



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

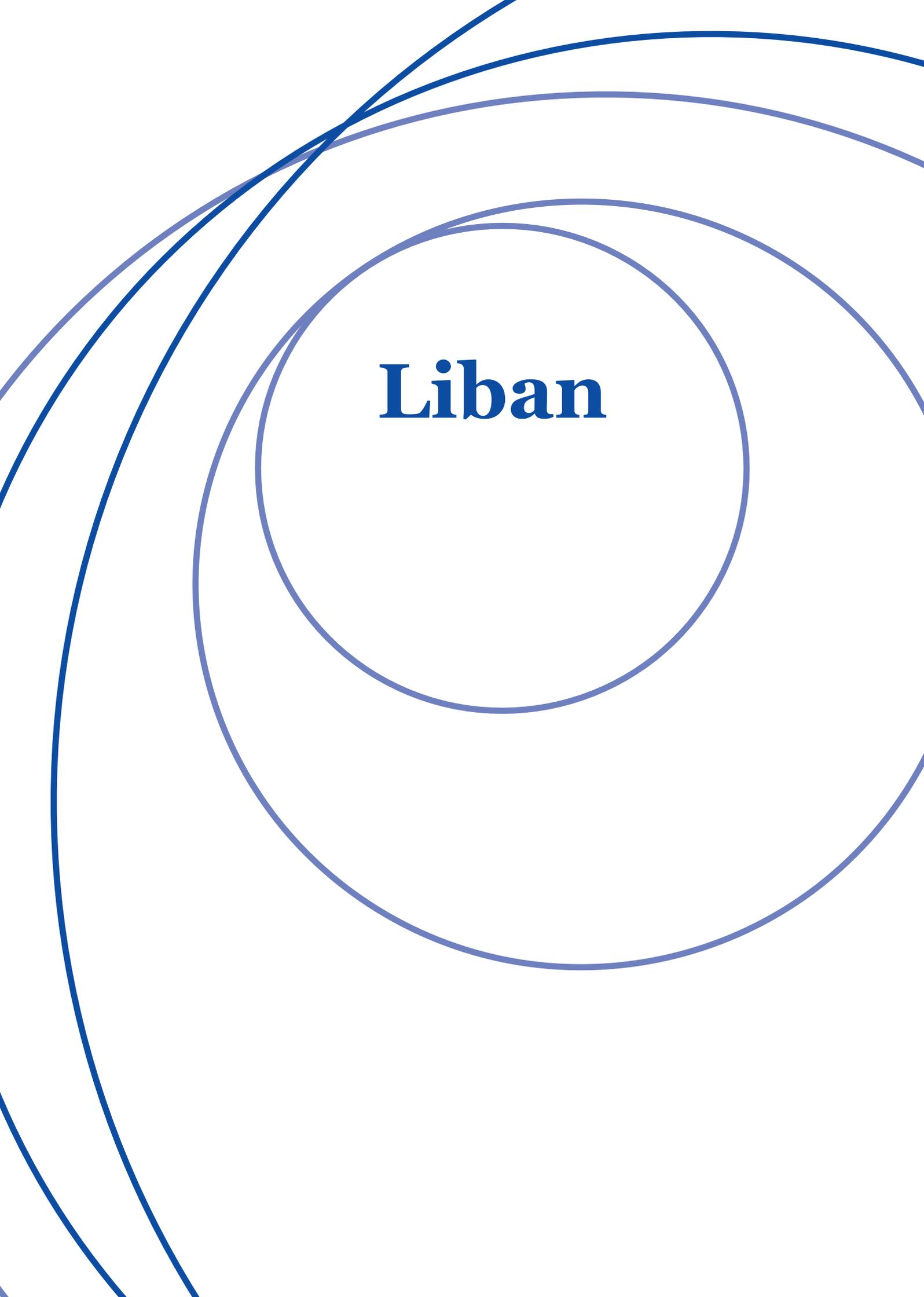


STRATÉGIE  
2021-2025

---

# Liban

#MondeEnCommun



**Liban**

# SOMMAIRE

<b>LE LIBAN EN CHIFFRES</b> .....	<b>4</b>
<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b> .....	<b>5</b>
<b>1. LE LIBAN FACE À UNE CRISE SYSTÉMIQUE</b> .....	<b>7</b>
1.1 Synthèse des enjeux de développement durable .....	8
1.1.1 Des fragilités systémiques de long terme et une multiplication des crises .....	8
<i>i.</i> Une société inégalitaire, aux équilibres fragiles, avec un modèle social affaibli face aux crises .....	8
<i>ii.</i> Un modèle économique et financier qui prévalait depuis le début des années 2000 désormais en crise .....	8
<i>iii.</i> L'absence d'un modèle de préservation des ressources et de l'environnement .....	9
<i>iv.</i> Des périodes de vacance institutionnelle fréquentes .....	9
1.1.2 Des perspectives dégradées .....	10
1.2 Financement du développement .....	11
1.3 Éléments de cadrage de la stratégie française et mandat du groupe AFD .....	12
1.3.1 Relations diplomatiques et commerciales .....	12
1.3.2 La coopération au développement .....	12
1.3.3 Mandat de l'AFD .....	14
<b>2. PRIORITÉS DU GROUPE AFD POUR 2021-2025</b> .....	<b>15</b>
2.1 Priorités stratégiques .....	16
2.1.1 Objectifs stratégiques.....	16
2.1.2 Trois priorités transversales .....	18
2.2 Diversifier les partenariats stratégiques .....	20
2.3 Production de connaissances .....	21
<b>3. PERSPECTIVES FINANCIÈRES ET MODALITÉS D'INTERVENTION</b> .....	<b>22</b>
<b>4. ANNEXES</b> .....	<b>25</b>
Annexe 1 : Schéma logique d'intervention du groupe AFD au Liban.....	26
Annexe 2 : Indicateurs de suivi de la Stratégie Liban .....	27
<b>LISTE DES SIGLES</b> .....	<b>27</b>

# LE LIBAN EN CHIFFRES

Indicateurs	1990	2000	2010	2015	2019*
Population (total du nombre d'habitants)	2 803 044	3 842 778	4 953 061	6 532 678	6 848 925
Population âgée de 0 à 14 ans (% du total)	37,3	31,1	25,8	27,3	26,1
Indice de développement humain (de 0 à 1)			0,751	0,728	0,73
Espérance de vie à la naissance (années)	70,3	74,5	78,4	78,8	78,9
PIB (millions, USD courant)	2 838	17 260	38 419	49 973	56 639
RNB/habitant (méthode Atlas – USD courants)	1310	4600	7480	7290	7920
Indice de Gini	...	...	31,8	...	...
Gender inequality index (de 0 à 1)	...	...	0,412	0,402	0,362
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	..	6,2	3,8	3,4	2,9
Ratio emploi-population, personnes âgées de 15 ans et plus, total (%) (estimation modélisée OIT)	..	42,4	43,8	43,9	44,1
Population urbaine (% du total)	83,1	86,0	87,3	88,1	88,6
Net APD reçue (% RNB)	8,3	1,1	1,2	2,0	2,6
Classement <i>doing business</i> (sur 190 pays)	...	...	...	...	143
Classement Indice de perception de la corruption (sur 180 pays)	...	...	...	...	138
Émissions de CO <sub>2</sub> (tonnes métriques par habitant)	2,9	4,0	4,0	...	...

\* 2019 ou dernière année disponible.

Les données de l'Université Notre Dame datent de 2017. L'indice Inform Global Risk note les pays de 0 à 10 (10 étant le plus risqué).

L'indice « *Gain Vulnerability* » classe les pays en fonction de leur exposition, de leur vulnérabilité et de leur aptitude à s'adapter aux impacts négatifs du changement climatique. L'indice « *Gain Readiness* » classe les pays en fonction de leur capacité à attirer des investissements pour mettre en place des mesures d'adaptation au changement climatique.

Sources : Banque mondiale, 2019, base de données ; Programme des Nations unies pour le développement humain, 2019, base de données ; Transparency International, 2019, Indice de perception de la corruption ; University of Notre Dame, 2019, ND-GAIN Country Index.

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Alors que le Liban fait face à une situation de crise sans précédent depuis la fin de la guerre civile (1975-1990), la France se tient, comme elle l'a toujours fait, aux côtés du Liban et du peuple libanais.

La situation est aujourd'hui particulièrement préoccupante. À la crise socio-économique et financière, dont les premiers effets se sont fait ressentir dès 2019, se sont ajoutées les conséquences de la crise sanitaire de la Covid-19, puis de l'explosion survenue sur le port de Beyrouth le 4 août 2020, sur fond de blocages et de tensions politiques. L'accumulation des défis place le Liban dans une situation de crise systémique, dont l'issue passera nécessairement par la mise en œuvre de réformes structurelles permettant de faire émerger une meilleure gouvernance et un nouveau modèle économique et de développement, adapté aux spécificités du Liban ainsi qu'aux droits et aux aspirations de son peuple.

Forte de sa relation ancienne, fraternelle et privilégiée avec le Liban, et de la multiplicité des liens amicaux qui unissent la société française et la société libanaise, la France s'est massivement mobilisée pour venir en aide au Liban et à sa population, et pour accompagner le pays dans la définition et la mise en œuvre des solutions demandées aujourd'hui par l'urgence de la situation. Dans ce contexte, la France est particulièrement attentive au renforcement des capacités des institutions de l'État libanais, afin qu'elles puissent enfin assumer pleinement leurs rôles et responsabilités au profit de tous les citoyens, sur l'ensemble du territoire national.

Cet effort conséquent s'inscrit dans la durée et repose sur la confiance et le respect mutuel qui lient nos sociétés. Il est le témoin de l'engagement constant de la France en faveur d'un Liban stable, uni, riche de sa diversité et entièrement souverain, dans lequel l'énergie et les talents de ses citoyens pourront pleinement s'exprimer.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la stratégie que l'Agence française de développement (AFD) mettra en œuvre au Liban sur la période 2021-2025. Grâce à la relation historique qui existe entre la France et le Liban, le groupe AFD a su devenir un acteur incontournable du paysage libanais. Au fil des années, l'AFD s'est ainsi affirmée comme un partenaire reconnu auprès des acteurs institutionnels et de la société civile libanaise, comme des bailleurs internationaux. Le Liban est également le premier pays d'intervention d'Expertise France. De même, jusqu'à la crise, Proparco avait une activité soutenue, portée par le dynamisme du secteur privé libanais.

La multiplicité des crises que traverse le Liban impose d'adopter une nouvelle stratégie intégrant les enjeux d'urgence à court terme tout en préparant l'avenir. La finalité de la stratégie du groupe AFD pour 2021-2025 au Liban sera donc double : aider le pays à faire face aux chocs et poser les bases d'un État au service des populations. La contribution à cet objectif de long terme sera au centre de la stratégie du groupe AFD et servira de cap, même en temps de crise. Cette action ciblera notamment :

- les populations les plus vulnérables du Liban, qu'elles soient libanaises ou réfugiées. Une attention particulière sera portée aux femmes, aux jeunes et aux travailleurs migrants ;
- les acteurs qui sont porteurs de changement et capables de contribuer à l'émergence du Liban de demain.

Les interventions du groupe AFD s'articuleront autour de cinq objectifs stratégiques qui coïncident avec cinq secteurs d'activité (sans ordre hiérarchique) :

- améliorer l'accès équitable à l'**éducation** et à la **formation professionnelle** de qualité, ainsi qu'à l'emploi ;
- favoriser un accès équitable aux soins de **santé** de qualité et à la prise en charge des troubles psychosociaux ;
- développer l'accès aux services de qualité d'**eau et d'assainissement** et améliorer leurs mécanismes de gouvernance ;
- renforcer la résilience des populations et accompagner la revitalisation économique en privilégiant un **développement territorial inclusif** ;
- soutenir les **réformes de bonne gouvernance économique et financière**.

L'atteinte de ces objectifs stratégiques sera guidée par trois priorités transversales à l'ensemble des secteurs d'interventions de l'AFD : (i) préserver les acquis de développement ; (ii) renforcer le lien social ; (iii) soutenir l'émergence d'acteurs publics et non étatiques au service du développement (cf. schéma logique en annexe). Elles se traduiront par des opérations mobilisant des modes opératoires flexibles et incluant des réalisations rapides sur le terrain.

Par ailleurs, et tout au long de son action, le groupe AFD veillera à ce que ses interventions soient alignées sur les engagements portés par le Plan d'orientation stratégique du groupe AFD. Ainsi, dans le cadre de son engagement « 100 % Lien social », le Groupe s'assurera que chacune de ses interventions contribue à réduire les inégalités femmes-hommes. De plus, le Groupe s'assurera que chaque financement est compatible avec une trajectoire de développement bas carbone, en lien avec son engagement

« 100 % Accord de Paris ». Enfin, l'ensemble des actions accompagnées s'inscriront dans l'engagement de l'AFD de lutte contre les vulnérabilités et de consolidation de la paix.

L'AFD continuera d'être présente sur l'ensemble du territoire. Ses interventions incluront systématiquement de premières réalisations rapides sur le terrain. Elle recherchera autant que possible à se positionner sur des initiatives sur lesquelles elle a une valeur ajoutée, complémentaires de l'action des

autres acteurs de la communauté internationale. L'intervention de l'AFD déclinera les priorités stratégiques de la France et sera complémentaire et coordonnée avec les actions du reste de l'équipe France. Compte tenu de la volatilité de la situation politique, économique, financière, sociale et humanitaire qui prévaut au Liban et de l'absence de visibilité sur les prochains mois, ce cadre stratégique fera l'objet d'une révision si l'évolution du contexte le justifie.

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

**1.**

**LE LIBAN  
FACE À UNE CRISE  
SYSTEMIQUE**

# 1.1. SYNTHÈSE DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le Liban fait face depuis 2019 à une crise socio-économique et financière sans précédent depuis la fin de la guerre civile (1975-1990). La conjoncture particulièrement défavorable, associée à la crise sanitaire de la Covid-19 puis à l'explosion du port de Beyrouth du 4 août 2020, a encore amplifié les effets des importantes difficultés que connaît le système économique et politique libanais.

## 1.1.1 Des fragilités systémiques de long terme et une multiplication des crises

Le Liban connaît des fragilités structurelles exacerbées par l'absence de réformes et une forme d'épuisement de ses modèles social, économique et environnemental.

### i. Une société inégalitaire, aux équilibres fragiles, avec un modèle social affaibli face aux crises

Le Liban est l'un des pays les plus inégalitaires au monde. Selon le *Global Wealth Report*, il se classait en 2014 au sixième rang mondial pour les inégalités de richesses. Ces disparités économiques se manifestent entre centres urbains et périphéries ainsi qu'entre régions. Beyrouth, Zahlé et le Mont-Liban affichent les niveaux de vie les plus élevés et bénéficient des services de base les mieux assurés, tandis que d'autres comme la Bekaa ou Tripoli sont défavorisées. La fiscalité directe, très faible et peu progressive, demeure lacunaire pour redresser ces écarts. Les processus de redistribution échappent très largement à la sphère publique.

Les crises régionales ont également contribué à fragiliser le tissu social libanais. Depuis le début du conflit en Syrie en 2011, près d'un million de Syriens se sont enregistrés auprès du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR). En l'absence de toute garantie pour la protection de leurs droits, les perspectives d'un retour volontaire, digne et sûr des réfugiés en Syrie sont limitées dans un avenir proche. La population du Liban a ainsi augmenté de plus de 40 % entre 2010 et 2019, passant de 4,9 millions à 6,9 millions d'habitants<sup>1</sup>. Par ailleurs, depuis l'exode de 1948, faute de résolution du conflit israélo-palestinien, des réfugiés palestiniens sont installés durablement au Liban (environ 200 000 actuellement). Le Liban compte désormais la plus forte concentration de réfugiés par habitant au monde. La

moitié des familles de réfugiés syriens survivent avec moins de 2,9 USD par jour et 88 % d'entre elles sont endettées<sup>2</sup>. Selon le ministère de l'Éducation, environ 42 % des réfugiés syriens en âge d'être scolarisés ne le sont pas<sup>3</sup>.

### Les femmes, premières victimes des inégalités au Liban

Selon le *Gender Gap Report* (GGGR) de 2020, le Liban se classe en 145<sup>e</sup> position sur 153 pays évalués en termes d'égalité hommes-femmes<sup>4</sup>. La Banque mondiale estime que les inégalités en matière de droits et d'emploi des femmes seraient en train de se creuser davantage. En 2020, les Libanaises bénéficiaient seulement de 53 % des droits reconnus à leurs concitoyens masculins<sup>5</sup>. Malgré quelques progrès ces dernières années, notamment avec l'adoption de la loi sur la protection des femmes contre les violences conjugales en 2014<sup>6</sup>, les femmes libanaises continuent de rencontrer des difficultés au niveau des opportunités d'emploi, de la participation économique et de la représentation dans la vie politique. Ainsi, le taux de participation des femmes sur le marché du travail s'élevait à 26 % en 2019.

### ii. Un modèle économique et financier qui prévalait depuis le début des années 2000 désormais en crise

Le modèle économique libanais s'est fondé sur une substitution progressive de l'économie tertiaire aux secteurs primaire et secondaire. Le manque de politique agricole ou industrielle a miné le secteur productif libanais et sa capacité d'exportation. En résulte une dépendance aux importations et une balance commerciale en déficit structurel depuis la fin de la guerre civile<sup>7</sup>.

Place financière du Moyen-Orient jusqu'au tournant du siècle, le Liban a reposé de façon croissante sur les dépôts en devises étrangères issus de sa diaspora. La crise socio-économique qui a éclaté en 2019 a démontré que ce modèle économique ne comportait pas les garanties de développement inclusif et durable attendues. Le défaut de paiement sélectif de l'État en mars 2020 a matérialisé la crise de ce modèle.

<sup>1</sup> *The Fallout Of War*. Banque mondiale (2020). <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33936/The-Fallout-of-War.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

<sup>2</sup> *Vulnerability assessment of Syrians Refugees in Lebanon*. HCR (2017). <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61312>

<sup>3</sup> *Missing out: refugee education in crisis*. HCR (2016). <https://www.unhcr.org/57d9d01d0>

<sup>4</sup> *Gender Gap Report*. World Economic Forum. 2020, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf)

<sup>5</sup> Banque mondiale, *les Femmes, l'Entreprise et le Droit* (2020). <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32639/211532FR.pdf?sequence=7>

<sup>6</sup> <https://www.hrw.org/fr/news/2014/04/03/liban-la-loi-sur-la-violence-conjugale-represente-une-avancee-mais-souffre-de>

<sup>7</sup> Les données sur le site de la Banque du Liban montrent que la balance commerciale est déficitaire depuis 1993 (pas de données avant 1993).

Ces crises (balance des paiements, change, finances publiques, financière) s'entretiennent et se conjuguent entre elles, entraînant une récession sans précédent (chute du PIB de 20,3 % en 2020 et de 9,5 % attendue en 2021)<sup>8</sup>, avec des conséquences sociales majeures pour les populations. Les plus vulnérables, qu'ils soient libanais ou réfugiés, subissent d'autant plus violemment les conséquences de la crise en cours que les services publics et les filets de protection sociale existants sont déficients. La chute de la monnaie, la forte inflation et la hausse du chômage se combinent pour éroder le pouvoir d'achat des ménages. Il en résulte une fragilisation de la classe moyenne et une progression rapide de la pauvreté. L'ESCWA estime ainsi que le taux de pauvreté de la population aurait atteint environ 55 % en 2020, contre 28 % fin 2019<sup>9</sup>. La crise alimentaire menace désormais les populations sans accès au travail ou aux dispositifs de solidarité (familiale ou internationale).

### **Crise syrienne et libanaise, une interconnexion des conflits**

Au-delà de l'afflux massif de réfugiés, d'autres facteurs renforcent l'interconnexion des crises syrienne et libanaise. Avec environ 400 km de frontières partagées (soit 83 % des frontières libanaises), la Syrie d'avant-guerre était un partenaire commercial vital pour les industriels libanais, qui importaient des matières premières à bas coûts, et pour les agriculteurs libanais qui y exportaient leurs produits. Avec la guerre, le Liban a perdu un partenaire commercial naturel. Selon la Banque mondiale, depuis 2011, la crise syrienne a pour conséquence une diminution annuelle du PIB au Liban d'environ 1,7 %, et une augmentation du taux de pauvreté de 7,1 % entre 2012 et 2017<sup>10</sup>.

### **iii. L'absence d'un modèle de préservation des ressources et de l'environnement**

Le Liban n'a pas développé de réel modèle de gouvernance environnementale pour préserver son patrimoine naturel et enclencher une transition bas-carbone en ligne avec l'Accord de Paris. La non application des normes environnementales se reflète dans l'urbanisation mal régulée, la déforestation, l'absence de gestion des déchets solides<sup>11</sup>, de traitement des eaux usées qui provoquent une importante pollution bactériologique du littoral, et une pollution atmosphérique élevée.

En 2018, Le Liban émettait environ 31,1 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, soit 5 à 7 t CO<sub>2</sub>eq par habitant et par an et les émissions croissent rapidement (+3,4% en moyenne chaque année)<sup>12</sup>. Afin d'atteindre l'objectif d'un réchauffement climatique de 2°C en 2100, une moyenne mondiale à 2 t CO<sub>2</sub>eq par habitant devrait être atteinte. Le secteur de l'énergie émet la majorité des GES, alors qu'uniquement 5 % de la production locale proviennent de sources renouvelables<sup>13</sup>.

Par ailleurs, alors que le Liban est l'un des pays les mieux dotés en ressources hydrauliques du Levant, celles-ci se raréfient. Selon l'ONU, le pays serait en état de stress hydrique depuis une dizaine d'années. Celui-ci devrait augmenter au fil du temps avec la réduction des précipitations et du manteau neigeux causée par le changement climatique. La hausse de la demande annuelle en eau aura des conséquences néfastes si aucune mesure publique n'est prise pour améliorer l'efficacité des réseaux.

### **iv. Des périodes de vacance institutionnelle fréquentes**

République parlementaire depuis 1926, le Liban s'est construit sur un système de gouvernance confessionnel, renforcé à la fin de la guerre civile par les accords de Taëf en 1989. Ce système s'est caractérisé par plusieurs périodes de vacance institutionnelle.

<sup>8</sup> Banque mondiale, *Lebanon Economic Monitor 2021*.

<sup>9</sup> Poverty in Lebanon. ESCWA (2020). [https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/20-00268\\_pb15\\_beirut-explosion-rising-poverty-en.pdf](https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/20-00268_pb15_beirut-explosion-rising-poverty-en.pdf)

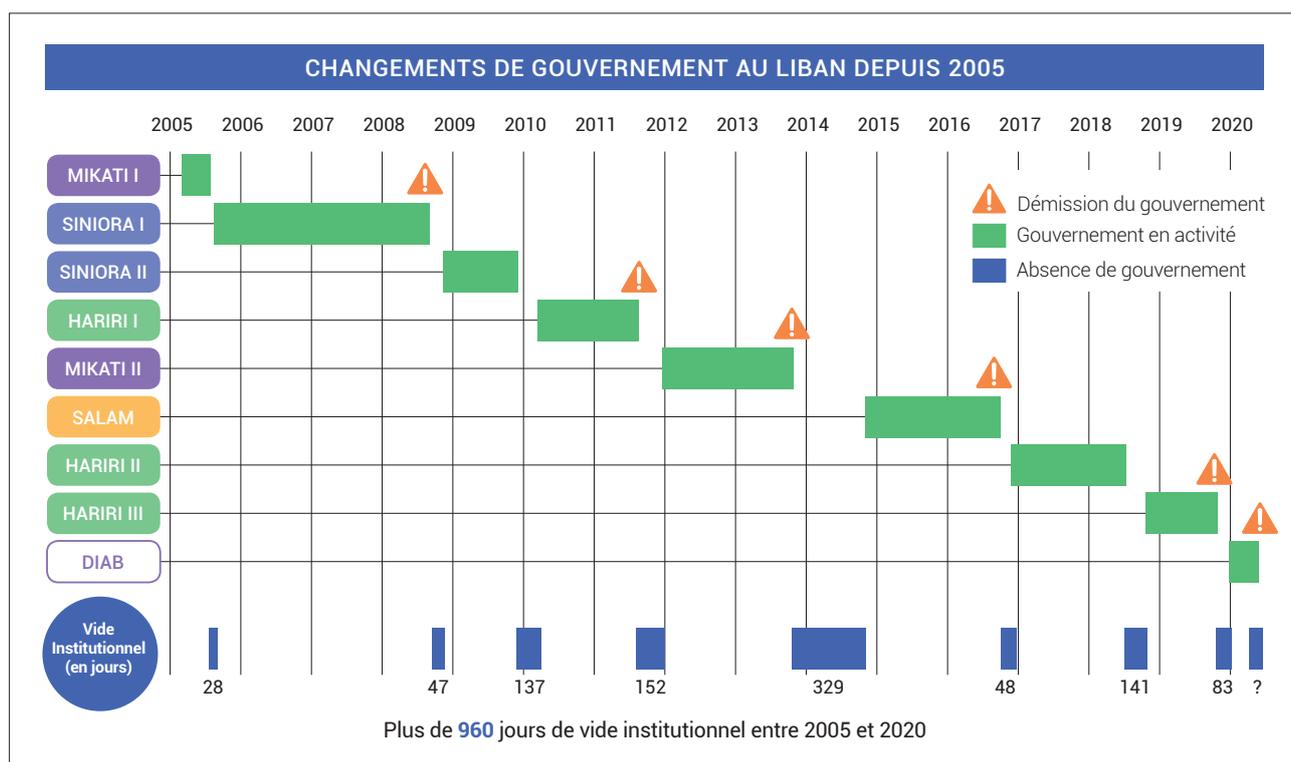
<sup>10</sup> *The Fallout Of War*. Banque mondiale (2020). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33936>

<sup>11</sup> Cf. rapport Human Rights Watch (HRW) et la coalition de la gestion des déchets (WMC).

<sup>12</sup> *Lebanon's second biennial update report to the UNFCCC*. Ministère de l'environnement, PNUD & GEF, (2017).

<sup>13</sup> Ibid.

**Graphique 1 : Changements de gouvernement au Liban**



### La double explosion du 4 août 2020

Le 4 août 2020, une double explosion survenue dans le port de Beyrouth a fait plus de 200 morts et 6500 blessés. Elle a été provoquée par l'explosion d'un entrepôt dans lequel auraient été stockées depuis 2014 plus de 2500 tonnes de nitrate d'ammonium. Selon l'évaluation d'urgence (RDNA) menée par la Banque mondiale, l'Union européenne et les Nations unies, jusqu'à 350 000 personnes se seraient retrouvées, temporairement ou définitivement, sans domicile à la suite de la destruction de leur habitat. Les dommages matériels sont estimés entre 3,8 à 4,6 milliards USD (sur un rayon de 5 km autour de l'épicentre de l'explosion).

La fragilité du modèle libanais est également accentuée par un contexte régional qui perturbe la gouvernance nationale. Le Liban s'est ainsi retrouvé au cœur de dynamiques géopolitiques historiquement déstabilisantes pour le pays.

### 1.1.2 Des perspectives dégradées

Les perspectives d'évolution du contexte libanais sont incertaines face à la multiplicité des crises que traverse le pays. Le risque de contagion entre crises financière, économique, sociale, sanitaire et sécuritaire, est désormais avéré. Alors que ce phénomène frappait avant tout jusqu'à présent les réfugiés syriens et palestiniens, des Libanais commencent à prendre le chemin de la migration clandestine par la mer. Les troubles psychologiques et les maladies du désespoir sont également en forte hausse.

#### Un double travail de réconciliation et de traitement des traumatismes : l'urgence de la santé mentale

Environ 70 % de la population libanaise a été exposée à un ou plusieurs événements de guerre, 60 % des enfants âgés de 0 à 10 ans et jusqu'à 38 % des Libanais ont été réfugiés de guerre ou déplacés<sup>14</sup>. Ces événements ont durablement marqué la société libanaise. Les études conduites par différents acteurs impliqués dans la prise en charge des traumatismes auprès des populations vulnérables révèlent des problèmes de santé mentale de plus en plus fréquents qui ne sont actuellement pas pris en charge par le Ministère de la Santé publique et peu couverts par les programmes psychosociaux.

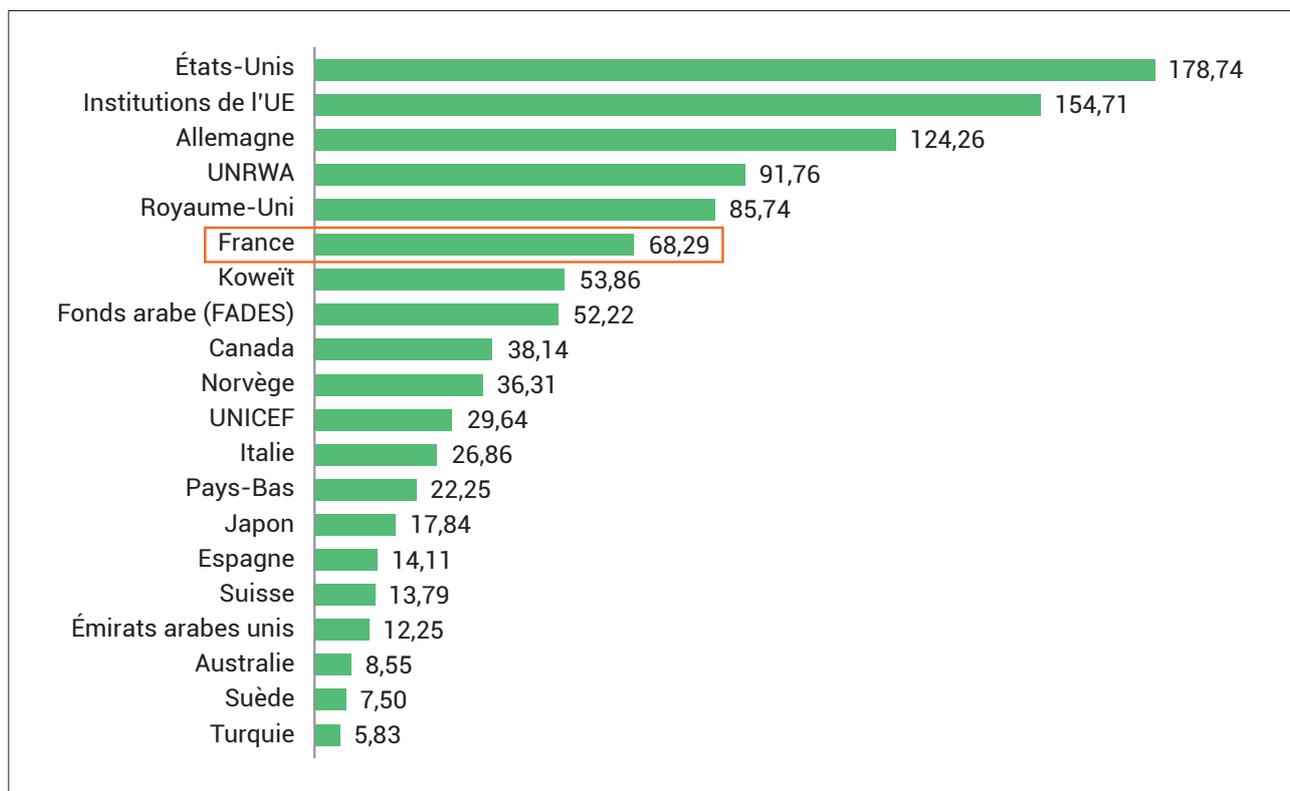
<sup>14</sup> Farhood L, Dimassi H, Strauss NL. *Understanding Post-Conflict Mental Health: Assessment of PTSD, Depression, General Health and Life Events in Civilian Population One Year after the 2006 War in South Lebanon*. J Trauma Stress Disor Treat (2013).

## 1.2. FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

La conférence économique pour le développement du Liban par les réformes et avec les entreprises (CEDRE) tenue à Paris en avril 2018<sup>15</sup> devait permettre de débloquer 11 milliards de dollars. Ces financements conditionnés au lancement de réformes structurelles n'ont pas vu le jour faute de mise en œuvre de ces dernières par les autorités

libanaises. Depuis 2013, le volume d'aide publique au développement accordé au Liban est en augmentation pour atteindre 1,53 milliards USD en 2020, soit plus de 9 % des dépenses du gouvernement selon la Banque mondiale<sup>16</sup>. En 2019, la France est devenue le 5<sup>e</sup> bailleur bilatéral.

Graphique 2 : Aide publique au développement au Liban (APD, Md USD, 2010-2019)



Source : OCDE.

De nombreux bailleurs de fonds opèrent au Liban. Malgré les progrès, les mécanismes de coordination entre les bailleurs pourraient encore être renforcés.

L'architecture de l'aide est en cours de rationalisation. La mise en cohérence des différents mécanismes de coordination de l'aide humanitaire (pour la crise syrienne, la Covid-19 et l'explosion du 4 août) se fait sous l'égide du BCAH.

Le « *Reform, Recovery and Reconstruction Framework – 3RF* » lancé fin 2020 par la Banque mondiale, l'Union européenne et les Nations unies pour répondre aux enjeux post-explosion, intègre une gouvernance associant communauté internationale, bailleurs de fonds et société civile, qui pourrait préfigurer la future organisation du financement du développement.

<sup>15</sup> La France a accueilli à Paris le 6 avril 2018 la conférence économique pour le développement du Liban par les réformes et avec les entreprises (CEDRE). L'objectif était, pour la communauté internationale, de soutenir le développement et le renforcement de l'économie libanaise dans le cadre d'un plan global de réformes et d'investissements d'infrastructures préparé par les autorités libanaises, présenté lors de la conférence. Ces réformes portaient notamment sur le rééquilibrage des finances publiques, le lancement de réformes sectorielles et transversales essentielles (lutte contre la corruption, modernisation du secteur public et de la gestion des finances publiques), et le renforcement et la diversification des secteurs productifs du Liban. Certaines réformes sectorielles étaient également attendues : l'énergie, l'eau et la gestion des déchets, ainsi que l'augmentation de l'investissement et des dépenses dans les secteurs sociaux, dont la santé et l'éducation.

<sup>16</sup> <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.MP.ZS?display=graph&locations=LB>

# 1.3. ÉLÉMENTS DE CADRAGE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE ET MANDAT DU GROUPE AFD

## 1.3.1 Relations diplomatiques et commerciales

### Relations politiques

Les relations entre la France et le Liban sont marquées par des liens historiques et culturels forts, qui se matérialisent en particulier au travers de la francophonie encore très présente dans le pays et du réseau d'écoles francophones au Liban qui demeure le plus grand hors de France. La France accueille une très nombreuse diaspora libanaise et est l'un des principaux partenaires politiques du Liban.

La France est ainsi mobilisée pour venir en aide au peuple libanais dans les différentes crises en cours qui frappent le pays, ce qui s'est notamment traduit par deux visites du Président de la République (août et septembre 2020) et la co-organisation avec les Nations Unies des deux conférences internationales de soutien à la population libanaise suite à l'explosion du 4 août (9 août et 2 décembre 2020).

La France est engagée en soutien aux aspirations exprimées par le peuple libanais en matière de réformes structurelles et de gouvernance, en accueillant la conférence CEDRE en 2018 et en appelant, depuis lors, les autorités libanaises à mettre en œuvre les mesures nécessaires. La France est également attentive au renforcement des institutions de l'État libanais dans la perspective d'asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire.

### Relations économiques

En 2018, avec 3,4% de parts de marché au cours des onze premiers mois, la France constituait le 7<sup>e</sup> fournisseur du Liban. Le stock d'investissements directs français au Liban atteignait 612 millions d'euros en 2017, alors que le Liban investissait 3 milliards d'euros dans l'Hexagone. Près d'une centaine d'entreprises françaises sont présentes au Liban dans des secteurs variés : agro-alimentaire, télécommunications, grande distribution, industrie pétrolière et services financiers notamment.

## 1.3.2 La coopération au développement

Active au Liban depuis 1999, l'AFD a octroyé plus de 1,2 milliard d'euros sous forme de prêts et de subventions. Ces cinq dernières années, le groupe AFD s'est principalement investi autour de 3 priorités stratégiques : (i) promouvoir une croissance riche en emplois ; (ii) renforcer la cohésion

sociale ; et (iii) gérer un capital naturel contraint. Entre 2016 et 2020, le volume annuel d'engagements du Groupe a connu une forte croissance passant de 14 M€ en 2016 à 86 M€ en 2020, avec un pic de 132 M€ atteint en 2018. De son côté, Proparco est intervenue sur des lignes de crédit bancaires ou en soutien de projets privés pour un montant global de signatures de 67 M€. Le Liban constitue le premier pays d'intervention pour Expertise France (EF), avec un portefeuille de projets de 52 M€ sur la même période, dans les secteurs de la gouvernance, de la cohésion sociale, de l'agriculture et de la sécurité, sur financements européens et de l'AFD.

En raison de la crise financière et de l'absence de mise en œuvre des réformes économiques et de gouvernance attendues par la communauté internationale notamment dans le cadre de la conférence CEDRE, l'AFD n'accorde plus de prêt depuis 2019. Avec la mise en place en 2017 du Fonds pour la Paix et la Résilience Minka, visant à atténuer les impacts de la crise syrienne, l'AFD a réorienté en partie son action vers des dons à des institutions non étatiques (ONG, CICR, agences des Nations unies) afin de soutenir le Liban dans la prise en charge des populations vulnérables, libanaises et syriennes, tout en contribuant à la préservation de la cohésion sociale.

### Fonds Minka : soutenir le Liban face aux crises

Le Fonds Paix & Résilience Minka est l'outil financier de l'AFD dédié à la prévention des conflits et la réponse aux crises. Conçues à l'échelle de bassins de crise, les initiatives financées par Minka permettent une réponse structurée à des crises régionales. Au Moyen-Orient, Minka soutient les territoires et populations hôtes de réfugiés syriens, dans une démarche de préservation du lien social. 124 M€ du Fonds Minka ont été alloués au Liban de 2017 à 2020, à travers 15 projets permettant l'accès des plus vulnérables aux services essentiels (eau potable, santé, éducation, protection), le développement d'opportunités socio-économiques (moyens de subsistance, formation professionnelle) et une meilleure gouvernance de l'accueil (renforcement de la société civile, des médias indépendants...). Ces projets sont mis en œuvre par une large gamme de partenaires publics (ministères sectoriels, établissements des eaux), internationaux (Nations Unies, ONG internationales) mais également locaux (OSC libanaises), dans un objectif de localisation de l'aide. Pour une action efficace et flexible, les projets financés par Minka sont éligibles à des procédures allégées pour obtenir des résultats plus rapidement sur le terrain.

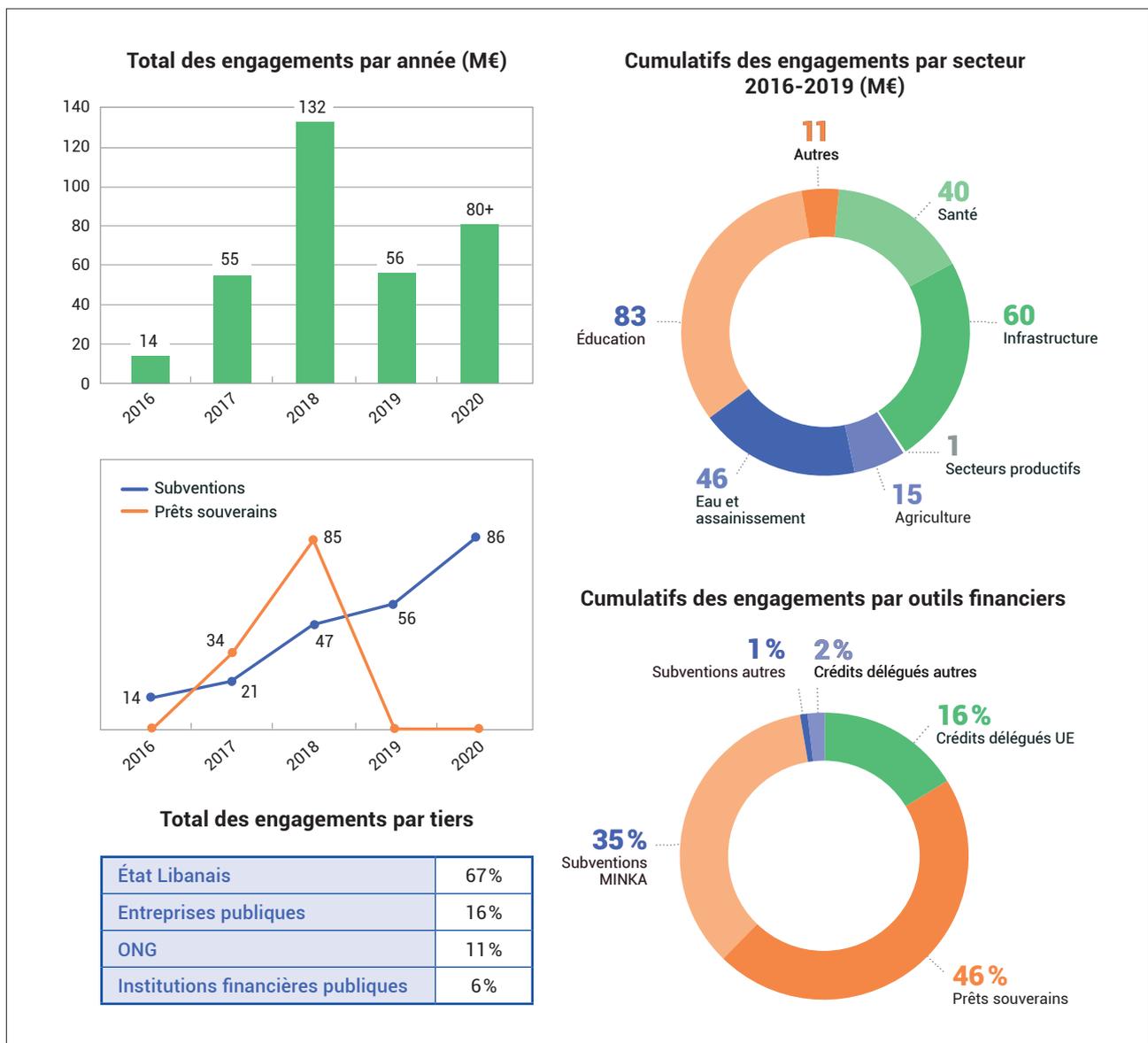
L'AFD a su mobiliser des volumes conséquents avec plus de 70 M€ de fonds délégués par d'autres bailleurs (Union européenne et coopération danoise). Elle a su diversifier ses contreparties et développer une relation de confiance avec les organisations de la société civile. La **localisation de l'aide** est devenue une méthode de travail prioritaire permettant de renforcer la capacité d'acteurs locaux à fournir des services essentiels aux plus vulnérables, notamment quand l'État fait défaut<sup>17</sup>.

Ce lien étroit avec les ONG locales a permis au Groupe de mettre en œuvre des projets sur l'ensemble du territoire libanais et notamment dans les régions les plus marginalisées (voir Graphique 4. Cartographie des Projets).

### Renforcer les acteurs locaux en première ligne face aux crises : zoom sur le projet Shabake

Expertise France et l'AFD contribuent conjointement à la mise en œuvre des engagements pris par la France en matière de localisation de l'aide : cofinancé par la coopération danoise, le projet Shabake renforce les capacités institutionnelles des organisations de la société civile libanaise afin qu'elles puissent intervenir localement et efficacement en prévention et en réponse aux crises. Ce projet capitalise sur le succès de collaborations entre OSC libanaises (AMEL, Arcenciel, Semeurs d'avenir, Alpha...) et internationales (International Alert, Samusocial International, Médecins du Monde...).

**Graphique 3 : Bilan quantitatif de l'AFD au Liban sur l'exercice stratégique précédent**



<sup>17</sup> Engagement fort des pays donateurs, notamment la France, au Sommet Humanitaire Mondial de 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.

## Bilan qualitatif de l'action de l'AFD au Liban

Au fil des années, l'Agence a su devenir un partenaire reconnu tant auprès des acteurs institutionnels, des bailleurs de fonds que de la société civile. La relation historique forte entre la France et le Liban a permis l'ancrage institutionnel de l'Agence dans le paysage libanais. Néanmoins, elle reste peu connue du grand public.

L'AFD s'est efforcée de promouvoir un agenda de réformes structurelles et de travailler au plus proche des acteurs institutionnels et des ministères techniques. C'est par exemple le cas dans le domaine de l'eau/assainissement ou de la commande publique, où l'AFD pilote l'agenda de la réforme.

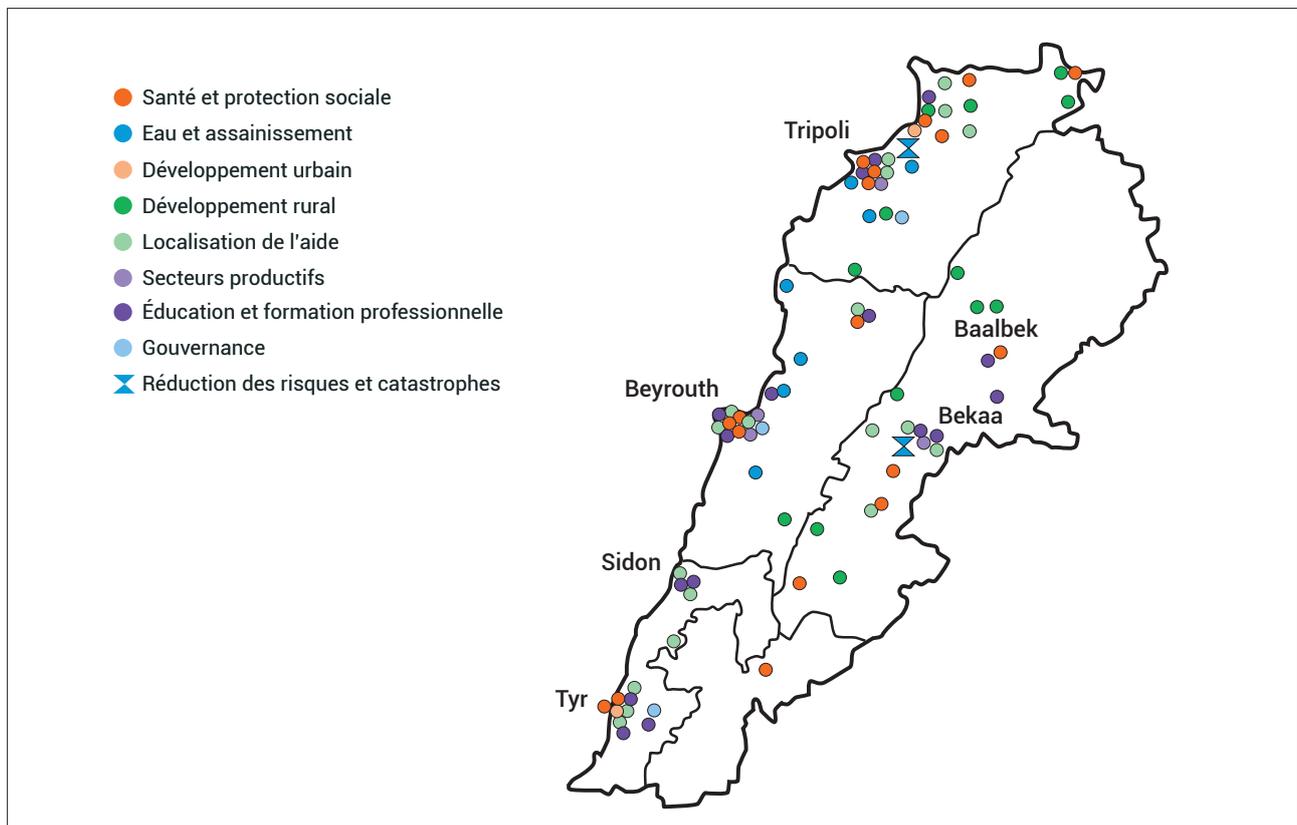
Avec ses différentes contreparties sur le terrain, l'AFD a su s'appuyer sur son expertise technique, ses synergies avec EF et Proparco, et sa bonne compréhension des enjeux et des réalités du Liban pour construire des relations partenariales solides et de qualité.

Dans le contexte des fragilités du système libanais, l'AFD s'est efforcée de développer un mode de fonctionnement « agile » capable de s'adapter aux changements de contexte et d'interlocuteurs. Ainsi, la mobilisation accrue de subventions et les partenariats avec des acteurs non étatiques depuis 2017 ont permis à l'Agence de diversifier les opérateurs de mise en œuvre et de pallier aux services publics défaillants. Dans le domaine de la santé, le projet de l'hôpital Rafic Hariri avec le CICR est emblématique de cette démarche.

## 1.3.3 Mandat de l'AFD

Le Groupe s'appuie sur ses trois entités pour intervenir au Liban : l'AFD, Proparco pour le financement des entreprises et établissements financiers privés et Expertise France pour la coopération technique et la mobilisation d'expertise publique française. Le Groupe intervient au Liban pour contribuer à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et ceux de l'Accord de Paris sur le climat, dans le cadre des priorités définies par le Comité Interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et par le plan d'orientation stratégique 2018-2022 du groupe AFD, en particulier ses deux engagements structurants : le 100 % Lien social et le 100 % Accord de Paris. La stratégie du groupe au Liban s'inscrit également dans les trois priorités stratégiques définies au niveau de la direction régionale Proche et Moyen-Orient : 1) le renforcement du lien social, 2) la gestion durable et inclusive des espaces et ressources partagés et 3) le soutien à une trajectoire de croissance économique plus équitable et durable.

Carte 1 : Cartographie des projets en cours





# 2.

**PRIORITÉS  
DU GROUPE AFD  
POUR 2021-2025**

La récurrence des crises et le risque de choc systémique qui caractérisent le Liban nécessitent d'adopter une stratégie intégrant les enjeux d'urgence à court terme tout en préparant l'avenir. La finalité du groupe AFD pour 2021-2025 au Liban sera donc duale : aider le pays à faire face aux chocs et poser les bases d'un État au service des populations.

Le groupe AFD ciblera notamment :

- les populations les plus vulnérables du Liban, qu'elles soient libanaises ou réfugiées. Une attention particulière sera portée aux femmes, aux jeunes et aux travailleurs migrants (cf. encart ci-dessous) ;
- les acteurs qui sont porteurs de changement et capables de faire émerger le Liban de demain.

Les interventions du groupe AFD s'articuleront autour de cinq objectifs stratégiques qui coïncident avec cinq secteurs d'activité :

- améliorer l'accès équitable à l'**éducation** et à la **formation professionnelle** de qualité, ainsi qu'à l'emploi ;
- favoriser un accès équitable aux soins de **santé** de qualité et à la prise en charge des troubles psychosociaux ;

- développer l'accès aux services de qualité d'**eau et d'assainissement** et améliorer leurs mécanismes de gouvernance ;
- renforcer la résilience des populations et accompagner la revitalisation économique en privilégiant un **développement territorial inclusif** ;
- soutenir les **réformes de bonne gouvernance économique et financière**.

L'atteinte de ces objectifs stratégiques sera guidée par trois priorités transversales à l'ensemble des secteurs d'intervention de l'AFD : (i) préserver les acquis de développement ; (ii) renforcer le lien social ; (iii) soutenir l'émergence d'acteurs publics et non étatiques au service du développement (cf. schéma logique en annexe). Ces priorités se traduiront par des opérations mobilisant des modes opératoires flexibles et incluant des réalisations rapides sur le terrain.

Enfin, l'action de l'AFD déclinera les priorités stratégiques de la France. Elle sera complémentaire en particulier des actions du Centre de crise et de soutien, du Service de Coopération et d'Action Culturelle et du Service Économique Régional de l'Ambassade.

## 2.1. PRIORITÉS STRATÉGIQUES

### Les populations vulnérables prioritaires pour l'AFD au Liban

Dans toutes ses actions, l'AFD ciblera en priorité les populations les plus vulnérables du Liban, qu'elles soient libanaises ou réfugiées. Une attention particulière sera portée aux femmes et aux questions de genre, qui seront systématiquement intégrées dans la conception des projets financés. Les jeunes seront également ciblés en priorité, ainsi que les travailleurs migrants, exclus des dispositifs de droit commun, en tant que de possible. Enfin, l'AFD ciblera les populations résidant dans les zones périphériques.

Le soutien au Liban pour l'accueil des réfugiés syriens continuera à constituer une priorité tant que les conditions ne seront pas réunies pour que ces derniers rentrent dans leur pays de manière volontaire, digne et sûre, à la faveur de la protection de leurs droits.

### 2.1.1 Objectifs stratégiques

Dans le cadre de sa stratégie 2021-25, le groupe AFD se fixe cinq objectifs stratégiques. Ces objectifs, qui coïncident avec cinq secteurs d'activité, ont été choisis en croisant les besoins du Liban d'un côté, la valeur ajoutée (connaissance des secteurs et des acteurs, leçons apprises de nos projets passés) de l'AFD et le positionnement des autres bailleurs, de l'autre. Ces objectifs sont présentés ci-dessous, sans ordre de hiérarchie.

#### Améliorer l'accès équitable à l'éducation et à la formation professionnelle de qualité, ainsi qu'à l'emploi

ODD ciblées :



Le Groupe poursuivra son action historique dans ce secteur pour soutenir l'éducation et la formation professionnelle des populations vulnérables, afin de contribuer à l'autonomisation de la jeunesse, pour lui offrir des perspectives au Liban, en attachant une attention particulière à la question de la francophonie. À court terme, l'action visera à maintenir l'accès à l'éducation (publique comme privée) et à la formation, en gardant comme priorité l'insertion sur le marché de l'emploi, fortement dégradé par les multiples crises. Le Groupe accompagnera des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises pour maintenir l'emploi.

À moyen et long terme, si les conditions le permettent, l'AFD accompagnera l'État libanais dans l'amélioration de la qualité des enseignements et formations, la structuration de filières professionnelles et l'adoption d'une gouvernance plus efficiente qui permette de former les talents du développement de l'économie libanaise post-crise. L'action de l'AFD sera étroitement coordonnée avec celle de l'Ambassade et s'inscrira dans le futur « Plan Liban Éducation ».

### Favoriser un accès équitable aux soins de santé de qualité et à la prise en charge des troubles psychosociaux



Le groupe AFD mènera une action résolue au profit de la consolidation des systèmes de santé publique libanais, en assurant le soutien aux institutions et aux politiques publiques, et en renforçant l'accès équitable à des soins de qualité, avec une attention particulière portée à la santé mentale. L'AFD appuiera les centres de soins primaires et les hôpitaux. Sur le court terme, l'objectif sera la prise en charge financière des patients vulnérables et le subventionnement des services de santé afin d'apporter une réponse aux besoins urgents des populations. L'intégration d'activités à impact structurel sur les politiques de santé publique sera systématisée au sein des projets afin de renforcer la pérennité du système. Par exemple, l'AFD appuiera le développement d'une offre de soins standards ayant vocation à être déployés dans l'ensemble du pays par le ministère de la Santé publique (MSP), ainsi que l'institutionnalisation du programme national de santé mentale.

Même si le MSP ne bénéficie pas directement des financements, il sera étroitement associé à l'élaboration et au suivi des projets. L'AFD participera activement au dialogue sectoriel. Enfin, l'AFD soutiendra la mobilisation des experts des agences françaises de santé pour le renforcement du système de santé libanais, dans le cadre du Protocole de Coopération établi entre les ministères de la Santé des deux pays.

### Développer l'accès aux services de qualité d'eau et d'assainissement et améliorer leurs mécanismes de gouvernance



Le Groupe soutiendra l'accès aux services et la bonne gouvernance du secteur eau et assainissement pour :

- sur le court terme, maintenir la qualité du service dans les zones desservies, en renforçant la performance des établissements des eaux, et étendre l'accès dans le reste

du pays. L'AFD jouera un rôle central dans l'amélioration de la coordination sectorielle ;

- sur le moyen et le long terme, améliorer la gouvernance (juridique, financière et administrative) du secteur, améliorer la performance des services et des opérateurs (avec en particulier le renforcement de capacités des établissements des eaux), et améliorer l'accès équitable aux services dans le reste du pays (zones les moins desservies et accueillant des populations vulnérables). Une attention particulière sera apportée à la protection et la résilience de la ressource.

Les interventions dans ce domaine s'inscriront dans le respect de l'engagement 100 % Accord de Paris pour soutenir une trajectoire de développement bas-carbone et résilient au changement climatique.

### Renforcer la résilience des populations et accompagner la revitalisation économique (y compris en matière de sécurité alimentaire) en privilégiant un développement territorial inclusif



En milieu rural, l'action du Groupe visera le développement des territoires et le soutien à l'agriculture durable pour créer des emplois et assurer la sécurité alimentaire du pays – priorité identifiée par le Président de la République. L'AFD financera des actions de court terme de maintien de l'emploi et de la production locale, ainsi que des projets de résilience sociale en faveur des populations les plus vulnérables (de type filets sociaux). Ces actions s'articuleront avec des visées de moyen et de long terme en faveur de l'aménagement du territoire (y compris accès aux services de base) et de gestion des ressources naturelles (y compris la gestion des risques de catastrophes).

En milieu urbain, le Groupe favorisera la revitalisation économique et la cohésion sociale, notamment au travers d'approches quartiers à « double dividende », associant construction d'infrastructures (logement, accès aux services, espaces publics/partagés) et renforcement du lien social. Il renforcera la place des habitants dans la gouvernance et les choix d'investissement.

L'AFD renforcera l'échelon local tout en évitant le risque de décentralisation négative (accaparement des ressources par les élites locales, etc.) au travers d'actions de formation des agents des collectivités locales, de soutien à la coopération décentralisée et d'initiatives renforçant le lien gouvernants/gouvernés, en complément des autres actions menées par la France.

## Soutenir des réformes de bonne gouvernance économique et financière



ODD ciblés :

Le Groupe accompagnera le Liban dans l'évolution de ses modes de gouvernance avec, dans un premier temps, un ciblage sur les réformes économiques et financières, en étroite coordination avec l'équipe France. Le groupe AFD accompagnera certaines réformes essentielles comme la réforme de la commande publique, la transparence budgétaire et la réforme de la fonction publique. Dans un second temps, si le contexte et les moyens humains l'autorisent, il étudiera la possibilité d'étendre son champ d'intervention à d'autres secteurs connexes comme la justice. Les actions financées viseront à :

- consolider les bases d'une gestion durable et adéquate des ressources publiques et améliorer le contexte institutionnel, afin que le secteur public offre les services attendus par les populations ;
- accompagner le secteur public dans ses efforts de modernisation, renforcer son rôle de régulateur sur les différents secteurs de l'économie et rendre les marchés plus efficaces.

Afin de maximiser l'impact de ses interventions, le Groupe veillera à (i) se concentrer sur un nombre limité de réformes bien ciblées, de leur conception à leur mise en œuvre effective ; (ii) se positionner en étant soucieux des capacités des contreparties libanaises et dans l'optique de les renforcer ; (iii) mobiliser dès que possible l'expertise française ; et (iv) bâtir des coalitions d'acteurs avec les autres bailleurs et les autres acteurs concernés.

L'AFD œuvrera également au soutien d'acteurs de la société civile indépendants, vecteurs de redevabilité et de transparence des pouvoirs publics, tels que les médias.

Par ailleurs, le groupe AFD appuiera la réflexion sur la réforme et la reconstruction du port de Beyrouth.

### L'explosion du port de Beyrouth, une réponse en synergie AFD/Expertise France

Suite à l'explosion du port de Beyrouth, le groupe AFD a mobilisé des expertises sur les sujets de digitalisation, gouvernance et sécurité portuaire, douanes et commande publique. Les recommandations formulées permettent d'articuler des actions de court terme avec une réflexion de plus long terme. Le groupe AFD continuera à appuyer le Port de Beyrouth dans son objectif de reconstruction, dans le cadre de la coordination assurée par la Banque mondiale.

### Le positionnement particulier d'Expertise France sur les sujets sécurité-développement

Expertise France interviendra sur le renforcement de capacités des forces de défense et de sécurité, en appui à des activités de renforcement des compétences dans le domaine de la gouvernance et de la sécurité portuaire, le partage des connaissances du domaine maritime et la lutte contre les trafics illicites, ainsi qu'à travers un engagement pour la promotion d'une approche stratégique maritime nationale inter-administrations sur le modèle français de l'action de l'État en mer.

## 2.1.2 Trois priorités transversales

Afin d'atteindre ces objectifs stratégiques, le Groupe veillera à respecter et mettre en œuvre trois priorités transversales à l'ensemble de ses secteurs d'intervention : 1) préserver les acquis de développement ; 2) renforcer le lien social et ; 3) soutenir l'émergence d'acteurs publics et non étatiques au service du développement.

Par ailleurs, dans le respect des engagements portés dans son Plan d'orientation stratégique 2018-2022, le Groupe s'assurera que chaque financement est compatible avec une trajectoire de développement bas carbone et résilient, en lien avec son engagement 100 % Accord de Paris sur le climat. Enfin, l'ensemble des actions financées par l'instrument Minka s'inscrira dans l'engagement de l'AFD de lutte contre les vulnérabilités et de consolidation de la paix.

### Préserver les acquis de développement

La première priorité transversale de l'AFD sera de préserver les acquis de développement du pays afin d'atténuer la contagion entre les multiples crises. Cette priorité de court terme se traduira par le financement d'opérations visant à empêcher la dégradation du capital physique et naturel (infrastructures urbaines, eau/assainissement, écoles ou encore centres de santé), à l'heure où les moyens nécessaires à leur entretien et leur rénovation manquent. La seconde déclinaison de cette priorité sera la préservation du capital humain au travers de projets visant à maintenir la qualité et l'accès équitable à l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion sur le marché de l'emploi, ou encore l'accès aux services de santé. Ces projets de résilience s'inscriront dans le cadre du nexus humanitaire-développement-paix et privilégieront les canaux non étatiques. Bien que ciblant des réponses de court terme, l'AFD veillera à la soutenabilité (notamment environnementale) des actions financées.

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

## Renforcer le lien social

Les tensions, déjà élevées entre communautés libanaises ainsi qu'entre hôtes et réfugiés, sont exacerbées par la dégradation des conditions socio-économiques. Le renforcement du lien social apparaît comme une priorité absolue afin d'atténuer les tensions. Cette priorité s'appliquera de manière transversale à chacun de ces cinq objectifs stratégiques, notamment sur les objectifs relatifs à l'accès aux services essentiels (éducation et emploi, santé, eau et assainissement). Ainsi, l'AFD appuiera des initiatives visant à atténuer les principaux facteurs de tension (accès équilibré et sans discriminations aux services essentiels et à l'emploi).

Dans cette optique, et dans la droite ligne de l'engagement 100 % Lien social du Groupe, l'AFD soutiendra des démarches visant à diminuer les inégalités, en particulier celles entre les femmes et les hommes qui feront l'objet d'une attention renforcée, d'une prise en compte systématique dans les projets, ainsi que l'objet de financements dédiés. Elle soutiendra des démarches de développement territorial intégré en ciblant les territoires les plus marginalisés et en veillant à prévenir une décentralisation négative des services qui serait motivée par une logique communautaire ou politique. Enfin, l'AFD cherchera à renforcer des démarches inclusives, à créer des espaces de vivre ensemble (espaces publics, etc.) là où ils font défaut, tant au cœur des zones urbaines que dans les institutions, services ou organisations partenaires.

### Projet dédié à l'égalité femmes-hommes

Le projet EU4WE, mis en œuvre par Expertise France, est financé par l'UE pour un montant de 2,4 M€. Il vise l'autonomisation économique des femmes entrepreneurs, l'appui aux professionnels de la justice pour une meilleure organisation de l'aide juridique aux victimes de violences domestiques et une assistance technique aux mécanismes nationaux pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

*Transitions ciblées : démographique et sociale, politique et citoyenne*

### Soutenir l'émergence d'acteurs publics et non étatiques au service du développement

Le Liban doit réinventer son modèle développemental. La contribution à cette priorité de long terme sera au centre de la stratégie du groupe AFD et servira de cap, même en temps de crise.

L'appui à des réformes structurelles dans le domaine de la gouvernance économique et financière ainsi que dans

des secteurs sur lesquels l'AFD a un rôle de leader au sein de la communauté internationale (tel que l'eau et l'assainissement) aura pour but d'appuyer la définition et la mise en œuvre de politiques publiques inclusives et de renforcer la redevabilité des acteurs publics. Quand c'est possible, l'AFD appuiera également le renforcement de l'administration et des institutions publiques afin de permettre à l'État et aux collectivités publiques de continuer à fonctionner et d'assurer pleinement leurs fonctions en matière de fourniture de services publics aux citoyens. Lorsqu'elle soutiendra des acteurs non étatiques, elle veillera à ce que ses actions n'encouragent pas ces derniers à se substituer à l'État et ne contribuent pas à affaiblir encore plus les pouvoirs publics.

Cette priorité transversale se traduira enfin par des financements pour soutenir une économie productive et le rééquilibrage du modèle économique libanais, aujourd'hui insoutenable à tout point de vue (y compris environnemental) et fortement inégalitaire (en particulier dans son exclusion des femmes). Ainsi, le Groupe financera et renforcera des acteurs publics et privés œuvrant au développement d'un secteur productif inclusif et durable. Dans cette perspective, l'AFD appuiera des dialogues stratégiques et citoyens pour amener les décideurs et la société civile à penser l'avenir et les grandes transitions vitales pour le pays. Le Groupe poursuivra cet engagement en « Équipe France » et en mutualisant les enceintes de dialogue avec les autorités libanaises et les autres partenaires techniques et financiers.

### Améliorer la transparence et renforcer la bonne gouvernance : le projet ACT

Expertise France intervient au Liban à travers plusieurs projets sur la gouvernance économique et financière. Le projet *Anti-Corruption & Transparency*, financé par l'UE, vise à renforcer la redevabilité et améliorer la transparence des administrations publiques libanaises. Ce projet s'inscrit dans le cadre des réformes réclamées par la population et demandées par la communauté internationale.

ACT appuie le cadre légal national en matière de lutte contre la corruption en soutenant notamment l'application de la loi sur le droit d'accès à l'information ou encore en révisant le cadre juridique autour de la gestion des conflits d'intérêt.

Le projet apporte également une assistance technique conséquente aux corps de contrôle libanais (Inspection centrale et Cour des comptes) afin de moderniser leurs méthodes et outils de travail et permettre un meilleur contrôle de la bonne utilisation des fonds publics. Enfin, ACT conduit une campagne nationale de sensibilisation aux enjeux de la corruption en mobilisant une grande diversité d'acteurs (organisations de la société civile, universités, médias) et en favorisant une approche innovante, portée sur les solutions.

## Assistance technique et appui à la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement

Projet mis en œuvre par l'AFD sur délégation de financement de l'UE, le programme d'appui à la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement vise (i) à renforcer les acteurs libanais dans leurs fonctions d'opérateurs de service (à travers les Établissements Régionaux des Eaux) ou de tutelle (à travers le Ministère de l'Énergie et de l'Eau) et (ii) à améliorer le dialogue institutionnel et la coordination sectorielle. Ainsi, l'intervention de l'AFD permettra de (a) soutenir les capacités opérationnelles des acteurs sectoriels, (b) développer les outils de gestion du secteur et des services, (c) appuyer la réalisation des projets

d'infrastructure dans le cadre de CEDRE et de la stratégie nationale d'eau et d'assainissement et (d) restaurer la confiance des usagers notamment par la mise en place d'instances autonomes et transparentes tel que l'Observatoire du secteur de l'eau et de l'assainissement. Ce projet vise à favoriser le développement d'une offre de services durables pour la population libanaise dans un contexte où le pays fait face à une déliquescence de ses services de base et possède des ressources hydriques dont le potentiel reste cependant majoritairement inexploité.

*Transitions ciblées : économique et financière, écologique et territoriale, démographique et sociale, politique et citoyenne*

## 2.2. DIVERSIFIER LES PARTENARIATS STRATÉGIQUES

Depuis quelques années, l'AFD a développé sa capacité de résilience en **densifiant les partenariats du Groupe avec les acteurs non étatiques et les autres bailleurs**.

Afin de positionner le Groupe en tant que plateforme, la stratégie partenariale de l'AFD au Liban aura pour objectif la recherche d'effets de levier permettant d'atteindre les objectifs cités ci-dessus, l'opérationnalisation du nexus humanitaire-développement-paix et la recherche de délégations de fonds.

L'opérationnalisation du nexus, objectif capital de la stratégie partenariale de l'AFD dans les contextes de crise et post-crise, est au cœur de son partenariat avec divers acteurs humanitaires intervenant au Liban (CICR, acteurs onusiens, ONG), notamment sur financement Minka.

Le groupe AFD participera activement au système d'aide européen et inscrira son action dans le cadre de la programmation conjointe<sup>18</sup>, au travers de cofinancements et de délégations de fonds avec la Commission européenne, afin de combiner savoir-faire européen et expertise française, ainsi qu'en créant des synergies avec les agences

de développement des États membres. Le Groupe visera à développer des partenariats au sein de l'Equipe Europe, en poursuivant le rapprochement avec les bailleurs bilatéraux européens.

La Banque mondiale, du fait de son positionnement clef dans la relation aux pouvoirs publics, la BEI, investisseur conséquent dans le domaine des infrastructures, et la banque allemande de développement (KfW), sont les trois acteurs avec lesquels l'AFD maintiendra et densifiera son partenariat afin de rechercher des effets de levier en cofinancement, en cas de reprise de l'activité de prêt.

L'AFD s'appuiera autant que nécessaire sur les nombreux acteurs français (ONG, collectivités territoriales, centres de recherche, institutions publiques, etc.) intervenant au Liban et qui ont établi des relations fortes avec leurs contreparties libanaises. Pour cela, elle mobilisera l'ensemble des outils de financement en subventions, en particulier ceux spécifiquement dédiés aux ONG et collectivités locales françaises. Enfin, l'AFD étudiera la possibilité de concevoir des dispositifs de cofinancement de projets adaptés aux pratiques de la diaspora libanaise.

<sup>18</sup> À la date de rédaction de ce document, cet exercice n'a pas débuté du côté de l'UE.

## 2.3. PRODUCTION DE CONNAISSANCES

Le groupe AFD dédiera une partie de ses ressources à la production de connaissances permettant de contribuer à l'atteinte de ses objectifs, tant dans la conception d'opérations que dans la contribution à la réflexion sur des thèmes d'intérêt public. Trois principes guideront la recherche soutenue par l'AFD :

- Des analyses de contexte afin de concevoir des projets répondant aux besoins des populations. C'est l'objet du partenariat AFD-IFPO sur les études urbaines.

- Le financement de la recherche visera à accompagner les parties prenantes libanaises (y compris la diaspora) dans l'élaboration de politiques publiques au service du développement. Tel est, par exemple, l'objet du travail avec l'Institut Issam Fares sur la transition environnementale.

- Une veille analytique sur l'évolution de la situation nationale, permettant un suivi dynamique des risques et une prise de décision anticipée essentielle compte tenu de la volatilité du contexte d'intervention.

Enfin, le Groupe cherchera à capitaliser sur ses expériences pour améliorer ses pratiques et l'impact de ses actions.

# 3.

**PERSPECTIVES  
FINANCIÈRES ET MODALITÉS  
D'INTERVENTION**

Les trois principales modalités d'intervention de l'action du Groupe au Liban, à court terme, sont :

- l'activité en subvention (Fonds Minka, délégations de fonds principalement),
- l'appui au secteur privé (à travers Proparco),
- la mobilisation d'expertise technique (à travers Expertise France)

L'action du Groupe reposera principalement sur l'activité en subvention, notamment du Fonds Minka. La stratégie repose sur la préservation de l'enveloppe annuelle actuelle de celui-ci (de l'ordre de 40 M€ par an). Afin d'obtenir les impacts et effets de levier recherchés, les projets financés devront avoir une taille critique (8 M€ en moyenne). En parallèle, l'AFD continuera de mobiliser l'ensemble de ses outils en subvention (fonds d'étude, d'expertise, soutien aux ONG, à la coopération décentralisée, etc.).

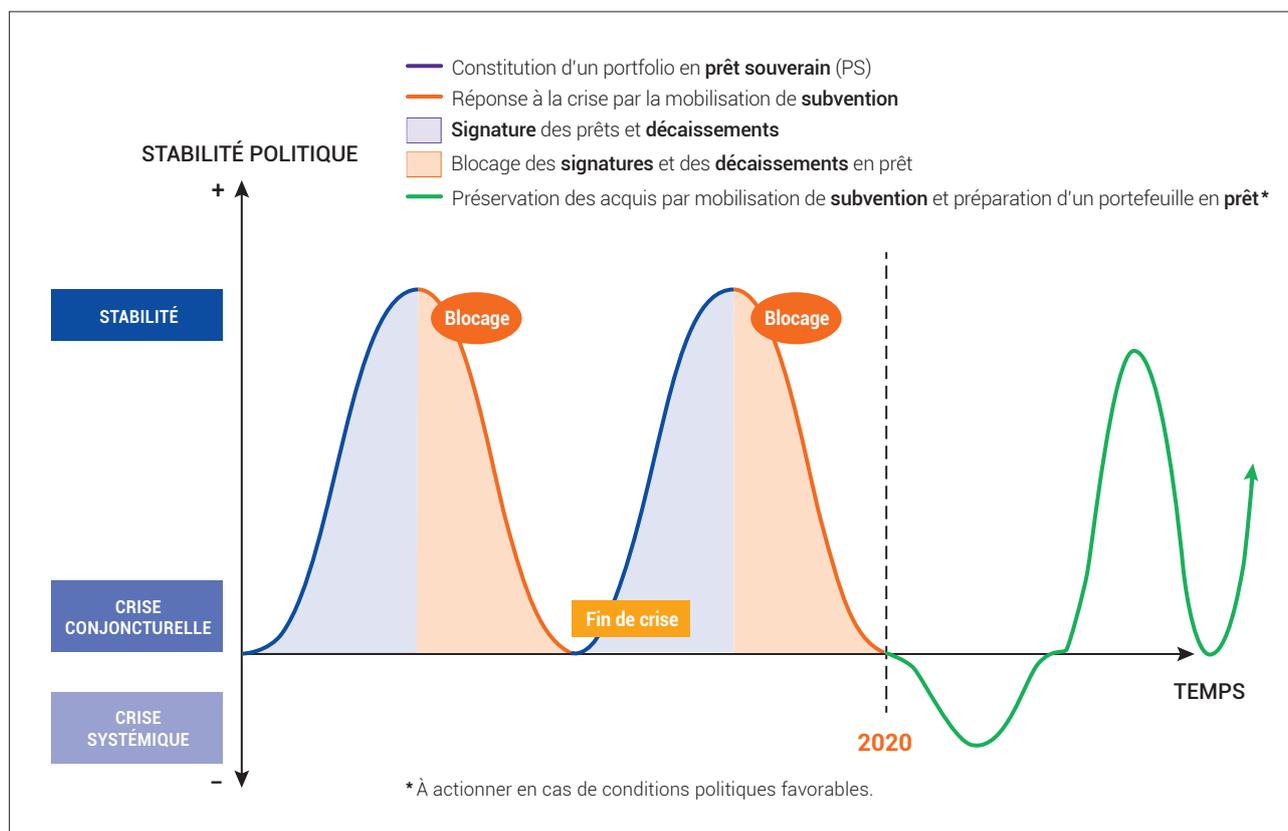
La reprise de l'activité en prêt de l'AFD est conditionnée au retour à la soutenabilité de la dette publique par la mise en œuvre des réformes appelées par la communauté internationale. La mise en place d'un programme FMI contribuerait également à permettre au Liban de retrouver sa solvabilité. L'AFD se préparera à cette reprise de l'activité souveraine en maintenant certaines études de préparation de projet pour accompagner les besoins d'infrastructures et d'investissements du pays.

En attendant l'amélioration de la situation économique nécessaire à la reprise d'une activité à l'échelle, Proparco mobilisera les ressources en subvention à sa disposition et auprès d'autres bailleurs.

### Apprendre à gérer le « stop and go » : une gamme d'instruments financiers variés et une stratégie adaptée au contexte

Le bilan de l'activité du Groupe au Liban et l'analyse de contexte effectués ci-dessus (cf. Partie I : Contexte) mènent au constat suivant : un acteur de développement au Liban doit savoir **alterner entre deux phases au caractère cyclique** : des périodes où la situation politique et/ou sécuritaire entraîne le blocage des opérations souveraines et d'autres où une amélioration du contexte permet de saisir les opportunités d'appui à la mise en œuvre de réformes (cf. **Graphique 4** ci-dessous).

**Graphique 4. Modélisation des défis du « stop and go » d'un pays en crise chronique**



Compte tenu de la volatilité de la situation qui prévaut au Liban, ce cadre stratégique fera l'objet d'une révision si l'évolution du contexte le justifie, en particulier en cas de conclusion d'un accord entre les autorités libanaises et le FMI, et au plus tard en 2023 (soit à mi-parcours), afin d'analyser le degré d'avancement dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques et les évolutions constatées en termes de contexte. Cet exercice permettra d'identifier si des inflexions sont nécessaires et produira, le cas échéant, des propositions d'ajustements. Enfin, cette revue devra permettre de faire un point d'étape sur les perspectives de financements souverains et du secteur privé, aujourd'hui marquées par l'incertitude et bloquées par l'absence de

réformes. Une note détaillant les éléments indiqués ci-dessus permettra ainsi de rééquilibrer, si nécessaire, les objectifs de court et long terme qui caractérisent la temporalité d'intervention de la stratégie.

Les indicateurs de suivi de la stratégie sont listés en annexe 2.

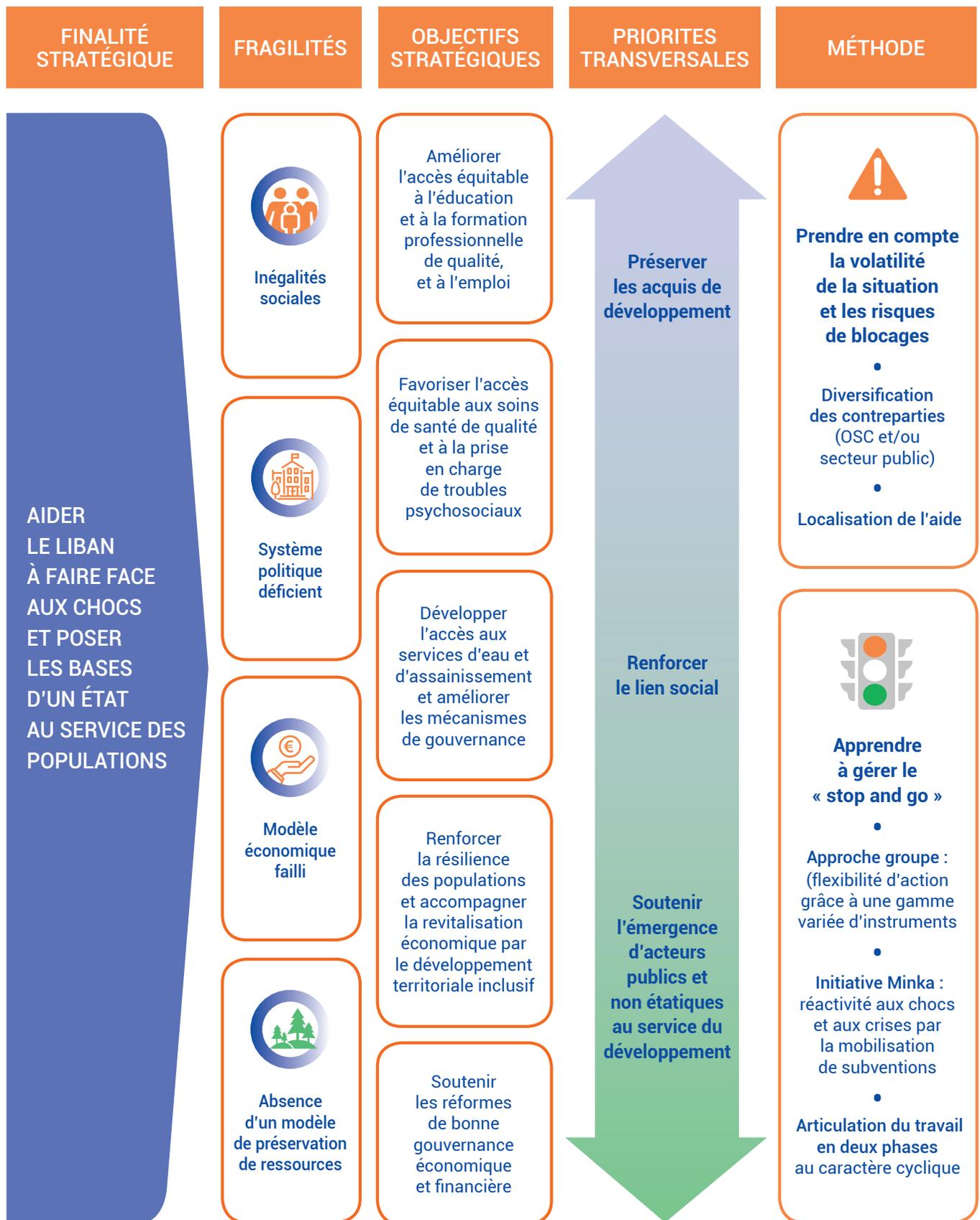
Le Groupe aura une politique volontariste de communication, étroitement articulée avec celle de l'Ambassade. La valorisation de l'action du groupe AFD contribuera à porter la voix d'une France dynamique et solidaire.

The background features several overlapping, thin blue circular lines of varying radii, creating a dynamic, abstract pattern. The lines are centered around the text.

# 4.

## ANNEXES

# ANNEXE 1. SCHÉMA LOGIQUE D'INTERVENTION DU GROUPE AFD AU LIBAN



■ Court-terme ■ Long-terme

# ANNEXE 2. INDICATEURS DE SUIVI DE LA STRATÉGIE LIBAN

## 1. Indicateurs transversaux

- Nombre d'institutions bénéficiant d'une action de renforcement de capacités (niveau ministériel / *infra* ministériel).
- Nombre d'organisations de la société civile bénéficiant d'une action de renforcement de capacités.
- Nombre de partenaires issus de la société civile, formels ou informels, impliqués dans le projet.

## 2. Accès équitable aux soins de qualité et à la prise en charge des risques psychosociaux

- Nombre de personnes dont l'accès aux soins a été amélioré.

## 3. Accès équitable à l'éducation et à la formation professionnelle de qualité

- Nombre de filles scolarisées au primaire et au collège.
- Nombre de garçons scolarisés au primaire et au collège.
- Nombre de bénéficiaires de formations professionnelles et techniques.

## 4. Accès aux services d'eau et d'assainissement et bonne gouvernance

- Capacité de production d'eau potable financée.
- Nombre de personnes bénéficiant d'un service élémentaire d'alimentation en eau potable.
- Nombre de personnes bénéficiant d'un service élémentaire d'assainissement.

## 5. Développement territorial

- Nombre d'institutions locales de gestion du territoire ayant bénéficié d'un appui.
- Nombre de structures intervenant dans le secteur urbain ayant bénéficié d'un renforcement de capacités.

# LISTE DES SIGLES

**3RF** : *Reform, Recovery and Reconstruction Framework*

**BCAH** : Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires

**CEDRE** : Conférence économique pour le développement du Liban par les réformes et avec les entreprises

**CICR** : Comité international de la Croix rouge

**EF** : Expertise France

**ESCWA** : Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale

**EUR** : Euros

**HCR** : Haut-Commissariat pour les Réfugiés

**OCHA** : Bureau de la coordination des affaires humanitaires

**ODD** : Objectif de développement durable

**ONG** : Organisation non gouvernementale

**OSC** : Organisation de la société civile

**ONU** : Organisation des Nations Unies

**UE** : Union européenne

**UNRWA** : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

**USD** : Dollars

## Groupe AFD

Le groupe AFD contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. Composé de l'Agence française de développement (AFD), en charge du financement du secteur public et des ONG, de la recherche et de la formation sur le développement durable, de sa filiale Proparco, dédiée au financement du secteur privé, et bientôt d'Expertise France, agence de coopération technique, le Groupe finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.

<http://www.afd.fr>

## 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](http://www.afd.fr)

