

Papiers de Recherche | Research Papers

Les lois palestiniennes de l'eau : entre centralisation, décentralisation et mise en invisibilité

Jeanne PERRIER*

Décembre 2019

Pour citer ce papier :

PERRIER, J. (2019), « Les lois palestiniennes de l'eau : entre centralisation, décentralisation et mise en invisibilité », *Papiers de Recherche AFD*, n° 2019-118, Décembre.

Contact à l'AFD :

Stéphanie LEYRONAS (leyronass@afd.fr)

* UMR Art-Dev, Université Paul-Valéry (Montpellier, France).

Papiers de Recherche de l'AFD

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les Papiers de Recherche de l'AFD n'en exclut aucune autre.

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé.

Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable. Pour un monde en commun.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

Les *Papiers de Recherche* sont téléchargeables sur : <https://www.afd.fr/fr/ressources>

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive. The Agence Française de Développement (AFD) Group is a public entity which finances, supports and expedites transitions toward a more just and sustainable world. As a French overseas aid platform for sustainable development and investment, we and our partners create shared solutions, with and for the people of the global South.

Active in more than 4,000 projects in the French overseas departments and some 115 countries, our teams strive to promote health, education and gender equality, and are working to protect our common resources – peace, education, health, biodiversity and a stable climate.

It's our way of honoring the commitment France and the French people have made to fulfill the Sustainable Development Goals. Towards a world in common.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

AFD Research Papers can be downloaded from: <https://www.afd.fr/en/ressources>

AFD, 5 rue Roland Barthes
75598 Paris Cedex 12, France

✉ ResearchPapers@afd.fr

ISSN 2492 - 2846

Les lois palestiniennes de l'eau : entre centralisation, décentralisation et mise en invisibilité

Jeanne Perrier, UMR Art-Dev, Université Paul-Valéry (Montpellier, France).

Résumé

Cet article explore les processus de réformes des lois palestiniennes de l'eau, en particulier la dernière loi de l'eau promulguée en 2014. Ces réformes législatives s'inscrivent dans un contexte international de modernisation des lois de l'eau, et dans un contexte national palestinien d'une réforme de la gestion de l'eau entamée en 2008. Celles-ci reprennent les idées clés formulées dans les Principes de Dublin en 1992. L'État et le concept d'efficacité se retrouvent au cœur des dispositions des lois modernes de l'eau, et s'accommodent parfaitement du contexte conflictuel entre Israël et l'Autorité palestinienne.

L'objectif de cet article est de déconstruire le processus de réformes de la gestion de l'eau palestinienne pour comprendre les véritables enjeux de pouvoir. Pour y parvenir, nous analyserons le contexte politique et discursif de production de la loi de l'eau palestinienne de 2014. Celle-ci a pour objectif de mettre en place une gestion plus démocratique des ressources en eau, notamment à travers un processus de décentralisation de l'Autorité palestinienne de l'eau vers de nouveaux acteurs, tels que les fournisseurs régionaux ou encore les associations d'utilisateurs de l'eau. Cependant sa mise en œuvre s'avère un échec. Cet article montre comment elle a ignoré les constellations hydropolitiques locales et les enjeux de pouvoir entre les différents acteurs de cette gestion de l'eau.

Le pouvoir de l'Autorité palestinienne de l'eau reste limité. Il se heurte à la réalité du pluralisme juridique, en pratique dans la gestion de l'eau palestinienne. L'occupation israélienne accentue ces difficultés. Cependant, les outils législatifs, tels que la loi de l'eau de 2014 et les récentes réglementations, permettent d'avancer petit à petit les pions d'une centralisation de la gestion des ressources en eau. Ainsi, les discours de décentralisation promus par les bailleurs de fonds et repris par l'Autorité palestinienne de l'eau pour justifier les réformes sur l'eau cachent une dynamique d'intégration verticale de la gestion des ressources en eau. Le règlement sur les associations d'utilisateurs de l'eau en est exemple frappant. L'analyse des documents législatifs couplés aux stratégies palestiniennes et aux dynamiques internes nous permet de révéler ces dynamiques de centralisation qui menacent les pratiques locales de la gestion de l'eau.

Mots-clés : loi de l'eau, irrigation, conflit israélo-palestinien, gouvernance de l'eau, pluralisme juridique

Classification JEL : D71, H82, O12, O13, O17, O19, O35, Q15, Q24, Q25, Q28

Remerciements : L’auteure souhaite remercier l’AFD pour son soutien financier dans le cadre du projet « Gouverner les paracommons de l’eau palestinienne » dont est issu ce travail, et Julie Trottier qui a encadré ce travail.

Version originale : Français

Acceptée : Décembre 2019

Introduction

A l'occasion de la semaine mondiale de l'eau à Stockholm en 2017, l'Institut international de l'eau de Stockholm (SIWI) affirmait l'importance des problèmes de gouvernance dans le domaine de l'eau à travers un slogan : « *the water crisis is a crisis of governance* ». La gestion des ressources en eau est un enjeu majeur qui nécessite différents processus de réformes définies dans un cadre international. Cette idée n'est pas nouvelle. Dans les années 1990, il était déjà question de repenser la gouvernance de l'eau à travers la mise en œuvre de politiques néolibérales. Ces politiques avaient vocation à désengager les États de certaines de leurs prérogatives en renforçant la participation d'acteurs privés locaux. La législation constituait un excellent moyen de réformer les pratiques et de contraindre les acteurs à respecter ce nouveau cadre normatif de gouvernance. Ainsi, afin de comprendre la complexité de la gestion des ressources en eau en Cisjordanie, il est nécessaire d'analyser les processus de réforme de la loi de l'eau.

L'objectif de cet article est ainsi de déconstruire le processus de réformes de la gestion de l'eau palestinienne pour comprendre les véritables enjeux de pouvoir.

Dans un premier temps, nous analyserons les tentatives de (re)construction d'un contrôle étatique sur les ressources en eau dans les territoires palestiniens. Pour cela, nous explorerons le contexte de production des discours sur la gouvernance de l'eau, à la base des réformes de la loi de l'eau palestinienne. Nous verrons ainsi comment l'État et le concept d'efficience sont au cœur des dispositions des lois modernes de l'eau et permettent de renforcer le contrôle étatique sur les ressources. Nous analyserons comment la loi de l'eau de 2014¹ s'est construite à partir des discours internationaux déclinés au niveau local et comment, malgré son ampleur nationale, elle se différencie peu de la loi précédente de 2002.

Nous étudierons dans un second temps les raisons de l'échec de la loi de l'eau de 2014. Comme celle de 2002, sa mise en œuvre fait face à plusieurs difficultés. La première a trait aux constellations hydropolitiques locales, complexes, ancrées socialement et politiquement. La seconde difficulté est liée à l'occupation israélienne. Enfin, toute modification organisationnelle interne à l'Autorité palestinienne (AP) se heurte aux rivalités internes. Ainsi, la loi de l'eau de 2014, qui, comme celle de 2002, vise à conférer le pouvoir à l'Autorité palestinienne de l'eau (APE), ignore les puissantes dynamiques à l'œuvre et n'est valable que sur papier. Ces outils législatifs permettent néanmoins d'avancer petit à petit les pions d'une centralisation de la gestion des ressources en eau.

¹ Nous adoptons le terme de « loi », utilisé par l'Autorité palestinienne (AP) et les bailleurs de fonds, pour définir le texte de 2014. La « loi » de l'eau palestinienne de 2014 est en fait un décret présidentiel qui a valeur de loi selon l'article 43 de la loi fondamentale palestinienne de 2003. Il n'y a jamais eu de vote au Conseil législatif palestinien pour approuver et promulguer ce texte. Ce dernier, dominé par le Hamas, ne s'est plus réuni depuis le 5 juillet 2007, permettant au Président de l'AP de promulguer des décrets ayant valeur de loi, afin de ne pas contraindre le développement législatif palestinien.

Dans la dernière section de cet article, nous déconstruirons les processus de décentralisation à travers l'analyse de la nouvelle réglementation sur les Associations d'usagers de l'eau (AUE). Nous démontrerons que ces politiques de décentralisation cachent en fait une dynamique de (re)centralisation, menaçant les modes existants de gestion locale des ressources en eau.

I. Une tentative de (re)construction d'un contrôle étatique des ressources en eau

La loi palestinienne de l'eau de 2002 constitue une première tentative de construction d'un contrôle étatique sur les ressources en eau. Après le constat d'échec de la première, la loi de l'eau de 2014 constitue une tentative de reconstruction de contrôle de l'AP sur les ressources. La formulation de ces deux lois s'inscrit dans une vision hégémonique de la gestion des ressources, celle promue par la Conférence de Dublin. Elle est dominée par la perspective étatique et le concept d'efficacité de l'utilisation de ces ressources. Dans cette section, nous étudierons la manière dont ce concept a pénétré les lois palestiniennes de l'eau. Ces textes, caractérisés comme modernes, entérinent la vision de l'eau comme un bien économique, légitimant ainsi les politiques d'efficacité. De plus, les politiques néolibérales ne remettent pas en cause l'étatisation du contrôle des ressources en eau, qui sont considérées propriété publique. Enfin, le conflit israélo-palestinien encourage la construction d'un contrôle étatique sur les ressources en eau, en miroir à la gestion israélienne. Nous verrons que la loi de l'eau de 2014 reprend en grande partie le contenu de celle de 2002, contrairement aux discours de réformes promus par l'APE à partir de 2008-2009.

1.1. L'État et l'efficacité au cœur des lois modernes sur l'eau

Pour comprendre la formulation de la loi de l'eau palestinienne de 2014, il est essentiel de revenir sur le cadre conceptuel qui entoure ce processus législatif. Une loi reproduit nécessairement une ontologie particulière. Elle reflète le discours hégémonique en définissant la façon dont les ressources en eau doivent être perçues et gérées.

1.1.1. *Les Principes de Dublin : l'efficacité économique comme solution à la gestion des ressources en eau*

Les Principes de Dublin définis lors de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement en 1992 constituent les piliers des lois modernes de l'eau. Avant de les analyser, il est important de revenir sur le contexte ayant influencé leur énoncé.

La Conférence de Dublin a réuni « *500 participants from 114 countries, 38 non-governmental organizations, 14 inter-governmental organizations and 28 UN bodies and agencies* » (« The Dublin Statement and Report of the Conference », 1992). Le document final, regroupant le rapport et les Principes de Dublin, a été adopté par consensus, lui-même mesuré à main levée (« The Dublin Statement and Report of the Conference », 1992, 12). Une rapide analyse de la liste des

participants nous permet de nuancer cet enthousiasme de participation et de représentativité. Certains acteurs ont été surreprésentés à la Conférence de Dublin, en particulier les États de manière générale, mais aussi les puissances agricoles et les institutions d'aide au développement. Les experts gouvernementaux représentaient 316 participants sur 500, et étaient originaires de 114 États différents. La moitié des experts proviennent de seulement 21 États, dont onze États situés sur le continent européen, trois situés sur le continent américain (États-Unis, Canada, Mexique), quatre situés sur le continent asiatique (Chine, Turquie, Iran, Arabie saoudite), et deux situés sur le continent africain (Nigéria, Egypte). Chacun de ces pays a envoyé entre cinq et douze experts. 52 États sur 114 n'envoyèrent qu'un seul expert. Ces éléments de répartition importent, surtout lorsque les consensus sont établis sur vote à main levée. On note également une surreprésentation de l'Organisation pour l'alimentation et pour l'agriculture (FAO) et de la Banque mondiale, avec onze représentants chacune, soit 20 % des représentants des agences du système onusien composé de 27 organisations.

Les Principes de Dublin s'articulent autour de quatre principes dont l'objectif est une meilleure gestion des ressources en eau pour satisfaire un développement durable. Le développement durable est défini comme un concept rassemblant des considérations économiques (efficacité de l'utilisation des ressources), sociales (qualité de vie), et environnementales (pollution, protection des écosystèmes). Pour y parvenir, les gouvernements doivent s'engager dans des programmes de gestion des ressources en eau guidés par les quatre principes de la Conférence : 1) l'eau est une ressource limitée et vulnérable essentielle à la vie humaine, au développement et à l'environnement ; 2) le développement et la gestion des ressources en eau devraient se baser sur une approche participative, incluant les usagers, les planificateurs et les décideurs à tous les niveaux ; 3) les femmes jouent un rôle clé dans l'approvisionnement, la gestion et la sauvegarde des ressources en eau² ; et 4) l'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations et devrait être reconnue comme un bien économique. Ces quatre principes participent à l'avènement du modèle néolibéral de gestion des ressources en eau, dont l'introduction s'est faite progressivement depuis la fin des années 1970.

L'eau est reconnue comme une ressource rare (Principe 1) dont la protection passe par une reconnaissance de sa valeur économique (Principe 4) censée mener à une meilleure efficacité de l'utilisation de l'eau. La Conférence de Dublin promeut ainsi par ses principes 1 et 4 une « allocation efficace et rationnelle de l'eau » (« The Dublin Statement and Report of the Conference », 1992, 34) et dresse les moyens suivants pour y parvenir :

- « *opportunity costs reflecting the most valuable alternative use of water* » (p 30),
- « *the payment of the true cost of water is likely to encourage water conservation, efficiency and reuse* » (p 27),

² La conférence comptait alors 11% de femmes représentantes d'un gouvernement, d'une organisation intergouvernementale, d'une institution de l'ONU ou d'une ONG (56 sur 500 représentants). Le président de la Conférence et les six vice-présidents étaient des hommes, chargés des différents groupes de travail. Seule la rapporteure était une femme (représentante du Panama).

- « *water should be considered an economic good having a value consistent with its most valuable potential use* » (p 28),
- « *make the most economic use of all available water resources* » (p 30),
- « *ensure that water users realize the scarcity value of the resource (...), include demand management in the form of charging systems for efficient and just use of water* » (p 34),
- « *supporting water conservation and water-use efficiency in agriculture with the objective of making more water available for domestic and industrial use as well as for ecosystem management* » (p 37).

Le rapport de la conférence de Dublin justifie les bouleversements nécessaires dans la gestion des ressources en eau à partir de l'argument de la rareté de l'eau. Des auteurs analysent comment les utilisations politiques du discours sur la rareté de l'eau (Postel, 1984 ; Trottier, 2008) permettent ainsi de justifier la marchandisation de l'eau, qui sera largement intégrée dans les lois modernes de l'eau.

La Conférence de Dublin définit ainsi l'efficacité de l'usage de l'eau par des principes économiques (paiement de redevances, priorité donnée aux usages rentables et économiquement bénéfiques) et des considérations de transferts intersectoriels (consommer moins d'eau en agriculture et dédier les économies d'eau à d'autres usages). Cette définition de l'efficacité correspond à celles promues par la communauté scientifique dans les années 1990, et explique la montée en puissance du concept de productivité de l'eau dans les années 2000 (Keller et Keller, 1995 ; Molden, 1997 ; Perry, 2007). La productivité de l'eau mesure le ratio des bénéfices nets, calculés en termes monétaires, de production ou autres (protéines, calories par exemple), par rapport à la quantité d'eau utilisée (Molden *et al.*, 2010). La productivité de l'eau gagne du terrain sur les questions d'efficacité car elle permet de rendre une quantité d'eau commensurable afin d'encourager des transferts vers des utilisations en eau à haute valeur ajoutée (Molden *et al.*, 2010).

La Conférence de Dublin met également les approches participatives au cœur de la gestion des ressources à travers ses principes 2 et 3. Ce positionnement entend répondre aux échecs du modèle de l'État développementaliste. Dans son rapport de 1993, la Banque mondiale critique la gestion trop centralisée des ressources en eau, et analyse la crise économique des années 1980 comme le signe de déficiences institutionnelles gouvernementales (World Bank, 1993, 100). La solution proposée est donc d'intégrer des acteurs du secteur privé, les utilisateurs et les communautés, censés assurer l'efficacité de l'utilisation des ressources en eau car directement concernés par les bénéfices économiques à tirer de ces nouvelles pratiques. Le concept de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), qui atteint son hégémonie également dans les années 1990, contribue à l'élargissement du cercle d'acteurs au-delà des institutions étatiques : « *Integrated water resources development and management therefore should be delegated to those lowest appropriate levels which would ensure the representation of those concerned or affected and integration of sectoral demands.* » (« The Dublin Statement and Report of the Conference », 1992, 15). Les années 1990 voient ainsi émerger de nombreux appels à une gestion décentralisée, soutenue par les bailleurs de fonds, pour répondre aux nouveaux objectifs de gouvernance des ressources en eau.

1.1.2. *L'homogénéisation des lois de l'eau à la suite de la Conférence de Dublin*

Le recours à la loi apparaît comme un moyen efficace pour atteindre les objectifs de décentralisation et de gouvernance holistique. À partir de 1992, les cadres législatifs révèlent des ontologies politiques de l'eau particulières qui s'inspirent directement des quatre piliers énoncés à Dublin. Ces derniers ont ainsi contribué à une certaine homogénéisation des lois de l'eau (Burchi, 2012) dont nous allons voir les principales caractéristiques.

Les représentants des gouvernements présents à la Conférence de Dublin s'accordent sur une approche « holistique »³, par opposition à une gestion fragmentée. Ce modèle de gouvernance des ressources en eau prévoit de tenir compte de l'ensemble des usages de l'eau, humains ou environnementaux, et de la qualité de l'eau. Cette approche holistique permet de transférer du pouvoir à des institutions décentralisées (agences de bassins, associations d'usagers de l'eau), à des acteurs privés, tout en gardant une autorité nationale gouvernementale capable d'encadrer ce modèle de gouvernance. Cette centralisation se justifie à travers cinq mécanismes : 1) le régime de propriété appliqué aux ressources en eau ; 2) la consécration de la GIRE ; 3) la légitimation de redevances sur les usages et prélèvements ; 4) les discours portés autour de la protection de l'environnement ; et 5) le recours même à la loi pour la gestion de la ressource.

Le régime de propriété des ressources en eau défini par la législation d'un pays révèle la façon dont le pouvoir central définit l'eau et les interactions homme-eau. Gupta et Dellapenna (2009) décrivent les différents temps forts dans l'évolution des régimes de propriété de l'eau et démontrent qu'il n'y a pas d'évolution linéaire mais plutôt des va-et-vient entre différents régimes de propriété. Les premières civilisations mésopotamiennes ont mis en place un régime de propriété commune, régi par des lois locales. Les premières religions ne se sont pas tellement éloignées de cette conception de l'eau. Gupta et Dellapenna (2009, 401) notent ensuite une appropriation des ressources en eau par les différents empires durant les périodes de conquêtes et de colonisation. Ensuite, les vagues de nationalisation ont participé à la mainmise de l'État sur les ressources en eau, avant que les réformes néolibérales instituent à nouveau la propriété commune et privée des ressources en eau (Gupta et Dellapenna 2009, 401). Chaque période décrit une appropriation des ressources en eau, plus ou moins totale, facilitée par les différents contextes politiques et sociaux de chaque époque. En pratique, il y a une sédimentation des régimes de propriété, une multitude d'ontologies de l'eau. En théorie, l'ontologie dominante est celle de l'État propriétaire des ressources en eau, qui rend les autres invisibles.

La consécration de la GIRE par exemple comme modèle de gestion se traduit par un cadre institutionnel particulier dans les législations contemporaines, mêlant à la fois des dynamiques de

³ Holistique est défini comme : « *This includes not only the need to look at the whole water cycle (including the distribution of rainfall, the conservation of sources, the systems of supply and waste-water treatment, and the interaction with the natural environment and land use), but also the inter-sectoral needs. It must also include an ecological approach, respect existing ecosystems and consider issues across the whole of a river basin or a groundwater aquifer and also consider the interrelation with other natural resources.* » (« The Dublin Statement and Report of the Conference », 1992, 13).

concentration et de décentralisation. Il s'agit d'un modèle de gouvernance idéal pour gérer l'ordre naturel établi par la GIRE. Bien que l'approche par bassin soit de plus en plus contestée aujourd'hui (Venot *et al.*, 2011 ; Trottier, 2012 ; Giordano et Shah, 2014), elle est encore ancrée dans les législations et dans les politiques d'aide des banques de développement. D'une part, l'État s'affirme comme superviseur général, et d'autre part il s'appuie sur de nouvelles institutions décentralisées pour gérer les ressources à une échelle locale, et contribuer à un processus de démocratisation. Cette gouvernance à plusieurs échelles se traduit par deux provisions légales dans les lois modernes de l'eau : 1) l'État est propriétaire des ressources en eau ; 2) la loi prévoit la formation de groupes d'usagers ou d'agences régulatrices à différents niveaux. Ces provisions se retrouvent dans le cas palestinien, mais également dans d'autres pays en développement et développés (Burchi 2012, 614).

Le principe selon lequel l'eau doit être reconnue comme un bien économique se traduit par deux provisions légales : 1) les usagers doivent payer pour l'utilisation de l'eau ; 2) les droits d'eau peuvent s'échanger sur un marché. La première provision repose sur le principe de l'utilisateur-payeur et se retrouve dans la majorité des lois modernes de l'eau. Il s'agit non seulement de payer pour l'approvisionnement en eau domestique, mais également de payer pour utiliser l'eau d'un puits à des fins commerciales. La loi palestinienne de l'eau prévoit ces deux dispositions dans ses articles 5 et 31. Ces redevances sont légitimées par le régime de propriété publique appliqué aux ressources en eau : « *Article 31 : In accordance with the provisions of this law, taking into considering the designation of water as a public property, the Authority shall prepare the following regulations and submits them to the Cabinet of Ministers for issuance : A- Fees per water quantity licensed for extraction from all wells or exploitation from springs.* » (Palestinian Water Authority, 2014). Ces mécanismes de redevance doivent permettre d'atteindre une allocation et une utilisation efficaces des ressources en eau, reprenant ainsi l'argumentation développée lors de la Conférence de Dublin.

Les lois modernes intègrent de plus en plus de dispositions pour protéger l'environnement et lutter contre la pollution des ressources en eau. Burchi appelle ce phénomène l'écologisation des lois (« *the greening of the legislation* ») (Burchi, 2012, 617). Les préoccupations environnementales dans la gestion des ressources en eau apparaissent dès les années 1970, en réponse aux conséquences dévastatrices sur l'environnement des grands projets hydrauliques et aux impératifs de développement durable. Postel (1984) note une différence entre les pays développés de plus en plus attentifs à la protection de l'environnement et à la conservation des ressources en eau, et les pays en développement en pleine croissance. Le titre même de la Conférence de Dublin en 1992, *International Conference on Water and the Environment* (ICWE), montre l'intérêt porté à la préservation de l'environnement et aux liens avec les ressources en eau. L'objectif de cette conférence est de promouvoir une gouvernance intégrée des ressources en eau, définie comme « *integrated spectrum of human and environmental uses and needs* » (« The Dublin Statement and Report of the Conference », 1992, 12). Burchi (2012) affirme que les mécanismes d'allocation et de hiérarchisation des utilisations des ressources en eau attestent de l'écologisation des lois de l'eau. Les discours en faveur de la protection environnementale ont permis de légitimer la mise en place de ces critères d'allocation, renforçant ainsi le pouvoir de l'État dans l'attribution, la modification ou la révocation des droits d'eau et des permis de forage.

Enfin, le recours même à la loi formelle promeut une vision étatique. La loi est souvent représentée comme un outil de modernisation pour les pays en développement (Merry, 1988). La littérature juridique a longtemps soutenu l'idéologie du centralisme juridique, supposant que « *law is and should be the law of the state, uniform for all persons, exclusive of all other law, and administered by a single set of state institutions.* » (Griffiths, 1986, 3). Griffiths est à l'origine des réflexions sur le pluralisme juridique, dénonçant ce centralisme juridique qui rend invisible les autres formes de lois. Cette doctrine du centralisme juridique pose l'État comme unique législateur et ne reconnaît que la légitimité de la loi étatique. Trottier (2004) démontre que les théories sur les guerres de l'eau ou sur l'eau comme instrument de paix ont participé à rendre hégémonique l'idée que le contrôle sur l'eau représente un intérêt national. De plus, cette conception se trouve renforcée par le droit international public qui considère uniquement la perspective étatique (Hodgson, 2004, 38-41).

1.1.3. *Le conflit israélo-palestinien : un contexte propice au développement d'une eau étatique*

Les liens entre contrôle des ressources en eau et construction de l'État-nation ont fait l'objet de nombreuses recherches. Le contrôle des ressources en eau permet à un État d'influencer la gestion de certains secteurs clés de l'économie, dont l'agriculture. Cela lui permet également de délégitimer certains acteurs locaux, sous prétexte d'économies d'échelle, de transparence et d'efficacité. Plusieurs auteurs ont étudié cette relation eau-État et l'importance du secteur eau dans les processus de construction étatique (Alatout, 2009 ; Harris et Alatout, 2010 ; Swyngedouw, 2004 ; Trottier, 1999). Les territoires palestiniens offrent un cas d'étude idéal pour ce questionnement : l'eau constitue en effet une pierre angulaire des négociations entre les autorités israéliennes et palestiniennes.

La construction d'un État palestinien est inscrite officiellement à l'agenda international depuis les Accords d'Oslo et va de pair avec la construction de la paix dans la région. Or la construction d'un État palestinien passe entre autres par la maîtrise de ces ressources en eau. Harris et Alatout (2010) démontrent que la maîtrise de l'eau constitue un argument important des processus de construction nationale en Turquie et en Israël. Par ailleurs, la loi de l'eau israélienne de 1959, érigée en modèle de loi moderne, a permis la nationalisation des ressources en eau. Elle a été formulée dans un contexte politique et social particulier, alors qu'une grande partie de la population locale palestinienne avait fui ou avait été expulsée de la Palestine mandataire en 1948 et avait emporté avec elle ses coutumes de gestion de l'eau (Trottier, 1999). Cette conception nationale de la législation sur l'eau a fortement influencé la forme des négociations sur l'eau dans les Accords d'Oslo de 1995.

L'article 40 de l'Annexe 3 de l'Accord intérimaire israélo-palestinien de 1995 alloue les quantités d'eau supplémentaires pour répondre aux besoins en eau domestique des Palestiniens de Cisjordanie et détaille les engagements israéliens et palestiniens nécessaires pour fournir cette quantité d'eau supplémentaire. L'annexe 10 de cet article spécifie les quantités allouées à chaque partie suivant les aquifères. Le tableau 1 résume cette répartition.

Tableau 1. Répartition des quantités d'eau (en millions de mètre cube) entre Israël et l'AP

	Autorité palestinienne	Israël
Aquifère de l'Est	54 (dont 24 de puits et 30 de sources) + 78 à développer	40
Aquifère de l'Ouest	22 (dont 2 provenant de sources près de Naplouse)	340
Aquifère du Nord	42 (25 pour la région de Jénine et 17 pour la région de Naplouse Est)	103

Source : selon l'Annexe 3, Article 40, Schedule 10 de l'accord intérimaire israélo-palestinien de 1995

La division du « stock » d'eau en deux parties participe au développement d'une vision nationaliste des ressources en eau (Brooks et Trotter, 2010). Cette perception de l'eau pose l'AP comme souveraine sur ces quantités d'eau, en miroir de la situation israélienne.

1.2. La loi de l'eau palestinienne : une nouvelle tentative de déconcentration

La nouvelle loi de l'eau a été promulguée en 2014. Contrairement à la loi de l'eau précédente, les bailleurs de fonds ont eu un rôle assez limité dans l'écriture même de la nouvelle loi. Dans un premier temps, nous étudierons les motivations de cette réforme institutionnelle du point de vue interne, mais aussi le rôle de certains acteurs internationaux dans ces réflexions. Dans un second temps, nous analyserons la nouvelle loi de l'eau et les institutions créées. Nous verrons que la loi de l'eau de 2014 promeut une intégration de la gouvernance de l'eau, similaire à celle de 2002 malgré les discours de réformes promus par l'AP, l'APE et les bailleurs de fonds.

1.2.1. Les motivations d'une nouvelle loi de l'eau

La réforme du secteur de l'eau s'inscrit dans un programme national plus vaste de réformes mis en place en 2007, le *Palestinian Reform and Development Plan*, et développé en 2009 sous l'appellation « Plan Fayyad ». La réforme du secteur de l'eau débute en 2008 et est financée par la *Swedish International Development Agency* (SIDA), l'Agence française de développement (AFD) et la Banque mondiale (Fustec, 2014a, 167). Quelques auteurs ont étudié le discours néolibéral à la base de ces réformes et ses implications pour l'économie palestinienne et les processus de construction étatique (Khalidi et Samour, 2011 ; Salingue, 2013 ; Haddad, 2016). D'autres ont analysé la traduction de ces réformes dans le secteur de l'eau et de l'environnement et les discours véhiculés sur la nouvelle gestion de l'eau palestinienne (Fustec, 2014b ; Signoles, 2010b). Nous verrons que les arguments déployés en 2010 pour justifier une nouvelle loi de l'eau reprennent, dans une large mesure, ceux déployés dans les années 1990 et qui ont mené à la première réforme de 2002.

Attili, ministre de l'eau depuis 2008, commande un état des lieux du secteur eau à la Norvège et à la Banque mondiale. Son objectif est double : 1) faire pression sur Israël via les rapports de bailleurs internationaux ; et 2) réformer le fonctionnement institutionnel de l'APE dans le cadre

néolibéral imposé par le Plan Fayyad. Il souhaite également marginaliser le rôle des bailleurs de fonds dans le développement de la nouvelle loi sur l'eau⁴. La loi de 2014 s'appuie ainsi sur un processus interne et est publiée en arabe avant d'être traduite en anglais, contrairement à la loi de 2002. Elle est toutefois largement appuyée et financée par les bailleurs de fonds et s'inscrit dans un cadre politique fortement influencé par des acteurs étrangers (États, organisations internationales, bailleurs de fonds) promouvant les principes de Dublin.

Le processus de réformes mis en place a pour objectif clair d'établir les bases d'un État palestinien indépendant. Le Plan Fayyad érige ainsi le principe de « bonne gouvernance » à la fois comme objectif et outil :

« Achieving our national goals depends on the adoption of the basic principles and practices of good governance throughout the public sector, the private sector and civil society. In the light of the occupation regime's continued measures that hamper the efficiency and effectiveness of our national institutions, the establishment and promotion of good governance in the occupied territory is elevated to the status of a national goal in and of itself. The basic aim is to meet the demand of our people for transparent, accountable institutions » (Palestinian Authority, 2009).

Pour Khalidi et Samour (2011, 9), ces pratiques de bonne gouvernance se composent de quatre éléments interdépendants : 1) un État de droit ; 2) l'établissement d'institutions responsables ; 3) l'efficacité des prestations de service ; 4) le développement du secteur privé. Dans son rapport de 1999, la Banque mondiale épingle déjà l'AP pour sa mauvaise gestion des comptes publics, critère fondamental de la « bonne gouvernance », et propose un réarrangement institutionnel de l'APE pour mettre fin à la fragmentation de la gestion, considérée comme cause de la médiocrité des services d'approvisionnement et de distribution de l'eau (World Bank 1999, 18, 52). La « bonne gouvernance » doit mettre fin aux problèmes de corruption au sein de l'AP (Bouillon, 2004 ; Le More, 2008 ; Salingue, 2013b), dénoncés par les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale : « *there is a need for more presence, more transparency more empowering water dialogue* » (World Bank 2009, 58).

Dans sa stratégie nationale 2012-2032, l'APE inscrit la « bonne gouvernance » comme objectif stratégique dont les indicateurs de réussite sont : la promulgation et la mise en œuvre de la nouvelle loi de l'eau de 2014, l'établissement et le développement des nouvelles institutions prévues par la loi, et la mise en œuvre des pratiques de la GIRE (Palestinian Water Authority, 2013, 54). Le Plan Fayyad, la Banque mondiale (2009) et l'APE (2011) s'accordent également sur l'importance d'une stratégie de renforcement des capacités afin d'établir des institutions fortes. La loi de l'eau de 2014 est surtout une loi sur la gouvernance des institutions de l'eau. L'APE affiche cet objectif dès 2011 : « *The reform covers the following elements : institutional, legal, legislative and administrative performance.* » (Palestinian Water Authority, 2011, 17).

⁴ Entretien réalisé à Ramallah, le 09/11/2016.

Les critiques principales formulées sur les institutions de l'eau portent sur la fragmentation excessive de la gouvernance palestinienne de l'eau et la multiplicité des acteurs intervenant dans la gestion de l'eau : l'APE, Mekorot⁵, les municipalités, les *Joint Service Councils* (JSC)⁶, les conseils de villages, les fournisseurs autonomes. L'APE et la Banque mondiale considèrent cette fragmentation comme un obstacle majeur à la « bonne gouvernance » des ressources en eau (World Bank, 2009, 59 ; Palestinian Water Authority, 2013, 103 ; Global Water Partnership, 2015, 14 ; World Bank, 2018, 7). La loi de 2002 avait déjà pour objectif de centraliser la gestion de l'eau aux mains de l'APE, non seulement par la nationalisation des ressources mais également par l'établissement d'un Conseil hydrique national (*National Water Council*) chargé de l'élaboration de la politique nationale de l'eau (Signoles, 2010b). Cette première vague de centralisation trouvait sa justification dans l'objectif de construction étatique établi par les accords d'Oslo dont l'APE est issue. Elle était également soutenue par la Banque mondiale qui considérait l'intervention de l'État nécessaire dans le domaine de l'eau, surtout dans le cas palestinien où l'instabilité politique et économique n'encourage pas la participation du secteur privé (Signoles 2010b, 132-33). La loi de 2002 devait néanmoins contrebalancer cette dynamique de centralisation par une décentralisation des services d'approvisionnement et de distribution aux mains de fournisseurs régionaux et d'éventuelles associations d'utilisateurs de l'eau (AUE), dont le statut restait flou. La décentralisation faisait partie des politiques de gestion activement soutenues par la Banque mondiale afin de soulager les finances publiques et d'améliorer l'efficacité des services d'approvisionnement grâce à une privatisation de ces derniers (World Bank, 1993). Les arrangements institutionnels prévus par la loi de 2002 pour concrétiser cette décentralisation n'ont jamais vu le jour, à l'exception du décret 38, antérieur à la promulgation de la loi de l'eau, établissant l'AUE de Ein Sultan et l'affiliant à l'APE (Trottier, 1999). La réforme entamée en 2010 reprend cette même argumentation : « *The PWA organigram suggests that the organization is spread too thinly, and is over-centralized.* » (World Bank, 2009, 57).

Dans une logique néolibérale, la réforme de 2010 du secteur de l'eau encourage explicitement la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau par le biais de partenariats publics-privés. L'ouverture au secteur privé doit permettre de mettre fin aux difficultés financières des fournisseurs d'eau, et d'améliorer l'efficacité et la performance des systèmes de distribution (Palestinian Water Authority, 2013). La loi de 2002 prévoyait l'établissement de fournisseurs régionaux, sans faire mention explicite de la participation du secteur privé. Néanmoins, les différents fournisseurs régionaux créés à la fin des années 1990 (Gaza) et au début des années 2000 (Hébron, Bethléem) naissent de contrats conclus entre acteurs publics et privés. Signoles (2010b, 133) décrit le développement de ces nouveaux fournisseurs régionaux comme la concrétisation des politiques de privatisation de la gestion de l'eau promues par la Banque mondiale et adoptées par l'AP.

⁵ Mekorot est la compagnie nationale israélienne de l'eau.

⁶ Les *Joint Service Councils* constituent l'une des institutions locales chargées de l'approvisionnement en eau, en particulier dans les zones rurales, et chaque comité regroupe plusieurs villages.

Contrairement à la loi de l'eau de 2002, la nouvelle loi de 2014 explicite qu'il est de la responsabilité de l'APE d'encourager la participation du secteur privé :

« [the Authority shall] *Cooperate with the relevant authorities in creating a climate that is stable and conducive to investments with the aim of encouraging private sector investment in the water sector, and implement required institutional, regulatory and economic reforms to encourage partnership with the private sector in accordance with a regulation issued for that purpose.* »

(Article 8, paragraphe 16, Loi de l'eau 2014)

L'organisation institutionnelle dictée par la loi de l'eau de 2014 doit permettre d'établir un environnement institutionnel stable et efficace afin d'attirer les investissements du secteur privé qui garantiront ensuite l'autonomie financière des fournisseurs régionaux de l'eau (Global Water Partnership, 2015; World Bank, 2018).

Enfin, la réforme du secteur de l'eau entamée en 2010 répond à un besoin d'établir une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds et les différents départements de l'APE. Il s'agit de mettre un terme à la multiplication des interlocuteurs entre bailleurs de fonds et l'APE, et entre bailleurs de fonds et ONGs du fait de la complexité institutionnelle. Ce manque de coordination n'est pas uniquement un problème technique mais révèle des enjeux politiques locaux que nous étudierons dans la section 2.

1.2.2. *De nouvelles institutions pour une gestion démocratique des ressources en eau*

La loi de l'eau de 2014 opère des changements discursifs et institutionnels concernant la gouvernance de l'eau dans les territoires palestiniens. Les changements discursifs correspondent à des modifications mineures mais repositionnent la loi de l'eau palestinienne au sein du discours hégémonique international sur l'eau.

Tout d'abord, le concept de la GIRE fait son apparition dans le texte même de la loi de 2014. La loi de 2002 n'en comporte aucune mention. L'Article 1 de la loi de l'eau de 2014, définissant les différents termes utilisés dans le reste du texte, inclut en début de liste le concept « *Integrated Water Resources Management* ». Il s'agit en fait d'une reprise de la définition donnée en 2002 sous l'entrée « *Water Resources Management* », à laquelle a été ajoutée que ces ressources doivent être gérées de manière intégrée et durable. On retrouve cette addition dans plusieurs autres articles, où simplement une référence à la GIRE a été rajoutée par rapport à la formulation de 2002. Ainsi, l'Article 2 reprend les objectifs énoncés dans la loi de 2002 (développer, gérer les ressources, augmenter leur capacité, améliorer leur qualité, les protéger de la pollution et de l'épuisement) mais y ajoute celui d'améliorer le niveau des services en eau à travers la mise en œuvre des principes de gestion intégrée et durable des ressources en eau. De même, l'Article 8 concernant les responsabilités de l'Autorité, i.e. l'APE, précise à trois reprises qu'elle doit remplir ses fonctions dans le cadre des principes de la GIRE. Elle doit gérer les ressources en eau,

hiérarchiser les usages et développer la participation selon ces principes. Pour chacun de ces articles, la loi de l'eau de 2002 est reprise quasiment mot pour mot mais une référence à la GIRE y a été ajoutée. Cela confirme et renforce l'hégémonie des principes de la GIRE dans la gestion des ressources en eau et la pénétration de ce concept dans les législations (Gupta et Dellapenna, 2009; Burchi 2015).

La loi de l'eau de 2014 intègre les enjeux de réutilisation des eaux usées traitées contrairement à celle de 2002. La notion de réutilisation est ajoutée et définie par l'Article 1 de la loi de 2014. Elle est ensuite reprise uniquement au paragraphe 18 de l'Article 8 sur les responsabilités de l'APE : « *develop principles and frameworks of water demand management with the aim of improving the efficiency of water supply, usage, conservation, recycling and reuse.* ». La réutilisation des eaux usées semble liée aux préoccupations de conservation d'eau et d'amélioration d'efficacité, plus qu'à celles de la préservation de l'environnement.

Elle n'intègre pas davantage les questions liées à la protection environnementale puisque le Chapitre 9 de la loi de 2014 sur la protection des milieux aquatiques reproduit presque à l'identique le Chapitre 8 sur la protection de l'environnement de la loi de 2002. Les articles de ces deux chapitres s'attachent davantage à protéger les environnements aquatiques que l'environnement dans sa globalité. Les seuls éléments nouveaux concernant directement la protection de l'environnement se trouvent à l'Article 6 relatif aux usages de l'eau, et à l'Article 58 sur les sanctions prévues aux infractions commises concernant les ressources en eau. L'Article 6 de la nouvelle loi de 2014 stipule que les ressources en eau peuvent être utilisées à des fins de conservation des écosystèmes hydro dépendants et des habitats aquatiques. Cet usage est le dernier de la liste mais a remplacé la formulation vague utilisée en 2002 : « *any other public or private uses* ». L'article 58 de la loi de 2014 a ajouté à la liste des infractions le déversement d'eaux usées sans l'obtention d'une licence.

Quelques changements mineurs dans l'organisation institutionnelle apparaissent entre la loi de l'eau de 2002 et celle de 2014. Les figures 1 et 2 permettent de visualiser ces changements. Premièrement, entre 2002 et 2014, le National Water Council disparaît. Cet organe, créé à la suite de la première loi, devait réunir des représentants de différents ministères et institutions, mais il n'a jamais été effectif (Signoles, 2010b ; Global Water Partnership, 2015). Il disparaît complètement dans la loi de 2014 pour laisser place au Conseil des Ministres, déjà en place et effectif, chargé de superviser les différents ministères dont l'APE. Deuxièmement, le changement majeur consiste en la création du *Water Sector Regulatory Council* (WSRC), régulateur indépendant. Son rôle est de contrôler toutes les activités des fournisseurs de services, dont la production, le transport, la distribution, et la gestion des eaux usées (Palestinian Water Authority, 2014, Article 18). Il doit rendre des comptes au Conseil des Ministres et non à l'APE.

Figure 1. Organisation institutionnelle prévue par la loi de l'eau de 2002.

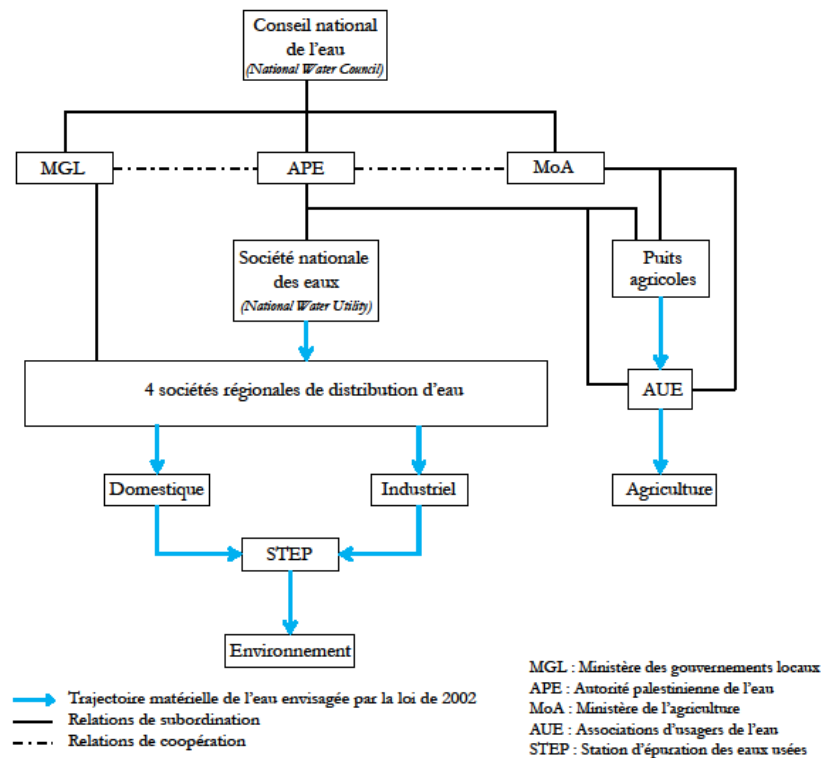
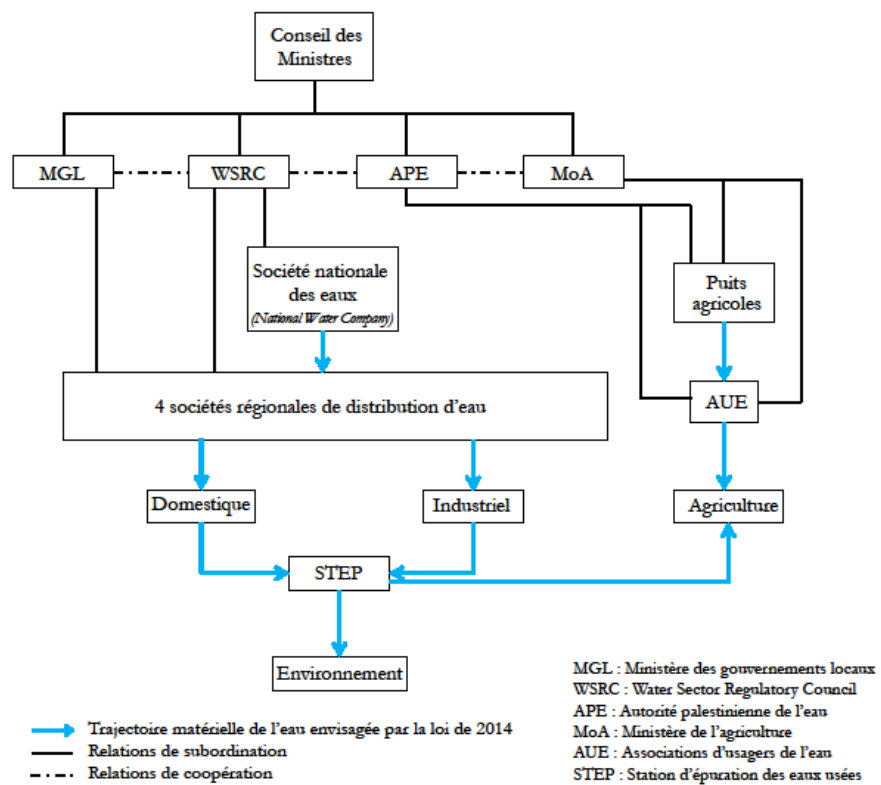


Figure 2. Organisation institutionnelle prévue par la loi de l'eau de 2014.



Source : Réalisé par Jeanne Perrier.

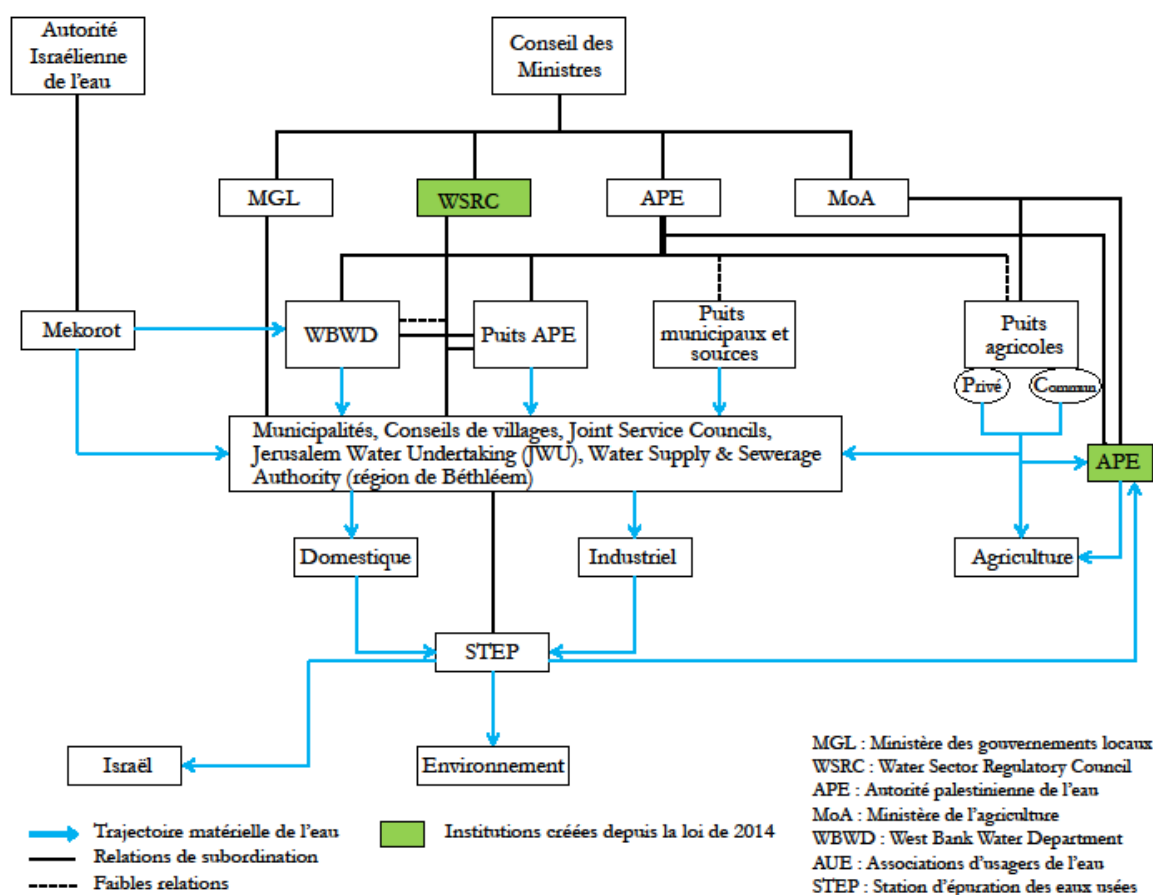
Les autres acteurs institutionnels prévus par la loi de 2014, la *National Water Company*, les fournisseurs régionaux et les associations d'usagers de l'eau, apparaissaient déjà dans la loi de 2002. La *National Water Company*, fournisseur national, remplace le *National Water Utility* prévu par la loi de 2002. Aucune différence n'apparaît entre les deux, à l'exception du nom attribué. Mis à part les fournisseurs régionaux créés à Gaza, Jérusalem et Bethléem avant même la loi de 2002, aucune autre de ces institutions n'a vu le jour.

Les changements institutionnels proposent de bouleverser la situation sur le terrain. La figure 3 schématise l'organisation institutionnelle actuelle de la gestion des ressources en eau. Ce schéma illustre la multiplicité des acteurs de l'eau et des liens entre ces derniers. Il illustre la fragmentation des services d'approvisionnement d'eau dénoncée par la Banque mondiale (2018), qui ne se sont jamais regroupés en fournisseurs régionaux. Les deux institutions en vert ont été mises en place récemment, en 2014 pour le WSRC et 2018 pour la réglementation sur les AUE. Elles font partie intégrante de la loi de 2014, voire 2002 pour les AUE (figure 1). Le *West Bank Water Department* (WBWD)⁷ devait être remplacé au début des années 2000 par un fournisseur national, mais est toujours actif malgré son fort endettement. Chaque année, le WBWD accumule une dette d'environ 70 millions de dollars envers Mekorot qu'Israël prélève ensuite sur les revenus douaniers de l'AP qu'elle contrôle (World Bank, 2018, 5, 12). Les municipalités, villages, JSC et autres fournisseurs de services s'approvisionnent toujours à différentes sources : de Mekorot, de puits de l'APE, du WBWD, de municipalités, et même de puits agricoles.

Contrairement aux deux autres schémas, la figure 3 rend compte des acteurs institutionnels israéliens. En 2016, la compagnie nationale israélienne de l'eau Mekorot a fourni 59 % de la quantité d'eau domestique totale acheminée en Cisjordanie (World Bank, 2018). Pourtant, aucune des lois de 2002 ni de 2014 ne mentionne cette problématique.

⁷ Le WBWD est chargé de l'extraction, du contrôle de qualité, et de la distribution de l'eau aux fournisseurs locaux. Signoles (2010b) rappelle que le WBWD a été créé à l'époque jordanienne avant qu'Israël prenne son contrôle en 1967. Elle précise également que depuis 2009, l'AP a gagné un certain contrôle de cette organisation, mais les infrastructures hydrauliques sont restées propriété d'Israël.

Figure 3. Organisation institutionnelle observée sur le terrain.



Source : Réalisé par Jeanne Perrier.

Cette première section nous a permis d'analyser le contexte international et local dans lequel la loi de l'eau de 2014 s'inscrit. Nous avons démontré qu'elle s'inscrit en parfaite adéquation avec les principes de la GIRE, concept hégémonique de la gestion des ressources en eau issue de la Conférence de Dublin. Nous avons démontré qu'elle est en fait un continuum de l'organisation institutionnelle prévue par la loi de 2002, mais qui n'a jamais été appliqué. Dans la section suivante nous nous intéressons aux dynamiques de pouvoir entre ces acteurs pour expliquer les difficultés de mise en place de la loi de 2014 et sortir du discours technique de « mauvaise gouvernance » promu par les acteurs de la réforme.

II. Une législation sur l'eau ignorant les dynamiques de pouvoir institutionnelles et locales

Il est impossible de réduire la gestion des ressources en eau en Cisjordanie aux accords d'Oslo et aux lois nationales successives sur l'eau. Ces dernières participent à rendre invisibles des acteurs locaux de la gestion des ressources en eau mais également leurs stratégies et les dynamiques de pouvoir qui les lient entre eux. La complexité de la mise en œuvre des lois de l'eau successives s'explique (1) par un ancrage social et politique d'institutions locales alimentant un pluralisme

juridique effectif, mais ignoré, dans la gestion de l'eau et (2) par des asymétries de pouvoir avec Israël et des rivalités au sein même de l'AP.

2.1. Une « constellation hydropolitique » locale complexe, ancrée socialement et politiquement

Pour comprendre le pluralisme juridique concernant les ressources en eau, il est nécessaire de saisir l'organisation politique locale. Pourquoi la gestion de l'eau est-elle si fragmentée en Cisjordanie ? Comment s'organise-t-elle au quotidien ? La fragmentation politique locale est héritée d'une autonomie relative des régions palestiniennes pendant la période ottomane. Les mouvements nationaux externes, dont l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), puis internes, telle l'AP, s'inscrivent dans un paysage institutionnel constitué de plusieurs structures sociales historiquement ancrées : les structures familiales (tribus, clans, familles notables) et les structures administratives locales (municipalités, conseils de village) qui se confondent parfois. La création d'un pouvoir central national bouleverse l'échiquier politique local et produit de nouvelles alliances entre les différentes forces centrifuges locales et le nouvel appareil politique central (Picaudou, 1984 ; Brynen, 1995 ; Legrain, 1996 ; Trottier, 1999 ; Signoles, 2010b ; Robinson, 1997 ; Salingue, 2013a). Analyser la constellation hydropolitique locale permet d'aller au-delà de la vision des élites, urbaines dans leur majorité, pour examiner les institutions rurales de la gestion de l'eau.

Le cadre législatif étatique se superpose, et dans certains cas s'oppose, à un millefeuille de normes et pratiques coutumières locales. Les tentatives d'étatisation des ressources en eau menacent les systèmes locaux de gestion, notamment concernant les pratiques agricoles. De la même manière, ces derniers fragilisent le pouvoir central. Depuis les années 1990, plusieurs auteurs se sont intéressés au pluralisme juridique concernant l'eau (Benda-Beckmann, Benda-Beckmann et Spiertz, 1997 ; Guillet, 1998 ; Spiertz, 2000 ; Trottier, 2000 ; Boelens et Doornbos, 2001 ; Molle, 2004 ; Hodgson, 2006 ; Roth, Boelens et Zwarteveen, 2015). La reconnaissance des droits locaux dans les lois modernes de l'eau demeure timide et maladroite, voire inexistante comme dans la loi de l'eau de 2014. Pour illustrer notre propos, nous étudions la région de Naplouse, souvent citée en exemple de l'indépendance des pouvoirs locaux en Cisjordanie, position héritée de la période ottomane.

2.1.1. Les municipalités comme outils de contre-pouvoir : Naplouse, l'indépendante

Les municipalités conservent un rôle important dans la gestion des ressources en eau, notamment pour l'usage domestique. Les grandes municipalités, telles que Naplouse, constituent même souvent un contre-pouvoir vis à vis de l'AP et des puissances dominantes pour les villages alentours. Cette position envers le pouvoir central et les périphéries rurales est héritée de la période ottomane et explique la fragmentation du pouvoir politique dans les territoires palestiniens qui se retrouve dans la gestion des ressources en eau.

Une littérature abondante existe sur les relations de pouvoir entre institutions locales palestiniennes et pouvoir central. Picaudou (1984) analyse l'émergence des nouvelles élites formées en exil à partir des années 1950 par des mouvements de socialisation politique qui ont mené progressivement à la formation de l'OLP. Brynen (1995) démontre l'hétérogénéité des élites palestiniennes et leurs cooptations ou marginalisations par la Jordanie, puis Israël. Legrain (1996) montre à travers l'étude des élections de 1996 comment l'AP a mené une « politique de notables » afin de stabiliser son pouvoir. Robinson (2009) confirme l'importance des structures familiales dans l'échiquier politique palestinien et l'instabilité des alliances entre ces institutions et le pouvoir central, menaçant la construction étatique. Signoles (2010a, 2010b) s'intéresse aux municipalités comme lieu de pouvoir disputé par les acteurs locaux (surtout les familles notables) et les acteurs nationaux (successivement Jordanie, Israël et l'AP). Salingue (2013a) explique comment l'AP oscille entre stratégies d'« institutionnalisation des tribus » et de « tribalisation des institutions » pour tenter de préserver son pouvoir central. Tous s'accordent sur l'importance des structures sociales locales et sur la complexité de leurs évolutions. Tous déconstruisent les dichotomies classiques AP/autorités locales et élites traditionnelles/élites modernes. Notre objectif est de mobiliser ces travaux pour étudier l'enchevêtrement des stratégies de pouvoir dans la région de Naplouse en ce qui concerne l'eau et l'agriculture⁸.

La ville de Naplouse et sa région, où l'activité commerciale garantit une certaine autonomie, ont une longue histoire d'opposition au pouvoir central. Doumani (1995) explore les relations entre différents acteurs de la région de Naplouse (paysans, commerçants, familles notables) et avec le pouvoir central ottoman. À travers l'analyse d'archives, il démontre comment Naplouse a développé sa réputation de région « difficile à contrôler »⁹. Différents éléments expliquent cette difficulté : la Palestine¹⁰ sert de zone tampon à l'empire ottoman pour contenir les migrations bédouines du Sud et constitue donc un territoire périphérique ; aucune ville palestinienne n'a l'importance commerciale et démographique du Caire ou de Damas ce qui explique un relatif désintérêt de l'empire¹¹. De plus, les tentatives de contrôle par le pouvoir central via des expéditions punitives au milieu de XVII^e siècle ont eu l'effet inverse que celui escompté : les chefs des expéditions envoyés par le pouvoir central ont fini par accumuler des terres dans la région de Naplouse et y constituer leur base de pouvoir local délaissant leur rôle militaire auprès des pouvoirs ottomans¹². Ainsi, la région de Naplouse profite de cette marginalisation en

⁸ Nous poursuivons l'analyse des constellations hydropolitiques palestiniennes entreprises par Trottier (1999).

⁹ Doumani (1995) cite un extrait du récit de John Mills, en résidence à Naplouse vers 1860 : « *No district in Syria has been more turbulent and less manageable to the Turkish government, than that of Nablus and the surrounding villages.* ».

¹⁰ Nous reprenons ici la dénomination territoriale utilisée par Doumani dans son ouvrage et qui correspond aux territoires de la Palestine sous mandat britannique. En effet, Doumani précise qu'il n'existait pas de territoire ou d'unité administrative dénommée Palestine à cette époque.

¹¹ Relatif car la Palestine est sur la route commerçante entre l'Égypte et le reste de l'empire ottoman.

¹² Doumani (1995) explique que les trois familles principales de chefs d'expédition envoyés au Nord de la Palestine en 1657, Nimr, Tuqan et Jarrar, viennent respectivement du nord de Damas, du nord de la Syrie et de l'est de la vallée du Jourdain. Les Nimr et Tuqan se disputeront le contrôle de la ville de Naplouse (et d'autres villes dont Jérusalem et Jaffa), tandis que la famille Jarrar se contentera des positions de pouvoir dans les sous-divisions administratives de la région de Naplouse et de Jénine.

refusant de payer les taxes de l'empire ottoman, et en refusant d'envoyer des soldats lors de l'invasion française en 1799 pour défendre l'empire. Les ardeurs d'expansion territoriale des gouverneurs de Naplouse sont stoppées malgré tout à deux reprises : Acre assiège Naplouse entre 1771 et 1773, puis l'armée égyptienne écrase la révolte naplousienne à la fin des années 1830 et installe le clan Abd Al Hadi au pouvoir.

Dans son analyse des élites politico-économiques palestiniennes des années 1990, Bouillon (2004) analyse les tensions entre l'élite commerciale naplousienne et l'OLP puis l'AP. Il décrit Naplouse comme l'un des centres d'opposition à l'AP (Bouillon 2004, 119). Il explique que certaines grandes familles de Naplouse se sont fortement opposées à l'AP par crainte de perdre leur pouvoir commercial, tandis que d'autres (dont la famille Al Masri) ont intégré les institutions économiques de l'AP à la fin des années 1990. Pendant la période d'Oslo, l'AP choisit de coopter les structures claniques et les familles notables les plus puissantes afin d'éviter le contre-pouvoir de ces forces centrifuges (Robinson, 2009 ; Salingue, 2013). On observe ainsi une stabilité historique d'un mode de gouvernance indirect grâce à une cooptation des élites locales par le pouvoir central.

Le pouvoir central ottoman avait déjà adopté cette stratégie de cooptation des nouvelles élites naplousiennes au milieu du XIX^e siècle, en s'appuyant sur le *Nablus Advisory Council* comme outil de centralisation du pouvoir. Cette institution locale avait été établie par les autorités égyptiennes lors de leur occupation de la Palestine entre 1831 et 1840 pour centraliser le pouvoir (Doumani, 1995). Avant l'invasion égyptienne, l'empire ottoman s'appuyait sur l'élite rurale, tandis qu'après l'invasion égyptienne, il la marginalisa au profit de l'élite urbaine en réservant à cette dernière les hauts postes de l'administration régionale (Doumani, 1995). Les autorités britanniques puis jordaniennes ont également coopté ces élites locales pour gouverner et entretenir le fractionnement régional, source de rivalités intra-palestiniennes (Picaudou, 1984 ; Brynen, 1995).

Enfin, les autorités israéliennes poursuivent cette stratégie de cooptation en nommant certains notables ruraux à la tête de municipalités palestiniennes pour remplacer les maires « nationalistes » élus aux élections municipales de 1976 et démis de leur fonction par Israël¹³ (Signoles, 2005). Ainsi, l'AP reproduit des méthodes de gouvernement similaires à celle adoptées par les précédentes puissances occupantes en s'appuyant à la fois sur les anciennes élites locales et les nouvelles élites nationalistes. Ces dynamiques se retrouvent dans la gestion des ressources en eau.

L'autonomie politique de la municipalité de Naplouse se traduit dans la gestion de l'eau, domestique surtout. Signoles (2010b) démontre comment la réforme de l'eau amorcée en 2002, et notamment la mise en place de contrats de délégation au secteur privé, a avorté à Naplouse. Elle explique cet échec par différents facteurs : 1) l'eau distribuée dans les municipalités du Nord

¹³ Les maires « nationalistes » correspondent à ceux proches de l'OLP et issus de la nouvelle notabilité palestinienne nationaliste éduquée. (Signoles, 2005) Ils constituent une menace pour Israël qui préfère les anciennes élites moins politisées.

provient essentiellement de sources locales et même de puits municipaux, ce qui les rend moins dépendantes de Mekorot ; 2) l'eau est une ressource financière pour ces municipalités qu'elles ne souhaitent pas partager ; 3) le Nord fait face à une fragmentation politique héritée des oppositions locales familiales de la période ottomane complexifiant un regroupement régional de la distribution de l'eau. La majorité de l'eau domestique provient de cinq puits municipaux situés dans différents villages du gouvernorat : Odala, Sebastiya, Deir Sharaf, Al Badhan, Al Far'a. Une partie de l'approvisionnement provient de sources situées à l'intérieur du gouvernorat. Certains puits agricoles fournissent également de l'eau pour la consommation domestique à la municipalité de Naplouse et à des villages alentours. Cette relative indépendance concernant les ressources en eau constitue un véritable levier de pouvoir pour la municipalité.

La particularité de Naplouse tient dans sa position historique de ville marchande, financièrement assez indépendante, gouvernée par des élites sociales localement ancrées et historiquement défiantes envers le pouvoir central. Elle reste néanmoins une ville et une région démographiquement et économiquement assez importante pour que le pouvoir central s'y intéresse. Au-delà des rivalités entre pouvoir central et municipalités, il existe des rivalités entre élites urbaines et villages, ainsi qu'entre familles au sein des villages notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en eau domestique et l'irrigation.

2.1.2. *Une brève histoire du pluralisme juridique concernant l'irrigation palestinienne : de l'empire ottoman à nos jours*

Plusieurs règles relatives à la gestion des ressources en eau palestinienne ont coexisté et coexistent encore aujourd'hui. Nous avons vu que plusieurs acteurs interagissent concernant l'approvisionnement et la distribution de l'eau domestique. Les ressources en eau pour l'irrigation ont surtout été gérées localement, selon des règles coutumières, malgré certaines tentatives de contrôle centralisé de ces ressources. D'après Griffiths (1984), le pluralisme juridique est une situation dans laquelle « *the 'law' which is actually effective on the 'ground floor' of society is the result of enormously complex and usually in practice unpredictable patterns of competition, interaction, negotiations, isolationism, and the like.* ». Nous souhaitons ici adopter une perspective historique du pluralisme juridique afin de rendre compte de son ancrage dans la gestion des ressources en eau dans la société palestinienne, invisible dans la loi de l'eau palestinienne.

Très peu d'études ont exploré les modes d'irrigation dans la Palestine de l'empire ottoman. Singer (1994) s'intéresse brièvement à l'eau pour étudier les relations complexes entre les agriculteurs palestiniens et les représentants de l'empire ottoman dans la région de Jérusalem au XVI^e siècle. À travers l'analyse des archives ottomanes (registres d'enquêtes, décrets impériaux) et des archives judiciaires islamiques, Singer remet en cause la lecture trop simpliste d'un pouvoir impérial centralisateur face à une paysannerie homogène et révoltée. L'administration ottomane exerce un pouvoir relatif sur les paysans de Jérusalem via les taxes, mais est également consciente de l'importance de maintenir la stabilité de la paysannerie, base sociale et économique de l'empire. Les paysans ont à plusieurs reprises eu recours au juge local pour contester des décrets impériaux, régler des différends avec l'administration ottomane ou entre eux. Néanmoins Singer

explique que ces actes représentent des rébellions individuelles, plutôt qu'un mouvement de révolte collective cherchant à renverser le pouvoir d'Istanbul. Elle donne l'exemple de trous percés par les paysans dans les canalisations d'eau de la région de Jérusalem pour détourner l'eau vers leurs champs ou faire boire leurs animaux (Singer, 1994, 101-3). Ces actes de « piraterie » apparaissent dans les archives de la Cour islamique. Cependant, Singer précise que l'administration ottomane s'intéressait peu aux arrangements relatifs à la distribution de l'eau pour l'irrigation dans la région de Jérusalem; sa préoccupation principale étant l'approvisionnement des villes.

Pour la région de Naplouse, Doumani (1995) s'intéresse aux relations entre élites urbaines et paysannerie naplousienne sous le prisme de la production de matières premières moteurs de l'économie locale : l'huile d'olive (et donc le savon) et le coton. L'auteur n'explore pas la gestion de l'eau mais relève que les paysans, comme participants aux affaires judiciaires, apparaissent tardivement dans les registres de la Cour islamique de Naplouse. Leur présence se manifeste dans les années 1830 dans ces archives, en majorité concernant des conflits fonciers. En 1850, leur implication dans les affaires judiciaires est plus intense et concerne essentiellement des litiges vis-à-vis de prêts contractés par les paysans auprès des élites urbaines commerciales¹⁴. Ainsi, Doumani suggère une intégration relative des communautés rurales à la culture légale urbaine à partir du milieu du XIX^e siècle par le biais des relations marchandes. Néanmoins, le grand nombre de conflits ruraux réglés sans l'intervention de la cour islamique et sur base du droit coutumier nuance cette intégration légale et confirme l'existence d'un pluralisme juridique, au moins pour la résolution des litiges.

Les modes de gestion de l'irrigation dans la région de Naplouse pendant la période ottomane restent à explorer. Quelques ouvrages décrivent les types de cultures présentes dans la région de Naplouse. Grâce à l'analyse des registres fiscaux de l'empire ottoman de la fin du XVI^e siècle, Hütteroth et Abdulfattah (1977) ont réussi à identifier les semences cultivées dans les différentes régions de la Palestine ottomane. Ainsi, nous savons que les agriculteurs dans la région de Naplouse cultivaient essentiellement du blé, des « cultures d'été » (sorgho, haricots, légumes, melons, etc.), des oliviers et de l'orge dans une moindre mesure. Au début du XIX^e siècle, la vallée d'Al Far'a abritait déjà de « grandes parcelles de terres irriguées » (Doumani, 1995, 30). Lors de son expédition en Samarie en 1870, Guérin traverse la région de Naplouse pendant le mois de mai. Il décrit en détail les sources croisées sur son chemin et les cultures des champs près desquels il passe. Pendant son périple dans la région, il observe des champs de céréales à Tayasir¹⁵, à Al Far'a, des arbres fruitiers et des moulins sur les bords des ruisseaux provenant de la source d'Al Badhan, ainsi que des légumes près de Asira. Il existait très certainement des règles

¹⁴ Il s'agit de prêts contractés essentiellement par des agriculteurs producteurs d'huile d'olive, auprès de l'élite marchande sous forme de contrat de « vente anticipée » (« *salam contracts* »). Ces contrats permettaient aux agriculteurs de payer les taxes ou de subvenir à certaines nécessités. Dans ces contrats, le prix de vente de l'huile d'olive était fixé en-dessous du prix de marché attendu, avec impossibilité de modifier ce prix par la suite. De plus, certains contrats incluaient des taux d'intérêts minimisant le risque pris par les marchands. (Doumani, 1995, 135-40).

¹⁵ Aujourd'hui, Tayasir appartient au gouvernorat de Tubas, mais sous l'empire ottoman elle faisait partie de la région de Naplouse. C'est une ville située au Nord Est de Naplouse.

de droit local pour gérer la distribution de l'eau en période d'irrigation et qui restent à explorer pour la période ottomane.

Les droits coutumiers locaux concernant la gestion des ressources en eau pour l'irrigation ont survécu aux différents régimes d'occupation depuis le début du XX^e siècle. Les autorités mandataires britanniques ont tenté de réformer les droits d'eau à travers l'élaboration d'une politique agricole censée développer et intensifier l'usage des terres agricoles (El-Eini, 1996). L'objectif était d'imposer un contrôle du gouvernement sur l'utilisation de l'eau et non d'instaurer un régime de propriété publique sur l'eau, afin de faire face à l'augmentation démographique par l'immigration juive (El-Eini, 1996, 236). Ces tentatives de réformes des droits d'eau ont avorté du fait d'un contexte politique instable mais également d'un manque d'accès aux informations et savoirs locaux concernant l'eau. Après la création de l'État d'Israël en 1948, la Cisjordanie est intégrée au Royaume Hachémite de Jordanie. Ce dernier a entrepris de gros travaux hydrauliques sur la rive Est du Jourdain sans avoir d'impact sur la gestion locale de l'eau au sein des villes et villages de Cisjordanie (Trottier, 1999, 57).

À partir de 1967, la Cisjordanie passe sous occupation israélienne, qui étend son contrôle sur les aquifères de l'Est et du Nord situés en Cisjordanie (Trottier, 1999, 60). Elle est soumise aux ordres militaires israéliens, dont plusieurs d'entre eux contraignent le développement des ressources en eau en Cisjordanie :

- l'ordre militaire 92 (émis le 15 août 1967) donne à l'Officier en Charge israélien tout pouvoir sur les « *Water entities* » existantes, sur leur fonctionnement, et leurs directeurs, et annule les pouvoirs de toute autorité légale en place concernant l'eau ;
- l'ordre militaire 158 (émis le 19 novembre 1967) soumet toute construction hydraulique palestinienne à l'obtention préalable d'un permis de la part des autorités israéliennes, autorise le refus, l'amendement ou l'annulation d'un permis sans justification, et autorise la confiscation de toute infrastructure n'ayant pas de permis ;
- l'ordre militaire 291 (émis le 19 décembre 1968) annule la loi jordanienne de 1952 régulant les conflits liés à la terre et à l'eau ;
- l'ordre militaire 457 (émis le 1^{er} mars 1972) confie à « l'Autorité Compétente », nommée par l'armée israélienne, le pouvoir de décider de la valeur des terres et des allocations d'eau.

Ces ordres militaires annulent toute provision légale jordanienne existante sur la question des ressources en eau et attribuent à Israël le contrôle des ressources en eau des territoires palestiniens. Ils contraignent le développement des ressources en eau, mais n'interviennent pas dans l'organisation coutumière locale de l'irrigation.

Quelques chercheurs ont analysé les « constellations hydropolitiques » locales palestiniennes de l'irrigation dans l'histoire récente¹⁶ (Trottier, 1999, 2013, 2015 ; Trottier et Perrier, 2018 ; De Donato, 2018). La plupart des puits agricoles en Cisjordanie obéissent à un régime de propriété communautaire et sont constitués en « société »¹⁷ composée d'un groupe d'agriculteurs ayant mis en commun leurs ressources pour forer un puits. Ainsi, chaque membre de la « société » obtient une part d'eau (Trottier, 1999, 105). Quand un des agriculteurs veut irriguer, il doit prévenir l'opérateur du puits qui tient la liste des comptes de temps ou quantité d'eau distribué à chaque agriculteur. Il existe aussi des puits privés dont l'eau peut servir uniquement au propriétaire du puits, ou bien être revendue en partie ou dans sa totalité à d'autres agriculteurs. Dans certains villages, des puits alimentent des réservoirs, parfois gérés par une coopérative d'agriculteurs, d'où est ensuite distribuée l'eau (Trottier, 1999, 106). L'irrigation par les sources se fait sur la base de tour d'eau : les terres reliées à la source par différents canaux reçoivent de l'eau pendant un laps de temps déterminé par la surface à irriguer et revenant à intervalle régulier selon le nombre d'agriculteurs (Trottier, 2015). Enfin, certains agriculteurs avec des capacités de stockage reçoivent l'eau par camions citernes, achetée à un prix généralement très élevé.

Les modes de tenure de l'eau affectent la gestion de la ressource pour l'irrigation. Trottier (2015) distingue deux types de gestion de l'eau : la gestion des flux et la gestion des stocks. La première contraint l'agriculteur à gérer un flux d'eau constant tandis que la deuxième consiste à gérer une quantité d'eau exprimée en volume (Trottier, 2015, 111). En irrigant via une source, l'agriculteur devient tributaire du débit de la source et n'en maîtrise pas le calendrier : lors de son tour d'eau, un agriculteur bénéficie d'un laps de temps pendant lequel l'eau de la source s'écoule dans son champs. Ce flux d'eau revient régulièrement en fonction de la distribution des tours d'eau entre agriculteurs. L'agriculteur ne maîtrise pas le calendrier d'irrigation puisqu'il est soumis à l'organisation sociale régulant la distribution de l'eau. En revanche, si un agriculteur s'approvisionne à un puits, il peut décider, dans une relative mesure, de son calendrier d'irrigation. De même, l'agriculteur peut basculer d'une gestion de flux vers une gestion de stock en investissant dans un espace de stockage de l'eau (bassins, citernes). Ces modes de gestion ne sont pas exclusifs et peuvent être combinés.

Le pluralisme juridique présent de fait dans la gestion de l'eau domestique et agricole explique en partie les difficultés d'application de la loi de l'eau, qui l'a ignoré. Cependant, les difficultés ne concernent pas uniquement l'application de la loi sur le terrain, mais également la mise en place du cadre institutionnel prévue par celle-ci et minée par des rivalités de pouvoir.

¹⁶ Il est difficile de dater ces pratiques coutumières de la gestion de l'eau. Celles décrites par les auteurs cités sont le fruit de recherches récentes. Cependant, il est possible que ces pratiques datent de plusieurs siècles et que leurs formes actuelles soient le résultat d'un processus d'adaptation de pratiques plus anciennes ayant évolué avec le temps et les contraintes.

¹⁷ En arabe « *sharikat al bir* », littéralement « société du puits ».

2.2. Les rivalités de pouvoir au niveau national dans la gestion de l'eau

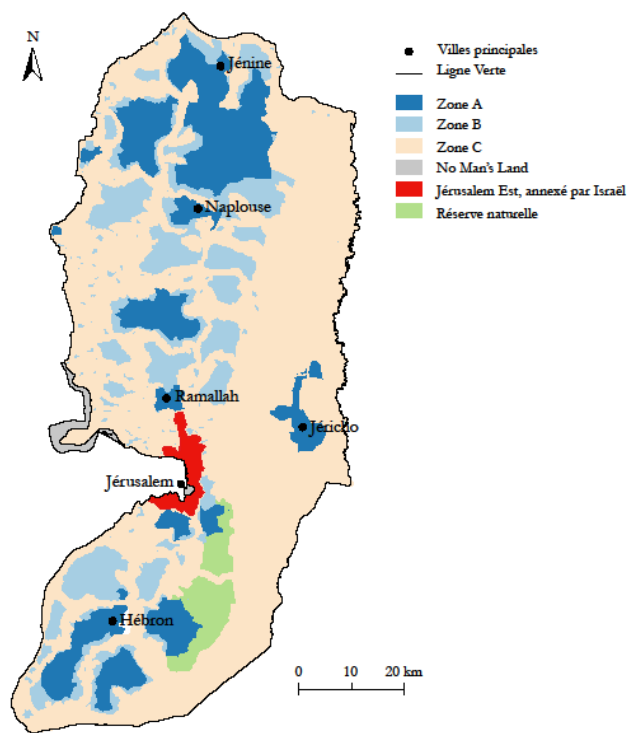
Deux niveaux de rivalités s'affirment et rendent l'effectivité de la loi de l'eau de 2014 difficile. La première a trait au positionnement d'Israël en tant que puissance occupante et fournisseur principal d'eau domestique en Cisjordanie. La seconde est liée aux rivalités au sein même de l'APE et entre les différents ministères de l'APE.

2.2.1. *Le poids de l'occupation israélienne via les accords d'Oslo*

Les accords d'Oslo de 1993 ont contribué à institutionnaliser la dépendance de l'AP, et a fortiori l'APE, aux autorités d'occupation israéliennes. De nombreux auteurs ont déjà analysé le poids des accords d'Oslo dans le développement de l'AP et des ressources en eau dans les territoires palestiniens (Trottier, 1999 ; Selby, 2003 ; Zeitoun, 2008 ; Fustec, 2014b). Les accords d'Oslo devaient être transitoires mais régissent encore aujourd'hui les relations entre Israël et l'AP. Nous revenons ici sur les principales caractéristiques de ces accords.

Les accords d'Oslo créent l'AP dont la juridiction territoriale est limitée et fragmentée. L'article IV de la Déclaration de principes de 1993 affirme que la Cisjordanie et la bande de Gaza forment « une seule unité territoriale ». Cependant, le procès-verbal agréé (*Agreed Minutes*) de la déclaration précise à l'article IV (1) que cette juridiction territoriale exclut Jérusalem, les colonies, les zones militaires israéliennes et les Israéliens. Cette exception se confirme dans les accords signés en 1994 et 1995. L'article V de l'accord de Jéricho-Gaza du 4 mai 1994 exclut à nouveau les colonies et les zones militaires israéliennes de la juridiction territoriale de l'AP. De plus, les compétences juridictionnelles de l'AP ne s'appliquent pas aux Israéliens, ni à l'ordre public des colonies, ni à la sécurité extérieure. Les accords intérimaires de 1995 (Oslo II) entérinent le découpage territorial en trois zones : la zone A, où l'AP a le contrôle civil et policier ; la zone B où l'AP détient le contrôle civil et Israël le contrôle militaire ; et la zone C entièrement sous contrôle israélien (Carte 1, page suivante).

Carte 1. Carte de la Cisjordanie selon le découpage territorial des Accords d'Oslo II (1995).



Source : Réalisée par Jeanne Perrier.

La zone A représente 18 % de la Cisjordanie et regroupe les principaux centres urbains : Ramallah, Qalqilia, Tulkarem, Naplouse, Jénine, Jéricho, Bethléem et Hébron¹⁸. La zone B représente 22 % de la Cisjordanie et regroupe la majorité des villages palestiniens à l'extérieur des centres urbains. Enfin, la zone C représente 60 % du territoire et regroupe les colonies israéliennes ainsi que la majorité des terres cultivables. Ce morcellement des territoires complique la centralisation d'un pouvoir aux mains de l'AP.

Les accords d'Oslo posent les bases d'un partage des ressources en eau et d'une gestion palestinienne de celles-ci. La Déclaration de principes de 1993, article VII, prévoit la création d'une autorité « administrative » de l'eau, ainsi que diverses autres autorités censées promouvoir le développement économique des territoires. Toutefois, Oslo II, annexe III, article 40, crée le *Joint Water Committee* (JWC) qui limite considérablement les pouvoirs de l'APE. Le JWC est constitué d'un nombre égal d'Israéliens et de Palestiniens. Il traite des questions d'eau et d'assainissement. Un consensus des participants est nécessaire pour autoriser tout développement hydraulique. En pratique, le JWC favorise largement Israël qui dispose, de facto, d'un droit de veto contre tout projet de développement hydraulique palestinien¹⁹. La Banque mondiale (2009) dénonce la lenteur institutionnelle du JWC, l'asymétrie de pouvoir au sein du

¹⁸ Hébron a un statut particulier puisque Israël a divisé la ville en deux zones : H1, environ 80 % de la ville contrôlée par l'AP, et H2, environ 20 % contrôlée par Israël où un millier de colons israéliens habitent.

¹⁹ Pour une critique plus approfondie du JWC, voir Trottier (1999, 2007), Selby (2003, 2013), Zeitoun (2008).

comité et le faible taux de projets palestiniens autorisés : sur la période 1996-2008, 57 % des projets palestiniens ont été approuvés, et seulement 64 % des projets autorisés ont été réalisés. Pour les projets en zone C, l'accord du JWC doit être doublé d'un accord de l'Administration civile israélienne.

Les accords d'Oslo institutionnalisent la dépendance de l'APE envers Israël pour les projets agricoles et l'approvisionnement en eau domestique. Le passage obligatoire par le JWC et/ou l'Administration civile israélienne décourage tout projet de développement hydraulique en zones C où une double autorisation est nécessaire (World Bank, 2009). Pourtant, les zones C concentrent un fort potentiel pour le développement hydraulique puisqu'elles accueillent la majorité des terres agricoles et présentent l'espace nécessaire au développement de stations de traitements des eaux usées (Selby, 2013). Depuis 2010, les bailleurs de fonds cherchent à investir ces territoires dans une logique de construction d'un État palestinien sur l'ensemble de la Cisjordanie, et dans une logique d'extension territoriale des pouvoirs de l'AP (Fustec, 2017).

La dépendance de la Cisjordanie à Israël n'est pas uniquement institutionnelle mais également vitale : en 2016, 59 % de l'eau domestique acheminée aux habitations palestiniennes est fournie par l'opérateur israélien Mekorot (World Bank, 2018). Les quantités d'eau domestique achetée par l'AP à Mekorot ne cessent d'augmenter : l'AP prévoit d'importer 120 millions de m³ de Mekorot à l'horizon 2032 (Palestinian Water Authority, 2013). De plus, l'AP compte sur un supplément de 32 millions de m³ via le projet de pipeline entre la mer rouge et la mer morte (Palestinian Water Authority, 2013 ; World Bank, 2018). Toutefois, consciente des dangers de cette dépendance politiquement risquée, l'AP prévoit également d'importer de l'eau d'autres pays, même si les accords d'Oslo interdisent à l'AP de rompre les contrats d'approvisionnement en eau et électricité conclus avec Israël (Signoles, 2010b).

Enfin, la construction du mur de séparation commencée au début des années 2000 a renforcé cette asymétrie de pouvoir et d'accès aux ressources en eau, particulièrement pour l'irrigation. Trottier (2007) démontre que la construction du mur a majoritairement affecté les ressources en eau et l'agriculture dans les villages palestiniens. À Habla, aux abords de Qalqilya, est un village entouré par le mur, qui a fortement impacté le développement agricole et l'utilisation des puits agricoles. Des agriculteurs ont perdu leurs terres sur lesquelles le mur a été construit, d'autres ont un accès réduit à leurs terres, contraignant leurs choix de cultures. Le mur, couplé à l'urbanisation croissante palestinienne, a contraint les agriculteurs à travailler des terres plus éloignées des habitations, et nécessitant de larges investissements (ce que nous appelons ici des fronts pionniers). Les puits situés proches des habitations ont vu leur pompage diminué, tandis que ceux situés proches des nouveaux fronts pionniers sont désormais surexploités (Trottier et Perrier, 2017). La construction du mur renforce ainsi le morcellement du territoire palestinien, barrière à la pénétration du pouvoir de l'AP dans les villages palestiniens et à l'application des lois nationales.

2.2.2. *Une succession difficile au sein de l'APE*

La réforme du secteur de l'eau est très souvent associée à Shaddad Attali, ancien ministre de l'APE de 2008 à 2014. Il est intéressant d'étudier brièvement son parcours en lien avec les réformes institutionnelles qu'il a entreprises. Attali fait partie de ceux que Bouillon (2004) appelle « l'élite politique de l'OLP » et que Khalidi et Samour (2011) qualifient de « bureaucrates de l'OLP rentrés d'exile ». Attali est né à l'étranger, a fait ses études en Jordanie et a obtenu son doctorat en France. De 1993 à 1995, il est conseiller politique sur les questions d'eau et d'environnement au département économique de l'OLP en Tunisie. En 1999, il rejoint les bureaux de l'OLP en Cisjordanie pour établir une stratégie de négociation sur l'eau. En 2008, il est nommé à la tête de l'APE. Attali a le profil idéal pour les bailleurs de fonds : éduqué à l'étranger, il est familier et réceptif aux discours de réformes néolibérales promus par les organisations internationales et aux attentes démocratiques de celles-ci. En juillet 2013, la France remet la Légion d'honneur à Shaddad Attali qui, selon le Consul, « incarne ici [en Cisjordanie] les valeurs fondatrices de la République française (...) : renforcement des capacités de l'État, projets conduits au service de la population. » (Desagneaux, 2013).

En 2014, Mazen Ghoneim, ingénieur, succède à Shaddad Attali au poste de Ministre de l'eau. Ghoneim faisait déjà partie de l'AP, au poste de vice-Ministre (*deputy minister*) au Ministère des gouvernements locaux (MGL). Contrairement à Attali, Ghoneim est entièrement inséré dans l'échiquier politique palestinien. Son père, Mohammed Ghoneim, est considéré comme la deuxième figure la plus puissante au sein du Fatah, parti politique au pouvoir. Il a participé à la création de l'OLP, a vécu en exil à Tunis jusqu'en 2008, avant de revenir en Cisjordanie. Mazen Ghoneim a d'abord intégré le secteur de l'eau en étant nommé au comité de direction du WSRC, nouvellement créé. Le comité devant regrouper des membres de différents ministères (énergie, environnement, agriculture, gouvernements locaux), Ghoneim a représenté le MGL dans cette nouvelle organisation avant d'être promu Ministre de l'eau. Le fort ancrage politique du père a fortement contribué à la nomination du fils aux différents ministères de l'AP, et à son arrivée à la tête de l'APE.

La nomination de Mazen Ghoneim à la tête de l'APE complique la mise en œuvre de la réforme du secteur eau portée par son prédécesseur et replace les jeux de pouvoir au centre des relations interministérielles et institutionnelles. L'APE n'a aujourd'hui pas réglé les conflits d'intérêt liés à ses multiples fonctions d'exécution, de régulateur, de fournisseurs, et de gestionnaire de projets.

2.2.3. *L'imbroglie législatif entre les différents acteurs institutionnels : les rivalités avec le Ministère des gouvernements locaux, le Ministère de l'agriculture et le WSRC*

Les rivalités interministérielles dans le domaine de la gestion de l'eau ne sont pas nouvelles mais perdurent avec la loi de 2014. La gestion de l'eau est une question transversale qui implique différents ministères : l'APE, le Ministère de l'agriculture (MoA), le Ministère des gouvernements locaux (MGL), le Ministère de la santé et le Ministère des affaires environnementales (EQA). Plusieurs auteurs ont déjà fait état de conflits entre l'APE et le Ministère de la planification et de

la coopération internationale (Selby, 2003), entre l'APE et le MoA (Trottier, 1999 ; Zeitoun, 2008), entre l'APE et l'EQA (Fustec, 2014b) ou encore entre l'APE et le MGL (Trottier, 1999).

Avec l'objectif de « bonne gouvernance », la loi de 2014 devait permettre de mieux définir les rôles de chacun de ces acteurs institutionnels. La stratégie nationale de l'eau palestinienne de 2013 mentionne la mauvaise coordination interministérielle comme un des facteurs de la mauvaise gestion de l'eau (Palestinian Water Authority, 2013, 100). La solution réside alors dans un renforcement des institutions et une meilleure définition de leurs rôles. Afin de mieux comprendre l'inertie institutionnelle du secteur eau malgré la promulgation de la loi de l'eau de 2014, nous nous intéressons dans cette partie à trois institutions : le MGL, le MoA et le WSRC. L'analyse des relations entre l'APE et chacun de ces trois organes institutionnels révèle des problématiques politiques et sociales. Celles-ci permettent de mieux saisir les enjeux de cette réforme.

L'imbroglio législatif avec le MGL concerne les services d'approvisionnement en eau domestique, un des 27 domaines de compétences des municipalités et conseils de village selon la loi sur la vie locale de 1997. L'article 15 de la loi de 1997 prévoit : « 3. Fournir de l'eau aux habitants pour un usage domestique ou pour toute autre utilisation ; déterminer les équipements nécessaires, comme les compteurs, les canalisations, ainsi que l'organisation de la distribution de l'eau et le prix ; changer les abonnements ; interdire la pollution des sources, des canaux, des bassins et des puits. »²⁰. Cependant, les lois de 2002 et 2014 menacent cette organisation institutionnelle locale en déposant les municipalités de cette compétence et en concentrant l'approvisionnement en eau aux mains de fournisseurs régionaux.

Trottier (1999) illustre la résistance du MGL face à l'APE par le refus de la municipalité de Jéricho de transférer le contrôle de la source d'Ein Sultan aux agriculteurs, qui la contrôlaient de fait, malgré le décret 38 qui l'exigeait, ou encore la volonté de la municipalité d'Hébron de forer son propre puits pour alimenter son réseau de distribution, alors qu'un projet parallèle de l'APE est en cours. Pour la Banque mondiale (2018), la solution à cet imbroglio réside dans un recours à une nouvelle législation instaurant finalement les fournisseurs régionaux. Cette solution technique ignore les dynamiques locales de pouvoir à l'origine de cette rivalité que nous avons explorées ci-dessus.

Non seulement la loi de 2014 menace le pouvoir des municipalités mais également leurs ressources financières. Les revenus liés à l'approvisionnement en eau constituent l'une des ressources financières principales des municipalités palestinienne (Signoles, 2010a ; World Bank, 2018). Les municipalités s'approprient ces ressources financières, aux dépens du WBWD notamment, qui se trouve dans l'impossibilité de payer Mekorot, déclenchant ainsi le prélèvement par Israël sur les recettes douanières destinées à l'AP. L'AP paie ainsi le prix des pratiques financières des municipalités. La réticence des municipalités à reverser les redevances de l'eau perçues aux fournisseurs trouve racine dans la première Intifada pendant laquelle l'OLP

²⁰ Traduction de l'arabe vers le français réalisée par l'auteure.

avait ordonné aux municipalités de ne pas payer les taxes locales en signe de résistance à l'occupation israélienne (Signoles, 2010a). Ces pratiques de non-paiement constituent encore aujourd'hui un enjeu de pouvoir entre les fournisseurs de services, les gouvernements locaux et l'AP.

Le Ministère de l'agriculture (MoA) pourrait être lui aussi dans une position de rivalité avec l'APE puisque l'irrigation est la plus grande activité consommatrice d'eau. Néanmoins son rôle est marginal dans la législation et dans la mise en œuvre des projets d'irrigation. La loi agricole de 2003 ne contient que deux articles (sur 85) sur l'eau agricole. L'article 54 stipule que le MoA doit travailler en coopération avec l'APE et les autorités compétentes à l'élaboration de politiques et de stratégies concernant le secteur agricole. L'article 55 encadre l'utilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation. Le reste des articles légifèrent sur les terres agricoles, sur les semences, sur les arbres fruitiers, sur la protection des plantes, et sur le bétail et les volailles. Dans ces articles, l'eau est mentionnée uniquement par rapport à la promotion de techniques de récupération d'eau. Le MoA ne gère pas les procédures d'obtention de permis d'extraction ou d'usage des ressources en eau, qui relèvent de la responsabilité de l'APE. De fait, tous les projets de développement concernant l'irrigation transitent par l'APE, et non par le MoA.

Le règlement sur les AUE ravive néanmoins les tensions entre le MoA et l'APE. Selon le règlement sur les AUE, le MoA est chargé de recevoir les demandes de création d'associations (Palestinian Authority, 2018). Il les examine en premier et en cas de validation, il transmet la demande à l'APE pour vérifier la validité ou l'obtention de la licence pour l'utilisation des ressources en eau par l'association. La création d'une association ne peut se faire que si le MoA et l'APE donnent leurs accords respectifs. De plus, le MoA doit valider le choix des semences et les périmètres d'irrigation alloués pour chacun et proposés par l'association. Enfin, tous les changements de statut doivent être notifiés auprès du MoA. Malgré l'impératif de coordination avec l'APE en ce qui concerne les ressources en eau, la législation sur les AUE renforce le pouvoir du MoA dans les projets de réutilisation des eaux usées traitées. L'APE ne voulait pas de l'intervention du MoA dans la gestion de l'eau. Les rivalités liées au partage des responsabilités face aux AUE, et a fortiori à la gestion de l'eau agricole, expliquent en partie la lenteur de la promulgation du règlement sur les AUE, quatre ans après la loi de l'eau de 2014.

Finalement habituée aux rivalités interministérielles, l'APE doit faire face à un nouveau rival avec la loi de 2014 : le *Water Sector Regulatory Council* (WSRC), nouvelle institution régulatrice. L'indépendance du WSRC explique sa rapide mise en place mais également sa mise à l'écart par l'APE. Comme décrit précédemment, l'APE perd ses prérogatives de régulateur au profit du WSRC avec la loi de 2014. Le WSRC est indépendant vis-à-vis de l'APE, ce qui permet de séparer les fonctions de régulateur des fonctions ministérielles comme requis par la réforme sectorielle. Le WSRC a ainsi été établi par décision du Cabinet des Ministres seul en 2014, comme prévu par l'article 17 de la loi de 2014. Contrairement aux procédés de nomination des autres institutions prévues par la loi, le Cabinet des Ministres n'agit pas sur recommandation de l'APE dans le cas du WSRC. Cette spécificité justifie pourquoi le WSRC a été établi dès la promulgation de la loi en 2014, alors qu'aucune autre des institutions n'a encore vu le jour. Par

exemple, le Cabinet des Ministres ne peut créer seul le fournisseur national (*National Water Company*). Il doit attendre une recommandation de l'APE, qui peut bloquer le processus. De plus, l'article 20 stipule que le WSRC s'engage à fournir des rapports semi-annuels au Cabinet des Ministres sur la performance des fournisseurs de services qu'ils contrôlent et sur ses activités propres.

Cette indépendance cristallise les tensions entre le WSRC et l'APE. Le rapport annuel de 2017 du WSRC fait état de la compétition entre les deux institutions, accusant l'APE d'outrepasser ses fonctions prévues par la nouvelle loi de l'eau, empêchant ainsi le WSRC de pleinement réaliser ses missions : « *In contradiction with the Water Law 2014 and the reform objectives, WSRC is hindered from carrying out its full mandate as stated in the Law as PWA is still insisting on overstepping its mandate that lead to difficulties in cooperation between both key stakeholders in the water sector.* » (WSRC, 2017, 72). Ces tensions affectent même le partage de données entre les deux institutions. Le WSRC n'a accès à aucune donnée du WBWD depuis 2015 (WSRC, 2018). Dans son rapport annuel de 2017, le WSRC accuse directement l'APE de restreindre le partage des données et donc d'agir contre la loi de l'eau de 2014 : « *The council was unable, for the second year, to get the West Bank Water Department data due to restrictions by PWA. Although this act is against the water law, several attempts to get the data were unsuccessful.* » (WSRC, 2017, 72).

Le WSRC est entièrement dépendant du soutien financier des bailleurs de fonds. Le règlement d'octroi de permis (« *Licensing bylaw* ») est en attente d'approbation par l'APE. Ce règlement prévoit d'accorder un contrat de licence aux différents fournisseurs de service afin de les subordonner au WSRC et ainsi d'assurer le paiement des droits de licence. Ces derniers constituent un des principaux modes de financement du WSRC prévu par la loi de l'eau de 2014²¹. Dans le rapport annuel de 2017 du WSRC, le financement est une préoccupation majeure afin d'assurer la continuité des activités du WSRC et son autonomie. Cependant, le WSRC reconnaît également son entière dépendance institutionnelle envers l'APE concernant la promulgation du règlement en question. La première ébauche du règlement sur les contrats de licence, finalisée en 2015, a été envoyée à l'APE qui doit la soumettre au Cabinet des Ministres pour d'éventuelles révisions avant la publication officielle.

Les difficultés d'application et de mise en œuvre de la loi de l'eau de 2014 s'expliquent donc par une fragmentation historique de la gestion des ressources en eau, et un contexte politique particulier. La fragmentation de la gestion de l'eau est le reflet de dynamiques de pouvoir institutionnelles et locales historiques, caractérisées par la défiance envers un pouvoir central, que ce soit l'empire ottoman ou plus récemment l'AP. Comprendre ces dynamiques et cette organisation locale permet de rendre visible le pluralisme juridique existant sur la gestion des ressources en eau. De plus, le contexte politique d'occupation fragilise davantage le pouvoir de l'AP et de l'APE par le morcellement des territoires palestiniens et la dépendance envers la compagnie nationale israélienne de l'eau Mekorot. Enfin, au-delà des difficultés pratiques de mise

²¹ “Article 25: 1. The Financial resources of the Council shall consist of: A. Fees for licenses and services granted by the Council in accordance with the provisions of this law, B. Grants, aids and any other resources approved by the Cabinet of Ministers.” (Palestinian Water Authority, 2014).

en œuvre de la loi, les rivalités de pouvoir au sein de l'AP concernant l'eau bloquent la réorganisation institutionnelle du secteur palestinien de l'eau.

III. La loi de l'eau palestinienne : processus de décentralisation ou de centralisation ?

La loi de l'eau palestinienne de 2014 et le règlement sur les AUE de 2018 s'inscrivent dans une politique de décentralisation de la gestion des ressources en eau, promue à l'échelle internationale par le concept de GIRE. La création d'AUE palestiniennes suit l'engouement international pour les politiques de Transfert de Gestion d'Irrigation (TGI), qui encouragent la participation des acteurs locaux aux processus décisionnels concernant la gestion de l'eau. Dans un premier temps, nous analyserons la construction de ce discours autour du TGI et sa circulation au niveau local en examinant l'institutionnalisation des AUE palestiniennes. Dans un second temps, nous nous attacherons à déconstruire ces discours de décentralisation afin de révéler les politiques de centralisation à l'œuvre à travers les AUE, mais également la loi de l'eau de 2014.

3.1. La création des AUE « officielles » comme outils de décentralisation de la gestion des ressources en eau

La création des AUE correspond à une volonté affichée par l'AP (et les autorités centrales en général), et soutenue par les bailleurs de fonds, de décentraliser la gestion des ressources en eau et d'accroître ainsi la participation des acteurs locaux dans les processus de décisions. C'est dans cet esprit que l'Autorité palestinienne a promulgué en 2014 un règlement sur les AUE palestiniennes. Nous analyserons cette réglementation afin de comprendre le processus d'institutionnalisation de ces associations ainsi que le rôle de la FAO dans la diffusion d'un modèle spécifique d'AUE.

3.1.1. Historisation de l'émergence des AUE

Le mouvement des politiques de Transfert de Gestion d'Irrigation (TGI) démarre au début des années 1990 et s'inscrit dans les premières politiques néolibérales de réforme de la gestion des ressources en eau. La FAO définit le TGI comme « *the transfer of responsibility and authority for management of irrigation systems from government agencies to private-sector organizations that are meant to represent the interests of water users.* » et précise que ces nouvelles organisations se substituant à l'État prennent le plus souvent la forme d'AUE (Garces-Restrepo, Vermillion et Munoz, 2007, 11).

La volonté d'encourager la participation des usagers au processus de décision est portée par des institutions telles que la Banque mondiale (World Bank, 1993) et l'Institut international de gestion de l'eau (IWMI) (Vermillion, 1991). Les politiques de développement s'emparent de l'approche participative pour imposer un modèle de participation des acteurs locaux aux processus décisionnels instaurés par une autorité centrale. La Banque mondiale promeut la participation des usagers à la formulation des projets et à la gestion des ressources en eau via la création d'AUE (Mathieu, 1993 ; World Bank, 1993, 57). L'IWMI attache la notion de

participation à celle de « turnover management », basculement de la gestion de l'irrigation du gouvernement vers des institutions non-gouvernementales (AUE ou du secteur privé) (Vermillion, 1991). Cette conception s'attache à formaliser la participation en créant de nouvelles institutions. Elle se rapproche de celle promue à la conférence de Dublin et sera à la base de la législation sur les AUE palestiniennes.

Les motivations des politiques de TGI répondent aux quatre grands principes développés à la Conférence de Dublin. La FAO identifie cinq raisons encourageant les transferts de gestion : 1) réduire les coûts budgétaires gouvernementaux consacrés aux systèmes d'irrigation ; 2) accroître la productivité agricole et la rentabilité de l'irrigation ; 3) encourager les agriculteurs à payer pour l'opération et la maintenance de leurs systèmes d'irrigation ; 4) atteindre une distribution de l'eau plus efficace et équitable à travers la responsabilisation des agriculteurs ; et 5) encourager l'action collective à des fins commerciales (Garces-Restrepo, Vermillion et Munoz, 2007, 11-12). L'objectif est de sortir de l'État développementaliste tel que défini par Coelho (2004) en confiant certaines prérogatives de l'État à de nouvelles institutions locales qui garantiront une meilleure efficacité du système.

Notre réflexion sur la création d'AUE palestiniennes formelles s'inscrit dans une littérature critique de ces organisations, tant du point de vue des motivations de ce changement d'organisation que du point de vue de leur insertion dans des constellations hydropolitiques locale. Mathieu (1993, 249-53) note la faiblesse institutionnelle des AUE nouvellement établies à Madagascar dont la création était la condition nécessaire imposée par la Banque mondiale pour la réalisation d'un projet de réhabilitation agricole. Cleaver (1999) offre une lecture critique des approches participatives de la gestion de l'eau en questionnant l'efficacité de ces modes d'organisation, leur capacité à redonner le pouvoir (*empower*) aux irrigants locaux, leur institutionnalisation, et le mythe de la « communauté » qu'elles entretiennent. Suhardiman (2013) démontre la complexité d'imposer une politique de TGI face à une bureaucratie indonésienne non-convaincue de ce changement d'organisation. En Jordanie, les AUE reflètent le paysage social des régions dans lesquelles elles s'inscrivent, en confirmant la domination de certaines tribus ou agriculteurs, ou en accentuant les rivalités. (Mustafa, Altz-Stamm et Scott, 2016) Nous verrons que le cas palestinien se différencie des autres cas analysés dans la littérature critique : la création d'AUE traduit non pas un transfert de gestion des autorités centrales vers des communautés, mais l'inverse.

3.1.2. *L'institutionnalisation des AUE palestiniennes*

La réglementation palestinienne sur les associations d'usagers de l'eau (AUE) a été promulguée en 2018, soit quatre ans après la nouvelle loi de l'eau. La loi de l'eau de 2002 mentionne déjà les AUE au chapitre 7 consacré à la création des fournisseurs régionaux. Cependant aucune définition n'en est alors donnée, ni aucune précision sur leur constitution. La stratégie nationale de l'eau de 2013 mentionne également la création des AUE comme une étape nécessaire à la restructuration du secteur eau et les décrit comme « *very important institutional partners in irrigation water management* » (Palestinian Water Authority, 2013, 21, 90, 107). La loi de l'eau de 2014 définit les AUE comme

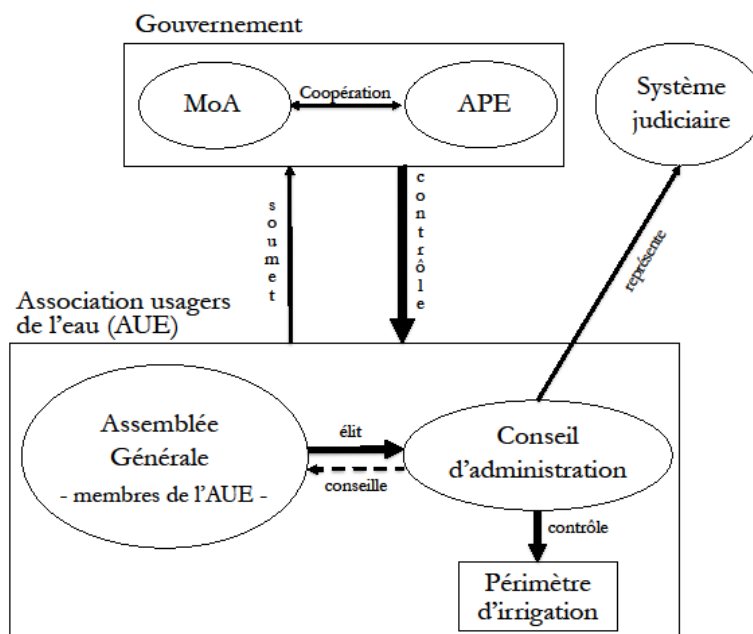
« *non-profit organizations that are established to manage the supply of irrigation water* » (Palestinian Water Authority, 2014, 3). Elle prévoit que les AUE obtiennent l'eau de la *National Water Company* (non-existante). Selon l'article 48, les AUE doivent gérer l'eau d'irrigation à l'échelle locale et de façon durable. L'article 49 leur reconnaît une personnalité juridique.

Le premier chapitre de la régulation palestinienne des AUE introduit les provisions générales de la régulation. Selon l'article 3, l'aire géographique de travail de l'association doit être délimitée et identifiée par le MoA, qui tient donc un rôle prépondérant dans le contrôle des AUE. Le deuxième chapitre détermine les procédures d'établissement d'une AUE et précise les fonctions de celle-ci. Une AUE peut être établie si dix agriculteurs au moins se regroupent et s'ils « possèdent » collectivement au moins cinq hectares. Le paragraphe 1 de l'article 4 mentionne le verbe « posséder » (« *own* ») alors qu'au paragraphe 4 de ce même article, les membres doivent soumettre un document incluant les terres « possédées ou utilisées » (« *areas of the lands owned or used* ») par les membres afin d'établir l'association. Cette confusion sur la tenure foncière se retrouve également dans la version provisoire en arabe de 2016²². L'association a des fonctions de planification, de représentation, de régulation et de fournisseur de services. Le troisième chapitre détaille les conditions pour devenir membre de l'association, ainsi que les droits et devoirs des adhérents. Le quatrième chapitre se concentre sur l'organisation institutionnelle de l'AUE, et les fonctions de chacun des organes. Le cinquième chapitre encadre la gestion des ressources financières de l'association et ses relations avec les non-adhérents. Le sixième chapitre précise les conditions et procédures à suivre en cas de dissolution de l'association : par exemple en cas d'épuisement des ressources en eau et sans ressources alternatives, l'association peut être dissoute. Le septième chapitre indique les procédures à suivre en cas d'union de plusieurs associations. Enfin le dernier chapitre concerne les clauses transitoires et finales.

Le chapitre 4 relatif à l'organisation institutionnelle des AUE préconise une organisation interne classique, telle que recommandée par la Banque mondiale (Salman, 1997) et la FAO (Hodgson, 2003, 46). On y retrouve : 1) une assemblée générale, composée de tous les adhérents ; 2) un conseil d'administration élu par l'assemblée générale ; 3) un président élu par le conseil d'administration. L'assemblée générale approuve les stratégies et le budget de l'association, et approuve ou amende le règlement intérieur. Le conseil d'administration exerce un contrôle sur le périmètre d'irrigation puisqu'il détermine les prix de l'eau ainsi que le calendrier de distribution de l'eau. Il doit prendre les mesures nécessaires pour assurer une utilisation « optimale et efficiente de l'eau ». De plus, il représente l'association devant les institutions officielles et les autorités judiciaires (Palestinian Authority, 2018, Article 22). Enfin, l'AP, à travers le MoA et l'APE, contrôle le fonctionnement et les stratégies agricoles de l'AUE, notamment en matière de choix des semences et de calendrier d'irrigation.

²² La version provisoire en arabe fournie par la FAO contient également cette confusion dans les verbes utilisés : le verbe *يملك* apparaît au premier paragraphe et signifie posséder, tandis que le paragraphe 4 inclut « les terres possédées » *الاراضي المملوكة* et celles « exploitées » (*المنتفع*).

Figure 4. Schéma de l'organisation institutionnelle des AUE et de leur intégration dans le système étatique selon la réglementation de 2014.



La FAO a joué un rôle primordial dans l'écriture de cette réglementation et la diffusion du modèle officiel de l'AUE. Elle a organisé des ateliers dans le cadre du projet « *Strengthening capacities and supervision of the services provided to farmers in the West Bank* », afin de soutenir les agriculteurs souhaitant former une AUE. Treize « comités » d'usagers de l'eau étaient constitués en avril 2018 dans différents villages : aucun n'était officiellement reconnu en 2019 par le MoA en tant qu'AUE.

3.2. Une intégration verticale de la gouvernance des ressources en eau sous couvert de décentralisation

La réglementation sur les AUE palestiniennes institutionnalise un type spécifique d'associations et délégitime les institutions informelles d'irrigants ne répondant pas aux critères imposés. Dans cette dernière partie, nous examinerons comment la réglementation de 2018 a bouleversé les trajectoires institutionnelles et décisionnelles de l'eau d'irrigation et a permis une réappropriation de la gestion de l'eau d'irrigation au profit des institutions étatiques. Enfin, nous terminerons en démontrant que ces nouveaux outils législatifs encouragent des processus de centralisation plutôt que de décentralisation de la gestion des ressources en eau.

3.2.1. Une réappropriation de la gestion de l'eau au profit des institutions étatiques

Les instruments législatifs palestiniens existants peinent à reconnaître les modes d'organisation locaux et coutumiers concernant l'irrigation. La loi de l'eau de 2014 évoque une réglementation devant

être soumise au Cabinet des Ministres concernant « les droits d'utilisation antérieures pour les sources ou la quantité sous licence d'eau extraite des puits » (Palestinian Water Authority 2014, Article 31b). Les constellations hydropolitiques locales mentionnées ci-dessus n'apparaissent pas dans le texte de loi. Il n'est pas question non plus des nombreux puits illégaux, ni des associations et coopératives agricoles existantes et gérant l'eau. Il faut attendre la promulgation du règlement sur les AUE en 2018 pour en connaître plus sur le sort réservé aux associations préexistantes. L'article 41 (« *Correcting status* ») indique :

« Any association established prior to effectiveness of provisions of this Regulation is considered officially registered, given that it corrects its status in accordance with the provisions of this Regulation during a maximum period of (6) months starting the day it entered into force, otherwise it will be considered in violation with the Regulation provisions. » (Palestinian Authority, 2018, Article 41)

Par ces outils législatifs, l'Autorité palestinienne rend illégitime toute forme de gestion ne répondant pas aux critères légaux et protège sa centralité dans le domaine de l'eau : elle ne légitime que les modes d'organisation institutionnalisés et redevables envers elle. Elle ignore les droits coutumiers locaux, à l'opposé de la tendance observée dans les lois modernes de l'eau.

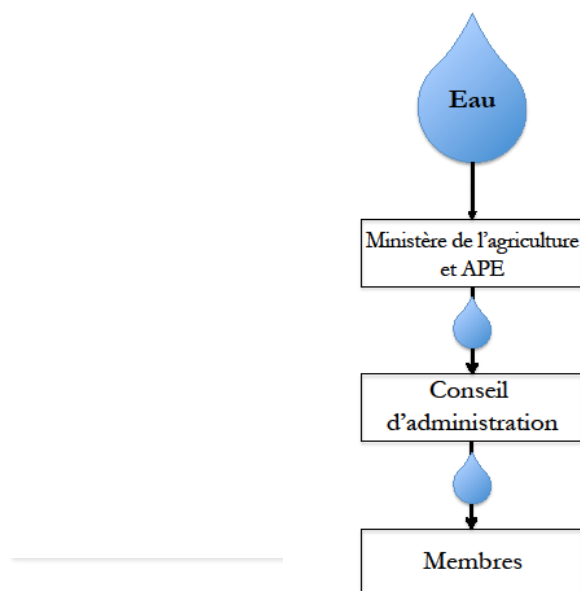
La définition des fonctions des AUE dans le règlement de 2018 répond aux ambitions de modernisation de l'agriculture et d'utilisation efficiente de l'eau énoncées dans la stratégie nationale palestinienne de l'eau de 2013. L'AUE a ainsi pour fonctions, entre autres : 1) de former les agriculteurs à l'irrigation ; 2) d'adopter des techniques d'irrigation modernes pour encourager les économies d'eau et atteindre une utilisation efficiente de l'eau ; 3) de sensibiliser les agriculteurs aux choix des semences, aux calendriers des semis et d'irrigation « pour atteindre une utilisation efficiente et optimale de l'eau ». (Palestinian Authority, 2018, Article 9, paragraphes 10-12). À plusieurs reprises, la stratégie nationale de l'eau de 2013 mentionne l'importance d'impliquer les AUE « formelles » (« *formal water users' associations* ») afin d'assurer une gestion « optimale » des ressources en eau utilisées pour l'irrigation (Palestinian Water Authority, 2013, 15, 17). Les AUE ont donc pour objectif de servir la stratégie nationale de l'eau.

3.2.2. Une modification des trajectoires décisionnelles de l'eau

Les lois de l'eau de 2002 et 2014 ainsi que le règlement sur les AUE modifient les trajectoires décisionnelles de l'eau. Nous définissons la trajectoire décisionnelle de l'eau comme la trajectoire non-matérielle de l'eau à travers les différentes institutions dont les décisions affectent directement la trajectoire matérielle de l'eau. Celle-ci se différencie de la trajectoire institutionnelle de l'eau telle que définie par Trotter *et al.* (2019) et qui représente le flux matériel de l'eau circulant à travers différentes institutions humaines chargées de sa gestion. Différentes institutions prennent des décisions qui vont impacter la trajectoire de l'eau. Considérer la trajectoire décisionnelle, non-matérielle, de l'eau nous permet de mieux comprendre la

cooptation de la gestion de l'eau par les autorités gouvernementales palestiniennes. Plus la gestion est verticale, plus la trajectoire décisionnelle se différencie de la trajectoire institutionnelle. La figure 5 représente la trajectoire décisionnelle telle que définie par le règlement sur les AUE palestiniennes.

Figure 5. Trajectoire décisionnelle de l'eau définie par le règlement palestinien sur les AUE.



Source Réalisation : Jeanne Perrier.

Dans le cas des AUE palestiniennes, il est important de différencier la trajectoire matérielle et non-matérielle de l'eau pour montrer l'appropriation de cette ressource à différentes échelles. D'après l'article 9, le MoA s'assure de la réalisation des objectifs présentés ci-dessus notamment par le contrôle des semences plantées, tandis que l'APE supervise le système d'irrigation et le calendrier. Par ailleurs, le conseil d'administration est chargé de former les agriculteurs sur les modèles de rotation de culture permettant une utilisation efficace de l'eau (Palestinian Authority, 2018, Article 22). Les membres de ce conseil sont eux-mêmes formés par le MoA et l'APE pour les fonctions administratives mais également pour les stratégies de distribution de l'eau (Palestinian Authority, 2018, Article 26). Cette cooptation ne se perçoit pas si nous considérons uniquement la trajectoire matérielle de l'eau. Les instances décisionnaires (le MoA, l'APE et le Conseil d'administration) interfèrent dans les décisions concernant l'utilisation de l'eau : qui va utiliser cette eau ? Comment ? Pour quoi ? Quand ? Ces décisions interfèrent ensuite avec la trajectoire matérielle de l'eau. L'eau ne circule pas matériellement à travers le MoA, mais les décisions la concernant doivent passer par ce ministère. L'eau circule matériellement entre les mains des agriculteurs, chargés d'ouvrir les vannes de leur système d'irrigation. Cependant, leur pouvoir décisionnaire devient quasiment nul avec cette nouvelle organisation, les réduisant au rôle de techniciens.

3.2.3. *Un processus de centralisation sous couvert d'une politique de décentralisation de la gestion des ressources en eau*

L'AP met en œuvre une politique de décentralisation de la gestion des ressources en eau dans un contexte politique et institutionnel différent de celui habituellement rencontré. Il n'y a jamais eu de nationalisation de la gestion des ressources en eau dans les territoires palestiniens comme ce fut le cas dans d'autres pays, tels qu'Israël (Alatout, 2007), l'Equateur, et le Chili (Boelens, Hoogesteger et Baud, 2015) avant les années 1980. Certaines régions, en particulier l'Amérique latine, ont connu ensuite une période de néo libéralisation à partir des années 1990, avec une dénationalisation et souvent une privatisation des ressources en eau, avant d'adopter un modèle hybride dans les années 2000 (Harris et Roa-García, 2013). Les territoires palestiniens n'ont pas connu autant de changements. Comme vu précédemment, les ressources en eau palestiniennes étaient soumises à différentes sources de droits : israéliennes, jordaniennes, locales, et nationales depuis la première loi de l'eau palestinienne en 2002. Il n'y a eu ni nationalisation ni privatisation des ressources en eau, mais une large domination des systèmes coutumiers (Trottier, 1999, 2007, 2015).

Etant donné le niveau élevé de décentralisation dans la gestion historique et actuelle des ressources en eau palestinienne, l'hypercentralisation de l'APE dénoncée par la Banque mondiale (2009, 57) renvoie essentiellement à des problèmes d'organisation internes à l'APE, et non aux modes de gestion des ressources en eau à l'œuvre sur le terrain. Les lois de l'eau de 2002 et 2014 n'ont pas intégré ces réalités et ont nié le caractère déjà décentralisé de l'irrigation et de la distribution domestique de l'eau, aux mains d'autorités et d'acteurs locaux (municipalités, conseils de villages, agriculteurs). La réforme du secteur eau mise en œuvre au sein de l'APE s'apparente donc à une centralisation de la gestion, sous couvert de décentralisation. La loi de 2002 puis de 2014 prévoient la création de différentes institutions, plus ou moins indépendantes de l'APE, mais relevant du secteur public et soumises au moins au contrôle de l'AP. L'objectif est bien de centraliser le contrôle des ressources en eau au niveau national.

En ce sens, ce processus ressemble à la politique menée en Equateur par Correa à partir de 2006 où les AUE ont constitué un moyen pour l'État de reprendre le contrôle sur les ressources en eau (Boelens, Hoogesteger et Baud, 2015, 285). Pour être reconnus officiellement, les groupes d'utilisateurs ont dû respecter les règles mises en place par le gouvernement et qui ont permis à l'État de contrôler leur organisation et leurs activités à travers la nomination de techniciens dans ces AUE. La régulation palestinienne sur les AUE tend vers cette politique de centralisation.

La Banque mondiale définit la décentralisation comme « *the distribution of responsibilities for decisionmaking and operations to lower levels of government, community organizations, the private sector, and non-governmental organizations.* » (World Bank, 1993, 5). La décentralisation envisagée par la Banque mondiale concerne essentiellement la délégation des tâches exécutives et non une décentralisation du contrôle des ressources (Trottier 1999). La réglementation sur les AUE prévoit que certaines décisions soient prises au sein de l'AUE, mais toujours en coopération avec le MoA et l'APE. La stratégie à l'œuvre est donc la suivante : produire un discours de

décentralisation, qui résonne dans les arènes internationales via l'approche participative encouragée par les bailleurs, tandis qu'en pratique, il s'agit de déposséder les agriculteurs de leur contrôle sur leurs terres et leurs cultures, via les AUE. Ainsi la loi reproduit le discours acceptable et hégémonique alors que dans la pratique, l'application des lois et réglementations conduit à un processus inverse de centralisation de la gestion des ressources en eau.

Conclusion

A travers cet article, nous avons analysé le contexte de production du discours international sur la gestion des ressources en eau ayant influencé la formulation des lois de l'eau palestinienne. Nous avons démontré que la loi de l'eau de 2014 ne constitue pas un tournant aussi important qu'annoncé par rapport à la loi de 2002. Comme celle de 2002, la loi de 2014 a pour objectif de mettre en place une gestion plus démocratique des ressources en eau, notamment à travers un processus de décentralisation de l'APE vers de nouveaux acteurs, tels que les fournisseurs régionaux ou encore les AUE. Cependant, nous avons démontré que la mise en œuvre de ces lois de l'eau successives est en ce sens un échec. Cela s'explique notamment par la forte étatisation de la loi de l'eau, passant sous silence les puissantes dynamiques locales de pouvoir et institutionnelles et ignorant le pluralisme juridique encadrant la gestion des ressources en eau depuis plusieurs siècles. Cette ignorance n'est pas inconsciente. Elle est construite pour permettre de transférer le pouvoir des acteurs locaux vers l'autorité centrale qu'est l'APE dans le secteur eau. Ainsi, les discours de décentralisation promus par les bailleurs de fonds et repris par l'APE pour justifier les réformes sur l'eau cachent une dynamique d'intégration verticale de la gestion des ressources en eau. Le règlement sur l'AUE en est un exemple frappant. L'analyse des documents législatifs couplés aux stratégies palestiniennes et aux dynamiques internes nous a permis de révéler ces dynamiques de centralisation qui menacent les pratiques locales de la gestion de l'eau.

Bibliographie

Alatout, S. (2007), "State-ing natural resources through law: the codification and articulation of water scarcity and citizenship in Israel" *Arab World Geographer* 10 (1): 16-37.

Alatout, S. (2009), "Bringing Abundance into Environmental Politics: Constructing a Zionist Network of Water Abundance, Immigration, and Colonization" *Social Studies of Science* 39 (3): 363-394.

Benda-Beckmann, F. von, K. von Benda-Beckmann, and J. Spiertz (1997), "Local law and customary practices in the study of water rights" in *Water rights, conflict and policy*, edited by R. Pradhan, F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann, H.L.J. Spiertz, Shantam S. Khadka, and K. Azharul Haq, Colombo: IIMI.

Boelens, R. and B. Doornbos (2001), "The Battlefield of Water Rights: Rule Making Amidst Conflicting Normative Frameworks in the Ecuadorian Highlands" *Human Organization* 60 (4): 343-355.

Boelens, R., J. Hoogesteger and M. Baud (2015), "Water Reform Governmentality in Ecuador: Neoliberalism, Centralization, and the Restraining of Polycentric Authority and Community Rule-Making" *Geoforum* 64 : 281-291.

Bouillon, M.E. (2004), *The peace business: money and power in the Palestinian-Israeli conflict*. London: IB Tauris.

Brooks, D. and J. Trottier (2010), "Confronting Water in an Israeli-Palestinian Peace Agreement" *Journal of Hydrology* 382 (1-4): 103-114.

Brynen, R. (1995), "The Dynamics of Palestinian Elite Formation" *Journal of Palestine Studies* 24 (3): 31-43.

Burchi, S. (2012), "A Comparative Review of Contemporary Water Resources Legislation: Trends, Developments and an Agenda for Reform" *Water International* 37 (6): 613-27.

Burchi, S. (2015), "2012-2014 year-end review" *Journal of Water Law* 25 (5): 224-242.

Cleaver, F. (1999), "Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development" *Journal of International Development* 11: 597-612.

Coelho, K. (2004), *Of engineers, rationalities, and rule: an ethnography of neoliberal reform in an urban water utility in South India*. The University of Arizona.

De Donato, A. (2018), *Spring Water: the Lifeblood of the Village of Wadi Fukin (West Bank)*. Université de Milan-Bicocca, Université Paris 8.

Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (Oslo I). 1993.

Desagneaux, F. (2013), « Discours de M. le Consul Général de France à Jérusalem ».

Doumani, B. B. (1995), *Rediscovering Palestine. Merchants and Peasants in Jabal Nablus, 1700-1900*. Berkeley : University of California Press.

- El - Eini, R.I.M. (1996), "The Implementation of British Agricultural Policy in Palestine in the 1930s" *Middle Eastern Studies* 32 (4): 211-250.
- Fustec, K. (2014a), « L'Autorité palestinienne et le changement climatique comme problème public émergent » *Critique internationale* 62 (1): 109.
- Fustec, K. (2014b), *Processus multi-échelles, enjeux environnementaux et construction étatique. Le cas de l'Autorité palestinienne, des politiques de gestion de l'eau et du changement climatique*. Université Montpellier 3.
- Fustec, K. (2017), "From Domestic Water to Agricultural Water: How Do Donors Contribute to the Water Crises in the Occupied Palestinian Territories?" *La Houille Blanche*, 1: 44-50.
- Garces-Restrepo, C., D. L. Vermillion and G. Munoz (2007), "Irrigation management transfer: worldwide efforts and results" FAO Water Reports. Rome: FAO.
- Giordano, M. and T. Shah (2014), "From IWRM Back to Integrated Water Resources Management" *International Journal of Water Resources Development* 30 (3): 364-376.
- Global Water Partnership (2015), *Water Governance in Palestine: Sector Reform to Include Private Sector Participation*.
- Griffiths, J. (1986), "What is legal pluralism?" *Journal of Legal Pluralism* 24: 1-50.
- Guillet, D. (1998), "Rethinking Legal Pluralism: Local Law and State Law in the Evolution of Water Property Rights in Northwestern Spain" *Comparative Studies in Society and History* 40 (1): 42-70.
- Gupta, J. and J. W. Dellapenna (2009), "The Challenges for the Twenty-First Century: A Critical Approach" in *The Evolution of Law and Politics of Water*, édité par J. W. Dellapenna et J. Gupta, Springer.
- Harris, L. M. and S. Alatout (2010), "Negotiating Hydro-Scales, Forging States: Comparison of the Upper Tigris/Euphrates and Jordan River Basins" *Political Geography* 29 (3): 148-156.
- Harris, L. M. and M. C. Roa-García (2013), "Recent Waves of Water Governance: Constitutional Reform and Resistance to Neoliberalization in Latin America (1990-2012)" *Geoforum* 50: 20-30.
- Hodgson, S. (2003), *Legislation on Water Users' Organizations: A Comparative Analysis*. FAO Legislative Study 79. Rome: FAO.
- Hodgson, S. (2004), *Land and Water - the Rights Interface*. FAO Legislative Study 84. Rome: FAO.
- Hodgson, S. (2006), *Modern Water Rights: Theory and Practice*. FAO Legislative Study 92. Rome: FAO.
- Hütteroth, W. and K. Abdulfattah (1977), *Historical Geography of Palestine, Transjordan and Southern Syria in the late 16th century*. Erlangen : Palm und Enke.
- Keller, A. A. and J. Keller (1995), "Effective Efficiency: A Water Use Efficiency Concept for Allocating Freshwater Resources" Center for Economic Policy Studies.

- Khalidi, R. and S. Samour (2011), “Neoliberalism as Liberation: The Statehood Program and the Remaking of the Palestinian National Movement” *Journal of Palestine Studies* 40 (2): 6–25.
- Le More, A. (2008), *International Assistance to the Palestinians after Oslo: Political guilt, wasted money*. London : Routledge.
- Legrain, J. (1996), « Autonomie palestinienne : la politique des néo-notables » *Revue du monde musulman et de la Méditerranée* 81 (1): 153–206.
- Mathieu, P. (1993), « Irrigation et associations locales à Madagascar. Jeux et enjeux d’un transfert de gestion aux organisations paysannes. » in *Politiques agricoles et initiatives locales. Adversaires ou partenaires*, 239–258, Paris: Editions de l’ORSTOM.
- Merry, S. E. (1988), “Legal pluralism” *Law and Society Review* 22 (4): 869–896.
- Molden, D. 1997), *Accounting for Water Use and Productivity*. SWIM Paper. Colombo, Sri Lanka: IIMI.
- Molden, D., T. Oweis, P. Steduto, P. Bindraban, M. A. Hanjra and J. Kijne (2010), “Improving Agricultural Water Productivity: Between Optimism and Caution” *Agricultural Water Management* 97 (4): 528–535.
- Molle, F. (2004), “Defining Water Rights: By Prescription or Negotiation?” *Water Policy* 6 (3): 207–227.
- Mustafa, D., A. Altz-Stamm and L. Mapstone Scott (2016), “Water User Associations and the Politics of Water in Jordan” *World Development* 79: 164–176.
- Palestinian Authority (2009), “Ending the occupation, establishing the State”, *Program of the Thirteenth Government*. Ramallah.
- Palestinian Water Authority (2011), *Brief report on the Palestinian Water Sector Reform program*, Ramallah.
- Palestinian Water Authority (2013), *National Water and Wastewater Strategy for Palestine*. Ramallah.
- Palestinian Water Authority (2013), *Decree No 14 for the year 2014 relating to the Water Law*. Ramallah.
- Palestinian Authority (2018), *Water Users Association Regulation*. Ramallah.
- Perry, C. (2007), “Efficient Irrigation; Inefficient Communication; Flawed Recommendations” *Irrigation and Drainage* 56 (4): 367–378.
- Picaudou, N. (1984), “Genèse des élites politiques palestiniennes, 1948-1982” *Revue française de science politique* 34 (2): 324–351.
- Postel, S. (1984), “Water: Rethinking Management in an Age of Scarcity”. *Worldwatch Paper* 62. Washington, D.C: Worldwatch Institute.
- Robinson, G. E. (1997), *Building a Palestinian State: The Incomplete Revolution*. Bloomington: Indiana University Press.

- Robinson, G. E. (2009), "Palestinian tribes, clans, and notable families" *Center for Contemporary Conflict*, 1-15.
- Roth, D., R. Boelens and M. Zwarteveen (2015), "Property, Legal Pluralism, and Water Rights: The Critical Analysis of Water Governance and the Politics of Recognizing "Local" Rights" *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 47 (3): 456-475.
- Salingue, J. (2013a), *L'Autorité Palestinienne: les avatars d'une construction proto-étatique arabe dans un contexte de déni de souveraineté*. Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis.
- Salingue, J. (2013b), « Le «développement économique» palestinien : miracle ou mirage ? » *Confluences Méditerranée* 86 (3): 71-88.
- Salman, S. M. A. (1997), "The Legal Framework for Water Users' Associations: A Comparative Study" *World Bank Technical Paper*. Washington, D.C: World Bank.
- Selby, J. (2003), *Water, power and politics in the Middle East: the other Israeli-Palestinian conflict*. London : IB Tauris.
- Selby, J. (2013), "Cooperation, Domination and Colonisation: The Israeli-Palestinian Joint Water Committee" *Water Alternatives* 6 (1): 1-24.
- Signoles, A. (2005), « V. Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et État en formation (1993-2004) » *Annuaire des collectivités locales* 25 (1): 619-625.
- Signoles, A. (2010a), « Le système de gouvernement local en Palestine ». *Focales AFD*, 9-65.
- Signoles, A. (2010b), « " Quand le lieu compte ". La réforme de la gestion de l'eau en Palestine : des configurations locales multiples » *Géocarrefour* 2: 129-140.
- Singer, A. (1994), *Palestinian peasants and Ottoman officials: Rural administration around sixteenth-century Jerusalem*. New York: Cambridge University Press.
- Spieritz, H.L.J. (2000), "Water Rights and Legal Pluralism: Some Basics of a Legal Anthropological Approach" in *Negotiating Water Rights*, edited by B. R. Bruns and R. S. Meinzen-Dick. Rugby, Warwickshire, United Kingdom: Practical Action Publishing.
- Suhardiman, D. (2013), "The Power to Resist: Irrigation Management Transfer in Indonesia" *Water Alternatives* 6 (1): 25-41.
- Swyngedouw, E. (2004), "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling" *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1): 25-48.
- "The Dublin Statement and Report of the Conference" (1992). Dublin, Ireland: International Conference on Water and the Environment.
- Trottier, J. (1999), *Hydropolitics in the West Bank and Gaza strip*. Jerusalem: PASSIA.
- Trottier, J. (2000), "Water and the Challenge of Palestinian Institution Building" *Journal of Palestine Studies* 29 (2): 35-50.

- Trottier, J. (2004), "Water and Conflicts, Hobbes v. Ibn Khaldun: The Real Clash of Civilizations?" in *Managing Water Resources: Past and Present*, edited by J. Trottier and P. Slack, The Linacre Lectures 2002, Oxford; New York: Oxford University Press.
- Trottier, J. (2007), "A wall, water and power: the Israeli 'separation fence'" *Review of International Studies* 33 (01): 105–127.
- Trottier, J. (2008), "Water Crises: Political Construction or Physical Reality?" *Contemporary Politics* 14 (2): 197–214.
- Trottier, J. (2012), « L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau » in *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*, edited by A. Brun and F. Lasserre, Québec: PUQ, 179–198.
- Trottier, J. (2013), "The social construction of water management at the intersection of international conflict: The case of Al Auja" *Euroorient* 44: 161–181.
- Trottier, J. (2015), « Le rapport à l'eau et à la terre dans la construction de territoires multisitués: le cas palestinien » *L'Espace géographique* 44 (2): 103–114.
- Trottier, J. and J. Perrier (2017), "Challenging the Coproduction of Virtual Water and Palestinian Agriculture" *Geoforum* 87: 85–94.
- Trottier, J. and J. Perrier (2018), "Water driven Palestinian agricultural frontiers: the global ramifications of transforming local irrigation" *Journal of Political Ecology* 25 (1): 292–311.
- Venot, J-P., L. Bharati, M. Giordano and F. Molle (2011), "Beyond Water, beyond Boundaries: Spaces of Water Management in the Krishna River Basin, South India: Beyond Water, beyond Boundaries: Spaces of Water Management in the Krishna River Basin, South India" *The Geographical Journal* 177 (2): 160-170.
- Vermillion, D. L. (1991), *The Turnover and self management of irrigation institutions in developing countries*, Colombo, Sri Lanka: IIMI.
- World Bank (1993), "Water Resources Management" *World Bank Policy Paper*. Washington, D.C: World Bank.
- World Bank (1999), "West Bank and Gaza - Strengthening Public Sector Management" Washington, D.C: World Bank.
- World Bank (2009), "Assessment of restrictions on Palestinian water sector development" Washington, D.C: World Bank.
- World Bank (2018), "Securing Water for Development in West Bank and Gaza" Washington, D.C: World Bank.
- WSRC (2017), *2017 WSRC Annual Report*. Ramallah: WSRC.
- WSRC (2018), *The Performance of Water and Wastewater Service Providers in Palestine: Summary 2016-2017*. Ramallah: WSRC.
- Zeitoun, M. (2008), *Power and Water in the Middle East: The Hidden Politics of the Palestinian-Israeli Water Conflict*. London ; New York: I.B. Tauris.