

# ExPost

Synthèse

Évaluation  
de l'AFD

AVRIL  
2026  
N° 113

**Auteurs** Marie Lepelaideur, Blandine Faivre, Laura Denis,  
Martin Fleury, Joulnar Wakim, Antoine Allam,  
Hala Abou-Farhat (Pluricité Groupe et Red Mangrove  
Development Advisors)



## Évaluation de 25 ans d'intervention de l'AFD au Liban

**Coordinateurs**

Léa Macias, Charlotte Durand (AFD) et  
Narimane Nehmeh (agence AFD au Liban)

**Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

**Photo de couverture**

Des élèves, libanais et syriens, bénéficient de soutien scolaire dans une école publique de la banlieue Sud de Beyrouth. Après des années perturbées par des interruptions fréquentes de scolarisation, ces cours ont contribué à combler une partie des lacunes accumulées par les élèves, tout en leur offrant un soutien psychosocial essentiel.

Projet : Nataf3al - Soutien au système éducatif public libanais (interagir en arabe)

© Paul Assaker/AFD

# Sommaire

<b>Éditorial</b>	<b>p. 4</b>	<b>4</b>	
<b>1</b>		<b>Conclusion</b>	<b>p.24</b>
<b>Introduction</b>	<b>p. 6</b>	<b>Liste des</b>	
<b>2</b>		<b>acronymes</b>	<b>p. 30</b>
<b>Le contexte</b>	<b>p. 8</b>		
2.1 L'AFD face à une succession de crises politique, économique ou sécuritaire	p. 8		
2.2 Une mobilisation intense de l'AFD sur la période, avec 1,75 milliard d'euros d'engagement bruts dans différents secteurs	p. 10		
<b>3</b>			
<b>Enseignements de l'évaluation</b>	<b>p. 12</b>		
3.1 [PERTINENCE] Dans quelle mesure le positionnement de l'AFD a-t-il été pertinent et a su évoluer pour répondre à ces évolutions de contexte ?	p. 12		
3.2 [COHÉRENCE et VALEUR-AJOUTÉE] Les actions de l'AFD ont-elles été cohérentes ? Quelle est la valeur-ajoutée de l'AFD et comment est-elle perçue par les bénéficiaires et contreparties ?	p. 16		
3.3 [EFFICACITE et DURABILITÉ] Les interventions de l'AFD ont-elles été efficaces et durables, notamment dans les trois secteurs principaux ciblés dans l'évaluation ?	p. 19		

# Éditorial

Par Jean-Bertrand Mothes, Directeur de l'agence AFD de Beyrouth

## 25 ans d'engagement de l'AFD au Liban

Depuis plus d'un quart de siècle, l'Agence française de développement (AFD) accompagne le Liban avec une conviction : être un partenaire de long terme, capable de rester aux côtés du pays même, et surtout, dans les moments de crise, tout en préparant l'avenir.

Depuis l'ouverture de son agence à Beyrouth en 1999, l'AFD a inscrit son action dans la durée, au service du développement économique, social et environnemental du Liban. Cette évaluation rétrospective, couvrant 25 ans d'intervention avec près de 1,2 milliard d'euros<sup>[1]</sup> mobilisés, illustre la constance de l'engagement de la France, la solidité des partenariats noués et la capacité de l'AFD à adapter ses modalités d'action.

En complémentarité avec les autres acteurs de l'Équipe France, l'AFD a contribué à la politique d'investissement solidaire de la France au Liban, articulant urgence, relèvement et développement structurant. Son action est restée alignée sur les besoins locaux et les priorités nationales, en ciblant des secteurs clés – eau, santé, éducation et tissu productif – et en contribuant à combler des besoins structurels et à améliorer durablement l'accès aux services essentiels.

## Un acteur adaptatif dans un contexte libanais complexe et mouvant

Depuis 1999, le Liban a connu de multiples crises politiques, économiques et sécuritaires, aggravées par les effets des conflits régionaux, la guerre en Syrie, l'effondrement économique de 2019, l'explosion du

port de Beyrouth en 2020 et le conflit de 2024 avec Israël. Ces chocs ont fragilisé les institutions, affaibli les services publics et accentué les vulnérabilités sociales et économiques.

Face à cette instabilité, l'AFD a su adapter ses modes opératoires : ajustement des financements, réallocation rapide de fonds, intégration de nouvelles composantes dans des projets en cours, appui renforcé aux acteurs locaux. Depuis 2017, l'instrument Minka a constitué un outil central pour répondre aux vulnérabilités tout en inscrivant l'action dans une perspective de développement durable et de cohésion sociale. Plus de 250 millions d'euros ont ainsi été investis au Liban *via* Minka, pour renforcer la résilience des populations, améliorer les conditions de vie et favoriser la cohésion sociale.

À partir de 2020, l'agence a fait évoluer son approche vers un positionnement capable de répondre à des besoins immédiats tout en maintenant le cap du long terme. Cette flexibilité s'est traduite par des adaptations rapides, par exemple avec la mise en place de projets en réponse à l'explosion du port de Beyrouth, ou encore une réponse aux besoins liés aux déplacements massifs en 2024, tout en poursuivant les investissements dans des infrastructures et programmes à visée durable.

## Des résultats tangibles obtenus malgré les contraintes structurelles et les défis institutionnels

L'évaluation souligne que nombre de projets ont atteint leurs objectifs : infrastructures construites ou réhabilitées, renforcement des capacités institutionnelles, actions de formation et assistance technique, appui aux politiques publiques et crédits à l'économie. Les interventions à visée institutionnelle sont particulièrement reconnues comme un marqueur fort de l'AFD au Liban.

[1] La présente évaluation a été réalisée en 2024 et le bilan chiffré porte sur les engagements financiers de l'AFD entre 1999-2023

Cependant, l'action de l'agence a été confrontée aux contraintes politiques, administratives et sécuritaires propres au contexte libanais. Ces difficultés ont pu entraîner des retards, des annulations de projet ou des infrastructures financées insuffisamment exploitées, réduisant l'impact et la durabilité des opérations. La préservation des acquis du développement reste ainsi un défi constant.

### **Consolider les acquis et préparer l'avenir**

Cette évaluation confirme la pertinence du positionnement aligné avec les priorités nationales et ancré dans les besoins locaux, combinant flexibilité opérationnelle, proximité avec les partenaires et capacité à relier réponses de court terme et objectifs de développement. Dans le cadre de la politique menée par la France et aux côtés des autres membres de l'Équipe France, l'AFD réaffirme sa volonté de rester présente avant, pendant et après les crises, pour soutenir des trajectoires de développement durables en veillant à préserver les acquis obtenus.

# 1. INTRODUCTION

## Une évaluation rétrospective sur 25 ans, pour alimenter la feuille de route de l'AFD à venir

L'AFD a souhaité engager une démarche d'évaluation portant sur 25 ans d'intervention au Liban depuis l'ouverture de l'agence à Beyrouth en 1999. Cette étude avait une visée à la fois rétrospective et prospective :

- Alors que la stratégie Liban 2021-2025 prend fin et que l'agence doit écrire sa nouvelle logique d'intervention pour les années à venir,
- Dans un contexte de renouvellement des équipes côté Ambassade et AFD,
- Dans l'espoir d'une sortie de crise institutionnelle susceptible de rouvrir un espace de dialogue de politiques publiques,
- Et alors que, depuis 2020, les interventions de l'AFD se font exclusivement sous forme de subventions, octroyées à des acteurs non-étatiques, l'agence s'interroge sur l'évolution de ses modalités d'action, notamment à travers un projet reprenant le financement des institutions publiques dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Cette évaluation réalisée en 2024 poursuivait ainsi un triple objectif :

- Dresser un bilan chiffré et analytique de l'activité de l'AFD depuis l'ouverture de l'agence de Beyrouth, afin de constituer une mémoire structurée de l'intervention de l'agence en lien avec l'évolution des contextes et des positionnements successifs de celle-ci,
- Porter un jugement analytique sur son intervention globale et par secteur de concentration (santé, eau, éducation).
- Tirer des enseignements pour nourrir la feuille de route du futur directeur sur les opérations de l'agence à compter de 2025.

Pour ce faire, l'évaluation s'est appuyée sur différents outils de collecte :

- La conduite d'une série d'entretiens de cadrage avec des acteurs et partenaires clé de l'AFD au Liban

- Une analyse documentaire complète intégrant la capitalisation de 22 évaluations de projet et à champ large (dont la précédente évaluation pays de 2011 et l'évaluation des projets en réponse à l'explosion du port de Beyrouth)
- Un bilan chiffré de l'activité de l'agence sur la période ciblée par l'évaluation
- La réalisation de 11 études de cas portant sur les secteurs de l'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé
- Un benchmark sur le positionnement de trois bailleurs internationaux au Liban
- Et une mission terrain au Liban, ayant permis d'interroger les principaux partenaires et contreparties locales afin de recueillir leurs perceptions et retours d'expérience quant à l'intervention de l'AFD sur les 25 dernières années.

L'évaluation a pu être menée de manière relativement satisfaisante. Au total, **82 entretiens ont été réalisés**, auprès d'une variété d'acteurs qui se sont montrés disponibles et investis : AFD siège et agence de Beyrouth sur la période, Équipe France dont le ministère des Affaires Étrangères et la Direction générale du Trésor, des contreparties nationales, des bénéficiaires publics et privés, des organisations internationales et des Organisations de la société civile (OSC) locales partenaires, des partenaires français et libanais, des bailleurs, et des acteurs de la recherche.

Certaines limites ont cependant été rencontrées, qu'il convient d'avoir en tête à la lecture du rapport :

- Même si de nombreux interlocuteurs ont été rencontrés sur différentes périodes, l'équipe dispose naturellement d'une information moins **dense sur la période la plus ancienne** (pré-2011, mais couverte par l'évaluation du Gret). Le rapport ne peut donc être considéré comme un recueil exhaustif de toutes les visions et perceptions sur les 25 années étudiées.
- Si l'évaluation a bien une portée transversale, l'équipe a travaillé plus spécifiquement sur 11 projets, sélectionnés par l'AFD, couvrant une diversité de modes opératoires sur les secteurs de l'eau et l'assainissement, la santé, et l'éducation, et a mené une capitalisation sur

19 évaluations de projet. Cela induit nécessairement un biais, avec une **couverture moindre des projets non inclus dans ces travaux spécifiques.**

- Tel que validé en phase de cadrage pour cette évaluation à champ large, l'équipe s'est concentrée sur des entretiens qualitatifs auprès des principales contreparties et partenaires des projets. Aucun entretien n'a été réalisé directement au niveau des bénéficiaires finaux (population ou réfugiés) compte tenu du périmètre très large de l'évaluation, même si plusieurs visites de terrain ont été réalisées (centre de santé primaire, hôpital Hariri, Institut Cortbawi).
- Le rapport dresse enfin un bilan de 25 années d'intervention de l'AFD, avec des positionnements, visions et perceptions parfois très variés sur l'action de l'AFD dans un contexte hautement sensible. L'équipe a tâché de distinguer systématiquement les éléments objectifs (positionnements, conception de projets, réalisations) des visions plus subjectives.

#### Schéma 1 – Principales parties prenantes interrogées

**82**  
entretiens



18 entretiens AFD (siège et agences, actuels et anciens), dont 4 directeurs de l'agence à Beyrouth

13 entretiens auprès de l'Équipe France : MEAE (siège et ambassade dont 3 ambassadeurs), DG Trésor (siège et service économique), Proparco, Expertise France

18 entretiens auprès de contreparties nationales (ministres et anciens ministres libanais, anciens et actuels représentants au CDR, directeurs au sein des ministères de l'Énergie et de l'eau, de la Santé et de l'Éducation)

10 entretiens auprès de partenaires : organisations internationales ou locales (AmeI, CICR, PUI, IECD)

8 entretiens auprès de partenaires ou bénéficiaires libanais (ESA, CNAM, Institut Cortbawi, Hôpital Hariri, EENL, Université libanaise)

4 entretiens auprès de bailleurs (Banque mondiale, DUE, KfW, UNHCR)

4 entretiens auprès de partenaires ou prestataires privés (Altai, Itar, Haute Autorité de Santé)

2 entretiens auprès d'instituts de recherche (IFPO, Issam Fares)

5 entretiens auprès d'experts locaux indépendants

## 2. LE CONTEXTE

### 2.1 L'AFD face à une succession de crises politiques, économiques ou sécuritaires

L'intervention de l'AFD au Liban s'inscrit dans le cadre d'une étroite coopération entre les deux pays, démarrée dès 1967 avec la signature des premiers protocoles financiers. En février 1998, alors que le classement du pays en PRI (Pays à revenu intermédiaire) de tranche supérieure selon la classification de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne lui permettait plus d'être éligible à l'aide liée, la France décide de poursuivre son appui en intégrant le Liban dans la Zone de solidarité prioritaire de l'aide au développement. C'est dans ce contexte qu'intervient l'ouverture de l'agence à Beyrouth en 1999.

Le cadre d'exercice de l'AFD sur la période étudiée a été largement soumis au contexte libanais : près de dix ans après la fin de la guerre civile, le pays tente de se reconstruire sur des fractures sociales et confessionnelles toujours présentes et est exposé à des conflits sous-régionaux (conséquences de la crise syrienne avec l'afflux massif de réfugiés depuis 2011, conflit post octobre 2023 avec Israël notamment).

Le pays a ainsi connu une alternance de crises et de périodes d'accalmie (schéma 2) avec lesquelles l'aide au développement a dû composer.

En particulier, le Liban (et l'intervention de l'AFD) a été marqué par deux crises majeures.

La **guerre en Syrie** a entraîné l'arrivée d'environ un million de réfugiés qui sont venus s'ajouter aux quelques 400 000 réfugiés palestiniens. Le Liban accueille aujourd'hui la plus importante population de réfugiés par habitant au monde (soit près de 30 %). La présence massive et durable de réfugiés syriens, qui se concentre dans les régions déjà défavorisées (nord et Bekaa principalement), a accentué la pression sur les services publics et sur l'accès aux emplois informels, aggravé les

inégalités sociales et territoriales, et généré de nombreuses tensions. Cette crise a également impacté fortement l'économie libanaise, avec un freinage brutal de la croissance depuis 2011 sous l'effet de la dégradation de la situation politique interne et de la crise des réfugiés (incidence budgétaire sur la santé, l'éducation et la protection sociale).

Le Liban traverse depuis **octobre 2019 une profonde crise économique, financière et politique**, initiée par une crise de liquidités qui a consommé le secteur bancaire et entraîné une dévaluation de la livre libanaise de plus de 90 %, et aggravée par la pandémie et l'explosion d'une partie du port de Beyrouth en août 2020. Le Liban est depuis 2022 classé par la Banque mondiale comme un pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure (PRITI).

*Nota : l'évaluation a été rédigée durant l'été 2024, avant l'intensification du conflit entre Israël et le Liban, non prise en compte dans le rapport.*

L'intervention de l'AFD a également été exposée, comme celle de tous les bailleurs, aux difficultés structurelles libanaises. Au-delà des grandes périodes de crises et d'accalmie ayant nécessité l'adaptation de ses instruments de financement, ces fragilités ont eu un impact direct sur la mise en œuvre opérationnelle des projets :

- Des difficultés de gouvernance majeures entraînant des périodes régulières de vacance politique ;
- L'absence d'une vision politique et sociale commune à la tête de l'État libanais, posant des défis très concrets pour les projets de développement dans tous les secteurs ;
- Une incapacité à engager des réformes, dans un paysage politique fragilisé et incertain<sup>[2]</sup> ;
- Des lourdeurs institutionnelles, et une faiblesse des maîtrises d'ouvrage publiques, malgré la force du capital humain ;
- Des projets enfin très impactés par la crise économique et financière de 2019 puis la pandémie et l'explosion du port de Beyrouth,

[2] Le Liban se situe au 149<sup>ème</sup> rang sur les 180 pays étudiés par l'indice de perception de la corruption (du moins au plus corrompu) réalisé par l'ONG allemande *Transparency International*



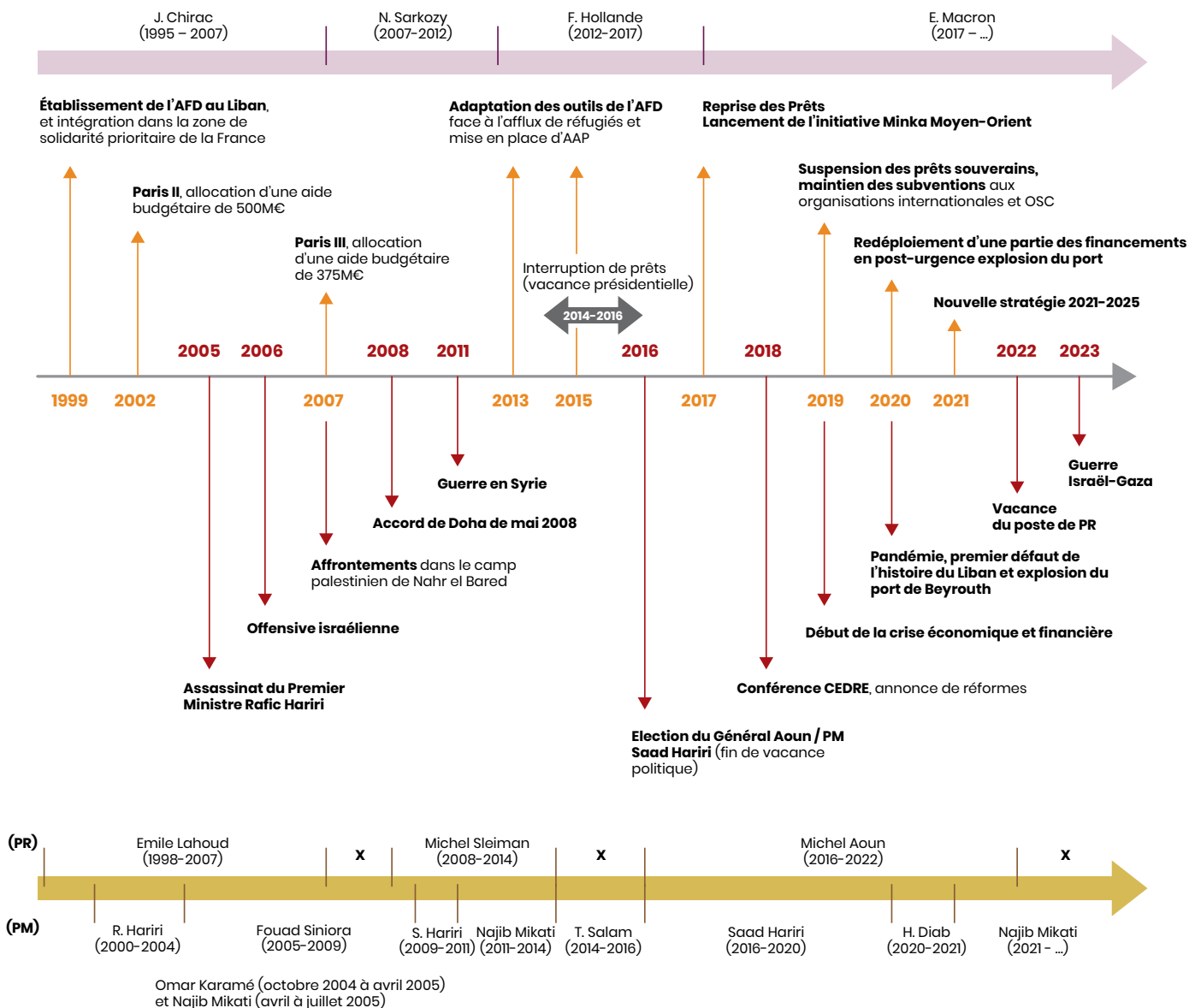
avec le départ de nombreuses ressources humaines qualifiées, un renchérissement des intrants et une dévaluation de la livre libanaise affectant tous les projets et affaiblissant l'ensemble de ses acteurs.

L'intervention de l'AFD au Liban s'est enfin inscrite dans la relation particulière que la France entretient avec ce pays, marquée par des attaches anciennes et fortes. La poursuite de liens après l'indépendance de 1943 est perceptible à travers le maintien de la francophonie (même si le français perd son caractère officiel en 1943,

le réseau d'écoles francophones au Liban est le plus important au monde), des échanges économiques, ou encore l'importante diaspora libanaise en France (plus de 200 000 ressortissants en 2023). Cette proximité s'est maintenue dans le temps, avec un haut niveau d'engagement des quatre présidents français successifs sur notre période d'étude.

» **L'AFD a dû tenir compte de ce contexte local (succession de crises), comme des orientations de la diplomatie française qui ont influé sur son portefeuille et sur son positionnement.**

Schéma 2 – Frise chronologique d'intervention de l'AFD au Liban depuis 25 ans



---

## 2.2 Une mobilisation intense de l'AFD sur la période, avec 1,75 milliard d'euros d'engagement bruts dans différents secteurs

---

Depuis son installation au Liban, l'AFD a mobilisé **1,75 milliards d'euros (Md€) d'engagements bruts répartis en 134 concours** (93 projets), dont **1,13 Md€ de versements** effectués à fin décembre 2023.

L'AFD a dû adapter ses financements au gré des évolutions du contexte libanais et des annonces politiques françaises (conférences internationales de 2002 et 2007<sup>[3]</sup>), comme le montrent les graphiques 1 et 2.

- L'intervention de l'agence a d'abord été marquée par une mobilisation initiale massive en **aide budgétaire** (prêts), sur commande politique, suite aux engagements importants annoncés par la France lors des conférences internationales Paris II et III de soutien au Liban, sous la présidence de Jacques Chirac.
- L'AFD a également mobilisé des **prêts souverains et non souverains** en « *stop and go* » (interruption et reprises régulières) jusqu'en 2019, avec de fortes interférences de la situation libanaise sur le lancement des prêts, et un haut niveau d'annulation : suspension des prêts sur la période de vacance présidentielle 2014-2016 puis arrêt de tout nouveau prêt à partir de 2020, alors que l'annonce des réformes lors d'une nouvelle conférence de soutien au Liban (CEDRE) tenue à Paris en 2018 n'a finalement pas été suivie d'effets<sup>[4]</sup>. **Le défaut de paiement souverain du Liban a enfin acté l'arrêt total des prêts et la mobilisation unique de subventions depuis cette date.**
- Le portefeuille de l'AFD est enfin marqué par la **hausse progressive des subventions**, avec i) des subventions initialement mobilisées en accompagnement

[3] Conférences internationales de soutien au Liban organisées par la France en 2002 et 2007, ayant débouché sur l'engagement de prêts en 2003 et 2007 pour le compte et au risque de l'État français.

[4] La conférence devait permettre de mobiliser 11 milliards de dollars auprès des bailleurs, conditionnés au lancement de réformes structurelles qui n'ont jamais vu le jour.

de prêts projet sur des tickets moyens limités (sur le programme 209<sup>[5]</sup>) ; ii) de premiers appels à projet en 2013-2015 suite à la guerre en Syrie ; puis iii) le lancement en 2017 de **l'initiative Minka Moyen-Orient**

L'Initiative Minka Moyen-Orient a été lancée en 2017 dans le contexte des guerres en Syrie et en Irak, ayant conduit à d'importants mouvements de population vers le Liban, la Turquie et la Jordanie. Cette initiative s'inscrit dans le cadre du Fonds Paix et Résilience Minka, conçu pour financer des réponses rapides et structurantes dans des contextes de crise. Sa finalité au Moyen-Orient est d'atténuer les vulnérabilités générées par les déplacements de population et renforcer la résilience des pays d'accueil.

**Le Liban est le premier pays bénéficiaire de Minka tout contexte confondu.**

**Minka constitue depuis 2017 le principal outil en subvention mobilisé par l'AFD au Liban, représentant 72 % des engagements sur la période 2017-2023.** Au total, 228 millions d'euros (M€) ont été engagés depuis 2017 soit une moyenne de 32 M€ par an. Ce financement a été mis en œuvre par une diversité de partenaires publics libanais (ministères sectoriels, établissements publics autonomes), internationaux (Nations unies, Organisations non gouvernementales/ONG internationales) ainsi que de nombreuses OSC libanaise. À partir de 2020, Minka a progressivement été mobilisé au-delà de l'appui aux réfugiés syriens, en soutien direct à la population libanaise : d'abord dans le cadre de la réponse post-explosion du port de Beyrouth sur demande des tutelles de l'AFD, puis à partir de 2022 pour faire face à la forte vulnérabilité des populations libanaise hôtes aggravée par la crise économique.

[5] Le Programme 209 est un programme d'intervention en don mis en œuvre par le ministère des Affaires Étrangères français pour soutenir la solidarité à l'égard des pays en développement.

Sur le plan sectoriel, si une majorité des versements reste non classifiée (aide budgétaire représentant 62 %, des décaissements), **la répartition des versements est ensuite relativement homogène sur les quatre principaux secteurs d'intervention :**

- Le secteur productif<sup>[6]</sup> (9 %, 99 M€)
- La santé (8 %, 94 M€)
- L'éducation (8 %, 84 M€)
- L'eau et assainissement (7 %, 78 M€).

**> Au total, et depuis 25 ans, l'AFD a donc mobilisé une palette diversifiée d'outils, avec des engagements tournés majoritairement vers des prêts (69 % des versements, notamment du fait des importants montants d'aide budgétaire mobilisés initialement), mais aujourd'hui essentiellement composés de subventions via la mobilisation de l'instrument Minka.** L'AFD a également su mobiliser des crédits délégués en subvention (Union européenne, coopération danoise Danida et fonds saoudien KSRC<sup>[7]</sup>), des financements de la DG Trésor (FEXTE) et des subventions diverses.

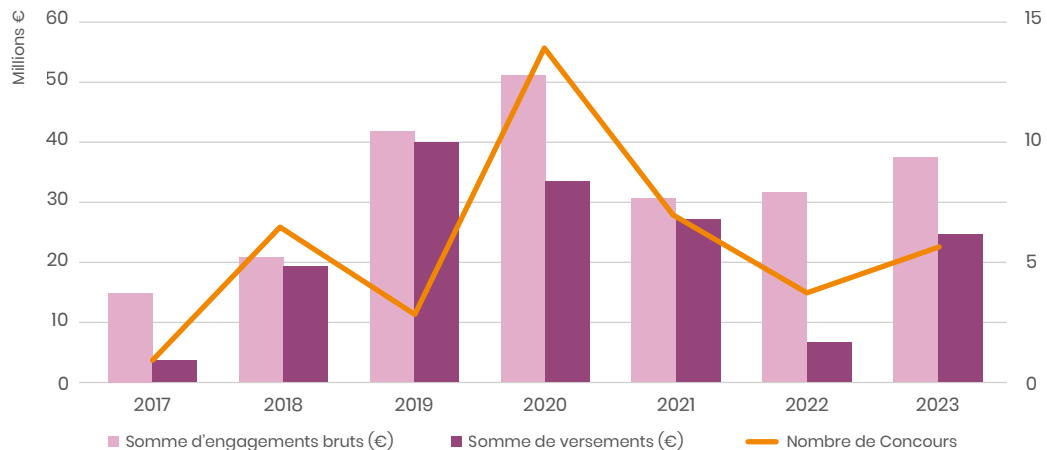
[6] Financement du secteur bancaire et soutien aux activités économiques locales

[7] King Salman Center (KSRC) for Relief and Humanitarian Action

Graphique 1 – Évolution des engagements bruts de l'AFD (échelle de droite correspondant à l'aide budgétaire)



Graphique 2 – Évolution des engagements bruts, des versements et des concours Minka de 2017 à 2023 (échelle de gauche : montants Minka engagés et versés ; échelle de droite : nombre de concours Minka)



### 3. ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation devait répondre à plusieurs questions évaluatives, organisées autour des critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE (pertinence, cohérence, efficacité, impact et durabilité), et intégrant en transversal le prisme de la valeur-ajoutée de l'AFD.

3.1 [PERTINENCE] Dans quelle mesure le positionnement de l'AFD a-t-il été pertinent et a su évoluer pour répondre à ces évolutions de contexte ?

L'AFD est un acteur reconnu au Liban, parmi les bailleurs présents depuis de longues années dans le pays et en capacité de proposer une approche d'aide au développement en alignement avec les besoins locaux.

Son intervention s'est principalement centrée sur les secteurs productifs de l'eau et l'assainissement, de la santé et de l'éducation, autrement dit sur des leviers jugés clé pour le développement au Liban, palliant le faible




engagement de l'État, ou l'absence d'autres bailleurs dans ces domaines.

**L'AFD s'est inscrite, sur toute la période, dans le respect des principaux documents de stratégie nationale, et ce, même en l'absence de financements directs octroyés à l'État.**

Son intervention est **jugée importante, devant répondre à des enjeux majeurs** face à la dégradation des indicateurs environnementaux, sanitaires ou éducatifs sur la période, même si elle est restée confrontée aux problématiques libanaises, avec des stratégies sectorielles qui peinaient parfois à être validées, exposées à des changements d'orientation au gré des nouvelles nominations.

**Cette approche du développement intégrant le maintien de liens institutionnels tout au long de la période et ce malgré la crise de solvabilité et de gouvernance que traversait le Liban constitue un marqueur fort de l'action de l'AFD en comparaison d'autres bailleurs, y compris sur la période la plus récente.**

Schéma 3 – Synthèse des enjeux par secteur au Liban

 <p><b>EAU ET ASSAINISSEMENT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Principal secteur d'investissement de l'AFD au début de la période.</b></li><li>• <b>Secteur confronté à d'importants retards d'investissement,</b> négligé durant la période de reconstruction post-guerre civile, avec des défis structurels majeurs (défaillances des infrastructures, absence de stratégie claire), des difficultés économiques (gestion budgétaire et financière du secteur), des préoccupations environnementales (pollution, pression sur les ressources en eau) et des risques sanitaires (dysfonctionnement des systèmes de collecte des eaux usées).</li><li>• <b>Secteur fortement affecté par la crise syrienne</b> et l'afflux de réfugiés depuis 2011 (surexploitation des eaux souterraines pour desservir les camps, accentuant les enjeux de gestion et de redistribution des ressources).</li></ul>
 <p><b>ÉDUCATION</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Secteur soutenu de manière intermittente par l'AFD depuis 1999, à travers divers projets.</b></li><li>• <b>Initialement considéré comme un pilier du pays,</b> proposant des programmes en arabe, français et anglais, et contribuant à un capital humain multilingue largement reconnu à l'international.</li><li>• <b>Cependant, un secteur fragilisé ces dernières années,</b> marqué par de profondes inégalités entre un secteur public sous-financé et un secteur privé à deux vitesses. La baisse de la qualité de l'enseignement et la faible employabilité alimentent la fuite des cerveaux, tandis que l'afflux de populations réfugiées (disposant de compétences linguistiques plus limitées et de besoins accrus en matière d'éducation continue et d'intégration) accentue ces difficultés. Ces tendances entraînent un déclin rapide de l'avantage compétitif du Liban en matière de capital humain.</li></ul>
 <p><b>SANTÉ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Secteur le plus récemment investi par l'AFD, depuis 2019.</b></li><li>• <b>Domaine longtemps dominé par le secteur privé (ou délégué à la société civile),</b> avec un accent mis sur les soins hospitaliers plutôt que sur les soins primaires et préventifs.</li><li>• <b>Secteur également profondément touché par la crise.</b> Si la délégation des services de santé fonctionnait relativement bien avant 2019 (reposant sur des ressources humaines qualifiées et offrant des services accessibles à la majorité des Libanais) la crise économique et financière a sévèrement affecté le secteur. Les impacts incluent : une capacité hospitalière réduite à 30 % en raison des pénuries de carburant, le départ massif de médecins et d'infirmiers, la baisse continue du budget du ministère de la Santé, ainsi que la hausse des coûts de santé combinée à la diminution du pouvoir d'achat.</li></ul>

**Par ailleurs, l'AFD a su faire preuve d'adaptation face à une succession de crises.**

Depuis son installation au Liban, l'AFD a constamment adapté son approche et son positionnement pour tenir compte du contexte socio-économique du pays. **L'AFD a su mobiliser des instruments financiers variés**, évoluant progressivement du prêt aux subventions, puis à la mobilisation quasi exclusive de l'instrument Minka en réponse à la crise syrienne. Elle a su travailler avec une variété d'acteurs, d'abord étatiques (le Conseil pour le développement et la reconstruction principalement, seul acteur capable de porter des projets structurants et d'ampleur en faveur des infrastructures post-guerre civile), puis en s'appuyant sur des organisations internationales et la société civile libanaise pour pallier l'affaiblissement de la contrepartie étatique, sans pour autant renoncer à poursuivre les Objectifs de développement durable. L'agence s'est habilement appuyée sur les forces présentes au Liban, selon les secteurs et contreparties disponibles, dans un contexte en constante évolution, et au sein duquel l'appui sur des partenaires de confiance était clé.

**L'adaptabilité de l'AFD est aussi démontrée dans sa capacité à faire évoluer son portefeuille de projets** en cours, en fonction de l'évolution des besoins locaux :

**Réallocation de financements annulés ou paralysés**

Exemple de la ligne de crédit Petites et moyennes entreprises (PME) post-conflit en 2006, utilisant les crédits annulés post-Paris III faute de réformes pour proposer une réponse aux PME affectées par la guerre de 2006 avec Israël.

Exemple du projet PASREL, prêt initialement pensé en appui à un système résilient d'éducation au Liban annulé en 2021 faute d'accord sur la cible des bénéficiaires puis du fait d'un défaut de la dette souveraine. L'AFD a cependant pu réaffecter la partie subvention, dans des délais raisonnables, à des activités utiles et pertinentes d'alimentation scolaire et de remédiation/soutien scolaire.

**Mobilisation de financements additionnels (top-up)**

De nombreux financements additionnels ont été octroyés dans le domaine de la santé suite à la pandémie ou l'explosion du port de Beyrouth en 2020. Les problématiques de santé mentale, en augmentation massive depuis la crise, ont également su être pleinement intégrées dans les projets de l'AFD.

**Réorientation de cadres logiques de projets**

Exemple du projet de soutien à l'hôpital Hariri à Beyrouth, conçu initialement en 2019 comme un projet de développement (500 lits), adaptés en projet de résilience, face à la pandémie notamment.

Dans le secteur de la formation professionnelle, l'agence a su se montrer très réactive suite à l'explosion dans le port de Beyrouth, en prolongeant des projets sur des activités ciblées dans les quartiers les plus touchés par l'explosion, ou en ajoutant des composantes adaptées aux réalités nées de la crise (nouveaux curriculums, nouvelles activités, poursuite du soutien aux baccalauréats professionnels en attendant que le ministère ait la capacité de les reprendre formellement comme initialement prévu par exemple).

**Intégration de lignes « divers et imprévus »**

Exemple du projet de soutien à 18 centres de santé primaire en 2020, en mobilisant la ligne « imprévus » pour financer un stock de médicaments pour les maladies chroniques (insuffisamment traitées depuis la crise économique et la vulnérabilité accrue des populations), ou de médicaments de base pour pouvoir réagir en cas d'afflux de population à Beyrouth en contexte de guerre avec Israël.

## Mise en place d'appels à projets spécifiques aux crises et montages inédits

L'AFD a ainsi su proposer des montages inédits, tâchant d'être inventive et de s'adapter aux spécificités et complexités libanaises de manière à proposer des réponses d'urgence et souples. L'objectif était de maintenir les acquis du développement en contexte de crise (participation à des fonds multilatéraux, expérimentation de nouveaux modes opératoires, financements identifiés en moins de 48 heures post-explosion).

Exemple du **partenariat mis en place entre l'AFD et le CICR en 2019**, donnant davantage de responsabilités au partenaire de mise en œuvre et favorisant la prise de décisions rapide (réponse rapide à des *black-out* suite aux pénuries de carburant, permettant au Comité international de la Croix Rouge (CICR) de réagir très vite et de mobiliser des financements pour favoriser de manière immédiate la résilience de l'hôpital Hariri par exemple).

Exemple du **soutien de l'AFD au Transition and Resilience Education Fund (TREF)**, géré par l'Unicef en partenariat avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), et abondé par l'Union européenne, la KfW puis l'AFD depuis 2022. Ce fonds a été conçu comme un fonds de transition pour accueillir les financements des bailleurs suite à la fermeture de l'unité de gestion de projet du MEES dans un contexte de crise de la gouvernance et de transparence insuffisante. Le TREF est devenu un cas d'école d'action dans l'urgence face à une institution en forte difficulté, pour éviter d'avancer en ordre dispersé en faisant du saupoudrage. S'il n'est pas épargné par les critiques de ses propres financeurs, qui le taxent parfois d'être dans l'urgence permanente et insuffisamment objectif, l'AFD y impulse malgré tout son ADN pour intégrer des activités de plus long terme (qualité de l'éducation, réformes, ...).

Exemple du montage inédit dans le secteur de l'eau et l'assainissement, avec l'AFD mobilisée en maîtrise d'ouvrage sur un **programme d'assistance technique d'appui aux réformes**.

## L'AFD a enfin joué un rôle précurseur en matière de localisation de l'aide.

L'agence soutient depuis de nombreuses années les OSC locales à l'image de l'organisation libanaise Amel, soutenue dès les années 80 par la coopération française, d'abord par les fonds de l'Ambassade puis par l'AFD à partir de 2014. Le projet Shabake a permis de poursuivre cet engagement par le renforcement de capacités d'OSC locales, considérées comme des relais et des acteurs clés de la réponse aux crises multiples au Liban et disposant de la capacité nécessaire pour intervenir en réponse aux besoins de la population.

Financé par l'AFD et la Coopération danoise (DANIDA), le projet Shabake (2019-2022), mis en œuvre par Expertise France, a mobilisé 9,4 M€ pour renforcer les capacités de treize OSC locales dans la mise en œuvre de leurs activités sur le terrain. Un volet était dédié à la localisation de l'aide, devant permettre de mieux comprendre l'écosystème d'aide présent au Liban, élaborer un plan d'action pour la localisation, et mettre en place un groupe de travail collaboratif sur le sujet. Le projet a soutenu l'élaboration d'un cadre national de localisation en 2022, visant à promouvoir l'autonomisation et l'implication des organisations et communautés locales dans les programmes et les projets d'aide, et a permis d'accroître leur capacité à diriger et gérer les efforts de développement. Une phase II du projet est en cours depuis 2022 co-financée par l'AFD et le Centre de crise et de soutien (CDCS).

**Enfin, sur le plan de l'intégration du nexus humanitaire, paix et développement<sup>[8]</sup>, les financements Minka ont marqué un tournant significatif dans l'approche de l'AFD qui s'incarnait plutôt dans une posture stricte de « développeur » et qui a progressivement intégré un volet de réponse de court terme.** La stratégie 2021-2025 a consolidé cette évolution et cet équilibre, plaidant pour une approche dite « double détente », alliant réponse de court-terme face à l'émergence d'une crise et inscription dans une logique

[8] Approche visant à coordonner les réponses des acteurs humanitaires, du développement et de la prévention de la paix.

de développement à plus long terme. Cette articulation reflète une dynamique partagée par un nombre croissant de bailleurs internationaux.

Ce positionnement est jugé intéressant car il a su inclure un focus sur la cohésion sociale et maintenir l'ADN de banque de développement de l'AFD dans ses opérations, *via* des approches variées (projets purs développement, maintien d'un lien avec les autorités y compris dans les projets les plus marqués urgence, attention portée à la résilience des opérateurs publics).

Il est à noter que certains projets ont soulevé des interrogations de la part des évaluateurs quant à la lisibilité du positionnement de l'AFD sur le continuum urgence-développement. Dans le secteur de la santé, par exemple, l'intervention est globalement jugée pertinente, notamment grâce à un travail étroit avec les autorités et les acteurs publics, systématiquement associés aux opérations financées mais on peut interroger l'intérêt stratégique et la valeur-ajoutée pour l'AFD d'allouer une part importante des fonds de certains projets à la prise en charge directe d'une partie des frais de consultation.

L'analyse du rythme de décaissement sur financements Minka met également en avant la difficulté de l'AFD à atteindre des résultats tangibles à six mois (pourtant fixé initialement comme un objectif de l'instrument), et plaiderait plutôt pour une intervention de l'AFD à court/moyen terme (stabilisation).

L'AFD a dû s'insérer dans un cadre très contraint qui a pu affecter la pertinence de certaines opérations :

- **Le portefeuille de projets de l'AFD est marqué par des enjeux d'influence française importants**, ayant conduit en début de période à des financements d'appui budgétaire conséquents (suite aux conférences Paris II et III de 2003 et 2007) dont les effets ont été très limités en l'absence de réformes, et des demandes politiques sur la période récente ayant pu interroger les limites entre influence et développement.

- L'intervention de l'AFD a également été exposée aux contraintes de l'État libanais, avec des institutions faibles en termes de capacités de suivi des projets, notamment le partenariat avec le CDR, maître d'ouvrage des grands projets d'investissements post-guerre civile.
- L'AFD a été confrontée dans certains projets à des problématiques politiques, et notamment des considérations d'équilibre confessionnelle souhaité par le gouvernement dans le choix des projets et de leurs cibles.

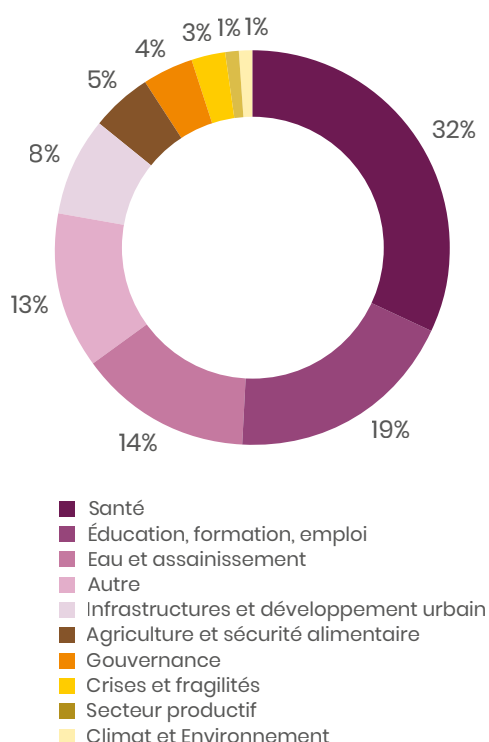
**Enfin l'adaptation et la réaction constante (mais nécessaire) de l'AFD au contexte libanais a parfois pu questionner le « cap » fixé par l'AFD**, pouvant de fait manquer de structuration, visibilité et lisibilité, et interroger la capacité de l'AFD à définir puis maintenir ses grandes lignes directrices.

De fait, l'analyse des opérations met en avant une certaine dispersion sectorielle, justifiée par une stratégie renouvelée sur une certaine période d'ouvrir l'AFD à d'autres partenariats ou acteurs selon les opportunités, mais limitant la cohérence interne du portefeuille. Le *turn-over* important en agence et au siège ces dernières années a par ailleurs pu contribuer à cette dispersion, avec un risque d'incohérence à terme sur le positionnement stratégique ou sectoriel de l'AFD au profit de visions plus individuelles. Sur l'outil Minka enfin, certains interlocuteurs ont parfois eu le sentiment d'un instrument décorrélé de la doctrine initiale, alors qu'il devait s'inscrire en réponse stricte à la crise syrienne.

Le travail sur l'élaboration de la future feuille de route de l'agence devrait permettre de clarifier ses partis-pris pour les prochaines années, tout en restant conscient de la nécessité constante d'adaptation du portefeuille et des opérations au gré du contexte, et des enjeux d'influence portés par la France, sans porter atteinte cependant au mandat de l'AFD. Cette réflexion pourra être alimentée grâce au souhait démontré de l'agence d'apprendre et de capitaliser sur son intervention depuis 25 ans, comme le montrent les nombreuses

évaluations commanditées sur la période (plus de 20), et les différentes collaborations mises en place avec les instituts de recherche français et libanais. Ces actions démontrent la volonté de l'AFD de rester en phase avec les dynamiques locales et internationales, participant à la pertinence de son action au fil du temps.

Graphique 3 – Répartition des engagements bruts par secteur – Volet Subventions – Période 1999-2023



### 3.2 [COHÉRENCE et VALEUR-AJOUTÉE] Les actions de l'AFD ont-elles été cohérentes ? Quelle est la valeur-ajoutée de l'AFD et comment est-elle perçue par les bénéficiaires et contreparties ?

Sur le plan de la cohérence externe, l'AFD est perçue comme étant globalement bien alignée avec les autres bailleurs de fonds présents au Liban, et soutenant une logique de coordination. Elle intervient en particulier sur trois secteurs d'intervention peu investis par les autres bailleurs et/ou sur lesquels l'intervention de l'AFD est jugée pertinente et légitime (voir schémas 4 et 5). L'AFD possède également une bonne capacité à mobiliser des cofinancements externes en cohérence avec sa stratégie partenariale (délégations de fonds DUE, partenariat avec la coopération danoise Danida, une collaboration récente avec le fonds saoudien *King Salman Relief Center* dans le cadre du mécanisme franco-saoudien de soutien à la population libanaise).

**Par ailleurs, le travail de l'AFD est globalement très apprécié par les contreparties nationales et locales.**

L'AFD se distingue par **la qualité de ses équipes et de son travail de terrain**. Les équipes sont jugées très investies et **compétentes**, perçues comme capables d'assurer un suivi de proximité et de terrain. Le positionnement et la valeur-ajoutée de l'AFD en tant qu'acteur de développement sont clairement identifiés par les contreparties locales, partenaires et bailleurs. L'équilibre trouvé entre maintien d'un dialogue avec les autorités et prise en compte des besoins et des contextes locaux est très apprécié.

**La cohérence externe fait cependant face à des défis importants notamment depuis la crise syrienne**, avec la hausse du nombre de bailleurs présents au Liban et des volumes engagés, du nombre de projets déployés et de la diversité des mandats / modes opératoires, certains parfois très différents de ceux de l'AFD (par exemple l'appui au fonctionnement des ministères, le maintien de prêts, la subvention de l'accès au service, etc.).



L'**Union européenne** a par exemple annoncé en mai 2024 une aide de 1 Md€ en dons au Liban (dans un contexte d'enjeux migratoires), sans conditionnalité. S'il s'agit probablement d'un effet d'annonce, avec un redimensionnement, tout au moins en partie, d'activités déjà prévues, il ne reste que l'effet de communication produit s'inscrit dans une logique différente que celle prônée par la France en matière d'exigences vis-à-vis de l'État libanais.




La **Banque mondiale** continue parallèlement à travailler *via* des financements directs à l'État, dont des prêts, incluant le financement de dépenses courantes. La Banque ne s'inclut donc pas dans l'approche de conditionnalité et de non-substitution de l'État, prônée par d'autres bailleurs.

Dans le domaine de la santé, le **modèle de tarification des services soutenu par l'AFD** *via* le projet de centres de santé primaire (modèle LPSP « *Long-term Primary Healthcare Subsidiation Protocol* »), mettant l'accent

sur la qualité des soins, l'approche centrée sur le patient et l'utilisation raisonnée des services avec un remboursement sur base de performance et selon les services mis en place, diffère de celui prôné par la Banque mondiale proposant une prise en charge financière supérieure, ciblant une population libanaise spécifique hautement vulnérable, et se basant sur un référencement par zone géographique. Si les deux modèles sont en cours d'expérimentation, un système hybride ne semble cependant pas souhaitable, et pose la question de la concertation entre bailleurs, et du rôle plus global d'arbitrage par le ministère de la Santé.

**Les efforts devront donc continuer à être déployés pour maintenir l'alignement et l'articulation entre bailleurs.** Cette cohérence externe sera par ailleurs primordiale pour imposer davantage de conditionnalités, l'AFD éprouvant des difficultés à pousser son approche au regard du montant de ses financements.

#### Schéma 4 – Positionnement de l'AFD sur ses trois secteurs d'intervention

 <p><b>EAU ET ASSAINISSEMENT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Présence historique dans le secteur de l'eau et l'assainissement</b>, présente depuis 25 ans en appui à des infrastructures clés et apportant un appui institutionnel reconnu auprès du ministère et des établissements des eaux.</li> <li>• <b>Le programme, en cours, d'assistance technique à la réforme</b> a permis à l'agence d'occuper une position stratégique dans le secteur et de démontrer son expertise technique, alors que l'AFD est positionnée comme maîtresse d'ouvrage du programme.</li> <li>• L'AFD est d'ailleurs le <b>seul bailleur bilatéral chef de file</b> dans le cadre d'un groupe 3RF, <i>Reform, Recovery and Reconstruction Framework</i>, sur la thématique eau (les chefferies de file des autres groupes sectoriels sont assurées par les ONU).</li> </ul>
 <p><b>ÉDUCATION</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Positionnement de l'AFD plus récent et diffus</b>, avec une multitude d'acteurs déjà présents.</li> <li>• La mobilisation de l'AFD et plus globalement de la France est cependant perçue comme <b>légitime</b>, du fait de la proximité du système libanais avec le modèle français, de la place de la francophonie et plus généralement du trilinguisme, qu'aucun autre bailleur ne défend autant.</li> <li>• Un <b>cadre stratégique cependant peu présent</b>, sans positionnement clair sur le continuum et synergies clairement identifiées avec le reste de l'Équipe France.</li> </ul>
 <p><b>SANTÉ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'AFD reconnue depuis quelques années comme <b>l'un des acteurs clés intervenant dans le secteur</b> de la santé, aux côtés de l'Union européenne et la Banque mondiale.</li> <li>• Le secteur de la santé constitue le <b>premier domaine en subventions de l'agence</b>, avec 112 M€ engagés et 89 M€ versés sur la période, et une action de poids perçue par la contrepartie locale et identifiée par les autres bailleurs.</li> <li>• Elle est parallèlement reconnue sur son <b>apport sur le volet institutionnel</b>, <i>via</i> des actions de coopération technique et un dialogue constant avec le ministère très apprécié, notamment sur la période récente.</li> </ul>

**En termes de cohérence interne, la répartition des rôles et responsabilités au sein de l'Équipe France s'est complexifiée** ces dernières années en raison de périmètres et de mandats parfois superposés.

## Schéma 5 – Répartition des rôles au sein de l'Équipe France

### Chancellerie



- Gestion des enveloppes du MEAE liées à l'aide humanitaire *via* le CDCS, l'aide alimentaire programmée et les contributions françaises aux agences des Nations unies.
- Ces enveloppes représentent en moyenne 25 M€ par an (fonds effectivement décaissés), principalement *via* les agences onusiennes (PAM, HCR, OCHA, UNRWA, OIM, UNFPA – env. 15 M€/an), le CDCS (6–10 M€/an) et l'aide alimentaire programmée (3–5 M€/an).

*Note: les engagements du CDCS ont augmenté de 122 % entre 2020 et 2022 en raison de la crise.*

### Service de coopération et d'action culturelle (SCAC)



- Intervention *via* :
- **Programme 209** : soutien à la société civile libanaise en lien avec les activités de l'Institut français, coopération institutionnelle bilatérale entre administrations, centrée sur les capacités de réforme.
  - **Programme 185** : coopération universitaire et scientifique *via* des bourses pour les étudiants libanais de l'enseignement supérieur ; soutien à l'éducation et à la francophonie *via* l'AEFE : homologation des établissements, aides aux familles, reconstruction d'écoles et bourses.

### Service économique



- Mobilisation de l'instrument **FASEP (Programme 110)** et suivi du **FEXTE** (mis en œuvre par l'AFD). En 2022, cinq projets FASEP étaient en cours pour un montant total de 4,5 M€, dans des secteurs tels que les déchets, les douanes, l'approvisionnement en électricité des ports et les réseaux de distribution d'eau.

### Groupe AFD (Proparco & Expertise France)



- **Proparco** soutient le secteur privé au Liban, avec un portefeuille très limité depuis la crise (garanties en place, identification en cours d'autres projets et garanties).
- **Expertise France (EF)** est mobilisée sur deux axes : appui à la gouvernance et aux réformes, et soutien à la société civile en lien avec l'État. En 2022, EF mettait en œuvre 11 projets au Liban financés par : l'UE (44 M€) (projets en cours 2016–2023), l'AFD (12 M€) (2021–2025) et le MEAE (3 M€) (2020–2023).

Si les différents financements français sont appelés à se structurer notamment *via* la récente stratégie d'investissement solidaire et durable de l'Équipe France, **de vrais enjeux de cohérence et de définition des périmètres se sont posés sur la période récente**, avec des superpositions d'enjeux et de mandats, entre influence et développement.

Ces difficultés ont émergé du fait d'une redéfinition des rôles et du contexte de crise au Liban modifiant les approches et les outils financiers mobilisés (frontières plus fragiles entre subventions AFD/CDCS/SCAC suite à la crise, approches redéfinies au Liban (Comité local de développement, Convention d'expérimentation CONVEX), multiplication des espaces et annonces politiques (Mission interministérielle de coordination pour le Liban (MICOL), annonces présidentielles).

Ces superpositions de rôles et de mandats ont également généré des difficultés opérationnelles, dans le dialogue local et dans l'identification de projets. Le secteur de l'éducation est d'ailleurs probablement celui qui cristallise le plus de difficultés et demande le plus de clarification des rôles et de l'articulation au sein de l'Équipe France.

Le projet de solarisation issu du droit d'initiative CONVEX illustre les difficultés rencontrées par l'Équipe France ces dernières années. La première demande exprimée par le MEAE *via* le droit d'initiative a ainsi porté sur un projet de 18 M€, sur fonds Minka en 2021, pour doter en panneaux solaires 120 établissements privés francophones, aux tarifs très élevés. Contraire au mandat de l'AFD et à l'esprit de l'instrument Minka, il a finalement été réduit, dans une logique de compromis, à 1,2 M€ sur financement 209, mais a

continué à cibler en majorité des établissements privés, avec une prise en compte de la vulnérabilité très limitée, malgré l'ajout d'une composante de formation professionnelle visant des publics moins privilégiés. Ce projet est un bon exemple des questions qui se posent en matière de rôles, responsabilités, et valeurs ajoutées des acteurs français dans leurs domaines respectifs, entre enjeux d'influence et de développement.

Cette difficulté dans la répartition des rôles et des responsabilités peut également nuire à la visibilité et à la compréhension du rôle de l'AFD, alors que l'agence souffre parallèlement d'un manque de visibilité auprès de la communauté plus large des partenaires techniques, avec une provenance des fonds rarement identifiée par les bénéficiaires finaux. La stratégie de communication de l'AFD a cependant évolué sur la période, avec une obligation contractuelle de visibilité dans les conventions depuis 2021.

Dans ce contexte, des premières discussions ont été initiées sur la stratégie France. D'après les évaluateurs, il s'agit maintenant de transformer l'essai et d'aboutir à des périmètres opérationnels clairs entre chaque acteur de l'Équipe France, des choix en termes de représentation auprès des autres bailleurs, et une clarification des rôles en externe.

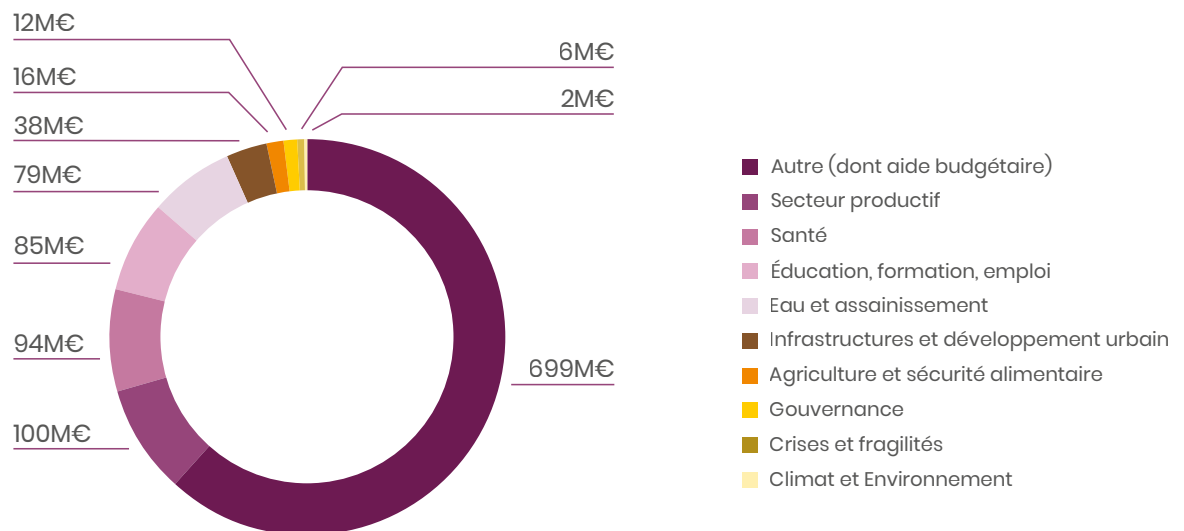
### 3.3 [EFFICACITE et DURABILITÉ] Les interventions de l'AFD ont-elles été efficaces et durables, notamment dans les trois secteurs principaux ciblés dans l'évaluation ?

L'AFD, au même titre que tous les autres bailleurs, a été fortement impactée dans sa capacité d'intervention sur l'ensemble de la période, tous secteurs et instruments confondus.

**Un bilan relativement positif peut être posé, au niveau des réalisations,** pour une partie de ses opérations. Un grand nombre d'activités ont effectivement été soutenues : depuis la construction ou réhabilitation de grandes infrastructures, le financement d'actions de formation et d'assistance technique, la mise en place de lignes de crédit, un appui normatif ou institutionnel, ou des actions plus ciblées « urgence », répondant aux besoins du moment.

**De réels succès sont identifiés sur différents secteurs,** avec une appréciation très positive des opérations, exprimée par plusieurs contreparties. **1,1Md€ ont été versés sur la période,** dont 99 M€ en appui au secteur productif, 94 M€ au secteur de la santé, 84 M€ dans le secteur de l'éducation, formation et emploi, et 78 M€ dans l'eau et l'assainissement. L'AFD a démontré sur la période une réactivité et une souplesse nécessaire au regard du contexte, qui ont permis d'amener une partie des opérations jusqu'à leur achèvement.

Graphique 4 – Répartition des versements par secteur



**Parmi les panels de projets étudiés, plusieurs opérations sont retenues comme des succès :**

- **Dans le domaine de l'eau et l'assainissement**, l'AFD a su soutenir le développement d'infrastructures essentielles pour le Liban, appréciées par les contreparties interrogées, notamment à Tripoli, seule ville du pays bénéficiant d'un accès à l'eau 24 heures sur 24.
- **Dans le domaine de l'éducation ou de la cohésion sociale**, plusieurs projets ont atteint leurs objectifs, à l'image des constructions de technopole (Berytech), de projets de soutien aux filières oléicole à Daman (dans sa phase 2, avec des résultats positifs dressés par une évaluation externe), ou des projets de solarisation (installation de panneaux solaires sur neuf établissements), ou de formation professionnelle (Maharat Li Loubnan) déjà évoqués.
- **Dans le domaine de la santé**, plusieurs succès sont également à noter, comme le projet de soutien à l'hôpital Hariri qui a fortement renforcé les capacités de résilience de l'hôpital, lui permettant d'accueillir dès le premier jour de la pandémie des patients Covid, le projet de soutien à dix-huit centres de santé primaire qui a permis d'abaisser les frais de consultation et contribué à la fourniture de services de santé essentiels pour les populations vulnérables, ou le programme de santé mentale qui, s'il n'a pas permis à ce stade de sacraliser un département au sein du ministère, a cependant eu le mérite d'ancrer cette thématique dans la stratégie nationale et mis en lumière la thématique auprès d'autres bailleurs.
- **Sur le plan plus institutionnel**, l'AFD a enfin réussi à faire bouger plusieurs lignes, difficilement et avec effort, même si les initiatives entreprises étaient très exposées aux difficultés institutionnelles (lourdeurs des procédures, faible avancée des réformes), à l'image du FEXTE santé qui a permis d'obtenir une accréditation internationale en qualité, ou le travail au long-cours mené dans le domaine de l'eau qui commence à produire des effets.

**Pour autant et au-delà de ces réussites, les contraintes locales ont eu des répercussions directes sur la majorité des opérations.**

Elles ont d'abord **porté atteinte à l'efficacité globale du portefeuille**, avec des délais de mise en œuvre très importants sur les premières opérations en prêts menées avec la contrepartie nationale. Une part élevée des opérations a été affectée par des annulations intégrales ou partielles limitant mécaniquement les résultats attendus. Les enjeux politiques et confessionnels ont également impacté la mise en œuvre de certains projets d'infrastructure notamment dans les secteurs de l'éducation ou de l'eau et l'assainissement, du fait de l'incapacité des parties à s'accorder sur la répartition géographique des services publics proposés. Le portefeuille de subvention est en revanche plus épargné et semble avoir bien fonctionné.

**Les contraintes locales ont également fortement réduit l'impact et la durabilité des opérations, et posent la question des acquis des financements post-projet.**

Les premiers appuis budgétaires et la hausse des conditionnalités exigées par la France n'ont pas produit les effets escomptés, malgré les sommes importantes décaissées. La complexité des relations institutionnelles et les faibles capacités de certaines maîtrises d'ouvrage ont limité l'exploitation des infrastructures financées. De plus, plusieurs projets ont été affectés par la situation sécuritaire. Les effets des actions de formation et de la réhabilitation d'infrastructures publiques sont aussi plus limités, exposés aux conséquences de la crise et notamment le départ de nombreux Libanais du pays.

**La réponse à la crise (ou la stabilisation) semble en revanche avoir produit les effets attendus**, répondant à des besoins naturellement pressants et immédiats *via* les financements Minka. Les projets les plus marqués « développement », à visée institutionnelle, ont été particulièrement appréciés et sont considérés comme un marqueur de l'AFD. Ils ont de fait réussi à faire bouger plusieurs lignes, avec des effets à suivre sur le long-terme, mais resteront exposés à un paysage politique compliqué et des institutions fragilisées.

Tableau 1 – Bilan évaluatif de 10 études de cas

Le tableau ci-dessous met en avant le bilan finalement contrasté des études de cas réalisées, entre beaux résultats et vraie inquiétude, à terme, sur les effets des opérations.

À noter que la plupart des difficultés rencontrées en termes d'efficacité et de durabilité relève surtout de facteurs externes propres au Liban (départ de ressources humaines, faiblesse des maîtrises d'ouvrages, processus décisionnel complexe). Des recommandations sont cependant formulées pour renforcer l'analyse de risques et intégrer certaines mesures de mitigation.

Légende : D comme développement, U comme urgence, ou N comme Nexus

	Nom du projet	Résultats	Nexus	Pertinence	Cohérence	Efficacité	Durabilité
EAU et ASSAINISSEMENT	CLB1020 – AEP Tripoli (2000–2011, achevé)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet ciblé sur des travaux d'infrastructure pour étendre les capacités de traitement d'une station d'eau et réhabiliter son réseau tertiaire. Expérimentation d'un modèle de partenariat public-privé en parallèle pour accompagner la structuration du nouvel Établissements des Eaux du Nord-Liban (EENL) et sa viabilité économique.</li> <li>Retards importants constatés et multiples blocages. Difficulté à démontrer l'intérêt du Partenariat public-privé (PPP) auprès des partenaires locaux.</li> <li>Vrais résultats en matière d'accessibilité, Tripoli étant la seule ville disposant d'un accès à l'eau 24h/24 et apports du projet pour l'EENL qui ont été démontrés et maintenus dans le temps en particulier sur le volet Ressources humaines.</li> </ul>	D	+++	+++	++	+
	CLB3000 – AEPA Liban Nord (2004–2012, achevé)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet en continuité du projet précédent à Tripoli, ciblé sur des besoins prioritaires en eau potable et assainissement à l'échelle cette fois de l'agglomération.</li> <li>Résultats partiels obtenus avec l'abandon de la composante institutionnelle, des ambitions revues à la baisse sur la composante eau potable (enveloppe finalement versée réduite à 540 k€ au lieu de 1,3 M€ et 13 communes prioritaires touchées) et des résultats insatisfaisants sur l'assainissement en l'absence de raccordements. Projet fortement exposé aux difficultés libanaises (carence institutionnelle sur l'assainissement, réticence des populations et blocages locaux).</li> </ul>	D	+++	+++	+	+
	CLB1105 – AT Eau (2019–2025, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme d'assistance technique en maîtrise d'ouvrage AFD, destiné à soutenir la mise en œuvre des réformes, jugé prioritaire par l'AFD compte-tenu des difficultés à mener à bien les projets sur le secteur, liées entre autres à des enjeux de gouvernance, et à garantir la durabilité du financement.</li> <li>Projet en cours, mais qui offre des avancées et perspectives intéressantes, susceptibles de générer des retombées structurantes à terme (rédaction de décrets, élaboration de stratégie sectorielle, <i>recovery plan</i> intégré dans la stratégie et adopté par plusieurs bailleurs, modèle de tarification, etc.). Positionnement de l'AFD en <i>lead</i> sur cette assistance technique, susceptible de générer de nouvelles opportunités.</li> </ul>	D	+++	+++	++ (espéré)	?

	Nom du projet	Résultats	Nexus	Pertinence	Cohérence	Efficacité	Durabilité
SANTÉ	CLB1104 – Hôpital Hariri (2019-2024, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet d'appui à la résilience de l'hôpital (réhabilitation d'infrastructures, d'équipements) et de financement direct de services de santé, largement adapté au gré des crises (pandémie, explosion du port).</li> <li>Impact notable, l'hôpital étant devenu le centre de référence Covid. Interrogations sur sa durabilité, face au départ de ses ressources humaines, et sa composante de financement direct, sans garantie de prise en charge par l'État.</li> </ul>	N (D=U)	+++	+++	++	+
	CLB1122 – 18 centres de santé primaire (2020-2024, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appui à 18 centres de santé primaire, via la prise en charge de services de santé (prépondérante), l'appui au développement de nouveaux services, les actions de plaidoyer pour le renforcement du niveau primaire, et l'élaboration d'un nouveau modèle de tarification forfaitaire afin de soutenir la soutenabilité du secteur.</li> <li>Impact important de fait, ayant abaissé le tarif de consultation pour les populations vulnérables. Grandes interrogations en matière de durabilité au regard de l'importance de la composante humanitaire.</li> <li>Interrogations sur la valeur-ajoutée de l'AFD et sur la durabilité de certaines actions court-terme (curseur du positionnement sur le Nexus).</li> </ul>	N (U+)	+++	+	+++	-
	CLB1128 – FEXTE Qualité Santé (2021-2024, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme de coopération bilatérale entre ministère et HAS/ANSM/EFS ciblé sur la culture de sécurité et qualité.</li> <li>Impacts partiels par composante, mais beaux succès observés, notamment via l'obtention d'une accréditation ISQua sur la qualité des soins en hôpital.</li> <li><b>Interrogations sur la durabilité face aux équipes nationales très limitées.</b></li> </ul>	D	+++	+++	+++	Risque
ÉDUCATION	CLB1091 – Éducation PASREL (2018-2024, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme de 56 M€ d'abord ciblé sur l'amélioration du système éducatif public (infrastructures et renforcement de capacités), presque intégralement annulé, sans accord sur les écoles bénéficiaires (enjeux confessionnels) puis du fait du défaut souverain. Opération redirigée par l'AFD en subvention sur de la résilience alimentaire et du soutien/remédiation scolaire.</li> <li><b>Durabilité de fait limitée compte-tenu de la structure du projet en grande partie tournée vers de l'urgence (fourniture de paniers alimentaires), mécaniquement non pérenne.</b></li> </ul>	D -> U	+++	+++	Projet initial annulé	Urgence
	CLB1058 – CNAM (2014-2024, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projet en prêt (21 M€) devant permettre la construction d'un nouveau bâtiment et de l'assistance technique.</li> <li>Interrogations sur la pertinence (cohérence du portefeuille, montant versus bénéficiaires), échec <i>a priori</i> sur les résultats.</li> </ul>	D	+	-	---	Conformité ?

	Nom du projet	Résultats	Nexus	Pertinence	Cohérence	Efficacité	Durabilité
ÉDUCATION	CLB1166 – Solarisation (2022-2023, achevé)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fruit du droit d'initiative de l'Ambassade, interrogeant dans sa première version sur la superposition d'enjeux de francophonie/développement, finalement pertinent, avec l'installation de panneaux solaires sur neuf établissements.</li> </ul>	N	+	Initial	+++	++
	CLB1131 – Formation pro MML2 (2021-2024, en cours)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suite de précédents projets mis en œuvre par l'AFD/IECD, ciblé sur des formations courtes et longues à destination d'entrepreneurs et leur écosystème.</li> <li>Projet en cours mais jugé pertinent (cible genre et vulnérabilité), et prometteur, même si les formations restent non ancrées dans le système national, ce qui limite leur durabilité.</li> </ul>	N	+++	+++	En cours	+

## 4. CONCLUSION

**Ce bilan invite à une réflexion plus large sur le positionnement de l'AFD au Liban et la feuille de route à venir.** Plusieurs questions de doctrine se posent et devront être débattues, croisant les enjeux du développement, de l'urgence et de l'influence sur l'action de la France au Liban.

**Le niveau de financement français au Liban** – et plus largement celui de la communauté internationale – **suscite des interrogations de la part de certains interlocuteurs**, dans un contexte où les impacts restent difficiles à démontrer et où la confiance dans les institutions libanaises est faible. Bien que la France et l'AFD en particulier ne figurent pas parmi les premiers bailleurs en volume, cette position intermédiaire peut soulever des interrogations : faut-il renforcer l'engagement pour peser davantage, ou au contraire le reconsidérer au regard des limites structurelles du contexte ? L'objectif assumé de l'AFD dans un contexte de crise politique et sociale a été, autant que possible, d'aider le pays à maintenir ses institutions et de contenir les effets de la crise pour les libanais.

Cette réflexion apparaît légitime, mais doit s'accompagner d'une **analyse des risques au regard de la réduction drastique de l'aide**. Au-delà de ses conséquences potentielles sur la relation bilatérale, une telle décision poserait deux enjeux majeurs : i) le coût de la non-intervention – dans quelle situation se trouverait aujourd'hui le Liban si l'AFD et d'autres bailleurs n'avaient pas maintenu leur présence au cours des dernières années ? ii) Le coût d'un éventuel réengagement après un retrait, qu'il s'agisse de la nécessité de reconstruire des relations de confiance ou de remobiliser une expertise adaptée au contexte libanais.

**Par ailleurs le positionnement de l'AFD au regard du nexus urgence-développement constitue un point d'attention et méritera d'être débattu, au regard des différentes approches déployées ces dernières années.** L'analyse des projets

récents montre que l'intervention de l'AFD a parfois inclus un soutien direct et immédiat à la fourniture de services de base en raison de l'absence d'autres réponses étatiques, ce qui peut questionner les limites de son rôle en tant que bailleur. La clarification de l'approche, que l'AFD souhaite privilégier à l'avenir, est essentielle, notamment en ce qui concerne la répartition des rôles avec les actions humanitaires et d'urgence déployées par le CDCS. Certains projets récents illustrent de bonnes pratiques en matière de complémentarité entre ces deux acteurs de l'aide française sur lesquelles il conviendrait de capitaliser. La coordination des actions dans des contextes de crise prolongée implique enfin d'ajuster les modalités d'intervention et d'optimiser la répartition des efforts entre urgence, relèvement et développement.

**Cette précision du positionnement de l'AFD au sein de l'Équipe France au Liban peut s'appliquer également sur certains secteurs**, à l'image du secteur éducatif avec le SCAC. Il sera, en outre, nécessaire de clarifier les partis pris entre diversification et recentrage sur des secteurs où l'AFD fait valoir une valeur-ajoutée.

**Le contexte libanais est spécifique dans la mesure où il y a un risque important de substitution du service public** par le système parallèle porté par les organisations internationales et locales, historiquement en charge de plusieurs pans de l'économie libanaise. Ici encore, il s'agit de trouver constamment le juste équilibre, en s'appuyant sur les forces en présence à même de porter des projets d'ampleur, tout en poursuivant le dialogue de politique publique et le renforcement des structures publiques quand elles existent et fonctionnent.

**La question de la reprise d'un financement direct mis en œuvre par une institution étatique fait aujourd'hui partie des termes du débat, et la réflexion initiée par l'AFD depuis quelques mois** sur les conditions et modalités d'une reprise de la collaboration (expérimentation en cours d'instruction dans le domaine de l'eau et l'assainissement), **est jugée tout à fait pertinente par les acteurs interrogés :**



- Avec la nécessité de penser long-terme et de travailler sur la localisation de l'aide, considérant que l'État reste central, aux côtés de la société civile, pour le développement du pays et l'avancée des réformes,
- Alors que l'efficacité (ou non), des pressions internationales et des conditionnalités posées peut être interrogée,
- Avec le sentiment qu'une reprise de la collaboration est probablement possible à certains niveaux, et selon les interlocuteurs de confiance retenus (ministères, opérateurs publics, municipalités, etc.)

Cette approche devra cependant se construire progressivement, en veillant à maintenir un plaidoyer de haut-niveau en faveur des réformes – d'ailleurs fortement soutenu par les acteurs locaux interrogés y compris institutionnels, et à haut-niveau –, et une attention ferme portée à la transparence des opérations.

La synthèse s'attache donc à mentionner uniquement les grands principes et principales recommandations émises. Elles portaient sur les volets suivants<sup>[9]</sup> :

- **Maintenir les grands principes d'intervention de l'AFD au Liban** : i) maintenir l'engagement de l'AFD au Liban compte-tenu de la relation historique entre les deux pays et des besoins majeurs de la population, tout en restant prudent sur les volumes engagés ; ii) maintenir l'approche de l'AFD en soutien aux réformes et l'approche globale de conditionnalité ; iii) capitaliser cependant sur l'expérimentation d'une reprise de financement direct des politiques publiques valorisant des partenariats avec des acteurs étatiques de second niveau.
- **Conserver l'ADN d'acteur de développement de l'AFD, qui la distingue et crée sa valeur-ajoutée** : i) maintenir un dialogue institutionnel de proximité avec les acteurs publics malgré l'absence de financement

direct ; ii) maintenir le suivi de proximité des projets assuré par l'agence ; iii) continuer à s'insérer systématiquement dans les stratégies nationales et locales si existantes ; iv) continuer à proposer des projets institutionnels d'appui à l'élaboration ou au développement de stratégies et réformes ; v) conserver systématiquement des composantes de plus long terme axées développement, y compris dans les projets de réponse à des besoins d'urgence ; vi) préserver la capacité de l'AFD à travailler avec tous les acteurs pertinents (acteurs institutionnels et de la société civile).

- **Saisir l'opportunité de la nouvelle feuille de route de l'agence pour réexaminer et éventuellement réévaluer son positionnement sur certains sous-secteurs**, dans un contexte de réduction des budgets de l'aide internationale : réflexion à mener dans les domaines de la santé, ou encore de l'éducation.
- Dans un environnement marqué par une forte instabilité, **clarifier les ambitions des interventions en tenant compte des limites à la mise en œuvre d'impacts structurels de long terme** : définition d'objectifs réalistes selon le contexte et d'indicateurs différenciés selon les temporalités, structuration progressive des interventions.
- **Clarifier également la nouvelle logique d'intervention de l'instrument Minka**, alors que sa théorie du changement n'a pas été modifiée au Liban depuis 2017, en précisant notamment les objectifs attendus en matière de cohésion sociale, la cible des interventions, et en réinterrogeant la cible de résultats visibles et rapides en six mois, difficilement atteignables au regard du rythme de décaissement de l'AFD.
- **Capitaliser sur les bonnes pratiques et leçons issues des études de cas**, et présentées dans le tableau 2, détaillé ci-dessous, par typologie d'intervention.

[9] Le rapport d'évaluation soumet une série de recommandations qui ont été partagées avec les parties prenantes de l'AFD à l'été 2024. La dégradation du contexte sécuritaire dans les semaines qui ont suivi interroge la pertinence de certaines d'entre elles *a posteriori*. La stratégie que doit définir l'agence doit à nouveau s'adapter à l'évolution du contexte.

- **Clarifier le positionnement de la France au Liban, en interne comme en externe :**
  - i) préciser les rôles et responsabilités de chaque acteur français, dans un contexte souvent volatil sur le plan politique français ;
  - ii) clarifier le positionnement de la France en externe et favoriser l'intervention concertée des bailleurs au Liban
- **Renforcer la visibilité de l'AFD au Liban et des opérations financées**, conformément aux nouvelles directives de l'AFD et de la France en matière de communication
- **Maintenir les partenariats avec les instituts de recherche locaux**, en particulier avec l'IFPO, permettant à l'agence d'alimenter sa connaissance des enjeux et perceptions locales
- **Poursuivre la réalisation d'évaluations projets ou à champ large (en interne ou externe)**, et veiller à capitaliser sur ces études en interne et à la transmission des connaissances au gré du renouvellement des équipes AFD

Tableau 2 – Bonnes pratiques et recommandations par type d'activités

Type de projet	Forces	Faiblesses	Recommandations
<b>Activités institutionnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités à faible ticket d'engagement, pouvant permettre à terme des évolutions structurantes, à grande échelle</li> <li>• Activités permettant de soutenir les acteurs publics, sans risque de substitution des actions</li> <li>• Activités pouvant s'appuyer sur les forces de l'AFD (équipe locale) et de la coopération française au sens large (expertise française de haut-niveau)</li> <li>• Activités généralement 100 % axées développement, correspondant à l'ADN de l'AFD, sur une valeur ajoutée reconnue de l'agence au Liban</li> <li>• Activités favorisant le dialogue local, l'influence au sens large, la connaissance fine des acteurs locaux (soutien aux réformes, construction d'une relation de proximité), et l'identification de projets et d'opportunités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacts attendus fortement soumis à la situation politique, et capacité/volonté des décideurs locaux à valider des changements institutionnels</li> <li>• Activités reposant principalement sur des fonctionnaires, fortement exposés depuis la crise économique, avec un départ important de ressources humaines</li> <li>• Activités plus exposées aux lourdeurs institutionnelles et changements de cap politiques / <i>turn-over</i> au niveau décisionnaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir sur chaque secteur des activités ou projets de ce type, à faible ticket d'engagement mais pouvant à terme générer des impacts importants sur le long terme (exemple des résultats obtenus sur le Code de l'eau par exemple)</li> <li>• Proposer ce type d'activités dans différents secteurs, limitant le risque de paralysie en cas de <i>turn-over</i> institutionnel et changement de cap politique</li> <li>• Mobiliser des acteurs de différents niveaux (haut-niveau décisionnel mais également technique) afin de favoriser la durabilité des actions, veillant à la mobilisation d'acteurs tant nationaux que locaux pour favoriser le déploiement opérationnel des politiques</li> <li>• Poser comme conditions la mobilisation d'une équipe locale suffisante au sein des ministères, afin de ne pas faire reposer les projets sur une seule personne (cas du FEXTE Santé, dont l'impact pourrait être réduit à néant en cas de départ du point focal libanais)</li> <li>• Interroger six mois avant la fin de l'activité/projet concerné les conditions de maintien des acquis compte-tenu de la situation de crise que traverse le Liban (lobbying pour le renforcement des équipes locales, organisation du transfert de compétences, etc.)</li> <li>• Maintenir une équipe AFD locale de qualité, experts de leur secteur</li> <li>• Intégrer dans les dispositifs de suivi-évaluation des indicateurs de performance, permettant de suivre les effets intermédiaires produits par les activités</li> </ul>
<b>Infrastructures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités plus classiques de l'aide au développement, moins exposées à court terme sur le plan de la durabilité (les infrastructures restant)</li> <li>• Savoir-faire de l'AFD reconnu dans la conception et la mise en œuvre/suivi de projets d'infrastructures d'envergure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés de mise en œuvre classiques des pays en développement, accentués par les enjeux confessionnels / politiques au Liban (difficultés accrues pour les expropriations, tensions communautaires)</li> <li>• Dimensionnement des activités au regard des besoins complexes, souvent exposé aux questions communautaires (exemples des stations d'épuration devant être installées de manière équitable pour chaque communauté indépendamment des besoins, modèle clientéliste favorisant à l'inverse certaines communautés)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valider la logique d'intervention de ces activités et les bénéficiaires finaux attendus dès la phase d'instruction, clarifiant les critères d'éligibilité, et restant ferme au niveau des conditions suspensives sur la transparence et choix des bénéficiaires</li> <li>• Renforcer l'analyse de risques dans les études de faisabilité, et leur prise en compte dans la conception des activités</li> <li>• Favoriser la mobilisation d'acteurs locaux dans les instances de gouvernance du projet/activités pour susciter l'adhésion et anticiper les difficultés locales (notamment la question des expropriations)</li> <li>• Renforcer le diagnostic de compétences des maîtrises d'ouvrages locales, et intégrer des composantes d'assistance technique adaptées aux besoins des bénéficiaires (suivant la temporalité des infrastructures construites, sur un pas de temps suffisamment long), permettant d'accompagner les acteurs locaux dans la prise en main des infrastructures / équipements livrés</li> </ul>

Type de projet	Forces	Faiblesses	Recommandations
<b>Infrastructures</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Faiblesse des maîtrises d'ouvrage locales, posant la question de l'exploitation des ouvrages financés</li> </ul>	
<b>Besoins de court terme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activités répondant à des besoins évidents, suite à la crise syrienne (population réfugiée) et à la crise économique (communautés hôtes)</li> <li>Activités souvent insérées dans des projets « double détente », dont le mix « urgence-développement » a permis : <ul style="list-style-type: none"> <li>De proposer des réponses à court terme en parallèle d'activités de plus long terme (sur des volets infrastructures, équipements, formation)</li> <li>De diffuser une culture du développement et du « long terme » auprès des acteurs humanitaires, favorisant la durabilité des actions</li> </ul> </li> <li>Capacité de l'AFD à proposer des adaptations et de la flexibilité en contexte de crise (ligne « divers et imprévis », réorientation des financements si nécessaire, cadre logique large, octroi de tranches complémentaires, prorogations de dates de fin de projet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficulté de l'AFD à concrétiser les actions financées dans des délais très courts (y compris sur Minka qui dispose de procédures allégées). Sa capacité à se mobiliser sur des phases de court-terme post-urgence (« récupération/recovery ») est, en revanche, démontrée (et à moyen/long terme)</li> <li>Procédures de l'AFD plus lourdes que celle des acteurs humanitaires</li> <li>Risque plus important de substitution de l'État, en cas d'activités menées principalement par des ONG internationales (ou locales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuer à appliquer la logique « double détente » en alliant systématiquement réponse à des besoins de court et de moyen/long terme, et en intégrant des composantes institutionnelles lorsque l'objet du projet le permet (exemple du travail en cours sur le modèle de tarification des frais de consultation)</li> <li>Maintenir des montages d'activités et projets souples, favorisant l'adaptation des projets en cas de volatilité du contexte (ligne imprévis, cadre logique général, capacité à financer les secondes phases de projet)</li> <li>Interroger systématiquement le mix entre urgence et développement, et ciblant les financements de l'AFD sur des activités valorisant son ADN d'acteur du développement et valeur-ajoutée (et cherchant des co-financements pour les actions plus tournées OPEX ou urgence notamment)</li> <li>Limitier les interventions de l'AFD de pure « urgence » (avant six mois), en se concentrant sur des actions de « recovery » puis de moyen/long-terme</li> <li>Maintenir et développer les partenariats avec des acteurs humanitaires, s'appuyant sur leur connaissance du terrain et agilité pour les composantes plus urgentistes, tout en diffusant une culture de développement et du long-terme auprès des acteurs humanitaires. À titre d'exemple, capitaliser sur l'accord-cadre signé entre l'AFD et le CICR, ayant permis d'apporter plus de latitude d'action et rapidité, nécessaire dans des moments de crises, et le répliquer auprès d'autres acteurs.</li> <li>Au sein de l'Équipe France, continuer à renforcer l'articulation entre le CDCCS du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (réflexion déjà initiée)</li> <li>Sur des projets impliquant les OI/ONG/OSC, poursuivre la recherche de collaboration entre ces acteurs et l'État (à l'image des procédures d'acquisition de médicaments pour le projet de centres de santé primaire, validées par l'État selon les besoins établis au niveau national)</li> <li>Maintenir et développer l'approche de cohésion sociale, veillant au principe d'intervention de l'AFD de « Ne pas nuire », et l'équilibre des projets en faveur des communautés hôtes et réfugiées</li> </ul>



---

# Liste des acronymes

---

<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>ANSM</b>	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
<b>CDCS</b>	Centre de crise et de soutien
<b>CDR</b>	Conseil du développement et de la reconstruction
<b>CEDRE</b>	Conférence économique pour le développement, par les réformes et avec les entreprises
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix Rouge
<b>CNAM</b>	Conservatoire national des Arts et Métiers
<b>DUE</b>	Délégation de l'Union européenne
<b>EENL</b>	Etablissement des Eaux du Nord Liban
<b>ESF</b>	l'Etablissement français du sang
<b>ESA</b>	Ecole Supérieure des Affaires
<b>FEXTE</b>	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
<b>HAS</b>	Haute autorité de santé
<b>IECD</b>	Institut européen de coopération et de développement
<b>IFPO</b>	Institut français pour le Proche Orient
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (coopération allemande)
<b>KSRC</b>	<i>King Salman Center for Relief and Humanitarian Action</i>
<b>LPSP</b>	<i>Long-term Primary Healthware Subsidiation Protocol</i>
<b>M€</b>	Million d'euros
<b>Md€</b>	Milliard d'euros
<b>MEAE</b>	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
<b>MEES</b>	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
<b>MICOL</b>	Mission interministérielle de coordination pour le Liban
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PRI</b>	Pays à revenu intermédiaire
<b>PRITI</b>	Pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure
<b>PUI</b>	Première urgence internationale
<b>SCAC</b>	Service de coopération et d'action culturelle
<b>TREF</b>	<i>Transition and Resilience Education Fund</i>
<b>UNHCR</b>	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés



**Agence française  
de développement**  
5, rue Roland Barthes  
75012 Paris | France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Direction Innovation,  
Stratégie et Recherche (ISR).  
Département Évaluation  
et Apprentissage (EVA).

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles oeuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr). Pour un monde en commun.

**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Jean-Claude Pires  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** edeo-design.com  
**Dépôt légal** 2<sup>ème</sup> trimestre 2026  
**ISSN** 2425-7087  
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :  
[www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post](http://www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post)

**Crédits et autorisations**

License Creative Commons  
Attribution - Pas de commercialisation  
- Pas de modification  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

