente la défiance au sein de la société et envers les États.

D) L'absence de **modèles de développement durable** dans la région est porteuse des dynamiques de fragilisation les plus inquiétantes à moyen/long terme, car irréversibles¹⁷. L'épuisement des nappes phréatiques fossiles, la pollution et la perte de terres arables, l'urbanisation sauvage et la perte de biodiversité, l'absence de renouvellement d'un modèle énergétique fortement dépendant du pétrole, sont aujourd'hui des réalités qui menacent la présence humaine dans certains territoires de la zone. Ces trajectoires non soutenables, pour certaines accélérées par le changement climatique, ne peuvent être enrayerées qu'au moyen d'une action structurante de long terme¹⁸. Or, dans un contexte de fortes vulnérabilités socio-économiques (accrues par les risques climatiques), de défaillances institutionnelles (actions sectorielles mais pas de politiques climatiques intégrées) et de conflits armés (prédation des ressources), les questions écologiques, les effets du changement climatique¹⁹ et la prévention des catastrophes sont relégués au second plan par les décideurs (voir annexe).

Ces trajectoires non-soutenables entraînent un effritement du capital de la région – **capital économique, humain, mais aussi social et environnemental**²⁰. Dans ce contexte, l'action de l'AFD visera à la préservation ou, lorsque c'est possible, la régénération de ces quatre formes de capital. Elle aura ainsi pour finalité **d'identifier et d'enclencher des trajectoires de développement durable afin de réduire les fragilités qui compromettent l'avenir des prochaines générations au Moyen-Orient**. Cette finalité implique d'accompagner en priorité quatre des transitions identifiées par le Plan d'Orientation Stratégique (POS) du Groupe AFD, toutes porteuses de l'Agenda 2030 de l'ONU et des ODD (voir cadre logique):

- i) la transition **économique et financière**, dans le but de retrouver des modèles économiques pourvoyeurs d'emplois dignes, notamment pour une jeunesse en quête de perspectives;
- ii) la transition **démographique et sociale**, pour réinvestir dans le capital humain à tous les niveaux des sociétés arabes, particulièrement chez les femmes;
- iii) la transition **politique et citoyenne**, pour régénérer un capital social menacé;
- iv) la transition **écologique et territoriale**, pour éviter des phénomènes « d'effondrement écologique » irréversibles dans la région.

En prenant un engagement 100 % lien social dans son Plan d'Orientation Stratégique, le Groupe souhaite faire en sorte que toutes ses actions visent à renforcer le lien social entre les populations et entre les territoires, ou, à tout le moins à ne pas l'affaiblir. L'engagement 100 % Accord de Paris consistera lui à s'assurer que ses interventions sont toutes compatibles avec un développement bas-carbone et résilient au sens de l'Accord de Paris.

¹⁶ « Nulle part au Proche-Orient, l'État n'est pleinement celui de sa société. Depuis les indépendances, les appareils de pouvoir ont été confisqués par des groupes hégémoniques dont les membres sont liés par d'étroites relations mêlant solidarité et allégeance. (...) On peut parler ici d'un pacte liant les « tenants de l'État », (...) la très grande majorité de la population en est largement exclue. » (Source Z. Mâjed, Etude IREMMO-AFD, 2019).

¹⁷ Phénomène bien documenté dans l'ouvrage *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive (2005)*, de Jared Diamond.

¹⁸ Les rapports de l'UNESCWA sur le réchauffement climatique sont à ce titre évocateurs (cf. Compendium Environment Statistics Arab Region 2016-2017). Plusieurs travaux de recherche ont également mis en avant le lien entre la crise syrienne et la sécheresse entre 2006 et 2011, qui aurait été un facteur déterminant dans la paupérisation de la masse agricole et un exode rural vers les villes (voir annexe 3 : les enjeux climatiques de la Direction régionale Moyen-Orient).

¹⁹ Augmentation de la température de 2 à 3,5 °C d'ici la fin du siècle, diminution des précipitations, sécheresses plus longues, épisodes de canicule plus fréquents...

²⁰ Nous faisons référence ici aux travaux de la Banque mondiale qui analysent l'évolution de la richesse des États au-delà du PIB, en intégrant d'autres formes de capital, comme le capital humain ou le capital naturel. *The changing wealth of nations* (Banque mondiale, 2018) est le dernier ouvrage en date. Il illustre notamment la forte chute du « taux d'épargne net » des pays du Moyen-Orient depuis 2008, une fois intégré le capital naturel et le capital humain. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf>

2.

**LES PRIORITÉS
STRATÉGIQUES DU
GROUPE AFD AU
MOYEN-ORIENT**
CONTRIBUER À
L'ENCLENCHEMENT
DE TRAJECTOIRES
DURABLES

Les priorités stratégiques identifiées par le Groupe AFD se situent à l'intersection des constats décrits ci-dessus, des orientations du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2016 et de 2018²¹ et des priorités diplomatiques françaises dans la zone. Le Moyen-Orient est en effet un espace géopolitique à forts enjeux diplomatiques, dont un bailleur doit tenir compte dans la planification de ses opérations.

Au Moyen-Orient, l'action de la France porte les valeurs du pluralisme et de la tolérance. Elle encourage la réconciliation par la recherche d'espaces inclusifs permettant le règlement pacifique des conflits, dans le strict respect du droit international. Elle promeut les droits humains pour répondre aux aspirations légitimes des citoyens à la sécurité et à la dignité. L'AFD contribuera à la promotion de ces valeurs et concourra aux objectifs de la diplomatie climatique de la France dans la région, en application de l'Accord de Paris. La Direction régionale entend ainsi articuler ses opérations autour de trois objectifs stratégiques, visant à accompagner les quatre transitions de développement prioritaires pour la région (cf. Partie I) :

2.1 Renforcer le lien social : dans son acception tant verticale (qualité du rapport entre les institutions et les citoyens - jeunes et femmes visés, notamment) qu'horizontale (qualité des relations entre les différentes communautés qui structurent les sociétés moyen-orientales). Le groupe AFD, conformément à sa stratégie Vulnérabilités aux Crises et Résilience²² et aux modèles du rapport *Pathways for Peace*²³, cherchera à soutenir l'inclusion des populations et des territoires marginalisés ainsi que l'accès à des institutions publiques plus inclusives, participatives et transparentes, pour atténuer les tensions sur les services de base.

Transitions ciblées : démographique et sociale, politique et citoyenne

2.2 Gérer les espaces et les ressources partagées de façon durable et inclusive : cela se fera à plusieurs échelles : **i) au niveau local** en travaillant sur les questions d'accès au foncier ou de gestion des espaces urbains, dans le but de créer de la collectivité là où elle fait défaut et de cultiver des espaces de mixité (sociale, communautaire, générationnelle) ; **ii) aux niveaux national et régional**, en travaillant à la bonne gouvernance des ressources (par exemple, sur la disponibilité et la qualité des ressources en eau, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables) mais aussi à la mise en valeur d'un patrimoine historique et culturel partagé ; **iii) au niveau global** enfin, en contribuant à la gestion des biens communs mondiaux (climat, biodiversité,

sécurité sanitaire...) par la sensibilisation des citoyens de la région et des contreparties du groupe AFD aux risques liés à la dégradation rapide de l'environnement. Les questions d'adaptation au changement climatique et de prévention des catastrophes seront également promues.

Transitions ciblées : écologique et territoriale, politique et citoyenne

2.3 Soutenir une trajectoire de croissance équitable et durable : en accompagnant i) les acteurs du public comme du privé dans leurs investissements dans des secteurs d'avenir, porteurs d'emploi local – notamment féminin²⁴ et des jeunes – et ii) le développement économique local, par l'inclusion financière, l'appui des petites et moyennes entreprises (PME) et la promotion de l'entrepreneuriat social. Favorisant l'entrepreneuriat et l'innovation, ces investissements viseront à promouvoir la participation économique des femmes. Ils suivront une logique de durabilité écologique, contribuant à la trajectoire de l'Accord de Paris.

Transitions ciblées : économique et financière, écologique et territoriale, démographique et sociale

FOCUS PROJET

RENFORCER LE SECTEUR PRIVÉ EN PALESTINE AU SERVICE DE L'EMPLOI ET DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Depuis 2008, l'AFD investit dans le secteur privé palestinien afin de soutenir la création d'emplois, de développer l'économie locale par l'appui aux PME et de faciliter les investissements écologiques et durables. Ainsi, elle a accordé en 2014 son premier prêt non-souverain à l'entreprise Pharmacare opérant dans le secteur pharmaceutique, une des piliers de l'économie locale en termes de croissance et d'emploi. Par ailleurs, en vue de permettre aux entreprises un meilleur accès aux financements, l'agence de Jérusalem a développé sa collaboration avec les banques à travers son offre de garantie et un dispositif de sous-participations en risque ARIZ. Une première collaboration avec la Bank of Palestine (BOP) a permis un total d'engagements de 19 M€. En 2017, l'AFD a engagé le projet SUNREF (Sustainable Use of Natural Resources and Energy Finance) dans le but de soutenir et de développer le marché des investissements « verts ». En plus d'une solution de financement, SUNREF propose d'accompagner le développement des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables au sein des entreprises palestiniennes.

²¹ Le CICID du 30 novembre 2016 a souhaité renforcer l'action de la France en contexte de crise, sortie de crise et situation de fragilité. Ces axes ont notamment été mis en place via l'Initiative Minka Moyen-Orient qui a préfiguré la stratégie partenariale que la DR souhaite mettre en place. Le CICID de 2018 a renouvelé la priorité donnée aux zones de crises et a adopté la stratégie française de réponse aux situations de fragilité.

²² <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-03-10-27-15/strategie-vulnerabilites-crisis-resilience-2017-2021.pdf>

²³ Ce rapport rédigé par l'ONU et la Banque Mondiale en 2018, auquel l'AFD a contribué, promeut l'articulation entre les réponses de développement et les autres outils de prévention des conflits tels que la diplomatie préventive, la médiation, le maintien de la paix etc. *Pathways for Peace, Inclusive approaches to preventing violent conflict*, United Nations and World Bank. 2018. <https://www.pathwaysforpeace.org>

²⁴ Réduire le gender gap contribuerait à la croissance de 25 % du PIB (9 % au Liban, 10 % en Jordanie, 11 % en Irak), selon le BIT.

3.

**QUEL « LOGICIEL DE
DÉVELOPPEMENT »
POUR LE GROUPE AFD
AU MOYEN-ORIENT ?**

Le constat d'une **crise régionale systémique** causée par l'enrayement des trajectoires de développement (cf. Partie I) invite à l'humilité. Il appelle à faire évoluer les logiciels de la communauté des bailleurs dans la région pour tenir compte des succès et des échecs rencontrés par le passé, et de l'historicité propre à cette zone du monde. Il incite enfin la communauté du développement à travailler davantage à l'anticipation et à la prévention des crises²⁵, afin de ne pas être contrainte à réagir en urgence²⁶.

Il pose également la question de l'échelle d'action et des réponses à apporter au **paradoxe micro-macro**²⁷ : comment concevoir des projets de développement qui, au-delà de leurs impacts directs (nombre d'enfants scolarisés, de personnes soignées...), puissent contribuer, aussi modestement soit-il, à réduire des fragilités structurelles identifiées au niveau de la région ? Pour répondre à ce paradoxe micro-macro, l'AFD propose d'adapter sa méthode d'intervention à travers : i) une temporalité stratégique adaptée, ii) la recherche systématique d'un passage à l'échelle via un réflexe partenarial, iii) l'atteinte d'un double dividende dans les projets (Cf. infra).

3.1 Une temporalité stratégique adaptée : le choix d'une stratégie de long terme (10 ans)

Dans un **contexte fragile**, marqué par une forte probabilité de crises d'ampleur mais également par des défis structurels majeurs, le Groupe AFD a choisi d'ancrer sa stratégie régionale dans une temporalité de 10 ans. Cet horizon long permettra d'assurer une consistance stratégique dans un environnement volatile et de continuer à inscrire l'activité du Groupe dans une relation de confiance de long terme avec ses contreparties. La stratégie, dont l'objectif est d'enclencher des changements systémiques mais aussi de répondre aux crises, sera toutefois revue et ajustée annuellement, au regard d'évaluations internes mais aussi externes.

3.2 La recherche d'un passage à l'échelle, via un réflexe partenarial

Toute opération de l'AFD dans la région cherchera à induire des **effets de levier**, afin de maximiser les effets des projets et d'accroître leur échelle d'impact. Toute la gamme **des instruments, financiers et non-financiers**²⁸, du Groupe sera mobilisée dans cette optique.

Pour atteindre ces effets leviers, l'AFD cultivera un **réflexe partenarial**. Le Groupe recherchera systématiquement la mobilisation de **coalitions d'acteurs** (bailleurs, secteur privé, notamment via Proparco, société civile, recherche, en lien avec Expertise France) pour concevoir ensemble des solutions à même de produire des effets systémiques (mobilisation de financements, dialogue sectoriel renforcé, force de plaidoyer). Le Groupe se positionnera ainsi en tant que **plateforme** capable de mobiliser de l'expertise et des financements, apporter des solutions adaptées aux problèmes de nos partenaires, et bénéficier de leur soutien dans la durée (cf. Partie 5, Réflexe Partenarial).

FOCUS PROJET

LA CONCEPTION D'UNE RÉPONSE RÉGIONALE À L'ÉCHELLE D'UN BASSIN DE CRISE – L'INITIATIVE MINKA AU MOYEN-ORIENT

L'Initiative Minka Moyen-Orient est la réponse de l'AFD au risque de propagation des conflits syrien et irakien dans les territoires les plus fragiles des pays périphériques, dans une logique de prévention. Cette enveloppe de subventions permet de réduire les vulnérabilités qui constituent le terreau de la violence²⁹. Pour le groupe AFD, Minka Moyen-Orient constitue un outil d'adaptation de nos pratiques à l'action en contexte de crises chroniques. Cette initiative a préfiguré l'action de l'AFD à l'échelle régionale par la mise en place d'un mode de travail collectif rassemblant les agences AFD de la région.

Cette initiative est une approche multisectorielle, orientée vers la réponse aux besoins des populations vulnérables, réfugiées, déplacées et membres des communautés hôtes, dans leur diversité (santé, éducation, accès à un revenu, etc.). Elle finance des projets pluriannuels mis en œuvre par des partenaires les plus à même d'apporter à la fois des résultats rapides et des changements durables dans la vie des populations : 74 % des financements octroyés en 2018 sont mis en œuvre par des acteurs non étatiques et une part croissante de ceux-ci par des acteurs nationaux (notamment les acteurs des sociétés civiles). Afin de s'assurer de « Ne Pas Nuire » et de répondre aux enjeux complexes et évolutifs du terrain, l'Initiative Minka Moyen-Orient consacre des moyens importants à l'analyse et au suivi-évaluation des projets financés : un dispositif de recherche-action régionale est ainsi opérationnel avec l'IFPO sur les problématiques urbaines ; un dispositif d'appui au suivi, à l'évaluation et à la capitalisation en temps continu est en place avec un cabinet spécialisé (Altaï).

3.3 La poursuite d'un « double dividende » dans chaque opération

Le Groupe AFD mobilisera son expertise sectorielle et ses outils financiers afin de viser systématiquement un **double dividende** : au-delà de ses impacts sectoriels directs (nombre d'enfants scolarisés, de personnes soignées, d'infrastructures construites...), chaque opération de l'AFD et de ses partenaires dans la région cherchera à contribuer à :

(i) la fabrique de politiques publiques plus inclusives et durables, pour accompagner les États, les acteurs publics et privés, dans l'enclenchement des quatre transitions précitées. Plusieurs études ont montré que la capacité de l'État à délivrer des services (électricité, éducation, santé...) importe moins en termes de légitimité aux yeux des citoyens que la perception par ces derniers de leur qualité et de leur distribution équitable. La concertation préalable avec les usagers, l'équité entre citoyens dans l'accès aux services publics, la transparence dans leur gestion et leur financement sont autant d'approches susceptibles d'améliorer sensiblement la confiance entre citoyens et institutions publiques, ainsi que les relations entre communautés. Des dialogues de politiques publiques seront mis en place en lien avec les autorités mais aussi avec la société civile et le monde de la recherche sur des thématiques à forts enjeux de développement (inégalités, transition écologique, modèles économiques...).

(ii) l'amélioration du vivre-ensemble, par la création ou le renforcement d'espaces de confiance. Face à une défiance croissante entre l'État et les citoyens, entre le secteur privé et l'administration (voire au sein de celle-ci), entre communautés, l'AFD cherchera, dans ses projets, à rétablir des modalités de dialogue pacifié entre acteurs, afin que les conflits – inhérents à tout processus de développement – puissent être gérés de manière constructive. Dans les zones en cours de relèvement post-combats et dans les territoires fragiles, l'AFD visera à intégrer systématiquement des composantes de médiation dans ses projets ainsi que des analyses de contexte pour une compréhension plus fine des enjeux sociaux.

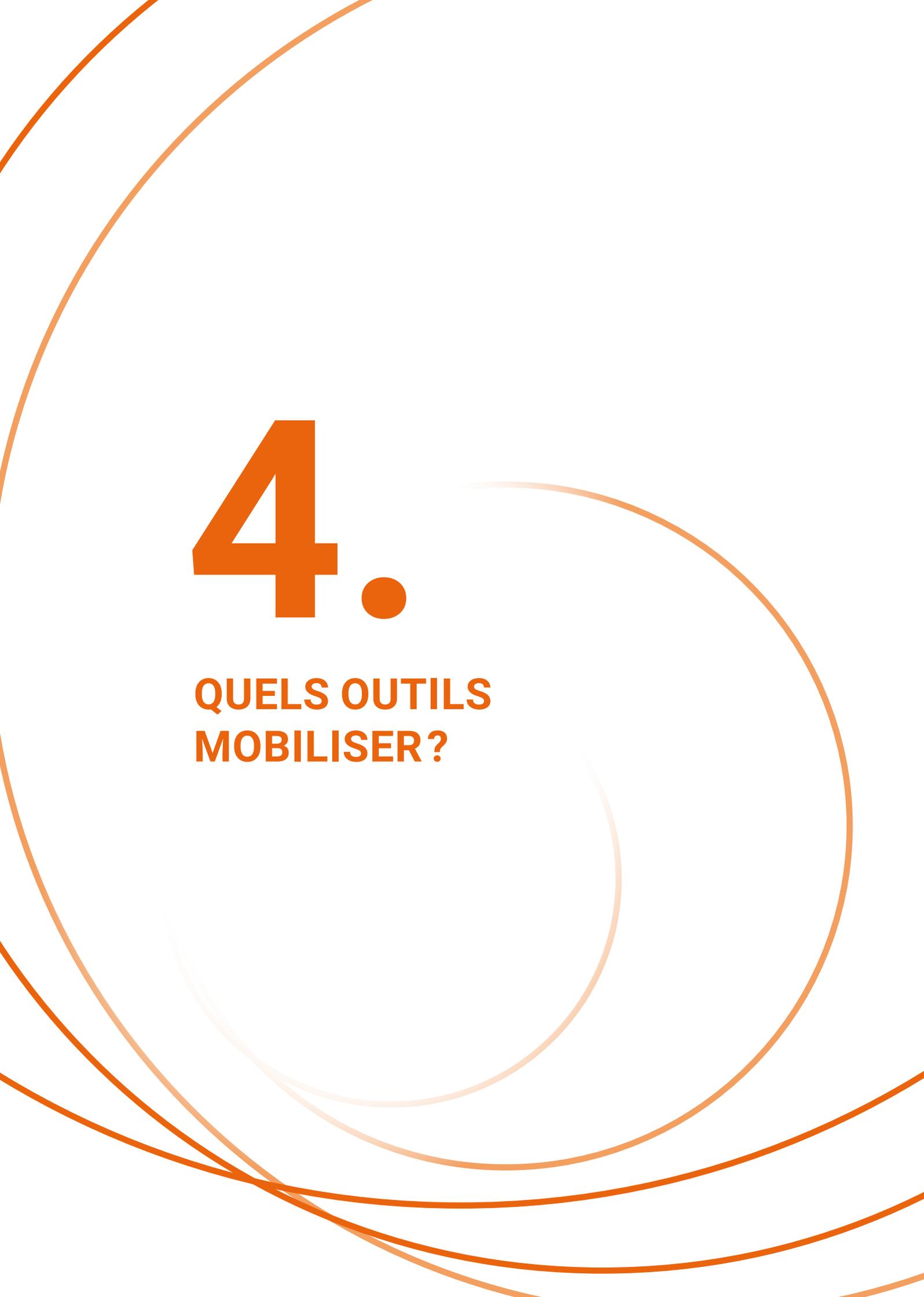
²⁵ Pour l'AFD, la notion de crise comprend aussi bien les crises liées à la dégradation d'un contexte politique que celles engendrées par l'occurrence d'une catastrophe naturelle.

²⁶ Dans sa stratégie *Fragilités, Conflit et Violence*, la Banque Mondiale travaille via l'approche 4P : personnel, partenariat, processus, programmation.

²⁷ En économie du développement, ce paradoxe, bien établi, fait référence au fait que l'efficacité de l'aide est souvent démontrée à l'échelle de projets, mais n'a pas été vérifiée à l'échelle macroéconomique.

²⁸ Voir annexe 4 « Outils financiers du Groupe AFD au Moyen-Orient ».

²⁹ <https://www.afd.fr/fr/minka-fonds-paix-et-resilience> -> Initiative MINKA Moyen-Orient

The background features several overlapping, thin orange circular lines of varying radii, creating a dynamic, abstract pattern. The lines are centered around the text, with some passing through it.

4.

**QUELS OUTILS
MOBILISER?**

Parce que l'on ne fait pas du développement de la même façon au Moyen-Orient, en Amérique latine ou en Asie, l'AFD mobilisera une gamme d'outils et de méthodes adaptés au contexte de la région.

4.1 Une approche de terrain adaptée aux fragilités systémiques

Une théorie du changement³⁰ régulièrement réinterrogée, appuyée par des dispositifs d'évaluation itératifs et des interactions plus fortes avec le monde de la recherche :

la stratégie Moyen-Orient du Groupe AFD sera révisée annuellement sur la base d'une note évaluant la pertinence dans le temps de notre constat en fonction des évolutions régionales. Lorsque pertinent, les projets mis en œuvre reposeront également sur une théorie du changement dont les hypothèses sous-jacentes seront revues annuellement, au regard des évaluations – à mi-parcours, à l'issue des projets et/ou au fil de l'eau.

FOCUS PROJET

FAIRE REPOSER LES OPÉRATIONS SUR UNE THÉORIE DU CHANGEMENT, L'AFD EN IRAK

En Irak, l'AFD intervient notamment à travers l'Initiative Minka pour le Moyen-Orient dans des zones libérées de Daech, dans un contexte de mosaïque communautaire marqué par des dynamiques sociopolitiques complexes. Face à cette complexité, l'AFD a systématisé les travaux de recherche et d'analyse dès le stade de la pré-identification des opérations. En 2017, les travaux menés avec les chercheurs et consultants du réseau Noria et d'Altaï sur les dynamiques sociales et politiques au sein d'un district rural en Plaine de Ninive ont conduit au lancement du projet PERMA pour la relance économique et agricole. Reposant sur une théorie du changement dont la pertinence sera régulièrement vérifiée, ce projet, qui vise à soutenir 1 250 personnes via l'inclusion financière et la réhabilitation d'infrastructures agricoles, intègre une composante d'appui à la cohésion sociale. Celle-ci vise à réduire les tensions et retisser des liens dans une perspective intercommunautaire.

Des analyses « ne pas nuire »³¹ et d'économie politique

locale ou sectorielle : initialement conçue pour les contextes de conflits, la méthodologie « ne pas nuire » sera mobilisée de façon plus systématique dans la région afin d'éviter que les projets ne contribuent involontairement à renforcer certains facteurs de conflit. De même, dès que cela sera pertinent, des études d'économie politique locale ou sectorielle informeront la conception et le suivi des projets.

Une articulation opérationnelle renforcée en contexte de

crise : le continuum humanitaire - stabilisation - développement. En cohérence avec l'ODD 16, la conjugaison des mandats respectifs de l'AFD et d'Expertise France permettra de s'inscrire dans une logique d'articulation « humanitaire-stabilisation-développement », en mobilisant des méthodes et outils différenciés en fonction du temps de la crise et du secteur d'intervention. Sur la base du travail de planification conjointe, les actions du Groupe pourront reposer sur une articulation phasée, permettant une action à la fois rapide et soutenue dans le temps, mais aussi un aller-retour entre actions de stabilisation et de développement pour tenir compte de trajectoires de sortie de crise non-linéaires³².

FOCUS PROJET

LA LOCALISATION DE L'AIDE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL EN PALESTINE ET AU LIBAN

Engagement fort des pays donateurs, notamment la France, au Sommet Humanitaire Mondial (Istanbul, 2016), la « localisation de l'aide » consiste à accroître la part de l'aide internationale mise en œuvre directement par des acteurs locaux, qu'il s'agisse d'organisations de la société civile ou de collectivités territoriales des pays partenaires. Depuis 2016, l'AFD finance, à travers le programme multi-bailleurs « Municipal Development Program » (MDP), des investissements et infrastructures au profit des 144 municipalités palestiniennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Par ce projet qui vise à renforcer la capacité d'action des acteurs locaux, l'AFD contribue à favoriser la résilience des Territoires autonomes palestiniens dans le contexte d'un État fragile.

Dans la ville de Tripoli au nord du Liban, Bioforce et l'URD mènent un travail de renforcement des capacités des OSC locales et des autorités locales dans la prévention et la préparation aux crises, grâce à un financement du guichet OSC de l'AFD. Au Liban également, Expertise France et l'AFD contribuent conjointement à la mise en œuvre des engagements pris par la France au Sommet humanitaire mondial en matière de « localisation de l'aide » : cofinancé par l'agence danoise DANIDA, le projet Shabake renforce les capacités institutionnelles des organisations de la société civile libanaise afin que celles-ci soient davantage en mesure, à l'avenir, de se situer en première ligne de la réponse à une crise. Ce projet capitalise sur le succès de collaborations entre OSC libanaises (AMEL, Arcenciel, Semeurs d'avenir, Alfa...) et internationales (International Alert, Samusocial International, Médecins du Monde, IECD, ASMAE...).

³⁰ Issue du monde des ONG, la théorie du changement consiste à définir en amont la mission d'une organisation ou l'objectif d'un projet et de cartographier en conséquence les étapes nécessaires à son atteinte, en interrogeant régulièrement la réalité des liens de cause (action) à effet (impact). Elle permet d'ajuster en cours d'exécution les objectifs ou la méthode lorsque ceux-ci se révèlent inadaptés.

³¹ Cette approche vise à identifier les conséquences négatives potentielles de l'aide au développement et analyser son impact sur le milieu d'intervention au-delà des bénéficiaires afin de permettre la remise en cause d'interventions si nécessaire.

³² Ibid, pp. 283 et 284

L'AFD ET LES PAYS EN CONFLIT

LA SYRIE

En plein accord avec la position commune agréée au Conseil des affaires étrangères du 16 avril 2018, et partagée avec nos partenaires du G7 (communiqué du G7 du 27 mai 2017) conditionnant le financement de la reconstruction de la Syrie à la mise en œuvre d'une transition politique durable, l'AFD n'envisage actuellement aucune intervention de développement en Syrie.

ANTICIPER L'ARTICULATION HUMANITAIRE, STABILISATION ET DÉVELOPPEMENT DANS LES ZONES DE CONFLIT

Les conditions sécuritaires et politiques actuelles au Yémen et en Syrie empêchent toute opération de développement de l'AFD sur le terrain. Toutefois l'expérience internationale indique que la communauté du développement a tendance à arriver trop tard dans le processus de relèvement : une transition humanitaire – stabilisation – développement réussie doit être anticipée et préparée en amont. C'est pourquoi l'AFD s'organise pour se projeter au plus près du terrain et assurer une veille analytique sur ces deux pays. C'est ce qui lui permettra d'être en mesure d'agir de façon pertinente si les conditions favorables à l'aide au développement venaient à être réunies, une fois le feu vert donné par les autorités politiques françaises.

Ainsi, l'AFD met en place des partenariats analytiques pour la production d'études et l'organisation de conférences, crée et entretient un réseau d'experts et met en œuvre une approche 3D (articulation diplomatie, défense, développement) afin de favoriser la bonne circulation de l'information et le partage du savoir au sein de l'Equipe France.

Une association avec le monde de la recherche pour éclairer notre action grâce à une capacité d'analyse des enjeux du terrain et de prise en compte de l'histoire des sociétés et des territoires : cette collaboration permettra également d'évaluer de façon critique nos approches stratégiques. En lien avec le département IRS de l'AFD (Innovation, Recherche et Savoirs), la Direction régionale structurera un programme de courtage de connaissance pour améliorer l'articulation recherche-stratégie-opération. Il portera sur les sociétés (ex : dynamiques sociales et politiques) et les grandes problématiques de la région (ex : trajectoires climatiques et modèles économiques). Cette collaboration avec les centres d'études de référence au Moyen-Orient permettra de valoriser des travaux de recherche d'une grande richesse mais trop peu mobilisés par les praticiens. Du fait des enjeux politiques caractéristiques de la zone, ces travaux feront systématiquement l'objet d'échanges en format « Equipe France », dans une logique de mutualisation des connaissances.

La mobilisation de réseaux d'experts techniques : l'arrivée prochaine d'Expertise France au sein de l'AFD enrichira significativement l'offre de coopération du Groupe. Ce dernier s'appuiera sur un solide réseau d'experts techniques internationaux (ETI) et d'experts nationaux détachés (END) dans des domaines variés tels que la formation professionnelle, la protection civile, l'innovation, l'éducation, etc., pour disposer d'une connaissance fine des institutions et des problématiques locales.

L'AFD ET LE MONDE DE LA RECHERCHE, LE PARTENARIAT AVEC L'INSTITUT FRANÇAIS DU PROCHE-ORIENT (IFPO)

Afin de mieux comprendre les dynamiques liées à la présence de réfugiés syriens dans les villes du Liban et de Jordanie, l'AFD a noué en 2018 un partenariat de trois ans avec l'Ifpo. Ce partenariat permet à l'AFD de mobiliser les analyses approfondies et les regards critiques d'experts français, jordaniens, libanais ou internationaux (géographes, urbanistes, sociologues,...) dans ses projets en zones urbaines, au Liban comme en Jordanie. Cette collaboration finance également la conduite et l'encadrement de deux thèses de doctorat sur les questions d'habitat et d'accès aux services essentiels des populations vulnérables et réfugiées.

4.2 Investir le lien social grâce à des instruments adaptés

Une boîte à outils pour atteindre le « 100 % Lien Social » :

la Direction régionale se dotera d'outils permettant de décliner de manière opérationnelle ses objectifs ambitieux de renforcement du lien social dans la région. Ces outils proviendront de réflexions internes mais aussi de concertations avec les OSC qui permettront de capitaliser sur leurs expériences en la matière. Dès la phase de pré-identification, lors des réunions préparatoires avec les contreparties et de la rédaction de fiches « go/no go », un filtre lien social sera appliqué afin de viser systématiquement le « double dividende ». Ce filtre fonctionnera comme un test de cohérence vis-à-vis d'une stratégie résolument orientée vers la fabrique de politiques publiques inclusives et le renforcement du lien social. Lors de la conception des projets, des composantes de médiation entre institutions et citoyens, médias et pouvoirs publics, et entre communautés, ainsi que d'autres dédiées à la jeunesse (aux jeunes femmes notamment) pourront être intégrées au sein des projets. Expertise France soutiendra ces initiatives de médiation locales dans ses interventions en contexte de crise et post-crise, cherchant à permettre ainsi la recomposition du tissu social et le renouement du dialogue. Les équipes de l'AFD feront appel à des expertises pointues dans l'élaboration et le suivi des projets afin de garantir que ceux-ci facilitent la promotion de l'égalité des sexes et la participation des femmes au marché du travail.

RENFORCER LE LIEN SOCIAL DANS LES ÉTATS AU MOYEN-ORIENT : L'ACTION D'EXPERTISE FRANCE DANS LA RÉGION

A travers des projets nationaux, régionaux et des initiatives menées au niveau international, Expertise France accompagne ses partenaires dans le renforcement des capacités des administrations centrales dans la gestion et le pilotage de prestations et services sociaux, permettant de protéger les populations contre les risques de la vie (maladie, vieillesse, exclusion, accidents du travail). Une attention particulière est portée aux programmes d'assistance ciblant les populations les plus vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, enfants, femmes isolées, exclus sociaux). Ainsi, au Liban, l'agence promeut une approche mixte visant à apporter une assistance immédiate aux populations dites vulnérables, en facilitant l'accès à des services de qualité, et à contribuer à une transition de l'aide humanitaire vers le développement.

4.3 Renforcer l'action climatique et environnementale française au MO

Un pilotage régional sur le climat et les enjeux environnementaux pour décliner les stratégies climat du Groupe à l'échelle du Moyen-Orient : une expertise « climat » et « risques environnementaux » sera intégrée à la Direction régionale afin de porter une exigence forte à l'égard de nos partenaires ainsi que l'accompagnement nécessaire, fixer un cap stratégique et guider les équipes dans la structuration des projets sur ces deux aspects.

4.4 Enclencher une dynamique régionale

Des dialogues de politiques publiques pour penser la transition des modèles et accélérer la prise de conscience des décideurs et de la population vis-à-vis d'enjeux encore mal appréhendés : des projets de dialogues de politiques publiques seront conçus en lien avec les autorités mais aussi la société civile et le monde de la recherche sur des thématiques choisies (inégalités, transition écologique, modèles économiques...), afin d'identifier les évolutions de politique publique dans lesquelles de futurs projets pourront s'inscrire. Selon les contextes, ceux-ci pourront être adossés à des aides budgétaires.

CONTRIBUER AUX DIALOGUES DE POLITIQUES PUBLIQUES EN JORDANIE

Depuis 2012, l'AFD finance en Jordanie des prêts de politique publique dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, de la décentralisation et de la justice. Ces prêts de politiques publiques visent à accompagner la mise en œuvre de réformes sectorielles. Ainsi, dans le domaine de l'eau où l'AFD a octroyé en 2019 son 3^e prêt de politique publique, le dialogue de politique publique vise à accompagner le gouvernement jordanien dans la mise en œuvre de réformes destinées à mieux gérer l'équilibre entre offre et demande, assainir la situation financière du secteur et renforcer les performances des sociétés de distribution. En appui de ces prêts de politiques publiques, l'AFD mobilise de l'expertise technique spécialisée : Expertise France et la Société du Canal de Provence dans le domaine de l'eau par exemple.

La Direction régionale identifiera des projets à l'échelle régionale pour répondre à des enjeux partagés par les pays de la zone. Par exemple, l'appui à la participation citoyenne et à la cohésion sociale à travers les médias ; le soutien aux industries créatives et culturelles génératrices d'emplois et porteuses de culture et d'histoire commune ; le financement de l'économie réelle à travers le développement d'un entrepreneuriat responsable et inclusif, notamment porté par des femmes.

TRAVAILLER À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

Face à la crise profonde que traverse aujourd'hui la région, Expertise France veille à appréhender ce territoire comme un ensemble complexe qui nécessite d'être observé et compris dans sa globalité. C'est pourquoi, afin d'apporter une réponse cohérente et ajustée à ces crises protéiformes, Expertise France se positionne sur les enjeux de la coopération régionale sur ses axes d'intervention prioritaires à travers des projets innovants, associant dimension régionale et spécificité nationale.

LUTTE CONTRE LA MENACE TERRORISTE ET LES CATASTROPHES NATURELLES

Le contexte sécuritaire actuel encourage l'émergence d'une réflexion régionale sur ces sujets. Afin d'appuyer cette coopération régionale, Expertise France met en œuvre un projet de lutte contre le terrorisme³³ et un autre de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent³⁴. En renforçant le système judiciaire pénal des pays de la région et la capacité des dispositifs étatiques en matière de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, ces projets contribuent à améliorer la coopération régionale et internationale de lutte contre le terrorisme et à renforcer les systèmes financiers au sein de la région. Dans le domaine de la lutte contre les catastrophes naturelles, le projet PPRD Sud III³⁵ renforce la coordination et la capacité des pays bénéficiaires de la région afin de développer et mettre en œuvre des stratégies régionales communes de lutte contre l'ensemble des risques naturels et humains.

GOVERNANCE

Afin de promouvoir le rôle des femmes dans les administrations et de développer la réflexion sur l'importance de la mixité dans la prise de décision en matière de politiques publiques qui influent in fine sur la bonne gouvernance, Expertise France a contribué à animer et porter le réseau « Mixité et gouvernance ». Ce réseau a rassemblé pendant 4 ans des femmes occupant des postes à haute responsabilité dans les administrations publiques afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre pairs au niveau régional.

³³ Expertise France est chef de file sur un projet de lutte contre le terrorisme dans les pays de la région ANMO. Le projet a pour objectif l'opérationnalisation du dialogue politique entre l'Union Européenne et les pays de la région en la matière, à travers des actions de coopération régionale et internationale œuvrant au renforcement de la chaîne pénale des États partenaires.

³⁴ Expertise France a signé en tant que chef de file un projet UE de lutte contre le financement du terrorisme et contre le blanchiment d'argent, afin de développer et mettre en œuvre un mécanisme de facilité d'assistance technique à portée globale (à hauteur de 16M€ pour 48 mois). L'objectif du projet est de renforcer la capacité des dispositifs étatiques en la matière, notamment par le soutien à une plus grande conformité des États partenaires avec les recommandations du GAFI et les résolutions du Conseil de Sécurité.

³⁵ Ce projet européen a pour objectif de construire progressivement un système Euro-Méditerranéen effectif et durable de réduction, de prévention, et de gestion des désastres naturels et d'origine humaine et permettre l'association progressive des Pays Méditerranéens au Mécanisme Européen de Protection Civile. Il doit œuvrer au renforcement des actions dans le domaine opérationnel et dans celui de la formation en vue d'amener les organisations de Protection Civile au niveau requis.

The background features several overlapping, thin orange circular lines of varying radii, creating a dynamic, abstract pattern. The lines are centered around the text, with some passing through or very close to it.

5.

**LE RÉFLEXE
PARTENARIAL**

Une stratégie régionale efficace, capable d'agir sur les causes profondes de la crise de développement dans la zone, passe par une stratégie partenariale localisée. Le contexte moyen-oriental, particulièrement fragile et marqué par des flux conséquents d'aide internationale³⁶, invite un bailleur comme l'AFD à développer des principes de complémentarité et d'apprentissage avec ses pairs, mais aussi avec les acteurs de la diplomatie, de l'humanitaire, de la sécurité et de la recherche.

DÉVELOPPER DES OPÉRATIONS EN PARTENARIAT : ZOOM SUR LE PROJET IRBID, EN JORDANIE

Le projet Irbid approuvé en septembre 2016 est emblématique de l'action de l'AFD pour les communautés hôtes et réfugiées. Il incarne le système d'aide européen, rassemblant plusieurs agences d'aide autour d'une recherche d'impacts à court et long termes. En proposant une approche intégrée pour répondre au défi de l'accès à l'eau et de la distribution à Irbid et Ramtha, ce projet conjugue des investissements à grande échelle (mobilisant 152 M€ de financements) et l'amélioration de l'accès à l'eau pour les populations les plus vulnérables – dont les réfugiés syriens. Mise en œuvre par un consortium d'ONG, la composante du projet concernant l'amélioration de l'accès à l'eau permettra un changement d'échelle important en touchant 10 000 foyers. Ambitieux également dans son montage, ce projet mobilise des ressources à 50 % en prêts et en dons, en cofinancement avec la KfW. L'AFD contribue au financement du projet à hauteur de 32 millions d'euros en prêts très concessionnels. La Mission d'aide humanitaire (MAH) du CDCS du ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères a assuré le premier financement nécessaire à ce projet, à hauteur de 300 000 euros. Pour ce projet, l'AFD a par ailleurs mobilisé un total de 40 millions d'euros auprès de la Facilité d'investissement du Voisinage (FIV) et du MADAD (Fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne).

La Direction régionale développera les partenariats du Groupe au Moyen-Orient dans le but de créer des effets de levier et des modes d'apprentissages croisés, via des échanges étroits entre équipes opérationnelles. En lien avec les ministères français (ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, ministère des Finances, ministère de l'Environnement, mais aussi ministère de la Santé, ministère de l'Éducation, ministère des Armées, ministère de la Culture...) et les filiales du Groupe AFD, Expertise France et Proparco, le Groupe AFD se positionnera en tant que plateforme pour investir pleinement trois cercles de partenariats :

1. l'Équipe France : (Centre de crises et de soutien - CDCS, Centre d'analyse de prévention et de stratégie - CAPS, ministère des Armées, Coordination Sud, Business France, MEDEF international, collectivités, IFPO) **afin de proposer à ses partenaires des solutions plus intégrées**, issues du meilleur de l'expertise et de la valeur ajoutée des acteurs économiques français, et de mettre en œuvre l'approche « 3D »³⁷ dans la région, qui consiste à travailler en complémentarité avec l'action des humanitaires, des diplomates et des militaires ;

ARTICULER LES FINANCEMENTS AFD ET CDCS : L'OPÉRATIONNALISATION DU NEXUS HUMANITAIRE- DÉVELOPPEMENT

En 2019, le CDCS et l'AFD ont cofinancé un projet pilote (1 M€) mis en œuvre par l'UNICEF dans la bande de Gaza en faveur de la santé des mères et des enfants. Cette opération, qui fait le lien entre approche d'urgence et de développement à moyen terme, prépare un passage à l'échelle des choix testés en phase pilote, pour un montant dix fois supérieur. Au Liban, le CDCS et l'AFD ont cofinancé le déploiement de bus du Samusocial International pour l'aide aux enfants de la rue. L'équipe mobile du Samusocial, portée par l'association libanaise AMEL International, intervient désormais de jour comme de nuit dans les zones les plus vulnérables à Beyrouth auprès des enfants et jeunes en situation de grande exclusion. Cette action contribue à lutter contre l'exclusion sociale et sanitaire de ces jeunes et enfants les plus vulnérables, en particulier parmi les populations déracinées qui ont trouvé refuge au Liban.

2. le système d'aide européen : le Groupe AFD contribuera activement au développement du système d'aide européen, via des partenariats et cofinancements avec les bailleurs européens (Commission européenne, DFID, KfW, bailleurs nordiques, DDC Suisse...) **pour promouvoir ensemble les valeurs européennes d'unité dans la diversité et de solidarité ;**

LE TANDEM FRANCO-ALLEMAND AU SERVICE D'UN DÉVELOPPEMENT PLUS DURABLE

Bailleurs bilatéraux intervenant de longue date au Moyen-Orient, l'AFD et la KfW cofinancent plusieurs opérations, notamment dans le secteur de l'eau. En Jordanie, l'AFD et la KfW ont cofinancé, en 2016, en lien avec l'Union européenne, le premier projet d'amélioration de la distribution en eau pour les communautés hôtes et réfugiées du Gouvernorat d'Irbid (dons et prêts pour un montant total de 152 M€ AFD/KfW/UE). Les deux institutions cofinancent également depuis 2017 des prêts de politique publique dans le secteur de l'eau en Jordanie. Ils travaillent conjointement à développer les systèmes d'assainissement au Liban, dans le cadre de la convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.

3. l'articulation avec les multilatéraux : l'AFD nouera des partenariats thématiques avec des acteurs multilatéraux (Groupe Banque Mondiale, agences des Nations Unies, Fonds vert pour le climat, bailleurs arabes, CICR) **à la recherche d'effets de levier et d'apprentissages croisés.** La recherche de partenariats avec les bailleurs arabes visera également à créer des opportunités de coopération dans des pays tiers.

³⁶ Selon l'OCDE, en 2017, les 5 pays couverts par la DR ont reçu 9,52 Mds USD d'APD, ce qui équivaut à environ 10 % de l'APD mondiale. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A>

³⁷ L'action « en 3D » (articulation entre politique de Développement, de Diplomatie, et de Défense) constitue l'un des axes du POS du Groupe AFD.

UN PARTENARIAT NAISSANT AVEC LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE (CICR) EN FAVEUR DE L'ARTICULATION ENTRE ACTIONS HUMANITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT

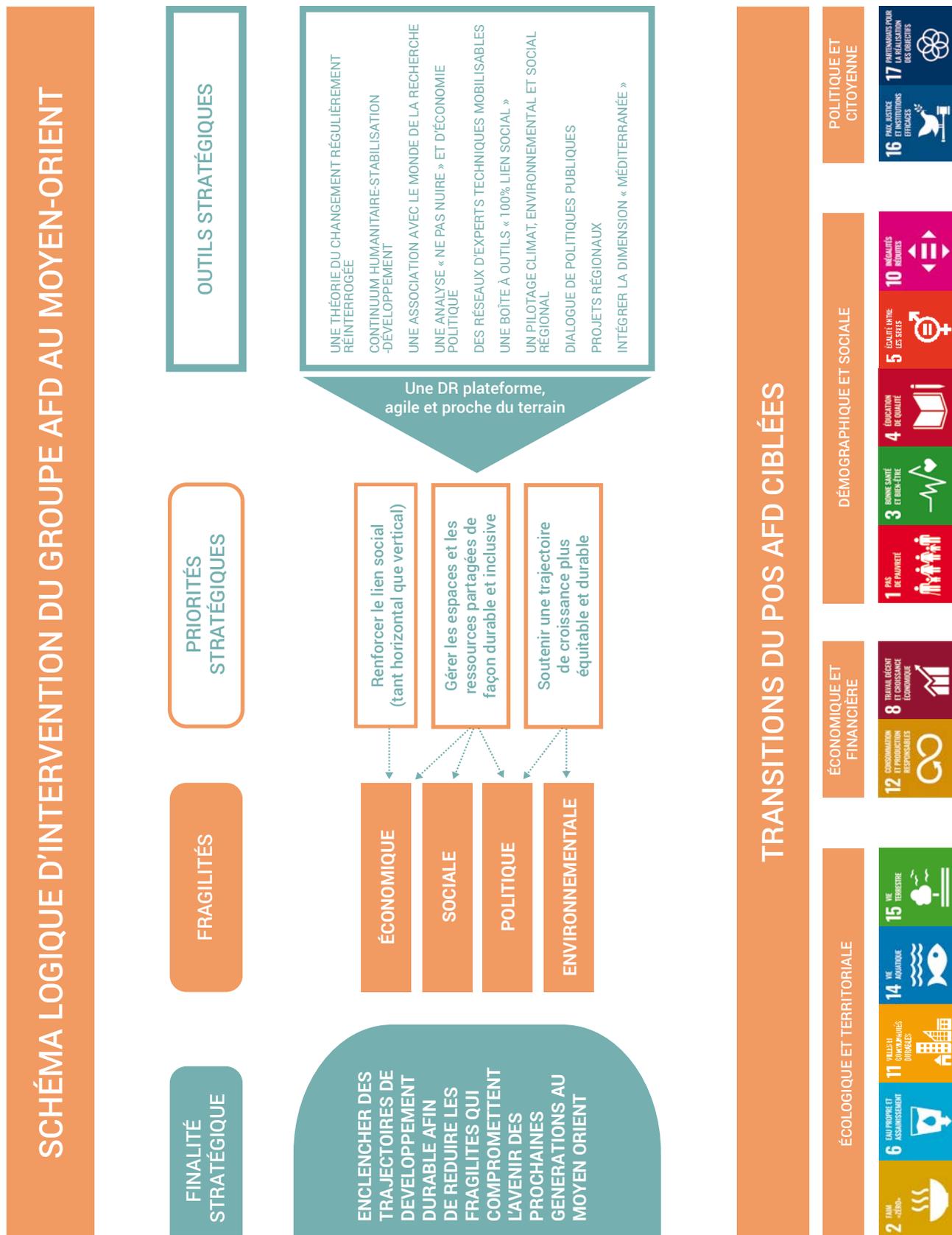
Forts d'échanges nourris depuis plusieurs années et de plusieurs opérations conjointes dans la région, l'AFD et le CICR ont choisi d'établir un accord-cadre pour faciliter les cofinancements de projets alliant l'expertise inégalée du CICR en terrains de crise et le savoir-faire reconnu de l'AFD en matière de développement. La collaboration en soutien de l'hôpital public Rafic Hariri dans la banlieue Sud de Beyrouth illustre la volonté partagée d'inscrire des interventions humanitaires dans une recherche de solutions durables, notamment via l'appui aux autorités publiques dans la prise en charge des populations les plus vulnérables du pays.

INTÉGRER LA DIMENSION VOISINAGE DANS LES ACTIVITÉS DU GROUPE AFD AU MOYEN-ORIENT

Dans le cadre de la réorganisation du Département des Opérations de l'AFD, le Groupe veillera à cultiver une approche de voisinage dans l'instruction de ses projets et le renforcement de ses partenariats. Ainsi, en lien avec le chargé de mission Méditerranée et la personne détachée au CMI (Center for Mediterranean Integration), l'AFD participe aux discussions de l'Union Pour la Méditerranée et mobilise la Facilité d'Intervention pour le Voisinage de l'Union Européenne. En juillet 2019, l'AFD a officialisé son soutien au Fonds environnemental pour les Aires Marines, en octroyant une subvention de 4M€ au Med Fund (qui a également reçu le soutien du FFEM et du GEF).

Des partenariats méditerranéens : la DR Moyen-Orient travaillera en étroite collaboration avec la DR Eurasie (qui inclue la Turquie) ainsi que la DR Afrique du Nord (qui inclue l'Égypte) pour répondre aux enjeux liés à l'espace euro-méditerranéen. En effet, l'AFD croit à la gestion collective d'un bien commun (la Méditerranée) et dans l'impératif que constitue la réduction des inégalités au sein du voisinage européen, seule solution durable aux drames de la migration subie. La mer Méditerranée est l'un des 35 hot spots identifiés par l'ONG Conservation International et rassemble sur moins de 1 % de la surface des océans, près de 10 % de la biodiversité marine mondiale. La biodiversité et les aires marines protégées seront un des axes stratégiques de ces partenariats méditerranéens.

ANNEXE 1 : Le cadre logique de la stratégie Moyen-Orient AFD



ANNEXE 2 : Les enjeux climat sur la zone Moyen-Orient pour le groupe AFD

Stress hydrique, pression démographique, dépendances alimentaire et énergétique, faible prise en compte des sujets climatiques par les autorités : les pays couverts par la Direction régionale Moyen-Orient de l'AFD sont particulièrement vulnérables aux impacts potentiels du changement climatique. La mise en œuvre de politiques d'adaptation au changement climatique y est donc cruciale. Si les pays ne font pas partie des grands émetteurs de GES (environ 1 % des émissions mondiales pour la zone), la dépendance très forte aux énergies fossiles et l'augmentation continue des émissions de gaz à effet de serre font néanmoins de la « décarbonation » de l'économie une priorité. Dans ce contexte, le Groupe AFD au Moyen-Orient souhaite inscrire son action dans des trajectoires de développement résilientes en accompagnant une gestion partagée, durable et inclusive des ressources (cf. partie 2 de la stratégie).

I. L'énergie et les transports, principaux secteurs d'une économie carbonée

Au Moyen-Orient, deux secteurs contribuent majoritairement au réchauffement climatique : l'énergie et les transports. Les déchets, l'industrie ou l'agriculture sont également responsables d'une partie non négligeable des émissions de gaz à effet de serre.

1. Le secteur énergétique constitue la première source d'émissions de CO₂ (92 % en Irak, 56 % au Liban, 57 % en Jordanie), en particulier du fait de la **production d'électricité à partir de sources non renouvelables ou de l'extraction d'énergies fossiles**. En effet, l'électricité est majoritairement produite par combustion de pétrole (97 % de la production au Liban, 60 % au Yémen, 50 % en Jordanie) et de gaz (68 % en Syrie, 48 % en Jordanie). À cela s'ajoute une tendance de consommation d'énergie en hausse constante, à un rythme parfois élevé (5,5 % en Irak les 12 dernières années). Par ailleurs, la dépendance forte des pays de la région aux importations d'énergie pèse sur la soutenabilité des trajectoires budgétaires (système de subventionnement des prix de l'électricité, du gaz et des carburants), sauf dans le cas de l'Irak et dans une moindre mesure du Yémen. Enfin, la Jordanie et le Liban envisagent de se tourner vers de nouvelles sources d'énergie fossile, notamment via l'exploitation du pétrole de schiste (7^e réserve mondiale en Jordanie), ou de gaz offshore (au large des côtes libanaises). Si l'exploitation du pétrole de schiste représente des coûts financiers et environnementaux lourds, l'utilisation de gaz dans les centrales libanaises réduirait les GES à court terme, en remplaçant des centrales qui fonctionnent aujourd'hui au fioul ou au diesel.

1.1. La transition énergétique constitue un enjeu majeur pour les pays du Moyen-Orient en vue, notamment, d'une meilleure **efficacité énergétique**. Les pertes sur le réseau électrique sont très importantes dans plusieurs pays de la région (50 à 60 % de pertes en Irak, 20 % au Liban) et la gestion du secteur est souvent peu efficace, dans un contexte de tension de la demande notamment due à l'augmentation de l'utilisation de chauffage ou de climatisation. Le Liban est par exemple obligé d'utiliser de nombreux générateurs électriques privés et très émetteurs de GES.

1.2. Le développement des énergies renouvelables sera crucial pour la trajectoire bas carbone de la zone. L'hydro-électricité représente autour de 3 % de la production électrique de la région tandis que le photovoltaïque et l'éolien sont marginaux, dans des pays présentant pourtant un fort taux d'ensoleillement. La réduction du torchage du gaz en Irak reste un élément important dans la transition bas-carbone de la zone, d'autant plus que cela représente des pertes économiques importantes pour le pays (2,5 milliards de dollars par an selon la Banque Mondiale).

2. Concernant les autres secteurs responsables des émissions de CO₂ dans la zone, le transport vient en deuxième position (23 % des émissions au Liban, 47 % en Palestine, 16 % en Jordanie...). En l'absence de réseaux de transports en commun efficaces, la mobilité repose essentiellement sur la voiture individuelle (80 % pour le Liban, 67 % pour la Palestine), avec un nombre de véhicules particuliers en croissance (39 % de hausse entre 2009 et 2013 en Syrie). Outre le changement climatique, ces déplacements ont un impact important sur la pollution atmosphérique et deviennent une préoccupation majeure de santé publique.

3. Enfin, d'autres secteurs contribuent aux émissions de gaz à effet de serre de la région, à commencer par celui des déchets, principalement à cause d'une mauvaise gestion. La majeure partie des déchets solides finissent dans des décharges et contribuent, en plus du dérèglement climatique, à la pollution des sols et des eaux. Le Liban a par exemple connu une crise majeure des déchets, à l'été 2015, lorsque le gouvernement a suspendu la collecte des ordures ; cette crise a donné lieu à des manifestations massives mais n'a pas pour autant fait l'objet d'un règlement de la problématique sur la durée (à titre d'illustration, 2 millions de tonnes de déchets se seraient finalement retrouvés dans des décharges côtières en 2016). **L'agriculture** fait également partie des secteurs qui contribuent largement au changement climatique dans certains pays dont la Syrie avec 18 % des émissions de GES attribuées à ce secteur. Une meilleure utilisation des sols et une amélioration des techniques agricoles permettraient

pourtant d'en faire des puits de carbone. **Le secteur de l'industrie**, outre sa consommation importante d'énergie, émet différents types de gaz à effet de serre (dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote...) qui pèsent également sur les émissions de la zone.

Les chiffres globaux des émissions de gaz à effet de serre restent relativement faibles pour la région comparé au reste du monde: avec environ 350 Mt de CO₂ équivalent émis par an, la zone est responsable d'environ 1 % des émissions mondiales. Cependant, ramenées à la population, les émissions ne sont pas négligeables, les pays de la zone regroupent en effet environ 1,4 % de la population mondiale. Certains pays présentent donc des émissions par habitant relativement élevées, notamment au Liban et en Irak (respectivement 4,3 et 4,8 tonnes de CO₂ par personne et par an), d'autant plus que la tendance n'est pas à la baisse. Par ailleurs, ces chiffres cachent de grosses différences au sein de populations, les classes aisées contribuant significativement plus aux émissions que les plus pauvres et certains pays de la région étant particulièrement inégalitaires (le Liban est le 129^e pays le plus égalitaire sur 141).

Une transition vers une économie décarbonée est donc essentielle pour la zone, tant pour l'impact global sur le climat que pour les impacts locaux sur les eaux, les terres, l'air, la biodiversité, la santé ou la dépendance économique.

II. Des pays et des populations vulnérables au changement climatique

Le climat de la région moyen-orientale est majoritairement chaud et sec (climat méditerranéen et désertique), **en évolution ces dernières années**. Au cours du XX^e siècle, la température aurait augmenté de 0,8°C à 1°C. Sur la période 1951 – 2010, les précipitations ont chuté entre 10 et 25 mm par mois. Le niveau de la Méditerranée a augmenté de 20 mm en moyenne chaque année depuis 1960, alors que sa température aurait augmenté de 1,3°C depuis 1982.

Les projections pour les années à venir confirment ces tendances: le GIEC prévoit une augmentation de la température annuelle moyenne de 2 à 3,5°C d'ici la fin du siècle. Cette hausse de température s'accompagnera d'une perturbation du cycle de l'eau. Les précipitations devraient continuer de diminuer dans toute la région tout en gagnant en violence. Cela causera davantage d'événements climatiques extrêmes avec des sécheresses plus longues, davantage de canicules, des inondations, des tempêtes de sable et de poussière (Irak). La pression sur les réserves en eaux deviendra plus importante du fait d'une baisse du débit des cours d'eau (Tigre et Euphrate en Irak, rivières en Jordanie...), d'une salinisation des nappes phréatiques due à la montée des eaux de mer, accompagnées d'une exploitation des aquifères mal contrôlée et d'une pollution importante. La dégradation et la désertification des sols est également une des conséquences du changement climatique: la désertification toucherait déjà entre 3 et 5 % des terres cultivables au Yémen chaque année.

Tableau 1. Classement des pays selon l'indice ND-Gain et en termes de vulnérabilité et de préparation (le plus petit est le plus vulnérable) sur 181 pays en 2017

	Liban	Irak	Yémen	Syrie	Jordanie
ND-gain	76 ^e	49 ^e	15 ^e	43 ^e	97 ^e
Vulnérabilité	102 ^e	83 ^e	29 ^e	79 ^e	134 ^e
Préparation	57 ^e	17 ^e	23 ^e	16 ^e	84 ^e

Face à ces changements, les pays couverts par la DR MO présentent une grande fragilité et un manque certain de préparation (tableau 1). Le premier secteur touché sera celui de la **ressource hydrique**. Dans une région où la plupart des pays présentent des indices de pauvreté en eau en deçà des seuils standards (500 m³ par personne et par an), des tensions naissent déjà autour de l'enjeu hydrique tant au niveau régional (entre l'Irak et la Turquie suite à la construction d'infrastructures hydrauliques sur le Tigre et l'Euphrate par exemple) qu'au niveau local (vis-à-vis des populations réfugiées au Liban ou en Syrie notamment).

Une gouvernance de l'eau à l'échelle interétatique semble nécessaire pour éviter les conflits liés à l'accès aux ressources ou des situations où les États les plus forts contrôleraient la totalité de l'accès à l'eau. Par ailleurs, changer de technique d'irrigation (très consommatrice d'eau aujourd'hui) et améliorer l'efficacité des réseaux d'eau est primordial. Les pertes sur les réseaux d'eau potable atteignent 40 % au Moyen-Orient contre 10 % en Europe.

En raison du stress hydrique accru et de la désertification grandissante, **la vulnérabilité de l'agriculture ira croissante**. La dépendance alimentaire de la région déjà élevée s'accroîtra et les populations rurales seront particulièrement marquées. La hausse des températures conjuguée à la rareté des ressources en eau et la multiplication d'événements climatiques extrêmes entraîne un **risque sanitaire important**. L'évolution du niveau de la mer pèsera également sur **les zones côtières**, d'autant plus que les grandes villes et la majorité des activités économiques y sont situées, du fait de l'aridité de l'environnement. Ces impacts du réchauffement climatique pourraient par ailleurs être démultipliés par les **pertes de biodiversité** diminuant en retour les services écosystémiques (pollinisation, purification naturelle des eaux, etc...). Ces différentes perturbations pourraient engendrer **une augmentation des déplacés et des réfugiés climatiques, ainsi qu'une hausse des tensions régionales**, notamment lors des crises d'accès aux ressources, comme cela a pu être le cas en Syrie (cf. focus).

FOCUS 1 : LES IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE EN SYRIE

En Syrie, entre 2006 et 2011, 60 % de la population a été exposé à l'une des pires sécheresses de l'histoire moderne qui a engendré d'immenses pertes dans les récoltes de céréales. En 2011, un million de Syriens étaient sous-alimentés et, en 2010, 200 000 furent contraints de quitter leurs terres pour rejoindre les villes. Les effets de cette sécheresse ont été décuplés par la mauvaise gouvernance (multiplication des forages, marginalisation de la Djézireh dans les politiques d'aménagement du territoire, morcellement foncier). Au total, la sécheresse a touché plus de 1,3 million de personnes et 160 villages ont été abandonnés à cause de mauvaises récoltes et de la perte de 85 % du bétail (LEVI J Cramer, *The effects of Climate Change on the Syrian Uprising*, 2013). En Syrie, les précipitations hivernales ont diminué autour de 11 % entre 1961 et 1990.

III. Lutte contre le changement climatique : des approches sectorielles mais pas de politiques climatiques intégrées

Si tous les pays de la zone ont signé l'Accord de Paris de 2015, seules la Palestine, la Jordanie et la Syrie l'ont ratifié.

Tous les pays ont donc déposé leur contribution nationale lors de la COP 21 en 2015 (cf. tableau 2) dans lesquelles la majorité des réductions de CO₂ par rapport au scénario *business as usual* est soumise à une aide internationale. Le principal secteur visé est celui de l'énergie, avec un développement des énergies renouvelables ou de l'utilisation du gaz et une amélioration de l'efficacité énergétique. Viennent ensuite les secteurs du transport (avec une meilleure efficacité ou le développement de transports en commun ou de réseaux ferroviaires), de l'industrie, de l'agriculture (avec une meilleure gestion des sols pour en faire des puits de carbone), de l'eau (avec une meilleure gestion des eaux usées notamment ou la désalinisation via des énergies renouvelables) et des déchets.

Tableau 2. Contribution nationale des pays en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à un scénario « business as usual »

	INDC (Intended Nationally Determined Contribution)	Dont aide internationale supplémentaire nécessaire
Liban	30 %	15 %
Irak	14 %	13 %
Yémen	14 %	13 %
Syrie	14 %	12,5 %
Jordanie	14 %	12,5 %
Palestine	24,4 % (scénario indépendance) 12,8 % (scénario statut quo)	non chiffré

Concernant l'adaptation au changement climatique ou à l'atténuation des risques, les États ont récemment produit leurs premiers plans d'adaptation en identifiant les secteurs principaux à adapter : l'agriculture, le littoral et milieu marin, l'énergie, l'alimentation, l'industrie, les écosystèmes terrestres, le tourisme, les infrastructures, la gestion des déchets et de l'eau.

Cependant, l'absence de politique climatique intégrée, d'une volonté politique forte, d'un cadre juridique adapté, etc., rend l'opérationnalisation de ces mesures difficiles.

Lorsque des lois environnementales existent, elles sont rarement suivies de décrets d'application. Il est à noter également que dans plusieurs pays, aucune loi climatique n'existe en tant que telle, mais plusieurs textes, notamment sectoriels, y sont liés.

Une meilleure sensibilisation aux enjeux climatiques dans la région aiderait à mettre en œuvre ces réformes.

La Jordanie s'engage dans sa NDC par exemple à davantage former sa population aux problèmes liés à l'eau ou à sensibiliser les acteurs aux avantages financiers à long terme de l'efficacité énergétique. Ce pays peut s'appuyer sur ses nombreuses ONG environnementales (82 en 2014), même si nombre d'entre elles sont en situation financière difficile par manque de soutien de l'État. En Palestine, 12 associations ont lancé en 2016 la *Coalition palestinienne pour la justice climatique* qui cible des solutions pour le secteur agricole, le problème de l'eau, des sols, et la recherche environnementale. La société civile est un acteur clé pour informer davantage des risques climatiques dans la région, amplifiés par la faible considération dont ils font l'objet.

FOCUS 2 : LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE EN TERRITOIRE OCCUPÉ

L'occupation israélienne réduit considérablement les moyens d'action et les capacités d'adaptation climatique, ainsi que la gestion des ressources environnementales en Palestine, en particulier dans la zone C et dans la Bande de Gaza. Le ministère concerné (Palestinian Energy and Natural Resources Authority) a produit plusieurs plans stratégiques (*The Comprehensive National Strategy of the Energy Sector in Palestine 2017-2022*, *The Renewable Energy Strategy* et *The National Energy Efficiency Action Plan*) qui fixent des objectifs concrets à court terme : 5 % de l'électricité consommée doivent être d'origine renouvelable d'ici 2020 ; 5 % d'économies seront réalisées sur l'ensemble de la demande en électricité d'ici 2020 (soit une économie annuelle de 384 GWh).

IV. Le soutien des bailleurs à la politique climatique des pays du Moyen-Orient

En accord avec la politique du Groupe AFD, 100 % des projets de la zone Moyen-Orient doivent s'inscrire en cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris et 50 % d'entre eux doivent être porteurs de co-bénéfices climat.

À l'heure actuelle, les projets climat sont concentrés principalement sur les secteurs de l'énergie, de l'eau (assainissement/irrigation), du développement agricole et de la gestion des déchets, qui ont le plus d'impact en termes d'atténuation et de résilience climatique. Certains projets sont également portés par des ONG que l'AFD soutient (par exemple l'Association France-Palestine Solidarité mène des projets agricoles en Palestine). En termes d'atténuation, la majorité des projets de la zone concernent le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (grâce aux lignes de crédit SUNREF par exemple).

Depuis l'Accord de Paris en 2015, la lutte contre le changement climatique a également pris de l'importance chez les bailleurs internationaux et en particulier ceux qui investissent dans le secteur énergétique, bien que leurs actions en faveur du climat ne soient pas toujours suffisantes dans les faits. Parmi les partenaires de l'AFD, la Banque Mondiale affiche des ambitions importantes sur sa politique climatique notamment via le financement des énergies renouvelables, la sensibilisation ou le développement de plan d'investissements pour une agriculture en phase avec les enjeux climatiques. Le PNUD appuie le renforcement de capacités des institutions sectorielles pour la lutte contre le changement climatique, notamment au Liban ou en Jordanie. Enfin, des fonds dédiés à la lutte contre le changement climatique ou l'efficacité énergétique existent, par exemple le Fonds Vert pour Climat, rattaché aux Nations Unies, qui permet de co-financer des projets climat avec des bailleurs du secteur, dont la BERD en Jordanie.

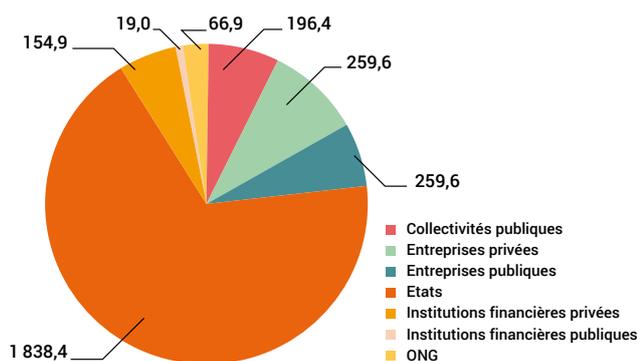
ANNEXE 3 : Les outils financiers et non-financiers du groupe AFD au Moyen-Orient

Le Groupe AFD, principal opérateur de l'aide publique au développement française, entend mobiliser l'ensemble de sa gamme d'outils financiers et non financiers afin de répondre aux objectifs détaillés dans la stratégie: financement de politiques et de projets d'investissement portés par le secteur public (AFD), appui au secteur privé (Proparco) et programmes de coopération technique et d'échange d'expertise (Expertise France). Les différents outils, dont nous détaillons ci-dessous les dispositions, seront utilisés conjointement pour inscrire l'ensemble du Groupe dans une démarche intégrée de développement.

1) Les financements du groupe AFD

Le Groupe AFD finance par le biais de prêts, de subventions, de garanties ou encore d'investissements en fonds propres des projets de développement. Les financements de l'AFD s'adressent aux États, collectivités locales, entreprises publiques, banques publiques, ONG françaises et fondations (cf. graph 1). Le Groupe accorde aussi des financements à des entreprises et des banques privées issues des pays en développement principalement via Proparco, sa filiale dédiée au secteur privé.

Montant des engagements de l'AFD au Moyen-Orient depuis 2000 par type de contrepartie (en millions d'euros)



A. Les outils financiers destinés au secteur public

a) Les prêts souverains

Les prêts contractés ou garantis par les États sont appelés **prêts souverains**. Ils sont bien entendu conditionnés à la capacité d'emprunt des potentiels États bénéficiaires. Leurs conditions d'attribution sont aussi déterminées en fonction de la nature du projet (intérêt en termes de développement et cohérence avec la stratégie d'intervention de l'AFD) et de son environnement (impact et contexte politique, économique,

social, environnemental). Ils s'adressent majoritairement aux États mais certains établissements publics peuvent également recourir à ce type de financements (alors garantis par leur État « actionnaire »). Au Moyen-Orient, l'AFD a engagé 1,7 milliard d'euros en prêt souverain dont 126 millions pour les entreprises publiques.

En fonction du niveau de développement du pays bénéficiaire et des caractéristiques du projet à financer (ambition environnementale ou sociale, absence totale de retour sur investissement à court terme, etc.), les conditions financières appliquées aux prêts souverains de l'AFD peuvent être concessionnelles (prêts bonifiés) ou à conditions de marché. Enfin, les prêts souverains de l'AFD se déclinent en trois principaux outils :

- **le prêt projet**, dont l'objet est de financer un projet spécifique d'investissement (une ligne de transport urbain par exemple);
- **le prêt programme**, qui constitue une ligne de crédit visant à financer une série d'investissements en fonction de critères d'éligibilité préalablement établis (exemple: financement des ouvrages compris dans le schéma directeur d'assainissement d'un territoire);
- **le prêt de politique publique**, outil de financement budgétaire qui, accompagné d'un programme de coopération technique et à l'aide d'une matrice d'indicateurs, permet d'animer un dialogue de politique publique avec les autorités du pays concerné, dans un domaine donné (exemple: financement et accompagnement de la réforme du secteur de l'énergie).

b) Les prêts non souverains

Les collectivités et entreprises publiques peuvent également bénéficier de **prêts non souverains**, qui ne sont pas garantis par l'État, dès lors que ces institutions sont en mesure d'emprunter. Il peut s'agir de prêts « classiques » pour les entreprises ou collectivités publiques, ou **de lignes de crédit** pour les banques et institutions financières publiques. Ces lignes de crédit peuvent par exemple avoir lieu dans le cadre du **label SUNREF** (Sustainable Use of Natural Resources and Energy Finance) qui permet aux institutions financières de se mobiliser contre le changement climatique, ou encore via **AGREENFI**, qui vise à accompagner l'inclusion financière des populations rurales, le développement d'une agriculture productive et résiliente et la structuration des territoires ruraux. Il est à noter que les deux initiatives mentionnées ci-dessus ne bénéficient pas seulement aux institutions financières publiques mais également privées.

À titre d'illustration, l'AFD a octroyé en 2010 un prêt direct de 130 millions d'euros à la municipalité d'Amman en Jordanie pour financer la construction de lignes de bus en site propre (BRT). Ce projet, dont la mise en service devrait avoir lieu en 2021, doit permettre de décongestionner le trafic et diminuer fortement les émissions de CO₂.

c) Les subventions

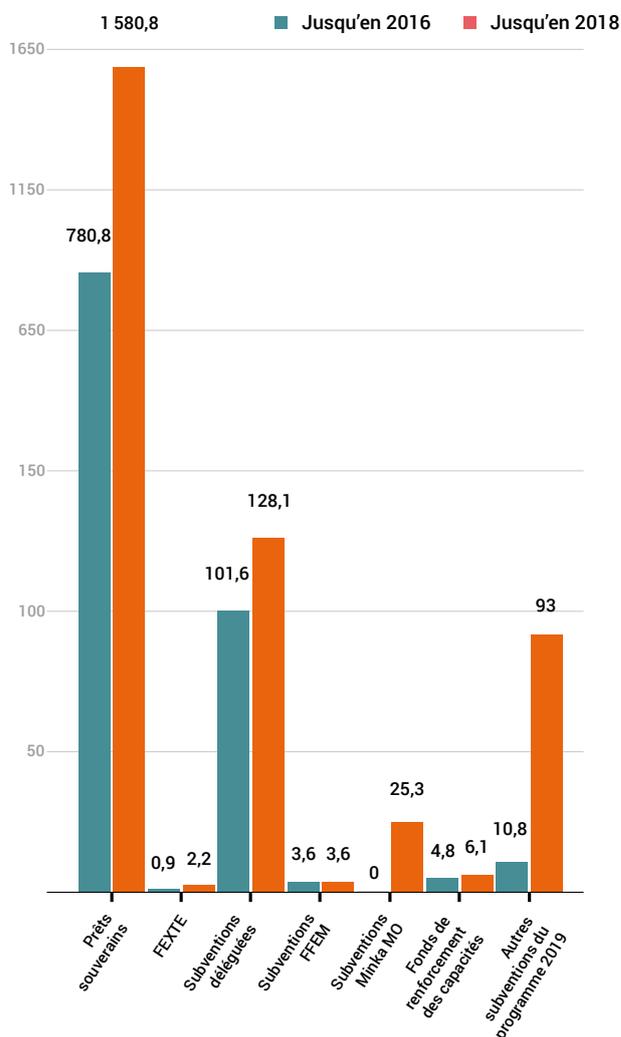
Certains projets, notamment ceux qui sont porteurs d'impacts particulièrement ambitieux en termes de développement, sont financés en **subvention**. Il peut s'agir notamment de projets dans le secteur social (santé, éducation), des initiatives pour le développement rural et urbain ou encore de projets d'infrastructures. Une partie substantielle de ces subventions aux États sont octroyées grâce à des délégations de fonds d'autres bailleurs (en particulier de l'Union Européenne) qui sont ensuite gérés par l'AFD.

Des financements d'études, d'amorçage et de suivi des projets (notamment au titre du FAPS, Fonds d'appui à la préparation et au suivi de projet) permettent le financement des études de faisabilité et de préparation des projets et l'accompagnement des maîtrises d'ouvrage ou le renforcement des capacités aux plans institutionnel, organisationnel et fonctionnel, à destination des États mais également des entreprises publiques. Par exemple, le Liban a bénéficié en 2018 d'une subvention pour mener des études d'opportunité et de faisabilité d'avant-projet dans le cadre d'un financement pour le renforcement du système de santé publique.

De la même façon, des subventions sont accordées via le **FEXTE (Fonds d'Expertise Technique et d'Echange d'Expérience)**, qui finance des programmes de coopération technique et des études de préparation de projet. Ce fonds est destiné à répondre aux demandes et besoins d'expertise et d'expériences françaises des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement, qu'il s'agisse des autorités centrales, de collectivités locales ou d'entreprises publiques.

D'autres subventions proviennent enfin du **Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)**, dont le secrétariat est assuré par l'AFD. Ce fonds a pour mission de soutenir des opérations innovantes dans les domaines du climat, de la biodiversité, des eaux internationales et de la dégradation des terres. 3,6 millions d'euros ont ainsi été octroyés dans les Territoires autonomes palestiniens et en Jordanie, notamment dans le secteur énergétique. Le FFEM ne finance pas seulement des États mais également des organisations de la société civile.

Montant des engagements de l'AFD (en millions d'euros) auprès des États du Moyen-Orient en fonction de l'outil financier utilisé jusqu'en 2016 et jusqu'en 2018



LES SUBVENTIONS DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE MINKA AU MOYEN-ORIENT

Dans le cadre de l'initiative Minka au Moyen-Orient, les partenaires qui œuvrent auprès des populations en sortie de crise bénéficient de subventions apportées par le Fonds Minka Paix et Résilience. En 2017-2018, le montant des engagements dans ce cadre s'élève à 75,09 M€. Ce total représente 21 % des engagements réalisés dans la région sur cette période. Ils s'adressent aussi bien aux acteurs étatiques (États, entreprises publiques) qu'aux ONG ou aux entreprises privées (bien que ces dernières soient minoritaires).

L'initiative Minka au Moyen-Orient bénéficie cependant d'autres financements, délégués notamment du Fonds Madad (UE) et de l'agence danoise de coopération (Danida) au Liban, qui ont représenté 49 millions d'euros en 2017, 4 millions d'euros en 2018 et 9,2 millions d'euros en 2019.

B. Les outils financiers pour les ONG

Autres acteurs importants du développement, les organisations de la société civile (OSC) peuvent bénéficier de dons de la part de l'AFD pour financer leurs projets dans les pays en développement. Au Moyen-Orient, les engagements de l'AFD à destination des ONG s'élèvent à 62,8 millions d'euros et ont bénéficié à 23 ONG différentes. Pour l'Irak, la Jordanie, la Syrie ou le Liban, certaines subventions ont lieu dans le cadre de l'initiative Minka au Moyen-Orient (voir encadré). Certaines de ces subventions proviennent également de fonds délégués à l'AFD, de la part de l'Union Européenne par exemple (pour environ un tiers des montants engagés) ou du FFEM (voir partie I). Les ONG peuvent également répondre à des appels à projets ou être impliquées dans la mise en œuvre des projets de l'AFD.

a) Le financement des initiatives des organisations de la société civile (OSC) françaises

Les OSC françaises peuvent répondre à des appels à manifestation d'intention afin de recevoir des financements de l'AFD sur certains projets. Par exemple, le dispositif « **initiative ONG** », financé par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, permet de cofinancer des projets ou programmes de terrains portés par des OSC françaises visant en particulier à soutenir la structuration et le renforcement des capacités des organisations de la société civile locales. Pour les projets de petite taille, deux facilités d'appui sont soutenues par l'AFD. La première est gérée par **l'Agence des micro-projets** (dont le montant est inférieur à 300 000€) qui accompagne également les porteurs de projets dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de leurs initiatives. La seconde est pilotée par le **Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (FORIM)** à travers le Programme d'appui aux projets des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (PRA/OSIM) qui cofinance et accompagne des microprojets de développement local portés par des OSIM.

b) Le financement des OSC à travers les appels à projets

Différents appels à projets ont lieu chaque année auxquels les ONG sont appelées à répondre pour bénéficier de subventions. **La Facilité d'Innovation Sectorielle pour les ONG (FISONG)**, gérée par la Direction des opérations de l'AFD, est un « appel à idées » sur la base de thèmes définis en concertation avec les ONG, pour permettre l'émergence de pratiques innovantes portées par des organisations de la société civile, françaises ou non. Cet outil de financement est lancé au travers d'appels à projets biannuels, concurrentiels et ouverts aux OSC internationales. **Les Appels à projets crise et sortie de crise (APCC)** s'inscrivent dans le cadre de l'initiative Minka au Moyen-Orient. Sur la base d'un cahier des charges défini par l'AFD, ils permettent une démarche de co-construction de projets avec des OSC ou autres organismes à but non-lucratif français et internationaux et locaux. Par exemple, le projet SHABAKE au Liban vise à renforcer les capacités d'ONG libanaises et à les accompagner sur des projets de réduction de vulnérabilité aux crises.

C. Les outils financiers pour le secteur privé

L'AFD, via sa filiale pour le secteur privé Proparco, finance les entreprises ou des établissements financiers qui contribuent au développement. Ces financements peuvent prendre diverses formes : prêts, garanties, subventions... Dans certains cas, ils peuvent se faire en monnaie locale afin de réduire l'exposition au risque de change pour les sociétés qui ne disposent pas de revenus en devises (dollar ou en euro). Proparco est implantée au Moyen-Orient au sein de la Direction régionale du Groupe depuis l'été 2019.

a) Les garanties

Les garanties accordées par l'AFD facilitent l'accès au financement des petites entreprises et des institutions de microfinance dans les pays en développement. Ces garanties jouent un rôle clé sur le moyen ou long terme pour les institutions qui en bénéficient. Le groupe AFD facilite aussi par leur biais l'acquisition d'expérience sur l'identification et la compréhension de nouveaux risques comme le risque climat, qui permet une prise en main en propre par le secteur financier local dans un second temps. Elles soutiennent également l'implantation de PME françaises à l'étranger. Elles sont ainsi un outil efficace pour encourager l'investissement et la création d'emplois.

• ARIZ

Pour créer et développer leur activité, les PME ont besoin de ressources financières, à moyen et long terme. Mais leur accès au financement reste très limité, car elles sont souvent perçues comme une clientèle risquée. En réponse, Proparco propose aux institutions financières privées un dispositif de partage des risques : **ARIZ**. Cette **garantie en perte finale** permet de couvrir un prêt individuel ou un portefeuille de prêts aux PME (jusqu'à 50 %) ou aux institutions de microfinance (jusqu'à 75 %). Par exemple, une entreprise de rénovation de pneus à Naplouse en Palestine a souscrit à un emprunt sur 20 mois, garanti à 50 % par Ariz. Cette petite entreprise de 9 employés, qui revend des pneus rénovés pour un tiers du prix neuf, a pu se procurer des pneus à rénover et ainsi lancer son activité.

• UNLOCK

Offre de garantie innovante de Proparco, cet instrument offre une couverture conjointe des risques de financement à long terme de projets clés de développement. Via cette garantie, Proparco permet de prolonger la durée du financement en monnaie locale et améliorer la solvabilité du projet grâce à sa notation AA (S&P's). Seuls les projets de développement sectoriel (infrastructure, énergie, agriculture, industrie manufacturière et services) qui nécessitent un financement entre 20 et 50 M USD peuvent bénéficier de cette garantie.

b) Des prêts long terme

Proparco propose des **prêts** (3 à 100 M€), **en devise ou en monnaie locale**, à des entreprises et des institutions financières **sur des durées longues** (jusqu'à 20 ans), avec un différé de remboursement du capital lorsqu'il se justifie. Elle offre des solutions globales de financement et peut

syndiquer des montants importants grâce à des mécanismes de co-financement avec ses partenaires, notamment européens (FMO, DEG).

Par exemple, la banque CreditBank au Liban a bénéficié d'une ligne de crédit de 20 millions de dollars pour soutenir la croissance de son portefeuille et le renforcement de son activité de financement à long terme.

c) Des fonds propres pour la croissance

PROPARCO propose également **des instruments de haut de bilan** : prises de participation minoritaires directes ou indirectes - via des fonds d'investissement, prêts subordonnés ou participatifs, comptes courants d'actionnaires, obligations convertibles ou remboursables en actions, obligations vertes en devise étrangère. Les entreprises peuvent ainsi accéder à des fonds propres, indispensables à leur développement, ainsi qu'à un accompagnement rapproché dans la définition de leur stratégie, l'amélioration de leur gouvernance ou encore l'accès à des réseaux professionnels internationaux.

d) Le fonds d'appui au renforcement des capacités de gouvernance (FRCG)

Pour renforcer les capacités de gestion de ses clients en matière environnementale, sociale et de gouvernance, Proparco mobilise les financements du **fonds d'appui au renforcement des capacités de gouvernance (FRCG)**, gérée par l'AFD. Ils permettent de cofinancer des études (diagnostics, plan d'actions...) ou des prestations d'assistance technique et de formation.

Les entreprises et les institutions financières éligibles à ce financement doivent être partenaires du Groupe AFD et situées dans les pays les plus pauvres ou prioritaires de la coopération française (Afrique subsaharienne et rives Sud et Est de la Méditerranée). Le cofinancement accordé par le FRCG à chaque mission d'assistance technique est compris entre 10 000 € et 50 000 €. Le projet d'appui doit intégrer un autofinancement de la part de la société, au minimum de 25 %.

II) L'offre de service d'Expertise France

Expertise France conçoit et met en œuvre des projets qui renforcent durablement les politiques publiques dans les pays en développement et émergents par une offre de service étendue et basée sur la mobilisation de l'expertise publique et privée.

Cette mobilisation d'expertise peut prendre deux formes :

- celle d'**une prestation de service ou assistance technique**, par la mobilisation d'outils tels que les Experts techniques internationaux/ETI, (gérés pour le compte du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'AFD), les jumelages, l'animation d'un vivier d'experts, le programme SOCIEUX+ ;

- ou la **mise en œuvre directe de projets dans leur globalité**, pouvant également intégrer l'accompagnement des contreparties, la fourniture d'équipements, la supervision d'infrastructures, etc. Dans ce cadre, Expertise France peut également jouer le rôle d'ensemblier, de chef de file de consortiums internationaux, ou mobiliser le savoir-faire français en matière de PPP (partenariats publics/privés).

• Le programme SOCIEUX+

Facilité d'expertise mobilisable à la demande des pays partenaires de l'Union européenne, il accompagne dans la mise en œuvre de systèmes de protection sociale plus inclusifs et l'élaboration de politiques du travail et de l'emploi plus durables. SOCIEUX+ permet, à travers un dispositif simple et flexible, de mobiliser rapidement de l'expertise européenne principalement publique, pour répondre, lors de missions de court terme, aux besoins spécifiques. Cette facilité est mobilisable sur l'ensemble des pays couverts par la DR Moyen-Orient.

• Les financements de l'offre de service

L'offre de service est proposée dans le cadre de différentes sources de financement. 80 % des financements de l'activité d'Expertise France dans la région proviennent de crédits européens. L'agence intervient selon l'ensemble des modalités contractuelles prévues par la coopération européenne sur l'ensemble des thématiques de l'agenda européen. Accréditée à la gestion déléguée des fonds européens/ECHO, l'agence peut ainsi concevoir très en amont des programmes européens de grande envergure, garantissant un impact amplifié en termes de solidarité et d'influence.

Expertise France peut également accéder aux financements de bailleurs internationaux tels que la JICA, le DFID, etc. lorsque ces derniers souhaitent appuyer les actions menées par Expertise France dans la région, comme c'est le cas actuellement en Syrie. Cela peut se faire en réponse à des appels d'offre.

Enfin, Expertise France intervient dans le cadre de financements français. Les crédits d'intervention de Bercy permettent notamment la mise en œuvre de missions d'expertises publiques ou de projets entre autres dans le domaine des finances publiques, des statistiques, des douanes, de l'environnement). Dans le domaine de la stabilisation, les crédits d'intervention du Centre de Crise et de Soutien permettent de financer de premiers projets avant un passage à l'échelle dans un pays (comme c'est le cas en Irak) ou de cofinancer des projets de plus grande ampleur pour asseoir le positionnement stratégique de la France (comme c'est le cas en Syrie et en Irak). Enfin, Expertise France peut intervenir dans des projets financés par l'AFD.

LISTE DES SIGLES

ABG : Aides budgétaires globales

AMEL : Amel Association International

ASMAE : Association Sœur Emmanuelle

BEI : Banque Européenne d'Investissement

BIT : Bureau International du Travail

BOP : Banque de Palestine

CAPS : Centre d'Analyse de Prévision et de Stratégie

CDCS : Centre de Crise et de Soutien

CICID : Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement

CICR : Comité International de la Croix Rouge

DANIDA : Denmark's development cooperation

DFID : Departement for International Development (UK)

ENR : Énergie renouvelable

FIV : Facilité d'Investissement pour le Voisinage

GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat

ID4D : Ideas 4 Development

IECD : Institut Européen de Coopération et de Développement

IFPO : Institut Français du Proche Orient

INDC : Intended Nationally Determined Contributions

IREMMO : Institut de Recherche des Études Méditerranée et Moyen-Orient

JICA : Japan International Cooperation Agency

MADAD : Fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères

ND-GAIN : Notre Dame Global Adaptation Initiative

ODD : Objectifs de Développement Durable

OSC : Organisation de la Société Civile

POMEPS : Project On Middle-East Political Science

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PNS : Prêts non-souverain (aux États)

PS : Prêts souverains

UE : Union Européenne

UNESCWA : United Nations Economic and Social Commission for Western Asia

ZEE : Zone Économique Exclusive

Qu'est-ce que l'AFD?

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer.

Intervenant dans de nombreux secteurs – énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation –, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun.

Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD).

Présente dans 109 pays via un réseau de 85 agences, l'AFD accompagne aujourd'hui plus de 3500 projets de développement. En 2017, elle a engagé 10,4 milliards d'euros au financement de ces projets.

<http://www.afd.fr>

Partner with
France™
*Avec la France

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Tél. : +33 1 53 44 31 31 – Fax. : +33 1 44 87 99 39
5, rue Roland Barthes, 75 598 Paris Cedex 12 – France

www.afd.fr

