



STRATÉGIE PAYS
2016-2020

Jordanie

Jordanie

Résumé exécutif

La Jordanie est une exception au Proche-Orient. Elle a réussi, jusqu'à présent, à maintenir sa stabilité et à poursuivre son développement en dépit de crises majeures qui affectent son voisinage immédiat, en Syrie et en Irak, et dont les retombées sur le pays sont massives, qu'il s'agisse de l'afflux de réfugiés, de l'arrêt du commerce régional ou de la baisse du tourisme et des investissements internationaux. Pour faire face à cette situation conjoncturelle difficile, la Jordanie a reçu une assistance internationale exceptionnellement élevée. Elle a également dû puiser massivement dans ses ressources, fragilisant ses équilibres économiques et sociaux. Dans ce contexte particulièrement contraint, le gouvernement jordanien s'organise pour poursuivre les investissements et réformes nécessaires à son développement à moyen terme, et offrir aux réfugiés sur son territoire les conditions d'une vie décente. La conférence de Londres, en février 2016, a posé les bases d'un contrat à moyen terme entre la Jordanie et la communauté internationale pour accompagner cette double ambition.

En dix ans de présence en Jordanie, l'Agence Française de Développement (AFD) s'est affirmée comme un partenaire important dans le paysage de la coopération. Ses interventions se sont orientées principalement vers deux grands thèmes : la gestion des contraintes structurelles (notamment la rareté de l'eau et la dépendance énergétique) et le développement économique et social (notamment l'appui au développement local et urbain). Pour ce faire, elle a mobilisé la plupart des instruments du Groupe, principalement pour des projets d'infrastructures et des appuis aux réformes des politiques publiques, pour un montant cumulé d'engagements de 884 millions d'euros à fin 2015.

Depuis le début de la crise, les autorités françaises ont réitéré au plus haut niveau leur soutien à la Jordanie. A l'occasion de la visite du Président de la République en Jordanie, en avril 2016, un protocole d'accord a été signé entre l'AFD et le gouvernement jordanien. Celui-ci prévoit d'étendre le champ d'action de l'AFD dans l'investissement à moyen terme, de renforcer son appui à la résilience économique et sociale et d'amplifier les moyens qu'elle mobilise, y compris les aides budgétaires et des moyens

exceptionnellement concessionnels pour les zones les plus affectées par la crise des réfugiés. La présente stratégie s'inscrit dans cette ligne d'action qu'elle prolonge à l'horizon 2020.

Pour la période 2016-2020, l'AFD continuera à appuyer la Jordanie dans le double défi de développement à long terme et de renforcement de la résilience à plus court terme face aux crises régionales. L'intervention de l'Agence restera orientée principalement vers l'appui aux politiques publiques, à travers des aides budgétaires sectorielles, et aux projets d'infrastructures indispensables au développement du pays, pour lesquels l'agence dispose d'une expérience reconnue d'accompagnement des maîtrises d'ouvrages. Les champs sectoriels couverts seront étendus. L'AFD poursuivra son action dans les domaines de l'eau et de l'énergie et la développera dans les domaines des déchets et des transports. Elle poursuivra également son appui au développement urbain avec une attention particulière aux villes moyennes porteuses d'enjeux économique, sociaux et d'équilibre du territoire.

L'Agence s'efforcera de maximiser les impacts sociaux de ses projets en termes de créations d'emplois et de renforcement de l'accès aux services essentiels pour les populations les plus vulnérables. Dans le cadre des efforts de redressement financier engagés avec l'appui du Fonds Monétaire International (FMI), elle veillera à accompagner ses partenaires sectoriels dans le pilotage de leurs équilibres financiers à moyen terme.

L'AFD continuera à mobiliser toute la gamme de ses instruments financiers au service des acteurs publics et privés et prévoit de doubler le montant cumulé de ses engagements par rapport à la période 2006-2015. La prise en compte proactive des enjeux sociaux et de réponse à la crise des réfugiés se fera par la mobilisation de moyens très concessionnels et, le cas échéant, pour maximiser les impacts, via des alliances avec d'autres financeurs, en premier lieu l'Union européenne (UE).

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	2
1. ÉLÉMENTS DÉTERMINANTS POUR LA STRATÉGIE DE L'AFD	4
1.1 SYNTHÈSE DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
1.1.1 Entre émergence et gestion des crises, une exception régionale.....	5
1.1.2 L'économie à la recherche d'un nouveau souffle.....	5
1.1.3 Un consensus social, source historique de résilience, appelé à évoluer.....	6
1.1.4 La crise des réfugiés syriens, l'exacerbation des fragilités structurelles	6
1.2 ANALYSE DE LA STRATÉGIE DU PAYS	7
1.2.1 La « Vision 2025 » : une volonté d'excellence régionale.....	7
1.2.2 Le <i>Jordan Response Plan</i> : une stratégie ciblée de réponse à la crise des réfugiés.....	7
1.2.3 L'initiative de Londres, amorce d'un nouveau paradigme dans la gestion de la crise	7
1.2.4 Le difficile équilibre entre une vision ambitieuse et la gestion des contraintes de court-terme.....	8
1.3 PANORAMA DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT	8
1.3.1 Un niveau d'aide exceptionnel	8
1.3.2 Une aide principalement humanitaire et politique, qui favorise les réponses à court-terme.....	9
1.3.3 La mobilisation de l'aide projet sur prêts en ultime recours.....	9
1.3.4 Les limites sur le financement non souverain.....	9
1.4 ÉLÉMENTS DE CADRAGE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE	10
1.4.1 Une volonté de coopération régulièrement réaffirmée à haut niveau	10
1.4.2 La coopération stratégique et militaire : une dimension essentielle de la relation bilatérale	10
1.4.3 Des entreprises françaises présentes et reconnues en Jordanie.....	10
1.4.4 Une coopération au développement plurielle.....	10
1.4.5 La coopération décentralisée limitée.....	10
2. BILAN DES ACTIVITÉS PASSÉES ET VALEUR AJOUTÉE DE L'AFD	11
2.1 BILAN QUANTITATIF DES ACTIVITÉS PASSÉES.....	12
Un équilibre apparent entre instruments financiers qui cache une forte variabilité.....	12
2.2 BILAN QUALITATIF ET VALEUR AJOUTÉE.....	13
Des priorités récurrentes au fil des cadres d'intervention et protocoles d'accord	13
3. STRATÉGIE D'INTERVENTION DE L'AFD	15
3.1 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES : RENFORCER LA RÉSILIENCE DE LA SOCIÉTÉ JORDANIENNE ET DE SON MODE DE DÉVELOPPEMENT	16
3.2 OBJECTIFS ET ACTIVITÉS	17
Objectif 1 : Appuyer la réalisation de grandes infrastructures prioritaires	17
Objectif 2 : Améliorer la qualité et l'accès aux services essentiels, aux opportunités économiques et à l'emploi.....	17
Objectif 3 : Appuyer le développement urbain durable et la bonne gestion des villes.....	18
Objectif 4 : Accompagner le développement et la performance des entreprises	18
3.3 OBJECTIFS TRANSVERSAUX	18
Une dimension climat naturellement présente dans les priorités du pays.....	18
Un défi majeur en matière de genre, complexe à prendre en compte.....	19
3.4 PARTENARIATS ET PRODUCTION DE CONNAISSANCES	19
Une coopération fructueuse avec les autres bailleurs à inscrire dans une perspective de moyen terme.....	19
Produire des connaissances pour promouvoir le débat sur les enjeux de long terme	19
LISTE DES SIGLES	21

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

1.

**ÉLÉMENTS
DÉTERMINANTS
POUR LA
STRATÉGIE
DE L'AFD**

1.1 SYNTHÈSE DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1.1.1 Entre émergence et gestion des crises, une exception régionale

L'histoire du Royaume hachémite de Jordanie, créé en 1921 dans la foulée du démantèlement de l'empire ottoman et indépendant depuis 1946, est marquée par les nombreux conflits qui ont affecté la région : guerres israélo-arabes, guerres du Golfe, guerres civiles en Irak et en Syrie, apparition de Daech, etc.

Pays refuge, la Jordanie a accueilli, depuis sa création, plusieurs vagues de réfugiés fuyant les conflits voisins. Ces hommes et ces femmes ont apporté leur savoir-faire et parfois leurs capitaux et ont participé au développement rapide du pays, sur le plan démographique comme sur le plan économique. Apportant leurs traditions et modes de vie, ils ont également contribué à transformer le modèle de société jordanien. Du fait de sa prospérité et de sa stabilité relative, le pays a également attiré une communauté importante de travailleurs égyptiens et sud asiatiques, principalement dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et des industries légères orientées vers l'exportation.

L'arrivée massive de réfugiés syriens depuis 2011 s'inscrit ainsi dans la continuité d'une longue série de vagues de migrants indissociables de l'identité du pays. En 2014, la Jordanie était le premier pays au monde en nombre absolu de réfugiés¹.

Le pays qui abritait 270 000 habitants lors de sa création en compte 9,5 millions fin 2015. Ce total inclut 6,6 millions d'habitants de nationalité jordanienne dont une moitié environ est d'origine palestinienne. Les 2,9 millions d'étrangers incluent notamment 660 000 réfugiés² enregistrés par le Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR), 600 000 Égyptiens, autant de Palestiniens ayant conservé un statut de réfugié et 130 000 Irakiens³.

La poursuite d'un développement soutenu en dépit des contraintes structurelles et la gestion du consensus social au gré des vagues de migrations sont deux enjeux auxquels la Jordanie doit faire face, dans un contexte régional durablement marqué par les crises. La gestion de l'équilibre entre ces deux enjeux, fortement interdépendants à long terme mais parfois contradictoires à court terme, constitue le principal défi pour le développement du pays.

1.1.2 L'économie à la recherche d'un nouveau souffle

L'économie jordanienne a connu une phase de croissance rapide entre 1991 et 2007, marquée par un doublement du revenu par habitant en dollars courants qui a permis au pays de rejoindre la catégorie des pays à revenus intermédiaires de la tranche inférieure (PRITI). Cette croissance s'est principalement faite à travers le secteur des services (60 % du PIB en 2015 : immobilier, secteur bancaire, transports et technologies de l'information et de la communication - TIC), tandis que l'agriculture (4 % du PIB) et l'industrie (20 % du PIB) ont vu leur part se réduire.

Depuis une décennie, la croissance (3 %) a ralenti sous l'effet de crises multiples (crise financière internationale, perte des débouchés⁴ et réduction du tourisme du fait des conflits dans la région). La balance commerciale est structurellement déficitaire (-33,3 % du PIB en 2015) notamment du fait du déficit énergétique et de la faiblesse des exportations. Ce déficit est partiellement compensé par les transferts de la communauté émigrée, notamment dans les pays du Golfe, et par les dons internationaux.

Parallèlement, l'augmentation des dépenses⁵ a entraîné une forte dégradation du déficit budgétaire.

Si la baisse des prix du pétrole a fourni un répit à court terme à l'économie jordanienne, elle entraîne également une baisse des transferts des pays du Golfe et, depuis 2015, une réduction des transferts de fonds de l'importante population jordanienne émigrée dans ces pays.

Un *Stand By Agreement* (SBA) signé avec le FMI en 2012 et achevé avec succès fin 2015 a pour partie apporté des réponses aux déséquilibres structurels, notamment sur le plan énergétique (construction d'un terminal gazier à Aqaba, promotion des énergies renouvelables, augmentation des tarifs de l'électricité, suppression des subventions sur les hydrocarbures) et de la maîtrise de la masse salariale de la fonction publique (gel des embauches, limitation des augmentations de salaire). S'il a permis de significativement réduire le déficit budgétaire (baisse du déficit combiné de 9,2 % en 2014 à 3,4 % en 2015), ce programme n'a toutefois pas empêché un accroissement massif de la dette, qui est passée de 61 % du PIB en 2010 à 94 % en 2015. Par ailleurs, la réforme de la fiscalité⁶ et celle de l'environnement des affaires restent en chantier.

Les objectifs de maîtrise des déficits publics et de baisse de la dette forment l'ossature de l'*Extended Fund Facility* (EFF) de 700 millions de dollars approuvée en août 2016 par le FMI. Celui-ci souhaite, avec ce nouveau programme, stopper l'augmentation de la dette en 2016 et amorcer sa diminution à partir de 2017 afin qu'elle soit ramenée à 86 % du PIB en 2019 et 77 % en 2021.

Sur le marché du travail, où le taux de chômage atteint 13 %, le « modèle » jordanien – coexistence entre une forte émigration des cols blancs vers les pays du Golfe et un recours à la main d'œuvre étrangère pour les emplois peu qualifiés qui n'attirent pas la main d'œuvre jordanienne – semble atteindre ses limites. L'emploi public qui offrait traditionnellement des positions stables et un revenu supérieur au secteur privé⁷ est désormais fortement contraint. L'emploi privé reste dominé par les emplois peu qualifiés et n'offre pas de débouchés suffisants aux jeunes diplômés tandis que la baisse des prix du pétrole entraîne une nette diminution des opportunités d'emplois qualifiés dans le Golfe. Dans ce contexte, le taux de chômage des jeunes diplômés dépasse 30 % (2015). Par ailleurs, les normes sociales au sein de la société jordanienne vis-à-vis des emplois peu ou pas qualifiés (bâtiment, agriculture, restauration, gardiennage, industries légères) freinent l'accès des Jordaniens les moins aisés à ce type d'emplois qui sont principalement occupés par la main d'œuvre égyptienne et sud asiatique et, ces dernières années, par la main d'œuvre syrienne. L'abondance de la main d'œuvre émigrée bon marché maintient des niveaux de salaires très bas dans ces secteurs et perpétue leur faible attractivité pour les Jordaniens.

¹ <http://wdi.worldbank.org/table/6.13#>

² Les Autorités jordanienes estiment à 1,2 millions de personnes le nombre de réfugiés syriens en Jordanie, données du HCR, janvier 2017.

³ Recensement jordanien de 2015.

⁴ La fermeture des routes avec l'Irak, premier partenaire commercial de la Jordanie jusqu'en 2014, a entraîné une baisse des exportations de 6,6 % en 2015.

⁵ Niveaux de salaire et effectifs de la fonction publique, dépenses militaires et de sécurité, accès des migrants à un certain nombre de biens et services subventionnés, mais aussi rupture de l'approvisionnement en gaz égyptien bon marché entraînant une explosion du déficit de la filière électrique.

⁶ Seuls 3 % des Jordaniens payent l'impôt sur le revenu, selon les estimations de USAID, les exemptions fiscales coûteraient à la Jordanie 5 à 7 % de son PIB par an.

⁷ Dans sa 7^e revue, le FMI estime que le salaire moyen dans le public est égal à 122 % de celui dans le privé.

Enfin, en dépit d'un niveau de formation satisfaisant, y compris en termes d'accès à l'éducation supérieure⁸, le taux de participation des femmes au marché de l'emploi reste l'un des plus faibles de la région (13 %) pour de multiples raisons⁹.

En 2015, 14,4 % de la population jordanienne vivait sous le seuil de pauvreté (68 JOD par personne/mois). Au sein de la population réfugiée, le taux de pauvreté atteint 87 %.

1.1.3 Un consensus social, source historique de résilience, appelé à évoluer

La forte prédominance de l'islam sunnite (environ 97 % de la population) et la légitimité des Hachémites, gardiens de la mosquée d'Al Aqsa, troisième lieu saint de l'islam, assortie à une tradition de tolérance envers les minorités (Chrétiens...) constituent des éléments importants de cohésion nationale.

Un autre élément de la stabilité du pays a longtemps été un contrat social¹⁰ par lequel l'Etat pouvait assurer à la population un accès quasi-garanti à l'emploi (fonction publique et armée) et un subventionnement des biens et services essentiels, en échange de son soutien.

Aux appuis publics s'ajoutent de nombreuses structures privées d'aide aux Jordaniens les plus démunis, notamment les fondations royales et les associations religieuses (via la zakât¹¹ et le financement des pays du Golfe) qui gèrent, pour l'aide sociale, des montants pratiquement équivalents à ceux de l'Etat. Au niveau local, les structures tribales restent fortes.

Le modèle jordanien atteint ses limites : la redistribution, qui a pu être effectuée par l'Etat jusqu'à la fin des années 2000 grâce à une croissance soutenue, s'est essouffée à partir de 2007 sous le coup du ralentissement économique. L'augmentation des dépenses publiques en réponse aux printemps arabes a débouché sur une explosion du déficit public et de la balance des paiements. Le marché de l'emploi jordanien, du fait des blocages structurels et d'une inadéquation entre le système de formation et l'offre d'emplois, ne parvient pas à enrayer l'augmentation du chômage, en particulier chez les jeunes. Dans ce contexte, le décalage entre les perspectives économiques et les attentes de la population s'accroît.

Au niveau institutionnel, les lois sur la décentralisation, les municipalités et les élections approuvées en 2015 et 2016 amorcent un mouvement de déconcentration de l'Etat central vers les gouvernorats et de renforcement des municipalités et permettent un pluralisme accru au niveau politique via les conseils de gouvernorat élus. Il existe un important potentiel d'augmentation de la capacité de gestion des municipalités puisque celles-ci ne mettent en œuvre à l'heure actuelle que 3 % des dépenses publiques.

1.1.4 La crise des réfugiés syriens, l'exacerbation des fragilités structurelles

Du fait de son ampleur, du contexte de ralentissement économique et de la montée des mécontentements au sein du pays, la crise des réfugiés syriens pose un défi supplémentaire majeur à l'Etat jordanien. A la différence des vagues d'immigration antérieures, la contribution économique des réfugiés syriens, bien que probablement sous-estimée, est modeste. Majoritairement issus de zones rurales pauvres¹², les réfugiés syriens sont jeunes¹³,

peu formés et disposent de peu de capitaux. Particulièrement vulnérables, les femmes réfugiées sont à la tête de 40 % des foyers¹⁴. Vivant à 80 % hors des camps, les réfugiés pèsent sur des services publics urbains et périurbains saturés (eau, santé, éducation), créant des effets d'éviction et des tensions avec les communautés locales. En 2015, 50 % des enfants réfugiés syriens n'étaient pas scolarisés tandis que le travail des enfants enrégistrait une augmentation notable¹⁵.

Malgré l'opportunité que représente la main d'œuvre syrienne à bas coût, le surplus de population représente un double coût : coût budgétaire¹⁶ pour l'Etat jordanien qui supporte le poids de l'accès aux services de base, coût social pour les foyers les plus modestes confrontés à une hausse du prix de l'immobilier, à la saturation des services publics et à une concurrence sur les emplois peu qualifiés. Cette double charge pèse sur les équilibres fragiles du Royaume.

⁸ À ce jour, la Jordanie compte 30 universités (10 universités publiques et 20 privées), toutes plus ou moins généralistes pour 300 000 étudiants. La Jordanie produit de nombreux médecins et ingénieurs dont beaucoup s'expatrient dans les pays du Golfe. En revanche, le pays dispose de peu de techniciens supérieurs de qualité dans les domaines de pointe du secteur public et privé, ou de cadres professionnels intermédiaires de l'enseignement supérieur.

⁹ Faiblesse des dispositifs de garde d'enfants, coût des modes de transports (80 JOD/mois pour un salaire moyen de 200 JOD/mois), non attractivité du secteur privé (niveau de salaire inférieur au secteur public), prégnance des normes sociales et culturelles.

¹⁰ Etabli par la famille royale hachémite via une alliance avec les tribus transjordaniennes lors de la fondation du pays pour garantir la stabilité interne.

¹¹ Zakât : troisième pilier de l'islam, aumône légale, impôt que l'on doit payer sur ses biens suivant un taux déterminé.

¹² En 2015, 73 % des réfugiés syriens vivaient en dessous du seuil de pauvreté selon les critères définis par le HCR, 87 % sur la base du seuil de pauvreté défini par l'Etat jordanien.

¹³ 65 % des réfugiés syriens enrégistrés ont moins de 25 ans, 35 % sont d'âge scolaire.

¹⁴ "On her own : how women forced to flee from Syria are shouldering increased responsibility as they struggle to survive", Care, Sept. 2016.

¹⁵ Unicef, Save the Children, Small hands heavy burden, how the Syria conflict is driving more children into workforce, July 2015.

¹⁶ Les Autorités jordaniennes estiment les dépenses liées à l'afflux de réfugiés en termes de coûts des services subventionnés par l'Etat et d'accélération de la détérioration des infrastructures à 823 MUSD par an (Jordan Response Plan, 2015).

13 %

Taux de participation des femmes au marché de l'emploi, un des plus faibles de la région

“

Du fait de son ampleur et du contexte de ralentissement économique, la crise des réfugiés syriens pose un défi majeur à l'Etat jordanien et pèse sur des services publics urbains et périurbains saturés (eau, santé, éducation)

1.2 ANALYSE DE LA STRATÉGIE DU PAYS

1.2.1 La « Vision 2025 » : une volonté d'excellence régionale

En dépit du contexte, le Gouvernement jordanien reste porteur d'une vision volontariste visant à faire du pays un centre d'excellence régionale en reprenant et en amplifiant le développement rapide de la période 1990-2007. Fin 2015, la publication de *Jordan 2025 « Blue Print : a national vision and strategy »*, résultat d'un large processus de concertation nationale, donne une vision à 10 ans des transformations souhaitées dans le pays. Ce document propose une modernisation volontariste du pays autour de trois axes majeurs :

- une citoyenneté renouvelée, autour d'un Etat de droit renforcé et d'une décentralisation accrue ;
- un renforcement du capital humain, première ressource du Royaume, par une réforme de l'enseignement et le développement de l'enseignement professionnel ;
- un progrès social porté non plus par l'Etat providence, mais désormais par le développement de l'emploi privé, autour de neuf domaines d'excellence (*clusters*) où grandes entreprises et Petites et Moyennes Entreprises (PME) se renforcent mutuellement. Ces clusters regroupent des domaines d'excellence déjà reconnus (santé, TIC), qui ont besoin d'être consolidés (enseignement supérieur, tourisme) ou bien à construire (agroalimentaire...).

Cette vision à moyen terme est déclinée, pour ce qui concerne l'investissement public, en trois plans triennaux de développement (*Executive Development Programs - EDP*) dont le premier couvre la période 2016-2018.

La stratégie nationale climat

La Jordanie est un faible émetteur de gaz à effet de serre avec le rejet de 28,7 millions de tonnes (Mt) d'équivalent CO₂ dans l'atmosphère, soit 0,01 % des émissions mondiales. Elle sera affectée par le changement climatique qui va aggraver ses contraintes naturelles, avec des précipitations plus rares et erratiques et des températures accrues, nécessitant des investissements importants d'adaptation. Figurant parmi les cinq pays de la planète les plus touchés par la rareté de l'eau, le pays est particulièrement exposé. La Jordanie joue un rôle actif au sein de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques qu'elle a ratifiée en 1993, notamment au sein du groupe des pays arabes. Elle dispose d'une politique nationale sur le changement climatique pour la période 2013-2020 et a approuvé en septembre 2015 sa contribution nationale volontaire (INDC) pour la COP21, dans laquelle elle s'engage à réduire ses émissions de 14 % par rapport au scénario *Business As Usual* dont 1,5 % sur fonds propres, et 12,5 % dépendant de ressources additionnelles.

1.2.2 Le *Jordan Response Plan* : une stratégie ciblée de réponse à la crise des réfugiés

En parallèle à cette planification structurante, les Jordaniens ont développé le *Jordan Response Plan* (JRP), vision à trois ans visant à renforcer la capacité de résilience du pays face à la crise.

Après avoir plaidé dans un premier temps pour l'augmentation des transferts humanitaires, le gouvernement jordanien a introduit dans les stratégies nationales la notion de résilience, basée sur le constat d'une communauté de destins entre réfugiés vivant majoritairement hors des camps et les populations hôtes.

Le JRP se décline en trois axes : les besoins des réfugiés au sens strict (aides alimentaires et financières, fonctionnement des camps) ; une aide à la résilience visant les zones les plus affectées par les réfugiés, dont l'objectif est à la fois de fournir un accès aux services de base aux réfugiés, mais aussi d'éviter, ce faisant, que les populations hôtes subissent une baisse de qualité de ces services du fait de leur sollicitation accrue ; des aides budgétaires pour compenser le coût du subventionnement des services publics dont bénéficient les réfugiés, de l'usure accélérée des infrastructures et du renforcement des mesures de sécurité.

Pour couvrir les dépenses imputables à l'accueil des réfugiés, estimées dans le JRP à plus de 8 milliards de dollars sur la période 2016-2018, le gouvernement jordanien prévoit le recours exclusif à des dons ou à des prêts très concessionnels.

1.2.3 L'initiative de Londres, amorce d'un nouveau paradigme dans la gestion de la crise

Fin 2015, le Gouvernement jordanien a amorcé une forme de « normalisation » de la présence des réfugiés syriens sur son sol.

Confronté à l'épuisement des mécanismes de survie des réfugiés en l'absence d'autorisation de travailler, à la forte demande des pays européens de renforcer l'accueil des réfugiés pour éviter des mouvements migratoires du désespoir vers l'Europe et à la fatigue des donateurs face à une crise qui dure depuis plus de 5 ans, le gouvernement jordanien a proposé à la communauté internationale, en février 2016, le *Jordan Compact*¹⁷. Ce document stratégique propose un changement de paradigme visant à sortir de l'aide humanitaire et à favoriser une relance de l'économie jordanienne, via la création d'emplois pour les réfugiés.

Le Compact prévoit ainsi la création de 200 000 emplois pour des travailleurs syriens en l'espace de 5 ans, en échange d'un assouplissement des règles d'origine pour l'entrée sur le marché européen des produits jordaniens (sous condition d'une part d'emploi syrien de 15% minimum) et d'un accès à des financements concessionnels pour les investissements nécessaires à cette relance. La réunion de Londres en février 2016 a entériné le *Jordan Compact*. Conformément à cette stratégie et suite à la refonte des accords commerciaux avec l'Europe, les autorités jordaniennes ont commencé à livrer des permis de travail à partir d'août 2016.

1.2.4 Le difficile équilibre entre une vision ambitieuse et la gestion des contraintes de court-terme

Malgré un équilibre fragile, la Jordanie demeure l'un des seuls pays encore stable de la région. La volonté réformatrice et l'ambition d'excellence affichées au plus haut niveau de l'Etat se heurtent à la gestion des équilibres à court terme, aux conservatismes, aux intérêts spéciaux et à la crainte du mécontentement populaire. L'absence de reprise économique et la persistance du chômage ne permettent pas de compenser la perte des avantages sociaux. Le mécontentement qui s'était manifesté ouvertement lors des printemps arabes reste latent.

Bien que les réformes économiques et institutionnelles restent modestes, elles permettent au pays de conserver sa stabilité en dépit des nombreux chocs économiques et de la dégradation de l'environnement régional. La voie permettant d'accélérer les réformes nécessaires sans remettre en cause les éléments de stabilité propres à la Jordanie est étroite mais doit être poursuivie afin de répondre aux exigences d'équilibre budgétaire et d'investissements nécessaires à la durabilité des services publics, sans aggraver le mécontentement social.

¹⁷ Jordan Compact: A new holistic approach on the Jordanian economic response to the Syrian refugee crisis.

“

Le Jordan Compact vise à sortir de l'aide humanitaire, via la création d'emplois pour les réfugiés.

1.3 PANORAMA DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

1.3.1 Un niveau d'aide exceptionnel

Signataire d'un traité de paix avec Israël en 1994 et partenaire de premier plan des Etats-Unis au Moyen Orient, la Jordanie bénéficie de l'appui des monarchies du Golfe et entretient également des relations actives avec la Russie et l'Egypte. Du fait de son rôle de pourvoyeur de services géostratégiques, la Jordanie occupe un rang important sur la scène internationale. Elle reste un interlocuteur incontournable dans le processus de paix au Proche-Orient et a rejoint en septembre 2014 les forces de la coalition internationale qui combattent Daech en Syrie et en Irak.

La capacité du pays à maintenir sa stabilité et à accueillir les réfugiés dans un environnement particulièrement dégradé contribue à lui assurer un niveau d'aide exceptionnellement élevé. Avec un flux net d'APD de l'ordre de 364\$ par habitant en 2014, la Jordanie est en effet l'un des pays au monde bénéficiant le plus de l'aide internationale (sans compter les dons des pays du Golfe qui ne sont pas comptabilisés en APD). Le pays reçoit 7 fois plus d'aide par habitant que la moyenne des Pays les Moins Avancés (PMA) et 55 fois plus que la moyenne des PRITS¹⁸.

Depuis près d'une décennie, les pays du Conseil de Coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unis et Koweït) et les Etats-Unis ont été les plus importants pourvoyeurs d'aide. Les pays du Golfe ont offert 3,75 milliards de dollars en 2012 qui ont permis le financement de nombreux projets jusqu'à 2015, réduisant fortement le recours aux prêts d'investissement. Ces fonds sont désormais totalement alloués sans qu'un renouvellement n'ait été annoncé.

Outre leur soutien militaire et humanitaire, les Etats-Unis versent à la Jordanie entre 600 et 800 millions USD d'aide au développement par an via l'USAID (aides projets et aides budgétaires). Le Trésor américain a pour sa part garanti 3,75 milliards de dollars d'emprunts de l'Etat jordanien. L'Union Européenne est présente à travers une large gamme d'instruments (Programme bilatéral, Facilité d'Investissement Voisinage (FIV), fonds régional Madad de réponse à la crise syrienne, aides macro-financières). Plusieurs donateurs bilatéraux européens ont réactivé leur coopération (Royaume-Uni), ouvert de nouveaux programmes (Pays-Bas), ou augmenté la part de leur aide en dons (Allemagne).

¹⁸ <http://donnees.banquemondiale.org/>

1.3.2 Une aide principalement humanitaire et politique, qui favorise les réponses à court-terme

Si la Jordanie reçoit une aide massive, celle-ci est dominée par une logique humanitaire de réponse à la crise à relativement court terme. Cette aide a contribué à assurer le fonctionnement des camps de réfugiés et à financer des aides directes, alimentaires et financières, aux réfugiés vivant au sein et hors des camps. Les projets humanitaires se distinguent par la taille limitée de leurs financements et de leur durée, ne permettant que très peu d'économies d'échelle, de réplication et de prise en charge des coûts récurrents.

L'aide budgétaire vise également à assurer la couverture des coûts indirects de prise en charge des migrants par l'Etat jordanien et à aider le pays à passer des caps financiers difficiles, tout en soutenant les processus de réforme.

Du fait de sa nature conjoncturelle, le maintien de ce niveau exceptionnel de dons et de ressources très concessionnelles n'est pas garanti à moyen terme. En cas de résolution de la crise syrienne, une partie de cette aide pourrait rapidement se reporter vers la reconstruction de la Syrie, alors même que la charge des réfugiés restera durablement en Jordanie. Dans ce contexte, l'affectation de cette manne vers des projets permettant de répondre aux défis structurels du pays apparaît comme un enjeu important.

1.3.3 La mobilisation de l'aide projet sur prêts en ultime recours

Face à la pression sur ses finances publiques, le gouvernement jordanien privilégie le recours aux dons pour ses investissements et oriente les prêts concessionnels vers les aides budgétaires afin de limiter la nécessité de financer ses déficits sur les marchés à un prix nettement plus élevé. Dans ce contexte, seuls les projets hautement prioritaires sont financés sur prêt et les bailleurs tendent à s'orienter vers le financement d'aides budgétaires. La Banque mondiale et la JICA ont ainsi, de facto, renoncé aux prêts projets au profit, d'une part, de dons, et, d'autre part, de *Development Policy Loans* intégrant des déclencheurs de politique sectorielle ou de *Programs for Results* (P4R) refinançant des dépenses publiques sur la base de la mesure de résultats. Les IFIs conservant une activité projet significative sur prêt sont peu nombreuses : il s'agit principalement de l'AFD, de la KfW, de la BEI, de la BERD, de la Banque Islamique de Développement et du Fonds arabe de développement économique et social (FADES), dont l'offre combinée est néanmoins sensiblement supérieure à la capacité d'endettement du gouvernement.

1.3.4 Les limites sur le financement non souverain

Le financement non souverain par les IFIs est également limité à quelques secteurs :

- D'une part, les grands projets, principalement la production d'énergie et quelques grands projets sous contrat *Build, Operate and Transfer, BOT* (eau, déchets, aéroport...), sont souvent dépendants de l'Etat jordanien ou d'acheteurs publics (municipalité d'Amman, NEPCo, WAJ) comme acheteur unique. Dans ce domaine, les IFIs sont confrontées au risque de solvabilité à moyen terme de l'Etat jordanien. Elles ont par ailleurs peu d'avantages comparatifs par rapport aux banques locales pour les BOT dont la monnaie de référence est le dinar jordanien.
- D'autre part, il existe une offre locale de lignes de crédit de la Banque centrale¹⁹ par rapport auxquelles les lignes de crédits directes aux banques locales (AFD) n'apportent pas de réelle valeur ajoutée financière. Plusieurs bailleurs (Banque mondiale, FADES) ont notamment choisi de refinancer la Banque centrale avec la garantie de l'Etat - plutôt que de prêter directement aux banques locales.

¹⁹ La Banque centrale de Jordanie a des lignes de crédit à conditions particulièrement favorables, en dinar et à taux fixe, dans les domaines suivants : énergies renouvelables et économies d'énergie, hôtellerie tourisme, agriculture, appui aux PME.

Avec un flux net d'APD de l'ordre de 364\$ par habitant en 2014, la Jordanie est l'un des pays au monde bénéficiant le plus de l'aide internationale.

Face à la pression sur ses finances publiques, le gouvernement jordanien privilégie le recours aux dons pour ses investissements et oriente les prêts concessionnels vers les aides budgétaires afin de limiter la nécessité de financer ses déficits sur les marchés à un prix nettement plus élevé.

1.4 ÉLÉMENTS DE CADRAGE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE

1.4.1 Une volonté de coopération régulièrement réaffirmée à haut niveau

Les relations bilatérales entre la Jordanie et la France ont connu récemment plusieurs échanges de haut niveau. Le Roi Abdallah II a effectué une visite officielle en France en septembre 2014. Le Président F. Hollande s'est rendu à Amman le 19 avril 2016. Le Premier ministre français a pour sa part réalisé une visite officielle en octobre 2015. Le ministre français des Affaires étrangères a participé à la Conférence de Londres de février 2016 où il a annoncé la contribution française d'aide à la Jordanie. Des protocoles d'entente orientant la coopération entre l'AFD et le Gouvernement jordanien ont d'ailleurs été signés à l'occasion de la visite du Roi en France en 2014, et de celle du Président de la République en Jordanie en avril 2016.

1.4.2 La coopération stratégique et militaire : une dimension essentielle de la relation bilatérale

Au niveau stratégique, la relation franco-jordanienne est importante et ancienne, principalement en raison du rôle que les deux pays aspirent à jouer dans le processus de paix au Proche-Orient. Cette coopération s'est renforcée autour de la lutte commune contre Daech.

1.4.3 Des entreprises françaises présentes et reconnues en Jordanie

La relation économique est importante, mais déséquilibrée : avec 1,5 md EUR d'investissements, la France se place au sixième rang des investisseurs étrangers en Jordanie, derrière les pays du Golfe, à parité avec les Etats-Unis. Elle est présente dans le secteur bancaire (Société Générale), la production de ciment (Lafarge), la distribution et le traitement des eaux (Suez, Degremont, Sade, Vinci, St-Gobain PAM), les carburants (Total), la distribution (Carrefour), l'hôtellerie (ACCOR) et les transports (Aéroports de Paris). Cette présence, qui repose sur des investissements ou des contrats d'exploitation à long terme, engendre, de la part des entreprises françaises, un intérêt réel pour la stabilité et la prospérité du pays.

Les exportations françaises vers la Jordanie sont modestes : seulement 2 % de part de marché, en quatrième position des pays européens derrière l'Allemagne, l'Italie et la Suisse, avec de fortes variations interannuelles liées à quelques grands contrats. Le commerce présente néanmoins un excédent commercial en faveur de la France de 289 MEUR pour un volume total d'échanges de 333 MEUR.

1.4.4 Une coopération au développement plurielle

La coopération universitaire et de recherche est coordonnée par le Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade. Elle inclut plusieurs partenariats universitaires, des échanges dans la formation professionnelle (IUT, AFPA), la formation des administrations publiques (partenariat de l'Ecole nationale d'administration avec le King Abdullah II Center for Excellence) et les activités de l'Institut Français du Proche Orient (IFPO) qui accueille une dizaine de chercheurs.

Un attaché régional de coopération juridique basé à Amman, cadre détaché du ministère français de la Justice, assure une forte visibilité dans ce domaine en dépit de moyens limités. Cette coopération a notamment permis des actions dans le domaine de la formation des magistrats, un jumelage entre Cours de cassation et un soutien à la nouvelle Cour constitutionnelle par le Conseil constitutionnel français. En matière de gouvernance financière, le Trésor finance un soutien à l'unité PPP du Ministère des Finances via le mécanisme de conversion de dette.

Le suivi de l'aide humanitaire est assuré par la Chancellerie qui bénéficie d'un conseiller dédié au suivi des affaires syriennes. C'est le principal interlocuteur des ONG françaises²⁰ qui sont pour la plupart arrivées en Jordanie à l'occasion de la crise des réfugiés syriens, qui reste au cœur de leur action. Le recrutement prochain d'un attaché de coopération doit permettre de renforcer le dialogue avec les ONG.

1.4.5 La coopération décentralisée limitée

En dépit d'une appartenance commune au monde méditerranéen, la coopération décentralisée franco-jordanienne demeure limitée avec un seul accord de coopération actif entre la ville de Paris et la municipalité du Grand Amman (GAM) sur le thème des transports public en lien avec le projet AFD de Bus à Haut Niveau de Service (BRT). Les villes de Carcassonne et de Karak ont entamé des discussions pour une coopération autour du patrimoine médiéval et de sa mise en valeur touristique. D'autres pistes sont explorées en lien avec la préparation d'un projet de développement municipal entre les villes de Nice et Irbid ou entre Jerash et Nîmes autour du patrimoine ancien.

²⁰ Notamment Action contre la faim, ACTED, Première urgence internationale, Handicap international, Médecins sans frontières, Croix-Rouge française, Secours islamique France...

“

La relation franco-jordanienne est importante et ancienne sur le plan stratégique, principalement en raison du rôle que les deux pays aspirent à jouer dans le processus de paix au Proche-Orient.

The page features several large, thin, orange curved lines that sweep across the background, creating a sense of movement and framing the central text.

2.

**BILAN DES
ACTIVITÉS
PASSÉES ET
VALEUR AJOUTÉE
DE L'AFD**

2.1 BILAN QUANTITATIF DES ACTIVITÉS PASSÉES

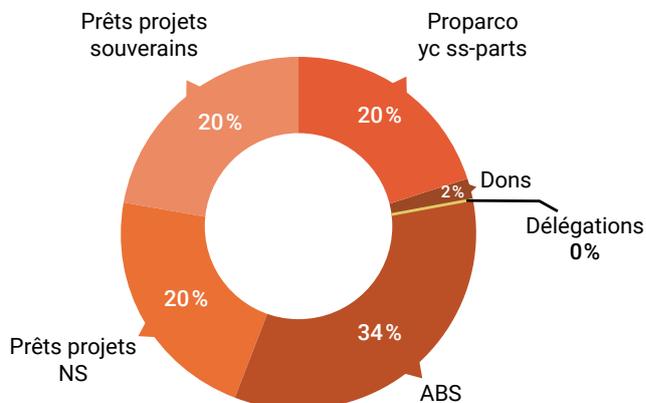
Un équilibre apparent entre instruments financiers qui cache une forte variabilité

L'AFD est présente en Jordanie depuis 2006. Le montant cumulé des engagements sur la période 2006-2015 est de 884 MEUR. Le portefeuille se répartit en parts de tailles sensiblement équivalentes entre les aides budgétaires sectorielles (34 %), les prêts projets souverains (22 %), les prêts non souverains AFD (22 %), et les concours de PROPARCO (20 %), lesquels sont généralement abondés par des sous-participations AFD.

Les subventions (2 %) sont limitées et les délégations de gestion (0,2 %) négligeables à fin 2015.

Sur le plan thématique, le secteur de l'eau et de l'assainissement occupe la première place (41 %) suivi par l'énergie (38 %) et le développement local (21 %). Les appuis généraux (principalement les FERC, représentent moins de 1 %).

La répartition entre les instruments financiers (portefeuille 2006-2015)



Les secteurs d'intervention

SECTEUR	MONTANT CUMULÉ (M€)	% DU TOTAL
Eau et assainissement	366	41 %
Energie et environnement	333	38 %
Développement local et création d'emplois	182	21 %
Autres	3	0,3 %

En dépit d'un relatif équilibre entre les engagements, de fortes disparités interannuelles apparaissent au niveau des volumes : 4 années supérieures à 150 MEUR d'engagements, 6 années

inférieures à 50 MEUR dont plusieurs années proches ou égales à zéro. Cette forte disparité se retrouve également au niveau des produits (absence de prêt projet souverain entre 2009 et 2015).

Historique des engagements en M€



2.2. BILAN QUALITATIF ET VALEUR AJOUTÉE

Des priorités récurrentes au fil des cadres d'interventions et protocoles d'accord

La coopération s'oriente à la fois autour des Cadres d'intervention pays (outil de planification propre à l'AFD) et de protocoles d'accord (*Memorandum of Understanding - MoU*). Trois MoU ont été signés, couvrant les périodes 2011-2013, 2014-2016 et 2016-2018. La première stratégie Jordanie couvrait pour sa part la période 2013-2015 et privilégiait des interventions dans deux domaines : la gestion durable des ressources rares et l'amélioration des conditions de vie des populations, de la cohésion sociale et la réduction des inégalités.

Ce partenariat vise à aider la Jordanie à faire face à ses contraintes structurelles et à progresser dans ses réformes, tout en améliorant l'impact social et environnemental de l'action publique et privée. En revanche, la planification indicative a rarement été respectée : les projets individuels et les instruments financiers mobilisés sont très différents de ce qui était prévu.

Dans **le secteur de l'eau** (41 % des engagements cumulés fin 2015), l'AFD a contribué **au financement de grands projets d'infrastructures** permettant d'accroître la production et le transfert d'eau potable. En 2009, l'AFD et PROPARGO ont contribué à hauteur de 200 MUSD (sur un total d'un milliard) au financement du projet d'exploitation de la nappe souterraine de Disi. Le reliquat du concours AFD a été affecté en 2015 au transfert entre Amman et Zarqa de 30 Mm³ de l'eau de Disi. L'Agence a approuvé en 2015 deux autres concours dans le domaine : un prêt de 43 MUSD pour le projet Wadi al Arab (amélioration de l'approvisionnement en eau d'Irbid et des gouvernorats du nord) et un prêt pour une aide budgétaire sectorielle de 167,4 MUSD. Enfin, l'AFD a soutenu des projets de gestion de la demande en eau au travers d'études, d'assistance technique ou encore d'intervention sur une irrigation économe en eau dans la vallée du Jourdain. Dans ce secteur, l'intervention combinée en appui budgétaire sectoriel, aide projet, études et assistance technique permet à l'AFD de se positionner comme un acteur de premier rang.

Investie depuis 2007 dans l'étude du projet Mer Rouge - Mer Morte, l'AFD s'est positionnée comme un acteur majeur aux côtés de la Banque Mondiale et des Etats-Unis, du fait de son implication dans les discussions techniques et économiques. L'AFD a participé au financement de la première phase d'études gérée par la Banque mondiale et a appuyé, conjointement avec la direction générale du Trésor, la préparation du projet suite à l'accord tripartite signé entre les autorités jordaniennes, israéliennes et palestiniennes en décembre 2013. Le groupe AFD a présenté en 2014 une offre de financement incluant PROPARGO. Forte de cette expérience, l'AFD est favorablement positionnée auprès des autorités jordaniennes pour assurer un rôle de leader européen sur ce projet.

Dans **le secteur de l'énergie** (33 % des engagements cumulés fin 2015), l'AFD est intervenue via **une large gamme de modalités** (aide budgétaire, aide prêts, ligne de crédit, assistance technique) et différents outils financiers (prêts, subventions y compris du Fonds Français pour l'Environnement Mondial [FFEM]). L'AFD a notamment accompagné la réforme du secteur frappé par la crise énergétique via **un prêt d'aide budgétaire** sectorielle à hauteur de 150 MEUR (2012). En 2015, elle a cofinancé avec la BEI, à hauteur de 55 MUSD, **la construction du Green Corridor**, réseau haute tension destiné à connecter les futurs sites de production d'énergies renouvelables au sud du pays et la demande située au Nord.

L'AFD a également financé **une ligne de crédit verte « Sunref »** à deux banques locales *Capital Bank* et *Cairo Amman Bank* afin de promouvoir auprès des entreprises les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Malgré des difficultés²¹, cette ligne de crédit a permis le financement de 9 projets pour un montant total de 21,5 MUSD. Enfin, l'AFD appuie le Ministère de l'Energie par plusieurs subventions. Une subvention FFEM (1,56 MEUR accordée en 2007) a été utilisée en partie pour financer de **l'assistance technique** au fonds jordanien pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (JREEFF), pour analyser les projets destinés à la ligne de crédit Sunref et pour financer **des audits énergétiques** dans le secteur hôtelier. Le reliquat devrait servir à subventionner des mesures prioritaires découlant de ces audits. La subvention AFD de 0,5 MEUR (accordée en 2010) permettra de conduire une étude sur le potentiel de la **géothermie** en Jordanie pour la production de chaleur et de participer au financement de projets pilotes. Deux autres études stratégiques sont en préparation sur demande du Ministère de l'Energie, portant sur l'évolution de la **tarification de l'électricité** et sur la facturation des **coûts de transport** dans un contexte de production d'énergie renouvelable délocalisée (*Wheeling*).

²¹ Manque d'appétence des banques jordaniennes pour le risque, offre en USD de l'AFD peu compétitive par rapport à la Banque Centrale jordanienne, etc.

Synergies AFD/PROPARGO dans le secteur de l'énergie

Avec un engagement de près de 200 MUSD et des projets en instruction à hauteur de 100 MUSD, la Jordanie constitue le 5ème pays d'intervention de PROPARGO. Le secteur de l'énergie concentre la majorité de son portefeuille. PROPARGO a financé une centrale à cycle combiné au gaz de 373 MW à Al Qatrana en 2009 (47,6 MUSD) et trois centrales solaires d'une capacité cumulée de plus de 40 MW dans la région de Ma'an en cofinancement avec la BERD (49 MUSD). En 2016, PROPARGO instruit des projets éoliens et solaires dans le cadre des appels d'offres pour la production électrique privée lancés par le gouvernement jordanien.

Le secteur énergétique constitue un bon exemple de la complémentarité des activités de l'AFD et PROPARGO. Grâce à ses subventions, son aide budgétaire et le projet *Green Corridor*, l'AFD soutient les réformes du secteur, la capacité du réseau à absorber les énergies renouvelables et le développement de sources d'énergies propres innovantes pour le pays. Le gouvernement jordanien ayant délégué au secteur privé l'essentiel de l'investissement dans ce domaine, l'activité de financement de grands projets solaires et éoliens est essentiellement portée par PROPARGO. N'ayant pas de représentation locale en Jordanie, PROPARGO peut lors des différentes instructions s'appuyer sur la connaissance du secteur de l'Agence d'Amman.

La contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations, de la cohésion sociale et la réduction des inégalités

En 2007, l'AFD a cofinancé avec la Banque Mondiale un projet de développement municipal (15 MEUR en prêt, 3 MEUR en subvention) permettant le financement d'investissements physiques et la fourniture d'équipements dans toutes les municipalités de Jordanie (hors Amman et Aqaba) et l'amélioration des services fournis aux populations. En 2015, l'AFD a relancé un projet de bus à haut niveau de service (BRT) à Amman visant à doter la ville d'un service de transport en commun de qualité et accessible économiquement, en restructurant un prêt direct de 166 MUSD, initialement accordé en 2010. Ce projet fournira le premier transport en commun de masse de la ville, dont l'offre de transports publics est encore limitée et de mauvaise qualité, entraînant un recours massif aux véhicules privés.

Le soutien au développement économique local a donné lieu au financement d'un projet de renforcement des capacités commerciales (PRCC, 1 MEUR) pour la création d'une filière d'huile d'olive de qualité et la mise en place d'une indication géographique, ainsi qu'un appui à l'institution publique en charge du soutien aux PME, JEDCo (Jordan Enterprise Development Corporation), pour un montant d'1 MEUR. Deux projets ont porté sur des sujets plus spécifiquement environnementaux : l'appui au jardin botanique royal et l'appui au suivi de la qualité de l'air.

Une action plus spécifique a été entreprise à partir de fin 2013 en direction des réfugiés hors camp et des populations hôtes, à travers un appel à propositions qui a permis de financer un

projet de la Croix-Rouge française dans un quartier populaire du sud d'Amman pour 1 MEUR. Ce projet a permis de toucher des populations bénéficiant de très peu d'aide. Il a toutefois posé le problème des coûts de transaction pour intervenir de façon significative dans une crise massive et durable. La réponse a été de rechercher des économies d'échelle à travers des projets régionaux portés par des ONG. Le deuxième Appel à projets Crise et sortie de Crise (APCC), lancé en 2015, a permis à l'AFD de financer l'ONG Première Urgence Internationale pour un projet coordonné entre le Liban, la Jordanie et l'Irak pour un montant de 3 MEUR. Deux projets régionaux (portés par les ONG Action contre la Faim et Terre des Hommes) sélectionnés dans le cadre de cet appel à projet pour un montant total de 8 M€ doivent également être financés par l'AFD, via des fonds délégués UE-MADAD. Parallèlement, l'AFD a intégré des financements devant être mis en œuvre par des ONG dans des projets de plus grande ampleur (exemple du projet de distribution de l'eau à Irbid incluant un volet social de 10 MEUR).

²² « S'agissant de la Jordanie, l'Agence française de développement est prête à mobiliser 900 millions d'euros de prêts, dont 600 millions en prêts souverains. L'État y ajoutera 50 millions d'euros de prêts à des conditions très concessionnelles », verbatim de la Déclaration du Président de la République F. Hollande lors de la Conférence de Londres du 4 février 2016.

The page features several overlapping orange circles and lines of varying sizes and opacities, creating a dynamic, abstract background. The largest circle is centered around the text.

3.

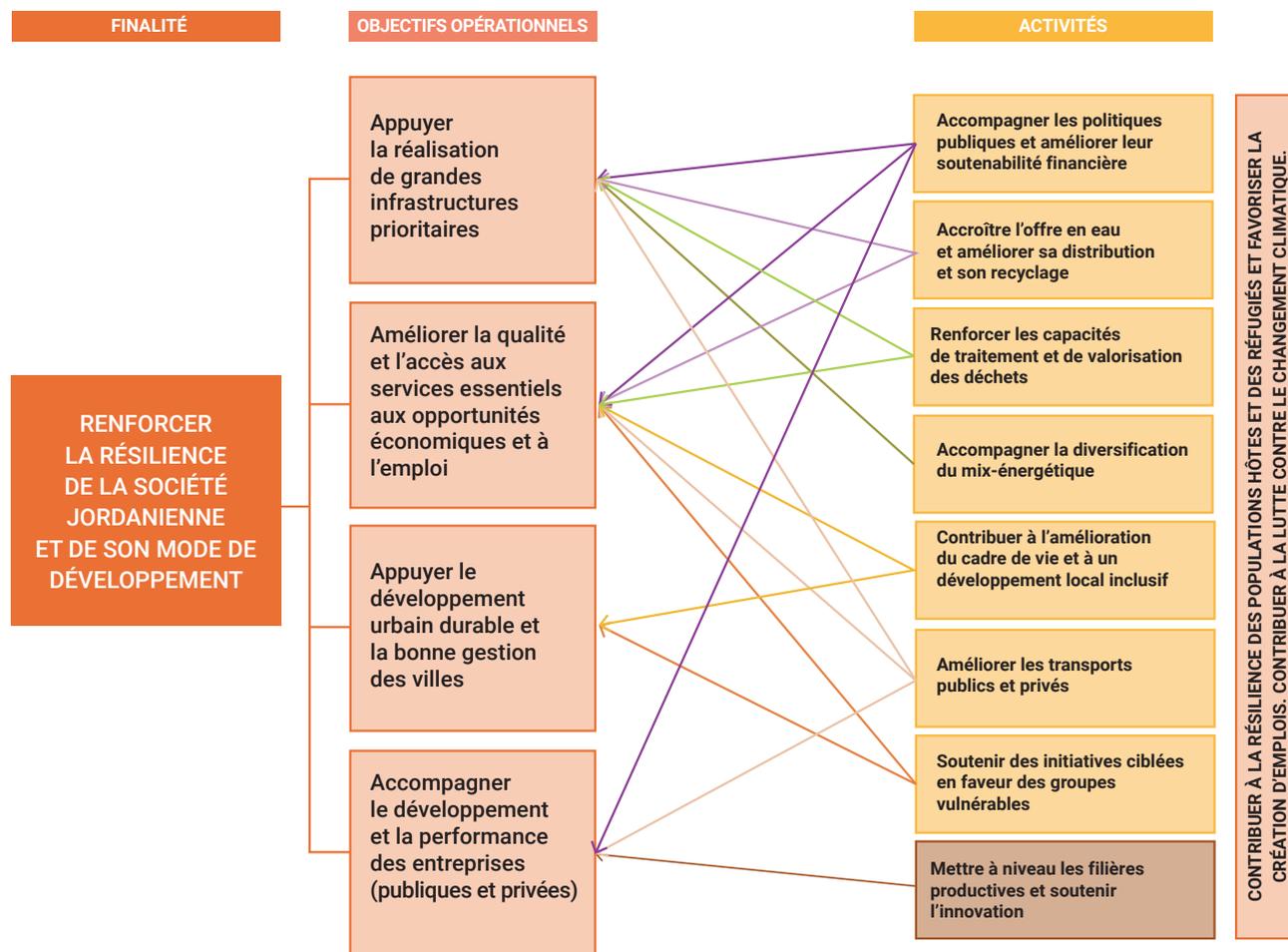
STRATÉGIE D'INTERVENTION DE L'AFD

Conformément aux engagements pris par la France lors de la Conférence de Londres sur la crise des réfugiés syriens, dans un 3^e MoU signé en avril 2016 entre l'AFD et le Gouvernement jordanien, l'intervention de l'AFD prévoit un ratio de 60 % maximum d'aide budgétaire et 40 % d'aide projet et prêt souverain. Dans le

contexte de la crise des réfugiés, l'AFD élargit la palette de ses instruments en autorisant le recours aux prêts très concessionnels. Enfin, elle fixe des montants cibles pour cette coopération pour un total de 900 MEUR entre 2016 et 2018, y compris les concours de PROPARGO.

3.1 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES : RENFORCER LA RÉSILIENCE DE LA SOCIÉTÉ JORDANIENNE ET DE SON MODE DE DÉVELOPPEMENT

Schéma logique de la Stratégie



Les orientations stratégiques proposées pour la période 2016-2020 sont orientées autour d'une finalité unique, le renforcement de la résilience, qui se décline à court terme en réponse à la crise, et à long terme face à des contraintes structurelles élevées :

- **Améliorer la résilience du pays et de la société** à court terme, notamment en réponse au choc produit par l'arrivée massive de réfugiés, en apportant une attention particulière aux besoins des réfugiés et des populations hôtes les plus vulnérables ;
- **Améliorer la résilience du mode de développement**

économique et social de la Jordanie à moyen terme, en aidant le pays à gérer les importantes contraintes structurelles auxquelles il doit faire face pour son développement (rareté de l'eau, dépendance énergétique, enclavement), à moderniser son cadre institutionnel (décentralisation, pilotage des équilibres financiers) et à développer l'activité économique et l'emploi.

Cette double finalité est servie par les mêmes objectifs opérationnels, mais elle appelle des instruments et des modalités différents.

3.2 OBJECTIFS ET ACTIVITÉS

Objectif 1 : Appuyer la réalisation de grandes infrastructures prioritaires

L'AFD poursuivra son appui à la réalisation des grandes infrastructures nécessaires au développement sur le long terme du pays dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des déchets solides et des transports. Elle contribuera à renforcer la capacité du pays à faire face à des contraintes structurelles élevées et à offrir un cadre propice au développement socio-économique, notamment en matière de fourniture durable des services essentiels dans un contexte de pression démographique accrue. Ce positionnement s'inscrit en étroite articulation avec un appui à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques via des financements spécifiques (ABS, FEXTE) et en synergie avec les interventions des autres bailleurs.

La **rareté de l'eau** est une menace majeure pour le développement du pays, à la fois par l'épuisement en cours de la ressource et par la qualité médiocre du service qui cristallise les mécontentements. L'action de l'AFD visera à augmenter la quantité d'eau disponible par la mobilisation de ressources nouvelles, notamment via le dessalement et la mise en place des infrastructures permettant d'apporter l'eau à toutes les régions. En aval, elle visera à améliorer les performances de la distribution (baisse des pertes physiques et commerciales, amélioration de l'efficacité énergétique, des taux de connexion et de la fréquence de distribution). Enfin, une attention particulière sera apportée à la collecte et au recyclage des eaux usées, permettant de limiter les pollutions à la source tout en fournissant une ressource utile à l'agriculture. Ces projets d'infrastructure, longs et coûteux, seront autant que possible menés en coopération avec d'autres bailleurs, à l'instar des projets d'approvisionnement du Wadi al Arab II (avec la BEI et l'UE), de distribution d'eau à Irbid (UE, KfW), en cours de démarrage, ou encore la station d'épuration de Bekaa (Fonds vert pour le climat). Une attention particulière sera accordée à l'accès à l'eau des populations en aval des projets d'infrastructure.

L'extrême dépendance aux énergies fossiles importées a montré au cours des années récentes qu'elle constituait également un risque majeur pour la Jordanie, qui s'est lancée dans une diversification volontariste de son mix énergétique, notamment par le développement des énergies renouvelables. L'AFD continuera à accompagner cette diversification, en premier lieu par la construction du Green Corridor, qui durera au moins jusqu'à 2018. L'AFD poursuivra une veille active dans ce secteur afin d'identifier d'éventuels besoins futurs (mise à niveau du réseau de distribution, potentiel géothermique) et appuiera le gouvernement et le régulateur dans la définition de la politique sectorielle (politique tarifaire, réglementation du transport de l'électricité). La production et la distribution d'énergie étant privatisées, l'essentiel des investissements dans ce domaine relèvera de PROPARCO que l'Agence continuera à appuyer dans ses prospections.

Dans le domaine des **déchets solides**, le Gouvernement a approuvé fin 2015 une stratégie nationale à long terme préparée dans le cadre d'un projet cofinancé par l'AFD. L'AFD s'est coordonnée avec l'Union européenne pour offrir au gouvernement un appui pour la mise en œuvre de la première phase de la stratégie. Dans ce cadre, l'AFD assurera la mise en place d'un ensemble d'infrastructures majeures (stations de transfert et centres d'enfouissement technique) sur l'ensemble du pays, tandis que l'Union européenne appuiera les réformes du cadre

institutionnel via une aide budgétaire sectorielle et délèguera à l'AFD une partie des fonds nécessaires à la construction des infrastructures. L'AFD assurera également la mise en place d'une importante assistance technique au secteur, en financement direct (FEXTE déchets sur la période 2017-2018) puis par la mise en place d'une unité de gestion de projet au ministère des Affaires municipales, sur financement UE.

Dans le secteur des **transports**, l'AFD étudiera la possibilité de **revitaliser le rail** pour le transport des marchandises, dans un contexte où l'enclavement du pays pèse sur la compétitivité de ses exportations et le coût de son approvisionnement. Elle étudiera la possibilité d'une action urgente pour sauvegarder le transport par rail des minerais de phosphate, menacé par le déménagement prévu du port minéralier. L'AFD étudiera également la possibilité d'appuyer le développement des zones logistiques, notamment les ports secs permettant de fluidifier le trafic de marchandises. En complément de son action sur l'aménagement urbain (cf. infra), et forte de l'expérience en cours de **bus rapide à Amman**, l'AFD étudiera la possibilité de promouvoir les **transports en commun** urbains et interurbains, notamment les systèmes de bus rapide permettant un accès facilité des populations aux zones pourvoyeuses de services et d'emplois. Enfin, l'AFD étudiera la possibilité de fournir une assistance technique au ministère des Transports afin de développer les capacités au niveau stratégique.

Objectif 2 : Améliorer la qualité et l'accès aux services essentiels, aux opportunités économiques et à l'emploi

Les biens publics et la croissance économique ne bénéficient pas spontanément aux groupes les moins favorisés de la population : jeunes, femmes, pauvres, réfugiés. Chaque fois que possible, l'agence étudiera la possibilité de renforcer l'impact de ses projets sur ces groupes et d'améliorer leur accès aux services produits. Elle prévoira, le cas échéant, des volets spécifiques dans ses projets pour renforcer cet aspect.

Dans la conception des projets, une attention particulière sera portée au **contenu en emploi**, que ce soit durant la phase de construction ou pendant les opérations. L'agence promouvra en parallèle la formation professionnelle comme élément essentiel d'accès à des emplois de qualité. La formation supérieure étant une thématique déjà largement abordée par les autres bailleurs de fonds, l'AFD prévoit d'orienter son action sur la formation professionnelle, en priorité dans ses secteurs d'intervention, où elle dispose d'une bonne connaissance des besoins, et en direction des populations vulnérables et des réfugiés. Cette priorité pourra se décliner via le recours à des travaux intensifs en main d'œuvre (HIMO) dans le cadre de ses projets. Elle pourra également se traduire par le financement de projets de formation professionnelle mis en œuvre par des maîtrises d'ouvrage publiques ou privées. A cet égard, l'AFD prêtera une attention particulière à des projets à fort impact potentiel portés par le secteur privé en associant, autant que possible, une expertise française en matière de formation professionnelle.

L'AFD veillera, dans le développement de ses programmes urbains, à **l'accès des populations vulnérables et des quartiers défavorisés aux services publics**, notamment par le développement de transports publics ou des programmes ciblés.

L'expérience montre que ces interventions sont difficiles à financer sur prêt mais qu'elles reçoivent en revanche une attention prioritaire des donateurs. L'agence cherchera à nouer des alliances avec des donateurs pour maximiser les synergies entre ses programmes de grande envergure et les volets à vocation sociale dont elle s'efforcera ainsi de maximiser l'ampleur.

Objectif 3 : Appuyer le développement urbain durable et la bonne gestion des villes

En matière de **développement urbain durable**, l'intervention de l'AFD visera à améliorer la prise en compte du fait urbain et à aider les décideurs publics locaux et nationaux à adapter leurs modalités de gestion à des agglomérations de taille et complexité croissantes. Elle s'attachera en particulier à améliorer le cadre de vie des populations, à faciliter la mobilité urbaine et à améliorer l'attractivité économique de ces villes.

L'AFD se concentrera en priorité sur les **villes secondaires** à forte croissance ainsi que sur les villes jouant un rôle de pôle d'équilibre dans leur sous-région. Elle interviendra de façon intégrée dans la réhabilitation ou la construction d'équipements à vocation économique (marchés de gros et semi-gros, abattoirs, plateformes logistiques, etc.), de transport (gares routières, modification de la voirie) ainsi que dans l'aménagement des espaces publics et la valorisation du patrimoine. Ces projets seront élaborés en s'appuyant sur une analyse globale de l'armature économique et commerciale de la ville et des flux d'approvisionnement, d'échanges et de clientèles. Ils feront l'objet d'une approche participative, de façon à promouvoir un développement plus inclusif et une citoyenneté locale.

Dans le contexte d'une volonté du gouvernement de renforcer la décentralisation, l'AFD appuiera également le renforcement de **la capacité des municipalités dans le domaine de la gestion et de la planification financière** au travers d'une aide budgétaire sectorielle, couplée avec une assistance technique directe et étroitement coordonnée avec les grands projets urbains en cours (Banque mondiale et USAID notamment). En plus du renforcement de capacités au niveau des collectivités locales, l'AFD étudiera les possibilités d'un accompagnement au niveau central dans ce secteur.

Objectif 4 : Accompagner le développement et la performance des entreprises

L'AFD s'efforcera d'accompagner **l'optimisation des stratégies d'investissement et de gestion publique**, qu'il s'agisse du gouvernement ou des entreprises publiques, en visant simultanément la recherche d'une bonne valorisation des ressources

naturelles rares, une amélioration du service fourni et un pilotage des équilibres financiers à moyen terme.

Dans le secteur de l'eau, l'AFD visera en particulier le renforcement des capacités de la *Water Authority of Jordan* (WAJ²³) et de la *Yarmouk Water Company*, en charge des gouvernorats du Nord et l'amélioration du pilotage financier du secteur de l'eau par l'Etat, en lien avec les recommandations du FMI, par une aide budgétaire sectorielle et la mobilisation d'expertises techniques dédiées.

Dans le domaine de l'électricité, les travaux d'études menés par l'AFD sur les tarifs électriques et la tarification du transport d'électricité devraient permettre d'appuyer la *National Electric Power Company* (NEPCo) dans l'amélioration de sa situation opérationnelle et le pilotage de ses équilibres financiers à moyen terme.

En matière de développement local, l'AFD visera l'amélioration de la gestion des finances municipales et des instruments publics d'appui au développement local, notamment la *Cities and Villages Development Bank* (CVDB).

Dans une économie déjà relativement développée, l'appui aux entreprises privées et au secteur bancaire relèvera pour sa part principalement de PROPARGO. Toutefois, la difficulté structurelle de créer de l'emploi en Jordanie (emplois peu qualifiés pour les plus modestes ou emplois qualifiés pour les nombreux diplômés chômeurs) pointe les défaillances de marché qui pourraient appeler des interventions de l'AFD. Le Jordan Compact approuvé à Londres renforce à la fois les opportunités, notamment un accès facilité au marché européen, et les défis pour la Jordanie de créer rapidement des emplois. L'Agence s'appliquera à trouver des domaines où elle pourrait apporter une valeur ajoutée dans le domaine d'un développement économique créateur d'emploi, notamment dans le domaine de l'économie sociale et dans les « clusters de développement » identifiés par la stratégie Vision 2025. Notre **offre de garantie**, notamment l'offre de garantie de portefeuille qui semble pertinente pour toucher les PME, sera activement promue.

Enfin, conformément à la priorité du Gouvernement exprimée dans Jordan 2025, l'AFD appuiera l'étude et la mise en place de **partenariats publics-privés** lorsqu'ils constituent une réponse adaptée à des besoins de service public pouvant être financés par PROPARGO.

²³ La WAJ est responsable de la gestion des ressources incluant les autorisations de prélèvements d'eaux souterraines, la planification, la construction et la gestion des infrastructures d'eau potable et de collecte et traitement des eaux usées.

3.3 OBJECTIFS TRANSVERSAUX

Une dimension climat naturellement présente dans les priorités du pays

La Jordanie a produit un plan national climat en amont de la COP21 et ratifié l'Accord de Paris sur le climat. Au-delà de ces engagements internationaux, la dimension climat occupe une place centrale dans les enjeux prioritaires de développement du pays : la diversification énergétique via l'accroissement de la part des énergies renouvelables et le développement des transports en commun contribuent à l'atténuation ; la maîtrise accrue du cycle de l'eau est la priorité en matière d'adaptation.

La gestion des déchets est également un axe important. Du fait du prix élevé de l'électricité pour les sociétés privées, celles-ci sont particulièrement attentives à la possibilité de réduire leur facture par l'apport des énergies renouvelables dans un contexte où elles peuvent déduire les énergies produites de leur facture. La question de l'efficacité énergétique prend également une importance croissante. L'Agence continuera à appuyer la Jordanie pour faire un lien explicite entre ses enjeux internes et les enjeux climatiques internationaux et améliorer la prise en charge des questions climatiques au sein de ses projets. Elle appuiera à sa demande le ministère de l'Environnement, chef de

file des négociations climatiques et autorité nationale déléguée pour le Fonds Vert climat, pour instruire deux cofinancements de projets : la station d'épuration de Balqa.

Un défi majeur en matière de genre, complexe à prendre en compte

Les enjeux de genre sont un sujet majeur en Jordanie mais, à l'opposé des enjeux climatiques, ils sont peu ou pas intégrés dans les projets et les politiques publiques. La demande sociale reste timorée dans une société relativement conservatrice. Si plusieurs bailleurs financent déjà des programmes en dons spécifiques en faveur des femmes, l'AFD ne dispose pas de ressources adaptées pour investir ce champ avec une valeur ajoutée significative. C'est principalement en tant qu'objectif transversal des objectifs 2 (développement urbain durable), 3 (développement économique) et 4 (accès aux services essentiels et à l'emploi) que les enjeux de genre seront pris en compte de façon proactive. Le cas échéant, des composantes ou projets spécifiques seront développés si des pistes porteuses sont mises en évidence dans ce cadre.

Gouvernance

Dans le domaine de la gouvernance, l'AFD interviendra principalement via un appui à la gestion des finances publiques. Elle contribuera à l'amélioration de la gouvernance financière, en particulier au sein du secteur du développement local et municipal ainsi que dans le domaine de l'eau où elle intervient sur la gestion des équilibres financiers du secteur. Pour ce faire, l'AFD mobilisera une expertise française et interviendra en coordination avec les différents acteurs identifiés présents sur ce champ d'intervention, tout particulièrement dans les secteurs où ses aides budgétaires lui donnent une capacité significative d'influer sur les politiques publiques.

3.4 PARTENARIATS ET PRODUCTION DE CONNAISSANCES

Une coopération fructueuse avec les autres bailleurs à inscrire dans une perspective de moyen terme

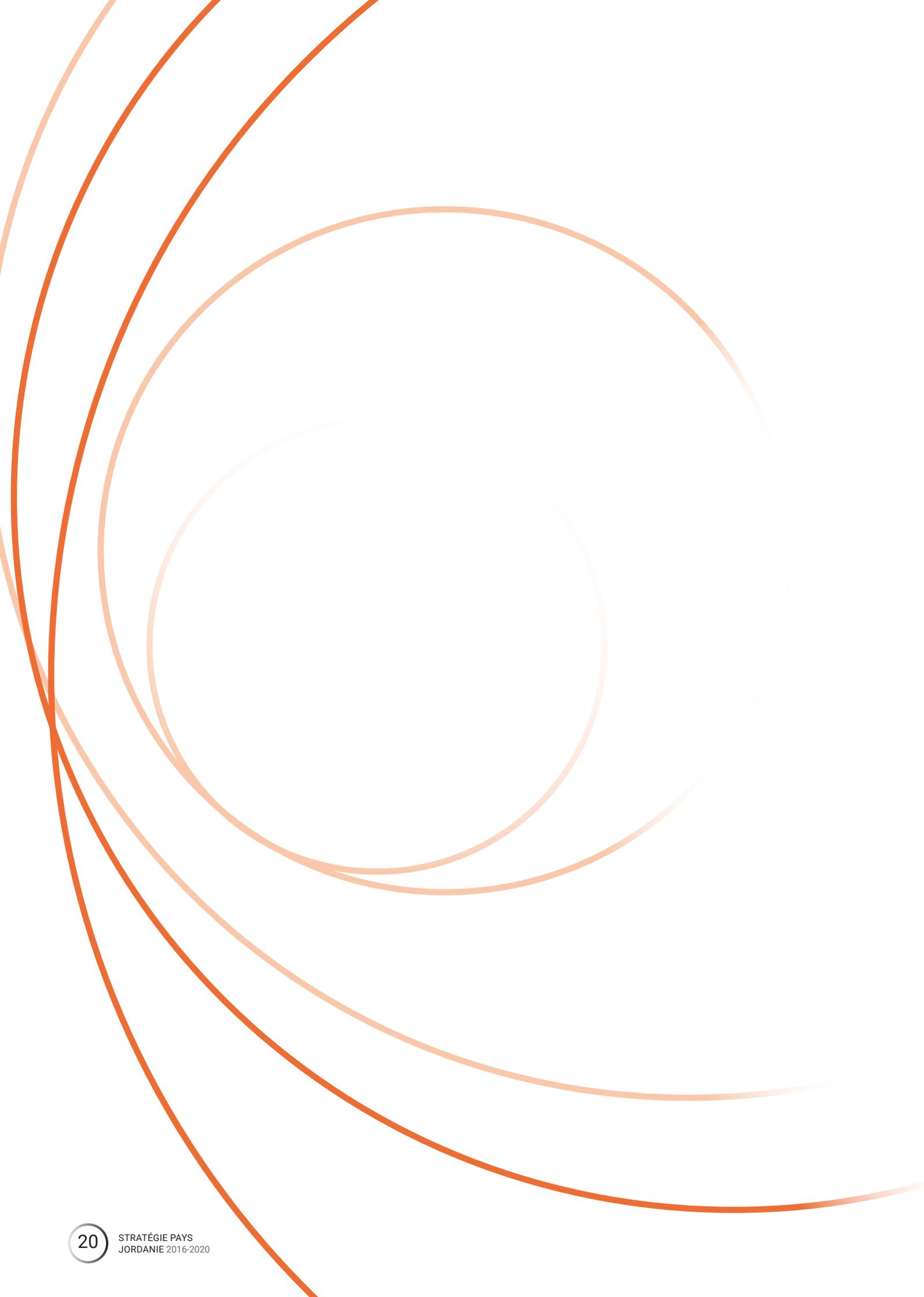
La plupart des grands projets financés par l'AFD sont menés en cofinancement, notamment avec des partenaires et instruments européens (BEI, KfW, FIV, MADAD, PIN). L'AFD poursuivra son effort pour combiner son offre avec d'autres bailleurs (USAID, Fonds Vert climat, ...) afin de prendre en charge des projets de grande ampleur (taille supérieure à 100 MUSD et jusqu'à 1 milliard pour le projet Mer Rouge-Mer Morte) et combiner prêts et dons, afin d'offrir aux autorités jordaniennes des packages les plus concessionnels possibles.

La forte présence sur le terrain et la technicité de l'équipe AFD la prédisposent à jouer le rôle de chef de file sur de tels projets qu'elle peut difficilement financer seule. Les expériences passées (Disi), en voie de démarrage (Green Corridor, Wadi al Arab II), en cours de finalisation (amélioration de l'accès à l'eau à Irbid et Ramtha, appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale « déchets solides ») ou en discussion (Mer Rouge-Mer Morte, Beka'a) démontrent l'important potentiel dans ce domaine. Afin de réduire les coûts de transaction de négociation de ces projets complexes, l'agence s'efforcera d'identifier très en amont les projets pour lesquels elle se propose de coordonner des cofinancements. Cette coordination pourra aller, dans le cas de l'Union européenne, jusqu'à une programmation conjointe.

Produire des connaissances pour promouvoir le débat sur les enjeux de long terme

La production de connaissances de l'AFD concernera plusieurs axes, avec pour objectif l'amélioration du ciblage et de l'impact de ses interventions :

- 1) L'appui à l'amélioration de l'analyse économique des infrastructures (opportunité vs coût de la non action, effets directs et indirects sur l'emploi et la croissance, coût d'opération, durée de vie, PPP vs investissement direct),
- 2) La gestion de l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau électrique national,
- 3) L'amélioration de la prise en compte fonctionnelle du genre dans les opérations de l'AFD,
- 4) L'analyse des processus de décentralisation et de la mise en place des nouvelles entités au niveau des gouvernorats et de leurs relations avec les municipalités.
- 5) En lien avec la gouvernance, l'AFD pourra mener des travaux sur l'inclusion sociale et l'amélioration des opportunités économiques.
- 6) Poursuite des travaux sur la gestion des ressources en eau afin d'affiner la stratégie à la fois de réallocation des ressources entre gouvernorat et de substitution de l'eau de surface et souterraine par des eaux usées traitées à usage agricole.



LISTE DES SIGLES

ABS : Appui Budgétaire Sectoriel

ACTED : Agence d'aide à la coopération technique et au développement

AFD : Agence Française de Développement

APD : Aide Publique au Développement

ASEZA : Aqaba Special Economic Zone Authority

AViTeM : Agence des Villes et Territoires Méditerranéens

BEI : Banque Européenne d'Investissement

BERD : Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

BIsD : Banque Islamique de Développement

BOT : Build, Operate, and Transfer

BRT : Bus Rapid Transit (bus à haut niveau de service)

CCNUCC : Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

CIP : Cadre d'Intervention Pays

COP : Conférence of Parties (de la Convention des Nations Unies sur le Changement climatique)

CVDB : Cities and Villages Development Bank

DfID : Department for International Development

EDP : Executive Development Program

EFF : Extended Fund Facility

FADES : Fonds Arabe de Développement Economique et Social

FERC : Fonds d'expertise et de renforcement de capacités

FEXTE : Fonds d'Expertise Technique et d'Echanges d'Expériences

FFEM : Fonds Français pour l'Environnement Mondial

FIV : Facilité d'Investissement pour le Voisinage

FMI : Fonds Monétaire International

GAM : Greater Amman Municipality

GCC : Gulf Cooperation Council

GoJ : Government of Jordan

HCR : Haut-Commissariat pour les Réfugiés

HIMO : Haute intensité de main d'œuvre

IDA : International Development Association

IFI : International Financial Institution

IFPO : Institut Français du Proche-Orient

INDC : Intended Nationally Determined Contribution

JEDCo : Jordan Enterprise Development Corporation

JICA : Japan International Cooperation Agency

JOD : Dinar jordanien

JREEEF : Jordan Renewable Energy and Energy Efficiency Fund

JRP : Jordan Response Plan

KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau (agence allemande de financement du développement)

MADAD : "Aide" en arabe classique. Fonds européen de réponse à la crise syrienne

MoMA : Ministry of Municipal Affairs

MoPIC : Ministry of Planning and International Cooperation

MoU : Memorandum of Understanding

NEPCo : National Electric Power Company

NS : Non souverain

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

ONG : Organisation Non Gouvernementale

P4R : Program For Results

PDRL : Projet de Développement Régional et Local

PIB : Produit Intérieur Brut

PIN : Programme Indicatif National

PMA : Pays les Moins Avancés

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PPP : Partenariat Public Privé

PRCC : Programme de Renforcement des capacités commerciales

PRITS : Pays à Revenu Intermédiaire de la Tranche Supérieure

PROPARCO : Promotion et Participation pour la Coopération économique

SUNREF : Sustainable Use of Natural Resources and Energy Finance

TIC : Technologies de l'information et de la communication

UE : Union Européenne

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

USAID : United States Agency for International Development

USD : United States Dollars

WAJ : Water Authority of Jordan



Qu'est-ce que l'AFD ?

L'AFD est la banque française de développement. Publique et solidaire, elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer. Intervenant dans de nombreux secteurs – énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation –, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD). Présente dans 108 pays via un réseau de 85 agences, l'AFD finance, suit et accompagne aujourd'hui plus de 2500 projets de développement. En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

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

www.afd.fr

