



HISTOIRE D'ÉVALUATION

L'AFD au Liban : que retenir de 25 ans d'intervention ?

Périmètre Évaluation de 25 ans d'intervention de l'AFD** au Liban

Zone d'intervention Liban

Montant des engagements 1,75 milliard d'euros brut (1,2 milliard net)

Évaluation réalisée par Groupe Pluricité et Red Mangrove Advisors

Depuis l'ouverture de son agence à Beyrouth en 1999, l'AFD est devenue un acteur reconnu, qui a su adapter son action aux différentes crises auxquelles le Liban a été confronté. Désireuse d'apprendre et de capitaliser sur son intervention, l'AFD a lancé l'évaluation de ses interventions sur les 25 dernières années afin de nourrir sa prochaine feuille de route au Liban.

Le contexte

L'intervention de l'AFD au Liban s'inscrit dans le cadre d'une coopération intense entre les deux pays, débutée dès 1967. En 1998, alors que le classement du pays en « pays à revenu intermédiaire » (PRI) de la tranche supérieure 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 de l'AFD à Beyrouth, en 1999.

L'évaluation de 25 ans d'intervention de l'AFD au Liban visait à :

- Réaliser un bilan chiffré et analytique de l'activité de l'AFD** ;
- Porter un jugement analytique sur son intervention globale et par secteurs phares, prenant en compte les thématiques transversales (genre, climat, crises et conflits notamment) ;
- Tirer des enseignements pour alimenter la prochaine feuille de route de l'agence de l'AFD au Liban.

Cette analyse, qui porte sur la période 1999-2023, s'est appuyée sur une analyse documentaire (dont la capitalisation de 22 évaluations projet et à champ large), des entretiens et 11 études de cas dans 3 secteurs (eau et assainissement, éducation et santé).

FOCUS SUR

LA RÉPONSE À L'EXPLOSION DU PORT DE BEYROUTH

Le 4 août 2020, au moment de l'explosion dans le port de Beyrouth qui a durement touché la capitale, le Liban était confronté à une crise à la fois politique, socio-économique et sanitaire. Dans ce contexte, comment assurer un continuum efficace entre réponse aux besoins immédiats et enjeux de développement ?

Immédiatement mobilisée au sein de l'Équipe France, l'AFD a financé 11 projets dans différents secteurs (santé, sécurité alimentaire, éducation, résilience économique...). Il ressort de leur évaluation que les interventions progressives (incluant une composante de réponse immédiate à la catastrophe suivie d'une composante développement à plus long terme) ont été particulièrement pertinentes. L'évaluation propose une série de recommandations, tant pour l'AFD que pour les opérateurs de mise en œuvre des projets.



UNE ÉVALUATION À RETROUVER SUR AFD.FR



Au Liban, l'AFD a soutenu le développement de services et d'infrastructures d'eau et d'assainissement essentielles, notamment à Tripoli, première ville du pays qui dispose d'un accès à l'eau 24 heures sur 24 - © Benjamin Petit/AFD.

L'activité de l'AFD au Liban de 1999 à 2023



1,2 milliard d'euros
d'engagements nets, soit 93 projets

De l'approche « prêts » à la logique « subvention »

- Les **prêts** ont été majoritaires jusqu'en 2018, bénéficiant à 90 % à l'État libanais.
- Après le défaut de la dette souveraine du Liban en 2020, l'AFD n'a plus été en mesure de mobiliser de nouveaux prêts sur la période considérée : les **subventions** sont devenues majoritaires, avec des bénéficiaires plus diversifiés (organisations de la société civile, agences de l'ONU, CICR...), en appui à la mise en œuvre des politiques publiques.

228 M€

C'est le montant des engagements du **Fonds Minka au Liban**, principal outil en subvention mobilisé par l'AFD dans le pays de 2017 à 2023.

4 principaux secteurs d'intervention

En M€ et % des engagements nets



Secteur productif
(99 M€ / 9 %)



Éducation, formation, emploi (84 M€ / 8 %)



Santé
(94 M€ / 8 %)



Eau et assainissement
(78 M€ / 7 %)

Les conclusions de l'évaluation



Pertinence du positionnement de l'AFD par rapport au contexte

- L'AFD propose une **approche alignée avec les besoins locaux** et les stratégies nationales. Les secteurs soutenus sont jugés clés, palliant le faible engagement de l'État ou d'autres bailleurs. En travaillant avec la société civile locale, l'AFD a joué un rôle précurseur en matière de localisation de l'aide.
- L'AFD a fait preuve d'**adaptation face à une succession de crises** : mobilisation d'instruments financiers variés, travail avec différents acteurs (État, société civile...), montages inédits (financements d'urgence, réallocations...).
- L'AFD a progressivement revu son approche de « développeur » en y **intégrant un volet de réponse de court terme, à partir de 2020 notamment** (pandémie de Covid-19 et explosion du port de Beyrouth en 2020, dans un contexte de crise socio-économique depuis 2019).

Cohérence et valeur ajoutée de l'AFD

- Le travail de l'AFD est **globalement très apprécié par les contreparties** nationales et locales. Les équipes sont jugées très investies et compétentes, perçues comme capables d'assurer un **suivi de proximité et de terrain**.
- L'AFD est perçue comme **globalement bien alignée avec les autres bailleurs** présents au Liban, soutenant une logique de coordination et ayant une capacité à mobiliser des co-financements.

Efficacité et durabilité des interventions

- Le bilan des réalisations est relativement positif** pour une partie de ses opérations :
 - Un grand nombre d'activités ont été soutenues : grandes infrastructures, actions de formation et d'assistance technique, lignes de crédit, appui normatif ou institutionnel, actions ciblées « urgence »...
 - De réels succès ont été identifiés sur différents secteurs : eau et assainissement, éducation, cohésion sociale et santé.
 - La réponse d'urgence et de stabilisation a produit des effets immédiats attendus, même si l'impact des financements Minka est plus difficile à évaluer sur le plus long terme.
 - Les projets les plus marqués « développement », à visée institutionnelle, ont été particulièrement appréciés et sont considérés comme un marqueur de l'AFD au Liban.
- L'AFD a démontré **une réactivité et une souplesse nécessaires** au regard du contexte, qui a permis d'amener une partie des opérations jusqu'à leur achèvement.



- Au Liban, l'AFD a été confrontée à de multiples **contraintes politiques, économiques et sécuritaires** (instabilité politique, manque de vision commune des autorités...).
- L'adaptation constante (mais nécessaire) de l'AFD au contexte libanais a pu **questionner la cohérence** de ses actions de développement dans le pays, plus particulièrement affaiblie sur les 10 dernières années de crises.
- Le portefeuille de l'AFD est marqué par des **enjeux d'influence française importants**, ayant conduit à des appuis budgétaires conséquents dont les effets ont été très limités en l'absence de réformes.
- Le **positionnement de l'AFD sur le continuum urgence-développement** lui a permis de s'adapter à l'évolution du contexte et des chocs, mais mériterait d'être débattu.
- L'évolution récente du contexte nécessite une attention constante concernant la **cohérence, la complémentarité et la coordination entre bailleurs** (aux mandats et modes opératoires souvent variés).
- La **répartition des rôles au sein de l'Équipe France** (ambassade, AFD, Expertise France, Centre de crise et de soutien...) s'est complexifiée sur la période récente, avec des superpositions d'enjeux et de mandats, entre influence et développement.
- Les contraintes locales ont eu des répercussions sur la majorité des opérations** :
 - Atteinte à l'efficacité globale du portefeuille, avec des délais de mise en œuvre très importants ainsi qu'un taux d'annulation important (en particulier sur les prêts) ;
 - Réduction de l'impact et de la durabilité des opérations, ce qui pose la question des acquis post-projet. Par exemple, les effets des actions de formation sont limités par le départ de nombreux Libanais du pays.
- Les enjeux institutionnels et les faibles capacités de certaines maîtrises d'ouvrage** ont limité l'exploitation des infrastructures financées et les niveaux de service attendus.

FOCUS SANTÉ : POUR UN ACCÈS À DES SOINS DE QUALITÉ

Depuis 2018, l'AFD soutient le renforcement du système de santé en s'alignant sur les stratégies du ministère de la Santé :

- Elle appuie des centres de santé primaire et des hôpitaux publics et privés, en réhabilitant les infrastructures, en renforçant les compétences du personnel et en finançant la prise en charge des patients vulnérables. Par exemple, l'AFD, au travers des interventions de ses partenaires (Première Urgence Internationale, fondation Pierre Fabre...) soutient des dizaines de centres de santé primaire dans toutes les régions du pays. Une attention particulière est portée à la santé mentale grâce à Médecins du monde et l'ONG libanaise Amel.
- Elle accompagne des réformes structurelles, telles que la modernisation du circuit du médicament et le respect des standards d'accréditation des hôpitaux publics.



RECOMMANDATIONS

- Maintenir l'engagement de l'AFD au Liban, en lien avec les priorités politiques de la France**, tout en veillant à ce que les appuis financiers restent cohérents avec les besoins du pays et accompagnés d'un dialogue sur les réformes et la gouvernance.
- Malgré les chocs répétés au Liban, conserver l'ADN de l'AFD en matière de développement**, en appui à des projets institutionnels et d'accompagnement des politiques publiques, et intégrer la réponse aux besoins immédiats dans la démarche de développement.
- Clarifier les ambitions des interventions** en tenant compte des limites à la mise en œuvre d'impacts structurels (objectifs réalistes, indicateurs différenciés selon les temporalités...).
- Renforcer la visibilité de l'AFD au Liban**.
- Capitaliser sur les bonnes pratiques issues de l'évaluation**, poursuivre la réalisation d'évaluations et maintenir les partenariats avec les instituts de recherche locaux.

CONTACTS : Charlotte DURAND (durandc@afd.fr), Léa MACIAS (maciasl@afd.fr) et Narimane NEHMEH (nehmehn@afd.fr)