

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'AIDE APPORTÉE PAR L'ÉTAT AU LIBAN DEPUIS 2020

Exercices 2020-2022

AUDIT FLASH

Juin 2023

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
12	I - L'INTERVENTION EN URGENCE DU CENTRE DE CRISE ET DE SOUTIEN (CDCS)
12	A - Les dépenses d'aide du CDCS
13	B - L'aide en nature
13	C - L'aide financière
15	D - Les canaux de l'aide apportée par le CDCS
16	II - L'ACTION MASSIVE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT
16	A - L'Agence française de développement (AFD)
20	B - L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)
22	III - L'ENGAGEMENT DES AUTRES ACTEURS DE L'AIDE BILATÉRALE
22	A - La direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM)
24	B - La direction générale du Trésor (DGT)
25	C - La direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD)
26	D - Le ministère de la culture et ses opérateurs
27	IV - LA MOBILISATION DES CANAUX MULTILATÉRAUX
27	A - Les contributions volontaires de la direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI)
28	B - La contribution de la DG Trésor et de l'AFD au fonds fiduciaire de la Banque mondiale
29	V - UNE CONSOLIDATION EMPIRIQUE, SIGNIFICATIVE DE LA FAIBLESSE DU PILOTAGE FINANCIER
29	A - Une consolidation empirique
31	B - La faiblesse du pilotage financier

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance institutionnelle** des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent audit a été conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L.143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet

1. La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

L'audit a été ciblé sur le chiffrage de l'aide apportée au Liban par l'État et ses opérateurs sur la période de 2020 à 2022 afin d'atténuer les effets pour la population de la grave crise économique, sociale et politique que ce pays traverse depuis trois ans. La Cour n'a pas cherché, à ce stade, à vérifier la conformité des dépenses correspondantes aux règles qui les encadrent, ni leur efficacité.

L'ouverture de l'enquête a été notifiée le 13 janvier 2023 à la secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), au directeur général de l'Agence française de développement (AFD), au directeur général du Trésor (DGT), à la directrice du budget, à l'ambassadrice de France au Liban et à la contrôleur budgétaire et comptable auprès du MEAE. L'instruction a été conduite et la contradiction a été réalisée dans des délais resserrés auprès de l'ensemble des services et organismes concernés : Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, AFD, Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), DGT, direction des Nations-Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI), direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) et direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du MEAE, ministère de la culture et ses opérateurs.

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 2 mai 2023 par la quatrième chambre, présidée par M. Charpy et composée de MM. Tournier et Lair, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Antoine, conseiller maître et, en tant que contre-rapporteur, M. Frentz, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé le 9 mai 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune et M. Advielle, présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Depuis 2019, les difficultés que traversait déjà le Liban, en raison notamment des lourdes conséquences de la guerre en Syrie, se sont aggravées sous l'effet d'une crise multiforme, à la fois politique, économique, financière et sociale. Dès le lendemain de l'explosion du port de Beyrouth, le 5 août 2020, le Président de la République a exprimé la solidarité de la nation française et lancé une action d'aide appelée à se prolonger dans le temps. L'objectif est de soulager la population libanaise, en soutenant les efforts des organisations de la société civile, et de l'accompagner vers une sortie de la crise.

Dès 2020, les crédits annuels de l'État consacrés au Liban ont été multipliés par 2,7. Entre 2020 et 2022, 214 M€ ont été dépensés sur ressources publiques², dont 45 % ont été consacrés à l'éducation et à la formation, 25 % à la santé, 10 % à l'alimentation et à l'agriculture, 10 % à la reconstruction et à l'économie et 10 % à la société civile.

Quatre acteurs ont été particulièrement mobilisés :

- le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministre de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), qui est intervenu massivement dans les jours et les semaines qui ont suivi l'explosion du port le 4 août 2020 ; le CDCS a dépensé 14,56 M€ sur trois ans et rendu possible la livraison de dons en nature, d'origines diverses, valorisés à 17,7 M€ ;
- l'Agence française de développement (AFD), qui a distribué, entre 2020 et 2022, 111 M€ d'aides, sous la forme de dons pour 90 % de ce montant ;
- l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui dispose au Liban d'un réseau de 63 établissements homologués scolarisant plus de 60 000 élèves ; le budget supplémentaire consacré à l'aide aux établissements et aux familles s'est élevé à 33,56 M€ sur la période ;

2. Le périmètre pris en compte couvre les principaux programmes du MEAE, ainsi que l'action de la direction générale du Trésor et du ministère de la culture. Il n'inclut pas en revanche systématiquement la part dévolue au Liban dans les projets de coopération régionaux ou multi-pays. De même, la part prise par la France dans l'aide européenne, les contributions des collectivités territoriales et les dépenses fiscales de l'État, lorsqu'il accompagne le mécénat d'entreprise, ne sont pas intégrées.

- la direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui a déployé, en trois ans, un volume de 32,5 M€ de contributions volontaires à divers organismes multilatéraux, auxquels elle a donné mission de les orienter vers les besoins de la population libanaise et/ou réfugiée.

Sur la période considérée, la direction générale du Trésor (DGT) a engagé 7,30 M€ pour financer de nouveaux projets au titre de l'aide bilatérale et 2,1 M€ dans le cadre de sa contribution à l'aide multilatérale au Liban, via un fonds fiduciaire consacré au Liban par la Banque mondiale. Sur ces 9,40 M€, 4,59 M€ ont été décaissés entre 2020 et 2022.

De son côté, la direction générale de la mondialisation (DGM) au ministère des affaires étrangères a conduit des actions d'aide bilatérale en direct, en sus des crédits qu'elle apportait pour le Liban aux opérateurs précités dont elle assure la tutelle (AEFE) ou la cotutelle (AFD).

D'autres entités ont été mises à contribution, pour des montants moindres, comme la direction de la coopération de défense et de sécurité (DCDS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ou le ministère de la culture et les organismes qui lui sont rattachés.

Au-delà du compte-rendu de son action, établi par chaque contributeur public, l'enquête de la Cour a montré que la fiabilisation et l'agrégation des données nécessitaient un effort supplémentaire. La crise libanaise s'étant installée dans la durée, il importe aujourd'hui de déployer des mécanismes permanents de consolidation des statistiques, afin de disposer des outils nécessaires pour mesurer la cohérence, l'efficacité et l'impact de l'aide publique française et optimiser l'orientation des flux financiers vers les besoins de la population libanaise.

Conclusions principales de l'audit

L'État est fortement mobilisé depuis 2020 pour aider la population libanaise à faire face à la crise multiforme qui l'affecte. 214 M€ ont été dépensés entre 2020 et 2022 sur les programmes budgétaires confiés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les crédits gérés par la direction générale du Trésor, par le ministère des armées et le ministère de la culture. Cette dépense a bénéficié principalement aux secteurs de l'éducation (45 %) et de la santé (25 %) et, dans une moindre mesure, à l'alimentation et à l'agriculture (10 %), à la reconstruction et à l'économie (10 %) et à la société civile (10 %).

Les principaux acteurs de l'aide ont été le centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, les opérateurs que sont l'AFD et l'AEFE, et la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI). Chaque contributeur public est en mesure de rendre compte de son action. Mais la difficulté à recueillir, fiabiliser et agréger les données révèle un déficit de pilotage financier transversal. Il importe de déployer des mécanismes permanents de consolidation des statistiques, afin de disposer des outils nécessaires pour mesurer la cohérence, l'efficacité et l'impact de l'aide publique française et optimiser l'orientation des flux financiers vers les besoins de la population libanaise.

RECOMMANDATION

- **Recommandation unique**

Mettre en place un dispositif de suivi financier transversal de l'aide apportée par l'État au Liban qui permette de vérifier sa cohérence et sa conformité aux objectifs fixés, d'évaluer son impact et de fournir des instruments de pilotage efficaces (MEAE, DG Trésor).

INTRODUCTION

En 2019-2020, la crise économique, sociale et politique que traversait le Liban depuis 2015 a été aggravée par trois événements majeurs :

- le 17 octobre 2019, un projet de taxe sur les communications par *WhatsApp* déclenche un soulèvement populaire, désigné par le mot « *Thaoura* », qui signifie « *révolution* » en arabe ;
- le 7 mars 2020, le pays se déclare en défaut de paiement ;
- le 4 août 2020, une explosion détruit une partie du port et du centre-ville de Beyrouth, dont le bilan humain est de 192 morts et 6 500 blessés.

Ces trois événements s'inscrivaient, en outre, dans un contexte marqué par le début d'une dépréciation rapide de la livre libanaise, qui a perdu 90 % de sa valeur en dollar en deux ans, et par la propagation de l'épidémie de Covid.

Selon la direction générale du Trésor³, le PIB du Liban a été ramené de 55 Md\$ en 2019 à 22 Md\$ en 2022. Le système bancaire est à l'arrêt. Selon la commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie de l'Ouest⁴, le taux de pauvreté a doublé entre 2019 à 2021, passant de 42 à 82 %.

Le Président de la République s'est rendu à Beyrouth les 6 août et 1^{er} septembre 2020. Au cours du second déplacement, il a fixé quatre priorités pour l'aide publique française, au-delà de la réponse humanitaire urgente. Il s'agit de la santé, du soutien à la filière agro-alimentaire, de l'éducation, désignée comme « *priorité absolue* » et de la reconstruction du port de Beyrouth et des quartiers voisins.

Proche du Liban en raison de liens historiques, linguistiques et culturels, la France joue par ailleurs un rôle de premier plan dans les efforts de la communauté internationale pour permettre une sortie de crise. Après l'explosion du 4 août 2020, elle a suscité trois conférences internationales de soutien à la population libanaise, qui se sont tenues les 9 août 2020, 2 décembre 2020 et 4 août 2021. Les participants à la troisième de ces réunions, tout en apportant une aide humanitaire supplémentaire, ont souligné la nécessité de réformes préalables au règlement des difficultés du Liban. En prenant cette position, ils se sont situés dans la continuité de la Conférence économique pour le développement par les réformes et avec les entreprises (CEDRE) du 6 avril 2018, qui, également sous l'égide de la France, avait réussi à mobiliser plus de 10,2 Md\$ de prêts, dont 9,9 Md\$ de prêts concessionnels et des dons à hauteur de 860 M\$. Ce plan n'avait cependant pu déboucher sur aucun décaissement, faute de respect des conditionnalités qu'il avait prévues.

3. Note sur la situation macroéconomique et financière du Liban, 22 novembre 2022, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/LB/cadrage-general>.

4. *United Nations Economic and Social Commission for Western Asia* (UNESCWA).

Actuellement, le Fonds monétaire international continue de conditionner le déblocage d'une facilité de 3 Md\$ à la mise en œuvre de réformes structurelles qui, pour l'essentiel, passent par le vote de lois à portée économique et financière. Un pré-accord a été conclu au niveau technique le 7 avril 2022, mais un an plus tard, la gouvernance du FMI considère que les réformes que devaient conduire les autorités libanaises ne l'ont pas été, en raison notamment de la persistance de la crise politique, qui empêche l'élection d'un nouveau Président de la République et la désignation d'un gouvernement de plein exercice⁵.

L'audit flash dont la Cour a pris l'initiative ne porte pas sur les conditions de sortie de crise. Son objet est de mesurer l'effort d'aide publique que l'État a choisi d'apporter, entre 2020 et 2022, pour atténuer les effets de la crise au sein de la population libanaise, en combinant les logiques de l'aide humanitaire, de l'action de stabilisation⁶ et de l'aide au développement. Ensermée dans des délais brefs, l'enquête s'est attachée à retracer l'effort accompli principalement par les ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie et par leurs opérateurs. Prenant appui sur les programmes budgétaires dont ces deux ministères sont responsables, elle a cherché, en coopération avec les acteurs, à identifier les opérations d'aide qu'ils ont financées et à reclasser les montants dépensés par grand secteur d'intervention. La Cour n'a pas cherché, dans le cadre de cette enquête, à vérifier la conformité de ces dépenses aux règles qui les encadrent.

Une telle approche diffère de celle adoptée par la direction générale du Trésor, pour produire annuellement les statistiques françaises de l'aide publique au développement (APD) pour le compte du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. La méthodologie de l'OCDE, qui permet des comparaisons dans le temps et entre les pays membres du CAD, impose à la direction générale du Trésor de recueillir les contributions de près de 35 interlocuteurs et d'entrer dans le détail de leurs activités et de leurs projets, afin de renseigner, après avoir vérifié chaque donnée, approximativement 15 000 lignes et 80 colonnes.

Les chiffres de l'OCDE montrent que la France a beaucoup accentué son effort depuis 2019⁷. Alors qu'entre 2010 et 2019, elle était le sixième bailleur bilatéral au Liban, elle passée au troisième rang en 2021 (l'Union européenne étant un bailleur multilatéral). Selon le MEAE, l'année 2022 devrait marquer un nouveau progrès dans le volume de l'aide apportée par la France.

5. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2023/03/23/lebanon-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission> - <https://www.lesechos.fr/monde/afrique-moyen-orient/le-liban-menace-dune-crise-sans-fin-selon-le-fmi-1918969>

6. Selon le MEAE, l'action de stabilisation vise à « rétablir les conditions de viabilité minimales d'un État et de répondre aux besoins essentiels des populations ». Elle succède à la phase de l'urgence et précède celle d'un retour aux fondamentaux de l'aide au développement.

**Tableau n° 1 : contributions des sept premiers bailleurs d'aide publique
au développement (APD) au Liban, en équivalent-don, et rangs de classement**

M\$ 2020 constants	2019	2020	2021	% Total en 2021
Allemagne	226 (2)	293,9 (1)	332,4 (1)	26,0 %
États-Unis	241,6 (1)	247 (2)	260,4 (2)	20,4 %
Institutions de l'UE	137,7 (4)	136,1 (4)	152,1 (3)	11,9 %
France	71,8 (5))	99,7 (5)	120,4 (4)	9,4 %
Royaume-Uni	201,9 (3)	154,4 (3)	73,7 (5)	5,8 %
Canada	59,4 (6)	74,8 (6)	59,4 (6)	4,7 %
Norvège	45,5 (7)	56,4 (7)	42,8 (7)	3,4 %
Total monde	1 209,0	1 302,4	1 277,3	100 %

Source : CAD de l'OCDE

Par ailleurs, le présent rapport ne rend pas compte de la diversité et de la qualité des contributions de l'ambassade de France, qui est au contact quotidien de la population libanaise et de ses difficultés, et dont l'implication est indispensable et appréciée.

L'audit a cherché à cartographier les flux de crédits, en décrivant d'abord la réponse à l'urgence (1^{ère} partie), puis en caractérisant l'intervention des deux opérateurs principalement engagés (2^{ème} partie) ainsi que des autres acteurs de l'aide bilatérale (3^e partie), avant d'analyser les canaux multilatéraux empruntés par la France (4^e partie) et d'examiner la synthèse qui peut être tirée (5^e partie).

7. L'OCDE inclut dans ses statistiques les aides de l'État, celles des collectivités territoriales et celles des organismes qui agissent pour leur compte.

I - L'INTERVENTION EN URGENCE DU CENTRE DE CRISE ET DE SOUTIEN (CDCS)

Le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) est intervenu en avance de phase par rapport aux autres contributeurs.

Créé en 2008, il exerce deux missions principales :

- la protection des ressortissants français à l'étranger, en liaison avec le réseau diplomatique et consulaire ;
- les réponses humanitaires d'urgence de la France en direction des pays affectés par des catastrophes naturelles ou des conflits, ainsi que des programmes de stabilisation, dans les contextes de sorties de crise, pour soutenir le relèvement de l'État.

Il est composé d'un centre de situation, d'un centre des opérations d'urgence et d'un centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS). C'est ce dernier qui, depuis 2020, met

en œuvre l'essentiel de l'aide apportée au Liban par le CDCS. Alors qu'avant 2020, l'action du COHS se concentrait sur le traitement de la crise des réfugiés syriens, elle a évolué rapidement vers la réponse à apporter aux besoins post-explosion et à la crise socio-économique.

A - Les dépenses d'aide du CDCS

L'outil financier du CDCS, financé par le programme 209 Solidarité avec les pays en développement de la mission Aide publique au développement, est le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS). Ce fonds a connu depuis 2017 une forte montée en puissance, sous l'effet de deux événements accélérateurs : la pandémie de covid 19 en 2020 et la guerre en Ukraine en 2022. S'agissant du Liban, il n'a cessé d'augmenter son implication pendant les trois années sous revue.

Tableau n° 2 : dépenses du COHS en faveur du Liban

P209/FUHS (en M€)	2020	2021	2022	TOTAL
Aide humanitaire	1,96	1,80	3,41	7,17
Action de stabilisation	1,27	2,33	3,79	7,39
TOTAL hors aide en nature	3,23	4,13	7,20	14,56
P209/frais de transport de l'aide en nature	0,85	0,80	0,03	1,67

Source : COHS – CDCS

B - L'aide en nature

Depuis 2020, le CDCS a accompagné de nombreuses opérations d'aide en nature au profit des autorités libanaises et/ou de partenaires humanitaires de l'ambassade, veillant au transport de marchandises d'une valeur de 17 M€ et assumant un coût total de transport de ces marchandises de 1,7 M€, soit 10 % de leur valeur. Cette aide en nature, constituée de dons de matériels variés, a été fournie par des contributeurs très divers, publics (collectivités territoriales, établissements hospitaliers, ministère de la santé) et privés. Mais le CDCS n'étant pas en mesure de faire le départ, dans le total de 17 M€, de ce qui est relève de l'aide privée et de ce qui relève de l'aide publique, l'aide en nature n'a pas été prise en compte dans le cadre du présent audit, qui ne retrace donc que les flux d'aide à caractère financier. Il serait souhaitable que le CDCS élabore avec ses partenaires une méthodologie de valorisation des aides en nature, en tout cas de celles qui sont d'origine publique.

Dès le 5 août 2020, lendemain de l'explosion sur le port de Beyrouth, le CDCS a envoyé trois postes sanitaires mobiles (PSM) permettant la prise en charge de 1 500 blessés. Il a ouvert une cellule de crise et organisé un pont maritime et aérien, matérialisé par huit vols et trois envois maritimes, deux affrétés par le ministère des armées et un par la Fondation CMA-CGM. L'aide,

rassemblée et acheminée par l'État, provenait des collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales (ONG) et associations, des fondations et des entreprises françaises. Elle portait sur l'envoi de nourriture, de matériel médical et de matériaux de construction. Durant cette opération, 140 agents publics français ont été dépêchés sur place.

En décembre 2020, le CDCS a procédé à un premier envoi de matériel médical lié au covid 19, par un avion du ministère des armées.

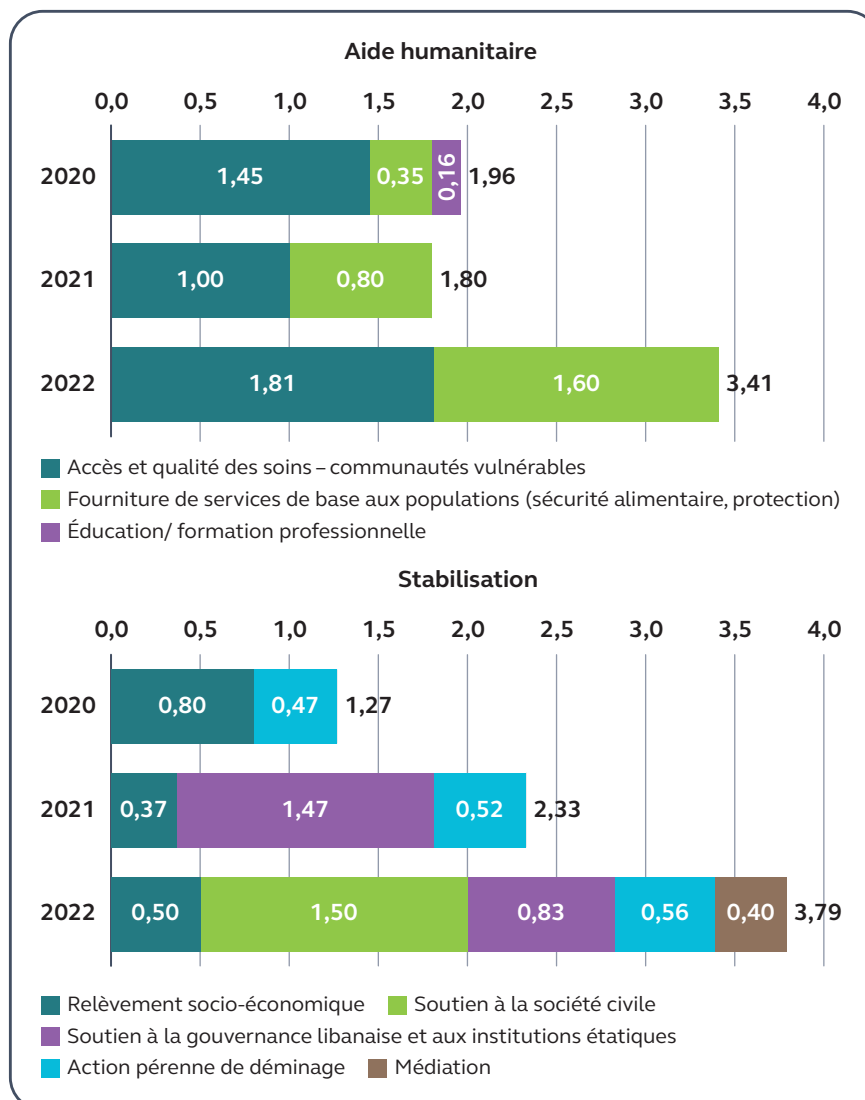
En 2021, le CDCS a organisé trois envois maritimes en partenariat avec la Fondation CMA-CGM et trois envois aériens, qui ont permis l'acheminement de 80 tonnes de matériels liés à la lutte contre le covid 19. Les frais qu'il a supportés pour le transport, la logistique et certains achats se sont élevés à 0,8 M€.

En 2022, le Centre a acheminé à Beyrouth un lot de 2,8 tonnes de médicaments offerts par une fondation privée et facilité le don de doses de vaccins contre le choléra par une autre fondation.

C - L'aide financière

En dehors des opérations logistiques d'urgence, qui visent à acheter et à envoyer des stocks d'équipement et des médicaments, l'aide apportée par le CDCS a pris deux formes : l'aide humanitaire et l'action de stabilisation.

Graphique n° 1 : finalités de l'aide du COHS en faveur du Liban



Source : COHS – CDCS

Dans l'aide humanitaire, deux secteurs ont été jugés prioritaires :

- l'accès et la qualité des soins de santé au profit des communautés vulnérables : mise en place de cliniques mobiles, accompagnement psychosocial, soutien aux centres de santé primaires⁸, réponse à l'épidémie de covid 19, soutien à des hôpitaux ;

- la fourniture de services de base aux populations : amélioration des infrastructures d'eau-hygiène-assainissement, distribution de colis alimentaires, soutien à des initiatives agricoles pour accompagner la sécurité alimentaire des bénéficiaires.

Au titre de la stabilisation, quatre axes ont été privilégiés :

8. Les centres de santé primaires sont des établissements de soins de proximité qui offrent un spectre de spécialités médicales mais qui, à la différence des hôpitaux, ne prennent en charge ni les urgences, ni les soins intensifs.

- le relèvement socio-économique : soutien aux entreprises libanaises et à des projets d'entrepreneuriat ou de formation professionnelle ;
- le soutien à la société civile libanaise : renforcement capacitaire au profit d'organisations locales, accompagnement à la mise en œuvre de projets, en coordination notamment avec l'opérateur Expertise France ;
- le soutien à la gouvernance libanaise et aux institutions étatiques encore garantes de la sécurité et de la stabilité du pays : forces armées libanaises, forces de sécurité intérieures, par exemple, mais aussi douanes et centre de coordination des secours en mer ;
- une action pérenne de déminage : action de renforcement des capacités de formation des forces armées libanaises, ainsi que soutien

aux ONG spécialisées pour le déminage des terres contaminées et la sensibilisation des populations exposées au danger.

D - Les canaux de l'aide apportée par le CDCS

Le CDCS soutient des projets qui bénéficient aux institutions indispensables à la stabilité du Liban (forces armées, forces de sécurité intérieure, douanes), mais qui sont mis en œuvre en gestion directe par l'ambassade, par délégation de crédits, ou par d'autres partenaires (agences des Nations-Unies). 80 % de l'aide distribuée entre 2020 et 2022 a pris la forme de subventions à des ONG, qui ont permis la mise en œuvre de 40 projets. Ces ONG étaient françaises ou internationales pour quatre cinquièmes des volumes distribués, locales pour un cinquième.

Tableau n° 3 : répartition de l'aide du CDCS au Liban par type de partenaires (en M€)

Types de partenaires	Nb de projets	2020	2021	2022	TOTAL
ONG françaises ou internationales	19	3,16	2,23	4,13	9,52
<i>dont Croix rouge française/Croix rouge libanaise</i>	3	0,69	0,30	1,01	2,00
<i>dont CCFD Terre solidaire</i>	2	0,50	0,54		1,04
<i>dont Acted</i>	1			1,00	1,00
ONG libanaises en localisation directe	5		1,00	1,20	2,20
<i>dont Amel (ONG Libanaise)</i>	1		0,70		0,70
Organisation internationale (CNUCED)	1		0,25		0,25
Expertise France	1			1,50	1,50
Forces armées libanaises	10	0,07	0,55	0,17	0,79
Forces de sécurité intérieure libanaises	4		0,09	0,20	0,29
TOTAL	40	3,23	4,12	7,21	14,56

Source : COHS – CDCS

II - L'ACTION MASSIVE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

A - L'Agence française de développement (AFD)

Dès 2019, la crise financière qui a frappé le Liban et l'absence de réponse satisfaisante aux demandes de réformes formulées par la communauté internationale ont conduit l'AFD, qui est placée sous la double tutelle de la direction générale de la mondialisation (DGM) et de la direction générale du Trésor (DGT), à faire évoluer ses modalités d'intervention. Cessant d'accorder des prêts, elle a concentré son activité sur des dons, qu'elle distribue par des canaux principalement non étatiques. Pourtant, en tant qu'agence de développement, elle doit à la fois relever le défi de l'urgence et du court terme, aux côtés d'acteurs dont c'est la vocation comme le CDCS, et préparer l'avenir, qui passe par la restauration d'un État au service de la population.

Les objectifs de moyen terme de l'AFD, tels qu'ils apparaissent dans sa *Stratégie Liban 2021-2025*⁹, sont les suivants :

- améliorer l'accès équitable à l'éducation, à la formation professionnelle de qualité et à l'emploi ;
- favoriser l'accès équitable aux soins de santé et à la prise en charge de troubles psychosociaux ;
- développer l'accès aux services d'eau et d'assainissement et améliorer les mécanismes de gouvernance de ces services ;

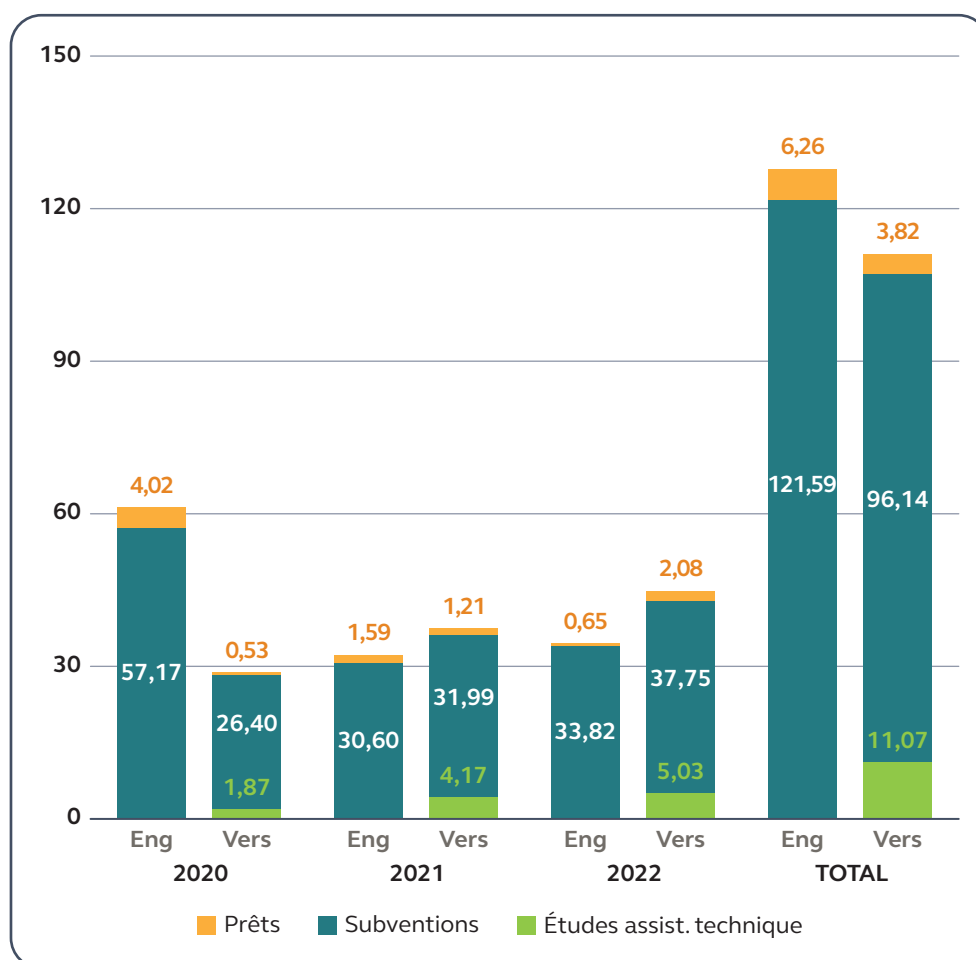
- renforcer la résilience des populations et accompagner la revitalisation économique par le développement territorial inclusif ;
- soutenir les réformes de bonne gouvernance économique et financière.

1 - Les dépenses d'aide de l'AFD

Les financements de l'AFD en faveur du Liban ont considérablement progressé entre 2016 et 2020, le volume de ses engagements de subventions ayant été multiplié par dix en cinq ans. Parallèlement, son activité de prêts a connu un pic en 2018, les engagements nouveaux affichés atteignant cette année-là 85 M€, avant de revenir à zéro dès 2019.

Sur la période 2020-2022, les engagements de subventions, qui proviennent pour l'essentiel des crédits issus du programme 209 *Solidarité avec les pays en développement* que l'État délègue à l'AFD, ont été de 121,6 M€, dont 57 M€ pour la seule année 2020. Le rythme des décaissements, décalés dans le temps par rapport à celui des engagements, a été soutenu, puisque le volume des versements réalisés entre 2020 et 2022 (111,01 M€) n'a été inférieur que de 15,2 % à celui des engagements (127,84 M€).

9. <https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-liban-2021-2025>

Graphique n° 2 : aide française apportée au Liban par l'AFD – Engagements et versements¹⁰

Source : Données AFD, retraitement Cour des comptes

2 - Les principaux instruments d'intervention de l'AFD

Le défaut sur la dette souveraine, le 7 mars 2020, ayant été sélectif, l'État libanais a continué à rembourser ses dettes vis-à-vis de l'AFD pendant une partie de l'année 2022. L'AFD a été autorisée par la direction générale du Trésor à poursuivre ses décaissements liés à deux prêts signés antérieurement¹¹. L'Agence

a toutefois annulé les prêts envisagés en 2018 (85 M€), qui n'avaient pas été signés.

Dans ce contexte, l'essentiel de l'aide de l'Agence (hors « Initiatives-OSC »), depuis 2020, a pris la forme de dons. Ceux-ci ont représenté, entre 2020 et 2022, 90 % du total des décaissements, soit 99,95 M€ sur 111,1 M€. Les 10 % restant proviennent des prêts en cours de remboursement. En revanche, la totalité

10. Ne sont retracées dans le tableau n° 4 que les flux d'aide provenant de l'État et des ressources de l'AFD. Les subventions déléguées par l'Union européenne et certains bailleurs étrangers, lorsqu'ils transitent par les comptes de l'AFD, ne sont pas pris en compte.

11. 1°) Construction du nouveau campus du CNAM au sud de Beyrouth (21 M€ en prêt + 0,7 M€ en subvention), dont les travaux devraient être achevés fin 2023 ; 2°) Assainissement dans la vallée de la Qadisha (34 M€), le premier versement ayant été réalisé fin juillet 2021.

des nouveaux engagements d'aide porte sur des dons. Les dons en aide-projets sont financés, pour l'essentiel, sur le programme 209 et l'élément don des prêts bonifiés sur le programme 110 *Aide économique et financière au développement*.

Près de 90 % des dons engagés entre 2020 et 2022, soit 113,2 M€ sur un total de 127,84 M€, ont mobilisé le fonds pour la paix et la résilience « Minka Moyen Orient »¹². Créé en 2017, ce fonds vise à atténuer l'impact de la crise syrienne, au Liban et en Jordanie, ou à accompagner les réfugiés irakiens au Kurdistan irakien ou des territoires libérés de l'emprise de Daech en Irak. Il est désormais utilisé, au Liban, à la fois pour les réfugiés syriens, qui représentent un quart de la population, et pour les Libanais qui les côtoient.

En février 2023, sur les 40 projets lancés depuis 2020 et financés par l'AFD au Liban, 32 étaient en cours d'exécution¹³. Ils représentaient un montant cumulé d'engagements de 267 M€ et un reste à verser de 128 M€.

En plus de ses subventions et pour accompagner les projets qu'elle a mission de financer, l'AFD met en place des crédits d'étude et d'expertise technique, au moyen de deux outils :

- les « *facilités d'amorçage, de préparation et de suivi de projets* » (FAPS), qui prennent en charge des expertises destinées à appuyer par des études l'identification, la préparation et la conduite des projets ; la modalité privilégiée de mise en œuvre d'un FAPS est le recours à une maîtrise d'ouvrage locale, financée par une avance remboursable ou un prêt, qui passe le marché, l'AFD étant le bailleur de fonds ;

- les « *fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences* » (FEXTE), qui financent, à travers des subventions, des programmes de coopération technique et des études de préparation de projet ; la mise en œuvre d'un FEXTE repose sur un partenariat entre institutions paires ; la maîtrise d'ouvrage est assurée directement par l'AFD.

Le pilotage des FEXTE, à la différence de celui des FAPS, est partagé avec la direction générale du Trésor, dans une perspective d'influence française et de diplomatie économique.

Entre 2020 et 2022, l'AFD a financé huit nouveaux FAPS et six nouveaux FEXTE, qui ont représenté un engagement total de 6,3 M€ au bénéfice du Liban.

Par ailleurs, l'AFD octroie des subventions aux organisations de la société civile (OSC) françaises pour cofinancer des projets qu'elles ont monté avec leurs partenaires libanais (concours « Initiatives-OSC »).

3 - Les secteurs d'intervention de l'AFD

De 2020 à 2022, les premiers secteurs d'intervention de l'AFD ont été la santé et l'éducation.

Dans le secteur de la santé, qui représente un tiers environ de son aide, l'Agence s'est fortement engagée en faveur de l'hôpital public Rafik Hariri à Beyrouth et, dans une moindre mesure, de l'hôpital public de La Quarantaine à Beyrouth ainsi que de l'hôpital public de Tripoli. Elle apporte un soutien à certains centres de santé primaires ainsi qu'au programme national de santé mentale.

12. Le Fonds Minka est une enveloppe des crédits du programme 209 alloués à l'AFD pour financer des projets de réponse aux crises suivantes : Sahel, Lac Tchad, République Centrafricaine et Moyen Orient. Entre 2017 et 2021, il a permis l'engagement par l'Agence de 863 M€.

13. Projets mono-pays, hors projets « Initiatives-OSC ».

Dans le secteur de l'éducation, l'aide de l'AFD est diversifiée. L'Agence soutient en particulier les écoles publiques libanaises, via la « part don » du programme d'appui au système résilient d'éducation au Liban (PASREL). Conçu à l'origine pour distribuer des prêts, le programme PASREL a permis, en s'appuyant sur des ONG, d'apporter un soutien direct aux écoles de l'enseignement public libanais, notamment à travers la distribution de paniers repas. Selon l'AFD, ce programme nouveau a donné lieu à des versements de 3,8 M€ en 2021 et 0,9 M€ en 2022. L'Agence finance aussi divers projets visant à améliorer la formation professionnelle des jeunes et leur insertion sur le marché du travail.

L'AFD intervient fortement également dans un projet d'amélioration des services de l'eau, mais sur la base de financements majoritairement européens (engagement de l'UE de 23 M€¹⁴), qui ne figurent pas dans le tableau n° 5. Elle

s'est engagée en 2021 dans un projet de développement agricole de grande ampleur (engagement de 17,7 M€), en partenariat avec un consortium d'ONG.

L'aide apportée en faveur de la reconstruction et de l'économie se matérialise par des projets visant à soutenir le rétablissement ou la création de petites ou très petites entreprises, à Tripoli et à Beyrouth, et à réhabiliter des logements endommagés par l'explosion du port de Beyrouth.

Le soutien apporté par l'AFD à la société civile passe par une action de renforcement des OSC locales, qui est conduite par Expertise France. Le programme « Shabaké », lancé fin 2018 dans le cadre de l'initiative Minka, avait permis d'aider 13 OSC à faire face à la crise syrienne, dans plusieurs pays. Sa phase 2, dotée de 10 M€, a été lancée en 2022 au bénéfice du Liban.

Tableau n° 4 : ventilation par secteurs des engagements et des versements de l'aide apportée par l'AFD (hors « Initiatives-OSC »)

En M€	2020		2021		2022		Total		Total (%)	
	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.
Alimentation/ Agriculture	0	3,14	17,70	0,28	0	5,38	17,70	8,80	14 %	7,9 %
Santé	21,50	12,70	5,62	13,83	12,50	15,65	39,62	42,18	31 %	38,0 %
Éducation/Formation professionnelle	4,07	3,33	5,55	15,19	3,20	9,68	12,82	28,20	10 %	25,6 %
Eau/assainissement	15,00	0,37	0	3,35	0,35	3,71	15,35	7,43	12 %	6,7 %
Société civile	3,70	3,08	0	2,46	10,00	4,13	13,70	9,67	10,7 %	8,5 %
Reconstruction/ Économie	13,69	4,95	2,92	1,13	7,30	5,72	23,91	11,80	18,7 %	10,6 %
Gouvernance publique	3,22	1,22	0,40	1,14	1,12	0,57	4,74	2,93	3,7 %	2,7 %
TOTAL	61,18	28,79	32,19	37,37	34,47	44,84	127,84	111,01	100 %	100 %

Source : Données AFD, retraitement Cour des comptes

14. Montant brut, incluant la rémunération de l'AFD.

4 - Les bénéficiaires de l'aide de l'AFD

Au Liban, l'AFD est majoritairement engagée auprès des organisations non gouvernementales (ONG), ce qui s'explique par l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de consentir de nouveaux prêts aux institutions étatiques.

Parmi l'ensemble des ONG partenaires de l'AFD pour l'aide au Liban, 59 % sont françaises, 35 % sont internationales avec leur siège hors de France et 6 % seulement sont libanaises.

Tableau n° 5 : répartition de l'aide de l'AFD par catégorie de bénéficiaires en 2020-2022¹⁵

	Organisations intergouver- nementales	Opérateurs publics français	Entreprises privées	ONG	Coll. locales	TOTAL
M€	18,125	14,52	1,10	91,91	2,19	127,84
%	14,18 %	11,36 %	0,86 %	71,89 %	1,71 %	100 %

Source : AFD

Les OSC françaises ont bénéficié par ailleurs, de la part de l'AFD, d'un montant cumulé de 7 M€ de subventions mono-pays et 1,89 M€ de subventions multi-pays, pour conduire 20 projets qu'elles ont elles-mêmes proposés. Cette procédure, fondée sur la reconnaissance d'un droit à l'initiative des OSC, connaît un succès croissant.

La part prise par les OSC dans le portefeuille d'activité de l'AFD au Liban, supérieure à 70 %, est très atypique. Entre 2009 et 2021, les OSC ont représenté au niveau mondial 17,4 % des projets financés par l'Agence, mais 2,1 % seulement de la valeur de son activité. Depuis les décisions prises par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en février 2018¹⁶, la France s'efforce de s'appuyer davantage sur les OSC pour distribuer son aide publique au développement. Le Liban constitue à ce titre, pour l'APD, un terrain d'application de cette nouvelle approche.

B - L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Établissement public placé sous la tutelle du MEAE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dispose au Liban, son berceau historique, d'un réseau de 63 établissements scolaires homologués, qui ont accueilli 61 380 élèves à la rentrée 2022. Il s'agit soit d'établissements avec qui l'Agence a passé des conventions, appartenant pour cinq d'entre eux à la Mission laïque française, soit d'établissements partenaires, avec lesquels les liens sont moins étroits. Les uns et les autres ont rencontré depuis 2020, en raison du contexte multi-crisis, de grandes difficultés dans leur fonctionnement quotidien, aggravées par la dévalorisation des salaires des enseignants, payés en livres libanaises, et les pertes de revenus des parents d'élèves, qui ont eu des conséquences sur la perception des droits d'écologie.

15. Les montants (en M€) et les proportions présentées s'appliquent à l'aide provenant de l'État et des ressources de l'AFD hors « Initiatives OSC ».

16. L'objectif est de hausser la part de l'APD bilatérale française attribuée aux OSC jusqu'au niveau moyen observé dans les pays appartenant au comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui était de 14,1 % en 2020, alors que le taux français était de 6,7 %.

Les aides exceptionnelles apportées par l'AEFE aux établissements du Liban depuis 2020 ont d'abord été inscrites dans un plan de soutien de portée mondiale, annoncé par le Gouvernement le 30 avril 2020 et destiné à aider le réseau d'enseignement français à l'étranger à faire face à la crise sanitaire due au covid 19. Ce plan a été alimenté, sur le programme 185 *Diplomatie d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*, par une ouverture de crédits de 50 M€ en CP dans une loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, complétée en 2021 par une subvention supplémentaire pour charges de service public de 10,87 M€, financée en gestion par le MEAE. Accordant une priorité au Liban, compte tenu du caractère multidimensionnel de la crise constatée dans ce pays, l'AEFE a pu par ailleurs mobiliser en sa faveur des reliquats de crédits disponibles sur le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, à hauteur de 10 M€. Au total, les crédits exceptionnels versés par l'Agence au Liban entre 2020 et 2022 se sont élevés à 33,56 M€.

Les dispositifs d'aide ont été mis en œuvre avec la collaboration active de l'ambassade de France, qui a notamment animé des commissions locales pour étudier les dossiers des familles sollicitant des remises sur les droits de scolarité. Ils se sont déployés en cinq phases, encadrées par des délibérations du conseil d'administration de l'Agence :

- phase I - Aide aux familles non françaises au Liban ; subventions octroyées aux établissements pour compenser les remises consenties aux familles non françaises du Liban au titre du 3^e trimestre de l'année scolaire 2019-2020 ;
- phase II - Soutien aux établissements : subventions octroyées après examen de projets portant sur plusieurs thématiques : équipement numérique, renforcement de

l'attractivité, soutien scolaire, formation des personnels, accompagnement des élèves, mesures sanitaires ;

- phase III - Aide aux familles non françaises au Liban : subventions octroyées aux établissements pour compenser les remises consenties aux familles non françaises du Liban au titre du 2^e trimestre de l'année scolaire 2020-2021 ;
- phase IV - Aide aux familles non françaises au Liban : subventions octroyées aux établissements pour la prise en charge des écolages de l'année 2021-2022, faisant l'objet de deux versements, le premier dès l'attribution, le second à réception d'un avis favorable du poste diplomatique sur le « plan de pérennisation et d'attractivité » demandé à l'établissement, afin de vérifier qu'il a entamé une démarche de restructuration ;
- phase V - Aide aux familles non françaises au Liban : Subventions octroyées aux établissements pour la prise en charge des écolages de l'année 2022-2023.

Au-delà de ces aides qui, selon le MEAE, ont permis de préserver le réseau d'enseignement français et de soutenir la scolarité de 26 619 élèves libanais, il faut également relever que :

- six établissements conventionnés, dont les cinq établissements dépendant de la Mission laïque française, ont bénéficié d'une réduction de la participation à la rémunération des résidents qu'ils doivent à l'AEFE, pour rembourser une partie des salaires de certains personnels détachés par le ministère de l'éducation nationale ;
- cinq établissements partenaires ont été conventionnés temporairement, ce qui leur a permis de bénéficier de la nomination de quatre proviseurs appartenant au corps

des personnels de direction de l'éducation nationale française, améliorant ainsi leur pilotage opérationnel et leur attractivité ;

- 22 établissements affectés par l'explosion du port de Beyrouth se sont vus octroyer des fonds pour les aider à financer les travaux de remise en état.

Enfin, des avances de trésorerie de France Trésor, d'un montant de 1,10 M€, ont été consenties à quatre établissements en grande difficulté financière. Elles devaient être remboursées avant fin 2021, mais une partie d'entre elles a pu être prolongée pour une année supplémentaire, sur fonds propres de l'Agence.

Tableau n° 6 : aides exceptionnelles de l'AEFE au Liban entre 2020 et 2022

En M€	2020	2021	2022	2020-2022
Subventions de fonctionnement - aide aux familles - aide phase 1	5,60			5,60
Subventions de fonctionnement - aide phase 2	0,15	2,55		2,70
Subventions de fonctionnement - aide aux familles) - aide phase 3		0,81	0,11	0,92
Soutien financier aux établissements		6,47	1,27	7,74
Subventions de fonctionnement - aide aux familles - aide phase 4			4,59	4,59
Subventions de fonctionnement - aide aux familles - aide phase 5			5,00	5,00
Soutien financier aux établissements		6,47	1,27	7,74
Prise en charge salaires dans le cadre du conventionnement temporaire		0,10	0,58	0,68
Subventions de fonctionnement - aide au titre de la reconstruction	2,89	2,31	1,13	6,33
TOTAL	8,64	12,24	12,68	33,56

Source : AEFE

III - L'ENGAGEMENT DES AUTRES ACTEURS DE L'AIDE BILATÉRALE

A - La direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM)

La direction générale de la mondialisation de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du MEAE intervient à deux titres dans les programmes d'aide au Liban. D'une part, elle assure la

responsabilité des programmes 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. Elle agit à ce titre en financeur de second niveau, déléguant des crédits à des opérateurs ou services chargés de mettre en œuvre les programmes d'aide. D'autre part, elle conduit elle-même un grand nombre d'actions, dans des domaines variés, l'un des plus significatifs étant celui de l'éducation.

Au sein de la direction de la diplomatie d'influence, qui est l'une des composantes de la DGM, la sous-direction de la langue française et de l'éducation, qui assure la tutelle de l'AEFE, prend en charge la politique de coopération de la France dans le domaine éducatif et linguistique. Tout en pilotant, avec l'AEFE, l'aide apportée aux établissements d'enseignement français, elle veille aux actions de soutien aux écoles privées francophones libanaises non homologuées et, dans une moindre mesure, aux écoles publiques libanaises.

La DGM a choisi par ailleurs d'apporter, pour la première fois, une contribution volontaire au fonds adossé à l'UNICEF *Education cannot wait*, qui est destinée à financer un projet intitulé « *Soutenir l'enseignement et l'apprentissage en français des étudiants désavantagés libanais et non libanais* ».

En accord avec la sous-direction de la langue française et de l'éducation, l'ambassade a également cherché, depuis le début de la crise, à renforcer son soutien à la francophonie et à la qualité de l'enseignement dans le système éducatif public libanais, jusqu'à porté principalement par la coopération institutionnelle, au bénéfice du ministère de l'éducation. L'ambassade a ainsi aidé dix établissements publics à postuler pour l'obtention du label LabelFrancEducation, qui les reconnaît comme des pôles d'excellence et des références pour les filières francophones du secteur public. Le projet est accompagné par le Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI)¹⁷, essentiellement financé sur le programme 209. Des crédits ont été délégués à ce titre par la DGM à hauteur

de 320 000 € en 2022 et mis en œuvre par l'ambassade.

Enfin la DGM a engagé en 2020 un programme de soutien aux écoles privées francophones, en partenariat avec l'Œuvre d'Orient, qui abonde le programme 209 à travers un fonds de concours. Il s'agissait à l'origine d'apporter des secours, sous la forme de subventions plafonnées à 50 000 €, à de petites écoles en difficulté financière. Depuis 2022, l'aide accordée aux établissements est encadrée et associée à des actions de formation, au bénéfice notamment des personnels de gestion. Elle évolue également vers une aide plus structurante comportant un appui à l'équipement des écoles en panneaux photovoltaïques. En 2022, 145 écoles (dont 20 avec des panneaux photovoltaïques) et six universités ont été aidées. Le volume d'aide a atteint 6,4 M€ au total sur la période 2020-2022, pris en charge à parité par la DGM et l'Œuvre d'Orient.

Dans le domaine universitaire, la France veille depuis 2020 à l'accueil d'un plus grand nombre d'étudiants étrangers en France. Ainsi le programme *Maa'kum* (« avec vous » en arabe), qui offre une aide d'urgence aux étudiants libanais arrivant en France, a été doté de 2 M€ en 2020. D'autres programmes de bourses s'adressent spécifiquement aux réfugiés syriens et palestiniens qui étudient au Liban. De manière complémentaire, une coopération a été nouée avec le ministère de l'enseignement supérieur libanais et deux établissements d'enseignement supérieur ont bénéficié de subventions exceptionnelles : l'Université Saint-Joseph (500 000 € en 2022) et l'École supérieure des affaires de Beyrouth (300 000 € en 2022).

17. Le Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI) de la DGM permet aux ambassades de mener sur le terrain des actions innovantes à impact rapide et fortement visibles au bénéfice des populations locales. Le projet peut être porté au niveau national ou régional. D'une durée maximale de deux ans, chaque projet est financé par le FSPI à hauteur de 100 000 € à 1 M€.

En dehors de l'action éducative et linguistique, la DGM intervient notamment pour financer « l'aide alimentaire programmée » offerte par la France, qui a entraîné sur la période une dépense de 12,6 M€. Cet instrument vise à fournir une assistance alimentaire d'urgence, à lutter contre la malnutrition et à favoriser le retour à l'autonomie des populations en situation de vulnérabilité. Il finance soit des activités d'agences onusiennes par fléchage direct (PAM et UNRWA), soit des OSC recrutées après des appels à projets.

B - La direction générale du Trésor (DGT)

La direction générale du Trésor (DGT) intervient à l'étranger pour appuyer les projets d'exportation ou d'investissement des entreprises françaises, selon une logique d'aide, mais aussi d'influence économique. Elle copilote avec la DGM la politique d'aide publique au développement et assure avec elle la cotutelle de l'AFD. Elle dispose, dans les ambassades, d'un réseau de conseillers d'action économique placés sous l'autorité de l'ambassadeur mais relevant d'elle fonctionnellement. Son directeur général assume la responsabilité du programme 110 *Aide économique et financière au développement*.

La DGT intervient dans de nombreux pays en accordant des prêts, concessionnels ou non¹⁸. Du fait du défaut de paiement enregistré en 2020, ce n'est plus le cas au Liban, où elle a eu recours à d'autres dispositifs, principalement pour servir deux priorités :

- le soutien à la reconstruction du port de Beyrouth ;

- le renforcement des institutions : douanes libanaises et administration des finances publiques.

Conjointement avec l'AFD, la DGT a lancé quatre nouveaux fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) en 2021 et 2022, pour un montant total de 2,55 M€, avec les objectifs suivants :

- accompagner la réforme de la gouvernance portuaire et la mise en conformité du port aux standards internationaux en matière de sécurité portuaire (0,3 M€) ;
- stimuler le renforcement de l'enseignement technique, dans les domaines de la cybersécurité, de la modélisation numérique et de l'efficacité énergétique (0,55 M€) ;
- apporter un appui à la réforme de la commande publique (1,3 M€) ;
- contribuer au renforcement de la transparence budgétaire (0,4 M€).

Pour les deux derniers projets cités, le partenaire a été le ministère libanais des finances. À la différence de tous les autres instruments d'aide française en place au Liban, les FEXTE permettent de maintenir un lien de coopération, certes ténu, avec une autorité publique.

Dans le même temps, cinq projets FASEP (fonds d'études et d'aide au secteur privé), représentant un engagement de dépense de 4,1 M€, ont été menés à bien.

Trois de ces projets sont achevés. Ils visaient à accompagner :

- la caractérisation et le recyclage des déchets, dans une logique d'économie circulaire (0,88 M€) ;

18. Un prêt concessionnel est un prêt accordé à des conditions financières très favorables, qui contribue à la politique d'aide au développement de la France. Il est destiné à financer jusqu'à 100% des projets non rentables et concerne tous types d'entreprises dans une trentaine de pays éligibles, dont le Liban ne fait plus partie.

- la déconstruction des silos à grains du Port de Beyrouth (1,4 M€) ;
- le don aux douanes libanaises d'un scanner indispensable à leur activité (0,82 M€).

Deux projets sont encore en cours :

- une étude sur les réseaux d'eau (0,75 M€) ;
- une étude sur le plan énergétique du port (0,3 M€).

La direction générale du Trésor a financé par ailleurs un expert technique international (ETI) pour accompagner la mise en place et

l'utilisation par les douanes libanaises du logiciel d'exploitation du scanner qui leur avait été fourni (0,40 M€). Elle a également accompagné, à l'aide du droit de tirage sur le programme 110, d'une part, le travail d'un expert pour organiser la mise en service de 50 bus offerts par la RATP (0,18 M€) et, d'autre part, l'accompagnement des douanes libanaises par un expert dans la numérisation de leurs outils métier et la réorganisation de leur centre informatique (0,09 M€).

Au total, la DGT résume comme suit ses interventions bilatérales en faveur du Liban :

Tableau n° 7 : instruments bilatéraux - DG Trésor – Engagements et versements 2020-2022 (en M€)

		2020		2021		2022		Total 2020-2022			
Aide	Objectifs	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.	Eng.	Vers.
Bilatérale	Appui à la reconstruction	0,82	0	3,28	0,77	0,30	0,93	4,40	1,69	7,30	2,49
	Renforcement institutionnel	1,30	0,00	0,55	0,00	1,05	0,80	2,90	0,80		

Source : direction générale du Trésor

C - La direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD)

Composante de la direction générale des affaires politiques et de sécurité du MEAE, la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) conçoit et met en œuvre des actions au long cours de coopération structurelle avec un grand nombre de pays étrangers dans trois domaines, la défense, la sécurité intérieure et la sécurité civile, dans lesquels elle coordonne l'action à l'étranger des ministères chargés des affaires étrangères, des armées et de l'intérieur. Ses principales modalités d'action sont le don de matériel, la formation de stagiaires, la mise en place de plateaux techniques d'exercice et le partenariat avec des écoles nationales à vocation régionale.

À l'aide de huit coopérants implantés à Beyrouth, la DCSD anime, depuis l'explosion du port d'août 2020, le projet « gestion des risques industriels au Liban » (GRIL), en assurant :

- des actions de formation, sur le risque chimique notamment ;
- des achats d'équipement, afin de constituer un plateau technique, implanté dans une école de police libanaise, permettant d'effectuer des exercices simulant des situations de danger.

Entre novembre 2020 et juillet 2022, le budget consacré au programme GRIL, dont l'exécution est confiée à Expertise France, s'est élevé à 435 000 €.

En dehors du projet spécifique GRIL, né de la crise intervenue en 2020 et qui relève de la sécurité civile, la coopération de défense et de sécurité au Liban, qui a représenté en 2022 une

dépense hors masse salariale de 739 242 €, s'appuie sur des projets structurels.

En matière de défense, les principales actions portent sur :

- la lutte contre le terrorisme, à travers l'apport d'expertises ciblées ;
- la création d'un centre de coordination de secours en mer ;
- la conduite d'actions de formation au sein de l'école régionale de déminage au Liban, créée en 2017 en partenariat avec la France ;
- l'enseignement du français en milieu militaire.

En matière de sécurité, la lutte contre le terrorisme et contre la criminalité organisée est également un axe de coopération, l'un des objectifs étant de contribuer au désengagement progressif des forces armées libanaises de leurs tâches de sécurité intérieure. Elle repose sur des missions d'expertise et de formation et sur des dons de matériel spécifique, au Liban et en France. Des projets d'apprentissage du français, lancés en 2019, continuent par ailleurs de nourrir le partenariat franco-libanais dans ce domaine.

D - Le ministère de la culture et ses opérateurs

Peu significative budgétairement, la coopération qui continue de lier la France au Liban dans le domaine culturel, malgré la

crise, demeure fortement symbolique d'un attachement mutuel ancien et vivace.

D'un montant total de 2,66 M€, l'aide apportée entre 2020 et 2022 par le ministère français de la culture a pris par exemple la forme :

- en 2020, d'un soutien au transport de livres en français (100 000 €) ;
- en 2021, d'une subvention exceptionnelle à la commission des libraires francophones (30 000 €) ;
- en 2022, d'un soutien à Cinémathèque Beyrouth (200 000 €) et au secteur cinématographique libanais (38 000 €).

D'autre part, le service d'action culturelle et de coopération (SCAC) de l'ambassade à Beyrouth et l'Institut français du Liban, sur place, ont conduit des projets apportant, notamment, un soutien au patrimoine audiovisuel public libanais, à la promotion de lieux culturels innovants et à la formation de professionnels du patrimoine.

Enfin, en partenariat avec l'Association des centres culturels de rencontre et l'Institut français à Paris, l'Institut français du Liban a mis sur pied un programme exceptionnel d'invitation de 100 artistes libanais en résidence en France, au travers d'un programme d'urgence dénommé « NAFAS » (de l'arabe نَفَس, « souffle »), co-financé par le MEAE et le ministère de la culture.

IV - LA MOBILISATION DES CANAUX MULTILATÉRAUX

A - Les contributions volontaires de la direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI)

Dans le cadre des conférences internationales de soutien à la population libanaise organisées en août 2020, décembre 2020 et août 2021, la France a décidé d'augmenter ses contributions aux agences humanitaires des Nations Unies et au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en pré-affectant au Liban cette aide additionnelle. Depuis son lancement mi-2021, le Plan de réponse d'urgence (*Emergency Response Plan – ERP*) élaboré par les Nations-Unies pour répondre à crise libanaise offre un cadre approprié pour insérer et identifier clairement l'initiative française.

Sept dispositifs multilatéraux reçoivent des contributions volontaires françaises, dont le montant total est de 32,5 M€ :

- *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF), qui finance principalement des projets relatifs à la protection de l'enfance, conduit des programmes en matière d'approvisionnement en eau potable, d'eau et d'assainissement, ainsi que d'appui à l'éducation ;
- *Education Cannot Wait* (ECW), seul fonds multilatéral consacré au financement de l'éducation en situation d'urgence et de crise prolongée qui, au Liban, soutient les projets de réforme du ministère libanais de l'éducation et de l'enseignement supérieur ; le fonds ECW est hébergé par l'UNICEF ;
- le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), qui met en œuvre des actions de protection et d'assistance au bénéfice des réfugiés, essentiellement syriens, et aux apatrides, ainsi qu'aux communautés hôtes libanaises ; le HCR offre notamment une aide juridique, une documentation civile, un soutien psychosocial, ainsi que des services dans le domaine de l'éducation et de la santé ;
- l'agence *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA), qui procure une aide du même type aux réfugiés palestiniens ;
- le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui, en lien avec le Croissant-Rouge libanais, mène également des activités de protection et d'assistance pour les réfugiés syriens et palestiniens et les communautés hôtes libanaises ; il assure des visites aux personnes détenues, veille au rétablissement des liens familiaux, fournit une formation au droit international humanitaire ;
- le fonds humanitaire Liban, qui est géré par le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), sous l'égide du coordinateur humanitaire des Nations Unies au Liban, et qui finance des ONG locales et internationales pour des actions humanitaires variées, au profit des populations les plus vulnérables du Liban ;
- le Programme alimentaire mondial (PAM), qui apporte une assistance alimentaire en nature à 400 000 Libanais et en espèces monétaires à 1,2 million de réfugiés syriens et soutient des activités d'alimentation scolaire pour les réfugiés syriens et les Libanais vulnérables.

Tableau n° 8 : contributions volontaires françaises aux agences des Nations Unies et au Comité international la Croix-Rouge (CICR)

En M€	2020	2021	2022	Total
UNICEF	4,5	3	3	10,5
Education cannot wait	0	2	2	4
HCR	-	3,5	3	6,5
UNRWA	2	2	2	6
CICR	-	1,5	1,5	3
Fonds humanitaire Liban (BCAH)	-	0,5	1	1,5
Programme alimentaire mondial (PAM)	-	-	1	1
TOTAL	6,5	12,5	13,5	32,5

Source : Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI), MEAE

Lors de son audit, la Cour a constaté que le conseiller politique humanitaire de l'ambassade de France insistait auprès des bénéficiaires des contributions françaises pour faire valoir les attentes françaises et obtenir des comptes-rendus détaillés. Avec un organisme comme le HCR et *Education cannot wait*, les échanges à ce sujet ne sont pas toujours aisés. Ils s'améliorent au contraire avec le PAM et l'UNICEF, qui ont moins de difficultés à détailler l'usage des contributions françaises.

D'une manière plus générale, le MEAE souhaite désormais obtenir des organismes multilatéraux bénéficiaires, qui veulent de leur côté conserver une grande latitude d'action, qu'ils prennent en compte, non seulement l'orientation vers le Liban des contributions volontaires françaises, mais aussi l'affectation des crédits aux besoins identifiés comme prioritaires par la France, et qu'ils rendent compte plus précisément de l'usage qu'ils en font. Une cellule redevabilité a été créée

récemment à cette fin à la direction NUOI, afin que les projets mis en œuvre répondent aux attentes françaises.

B - La contribution de la DG Trésor et de l'AFD au fonds fiduciaire de la Banque mondiale

En réponse à l'explosion du port de Beyrouth, la Banque mondiale a mis en place un fonds fiduciaire (*Lebanon Financing Facility*), en liaison avec les Nations Unies et l'Union européenne, visant à favoriser des réformes, une reprise de l'activité économique et des opérations de reconstruction (*Reform, Recovery and Reconstruction Framework*).

En 2021, la France a alimenté ce fonds à hauteur de 5 M\$, soit 4,2 M€. Cette contribution a été partagée à parts égales par la direction générale du Trésor (sur le programme 110) et l'AFD (sur les crédits du programme 209 qui lui étaient alloués).

V - UNE CONSOLIDATION EMPIRIQUE, SIGNIFICATIVE DE LA FAIBLESSE DU PILOTAGE FINANCIER

Après le passage en revue de l'action des principaux pourvoyeurs d'aide de l'État et de ses opérateurs, qui met en évidence la qualité de leur engagement et leur capacité à rendre compte de leurs dépenses, une synthèse doit être tentée pour rassembler dans un tableau d'ensemble les différentes composantes de l'aide française au Liban pendant la période prise en compte.

A - Une consolidation empirique

Pour les besoins de l'audit de la Cour, les principaux organismes et administrations

parties prenantes de l'aide publique française au Liban ont accompli un travail important pour fournir et préciser les données disponibles pour les années 2020, 2021 et 2022, qui étaient éparées. Ils ont tenté de les rassembler, de les consolider et de les classer par secteurs. Leur approche, empirique et coordonnée par le MEAE, est fondée sur la nomenclature du budget de l'État et sur les documents financiers retraçant l'activité des opérateurs de l'État.

Méthode de collecte et de compilation des données

La collecte des données permettant de retracer l'aide publique française au Liban entre 2020 et 2022 a reposé sur des échanges bilatéraux entre la Cour et les principaux organismes et administrations pourvoyeurs d'aide : le CDCS, l'AFD, NUOI, l'AEFE, la DGM, la DGT, la DCDS, le ministère de la culture. Chacune de ces entités, dans son domaine de compétence et d'action, a fourni la liste actualisée des projets soutenus ou des subventions versées, en distinguant, lorsque c'était justifié, les engagements (AE) des versements (CP). Une nomenclature commune par secteurs d'activité a été adoptée, de manière à permettre d'ordonner et d'agréger les statistiques.

Le périmètre pris en compte couvre les principaux programmes du MEAE, ainsi que l'action de la direction générale du Trésor et du ministère de la culture. Il n'inclut pas en revanche systématiquement la part dévolue au Liban dans les projets de coopération régionaux ou multi-pays. De même, ne sont pas intégrées la part prise par la France dans l'aide de l'Union européenne, qui a été en 2021 de 23,15 M€ sur un total de 128,6 M€, les contributions des collectivités territoriales et les dépenses fiscales de l'État lorsqu'il accompagne le mécénat d'entreprise.

La fiabilisation des données et leur interprétation ont été rendues possibles par les contributions écrites qui ont été transmises et les entretiens qui ont été menés. En outre, quatre séances de travail multi-acteurs, en forme d'ateliers collaboratifs, ont été organisées au MEAE, pour examiner les tableaux résultant des travaux bilatéraux et les améliorer. Elles ont été suivies par l'envoi de mises à jour ou de données complémentaires par les contributeurs. À la fin de l'instruction, la délégation des programmes et des opérateurs (DPO) de la DGM a élaboré une présentation par programmes budgétaires des données agrégées.

À la fin de l'audit, la délégation des programmes et des opérateurs de la direction générale de la mondialisation a transmis un tableau prenant appui sur une note de

synthèse de la direction de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (ANMO). Ce tableau présente par programmes budgétaires l'aide apportée au Liban.

Tableau n° 9 : aide au Liban par programmes, engagée et versée, depuis 2020

En M€	2020		2021		2022		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P185	16,00	16,00	15,61	15,61	16,41	16,41	48,02	48,02
P209	53,72	34,40	52,38	43,70	68,96	67,33	174,61	145,43
P105	0,01	0,01	0,18	0,18	0,01	0,01	0,19	0,19
P110	5,15	5,15	10,04	9,44	1,80	2,40	16,99	16,99
Min de la culture	0,22	0,22	1,24	1,24	1,19	1,19	2,66	2,66
Min des armées	0	0	1,20	1,20	0	0	1,20	1,20
TOTAL	75,10	55,78	80,65	71,37	88,37	87,34	243,67	214,49

Source/note : Cour des comptes, d'après données DGM/DPO

Les données collectées, qui englobent les dépenses du ministère de la culture et celles du ministère des armées, aboutissent à un total de 214,49 M€. Ce montant est cohérent, en termes d'ordre de grandeur, avec la somme des versements des quatre principaux contributeurs (AFD, AEFE, NUOI et CDCS), qui est de 191,63 M€, à laquelle il faut ajouter les

participations de contributeurs comme la DG Trésor.

Pour les programmes 185 et 209, la délégation des programmes et des opérateurs de la DGM a pu également comparer les versements (CP) de 2020 à ceux de 2019. Cette comparaison met en évidence un quasi-triplement des dépenses effectives entre ces deux années.

Tableau n° 10 : versements effectués en 2019 et 2020 sur les programmes 185 et 209

	2019	2020	2020/2019 (M€)	2020/2019 (%)
P185	1,13	16,00	+ 14,87	+ 1 316 %
P209	17,11	34,40	+ 17,29	+ 101 %
Total	18,24	50,40	+ 32,16	+ 176 %

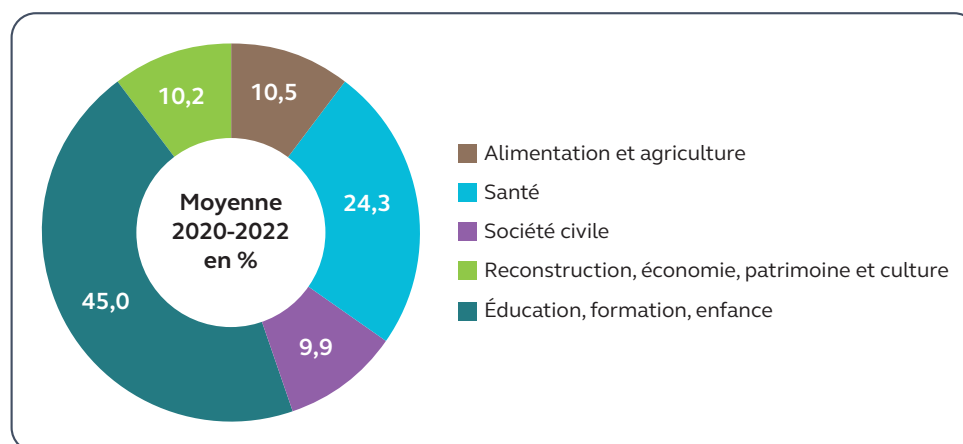
Source/note : Cour des comptes, d'après données DGM/DPO

La Cour s'est attachée à examiner, là où cela était possible (environ 210 M€)¹⁹ la répartition des aides entre les principaux secteurs. Il ressort de cette analyse que plus des deux

tiers de la dépense ont été consacrés aux seuls secteurs de l'éducation et de la santé, le secteur « éducation, formation, enfance » représentant à lui seul 45 % de l'aide cumulée.

19. La contribution de la France au fonds fiduciaire de la Banque mondiale en 2021, à hauteur de 4,2 M€, n'a pas pu être ventilée par secteurs.

Graphique n° 3 : ventilation de l'aide versée au Liban depuis 2020 par grands secteurs



Source : Cour des Comptes, d'après données ANMO

B - La faiblesse du pilotage financier

L'empirisme du ministère des affaires étrangères, chargé du suivi politique de situations complexes, évolutives et dominées par l'urgence, dans le suivi financier global de l'aide publique apportée au Liban, n'a pas fait obstacle à une mesure *ex post* de l'effort financier consenti par l'État et ses opérateurs. Mais le montant de cette aide, estimé à 214 M€ sur trois ans, reste une valeur approchée, car ni la compilation des données, ni la méthode de consolidation ne font l'objet de procédures formalisées. En outre, le suivi financier global n'est pas suffisamment étroit pour garantir un pilotage transversal efficace, qui permettrait d'orienter finement les flux d'aide vers tel secteur ou telle catégorie de bénéficiaires, en fonction de priorités à caractère stratégique.

Pour la mise en œuvre concrète de l'aide, une grande confiance est faite aux bras armés de la diplomatie française dans un système de décisions qui leur laisse une grande liberté d'action, qu'il s'agisse des établissements sous tutelle que sont l'AFD et l'AEFE ou bien des administrations centrales. Ainsi, les arbitrages nécessaires, près de trois ans après l'explosion du port, entre l'action humanitaire, la logique

de stabilisation et le retour aux fondamentaux de l'aide au développement, sont renvoyés pour l'essentiel à la clairvoyance des maîtres d'œuvre.

Dans une affaire aussi sensible et complexe que l'aide au Liban, il est logique que l'approche politique domine le jeu d'acteurs. Toutefois, un renforcement du suivi des engagements et des décaissements au niveau central apparaît indispensable. L'enjeu n'est pas d'imposer des contraintes administratives, mais de se donner les moyens de mesurer, de façon plus étroite et plus continue, la nature et l'ampleur des crédits déployés, de vérifier leur cohérence et leur phasage dans le temps, d'évaluer leur impact et de fournir des instruments de pilotage efficaces.

Le secrétariat général du MEAE indique que « sur la base des conclusions de la Cour, une réflexion pourra être menée sur la mise en place d'un outil de suivi financier » et que « l'une des pistes identifiées serait la mise en place, dans les systèmes d'information comptables, d'un mécanisme (axe libre spécifique) d'identification de l'aide au Liban ». Il ajoute qu'il s'attachera à « solliciter des remontées d'information plus régulières sur les CP, au-delà des exercices déjà existants de redevabilité ». Ces perspectives, dont la concrétisation devra être évaluée,

paraissent de nature à améliorer, en effet, le pilotage financier de l'aide publique consentie par la France au Liban.

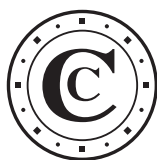
Les efforts déployés par les nombreux contributeurs publics, à l'occasion de cette enquête, pour rassembler des chiffres fiables et à jour, et pour les agréger dans des statistiques globales, doivent en effet marquer

le début d'un processus permanent de mise en cohérence des aides et de vérification de leur pertinence, de leur effectivité et de leur impact, ainsi que de suivi des flux financiers. Un tel processus, qui devra être documenté et continu, est nécessaire pour alimenter une mémoire des actions menées et fournir des outils d'aide à la décision pour l'orientation, à court et moyen terme, de la doctrine française.

RECOMMANDATION

- **Recommandation unique**

Mettre en place un dispositif de suivi financier transversal de l'aide apportée par l'État au Liban qui permette de vérifier sa cohérence et sa conformité aux objectifs fixés, d'évaluer son impact et de fournir des instruments de pilotage efficaces (*MEAE, DG Trésor*).



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Juin 2023