

La dimension spatiale de l'État au Liban. Une analyse à partir des politiques publiques de l'eau potable et de l'assainissement

Christèle Allès

► To cite this version:

Christèle Allès. La dimension spatiale de l'État au Liban. Une analyse à partir des politiques publiques de l'eau potable et de l'assainissement. Géographie. Université de Nantes, 2019. Français. tel-02565893

HAL Id: tel-02565893

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-02565893>

Submitted on 6 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE DE DOCTORAT DE GEOGRAPHIE

L'UNIVERSITE DE NANTES
COMUE UNIVERSITÉ BRETAGNE LOIRE
ECOLE DOCTORALE N° 604

Par

Christèle ALLÈS

La dimension spatiale de l'État au Liban

Une analyse à partir des politiques publiques de l'eau potable et de l'assainissement

Thèse présentée et soutenue à Nantes, le 17 octobre 2019

Unité de recherche : ESO - Nantes

Rapporteurs avant soutenance :

Karine BENNAFLA
Sylvy JAGLIN

Professeur des Universités, Université Jean Moulin LYON 3
Professeur des Universités, Paris-Est Marne-la-Vallée

Composition du Jury :

Président du Jury : Éric VERDEIL
Examineurs : Myriam CATUSSE
Marc LAVERGNE
Fabrizio MACCAGLIA
Dir. de thèse : François MADORÉ

Professeur des Universités, Sciences Po
Chargé de recherche CNRS, Université Aix-Marseille
Directeur de recherche CNRS, Université de Tours
Maître de conférences, Université de Tours
Professeur des Universités, Université de Nantes

Remerciements

Cette thèse n'aurait pas été possible sans l'aide et le soutien des très nombreuses personnes qui m'ont accompagnées durant ce long parcours. Marc Lavergne tout d'abord, qui a été mon premier directeur de thèse, après avoir dirigé mon mémoire de Master 2 en collaboration avec Karine Bennafla. Je les remercie tous deux d'avoir aiguillé mes premiers pas au Liban. Je remercie plus particulièrement Marc Lavergne pour avoir encadré mes travaux de thèse durant leurs premières années, avant de me laisser poursuivre mon chemin à Nantes.

J'ai effectué la plus grande partie de mes travaux de terrain de 2009 à 2012, alors que j'étais boursière à l'Ifpo-Beyrouth. Ce soutien pécuniaire m'a été indispensable pour mener à bien mes recherches et je remercie cette institution de m'avoir accordé sa confiance. J'ai également eu la chance d'y trouver une équipe de recherche dynamique et un cadre chaleureux, au sein duquel j'ai pu travailler dans les meilleures conditions. Myriam Catusse y était alors chercheuse. Elle a été à la fois une précieuse conseillère et une amie, dans une période qui n'a pas toujours été facile, et m'a permis, en m'accueillant dans le programme de recherche Tanmia, de me confronter à des thématiques et des discussions qui ont profondément nourri mes réflexions. Je dois également beaucoup aux échanges que j'ai pu avoir avec Eric Verdeil tout au long de ce travail. Il a été un relecteur attentif et exigeant d'une grande partie de mes travaux et m'a particulièrement aidé à avancer dans la formulation de ma problématique. Je ne serai pas arrivé au bout de ce travail sans son soutien.

Ces recherches n'auraient également pas pu aboutir sans la bienveillance et la disponibilité de mes interlocuteurs sur le terrain libanais. Je leur suis très reconnaissante de la bonne volonté qu'ils ont manifestée à mon égard lors de nos entretiens, et de la confiance qu'ils m'ont témoignée en me fournissant des informations précieuses pour la compréhension de mon sujet.

Mes remerciements vont également aux équipes de l'Institut de Géographie et d'Aménagement de l'Université de Nantes et du laboratoire ESO, et plus particulièrement à François Madoré, qui a accepté de reprendre la direction de cette thèse. Comme ATER, puis comme PRAG, et enfin comme doctorante, j'ai trouvé à Nantes un environnement de travail stimulant et bienveillant, des collègues sur lesquels j'ai toujours pu compter et qui m'ont constamment soutenue durant mon travail de rédaction, des amis qui ont su m'écouter et m'épauler.

Merci enfin à mes parents, qui n'ont pas cessé d'y croire. Et bien sur à Sara, à qui j'ai tout raconté, Damien, qui m'a hypnotisée, Claire, qui m'a aidée à me relaxer, Hélène, qui ne m'a jamais demandé où j'en étais, et Myriam, qui m'a montré l'exemple.

SOMMAIRE

Introduction

Partie 1 - Construction, déconstruction, reconstruction d'un service public. L'eau potable et l'assainissement du mandat français à la fin des années 2000

1. de l'Empire Ottoman au mandat français : entre développement d'un système concessionnaire sélectif territorialement et émergence de services publics d'eau municipaux

1.1 – La fin de l'Empire Ottoman : de la communauté hydraulique à la concession de service public

1.2 – La période mandataire : un nouvel interventionnisme étatique sous le sceau de la régulation et de la délégation

2. De l'Indépendance à la guerre : extension et centralisation du service public d'eau potable

2.1 – Entre « mission hydraulique » et « République marchande » : une ambition planificatrice contrariée

2.2 – Vers l'universalisation du réseau et la nationalisation de la gestion des services d'eau

3. La guerre civile libanaise : destruction des réseaux, fragmentation du service

3.1 – Conséquences directes et indirectes du conflit sur les services publics d'eau potable

3.2 – Le développement des solutions alternatives au réseau public

3.3 – La multiplication des acteurs

4. Réorganiser les services d'eau, reconstruire l'état ? Entre agendas internationaux et jeux politiques locaux.

4.1. Renouveler et développer les réseaux : saisir l'action publique dans le système politico-économique libanais

4.2. Réformer le secteur de l'eau : une action publique soumise aux injonctions internationales néolibérales

Partie 2 - Échelles et territoires de la réforme. Formation et redéploiement de l'État sur différentes scènes locales et sectorielles.

Article 1 : « La réforme du secteur de l'eau au Liban-Sud face à l'urgence de la reconstruction après la guerre de juillet 2006 »

Article 2 : « The Private Sector and Local Elites: The Experience of Public-Private Partnership in Tripoli, Lebanon »

Article 3 : « Entre centralisation et appropriation locale. Une réforme de l'eau sous tension au Liban-Nord (Akkar) »

Article 4 : « Le développement du secteur de l'assainissement au Liban. Une opportunité pour les municipalités libanaises ? »

Conclusion

Introduction

Mon travail de thèse cherche à contribuer à la compréhension du fonctionnement de l'État libanais en s'intéressant à sa dimension spatiale : à sa construction contestée depuis la création du Grand Liban, comme à ses recompositions depuis la fin de la guerre civile. Ces dynamiques sont lues à travers la mise en œuvre des politiques publiques de gestion de l'eau potable et de l'assainissement.

1. LE THÈME : LA DIMENSION SPATIALE DE L'ÉTAT LIBANAIS ET SES RECOMPOSITIONS

S'intéresser à l'État libanais peut apparaître comme une gageure tant l'objet a été marginalisé voire dénigré dans l'opinion publique libanaise¹ comme dans la littérature scientifique. L'État central et ses institutions sont en effet bien souvent considérés du point de vue de leur absence ou de leurs défaillances. Si ces analyses ont pu porter sur de nombreux aspects de son action, la capacité de l'État à contrôler et organiser son territoire y tient une place centrale.

À travers la question de la souveraineté de l'État tout d'abord, qui constitue un point important des critiques. Loin de disposer d'un pouvoir omnipotent et exclusif sur son territoire national, l'État libanais semble en effet concurrencé de toute part. À l'échelle internationale, le rôle des bailleurs de fonds internationaux a été crucial dans le processus de reconstruction qui a suivi la guerre civile, seul le soutien des organisations internationales et de plusieurs pays occidentaux et arabes ayant permis d'éviter la crise financière au début des années 2000. Avec une dette publique oscillant entre 140 et 160% du PIB, le Liban apparaît plus que jamais dépendant de financements étrangers, comme l'a montré l'organisation d'une cinquième conférence internationale de soutien au Liban à Paris en avril 2018². À l'échelle régionale, les interférences externes sont bien souvent avancées comme une clé de compréhension des soubresauts qui ont traversé l'histoire du Liban, réduisant celui-ci au statut d'État-tampon (Corm 2006), pris dans le jeu de ses deux grands voisins, la Syrie et Israël, et au-delà, entre les pays du Golfe et l'Iran. C'est enfin la capacité de l'État à s'affirmer face à des groupes et des dispositifs puissants tels que les structures communautaires, les familles et leurs réseaux de clientèles, ou encore les partis politiques qui est souvent mise en question. Ceux-ci remettraient directement en question l'existence même

¹ Comme le soulignent Jamil Mouawad et Hannes Baumann dans un récent numéro du *Arab Studies Journal*, « Où est l'État ? » est une question très fréquemment posée par les citoyens libanais face aux embouteillages dans la capitale, aux ratés de la collecte des ordures ou encore aux carrières illégales (2017 : 60).

² Il s'agit de la Conférence Economique pour le Développement du Liban par les Réformes et avec les Entreprises (CEDRE).

de l'État libanais, « *objet d'une fragmentation territoriale selon des bases communautaires et claniques* » (Balanche 2010). Le rôle du Hezbollah³ est le plus souvent interrogé sur ce point. Son rôle dans la défense de la frontière sud du pays, son appareil de sécurité parallèle à celui de l'État mais aussi ses nombreux programmes sociaux à destination des populations défavorisées ne cessent d'alimenter le débat sur « *l'État dans l'État* » (Abdul-Hussain 2009 ; Kindt 2009).

Le rôle de l'État central dans l'aménagement du territoire fait également l'objet de critiques mettant en avant son faible engagement dans la résorption des grands déséquilibres régionaux qui traversent le pays⁴, mais aussi ses faibles capacités d'action sur le territoire dont Beyrouth, capitale « *tentaculaire* », « *anarchique* », « *macrocéphale* » serait le symbole, « *l'idée d'un État laxiste face à une ville monstrueuse [devenant] communément admise par un grand nombre de libanais* » (Bakhos 2005). L'incapacité de l'État libanais à faire respecter la loi et donc à imposer l'État de droit a ainsi été maintes fois pointée du doigt⁵. La politique de dirigeants à l'idéologie libérale est souvent mise en cause. Du laissez-faire économique promu par les élites dirigeantes dès l'indépendance (Gates 1998 ; Corm 2005) au néolibéralisme⁶ qui préside aux politiques de reconstruction menées sous les gouvernements Hariri (Corm 2005 ; Eid-Sabbagh 2007 ; Fawaz 2009), l'État apparaît peu interventionniste face à des acteurs économiques puissants (Gaspard 2004). Seul le bref épisode de la présidence Fouad Chehab (1958-1964), qui chercha à s'attaquer de front au problème de la pauvreté rurale et à l'amélioration des services dans les régions périphériques, semble échapper à cette logique. Manque de volonté donc, mais aussi difficultés à agir, en raison des crises politiques et géopolitiques récurrentes qui continuent de traverser le Liban depuis la fin de la guerre civile et rendent rapidement les exercices de planification caduques, faisant

³ Le Hezbollah est un des deux grands partis politiques chiites libanais. Le second est le Mouvement Amal.

⁴ Ancrée dans l'histoire de la création du Grand Liban, qui adjoint au couple montagne-littoral forgé tout au long du 19^es, les régions rurales et sous-développées du Jebel Amel au Sud, de la Bekaa à l'Est et de Batroun au Akkar au Nord (Lavergne 1999), ces déséquilibres restent toujours très nets. Les taux de pauvreté sont plus importants dans les régions dites périphériques, la scolarité y est plus courte, l'accès aux services de base plus faible, alors que le « *développement équilibré* » de régions libanaises a été inscrit dans les accords de Taëf qui mettent fin à la guerre civile comme un moyen nécessaire pour parvenir à la réconciliation nationale.

⁵ Les exemples seraient nombreux mais on peut citer parmi les données les plus récentes la recension des empiètements sur le domaine public littoral à Beyrouth, réalisée par le collectif Dictaphone Group et publié dans Verdeil, Faour, Hamzé (dir.), *L'Atlas du Liban. Les nouveaux défis*, 2016.

⁶ On retiendra ici les éléments de définition proposés par Noel Castree (2010) : une rétractation des domaines de l'intervention de l'État (privatisations, dérégulations) parallèle à la mise en place de régulations favorables au développement du secteur privé et à un encouragement des « *mécanismes de contournement* » par la société civile dans les domaines sociaux et environnementaux ; une marchandisation de biens qui ne faisaient pas l'objet de transactions monétaires ; un rapprochement du fonctionnement du service public résiduel de celui d'une entreprise ; la promotion de la liberté de choix et de la création d'individus et de communautés autonomes et responsables de leurs propres affaires.

primer la gestion l'urgence sur les investissements à long terme (Verdeil et al. 2016). La pénétration des intérêts privés au cœur de l'État, à travers le communautarisme⁷, le clientélisme mais aussi la patrimonialisation dont les institutions libanaises font l'objet de manière renforcée depuis la fin de la guerre civile, est enfin pensée comme un troisième pan explicatif des inégalités qui traversent le territoire, ceux-ci primant sur l'intérêt général et l'examen rationnel des besoins dans les politiques mises en œuvre et plus particulièrement dans la répartition des dépenses publiques (Salti et Chaaban 2010).

Contesté, concurrencé, en retrait volontaire, l'État n'apparaît donc pas comme un acteur central de la production et de l'organisation du territoire libanais, et il faudrait regarder ailleurs pour en comprendre les logiques. Les recherches académiques ont ainsi souvent fait un pas de côté pour analyser l'action publique. Je pense notamment aux travaux portant sur les acteurs politico-communautaires ; sur un territoire particulier dans le cas de la thèse de Mona Harb portant sur l'action publique des mouvements politiques chiites dans la banlieue sud de Beyrouth (2005) ; dans un secteur particulier, pour ce qui est des travaux de Melani Camett sur les logiques sous-jacentes à la fourniture de services de santé par le Mouvement du Futur et le Hezbollah (2014). Pas de côté également, sous la forme d'un changement d'échelle, à travers l'intérêt renouvelé pour le local, particulièrement investi à la suite des élections municipales de 1998, premières élections de ce type depuis 1964. Ce fut l'occasion d'aborder la compétition électorale, les relations entre le pouvoir municipal et d'autres formes de pouvoirs locaux ainsi que les modalités et objectifs de l'action publique à cet échelon⁸. Vingt ans après ces élections, les travaux de Jihad Farah ont pu montré comment malgré un

⁷ Le communautarisme est un trait majeur du fonctionnement du système politique libanais. En effet, le pouvoir politique y est réparti entre les 18 communautés religieuses officielles selon leur poids démographique supposé (le dernier recensement est au Liban celui de 1932). Ce système est institutionnalisé sous le mandat français, dans la constitution de 1926, puis confirmé à l'indépendance, dans le Pacte national de 1943 qui établit la représentation confessionnelle à l'assemblée sur la base d'une proportion de six chrétiens pour cinq musulmans, proportion conforme au poids des communautés selon le recensement de 1932. Cet accord oral institue la règle selon laquelle le Président de la République est maronite et le Premier ministre sunnite. Il est décidé un peu plus tard que le Président de l'Assemblée devra être chiite. Les accords de Taëf qui mettent fin à la guerre civile et fondent la seconde république sont l'occasion du renforcement de cette « formule libanaise ». Comme le note Elizabeth Picard, ils substituent en effet à la formule implicite et non écrite de coexistence communautaire qu'était le Pacte National, une formule écrite dans laquelle la répartition communautaire des fonctions au sein de l'État devient une condition nécessaire à la légalité du pouvoir (1994).

⁸ Les travaux menés dans le cadre du programme de recherche du CERMOC sur les municipalités et pouvoirs locaux au Liban (Favier (dir.) 2001) ainsi que ceux du Programme de Recherche sur l'Urbanisation et le développement sur les municipalités dans le champs politique local (Dewailly et al. 2004) sont ici précurseurs.

cadre d'action contraint, les municipalités et fédérations de municipalités se constituaient en acteurs importants de la planification urbaine et du développement local⁹.

Si l'État libanais apparaît faible, fragile, c'est cependant surtout en fonction d'une vision normative de l'État, fondée sur les critères de l'idéal-type de l'État moderne européen, tel que définit par les théoriciens de l'État¹⁰. Souvent qualifié de wébérien¹¹, pour ce qui est de son fonctionnement interne (caractère bureaucratique et monopole de la violence légitime), et de westphalien¹², dans ses relations avec l'extérieur (contrôle exclusif sur un territoire borné, opposition nette entre le domestique et l'étranger), il est généralement associé à un certain nombre de fonctions comme la gestion des finances publiques, le maintien de l'État de droit, la fourniture de services de base à la population, la protection vis-à-vis des ingérences extérieures¹³. Mais c'est aussi une spatialité particulière qui le caractérise et définit sa

⁹ Je pense bien sur ici à la thèse de Jihad Farah, *Différenciations socio-spatiales et gouvernance municipale dans les banlieues de Beyrouth. A travers l'exemple du Sahel Al-Matn Al-Janoubi et des municipalités de Chiyah, Ghobeiri et Furn Al-Chebbak*, soutenue à l'Université de Liège en 2011 et dont on peut trouver un compte-rendu sur le blog RUMOR, Verdeil E., « Une thèse sur les municipalités de banlieue à Beyrouth », <https://rumor.hypotheses.org/1750>. Le rôle des municipalités comme acteurs de la planification et du développement local est plus particulièrement traités dans les pages de l'*Atlas du Liban. Les Nouveaux défis* (2016) consacrées à l'urbanisme, l'aménagement et la gouvernance territoriale (pp. 90-103).

¹⁰ Les éléments de définition de cet idéal-type sont ici repris d'auteurs critiques des théories de l'État et de leur utilité pour comprendre cet entité et sa spatialité (Brenner et al. 2003 ; Painter 2006), et plus particulièrement d'auteurs critiques de la notion d'État faible ou fragile (Porteous 2007 ; Gaulme 2011 ; Nay 2013), et de son application au cas libanais (Fragonese 2012 ; Hazbun 2015 ; Mouawad et Bauman 2017).

¹¹ En référence à la définition donnée par Max Weber dans le Savant et le politique en 1919 : « *un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché (avec succès) à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion* » (cité par Fayat H., « ÉTAT, sociologie », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 3 juillet 2019. URL : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedia/État-sociologie/>)

¹² Renvoi aux traités de Westphalie de 1648, qui mettent fin à la guerre de trente ans et la guerre d'indépendance des Pays-Bas espagnols. La présence de la plupart des monarchies européennes aux négociations fait considérer la paix de Westphalie comme la préfiguration des grandes conférences inter-étatiques que nous connaissons aujourd'hui. Elle donne lieu à un ordre dans lequel « *les États se reconnaissent mutuellement comme seuls interlocuteurs légitimes, et définissent les traités comme outils mutuels reconnaissant les souverainetés et les tracés frontaliers des parties en fixant les lignes de front en frontières.* » (Ciapin, 2018, p. 81, cité par *Géoconfluences*, « Westphalien (État, diplomatie, frontière...), post-westphalien », mai 2019).

¹³ L'Institute for state effectiveness, fondé en 2005 l'ancien ministre des finances afghan Ashraf Ghani et une juriste britannique, Claire Lockhart, distingue par exemple une dizaine de fonctions : « contrat social » définissant les droits et les devoirs du citoyen ; relations internationales et endettement extérieur ; « état de droit » (*rule of law*) assuré par un système judiciaire et policier national ; monopole des instruments de la violence par une armée nationale ; gestion des finances publiques ; régulation et contrôle du marché ; « administration » publique nationale chargée de l'exécutif ; développement du capital humain ; gestion efficace des infrastructures ; investissement dans les ressources naturelles, économiques et culturelles du pays (cité par Gaulme 2011 : 27). Il s'agit ici d'une vision très normative, correspondant aux fonctions qu'un *think tank* menant des missions d'expertise auprès de différents États souhaiterait voir réaliser. De manière plus analytique, Michael Mann établissait en 1984 une liste de quatre fonctions ou activités étatiques fréquemment observées : la sécurité interne, la défense ou l'agression militaire, la maintenance des infrastructures de communication, la redistribution économique. On voit bien ici la difficulté à cerner la spécificité de l'État à travers ses fonctions, celles-ci apparaissant très diversifiées selon les auteurs, leurs ambitions, mais aussi les États analysés.

spécificité. L'État est en effet associé à un ensemble de présupposés géographiques plus ou moins assumés (Brenner et al. 2003), souvent résumés sous le vocable de territorialité. La notion implique le caractère borné de l'espace considéré, mais également, selon les termes de Jacques Lévy, une « *spatialité marquée par l'exhaustivité et la contiguïté* » (1994). John Agnew a ainsi bien montré que l'essentiel de la littérature consacrée aux relations internationales suppose que l'État est une entité territoriale fixe et que le monde est ordonné en États territoriaux mutuellement exclusifs, cette territorialité étant essentielle à la définition même de l'État : « *L'État est territorial de la même manière que la vie sur Terre est terrestre* » (2014). La spatialité de l'État est également définie comme territoriale à l'intérieur de ses frontières : « *Seul l'État est fondamentalement centralisé sur un territoire délimité sur lequel il exerce un pouvoir souverain* »¹⁴ (Mann, 1984 : 69). De même, pour Anthony Giddens l'État-moderne est « *une organisation politique dont la règle est territorialement ordonnée* »¹⁵, car décidée de manière centralisée, elle est censée s'appliquer de manière exhaustive, ubiquiste, sur l'ensemble du territoire national : « *l'ordre étatique installé a [lui aussi] besoin d'ubiquité, afin d'empêcher les écarts aux normes que la légitimité du pouvoir en place lui permet d'imposer* » (Lévy 1991 ; 1994). C'est que Michael Mann définit comme le pouvoir infrastructurel de l'État, soit sa capacité à systématiquement mettre en œuvre les décisions prises en son centre (Mann et Angeletti 2015), en s'appuyant notamment sur une architecture de territoires emboîtés. L'image archétypique de la modernité territoriale est ainsi cet « *espace quadrillé* » (Lévy 1994), issu d'une mise en ordre géopolitique et administrative du monde des États européens et de leurs empires coloniaux, fait d'un pavage continu de structures politico-administratives à plusieurs échelles, d'un emboîtement de maillages territoriaux, chacun géré par une capitale ou un chef-lieu disposant de compétences associées, et ainsi paré des atours de la rationalité et du fonctionnalisme (Antheaume et Giraut 2005).

Dès les années 1980, de nombreux auteurs ont cependant interrogé le caractère territorial de l'État, en prenant deux directions à la fois différentes et complémentaires. Un premier ensemble revient sur le cœur même de la définition de l'État comme fondamentalement territorial, en montrant que celle-ci correspond à une vision idéale et stéréotypée de l'État lui-même (Brenner et al. 2003). Les travaux de John Agnew sont

¹⁴ Traduction personnelle à partir du texte suivant : « *Only the state is inherently centralised over a delimited territory over which it has authoritative power* »

¹⁵ Que je traduis par : « *une organisation politique dont la règle est ordonnée territorialement et qui est capable de mobiliser des moyens violents pour maintenir cette règle* ». Giddens A., 1985, *The Nation-state and violence*, Cambridge : Polity. Cité par Painter 2006.

précurseurs concernant la notion de souveraineté. Partant d'une distinction entre État idéal et État empirique, il oppose la souveraineté comme idéale juridique à la souveraineté telle qu'elle est réellement pratiquée, montrant que cette dernière ne correspond pas nécessairement aux limites territoriales des États et qu'il s'agit donc pour le chercheur d'identifier les variations dans la mise en œuvre effective de la souveraineté de l'État, ainsi que la manière dont celle-ci s'appuie plus ou moins fortement sur la territorialité (Agnew 2005). La souveraineté n'est alors plus un contrôle omnipotent et exclusif. Elle est discutée, contestée, négociée et il s'agit de « *mettre en évidence les manières tâtonnantes, progressives et négociées avec lesquelles l'autorité souveraine s'impose* » (Barreyre et Verdo 2014). Souveraineté et territorialité ne formeraient donc pas un couple immuable (Sharma et Gupta 2006), la première pouvant dépasser les limites territoriales de l'État mais également ne pas s'imposer de manière uniforme à l'intérieur des frontières étatiques. D'une part car il n'est pas évident que l'État cherche à s'imposer partout de manière identique. Carl Dahlman a ainsi pu mettre en évidence des « *espaces interstitiels* », « *négligés par l'État dans sa lutte permanente pour s'organiser* » (Dahlman 2009 : 182). D'autre part car la capacité de l'État à s'imposer se construit dans l'interaction avec d'autres forces sociales, d'autres pouvoirs, dont le déploiement spatial ne correspond pas à celui de l'État, et auxquels celui-ci se confronte (idem). Dans ce cadre, non seulement la spatialité de l'État ne se réduit pas nécessairement au territoire national et à ses sous-ensembles, mais le territoire n'est plus uniquement le contenant du pouvoir de l'État. Il est bien plutôt l'un des instruments de son exercice, la territorialité étant alors définie comme l'usage du territoire à des fins sociales et politiques (Agnew 2005). Pour Robert Sack et Michael Mann, c'est par le contrôle sur un territoire, défini par les frontières nationales mais aussi par les découpages institutionnels internes, que l'État cherche à influencer et à contrôler les hommes et les choses (Sack 1983 ; Mann 1984)¹⁶.

L'espace étatique ne peut ainsi plus être pensé de manière homogène et continu, la territorialité moderne de l'État n'apparaît que comme l'une des modalités du rapport de l'État

¹⁶ La territorialité de l'État a tantôt pu être comprise comme une force déterminante, la source du pouvoir de l'État (Sack 1983), tantôt comme une force contingente, lui donnant la possibilité d'organiser les autres pouvoirs sociaux en les institutionnalisant sous une forme territorialisée (Mann 1984). J'utilise ici le travail de Dahlman C., « Conceptualiser l'espace non-étatique », in Rosière S., Cox K., Vacchiani-Marcuzzo C., Dahlman C., 2009, *Penser l'espace politique*, Paris : Ellipses, p. 179-193.

à l'espace, ou plutôt de sa dimension spatiale¹⁷, et le territoire étatique participe des stratégies de pouvoir des acteurs étatiques plus qu'ils ne sont un donné, ou encore un contenant naturel de l'État. Les travaux d'Erik Swyngedouw (1996 ; 1997¹⁸) sur les échelles s'inscrivent dans ces réflexions en tentant de dénaturaliser la spatialité étatique, interrogeant alors non seulement le territoire national, mais aussi l'« *espace quadrillé* » qui le compose. S'intéresser à la construction des maillages et découpages a permis de mettre à jour les stratégies de pouvoir, les négociations entre acteurs dont ils sont le fruit, et donc de passer d'une compréhension des échelles ou territoires de gouvernance¹⁹ comme de simples conteneurs des réalités sociales et économiques, à une appréhension de ceux-ci comme produits sociaux et politiques.

Ces réflexions ont très souvent été menées sous l'angle d'une analyse des évolutions et recompositions des échelles, notamment dans le contexte de la mondialisation, à travers la notion de « *rescaling* » ou réécalonnage de l'État. Il s'agit ici d'un second ensemble de travaux, qui n'interroge plus seulement le caractère essentiellement territorial de l'État, mais également les transformations contemporaines de cette territorialité, l'apparition de « *nouveaux espaces de l'État* » (Brenner 2004), dans le contexte de la mondialisation, de la promotion généralisée des politiques néolibérales, de la construction de structures supranationales, ou encore de la montée des identités locales et régionales. Si pour certains le territoire de l'État agonise (Badie 1995), d'autres mettent plutôt en avant les modalités selon lesquelles la spatialité de l'État se transforme, se reconfigure, en lien avec les transformations que connaît l'État de manière plus générale²⁰. Neil Brenner voit ainsi dans la mondialisation

¹⁷ Si l'expression est utilisée depuis les années 1970, ses implications concernant la conception même de l'espace n'ont véritablement été théorisées que dans les années 1990, par Jacques Lévy (1994), réflexion notamment poursuivie aujourd'hui par Vincent Veschambre (2006) dans le cadre de la géographie sociale. Elle permet de ne pas considérer un dualisme, une dichotomie entre espace et société, qui ferait de l'espace un élément à la fois autonome et symétrique à la société, mais à l'inverse, de prendre acte de la nature sociale de l'espace : « *c'est la société qui agit, qui produit, et l'espace qui est produit et auquel les groupes sociaux donnent sens* » (Veschambre 2006). En s'intéressant à la dimension spatiale de l'État, il s'agit donc de s'intéresser à l'espace en tant qu'il est produit et représenté par l'État. La recherche anglo-saxonne emploie plutôt l'expression « *state space* » (par exemple Brenner et al. 2003), qui me semble équivalente.

¹⁸ Les publications d'Erik Swyngedouw sur cette question sont très nombreuses. Je note ici les deux premières occurrences.

¹⁹ Si c'est toujours le terme « *scale* » qui est employé dans la littérature anglo-saxonne, il me semble difficile de le traduire uniquement par le terme d'échelle. S'il y correspond parfois, lorsque les auteurs s'intéressent aux problématiques de décentralisation ou de supra-nationalisation, soit à l'évolution des pouvoirs le long d'une succession de différents niveaux de gestion emboîtés, on parlera plutôt en français de territoire de gestion ou de gouvernance lorsqu'il s'agit de la mise en place de nouveaux découpages, pas nécessairement constitué en pavage exhaustif, ni nécessairement hiérarchiques.

²⁰ Les travaux de Béatrice Hibou notamment, sur *La privatisation des Etats* (1999), s'étaient opposés à l'idée d'un retrait ou d'une faillite de l'État, en montrant que celui-ci connaissait plutôt un processus de réaménagement, de redéploiement, sous l'effet des politiques de libéralisation économique.

contemporaine un double processus de *déterritorialisation*, au sens de dépassement des frontières de l'État territorial en raison de l'expansion et de l'accélération des flux de marchandises, capitaux, personnes, informations, etc., et de *reterritorialisation*, soit de production continue d'organisations territoriales relativement fixes à de multiples échelles géographiques, destinée justement à faciliter l'expansion des flux suscitée (1999). L'échelle nationale ne se dissout pas dans cette dialectique, mais son rôle est relativisé au profit d'organisations territoriales supra- et infra-nationales. Dans son étude de l'adaptation des États européens à la mondialisation et à la transition post-fordiste (2004), il fait des grandes régions urbaines les principaux espaces du redéploiement de l'État, conséquence du passage de politiques keynésiennes dont la lutte contre les inégalités régionales était une des principales finalités, à des politiques de compétitivité territoriale, pour lesquelles il s'agit de favoriser les territoires les plus performants dans les circuits de la mondialisation, les régions périphériques se trouvant délaissées.

C'est en m'appuyant sur cette littérature que je souhaite replacer l'État libanais et son action au coeur de mon analyse. D'une part seule une entrée non normative de l'État libanais et de sa dimension spatiale peut permettre d'interroger celui-ci sans prendre sa faiblesse pour acquise. Il s'agira plutôt d'interroger les formes particulières que la spatialité étatique peut prendre, la manière dont les acteurs qui composent l'État pénètrent et encadrent le territoire, les forces, enjeux et représentations qui sous-tendent la production des maillages territoriaux et les modalités selon lesquelles ils sont gouvernés. Confronter les réflexions sur la spatialité de l'État au cas libanais apparaît par ailleurs particulièrement heuristique. Traversé par de multiples forces centrifuges depuis sa création, objet d'une intense fragmentation territoriale durant la guerre civile, seulement partiellement remise en cause durant les années de reconstruction, il offre un terrain d'observation privilégié d'une spatialité étatique contestée, toujours négociée, orientée par la diversité des intérêts qui traversent l'État et le confrontent.

D'autre part, les réflexions sur le rééclatage de l'État trouvent dans le Liban de la reconstruction un terrain d'application à la fois singulier et exemplaire. Exemplaire car le projet de reconstruction mené à la suite de la guerre civile semble valider la thèse développée par Brenner. Souvent accusé de négliger les régions périphériques, il fut en effet porté par la volonté de redonner à la capitale une « *fonction de pôle moyen-oriental de l'économie-monde* » (Lavergne 1999) grâce à des investissements importants dans les infrastructures de transport internationales (rénovation du port, nouvel aéroport directement relié au centre-ville

par une autoroute urbaine, projets autoroutiers internationaux) et à la reconstruction d'un centre-ville vitrine, orienté vers le tertiaire supérieur, les commerces de luxe et l'hôtellerie. Bien que confié à une société foncière privée, Solidere, le projet est étroitement contrôlé par le pouvoir étatique en la personne de son premier ministre, Rafic Hariri, qui en est le principal artisan. On y observerait donc à la fois une focalisation sur un espace métropolitain majeur, porte d'entrée du Liban dans la mondialisation, et l'utilisation de nouveaux outils, révélateurs d'une reconfiguration de l'État sous de nouvelles formes. Le cas libanais apparaît également exemplaire de ce double mouvement de supra- et d'infra-nationalisation des territoires, à travers d'un côté le poids des acteurs internationaux dans le jeu politique et les politiques publiques libanaises, et de l'autre, comme on l'a vu plus haut, la relance d'un processus de décentralisation porté par le renouveau municipal et le développement des fédérations de municipalités.

Le cas libanais apparaît cependant spécifique car l'insertion du Liban dans la mondialisation est ancienne et parce que l'État n'y a jamais été particulièrement interventionniste. Il faudrait donc penser ces évolutions sur la longue durée et non pas seulement comme la conséquence des évolutions contemporaines du capitalisme. Les dynamiques de recomposition territoriale viennent de plus rencontrer un contexte spécifique au sein duquel la question de l'intégration du territoire national est restée pendante, de la naissance du Grand Liban, qui rattache au Mont-Liban et à Beyrouth les régions du Nord, de la Bekaa et du Sud, à l'origine plus tournées vers les territoires syriens et palestiniens, à la guerre civile qui a produit une fragmentation exacerbée du territoire sur une base politico-communautaire. Les accords de Taëf promeuvent ainsi un projet de reconstruction du territoire national à travers l'idée que « *le territoire libanais est pour tous les Libanais* », ou encore que « *le développement équilibré des régions (...) constitue un fondement essentiel de l'unité de l'État* »²¹. Les questions de la restauration des capacités de l'État central, du recouvrement de sa souveraineté sur l'entièreté du territoire national, de la capacité de celui-ci à bâtir l'unité du pays, en somme, de la construction de l'État territorial, sont une constante du débat public depuis la fin de la guerre, mais aussi dans un contexte de tensions renouvelées depuis 2005. Alors que les études sur le réétalonnage de l'État se sont très généralement appuyées sur des études de cas européens (Cox 2008), on ne saurait donc ici comprendre ces transformations en dehors des spécificités du contexte historique, politique et économique

²¹ Accord de Taëf, 1989, disponible sur https://fr.wikisource.org/wiki/Accord_de_Taef, consulté le 19 juillet 2019.

libanais, mais aussi des questions particulières qu’y posent l’intégration du territoire nationale dans le contexte d’un État jeune et régulièrement marqué par des conflits.

1920	Après la défaite de l’Empire Ottoman au cours de la première guerre mondiale, la France obtient un mandat sur la Syrie et le Liban à la conférence de San Remo le 25 avril. La création de l’État du Grand Liban est proclamée le 1er septembre.
1926	Première constitution de la République Libanaise. Elle confirme les frontières de l’État libanais et officialise la pratique du communautarisme politique en prévoyant dans son article 9 que les communautés sont équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition des ministères.
1943	Indépendance du Liban et Pacte National en vertu duquel les chrétiens renoncent à une protection étrangère et donc à l’influence dominante d’une puissance occidentale au Liban. En contrepartie, les musulmans reconnaissent définitivement l’existence du Grand-Liban et renoncent à tout désir de rattachement à une entité syrienne ou arabe. Les principales responsabilités politiques et administratives ainsi que les sièges parlementaires sont répartis entre les différentes communautés.
1958	Des affrontements entre forces pro-gouvernementales défendant la politique pro-américaine du président Chamoun et forces d’opposition, enthousiasmées par la politique nassérienne panarabe et la création de la République Arabe Unie, font entre 2 000 et 4 000 victimes.
1975	Début de la guerre civile libanaise, à la suite d’un affrontement meurtrier entre groupes armés chrétiens et palestiniens.
1989	Des accords de paix sont votés à Taëf, en Arabie Saoudite, par les députés libanais. Les pouvoirs du président de la république sont réduits au profit de ceux du président du Conseil, le nombre de députés est augmenté à 108 avec un nombre égal de députés chrétiens et musulmans. La présence syrienne au Liban, effective depuis 1976, n’est pas remise en cause. Les combats prennent effectivement fin en 1990.
2000	L’armée israélienne se retire de la « zone de sécurité » qu’elle occupe au Sud du pays depuis 1978.
2005	Assassinat du premier ministre libanais Rafic Hariri et retrait des troupes syriennes à la suite d’importantes manifestations populaires et de pressions internationales. Polarisation de la scène politique libanaise entre deux grands courants transcommunautaires les forces du 8 mars (pro-syriennes) et du 14 mars (anti-syriennes)
2006	« Guerre de juillet ». Conflit israélo-libanais déclenché à la suite de l’enlèvement par le Hezbollah de deux soldats israéliens à la frontière israélo-libanaise. Bombardements intensifs du Liban par l’armée israélienne.
2007	Siège et prise du camp palestinien de Nahr El-Bared (Tripoli) par l’armée libanaise, alors qu’un groupe radical sunnite, le Fatah El-Islam, accusé d’avoir commis plusieurs attentats au Liban, s’y était réfugié.
2008	Affrontements entre le Hezbollah (8 mars) et le Courant du Futur (14 mars) à Beyrouth-Ouest. Les accords de Doha mettent fin au conflit et permettent l’élection d’un président de la République consensuel. Victoire de la coalition du 14 mars, menée par le fils de Rafic Hariri, Saad, aux élections législatives.
2011	Début du conflit syrien. Le Liban est profondément déstabilisé par le conflit et connaît un afflux massif de réfugiés venus du Syrie.
2016	Michel Aoun, chef du Courant Patriotique Libre (CPL) est élu à la présidence de la République après que le poste soit resté vacant durant deux ans.
2018	Après cinq ans de report, les élections législatives ont lieu. La coalition rassemblant Hezbollah, Amal et le CPL en sort victorieuse. Saad Hariri est chargé de former un gouvernement.

Tableau 1 - Quelques jalons de l’histoire libanaise

Ce sont ces tensions que je souhaiterais explorer, entre construction et redéploiement de la spatialité étatique, contestation de l’État et laissez-faire, compétitivité et redistribution

territoriale, en m'appuyant sur une analyse des politiques publiques de l'eau potable et de l'assainissement.

2. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT COMME POSTE D'OBSERVATION²²

Au point de départ de cette approche, se trouve une réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau, votée en 2000 et réellement mise en œuvre à partir de 2005. Celle-ci s'inscrit dans le contexte de la reconstruction des infrastructures hydrauliques qui ont fortement souffert durant le conflit civil, de même que les organismes publics en charge de leur exploitation (Catafago et Jaber 2001). Très impliquée dans le financement de la reconstruction, la Banque Mondiale se penche dès 1992 sur l'organisation du secteur de l'eau. Il s'agit notamment de s'assurer que l'État libanais sera capable de rembourser les prêts qui lui sont accordés pour la reconstruction des infrastructures hydrauliques (Francblu 1999). L'organisation institutionnelle qui prévaut alors est jugée fragmentée, inefficace et elle est largement rendue responsable des dysfonctionnements des services d'eau (Plan Bleu, 2001 ; Féré 2006 et 2007). Rapidement suivie par d'autres bailleurs de fonds, la Banque conditionne son aide à la mise en œuvre d'une réforme globale du secteur de l'eau s'inspirant des paradigmes de la « bonne gouvernance » et du « développement durable » déjà mis en œuvre dans de nombreux pays du Sud depuis le début des années 1990²³. Dans le contexte libanais, la loi de réforme votée en 2000 prend avant tout la forme d'une réorganisation institutionnelle. Elle vise à rationaliser la gestion de l'eau en la centralisant au sein d'institutions ayant des prérogatives renforcées sur des bases territoriales élargies leur

²² Il faut ici d'emblée souligner que deux autres thèses se sont intéressées à la question de l'eau au Liban durant la période où j'ai mené mes travaux de terrain. L'une en économie, à l'Université de Grenoble, soutenue par Roland Riachi en 2013. L'autre en Development Studies, à SOAS/University of London, soutenue par Karim Eid-Sabbagh en 2014. La première cherche notamment à comprendre les relations entre propriété foncière et usages de l'eau dans le cadre libanais et s'inscrit dans une perspective critique du système confessionnel, jugé incompatible avec une gestion durable des ressources en eau. La seconde s'intéresse spécifiquement au rôle des acteurs internationaux dans le développement du secteur de l'eau et à la manière dont ceux-ci jouent dans la reproduction du système politique et économique libanais et des inégalités qui le sous-tendent. Si nos thématiques et objets peuvent se recouper, mon travail s'en distingue notamment par son approche géographique, les services d'eau étant avant tout abordés ici dans leur dimension spatiale, mais aussi par les différentes études de cas locales qu'il a mobilisé. Je tiens cependant à souligner les apports de ces travaux que je mobilise à plusieurs reprises dans le cadre de cette thèse.

²³ On pourra se référer aux analyses de Karen Bakker pour un aperçu de ce type de réforme dans l'ensemble des pays du Sud (Bakker, 2003), à ceux de Sylvie Jaglin sur l'Afrique subsaharienne (2005) ou de Graciela Schneider-Madanés sur l'Amérique latine (2001). Sur des terrains plus proches des nôtres, Aude Signoles a exploré la mise en œuvre d'une telle réforme dans les territoires palestiniens (Signoles, 2004) et Khadija Darmame à Amman, en Jordanie (Darmame, 2003).

permettant d'atteindre l'autonomie financière. Les compétences en matière d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation²⁴, jusque-là sous la houlette d'une diversité d'organisations de différentes échelles, sont ainsi placées sous la responsabilité de quatre établissements régionaux responsables sur leurs territoires respectifs à la fois de la planification, de la mise en œuvre des infrastructures et de la gestion des services d'eau.

En suivant Pierre Hassenteufel (2006), le choix d'observer des politiques publiques et leurs évolutions est apparu pertinent pour tenter d'appréhender l'État de façon non normative, en identifiant les acteurs intervenant dans leur formulation, les finalités qui leur sont assignées, les instruments qu'elles mobilisent, les espaces sur lesquels elles se déploient et les échelles de leur mise en œuvre. S'intéresser à des politiques publiques en réforme était de plus l'occasion d'aborder de front les transformations de l'État contemporain, en observant l'action publique en train de se faire, de sa conception à sa mise en œuvre. De part ses caractéristiques, cette réforme du secteur de l'eau apparaissait particulièrement pertinente pour analyser les transformations territoriales de l'action publique et de l'État, notamment dans leur double dimension de supra- et d'infra-nationalisation. Inspirée de normes aujourd'hui mondialisées de la gestion de l'eau, elle est d'un côté l'occasion d'interroger le poids des prescripteurs de modèles, la manière dont ceux-ci sont transcrits dans des contextes locaux, comment ils se transforment, s'adaptent, en étant concrétisée le long des échelles successives de leur application et dans différents espaces. La création de nouveaux territoires de gestion de l'eau, résultat d'un double processus de concentration à l'échelon régional et de déconcentration de compétences autrefois dévolues au pouvoir central, permettait quant à elle d'analyser les enjeux, stratégies et représentations sous-tendant la constitution de ce nouveau découpage, les acteurs s'affirmant à travers lui mais aussi la capacité de résistance des anciens acteurs de la gestion de l'eau, les concurrences pouvant exister avec d'autres types de territorialités, politiques et/ou communautaires, étant donné l'impact social et économique fort que peut avoir la gestion des services d'eau (choix des zones d'extension des réseaux, tarification de l'eau...). Enfin, en étant pensé comme un instrument de reconstruction du

²⁴ A l'époque où j'ai effectué mon terrain, l'irrigation n'avait pas du tout été prise en charge par les nouveaux établissements régionaux des eaux, et comme nous le verrons, les principaux réseaux existants sont de fait restés en dehors de leurs compétences. L'analyse présentée ici se focalise donc sur les services d'eau potable et d'assainissement, seuls à avoir connu de véritables évolutions. Eau et assainissement forment de plus un ensemble plus cohérent d'un point de vue problématique, en se rattachant au thème plus général des services urbains.

service public d'eau potable, et de développement du service d'assainissement, la réforme étudiée se situe bien sur cette ligne de tension entre reconstruction et recomposition de l'État qu'il me semble pertinent de questionner. Sylvy Jaglin a avancé l'idée que « *dans les sociétés marquées par l'informalisation et la faible bureaucratisation wéberienne* », la territorialisation entendue au sens sackien du terme (cf. supra) offrait des « *stratégies alternatives de contrôle, plus efficaces et moins coûteuses que celles qui nécessitent des recensements ou des enquêtes démographiques* » (2005 : 13). La constitution d'un nouveau maillage de la gestion des services d'eau constitue-t-elle ainsi un moyen d'affirmation de l'État sur son territoire national, un moyen de retrouver un contrôle mis à mal durant la guerre civile ? On suivrait ainsi Béatrice Hibou qui, en s'intéressant aux dynamiques de privatisation, a montré que celles-ci donnaient lieu à de nouvelles formes d'interventionnisme étatique, les recompositions participant finalement à un processus continu de formation de l'État plutôt qu'à son déclin.

Il faut de manière plus générale souligner l'intérêt heuristique de l'étude des services d'eau potable et d'assainissement pour répondre à mon questionnement sur la dimension spatiale de l'État libanais. Les liens entre développement des réseaux intégrés et mise en place des Etats-providences dans les sociétés industrielles européennes du 19^e siècle, puis de manière renforcée au début du 20^e siècle, ont été largement démontrés (De Swaan 1995 ; Graham et Marvin 2001). Stephen Graham et Simon Marvin soulignent ainsi que « *les infrastructures en réseau, aujourd'hui largement évoqués à travers des métaphores organiques comme le « tissu conjonctif », les « systèmes nerveux » ou « systèmes circulatoires » de la nation, sont devenus [entre 1880 et 1950] un aspect essentiel du pouvoir, de la légitimité et de la définition territoriale de l'État-Nation moderne* »²⁵ (2001 : 74). Si les deux auteurs se sont intéressés aux effets de la remise en cause du modèle d'universalisation du réseau public sur la cohésion urbaine et le gouvernement des villes, les liens entre État moderne et développement des réseaux intégrés invitent à changer d'échelle. Je propose ainsi de m'appuyer sur l'observation des réseaux d'eau potable et d'assainissement, et plus

²⁵ Traduction personnelle à partir du texte suivant : « *Infrastructure networks, now widely seen through organic metaphors as the very « connective tissue », « nervous systems » or « circulations systems » of the nation, became an essential focus of the power, legitimacy and territorial definition of the modern nation state* ».

globalement des politiques publiques qui guident leur mise en place et leur gestion, pour tenter de comprendre la dimension spatiale de l'État libanais dans toute sa diversité.

Je partirai pour répondre pour cela du cadre analytique proposé Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones et Gordon MacLeod dans l'introduction de leur anthologie sur la spatialité de l'État (2003) (tableau 2). En proposant, trois dimensions de la spatialité de l'État, cette approche a le mérite d'aborder celle-ci de façon diversifiée. Elle s'intéresse en effet aux découpages à la fois internes et externes aux Etats et à leurs évolutions (sens restreint), incluant ainsi aussi bien la mise en place d'organisations régionales, que les politiques de décentralisation, et plus globalement ce que certains auteurs qualifient de post-modernité territoriale (Antheaume et Giraut 2005), soit la multiplication des territoires spécialisés, de gestion ou de projet. La seconde dimension de la spatialité étatique (sens intégral) permet quant à elle de regarder de manière plus générale la géographie de l'action publique, les formes spatiales particulières que celle-ci peut prendre (territoire, lieu et échelle), les articulations qui peuvent se nouer entre échelles et acteurs, leurs effets sur l'organisation spatiale des sociétés. Enfin, l'« espace représenté de l'État » se réfère aux imaginaires spatiaux rattachés à l'État, à la manière dont ils représentent celui-ci comme une entité spatialement spécifique par rapport à d'autres forces, et aux usages de ses représentations. Les anthropologues Akhil Gupta et James Ferguson (2002) ont ainsi montré que deux images spatiales étaient généralement associées à l'État dans les discours populaires comme scientifiques : la verticalité (« *verticality* ») et l'englobement (« *encompassment* »). La première évoque l'idée d'une hiérarchie dans laquelle l'État serait au-dessus des autres forces sociales, de la société civile à la famille²⁶. Avec l'idée d'englobement, c'est une organisation de la société en une suite de cercles concentriques qui est mise en avant, partant de la famille et allant jusqu'au système des Etats-Nations.

La variété des angles proposés semble ainsi à même de proposer une analyse empirique de la dimension spatiale de l'État libanais par l'observation des pratiques concrètes des acteurs publics, des représentations de l'État qu'ils formulent, de la manière dont ils déploient leur action sur le territoire. Le tableau ci-dessous recense les différents points d'entrée offerts par les politiques publiques de l'eau potable et de l'assainissement pour mener cette exploration empirique des différentes facettes de la spatialité de l'État.

²⁶ Les exercices de planification menés par l'État sont ainsi toujours dits « *top-down* » et viennent s'opposer à ce qui vient de la base (« *the grassroots* »).

Cadre analytique proposé par Brenner		Les politiques publiques d'eau potable et d'assainissement comme poste d'observation
L'espace de l'État au sens restreint	Fait référence à la forme particulière de la spatialité de l'État. Cela comprend l'évolution de l'organisation de la territorialité des Etats dans le système inter-étatique moderne ; l'évolution du rôle des limites, fronts et frontières ; l'évolution des géographies de l'organisation territoriale et de la différenciation administrative interne à l'État.	(Gestion des eaux transfrontalières) Territoires et échelles de gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement et leurs évolutions Articulation avec les maillages administratifs et politiques
L'espace de l'État au sens intégral	Fait référence aux modalités selon lesquelles les institutions de l'État sont mobilisés stratégiquement, à travers des territoires, des lieux et des échelles spécifiques, pour réguler et réorganiser les relations économiques et sociales. Plus généralement, se réfère aux géographies changeantes de l'intervention de l'État dans les processus sociaux et économiques. Cela inclut des modalités d'intervention territorialisées ou non.	Domaines d'intervention de l'État (santé publique, productivité économique, environnement, conditions de vie) Développement/extension des réseaux publics d'eau et d'assainissement et forme prise par ceux-ci Normes de gestion des services et accès à ceux-ci pour les populations Acteurs impliqués (publics/privés, politiques/techniques, échelles, etc) et articulation entre eux
L'espace de l'État représenté	Fait référence aux représentations concurrentes des espaces de l'État et du système politique dans son ensemble utilisées pour démarquer les Etats les uns des autres, démarquer l'État du système politique, et démarquer le système politique du reste de la société. Ces représentations ou imaginaires spatiaux fournissent des bases importantes pour les politiques de représentation, pour la mobilisation de territoires, d'échelles et de lieux spécifiques dans l'intervention de l'État et pour les politiques territoriales dans (et contre) l'État.	Représentations concurrentes du rôle des acteurs publics dans la fourniture des services d'eau Référentiels (Muller 2010) ou représentations de la réalité qui sous-tendent la définition des politiques publiques analysées Manière dont les acteurs publics mettent en scène le rôle qu'ils s'assignent à travers des documents de planification, de communication, des discours

Tableau 2 - Les trois dimensions de la spatialité de l'État d'après Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones et Gordon MacLeod (2003 : 6)²⁷ et la manière dont on peut les explorer à travers une observation des politiques publiques d'eau potable et d'assainissement

²⁷ Traduction personnelle d'après le texte suivant : « *State space in the narrow sense - Refers to the state's distinctive form of spatiality. This comprises the changing organization of state territoriality in the modern inter-state system; the evolving role of borders, boundaries, and frontiers; and the changing intra-national geographies of state territorial organization and internal administrative differentiation / State space in the integral sense : Refers to the territory-, place-, and scale-specific ways in which state institutions are mobilized strategically to regulate and reorganize social and economic relations and, more generally, to the changing geographies of state intervention into social and economic processes. This includes non-territorial as well as territorial modes of state intervention / State space in the representational sense : Refers to competing spatial imaginaries that represent state and political spaces in different ways as a basis for demarcating states from each other, demarcating the state from the wider political system, and demarcating the wider political system from the rest of society. These spatial imaginaries also provide an important basis for the politics of representation, for the mobilization of territory-, scale-, and place- specific forms of state intervention and for territorial politics within (and against) the state* ».

Si ce cadre analytique offre une méthodologie pour aborder la spatialité de l'État dans ces différentes dimensions, une identification des différents points d'observation qu'il est possible de mobiliser, je fais l'hypothèse que c'est en faisant jouer un second triptyque qu'il me faudra saisir la spatialité propre à l'État libanais telle qu'elle est produite par les politiques publiques de l'eau potable et de l'assainissement et leurs transformations dans le contexte de la reconstruction et de la réforme du secteur (figure 1).

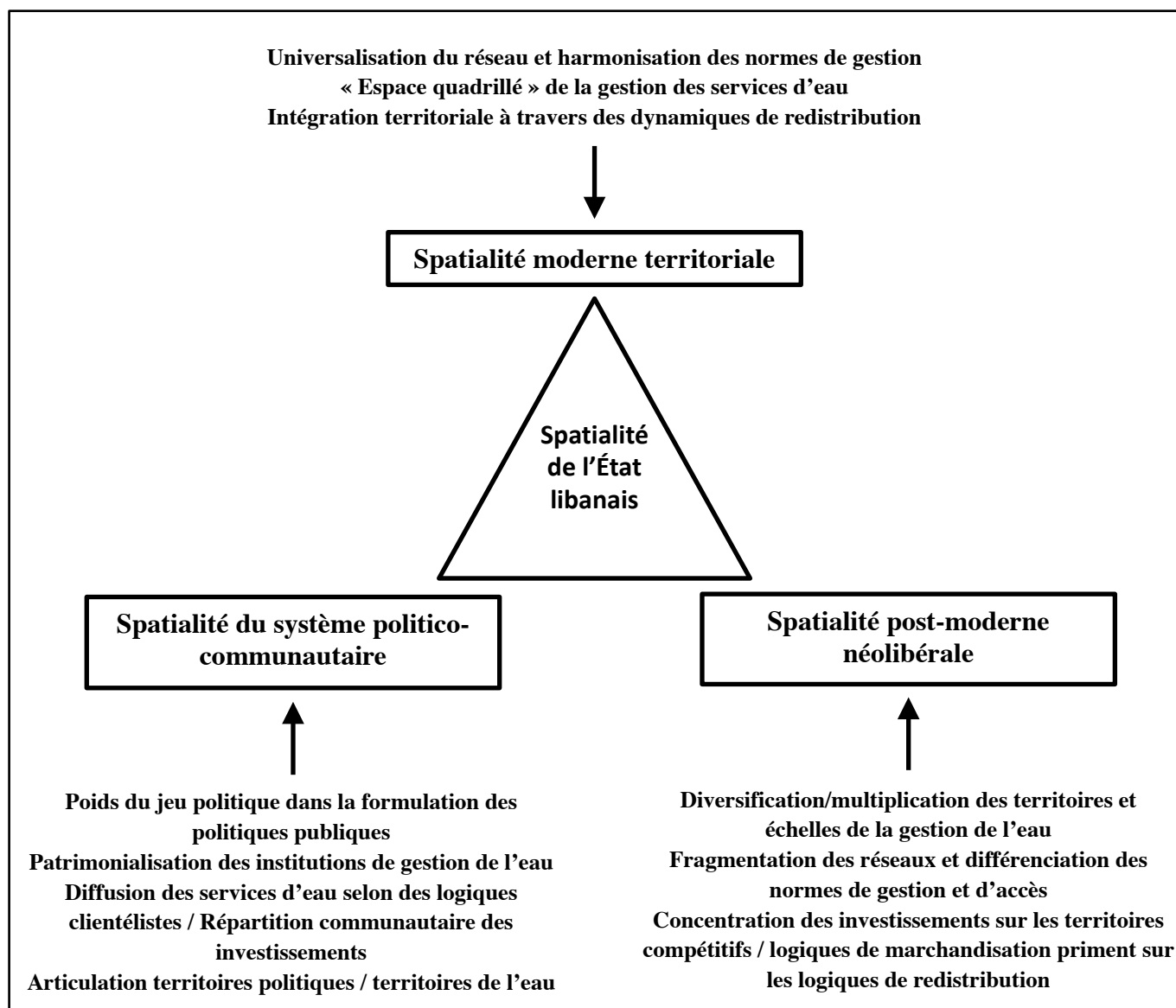


Figure 1 - La spatialité de l'État libanais à l'intersection entre trois catégories de spatialités

On peut en effet tenter de rattacher les logiques qui sous-tendent ces politiques et les effets auxquels elles donnent lieu à trois grandes catégories de spatialité. Un processus d'universalisation des réseaux traduirait ainsi plutôt la construction d'une spatialité étatique relevant de l'État territorial moderne (celle-ci pouvant être achevée ou non), alors que les logiques de fragmentation des réseaux et de différenciation des normes de gestion ont pu être identifiées dans d'autres contextes comme le résultat des réformes néolibérales (Marvin et Graham 2001 ; Jaglin 2005 ; Kennedy 2015) et d'une spatialité de l'État que l'on pourrait qualifier de post-moderne (Antheaume et Giraut 2005). La régulation socio-politique, ici restreinte au jeu politique, aux logiques patrimoniales et au clientélisme, et l'effet que celle-ci peut avoir sur les réseaux dans le cadre du système politico-communautaire libanais formerait enfin un troisième ensemble. Ces trois types de spatialité ne doivent pas être vus comme des catégories étanches portés par des acteurs différents. L'objectif est à l'inverse de montrer comme elles se croisent, se superposent, s'articulent pour construire la spatialité spécifique de l'État libanais, mais aussi d'analyser comment elles peuvent être portés par des acteurs variés. On pourrait en effet dans un premier temps identifier trois pôles correspondant peu ou prou à ces trois catégories : acteurs étatiques, bailleurs de fonds internationaux, acteurs politiques et notabilités locales. Je fais cependant l'hypothèse que d'une part les acteurs peuvent appartenir à plusieurs de ces pôles ou circuler entre eux, et que d'autre part, ils peuvent soutenir différentes logiques spatiales. Les mots d'ordre réformistes sont par exemple appropriés par certains acteurs étatiques qui en deviennent les promoteurs et les relais, et logiques de redistribution politico-communautaires peuvent avoir des effets non-négligeables en termes d'intégration territoriale et de construction nationale. C'est donc bien de manière fluide qu'il faudra entendre ce cadre analytique, dans son application à l'échelle nationale et sur le temps long, mais aussi sur différents terrains locaux conçus comme différents laboratoires de la mise en œuvre de la réforme étudiée.

3. UNE TRIPLE APPROCHE : LE TEMPS LONG, LES TERRITOIRES, LES SECTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE

Une première approche consistera donc à observer l'évolution des services d'eau potable sur le temps long, des débuts de la mise en place des réseaux modernes sous l'Empire Ottoman jusqu'à la réforme des années 2000. La reconstitution d'une histoire des services d'eau et des institutions qui les gouvernent est tout d'abord nécessaire pour pouvoir identifier ce qui relève dans la réforme contemporaine d'un véritable changement, de ce qui se rapporte

plutôt à une refonte des anciennes méthodes dans un nouveau cadre et sous un nouveau vocabulaire. Comprendre la construction sociale et politique des services d'eau apparaît en effet comme un moyen d'interpréter les variations dans la transcription locale des modèles globaux en faisant émerger d'éventuels mécanismes de dépendance au sentier. Mais cette approche a rapidement pris de la valeur pour elle-même. Dresser une véritable géographie historique des services d'eau et d'assainissement s'est en effet avéré pertinent pour lire la construction de l'État libanais, non seulement en utilisant les services d'eau comme poste d'observation, mais aussi en montrant en quoi ils ont pu constituer un instrument de cette construction, quoique selon différentes modalités selon la période étudiée.

Déployée à l'échelle nationale, cette première approche sera complétée par plusieurs études aux échelles régionales et locales, destinées cette fois à confronter la réforme de l'eau à différents territoires. Suivant les travaux d'Aude Signoles sur une réforme de l'eau similaire en Palestine (2004), je fais en effet l'hypothèse que les contextes territoriaux (réalités sociales, politiques, historiques) dans lesquels une même réforme est mise en œuvre peuvent en influencer la forme et le contenu, donnant ainsi lieu à une différenciation des modalités de gestion. Mais ce sont également ici différentes modalités et différents moments de la réforme qui définissent les terrains d'enquête entre lesquels je fais circuler le regard. Au Liban-Sud, je travaillerai à l'échelle régionale en observant un moment particulier : la reconstruction des services d'eau après la guerre de juillet 2006. Alors que les modalités de la reconstruction des logements avaient été marquées par des mécanismes de décharge mis en place par l'État central, il s'agira d'observer la place et le rôle pris par le nouvel établissement régional de l'eau, notamment dans son articulation avec les nombreux acteurs de l'aide internationale qui avaient alors investi le Sud du pays. La question de la territorialisation de l'État à travers la construction de ce nouvel échelon régional est réinvestie dans le Akkar, au Liban-Nord, dans un contexte où de nombreux comités locaux, souvent soutenus par les municipalités, s'opposaient à la centralisation des services d'eau et à travers elle, à la mise en place de nouveaux modèles de gestion. Je m'interrogerai sur la manière dont la mise en œuvre de la réforme avait pu être négociée en fonction des différentes histoires locales de la construction des services d'eau potable, de la capacité de ceux-ci à assurer l'accès à l'eau des populations mais aussi des configurations politiques particulières à chaque espace étudié. J'étudierai enfin une expérience de délégation du service public d'eau potable à une entreprise privée s'étant

déroulé à Tripoli de 2002 à 2007. Il s'agira ici de comprendre quel a pu être le rôle des notabilités politiques locales dans cette expérience de partenariat public-privé, dans un contexte où elles s'étaient fortement investies dans le développement et la gestion du service d'eau potable jusque-là. Dans quelle mesure l'introduction d'un acteur privé peut-elle constituer un moyen de construire un État détaché des intérêts privés jusque-là à la manœuvre?

Ces différents terrains ont tous été choisis dans les régions périphériques libanaises, au Liban-Nord et au Liban-Sud. Il s'agira de comprendre dans quelle mesure le poids des structures étatiques peut diminuer, ou pas, avec la distance au centre ou si l'apparent désengagement des acteurs publics des régions périphériques, souvent mis en avant dans la littérature, constitue en fait une transformation de leurs modalités d'intervention. L'hypothèse a en effet été avancée que la réalisation du projet de reconstruction de Rafic Hariri favorisant le développement de la capitale résulte d'un « *compromis implicite* » :

« l'acceptation de la centralité beyrouthine semblait subordonnée à un « développement équilibré » des régions par le biais de « subventions », redistribuées depuis la fin de la guerre dans une logique politique communautaire » (Dewailly et al. 2004).

L'intervention de l'État dans les régions périphériques se ferait donc selon des modalités plus informelles et plus diversifiées que dans la capitale. De plus, alors que les études sur les réformes de politiques de l'eau, comme sur la transformation de la spatialité de l'État, prennent souvent pour objet les grandes métropoles, il me semble pertinent de m'intéresser à d'autres types de terrains. Si Neil Brenner voit avant tout le redéploiement de l'État dans les régions urbaines les plus connectées à la mondialisation, il peut ainsi être utile de porter le regard en dehors de ces régions, pour questionner la thèse de leur délaissement et regarder les formes que peuvent y prendre les recompositions de la spatialité étatique.

Ma troisième approche est sectorielle. En choisissant de m'intéresser à la fois aux services d'eau potable et d'assainissement, je fais l'hypothèse que la construction comme les reconfigurations de la spatialité de l'État peuvent prendre des formes différentes selon ses domaines d'intervention, fonction à la fois des enjeux que ceux-ci représentent, des histoires

particulières de leur formation, des choix techniques effectués pour leur développement. Bien que centralisés au sein des mêmes institutions dans le cadre de la réforme du secteur de l'eau, eau potable et assainissement ne se sont pas développés de manière concomitante au Liban et le traitement des eaux usées y reste marginal. Je fais ainsi l'hypothèse que la faible historicité du secteur, mais aussi le fait qu'il ait longtemps été géré par les municipalités, ainsi que la montée des préoccupations environnementales dans la société civile, en font un domaine moins saturé et plus propice aux expérimentations territoriales. Une appréhension globale du secteur est alors complétée par plusieurs études de cas dans des petites villes de la Bekaa et plus marginalement du Mont-Liban, où la mise en place de stations d'épurations des eaux usées ont donné lieu à la mise en place de systèmes de gouvernance spécifiques, articulant les échelles d'intervention.

4. LE CHOIX DU PLAN ET L'INTÉGRATION DES ARTICLES

La question de l'historicité des politiques publiques de gestion de l'eau et la manière dont celles-ci ont pu participer à la construction de l'État sur le temps long constituant un aspect central de mon approche, le plan chronologique s'impose assez naturellement. La première partie rendra donc compte des dynamiques de construction, de destruction et de réforme des services d'eau de l'Empire Ottoman aux années 2010. Remonter à l'Empire Ottoman peut apparaître excessif dans la mesure où l'État libanais n'existait pas encore, et on pourrait me reprocher une certaine recherche d'encyclopédisme. Le développement des services d'eau sous la forme concessionnaire durant le mandat y prend cependant ses racines et il me semble difficile d'en faire l'économie. Par ailleurs, la législation libanaise concernant la gestion des ressources en eau libanaise reste jusqu'à aujourd'hui le résultat d'une superposition de mesures dont certaines remontent à cette époque, notamment la question des droits acquis, et sont parfois mobilisés par les acteurs en présence. Il peut donc être utile de tracer leur généalogie et de définir le contexte d'origine dans lequel ces mesures avaient été pensées. Enfin, mon terrain s'étant essentiellement déroulé entre 2008 et 2012, la chronologie s'arrête à cette dernière date, bien que j'ai pu effectuer grâce à la presse et à des collectes de données sur les sites Internet de différentes institutions libanaises quelques mises à jour.

La seconde partie regroupera quant à elle mes approches territoriales et sectorielles. Ce regroupement s'avère pertinent car il s'agit dans les deux cas de faire circuler le regard

entre plusieurs laboratoires des reconfigurations en cours dans le secteur de l'eau, sur différents espaces locaux.

Le choix d'organiser cette seconde partie autour de mes articles et chapitres d'ouvrages publiés est quant à lui le résultat de deux contraintes. La première est la nécessité de faire aboutir ce travail de rédaction après plus de dix ans d'inscription en thèse. C'est ainsi le moyen de valoriser de manière efficace la mise en forme des résultats déjà effectuée, tout en leur donnant sens et cohérence. La seconde est de rendre compte de travaux de terrains qui ont aujourd'hui sept ans pour les plus récents, onze ans pour les plus anciens²⁸. Utiliser pour cela les articles rédigés au moment de la réalisation des enquêtes me semble un moyen de donner à voir dans la forme ce qu'ils sont sur le fond, soit des tableaux d'une situation à un moment « t » et sur un territoire particulier, des laboratoires qui trouvent leur valeur dans la manière dont ils nous donnent à réfléchir sur les liens entre dimension spatiale de l'État et politiques publiques de l'eau, plus que dans l'actualité des informations qu'ils recensent. C'est également l'occasion de donner à voir mes recherches doctorales telles qu'elles ont été menées, au fil de l'évolution de mon questionnement, fruit des allers-retours entre terrain et littérature, mais aussi de la confrontation de mes travaux au regard extérieurs de pairs dans le cadre de ces exercices de rédaction et des échanges auxquels ils ont donné lieu. Ce dialogue forme une part importante de la socialisation au métier de la recherche et n'est en rien aujourd'hui un à-côté du travail doctoral.

Le format de la thèse sur article présente cependant des limites, notamment lorsque comme c'est le cas ici il n'est pensé qu'à posteriori. D'une part il induit de nombreuses répétitions, particulièrement dans les parties introductives des articles, qui contiennent par ailleurs des éléments développés de manière plus approfondie dans la première partie de la thèse. D'autre part, en rendant compte du travail de recherche au fur et à mesure de sa réalisation, les articles peuvent développer des analyses que je ne formulerais plus de la même façon aujourd'hui. Ils ne sont de plus pas explicitement orientés par le cadre problématique final tel qu'il est formulé dans l'introduction de cette thèse. Il s'agira donc de faire dialoguer l'état actuel de mes réflexions avec l'état d'avancée de mes travaux de recherche au fur et à mesure de ce travail dans l'introduction et la conclusion de cette seconde partie.

²⁸ Un facteur important d'évolution depuis la fin de mes enquêtes de terrain est sans nul doute le conflit syrien, notamment en raison de l'arrivée massive de réfugiés sur le territoire libanais. D'un côté ceux-ci pèsent sur les ressources en eau libanaises et sur des services déjà défaillants. De l'autre, leur présence a pu entraîner une nouvelle mobilisation de crédits internationaux sur cette question, notamment dans la Bekaa et le Akkar, régions où ils sont particulièrement implantés (Verdeil et al. 2016 : 30-33).

5. MÉTHODOLOGIE, SOURCES ET DIFFICULTÉS DE LA RECHERCHE

Mes enquêtes de terrain au Liban se sont principalement déroulées de septembre 2008 à juin 2011, dans le cadre d'un accueil sur le site de Beyrouth de l'Institut Français du Proche-Orient durant les deux premières années, puis en parallèle d'une charge d'enseignement dans un collège du Chouf.

Les interrogations sur l'État et le secteur de l'eau au Liban ne m'étaient pas étrangères au début de cette thèse, ses principaux axes problématiques ayant été forgés lors d'un travail de Master 2 soutenu en 2007, sous la direction de Marc Lavergne et Karine Bennafla. J'avais alors mené mes recherches dans le Sud du Liban, précisément dans le bassin versant du Hasbani-Wazzani, et j'avais pu commencer à travailler sur la guerre de juillet 2006, ses effets sur les réseaux d'eau et le processus de reconstruction qui l'avait suivi. J'avais également profité de ce premier séjour au Proche-Orient pour me familiariser avec la langue arabe, en faisant le choix de m'installer à Damas durant 8 mois en 2006-2007. Cet investissement m'avait semblé important au regard du déroulement de mon premier terrain. Si de nombreux libanais sont polyglottes, la langue arabe m'apparaissait indispensable pour pouvoir mener des travaux de terrain dans des régions périphériques, parfois rurales, et avec différentes catégories de population. Ce me fut en effet très utile lors de mes terrains de Tripoli et du Akkar notamment, même si le français et l'anglais restent la langue majoritaire de mes entretiens, notamment avec les acteurs étatiques libanais mais aussi avec les acteurs du développement international.

J'ai ensuite actualisé mes travaux au cours d'un séjour de terrain d'un mois à l'été 2012 et par un suivi de la presse. Une partie de mes recherches historiques s'est enfin déroulé en France, lors de mon arrivée à Nantes en 2013, date à laquelle j'ai commencé à travailler sur les archives du mandat français au Liban situées au sein du Centre des archives diplomatiques.

J'ai donc mobilisé une grande diversité de matériaux au cours de ces enquêtes de terrain. Malgré la faiblesse des données statistiques au Liban, j'ai pu avoir recours aux deux recensements des immeubles effectués par l'Administration Centrale des Statistiques en 1996, à l'échelle des circonscriptions foncières, et en 2004, à l'échelle des *caza*, pour évaluer l'accès des populations aux réseaux d'eau potable et d'assainissement. Ces informations ont été complétées par les données produites par le Ministère de l'Eau et de l'Energie lors de la

publication de sa *Stratégie Nationale pour l'Eau* en 2012, cette fois à l'échelle régionale, ainsi que par celles produites par les Établissements Régionaux du Liban-Nord et du Liban-Sud dans le cadre de la rédaction de leurs plans d'affaire ou *Business Plan* pour l'année 2011. Ces derniers chiffres constituent à ma connaissance les seules données disponibles à l'échelle des branches locales des établissements et n'ont jamais été publiées, seules les données régionales étant diffusées.

La reconstitution de l'histoire des services d'eau potable et d'assainissement est le résultat du croisement de plusieurs types de sources. Les sources législatives en constituent un élément essentiel. Le dépouillement du Journal Officiel pour la période mandataire m'a permis de repérer les multiples avances financières faites aux municipalités pour qu'elles puissent réaliser des réseaux d'eau potable. Le repérage des décrets de création des offices autonomes des eaux m'a permis d'en dresser la chronologie et d'en étudier les différents statuts, de manière à comprendre les modalités de gestion du service. Le logiciel *Charai*, outil de recherche par mots-clés dans les différents textes officiels libanais dont disposait la médiathèque de l'Ifpo-Beyrouth, a sur ce point été un instrument précieux et indispensable. L'analyse systématique des évolutions législatives, mais aussi leur comparaison avec les projets de loi, a été un outil nécessaire de l'analyse des négociations entre les artisans des projets réformistes, les gouvernements et le parlement. L'examen des débats parlementaires, à l'occasion du vote de loi de réorganisation du secteur de l'eau, ont enfin été une source utile pour comprendre les points de tension que celle-ci avait pu soulever parmi les députés²⁹. Ces sources ont bien sur leurs limites. Elles permettent d'observer l'évolution du cadre réglementaire mais pas les pratiques qui en sont faites, et laissent plus globalement en dehors de leur champ de vision tout ce qui ne relève pas de la loi, mais de pratiques peu régulées ou informelles.

Les archives ont été un second type de source important pour la période mandataire. Leur conservation au Centre d'Archives diplomatiques en fait une ressource indispensable pour l'étude de cette période et ces documents m'ont notamment permis d'analyser le déploiement d'un système concessionnaire dont la connaissance était jusque-là limitée à Beyrouth. Mes demandes auprès du Ministère pour accéder aux archives des périodes

²⁹ Si le Journal Officiel est publié en français durant la période mandataire, ma connaissance de l'arabe m'a été utile pour toute la période postérieure.

postérieures à l'indépendance n'ont quant à elle pas abouti. Celles-ci auraient disparu durant la guerre ou auraient été privatisées par d'anciens fonctionnaires.

J'ai alors eu recours à la presse, à l'analyse de publications contemporaines des périodes étudiées, et à différentes sources secondaires. L'utilisation de la presse et plus précisément ici du *Commerce du Levant*, un hebdomadaire économique francophone, s'est avéré très riche en raison de la diversité des informations que l'on peut y trouver. Des articles d'investigation, des entretiens avec différents acteurs du secteur, la publication d'extraits de rapports officiels ou encore d'adjudications pour la réalisation de travaux publics, des publicités. Si je l'ai utilisée essentiellement pour la période de la guerre civile et le début de la reconstruction, un dépouillement plus systématique pour les périodes du mandat et de l'indépendance aurait sans doute permis de compléter les sources législatives mobilisées, en abordant les politiques publiques non plus seulement du point de vue de données réglementaires, mais plutôt de celui de leurs effets et de leur réception.

À partir des années 2000, entretiens et littérature grise constituent l'essentiel des sources mobilisées. Les acteurs de l'aide internationale sont producteurs de très nombreux rapports qui constituent à la fois des sources d'information sur la situation étudiée, et des documents précieux pour l'analyse du positionnement, de l'action, des représentations de leurs auteurs et commanditaires. Ce type de littérature est moins abondante du côté des acteurs institutionnels libanais. Les documents stratégiques produits par le Ministère de l'Eau ont cependant été un objet d'étude important, de même que les rapports d'activité annuels produits par le Conseil du Développement et de la Reconstruction. Une base de données statistiques a d'ailleurs été établie à partir de ceux-ci, de manière à tenter d'objectiver les réalisations de cette institution des années 1990 aux années 2010, de façon diachronique, par secteur et par région.

J'ai enfin mené plus de soixante-dix entretiens semi-directifs avec différents acteurs et témoins du secteur, à Beyrouth et sur mes différents terrains locaux. À Beyrouth, j'ai notamment cherché à rencontrer les acteurs participant à la formulation des politiques nationales, membres du Ministère de l'Eau et de l'Energie, experts locaux et internationaux, employés des organisations internationales, des bailleurs de fonds et des ONG qui interviennent massivement dans le secteur depuis la fin de la guerre civile. J'ai par ailleurs mené des entretiens avec des directeurs de établissements des eaux du Liban-Sud, du Liban-Nord et de la Bekaa, de manière à tenter d'effectuer des comparaisons à l'échelle régionale

concernant à la fois la situation du secteur et les actions que ces organisations peuvent mener. Les représentants des différentes organisations de développement opérant directement auprès de ces établissements ont également été des sources d'information privilégiées, à la fois comme témoins des dynamiques traversant le secteur et acteurs de la formulation et de la mise en œuvre de différents projets de développement en collaboration avec les établissements. Sur mes terrains locaux, présidents des municipalités, *mokhtar*, membres des comités locaux de gestion de l'eau, ont été mes principaux interlocuteurs, associés aux représentants d'ONG locales et internationales menant des projets à cette échelle. Ces entretiens m'ont permis à la fois d'identifier les situations particulières des services d'eau et d'assainissement sur chacun des espaces étudiés, mais aussi d'interroger le rôle des pouvoirs locaux dans la construction de ces services ainsi que les relations que ceux-ci pouvaient nouer avec les établissements régionaux, de manière à comprendre comment l'introduction de ce nouvel acteur pouvait remodeler les relations centre-périphérie (Grémion 1976). Des entretiens avec plusieurs députés du Akkar et de Tripoli sont venus compléter l'approche politique que les contacts avec les présidents de municipalités avaient initié. Ces entretiens ont tous été intégralement retranscrits.

Il faut enfin préciser que j'ai majoritairement mené mon travail de terrain portant sur le Akkar dans le cadre de la réalisation d'un film documentaire, en collaboration avec Joëlle Puig, docteure en géographie et investie depuis le début des années 2000 dans plusieurs projets de développement concernant la gestion des ressources en eau et le développement du secteur de l'assainissement au Liban, notamment comme porteuse de projet pour la coopération décentralisée française³⁰. Ce travail n'a pas été intégré à la thèse car il est sur le fond redondant avec l'article publié sur le même terrain, également co-signé avec Joëlle Puig. Si le choix de filmer le travail d'enquête s'est avéré riche par sa capacité à rendre compte du travail de terrain de manière plus globale et plus sensible que l'écriture scientifique, il a également été une source de difficultés. Les acteurs municipaux, et plus généralement les acteurs locaux, se sont prêtés à l'exercice de l'entretien filmé sans difficultés et ont en même temps parfois joué en mettant en scène leur fonction et leur rôle, redonnant alors au terme d'« acteurs » son sens premier. L'usage de la caméra a en revanche été une source de blocage au niveau de l'établissement des eaux du Liban-Nord, son directeur ayant tout d'abord refusé

³⁰ La réalisation de ce film a été financée dans le cadre du programme ANR « *Tanmia - le développement : fabrique de l'action publique dans le monde arabe* » dirigé par Myriam Catusse et Géraldine Chatelard.

de réaliser une entretien filmé malgré l'accord de son Ministère de tutelle, avant de refuser de répondre à nos questions de manière plus générale, à l'exception d'un échange par mail. Le sujet du documentaire, portant en partie sur les relations conflictuelles de l'établissement avec plusieurs municipalités et comités locaux du Akkar, a sans doute été important dans l'instauration de ces mauvaises relations, mais la caméra a pu les cristalliser, car il ne s'agissait plus seulement d'évoquer ces conflits dans le cadre du colloque singulier dont l'entretien prend souvent les atours, mais de les fixer sur la « pellicule » et de les donner à voir à un public plus large que celui, relativement restreint, de la littérature scientifique.

La difficulté à rencontrer et interviewer certains acteurs, toutefois peu fréquente, a pu poser problème quand elle a concerné des acteurs clés comme le directeur de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord (EELN), région où se situent plusieurs de mes terrains. J'ai choisi de la contourner en interrogeant quelques cadres et employés de l'Établissement ainsi que le représentant de la GIZ³¹ qui travaillait en son sein durant mes années de terrain. Dans un contexte de forte centralisation des décisions au sein des établissements régionaux, cette absence reste toutefois une lacune pour la compréhension de la stratégie de l'établissement comme de ses relations avec les acteurs centraux et locaux. Ces difficultés ont également pu concerner la direction de l'Établissement des Eaux de Beyrouth - Mont-Liban, le management du Conseil du Développement et de la Reconstruction³² et du Conseil du Sud³³, mais aussi le Direction Général de la Gestion des Ressources Hydrauliques du Ministère de l'Eau et de l'Energie. Comme pour l'EELN, j'ai tenté de contourner la difficulté en rencontrant des employés moins hauts placés, des acteurs du développement international travaillant avec ces institutions, ainsi que la littérature grise qu'elles peuvent produire.

Le caractère peu « défriché » de certains de mes terrains d'étude a pu constituer une seconde difficulté. L'agglomération beyrouthine forme en effet l'espace privilégié des investigations des sciences humaines et sociales au Liban et les régions sur lesquelles j'ai enquêté sont périphériques aussi dans la recherche académique. La mise en perspective de la situation des services d'eau et de leurs évolutions avec les caractéristiques politiques, sociales et économiques des espaces étudiés s'avérerait donc difficile, tant il aurait fallu pouvoir mener des enquêtes plus globales que la seule approche par l'observation des réseaux d'eau potable

³¹ Il s'agit de l'agence de développement allemande.

³² Si j'ai pu rencontrer la directrice de la division du financement et le chef du département des projets hydrauliques, mes entretiens avec ses interlocuteurs se sont finalement avérés très limités dans leur contenu.

³³ J'ai pu obtenir des réponses faxées à mes questions cependant.

et d'assainissement. Ma capacité à replacer les services d'eau dans les enjeux plus généraux qui traversent les espaces étudiés s'en est sans doute ressentie. J'ai cependant bien sûr mobilisé les travaux existants, même s'ils sont peu nombreux. Les recherches de Bruno Dewailly sur Tripoli (2003) et de Michel Gilsenan sur le Akkar (1984 ; 1996) m'ont ainsi été très utiles. La littérature grise a là-aussi pu constituer une ressource³⁴, ainsi que la presse locale et des contacts avec des personnes ressources³⁵.

³⁴ Je pense par exemple au rapport produit en 2005 par le Conseil du Développement et de la Reconstruction (Hachem 2005) ou encore à celui produit par l'association MADA sur cette même région (Mouchref 2008).

³⁵ J'ai ainsi échangé avec une journaliste locale, Carina Abou Naïm, sur mon terrain tripolite, et avec un journaliste du quotidien *El-Akhbar*, Ghassan Saoud, sur le Akkar.

Partie 1

Construction, déconstruction, reconstruction d'un service public

L'eau potable et l'assainissement du mandat français à la fin des années 2000

L'objectif de cette partie est de dresser une histoire des services d'eau potable et d'assainissement libanais, sur le plan institutionnel et réglementaire (quels acteurs mettent en place ces services et les gèrent ? selon quelles normes ? à quelles échelles ?) comme sur le plan infrastructurel (quels types d'infrastructures sont mises en place ? quelle est leur extension ? dans quelles mesure permettent-elles de satisfaire les besoins ?). Alors que de nombreux auteurs ont mis en lumière la construction et le fonctionnement des pouvoirs municipaux au Maghreb et au Moyen-Orient à partir d'une étude des services urbains et plus particulièrement de l'approvisionnement en eau potable (Lafi 2002 ; Allain-Mansouri 2001 ; Chanson-Jabeur et al. 2004, Lemire 2014), je fais donc ici l'hypothèse qu'une histoire hydraulique menée à l'échelle nationale me permettra d'apporter une pierre à la compréhension de la construction (ou pas) de l'État libanais, du rôle qui lui est assigné depuis la création du Grand Liban, de la manière dont il se déploie sur le territoire. Le changement d'échelle n'est bien sûr pas sans conséquence. Autant une municipalité peut être considérée comme un acteur relativement homogène, autant appréhender l'État implique de s'intéresser aux acteurs variés qui le composent, aux différentes échelles de son intervention, et à la possible variation de son action selon les espaces considérés. Si le lien entre spatialité de l'État et construction des réseaux a souvent été évoqué, c'est généralement comme je le soulignais en introduction pour évoquer la construction de l'État moderne territoriale. Les travaux d'Erik Swyngedouw (1999 ; 2007) sur l'Espagne du *Regeneracionismo* (1890-1930) et de la période franquiste en sont de bons exemples, les aménagements hydrauliques y étant pensés comme des moyens de moderniser la Nation et de construire l'unité territoriale contre les régionalismes. Si le Liban a pu un temps connaître des dynamiques similaires, au moins sur le papier, nous verrons que les modalités de construction des services d'eau, dans l'histoire et jusqu'à aujourd'hui, révèlent des logiques d'action plus variées et hétérogènes spatialement.

À travers l'observation des services d'eau et de leur évolution, il s'agira donc d'apporter une pierre à l'histoire de l'État libanais. Sa mise en récit s'organise généralement en quatre grandes étapes. Les quinze premières années de l'indépendance (1943-1958) sont celles « *République marchande* » (Gates 1998), caractérisées par la théorisation par les élites économiques du pays d'un modèle libanais caractérisé par un État minimal et un laissez-faire économique. Il est suivi du moment de la présidence Chehab (1958-1964), souvent compris comme l'âge d'or de l'État libanais, celui de la mise en place d'institutions fortes, détachées

des intérêts privés, et d'une attention portée au développement de l'ensemble du territoire et plus particulièrement des régions périphériques. Combattu par l'oligarchie commerciale et les leaders politiques locaux, ce projet de construction de l'État moderne laisse rapidement la place à une phase de délitement de l'État qui trouve son apogée dans la guerre civile (1975-1990). La reconstruction, notamment à partir de l'arrivée de Rafic Hariri au poste de premier ministre (1992), constitue une dernière phase, marquée à la fois par une concentration des investissements sur la capitale et une néolibéralisation de l'État (limitation du recrutement des fonctionnaires, privatisations, etc). En quoi l'observation des services d'eau potable et d'assainissement peuvent-ils nous permettre de renouveler ce récit ? Confirment-ils les dynamiques observées pour chacune des périodes ?

Construire cette histoire des services d'eau a nécessité de mobiliser une grande variété de sources primaires et secondaires car elle restait jusqu'ici très embryonnaire et se réduisait trop souvent au passage d'un système concessionnaire développé sous le Mandat, uniquement vu à travers la Concession d'Eau de Beyrouth, à la mise en place d'un maillage d'Offices autonomes, administrations publiques de gestion de l'eau potable, sur l'ensemble du territoire après l'indépendance. Le travail de thèse de Roland Riachi a permis d'approfondir la question en menant un efficace travail de synthèse de la littérature secondaire existante. Il met notamment en avant la notion de « *mission hydraulique* », soit une volonté de mobiliser l'intégralité des eaux libanaises qui émerge chez certains ingénieurs et hommes politiques dans les années 1940-1950 et qu'il remobilise dans la période contemporaine en partant de l'analyse des programmes de développement des barrages. La faible mobilisation des sources primaires ne lui permet cependant pas véritablement de dépasser ce moment et cette modalité de la formation de l'État libanais à travers les services d'eau. Le moment génétique pour les réseaux d'eau potable que constitue à mon sens le mandat n'est ainsi pas identifié.

Le plan choisit reprend les périodes classiquement identifiées de l'histoire libanaise et se poursuit par la réforme de l'eau et sa mise en œuvre. C'est à l'intérieur de ces périodes que je tenterai de montrer les moments de continuité ou de rupture dont elles permettent, ou pas, de rendre compte. Je cherche ainsi à croiser pour chacune de ces étapes les deux façons de lire le temps des réseaux définies par Michel Marié (1997). La façon internaliste qui met en valeur « *l'inertie de la période génétique* », soit le fait que « *l'évolution ultérieure d'un réseau est plus ou moins prédéterminée par l'empreinte des schèmes mentaux et institutionnels de l'origine* ». La façon externaliste explore quant à elle comment l'histoire des réseaux compose

avec un contexte économique, politique et social mouvant. Les évolutions générales de la société sont donc ici plutôt vues comme un facteur de changement, face à l'inertie des réseaux. C'est sur cette dialectique entre changement et dépendance au sentier (Palier et Bonoli 1999) qu'il s'est agi de jouer, en tentant de voir dans quelle mesure gestion du service et réseaux sont marqués par de fortes continuités ou parviennent à l'inverse à se renouveler, notamment dans le contexte réformiste des années 2000.

CHAPITRE 1. DE L'EMPIRE OTTOMAN AU MANDAT FRANÇAIS : ENTRE DÉVELOPPEMENT D'UN SYSTÈME CONCESSIONNAIRE SÉLECTIF TERRITORIALEMENT ET ÉMERGENCE DE SERVICES PUBLICS D'EAU MUNICIPAUX

1.1 – La fin de l'Empire Ottoman : de la communauté hydraulique à la concession de service public

Comme l'a montré Vincent Lemire à propos de Jérusalem (2010), l'Empire ottoman est loin d'être resté inactif concernant l'approvisionnement en eau potable et sa régulation durant toute la période de sa domination sur la région. Rénovant les aqueducs, créant des fontaines ou des bains publics, réglementant la création de citernes privées, la Porte et ses gouverneurs locaux sont souvent intervenus pour améliorer l'approvisionnement en eau des villes, montrant bien ainsi l'importance à la fois sociale et politique de celui-ci. Dans le récit de son voyage en Syrie et en Egypte à la fin du 18^{ème} siècle, Volney fait par exemple état du creusement d'un canal pour la réalisation d'une fontaine publique et de plusieurs percements de citernes à Beyrouth par le pacha d'Acre (1826 : 74-75). L'approvisionnement en eau potable des villes est cependant marqué par une grande pluralité d'acteurs et de formes d'accès à l'eau. Ces systèmes sont largement transformés à la fin du 19^{ème} siècle, moment où des innovations marquantes pour les périodes postérieures sont introduites. Réforme des *Tanzimat*, investissements européens et poussée démographique des villes se conjuguent alors pour conduire à la modernisation des services d'eau urbains.

1.1.1 – Un approvisionnement en eau potable traditionnellement pluriel

André Raymond souligne concernant l'époque ottomane que « *lorsque les conditions générales le permirent, les autorités restèrent à l'écart d'une organisation qui pouvait fonctionner sans leur intervention directe* » (1985 : 156). L'importance des travaux à mener dans certaines grandes villes, mais aussi leur caractère souvent symbolique, y a cependant rendu l'intervention publique plus fréquente qu'en zones rurales où les infrastructures hydrauliques sont mises en place par les irrigants eux-mêmes, qui supportent conjointement

les frais d'entretien et de maintenance³⁶. L'approvisionnement y est toutefois pluriel car, selon les situations locales, il combine intervention des pouvoirs publics centraux ou locaux, activités de corporations spécialisées, participation des *awqaf* et initiatives individuelles³⁷. Tripoli, au Nord du Liban actuel, en est un bon exemple. De l'époque des croisés au mandat français, la ville est alimentée par un système assez sophistiqué de canaux à ciel ouvert et de conduites en argile. À partir d'une digue construite sur le Nahr Rachaine, l'« aqueduc des princes » conduit l'eau sur neuf kilomètres jusqu'à un bassin situé près de la citadelle, dans la partie haute de la ville. Elle est alors répartie entre 72 ouvertures (*qamria*), chacune étant à son tour divisée en 12 branches (*chahia*) de manière à distribuer l'eau dans les différents quartiers de la ville. L'eau est conduite vers des réservoirs appelés *qa'im*, sortes de châteaux d'eau hauts de 10 à 12 mètres, à partir desquels sont alimentées les maisons et les fontaines publiques. Ce système a été construit à l'époque des croisés, sans doute par le comte Bohemond VI qui régna sur Tripoli de 1252 à 1275 (Piana 2010 : 317-318). Rénové par le pouvoir mamelouk, il fait l'enthousiasme des voyageurs du début du 14^{ème} siècle comme Ibn Battuta ou encore Al-Dimashqi pour lequel « *presque toutes les maisons possèdent des arbres en nombre, car l'eau coule partout, venant des montagnes libanaises* »³⁸. Des interventions princières, antérieures à la période ottomane, ont donc concouru à la mise en place des infrastructures. Leur gestion est cependant prise en charge de manière collective par les usagers eux-mêmes, à l'image du fonctionnement des communautés hydrauliques irrigantes. Dès le milieu du XIV^{ème} siècle, le *waqf* dédié à la madrasa al-Saqraqiya atteste de l'existence de droits d'eau : « *Le droit d'eau pour cette mosquée, un droit légal, est de trois quart d'une inch (sic) d'eau*³⁹ *de l'aqueduc de Tripoli* »⁴⁰. Ce sont toujours ces droits d'eau qui déterminent les quantités distribuées aux immeubles au début du 20^{ème} siècle. Il existe un marché de ces droits et leur prix se négocie, sans doute en fonction des besoins (Miqati 1975 : 12). L'entretien et les réparations sont assurés par des *qanawatiat* rétribués par les usagers. Enfin,

³⁶ Sur le fonctionnement des communautés hydrauliques rurales, on peut se référer à André Latron, 1936, *La vie rurale en Syrie et au Liban, étude d'économie sociale*, Beyrouth : Mémoires de l'Institut Français de Damas, 1936, 273p. Ou encore, pour une étude localisée, à l'histoire du Akkar de Farik Hoblos, 1987, *Tarikh Akkar. Al-Idari wal-Ijtimaai wal-Iqtisadi 1700-1914*, Beyrouth : Dar Al-da'ira, 454p.

³⁷ En plus de l'ouvrage d'André Raymond, on pourra se référer sur ce thème aux travaux de Béatrice Allain - El Mansouri sur Rabat, 2001, *L'eau et la ville au Maroc : Rabat-Salé et sa périphérie*, Paris : L'Harmattan, 254p. ; de Nora Lafi sur Tripoli (Libye), 2002, *Une ville de Maghreb entre ancien régime et réformes ottomanes : genèse des institutions municipales à Tripoli de Barbarie (1795 - 1911)*, Paris : L'Harmattan, 305p. ; de Vincent Lemire sur Jérusalem, 2010, *La soif de Jérusalem : essai d'hydrohistoire (1840 - 1948)*, Paris : Publications de la Sorbonne, 663p.

³⁸ Cité par Piana 2010 : 318.

³⁹ Cette mesure représente le diamètre du tuyau.

⁴⁰ Cité par Saliba 1994.

ce système ne permettant d'alimenter que les parties basses de la ville, il est complété par des porteurs d'eau dans les parties hautes et par des citernes installées dans les immeubles pour récupérer l'eau de pluie. L'approvisionnement en eau de Saïda semble être organisé selon un système similaire de droits d'eau, comme le montre une lettre adressée par plusieurs habitants de la ville au haut-commissaire du mandat français en 1935⁴¹. Cette lettre témoigne de l'existence d'un ancien système d'approvisionnement en eau alimenté à partir du Mont-Liban⁴². Ces eaux seraient « *partagées par des tuyaux qui sont la propriété exclusive de leur propriétaire* » et alimenteraient, en plus des habitations, « *55 fontaines publiques constituées en waqf pour le public* ». Comme à Tripoli, ces « tuyaux » semblent bien correspondre à des droits d'eau détenus par des particuliers ou des institutions religieuses. Nous n'avons pas trouvé trace d'un tel système à Beyrouth mais la description de l'approvisionnement en eau potable de la ville par Samir Kassir rend toutefois compte d'une diversité de solutions semblable à celle observée à Tripoli. En effet, au milieu du 19^{ème} siècle, la ville est toujours approvisionnée grâce à un ancien aqueduc romain qui amène l'eau du fleuve qui borde la ville au Nord, le Nahr Beyrouth, de plusieurs sources locales comme celle de Ras al-Nabaa qui alimentent des fontaines publiques, et de vendeurs d'eau qui transportent à dos d'âne l'eau de sources de la montagne (2003 : 189). On retrouve à travers ces exemples le système à deux niveaux décrit par Jean-Claude Garcin concernant l'alimentation en eau des villes médiévales : des réseaux d'adduction d'eau et des infrastructures de stockage relevant du souverain d'un côté et des systèmes d'alimentation aux maisons et aux lieux de culte relevant des particuliers et des fondations pieuses de l'autre. A l'entre-deux, des fontaines publiques établies comme œuvres de bienfaisance par les souverains et les notables urbains (2000 : 284 - 285). L'approvisionnement en eau potable associe donc pratiques évergétiques, pratiques marchandes de petite échelle et, sous la forme étudiée à Tripoli et à Saïda, une forme de gestion collective comparable aux communautés hydrauliques rurales, dans lesquels l'ensemble des irrigants, propriétaires de droits d'eau, sont conjointement responsables de l'entretien et des réparations des canaux, voire de leur mise en place. On y retrouve en effet une forme de propriété privée de l'eau, comprise ici comme un droit perpétuel à la ressource, caractéristique du droit musulman. Si les réformes des *Tanzimat* modernisent en partie l'approvisionnement en eau potable et remettent en question la pluralité des systèmes

⁴¹ CADN, services techniques, 1SL/500/377.

⁴² Le document précise que les « *anciennes eaux phéniciennes [...] prennent leur source à Barouk* ». Cette source, située dans le Chouf, à plus de 50 kilomètres de Saïda, alimente notamment le fleuve Awali, qui se jette dans la mer Méditerranée à quelques kilomètres au Nord du centre actuel de la ville de Saïda. Il est probable que ce soit ce fleuve qui alimente plus directement le réseau d'eau potable de la ville.

existants, elles sont sur ce point plutôt conservatrices. Le code civil, qui définit le statut de l'eau dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, reprend en effet pour l'essentiel les prescriptions du droit musulman.

1.1.2 – Le Mejelle : codifier et harmoniser le droit de l'eau

Un retour sur ce texte s'impose car ses dispositions législatives restent encore en vigueur aujourd'hui et constituent une des nombreuses couches du droit libanais concernant ce secteur (Mallat 2003 : 246). Le Code Civil, ou *Mejelle*, publié entre 1869 et 1876, regroupe l'essentiel des dispositions concernant l'eau. Alors que d'autres codes reprennent presque trait pour trait le droit français, le texte s'appuie en fait étroitement sur le droit musulman (Métral 1982), comme d'ailleurs l'ensemble du code civil qui se présente comme un recueil de lois musulmanes de l'école hanafite (Dumont 1989). Je reprendrai ici les principales conclusions de Françoise Métral dans son article « Le droit de l'eau dans le Code civil ottoman de 1869 et la notion de domaine public » (1982).

Il faut tout d'abord noter que si le *Mejelle* constitue bien une première tentative de codification d'un droit de l'eau par l'État, ce dernier se place ici complètement en retrait dans la gestion de cette ressource, l'accent étant mis sur la protection de la propriété privée. L'eau est définie comme *mubah*, conformément à la tradition coranique, c'est-à-dire qu'elle « n'appartient à personne, que tout le monde peut en disposer gratuitement et librement » (Métral 1982 : 128). Cependant, deux restrictions sont d'emblée posées. D'une part toutes les eaux ne sont pas *mubah*, d'autre part les eaux *mubah* peuvent être appropriées. En effet, le *Mejelle* suit le droit hanafite qui veut que l'eau suive la terre et que sa propriété soit liée à la propriété du fonds sur lequel elle coule (idem : 130). Ainsi les « *fleuves privés* » sont définis comme ceux dont « *le lit traverse des terres appartenant à des personnes déterminées* » (Young 1906 : A.1239). De mêmes les sources qui jaillissent sur une propriété privée ou les puits creusés par un propriétaire sur ces terres sont privés. De plus les eaux *mubah* peuvent être appropriées dès lors qu'elles font l'objet d'une occupation, que celle-ci est faite avec intention (Young 1906 : A.1250) et que l'eau peut être totalement recueillie par un récipient (Young 1906 : A.1251). Ainsi seule l'eau recueillie dans une citerne ou un réservoir est considérée comme propriété privée et peut faire l'objet de commerce, bien que comme le souligne Françoise Métral : « *encore faut-il considérer que ce que l'on vend alors c'est le service rendu, la rémunération du travail, de l'instrument (récipient ou machine élévatoire)*

qui a servi à capter, puiser ou transporter l'eau »⁴³ (1982 : 133). Le statut de *mubah* est donc bien différent de celui de domaine public, par définition inaliénable. Le *Mejelle* définit également un domaine public de l'eau, mais celui-ci est vague et restreint. Il correspond uniquement aux fleuves publics, qui sont ceux dont le lit n'a pas été approprié, et l'utilisation de leur eau n'est que faiblement réglementée. Le droit d'irrigation s'y exerce ainsi librement : « *chacun peut faire servir l'eau des fleuves publics pour l'irrigation de ses terres et chacun peut dans ce but comme dans celui de construire un moulin, faire des canaux et des rigoles, à la seule condition de ne pas nuire au tiers* » (Young 1906 : A.1265). Le domaine public n'est donc pas administré par la puissance publique, l'État n'affirme pas son contrôle sur ces eaux qui sont laissées à la libre disposition de tous. L'expropriation pour cause d'utilité publique n'est envisagée que pour la « voie publique », soit pour faciliter la navigation sur les fleuves publics (Métral 1982 : 135). Françoise Métral note d'ailleurs qu'il n'est fait mention de l'État qu'une seule fois dans les dispositions du *Mejelle* relatives à l'eau, pour souligner ses obligations concernant le curage des fleuves publics. Et une restriction est immédiatement accolée à cette règle : « *si le fisc se trouve dans une mauvaise situation, on mettra le curage à la charge des particuliers* » (Young 1906 : A.1322).

Deuxième point important pour notre propos, la protection de la propriété privée s'accompagne d'une consécration de la coutume et des particularismes locaux concernant les droits d'irrigation. En effet, le code ottoman affirme l'autorité et l'intangibilité de la coutume concernant la répartition et la distribution de l'eau. Les co-propriétaires ne peuvent modifier leurs droits d'irrigation (changer la prise d'eau, son tour de jouissance, vendre le droit d'eau sans la terre, etc) car « *nul ne peut changer quoi que ce soit à ce qui est établi ab antiquo en matière d'eau* » (Métral 1982 : 136). Les règlements propres à une communauté hydraulique (l'ensemble des co-propriétaires d'un cours d'eau) ne peuvent être changés qu'avec l'accord de tous ses membres, et ces changements ne sont que provisoires et peuvent être révoqués à tout moment « *car il y a imprescriptibilité des droits anciennement établis* » (idem). Ces dispositions marquent profondément le rapport entre propriétaires privées et pouvoirs publics, en donnant l'avantage au premier : « *il permet à une communauté hydraulique de s'opposer efficacement à l'établissement de barrage ou de bloquer tout nouvel usage industriel de l'eau même lorsque celui-ci est d'utilité publique* » (idem : 137).

Ainsi cette première codification d'un droit de l'eau par l'État ottoman positionne

⁴³ Ce point est encore utilisé aujourd'hui pour contrer l'argument selon lequel l'eau ne pourrait faire l'objet d'un commerce selon le droit musulman, et ainsi justifié l'imposition d'un tarif pour la fourniture d'un service d'eau potable.

clairement la puissance publique en retrait concernant l'aménagement, la distribution et l'utilisation de cette ressource naturelle. Il est au mieux un arbitre entre des particuliers propriétaires ou usagers de l'eau, et les règlements qui prévalent sont ceux propres à chaque communauté hydraulique particulière. Cependant, l'augmentation des besoins et le désir de modernisation urbaine qui s'impose dans le cadre des *Tanzimat* rendent l'intervention publique dans le secteur de l'eau potable plus nécessaire. De nouvelles formes de réalisation des infrastructures et de gestion sont proposées, par des nouveaux acteurs publics mais aussi des formes d'association entre public et privé, qui, si elles ne seront vraiment généralisées que dans la période suivante, introduisent une rupture fondamentale concernant les modalités de l'approvisionnement en eau potable dans la région.

1.1.3 – Moderniser les eaux urbaines

Deux phénomènes concourent à la transformation de l'approvisionnement en eau des villes de l'Empire Ottoman à partir de la fin du 19^{ème} siècle. Il s'agit d'une part de la très forte croissance urbaine que connaît cette période. Istanbul passe de 400 000 à 900 000 habitants entre 1840 et 1890, Beyrouth de 40 000 à 80 000 habitants entre 1850 et 1880 (Thobie 1977 : 487) et Jérusalem de 10 000 à 70 000 habitants entre 1850 et 1910 (Lemire 2000). Cette croissance démographique donne une toute autre ampleur aux besoins en eau des villes. Vincent Lemire calcule que pour Jérusalem, les besoins élémentaires en eau sont passés entre 1850 et 1910 de 300 à plus de 2 000 m³/j. Il faut donc améliorer l'approvisionnement et des demandes apparaissent dans ce sens à l'échelle locale. À Tripoli, des plaintes s'élèvent durant tout le dernier quart du XIX^e siècle pour dénoncer l'état des systèmes d'adduction et de distribution d'eau (Miqati 1975). D'une part, comme nous l'avons noté plus haut, environ un tiers de la ville n'est pas alimenté par le réseau et ne bénéficie ainsi que des petites quantités d'eau distribuées par les porteurs ou récoltées dans les citernes. D'autre part, le réseau est soumis à toutes sortes de pollutions. Le canal d'adduction principal est ouvert, des déchets y sont jetés par les villages qui le bordent et les maladies d'origine hydriques seraient fréquentes (Miqati 1975). Concernant Beyrouth, dès 1850, Henry Guys notait que « *les fontaines publiques qui étaient dotées de manière à ne jamais tarir sont aujourd'hui sans eau* » (Guys 1985 : 19).

À l'augmentation des besoins, il faut ajouter l'esprit modernisateur des *Tanzimat* qui marque également l'espace urbain. Dans l'objectif de lutter contre la suprématie européenne

en utilisant les acquis de celle-ci, l'urbanisme d'inspiration occidentale est promu au rang d'unique solution à même de réformer les villes ottomanes (Yérasimos 1992). Il faut moderniser les villes, y amener le progrès à travers des percées urbaines, la construction de nouveaux édifices publics, de parcs et de jardins, mais aussi y améliorer l'hygiène. D'autant que les *Tanzimat* ont profondément changé la vocation de l'acteur étatique qui se fait responsable du bien-être de la population, de la satisfaction de ses besoins (Kassir 2003). La mise en place des réseaux urbains (électricité, tramways, et bien sûr adduction d'eau), symboles s'il en est de la modernité urbaine, tient une place importante dans l'entreprise. Des initiatives sont ainsi menées par la puissance publique. À Beyrouth en 1861, le Grand Conseil du Vilayet de Saïda dont dépend la ville affirme sa volonté de mettre en place un réseau d'adduction et de distribution d'eau à partir du Nahr Al-Kelb (Fayad et al. 1996). Le projet n'aboutit pas faute de financement mais deux puits sont tout de même forés à Ras al-Nabaa, sans toutefois permettre de régler le problème de manière durable. Au début du XX^e, le wali de Tripoli Azmi Bey tente d'augmenter la prise d'eau sur le fleuve Rachaine mais il est arrêté dans son projet par la protestation des irrigants qui craignent que leurs terres manquent d'eau (Miqati 1975).

Deux nouveautés vont permettre le développement des services urbains : un nouvel échelon de gestion, la municipalité, et un nouveau mode de financement, la concession de service public. Largement inspiré de l'exemple français, le modèle municipal est tout d'abord testé à Istanbul, dans le quartier de Galata où est créée la première municipalité en 1868. Mission lui est confiée d'en faire un secteur urbain modèle doté de rues pavées, de trottoirs, d'un système d'éclairage au gaz de ville, d'un réseau d'adduction d'eau, etc (Lafi 2002 : 213). Ce rôle modernisateur est confirmé par la loi sur l'administration générale des vilayets datée du 22 janvier 1871 (29 sewal 1287). L'article 111 de la loi dote d'un conseil municipal chaque ville ou bourg siège d'un gouverneur général, d'un gouverneur ou d'un sous-gouverneur. Celui-ci est chargé de la surveillance de la construction des édifices, des transports, de l'embellissement de la ville, de l'éclairage des rues, de la salubrité publique et des « *questions de la distribution des eaux en général* » (art. 124) (Aristarchi Bey G. et Nicolaïdes D. 1874 : 37). Dans les bourgs de moindre importance, des Conseils des Anciens peuvent être amenés à agir sur l'approvisionnement en eau potable car ils délibèrent sur toutes les questions relatives aux besoins particuliers du village, dont la propreté et l'hygiène (art. 109). Contrairement aux municipalités qui disposent d'un système fiscal pour mettre en œuvre leurs projets urbains, les

Conseils des Anciens ne semblent pouvoir compter que sur la mutualisation des ressources de la collectivité. En effet, il est noté que les conseils de Nahié⁴⁴, qui regroupent des membres des Conseils des Anciens des différents villages qui la compose, « *s'occupent des institutions d'utilité publique dont l'exécution est désirée et peut-être obtenue avec le concours pécuniaire de la population des villages* »⁴⁵ (Aristarchi Bey G. et Nicolaïdes D. 1874 : 33). Les travaux de Nora Lafi et de Vincent Lemire ont montré l'effectivité de ces mesures pour ce qui concerne les municipalités. Pour Tripoli (Libye), l'auteur montre qu'un véritable service municipal des eaux est mis en place dès 1871, rompant avec les modes traditionnels de stockage de l'eau dans des citernes (Lafi 2002 : 233). À Jérusalem, alors que ce sont les responsables du waqf et le gouverneur qui ont la haute main sur le dossier hydraulique de la ville dans les années 1860, la municipalité s'impose peu à peu comme un acteur majeur de la mise en place des services d'eau dans les années 1880, avec notamment la rédaction par l'ingénieur municipal de la ville, Georges Franghia, d'un *Avant-projet de distribution d'eau dans la ville de Jérusalem* en 1889 (Lemire 2010 : 304-306). Les ressources municipales sont cependant trop faibles pour la mise en place d'un tel projet, ce qui nous amène à notre deuxième innovation : le modèle concessionnaire.

Depuis le milieu du XIX^e siècle, les réseaux urbains sont développés en Europe, mais aussi aux États-Unis, par des contrats de concession. Cette formule est rapidement reprise dans l'Empire Ottoman. Elle confie une responsabilité presque totale à la firme concessionnaire qui finance les investissements de départ, construit les équipements, en assure la maintenance, les exploite en étant rémunérée directement sur les abonnements (Lorrain 2008). Elle permet à la puissance publique de ne pas avoir à investir les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en place de ces réseaux et semble donc constituer une solution idéale dans un contexte d'endettement important. Il faut y ajouter la présence massive d'investisseurs étrangers pour lesquels l'Empire Ottoman constitue un pays aux potentialités considérables depuis que les droits de douane y ont été presque abolis⁴⁶ (Dumont 1989). Les administrations d'État mais aussi les services municipaux ont d'emblée attiré des investisseurs, individus, groupes financiers et grandes banques, dans l'espoir de profits rapides et importants (Thobie 1977 : 429). Ce sont ainsi plus de 70 millions de francs qui sont investis dans les

⁴⁴ L'organisation administrative de l'Empire est réformée en 1870. Les divisions territoriales sont, par ordre décroissant de taille, le *vilayet*, le *sandjak*, le *caza*, la *nahié*.

⁴⁵ Ce type d'organisation ressemble beaucoup aux organisations locales que j'étudierai plus loin sous le nom de comités locaux.

⁴⁶ Entre 1838 et 1841, plusieurs traités entre la Porte et des pays européens conduisent à une baisse importante des droits de douanes sur les produits importés et à l'abolition des privilèges pour les intermédiaires locaux.

provinces syriennes de l'Empire Ottoman par des compagnies et des Banques internationales entre 1888 et 1914, essentiellement dans de grands projets d'infrastructures organisés en concessions (Jackson 2009 : 214). De nombreuses compagnies des eaux sont ainsi créées (la Compagnie des eaux de Constantinople en 1874, la Compagnie des eaux de Smyrne en 1893, etc). Il ne s'agit cependant pas de couvrir le territoire. Comme le souligne P. Dumont « *les seuls projets qui voient le jour sont ceux qui semblent rentables. Ce n'est que très accessoirement que la haute finance européenne fait entrer en ligne de compte les intérêts de l'Empire ottoman* » (1989 : 497). Ainsi, ce sont les plus grosses villes qui intéressent les investisseurs européens, d'autant que seule une petite frange de la population, la bourgeoisie urbaine, peut alors s'offrir une connexion aux réseaux d'eau et d'électricité. Les premières concessions octroyées dans les limites du Liban actuel concernent donc Beyrouth. Elles sont le résultat d'importants investissements européens, notamment français, belges et anglais.

C'est ainsi par le biais d'une concession qu'est résolue la question de la modernisation des services d'eau à Beyrouth, seule grande ville du Liban actuel à connaître une réelle amélioration de son système d'approvisionnement en eau potable à la fin de la période ottomane⁴⁷. La concession d'eau de Beyrouth intéresse successivement des investisseurs anglais, français et locaux. Bien qu'accordée par la Sublime Porte à un ingénieur français, M. Thévenin, en juin 1870, elle est en effet rachetée dès 1876 par une compagnie anglaise, la Beirut Water Works Company, qui termine les travaux d'adduction en 1884. La société change à nouveau de propriétaire en 1909 et prend le nom de Compagnie des Eaux de Beyrouth. Le capital français y constitue alors 40% du total et on trouve notamment parmi les actionnaires le directeur du Crédit Lyonnais ou encore le directeur de la Banque française (Thobie 1977 : 445). Mais ce sont des banquiers locaux, les frères Sabbagh, propriétaires de la compagnie du gaz de Beyrouth depuis 1903, qui contrôlent l'entreprise et parviennent peu à peu à renforcer leur autonomie vis-à-vis des actionnaires français (Eddé 2009 : 188). Ibrahim Sabbagh est ainsi actionnaire majoritaire dès 1911⁴⁸.

⁴⁷ Mes travaux n'ont cependant pas permis de creuser cette question et des recherches sur l'action des municipalités, mais aussi des Conseil des Anciens, créés dans la deuxième moitié du XIX^e siècle pourraient permettre d'approfondir l'histoire hydraulique de cette période, trop souvent vue uniquement à travers le développement du système concessionnaire. L'étude des avances faites aux municipalités sous la période mandataire laisse en effet supposer que des municipalités ou de simples villages disposaient déjà de réseaux d'eau modernes à la fin de la période ottomane (cf. infra). Une enquête dans le village de Méziara, dans le *caza* de Zgharta, a montré que le premier réseau d'eau potable aurait été réalisé en 1892 grâce à des dons d'habitants du village émigrés au Brésil. La municipalité n'est créée dans ce village qu'en 1942 (entretien avec le président de la municipalité de Méziara, novembre 2010).

⁴⁸ Note du service du contrôle des sociétés concessionnaires au secrétaire général sur la situation de la Compagnie des Eaux de Beyrouth datée du 25 août 1934, référence 2652/CF. CADN, services techniques, 1SL/500/309.

Concession	Compagnie	Date de création	Investisseurs au moment de la création
Construction de la route Beyrouth-Damas	Compagnie de la route de Beyrouth à Damas	1859	Majoritairement français
Approvisionnement en eau de Beyrouth	Beirut Waterworks Company Limited	1876	Majoritairement anglais
Production et distribution de gaz à Beyrouth	Société anonyme ottomane du gaz de Beyrouth	1887	80% des actions sont entre les mains de banquiers français et anglais et de gaziers français
Port de Beyrouth	Compagnie Ottomane du port, des quais et des entrepôts de Beyrouth	1887	Compagnie de la route de Beyrouth à Damas, Messageries maritimes, Banque Ottomane (capital français), Banque de Paris et des Pays-Bas, Comptoir d'Escompte
Voie ferrée de Beyrouth à Damas	Société ottomane de la voie ferrée économique de Beyrouth à Damas	1891	Compagnie de la route de Beyrouth à Damas, Compagnie des chemins de fer de Paris-Lyon-Méditerranée, Banque Impériale Ottomane, etc.
Réseau de tramway et éclairage électrique	Société Anonyme Ottomane des tramways et de l'électricité de Beyrouth	1907	Trust franco-belge, Banque liégeoise, Société d'entreprise générale de travaux de Liège, Banque Impériale Ottomane (capital majoritairement belge et français à hauteur de 15-20%)

Tableau 3 - Les principales compagnies concessionnaires engagées dans la modernisation des infrastructures à Beyrouth (Laugebie 1956 ; Spagnolo 1969 ; Thobie 1977 et 2002 ; Lantz 2005 ; Necla Geyigdagı 2011)

Beyrouth n'est cependant pas la seule région à intéresser investisseurs et entrepreneurs privés (tableau 4). Les archives du mandat ont en effet permis d'identifier au moins deux autres concessions accordées sur le futur territoire du Grand-Liban avant 1918⁴⁹. La première est celle de Nabaa El-Assel, une rivière qui prend sa source dans le massif du Sannine et constitue un affluent du Nahr El-Kelb. Un premier permis d'exploitation est accordé par la cour administrative du Liban au Cheikh Sejean Maroun Khazen en 1893, avant que celui-ci transfère ses droits au Cheikh Mansour El-Bitar en 1907. Les travaux n'ont pas encore été réalisés quand ce dernier transfère à nouveau le permis à Selim Bey Chakker, qui serait le représentant d'un syndicat de financiers égyptiens. Il obtient le permis d'exécution de travaux le 7 juillet 1911, pour l'adduction des eaux de Nabaa El-Assal et des sources avoisinantes, en

⁴⁹ Une quatrième concession a été accordée en 1911 pour l'alimentation en eau potable du village de Sofar. Nous ne l'analysons cependant pas ici car nous ne disposons que d'informations très parcellaires sur celle-ci. (CADN, services techniques, 1SL/500/377).

vue de l'irrigation et de l'alimentation en eau potable de trois villes et 28 villages du Kesrouan. Ce permis est cédé dès 1912 à la National Bank of Turkey, une nouvelle banque créée par un groupe de financiers anglais, qui donne les travaux à exécuter à une société anonyme, constituée avec des capitaux anglais également, la Société des Eaux du Liban. Selim Chakker reste cependant selon le contrat de cession « *propriétaire de la concession* » et « *responsable des clauses de l'autorisation* ». Ces multiples cessions sont révélatrices de la difficulté à mobiliser les capitaux nécessaires à la réalisation de travaux d'adduction d'eau si importants. Les travaux ne commencent donc finalement qu'à la veille de la première guerre mondiale et sont interrompus alors que seul le canal d'amenée principal est construit, de la source de Nabaa El-Assal au village de Reyfoun.

	Date d'octroi	Concessionnaire (financement)	Durée	Territoire desservi	Service	Accès à l'eau	Retour des installations
Beyrouth	1871	Thévenin (français et local)	40 ans (renouvelée en 1897)	Beyrouth	AEP et irrigation	Abonnements annuels ou pour la durée de la concession. Possibilité de le rendre perpétuel à la fin de la concession	Municipalité de Beyrouth
Nabaa El-Assel	1911	Selim Bey Chakker (anglais)	5 ans après la fin des travaux	28 villages et trois villes du Kesrouan	AEP et irrigation	Vente à perpétuité	Propriétaires de l'eau
Nabaa El-Jamajem	1912	Père Emmanuel Sejean, Père Youssef Chidiac, Youssef Bey Saab, Dr. Tanios Abou Nader (inconnu)	5 ans après la fin des travaux	20 villages du Metn	AEP et irrigation	Vente à perpétuité	Propriétaires de l'eau

Tableau 4 - concessions d'eau accordées sous l'Empire Ottoman sur le territoire du Liban actuel (source : CADN, services techniques, 1SL/500/308 - 1SL/500/376 – 1SL/500/377)

Le 28 août 1912, ce sont quatre habitants du Metn qui obtiennent un permis d'exécuter des travaux pour amener l'eau de Nabaa El-Ouadi, située dans la vallée de Jamajem, à 20 villages de la région. Comme pour Nabaa El-Assal, la guerre interrompt les travaux et les infrastructures installées sont en partie démantelées par l'armée turque.

Autant la concession d'eau de Beyrouth témoigne d'un véritable changement par

rapport aux systèmes d'approvisionnement urbains existant jusque-là, autant les deux concessions rurales s'inscrivent plutôt en continuité avec l'organisation classique des communautés hydrauliques. La concession de Beyrouth s'apparente clairement au modèle développé en France à partir des années 1850 puisque le concessionnaire se charge des travaux d'exécution, d'entretien et d'exploitation du réseau mis en place. Il est de plus rémunéré directement par les usagers par un système d'abonnement, auquel il faut ajouter, de 1870 à 1897, un forfait de 60 000 francs versé par la municipalité pour la fourniture de 350m³/j d'eau à la ville (alimentation des fontaines publiques et des établissements publics et religieux). La durée de la concession est longue, 40 ans, pour permettre le retour sur les capitaux investis. Le contrat est renégocié sous une forme plus favorable à la municipalité au moment de la prolongation de la concession en 1897, preuve de la période d'apprentissage que demande ce type d'arrangement. D'une part la somme versée par la municipalité à la compagnie des eaux est réduite à 30 000 francs puis à 15 000 francs, alors que 250m³/j sont ajoutés à la quantité d'eau attribuée à la ville. D'autre part, la puissance publique (gouvernement impérial ou municipalité) devient bénéficiaire du tiers de la balance des profits de la compagnie. On passe donc ici d'un système pluriel qui alliait pratiques évergétiques, droits d'eau des particuliers et petits systèmes marchands, à une logique de délégation de service public, associant un entrepreneur privé, qui finance les infrastructures et la gestion du service, et les pouvoirs publics, qui participent aux bénéfices mais aussi fixent les prix et les conditions d'abonnement⁵⁰. Ces dispositions ne vont cependant pas sans résistance. D'une part le changement d'usage de l'eau rencontre de fortes oppositions. Les importants monastères maronites, détenteurs de droits d'eau sur le Nahr El-Kelb pour l'irrigation et le fonctionnement de plusieurs moulins, craignent en effet l'impact des prélèvements de la concession sur leurs activités. Il faut de nombreux procès pour permettre un règlement de la question, plutôt favorable aux monastères. Ceux-ci conservent leurs droits d'eau, bien que l'usage en soit restreint à la période d'irrigation des cultures (du 1er mai au 31 juillet), et sont indemnisés pour les prises d'eau qui empêcheraient les moulins de fonctionner (Fayad et al. 1996 : 23-24 ; Ghiotti et Riachi 2014). De plus, des concessions sont faites aux anciennes modalités d'approvisionnement en eau dans la ville. D'une part le monopole, élément essentiel de la rentabilité des concessions d'eau potable⁵¹, n'est que relatif. Les éventuels

⁵⁰ Règlement de la distribution des eaux de Beyrouth, 15 janvier 1872. Etabli par l'ingénieur Thévenin et confirmé par le conseil municipal. CADN, services techniques, 1SL/500/308.

⁵¹ Les coûts fixes liés à l'installation des réseaux d'eau étant particulièrement importants, il est nécessaire pour le distributeur d'avoir une assiette de consommation très large pour être rentable.

droits d'eau anciens sont préservés et « *le concessionnaire ne peut s'opposer à ce que la ville reçoive gratuitement de nouvelles eaux* »⁵². De plus, la possibilité de rendre un abonnement perpétuel à la fin de la concession, sous réserve du paiement d'une « *certaine somme* » à la municipalité, s'apparente fortement à l'achat de droits d'eau et peut donc également être considéré comme une manière de négocier avec l'ancien système.

La principale différence avec les deux autres concessions ne réside pas dans la provenance des financements, puisqu'on constate que le système de Nabaa El-Assal a lui aussi intéressé des investisseurs anglais, la rentabilité du projet étant sans doute assurée par sa composante irrigation ainsi que par l'approvisionnement des petites villes littorales. En revanche, la propriété des infrastructures comme de l'eau démarque nettement les deux cas. À Nabaa El-Assal comme à Nabaa El-Jamajem, les concessions sont courtes (5 ans) car le retour sur le capital investi est assuré non par un abonnement annuel mais par la vente de l'eau, ou plutôt de l'accès à l'eau, à perpétuité. Si les termes employés sont bien ceux d'achat d'eau, on retrouve ici le principe du droit d'usage de l'eau vu précédemment. Les acheteurs sont donc propriétaires d'un droit d'eau sur la source adductée mais aussi, au terme de la concession, propriétaires des infrastructures qu'ils seront alors chargés d'entretenir sur le même modèle que les communautés d'irrigants organisées autour d'un système d'irrigation. Ainsi, selon l'article 4 de l'autorisation accordée à Selim Bey Chakker :

« Le pétitionnaire se porte garant de la réparation des canaux principaux dans un délai de trois ans⁵³ à partir de la date d'achèvement des travaux et sera tenu de réparer toute partie endommagée de ces canaux. Passé le dit délai, les réparations incomberont à tous les propriétaires, chacun selon sa quote-part »⁵⁴.

Tout se passe en fait comme si l'autorité concédante était formée par les futurs usagers, la puissance publique n'intervenant que pour garantir leurs intérêts. On remarque également que le concessionnaire est chargé de la réparation des canaux et non de l'exploitation du système dans son ensemble. Celle-ci n'est d'ailleurs évoquée dans aucun des textes. Ces obligations

⁵² Convention concernant la concession pour exécuter les travaux pour augmenter l'approvisionnement en eau potable de Beyrouth, 3/22 août-juillet 1870. CADN, services techniques, 1SL/500/308.

⁵³ Dans la suite du texte, la durée est portée à cinq ans.

⁵⁴ Traduction n°1070 de l'autorisation accordée à Sélim Bey Chakker le 7 juillet 1911 par le Haut-commissariat de la République française en Syrie et au Liban, le 6 janvier 1924. M.A.E., Nantes, Beyrouth, 2°versement, 376.

s'apparentent ainsi plus à celles d'un entrepreneur chargé de vérifier le bon fonctionnement des installations avant réception de celles-ci par leur propriétaire. Le terme de « *permis d'exécuter des travaux* » est donc ici sans doute plus juste que celui de concession, même si ce dernier est également employé dans les textes.

La modernisation de l'approvisionnement en eau potable par la mise en place de réseaux d'adduction de longue portée et la généralisation de la distribution de l'eau aux maisons, ne met donc pas en question le droit de l'eau issu de droit musulman notamment concernant la question de la propriété de l'eau. On a pu constater une différenciation entre zones urbaines et rurales, ces dernières restant plus fortement marquées par des organisations issues des communautés irrigantes, d'autant que les réseaux ont parfois un double usage : eau potable et irrigation. La poursuite de la modernisation des services d'eau durant la période mandataire ne remet que partiellement en cause ces principes, en s'inscrivant en continuité des réformes engagées par la Porte.

1.2 – La période mandataire : un nouvel interventionnisme étatique sous le sceau de la régulation et de la délégation

La mise en place du mandat français sur le Liban et la Syrie en 1920 marque une accélération des transformations du secteur de l'eau engagées sous l'Empire Ottoman et constitue une accentuation de l'interventionnisme étatique dans le secteur de l'eau sous différentes formes. Ambition proclamée de « *mise en valeur* », impératif de construction des États dans le cadre des conditions des mandats, mais aussi volonté de promouvoir les intérêts économiques français dans la région se conjuguent pour donner lieu à la fois à une réorganisation juridique du secteur et à une extension des services d'eau potable et d'assainissement. Ces ambitions doivent cependant composer avec les contraintes financières que connaît le mandat dès le début des années 1920 mais aussi avec les réalités politiques, économiques et sociales du terrain, pour finalement donner lieu à une mosaïque de systèmes de gestion, bien loin de l'ambition d'unification et de simplification première.

1.2.1 - Un réformisme législatif : appropriation étatique des ressources, interventionnisme hygiéniste et organisation du système concessionnaire

La politique mandataire poursuit le processus réformiste engagé par l'Empire Ottoman

tout en l'approfondissant et en élargissant les domaines d'intervention de la puissance publique, suivant en cela le mouvement d'affirmation croissante des États que connaît l'Europe au sortir de la première guerre mondiale (Mizrahi 2002). On peut distinguer deux grandes phases concernant l'entreprise législative menée sous le mandat concernant l'eau et sa gestion (tableau 5).

20 mars 1924	Décret n°2511 - Règlement des concessions
10 juin 1925	Arrêté n°144/S - Définition, délimitation et occupation temporaire du domaine public
23 mai 1926	Constitution libanaise, article 89 - octroi de concessions
26 mai 1926	Arrêté n°320 - Conservation et utilisation des eaux du domaine public
28 juin 1929	Loi - Égouts de Beyrouth
7 mai 1930	Décret n°6600 - Équipements sanitaires
5 mai 1931	Décret n°7975 - Propreté des habitations
30 juin 1932	Décret-loi n°16 - Règles générales d'hygiène
19 décembre 1933	Décret n°2761 - Évacuation des eaux usées
29 mai 1935	Loi - Construction d'égouts dans les stations d'estivage et les agglomérations de plus de 10 000 habitants
30 décembre 1938	Loi - Révision des taxes municipales. Articles 12 et suivant concernant les taxes perçues pour la construction des égouts.
1 octobre 1942	Décret-loi n°227 - Potabilité de l'eau

Tableau 5 - la législation sur l'eau et l'assainissement durant la période mandataire (1920-1943)

La première décennie du mandat est marquée par une double attention portée à l'organisation du système des concessions et à la clarification du statut juridique de l'eau, le second point étant la condition nécessaire du premier. L'intérêt porté au système des concessions s'inscrit dans la continuité des outils développés sous l'Empire ottoman. Il doit permettre de répondre à une double ambition : remplir la mission de développement des pays sous mandat⁵⁵ dans un contexte de faibles disponibilités budgétaires et fournir des opportunités d'investissement au capitalisme français qui voit dans l'entreprise de «*mise en*

⁵⁵ L'objectif des mandats tel que défini par l'article 22 du pacte de la Société des Nations du 28 juin 1919 est de réaliser « *le bien-être et le développement de ces peuples qui forment une mission sacrée de civilisation* ».

valeur» de la région d'importantes possibilités de développement économique⁵⁶. Dès 1920 et étant donné les difficultés économiques que connaît la France au sortir de la première guerre mondiale, les directives du Quai d'Orsay au Haut-Commissariat français sont claires : les investissements publics doivent être limités au minimum et les entreprises et travaux publics donnés au secteur privé, français si possible (Jackson 2009 : 222). Cette ligne directrice est encore renforcée en 1922, date à laquelle cessent les subventions provenant de la métropole (Ghorayeb 2014). Il est donc nécessaire de statuer rapidement sur les règles d'octroi de nouvelles concessions. Si la question est déjà évoquée à l'article 11 de la charte de la Société des Nations pour le mandat sur la Syrie et le Liban (1922), c'est dans une perspective de restriction de la puissance mandataire, proche des principes wilsoniens qui guident l'ensemble de l'entreprise :

« Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction du fait de la nationalité entre les ressortissants de tous les États Membres de la société des Nations, mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du gouvernement local. »

Le décret de règlement des concessions édicté par le haut-commissaire en 1924 prend une toute autre direction. Destiné à déterminer les responsabilités dans l'octroi des nouvelles concessions, il affirme très clairement la stratégie de gouvernement directe dont relève le mandat français. Si les États sous mandat sont responsables de l'octroi des concessions sur leur propre territoire, le haut-commissariat est pleinement partie prenante du processus en amont (il doit être informé de toutes les demandes de concession mais aussi des documents techniques, projets et accords éventuels qui les accompagnent) comme en aval (une concession n'est valide que si elle est certifiée par le haut-commissariat). L'analyse des archives des différentes concessions montre bien que les services du haut-commissariat ont sur ce point bien plus qu'un simple rôle d'enregistrement. Un représentant du bureau des travaux publics du haut-commissariat ou du service du contrôle des sociétés concessionnaires est

⁵⁶ On peut citer l'exemple du « Congrès français sur la question syrienne » organisé à Marseille en janvier 1919 par les chambres de commerce de Lyon et Marseille dont l'objectif est de promouvoir l'engagement français au Levant (Jackson 2009 : 149). Il conduisit à l'envoi d'une mission d'enquête sur le terrain menée par Paul Huvelin, qui passa plusieurs mois en Syrie au printemps et à l'été 1919. Son rapport, publié sous le titre « Que vaut la Syrie ? » en 1920, présente l'importance des entreprises françaises d'ores-et-déjà menées en Syrie avant de détailler les possibilités de développement de la région pour finalement affirmer qu'il « faut que la France ait une politique économique syrienne (...) d'autres nations, qui n'ont aucune position spéciale en Syrie, n'hésitent pas à profiter de notre inaction pour agir » (Huvelin 1920 : 56).

systématiquement présent dans les commissions d'attribution. De plus, la rédaction des cahiers des charges fait l'objet d'interventions des services du mandat auprès des services libanais. Ainsi, en réponse à l'envoi d'un projet de cahier des charges par le bureau des travaux publics libanais pour la concession de Baalbeck, le directeur du service du contrôle des concessionnaires, considérant que ce projet doit « *être remanié profondément dans certaines de ces clauses essentielles* », envoie « *un nouveau projet, plus complet, établi par [son] service* »⁵⁷. On peut ici voir une confirmation des propos de Jean-David Mizrahi selon lequel :

« *En tant qu'organe commun à cette pluralité d'autonomies locales, le Haut-Commissariat s'impose comme le seul et unique canal d'acquisition de l'outillage étatique : en Syrie et au Liban au début des années 1920, le pouvoir d'État, c'est le pouvoir mandataire* » (2002 : 39).

Promouvoir un système de concessions des services publics nécessite cependant, pour ce qui concerne les ressources naturelles, une définition claire de ce qui est public et peut donc être concédé. Les nombreux problèmes de droits acquis sur le Nahr El-Kelb soulevés au moment de l'octroi de la concession d'eau de Beyrouth ont bien montré l'importance d'une telle entreprise de délimitation, en préalable à toute opération de concession. C'est tout l'enjeu des arrêtés de 1925 et 1926, qui constituent une véritable étatisation des ressources en eau, à l'image de ce qui a été fait dans d'autres territoires colonisés (Attia 1983). Ils marquent en effet une rupture importante avec le *Mejelle* en précisant la notion de domaine public. Alors que le texte ottoman restait vague sur la définition de cette catégorie et laissait libre cours à toute appropriation, la perspective s'inverse avec ces arrêtés, l'État affirmant ici sa propriété et son contrôle sur l'intégralité des eaux superficielles et souterraines, ainsi que sur les ouvrages de navigation ou d'adduction des eaux. Les droits de propriété ou d'usage acquis antérieurement à 1926 sont toutefois reconnus et maintenus, mais ils peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique, sous réserve d'indemnisation. Une procédure de reconnaissance et de purge de ces droits est définie. Elle peut être ordonnée à l'initiative d'un propriétaire qui désirerait faire reconnaître ses droits, ou de l'État, en préalable à l'aménagement d'un cours d'eau. On peut ici faire un parallèle avec le cadastre qui, lancé dès 1921, devait permettre

⁵⁷ Lettre du chef du service du contrôle des chemins de fer et des sociétés concessionnaires au directeur des travaux publics du Grand-Liban, datée du 28 décembre 1925. CADN, services techniques, 1SL/500/377.

d'engager une politique de mise en valeur économique en unifiant les différents statuts fonciers et en sécurisant la propriété, permettant ainsi de développer l'hypothèque et le crédit bancaire (Verdeil 2002 : 178). Les arrêtés définissent également les règles d'occupation du domaine public, sous la forme d'une permission temporaire (l'entreprise n'est pas érigée en service public) ou d'une concession (l'entreprise est érigée en service public). Ces occupations donnent lieu à redevance et sont donc également pourvoyeuses de recettes pour l'État central⁵⁸.

La deuxième décennie du mandat est quant à elle l'occasion du développement de tout un arsenal de mesures hygiénistes concernant à la fois l'eau potable et les eaux usées (tableau 5), qui viennent transcrire les préoccupations dominantes de l'urbanisme français du début du 20^{ème} siècle⁵⁹. Elles positionnent l'État central comme garant de l'hygiène publique à travers l'instauration d'un ensemble de règles sanitaires, tout en faisant porter la responsabilité du financement de ces mesures sur les municipalités. L'élément central de ce dispositif est le décret-loi n°16 du 30 juin 1932, règlement sanitaire global au centre duquel se trouvent l'adduction d'eau potable et l'évacuation des eaux usées⁶⁰.

Concernant l'eau potable, il impose à toute agglomération de plus de 500 habitants de se pourvoir d'un réseau d'eau public et d'assurer une quantité minimale d'eau potable de 5l/j à chaque habitant dans un délai de quatre ans et demi⁶¹ à compter de la promulgation du décret, et ce, à leurs propres frais. L'État central est ici régulateur, car il doit approuver les projets de travaux des municipalités, et peut se faire entrepreneur si les délais ne sont pas respectés : « *ces travaux seront exécutés par l'État aux frais des municipalités* » (titre V). Le décret pose également les règles de protection de la qualité de l'eau destinée à l'alimentation publique : surveillance de la qualité de l'eau (les autorités locales sous contrôle du Directeur de l'hygiène), définition d'un périmètre de protection (le chef de l'État), pénalités frappant les potentiels pollueurs. La réglementation sur la qualité de l'eau avait déjà connu une première attention en amont par le décret n°7975 qui définit les règles de propreté et d'hygiène pour les

⁵⁸ Les concessions et autorisations étudiées donnent généralement lieu à une redevance correspondant à 5% des recettes de l'entreprise.

⁵⁹ Marlène Ghorayeb (1994) a bien montré comment le premier «Plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement» de Beyrouth proposé en 1931 par le cabinet Danger suivait les préoccupations hygiénistes de l'urbanisme français de l'époque en proposant différentes mesures pour l'assainissement de la ville ainsi qu'un règlement sanitaire qui inspireront la mise au point d'une réglementation en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique.

⁶⁰ Le règlement concerne également les mesures à prendre contre la diffusion des maladies contagieuses, les cimetières et les inhumations, les abattoirs et les boucheries.

⁶¹ 18 mois pour le dépôt du dossier technique auprès des directions des travaux publics et de l'hygiène pour approbation puis trois ans pour la réalisation des travaux.

réservoirs d'eau potable situés dans les maisons. En aval, le décret-loi n°227 renforce la législation en soumettant tout projet d'eau potable à une autorisation du ministère de la santé certifiant la potabilité de l'eau.

La législation sur les eaux usées est moins contraignante dans le sens où elle n'impose pas aux municipalités la mise en place d'un réseau d'égouts. Des mesures d'assainissement sont cependant rendues obligatoires sur tout le territoire, l'absence de réseau d'égouts devant être compensée par la construction de fosses septiques, de fosses étanches ou de fosses à fond perdu, les caractéristiques de chacun de ces systèmes étant définies par le décret n°2761 dès l'année suivante. De même que pour l'eau potable, « *la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau d'égouts, et l'entretien des canalisations ainsi que l'épuration des eaux collectées, seront à la charge de l'agglomération intéressée* » (décret-loi n°16). La construction des fosses est quant à elle à la charge des propriétaires, mais est réalisée par les municipalités, ou par l'État dans les agglomérations non érigées en municipalité, aux frais des propriétaires qui ne se mettraient pas en règle avec la loi. Deux mesures viennent ensuite préciser les moyens donnés aux municipalités pour financer la mise en place des réseaux d'égouts. Par la loi de 1935, les centres d'estivage et les agglomérations de plus de 10 000 habitants peuvent imposer une taxe provisoire en vue de permettre la construction d'égouts. Plus généralement, la loi de 1938 fait reposer la moitié des frais de construction des égouts sur les propriétaires des immeubles desservis dans toutes les agglomérations, selon le modèle qui a prévalu pour le financement des égouts de Beyrouth (loi du 28 juin 1929).

Au final, l'entreprise législative mandataire fait apparaître trois acteurs principaux du développement des services d'eau potable et d'assainissement : l'État central qui fait office de régulateur mais peut à l'occasion se faire entrepreneur ; le secteur privé, investisseur et entrepreneur à travers le système des concessions ; les municipalités, qui apparaissent comme des acteurs majeurs étant donné leur obligation de mise en place de services d'eau et d'assainissement sur leur territoire. Les communautés irritantes apparaissent quant à elles marginalisées dans ce nouveau cadre législatif au profit de la mise en place de systèmes hydrauliques modernes. Une analyse des archives mandataires et du journal officiel de la République Libanaise⁶² m'a permis de préciser les rôles respectifs de chacun de ces acteurs mais aussi d'évaluer les résultats de ces différents systèmes concernant l'extension des services d'eau.

⁶² Je n'ai cependant eu accès au Journal Officiel qu'à partir de 1928 et mes données sont donc incomplètes. Les résultats obtenus, sans pouvoir être définitifs, sont cependant suffisants pour dégager quelques grandes tendances notamment concernant le rôle des municipalités.

1.2.2 - Un système concessionnaire au bilan discuté

Nous l'avons vu, le système concessionnaire apparaît dans un premier temps comme l'instrument privilégié par la puissance mandataire pour la mise en valeur des ressources naturelles et le développement des services publics. Ce système n'a cependant jamais permis de couvrir l'ensemble des besoins et a rapidement connu des difficultés conduisant à sa remise en cause par les acteurs locaux.

Sur l'ensemble de la période mandataire, 17 concessions d'eau potable ont été octroyées au secteur privé, auxquelles il faut ajouter deux concessions octroyées sous l'Empire Ottoman et réadaptées⁶³, ainsi que sept autorisations de distribuer de l'eau potable, dont quatre pour le seul *caza* de Baabda (figure 2). Un premier élément notable est l'inégale répartition des concessions sur l'ensemble du territoire et donc l'incapacité de ce système à approvisionner l'ensemble de la population. Deux types d'inégalités géographiques apparaissent.

Tout d'abord une inégalité entre zones urbaines et zones rurales. Les principales villes du pays sont en effet concernées au premier chef. Outre Beyrouth où la concession est réadaptée en 1926⁶⁴, l'approvisionnement de Tyr est concédé dès 1924, celui de Saïda en 1930

⁶³ La question du devenir des concessions octroyées sous l'Empire Ottoman se pose à la suite du démantèlement de ce dernier et de la création des mandats. Le traité de Lausanne, qui remplace le traité de Sèvres après la guerre d'indépendance turque en juillet 1923, protège les intérêts privés situés dans les territoires occupés contre une saisie par la puissance occupante, mais uniquement pour les « non-turcs » et non pour les « ressortissants turcs ». Simon Jackson a montré que le Haut-Commissariat avait alors choisi de définir tous les anciens sujets ottomans comme des ressortissants turcs rendant les concessions qui leur avaient été octroyées passibles de saisies (2009 : 260). Sur les trois concessions d'eau identifiées précédemment, aucune n'a cependant été saisie. Les deux plus importantes impliquaient des capitaux alliés et ont donc seulement été réadaptées au nouveau contexte : le 12 juillet 1926 pour la Compagnie des eaux de Beyrouth et seulement en 1935 pour la concession de Nabaa El-Assel, après une suite de conflits opposant le concessionnaire à la Compagnie des Eaux de Beyrouth puis à la société créée pour réaliser les travaux. La concession de Nabaa El-Jamajem, seule susceptible d'être saisie, s'est retrouvée concurrencée par la concession de Mamboukh, octroyée en 1924, et semble finalement avoir été abandonnée après l'échec de plusieurs plaintes auprès du haut-commissariat. Il a été opposé aux concessionnaires de Nabaa El-Jamajem qu'ils ne disposaient pas du monopole de la distribution et que l'octroi de la concession de Mamboukh ne les empêchait pas de réaliser leur entreprise, le cahier des charges préservant les droits acquis (Notes du service du contrôle des sociétés concessionnaires, 6 novembre et 7 décembre 1940, CADN, services techniques, 1SL/500/377). Une situation de concurrence ne pouvait ici que favoriser la concession desservant la population la plus nombreuse du fait des coûts fixes importants dus à la construction des réseaux (situation de monopole naturel caractéristique des services en réseau) et la poursuite du projet de Nabaa El-Jamajem aurait sans doute été peu rentable.

⁶⁴ Convention de réadaptation des actes concessionnels de la Compagnie des Eaux de Beyrouth, 12 juillet 1926. CADN, services techniques, 1SL/500/308. La concession ayant déjà été prolongée de 40 ans en 1897, cette convention de réadaptation ne prévoit qu'une prolongation de quatre ans et demi destinée à compenser les pertes liées à la première guerre mondiale. Elle maintient par ailleurs l'intégralité des conditions de la concession tout en la plaçant sous la supervision du service du contrôle des sociétés concessionnaires du Haut-Commissariat, bien que depuis 1923, les intérêts français n'y soient plus représentés (note du service du contrôle des sociétés concessionnaires au secrétaire général du Haut-Commissariat du 25 août 1934, CADN, services techniques, 1SL/500/309). On peut sans doute y voir une volonté du pouvoir mandataire de garder le contrôle sur la compagnie assurant un service de première importance pour la capitale du pays.

et celui de Baalbeck semble également avoir été concédé⁶⁵. Zahlé, et surtout Tripoli, restent les seules villes d'importance à ne pas connaître de concession. Des investisseurs s'intéressent également à l'approvisionnement des banlieues de Beyrouth dès 1919 (Aïn Delbeh) même si le service n'est finalement concédé qu'en 1932 du fait de difficultés judiciaires, financières et techniques (Visser 1935 : 42). Ici, la concession concerne à la fois l'irrigation et l'eau potable tant la zone conserve encore un caractère rural. Mais la population domiciliée sur le territoire de la concession est déjà évaluée à 42 000 habitants en 1935 (idem), et celle-ci, au départ limité aux banlieues sud, est par la suite étendue à l'Est de Beyrouth⁶⁶. Dans le même temps, une autorisation a été donnée pour l'alimentation des villages de Kfar Chima, Choueifat et Borj El-Barajneh (1924) et quatre autres pour l'alimentation du *caza* de Baabda à partir de forages situés à Borj El-Barajneh (1932-1933), témoignant de tentatives successives pour approvisionner des banlieues alimentées par un exode rural grandissant (Kassir 2003).

⁶⁵ On trouve aux archives diplomatiques un dossier intitulé « concession accordée à Murr et Atyeh » dans lequel se trouve une demande de concession datée du 24 janvier 1925 et différents documents relatifs à l'élaboration du cahier des charges de la concession. Cependant, je n'ai pas trouvé le texte de loi accordant la concession et, en 1948, Gabriel Ménassa et Joseph Naggear placent Baalbeck parmi les adductions municipales ou gouvernementales (1948 : 300).

⁶⁶ La loi du 17 mai 1935 étend la concession de Aïn Delbeh à «*Borj Hammoud et Antélias et la région entre les deux*», mais uniquement pour l'eau potable cette fois. L'application de cette loi reste cependant sujette à caution car l'extension est réitérée par la loi du 17 mai 1954.

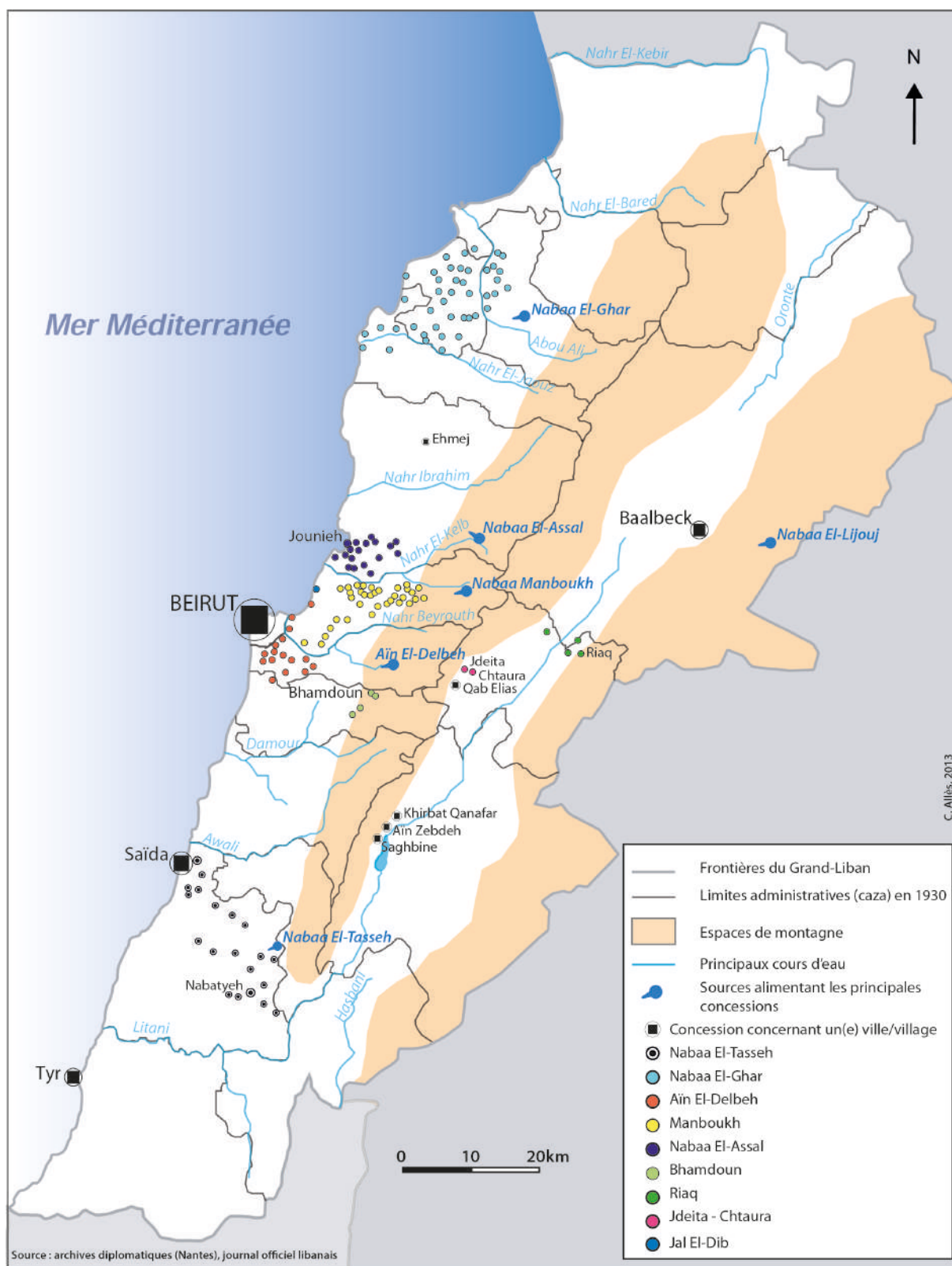


Figure 2 - Les concessions octroyées dans le Grand-Liban sous le mandat français⁶⁷

⁶⁷ Cette carte a été construite à partir des différents contrats de concession trouvés dans les archives mandataires. Ceux-ci ne présentent pas de cartographie de l'étendu du système ni ne définissent un territoire, mais ils dressent la liste des villes et villages devant être approvisionnés en eau potable et/ou d'irrigation par le nouveau système hydraulique. Le choix de figurés ponctuels, représentant ces villes et villages, me semblait pertinent pour représenter cette logique de développement.

Un deuxième type d'espace urbain intéresse de manière prioritaire les investisseurs : les stations d'estivage. Le développement du tourisme et de l'estivage sont perçus dès l'immédiat après-guerre comme un moyen de remplacer la sériciculture dans le Mont-liban, notamment par un groupe d'intellectuels et d'entrepreneurs chrétiens francophiles réunis autour de la *Revue Phénicienne* de Charles Corm (Kassir 2003 : 264 ; Trabulsi 2007 : 92). Les stations de Bhamdoun, Aley, Sofar et Souk El-Gharb sont ainsi l'objet de nombreux projets à partir des années 1920 (tableau 4). On retrouve d'ailleurs parmi les potentiels investisseurs la banque Pharaon-Chiha, dont un des propriétaires, Michel Chiha, est un proche collaborateur de la *Revue Phénicienne*.

19 novembre 1924	Convention de 10 ans pour l'adduction de la source d'El-Fouar à Bhamdoun. Annulée le 9 mars 1925. Les eaux sont vendues à la municipalité de Aaley.
24 mars 1925	Demande de concession pour l'approvisionnement de Sofar et Bhamdoun à partir de sources situées à Aïn Dara
27 juin 1927	Demande de concession pour l'approvisionnement de Bhamdoun gare et village, Sofar, Btekhney, Ras El-Metn, Qalaa, Aley et Souq El-Gharb à partir de sources situées à Falougha
29 octobre 1928	Demande de concession pour l'approvisionnement de Aley, Souq El-Gharb, Bhamdoun et Roussset-Naman à partir de sources situées dans la vallée du Nahr Es-Safa
6 février 1931	Étude de quatre projets de concession : alimentation de Sofar et Bhamdoun à partir de Aïn Namliéh, alimentation de Sofar à partir de Aïn Sfayat, alimentation de Sofar à partir de Aïn Hezabel et Aïn Chatouiéh, alimentation de Bhamdoun à partir de Aïn Sfayat, Aïn Baradeh et Aïn El-Journ.
2 mars 1931	Demande de concession pour l'alimentation de Bhamdoun
8 juin 1931	Attribution de la concession de Bhamdoun gare et village
27 janvier 1934	Convention pour l'alimentation de Sofar et Aley

Tableau 6 - Les demandes de concession d'eau potable concernant des stations d'estivage durant le mandat français (source : archives diplomatiques et JO)

Il faut ajouter à cet ensemble la concession de Mamboukh qui couvre une bonne partie du Metn et dont le but est, selon le concessionnaire : « *d'augmenter la richesse de nos compatriotes et d'attirer les touristes vers quelques-unes de nos plus belles contrées* »⁶⁸. Selon Maurice Févret, de nombreux villages de la région doivent à cette opération « *d'avoir pu se développer en centres d'estivage de première grandeur* » (1950 : 281). On y compte en effet des stations comme Dhour Ech-Chouair, Baabdat, Broumanna, Beit Méry, etc.

⁶⁸ Lettre de Habib Akl au gouverneur du Grand-Liban, 25 septembre 1923. CADN, services techniques, 1SL/500/377.

Les espaces ruraux sont quant à eux beaucoup moins concernés par le système concessionnaire. On compte cependant trois grandes concessions rurales - Nabaa El-Ghar, Nabaa El-Aassel et Nabaa El-Tassé - qui couvrent de nombreux villages à la fois pour l'irrigation et l'eau potable. Il faut y ajouter quelques petites concessions desservant entre un et trois villages, uniquement pour l'eau potable (Riaq, Aïn Zebdé, Kherbet Qanafar, Saghbine, Qab Elias, Ehmej). Ces dernières se trouvent majoritairement sur le piémont Est du Mont-Liban, dans la plaine de la Bekaa. Ces concessions de la Bekaa auxquelles il faut ajouter celle de Nabaa El-Tassé au Liban-Sud, ne permettent cependant pas de redresser un deuxième type d'inégalité. On peut en effet constater qu'à l'exception des grandes villes, la quasi-totalité des régions nouvellement rattachées au Grand-Liban sont exclues du système concessionnaire (Dennyeh et Akkar, Hermel et Bekaa, Liban-Sud) alors qu'elles représentent une part de la population non négligeable.

Comment expliquer une telle répartition ? Répond-elle à un effort de planification du Haut-Commissariat ? La mission Huvelin avait dès 1919 préparé le terrain par son examen des différentes potentialités de mise en valeur de la région. En 1921 et dans la droite ligne de ces recommandations, le Haut-Commissariat a recensé les projets pouvant être concédés à des entreprises privées dans les régions sous mandat pour ce qui concerne les adductions d'eau, l'irrigation, la production d'énergie électrique et l'éclairage urbain, les routes ou encore les mines⁶⁹. Pour ce qui est du Liban, six projets d'adduction d'eau sont présentés. Trois concernent uniquement l'irrigation (Hasbani, Yammouneh et Qasmieh), deux l'eau potable et l'irrigation (Nabaa El-Assel et Nabaa El-Jamajem), et un seul l'eau potable (approvisionnement de Tripoli - El-Mina à partir des eaux de Rachaine). Ce recensement est donc loin de couvrir l'ensemble des concessions accordées pour l'eau potable à l'échelle du Grand-Liban. Les projets d'adduction d'eau recensés par le Haut-Commissariat dans toute la région ne concernent en fait que les plus grandes villes (outre Tripoli, Damas, Alep, Lattaquié et Alexandrette), c'est-à-dire ceux présentant le plus fort potentiel de rentabilité, sans doute les plus susceptibles d'intéresser des investisseurs français.

À l'image de ce qu'a observé Jacques Thobie à propos de l'électricité (2002 : 542), la cartographie des concessions d'eau potable est ainsi moins le résultat d'un plan d'ensemble destiné à répondre aux besoins à l'échelle du nouvel État, que celui des demandes effectuées

⁶⁹ Une liste de ces projets, établie par le chef des Services Économiques du Haut-Commissariat, est parue dans le numéro d'août - septembre 1921 du *Bulletin Économique de l'Office commercial français pour la Syrie et le Liban*, une revue destinée aux commerçants et entrepreneurs français des pays sous mandat.

par différents investisseurs. Celles-ci semblent répondre avant tout à des logiques économiques, mais aussi à des logiques politiques. La distinction entre zones urbaines et rurales s'explique aisément par des critères de rentabilité. Moins coûteuses à alimenter car plus denses et présentant un plus grand nombre d'usagers potentiels, les zones urbaines sont a priori plus rentables. Quant aux stations d'estivage, si elles ne comptent encore qu'un petit nombre d'habitants (1750 habitants à l'année dans le village de Bhamdoun en 1939 selon Kamal Salibi (1997)), elles représentent pour les investisseurs un fort potentiel de croissance et une clientèle estivale aisée, prête à investir pour améliorer les aménités de leur lieu de villégiature. Selim Khoury, dans sa demande de concession pour l'approvisionnement en eau de Aley, Souq El-Gharb, Bhamdoun et Rouesset El-Naman en 1928, présente ainsi l'alimentation en eau de Aley :

« Il est notoirement reconnu que la ville d'Aley manque d'eau. Son alimentation actuelle est assurée au compte-goutte par l'eau de Hamana, mais cette eau est devenue quasi insuffisante pour les besoins d'une riche population estivale toujours croissante et demandant de plus en plus un confort up-to-date »⁷⁰.

Villes et stations d'estivage attirent par conséquent des entrepreneurs qui investissent dans de nombreux projets partout au Liban. C'est ainsi la Compagnie des Eaux de Beyrouth qui obtient la concession de Tyr et on retrouve Elias Sabbagh, son principal actionnaire, comme partenaire dans un projet de concession à Bhamdoun et Sofar. On peut également prendre l'exemple d'Émile Qacho'⁷¹ et Youssef Aftimos⁷². Les deux hommes, ingénieurs et

⁷⁰ Lettre de Selim Louis Khoury à Vasselet, chef du service du contrôle des sociétés concessionnaires au Haut-Commissariat, le 14 décembre 1928, CADN, Services techniques, ISL/500/377.

⁷¹ Émile Qacho' (généralement noté Hacho dans les archives mandataires) a été ingénieur à la municipalité de Beyrouth et a participé à la construction de la faculté de médecine de l'Université Saint-Joseph. On retrouve également un Émile Achou', directeur général adjoint de la Banque de Syrie et du Grand-Liban (BSGL) en 1931 (Eddé 2004 : 33). Des liens entre l'entrepreneur et la BSGL pourraient laisser penser que des intérêts français sont présents dans les investissements menés par Émile Qacho'. Cette banque à capitaux français, à la fois banque d'émission et banque commerciale, est en effet pensée comme le point d'appui des intérêts économiques français au Liban. Son rôle est « d'épauler l'administration et de planter le décor économique de manière à faciliter l'essor du commerce et des capitaux français » (Saul 2002 : 72). Le poids des intérêts économiques français dans l'organisation du système concessionnaire a été largement traité par Simon Jackson dans sa thèse concernant l'économie politique du mandat français sur la Syrie et le Liban (2009).

⁷² Youssef Aftimos est plus connu pour avoir réalisé d'importants monuments beyrouthins comme l'horloge de l'esplanade du Grand Sérail (1897), la fontaine hammidyyé (1900), l'immeuble Barakat (1923) ou le siège de la municipalité de Beyrouth (1933). Il a été ingénieur de la municipalité de Beyrouth de 1898 à 1903 et ministre des travaux publics en 1926, sous le mandat du président Charles Debbas. Nous nous appuyons ici sur une chronologie réalisée dans le cadre d'un atelier de recherche de l'Académie Libanaise des Beaux-Arts (ALBA), disponible sur <http://www.alba.edu.lb/AR/AFTIMUS/index.html>

architectes, ont fondé un bureau d'études et d'entreprises en 1911. On retrouve leurs noms, ensemble ou séparément, dans différents projets de concessions. C'est Émile Qacho' qui pose la première demande pour la concession de Aïn Delbeh en 1919. Il obtient ensuite une autorisation pour l'adduction des eaux de Kfarchima avec Youssef Aftimos en 1923 et récupère la concession des eaux de Mamboukh en 1935. Youssef Aftimos fait quant à lui partie du groupe d'investisseurs précédemment évoqué pour le projet de Sofar et Bhamdoun en 1925. Il est également entrepreneur de travaux publics pour la réalisation des travaux d'adduction de Nabaa El-Tassé et de Rachaine (Tripoli)⁷³.

Ce type d'entrepreneurs est cependant loin d'être majoritaire et dans la plupart des concessions étudiées, les concessionnaires ont un ancrage local important, lequel nous semble jouer un rôle non négligeable dans la localisation des concessions sur le territoire. L'exemple de l'adduction d'eau de Nabaa El-Tassé est de ce point de vue tout à fait révélateur. Obtenue par Youssef Bey El-Zeïn en 1924 sous la forme d'une autorisation pour l'alimentation en eau potable et l'irrigation de quelques villages de la région de Nabatyé, elle est transformée en concession en 1935 et étendue pour couvrir une zone allant jusqu'à Saïda. La famille Zeïn est une famille politique émergente au début du XX^e siècle, concurrente du pouvoir politique traditionnel sur le sud du pays représenté par la famille El-Assaad (Dälken 2009). Ayant acquis leur fortune dans le commerce et l'achat progressif de terres au cours du XIX^e siècle, ils renforcent leur pouvoir politique sous le mandat français. Youssef Bey Zeïn, « *père de la branche politique de la famille* » (Dälken 2009 : 30), est député de Nabatyé dès la création d'un conseil représentatif en 1920. Il le reste durant 40 ans et assure la vice-présidence du parlement à de nombreuses reprises. Il possède de vastes terrains dans la région de Nabatyé, où se situe la source de Nabaa El-Tassé ainsi que les villages desservis à la suite de la première autorisation. L'entreprise est destinée à être profitable et le prix de vente de l'eau est équivalent à celui des autres concessions (entre 120 et 150 LLS/m³). Mais elle est également ici politique et symbolique, le développement d'un service d'eau potable et d'irrigation dans la région étant sans nul doute propice au renforcement du pouvoir de la famille Zeïn sur la région. À Saïda, c'est un membre de la famille Osseyran, qui a suivi un parcours similaire à celui de la famille Zeïn, qui est associé à la concession. Celle de Mamboukh est tout d'abord octroyée à un membre de la famille Akl, une famille ayant acquis de vastes propriétés à la suite de la chute du système féodal dans la seconde moitié du XIX^e siècle et du

⁷³ Le décret 399/EB du 16 mai 1940 nomme « *un surarbitre pour trancher les différends pendant entre l'administration des travaux publics et M. Josphe Afimus concernant les travaux d'adduction et de distribution des eaux de Rachaine* ».

démembrement des fiefs des anciens émirs Abillama dont elle a en partie remplacée l'autorité sur la région d'El-Mtaïn (Metn) (Févret 1950 : 279). La concession de Riah est accordée à un Tabet, une puissante famille de propriétaires terriens de la Bekaa (Favier 2003 : 44). La propriété foncière est sans doute ici un élément important car elle détermine toujours en partie la propriété de l'eau, les anciens droits acquis n'ayant pas été remis en cause. Être propriétaire des eaux n'est pas nécessaire à l'obtention d'une concession, celle-ci pouvant être octroyée sur le domaine public ou donner lieu à expropriation si l'entreprise est déclarée d'utilité publique. La propriété de l'eau peut cependant constituer un avantage non négligeable dans la mesure où elle permet d'éviter frais d'indemnisations et conflits avec les bénéficiaires d'éventuels droits d'usage. Les concessionnaires sont ainsi souvent propriétaires d'au moins une partie des droits sur l'eau des sources qu'ils projettent d'utiliser.

Entreprenariat et notabilité locale sont cependant loin d'être deux catégories étanches l'une à l'autre. D'une part les concessionnaires portent souvent les deux casquettes. C'est le cas des frères Stefan qui furent partenaires des frères Gaspard dans l'exploitation de la concession de Nabaa El-Ghar avant d'en racheter les droits en 1936. Ils sont alors également propriétaires de la concession de production d'électricité de la Kadisha, l'une des plus importantes concessions d'électricité du Liban (Thobie 2002). L'un des frères, Youssef, a été député du Nord et ministre de l'intérieur à la fin des années 1930. D'autre part, les informations recueillies nous permettent de connaître le nom des concessionnaires mais pas celui de l'ensemble des investisseurs ou des actionnaires des sociétés créées pour gérer les concessions. Les concessionnaires sont parfois des prête-noms, derrière lesquels peuvent se trouver des investisseurs locaux comme étrangers. C'est le cas de la concession de Aïn Delbeh accordée à Habib Zoghzi⁷⁴ en 1932. Une note des services du haut-commissariat⁷⁵ révèle que l'essentiel du capital social de la « société générale des travaux hydrauliques » créée pour exploiter la concession est détenue par la famille Helou, une famille de grands propriétaires terriens originaire de Baabda, et par un groupe financier hollandais avec lequel

⁷⁴ Les noms de Michel et Habib Zoghzi reviennent assez souvent dans les archives mandataires concernant les concessions hydrauliques (Aïn Delbeh, Bhamdoun - Sofar, Tripoli) mais aussi pour d'autres travaux (le décret 5557 du 29 août 1929 autorise Michel Zoghzi à extraire des graviers du Nahr Beyrouth) sans que nous ayons pu les identifier. On peut supposer qu'il s'agit comme Youssef Aftimos et Émile Qacho' d'entrepreneurs investissant dans diverses sociétés partout au Liban, et agissant parfois comme prête-noms pour divers intérêts dont des intérêts français. La pratique des prête-noms est en effet encouragée par le Haut-Commissariat comme l'a très bien montré Simon Jackson dans sa thèse. Robert de Caix notamment, dont le rôle dans la formulation de la politique française au Levant fut déterminant, recommandait de donner les concessions à des indigènes plutôt qu'à des français, les premiers ayant au préalable discrètement établis des contrats avec des opérateurs français (Jackson 2009 : 226)

⁷⁵ Note des services de renseignement du 18 janvier 1934. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/882.

Selim Helou aurait déjà voulu investir dans la concession du port de Lattaquié⁷⁶. Ici, d'une part la famille Helou cumule entrepreneuriat et ancrage local, d'autre part des investisseurs extérieurs au territoire sont mobilisés.

À quelques rares exceptions près, les concessionnaires font donc partie (ou sont associés à) des notabilités locales des territoires qu'ils entreprennent d'approvisionner en eau potable, et on peut supposer que la cartographie du système concessionnaire recoupe, au moins en partie et de manière non exhaustive, la cartographie du pouvoir local. On peut avancer l'hypothèse que d'un côté, obtenir une concession et devenir ainsi pourvoyeur d'un service public permet de renforcer son emprise sur un territoire. Et que de l'autre, le pouvoir local est un des points d'appui nécessaire à l'obtention d'une concession, par la propriété foncière et hydraulique qui l'accompagne souvent, mais aussi par les liens privilégiés avec le pouvoir central qu'il peut impliquer.

C'est ici un dernier facteur qu'il nous semble important de faire jouer, pour tenter d'expliquer la cartographie du système concessionnaire mais aussi les types d'acteurs impliqués dans celui-ci. Aux vues des informations recueillies, il serait difficile d'affirmer avec certitude que seuls les fervents soutiens du pouvoir mandataire parviennent à obtenir des concessions. D'une part le critère politique n'apparaît jamais comme critère de sélection dans les archives des services techniques comme du cabinet politique, d'autre part nous ne connaissons souvent que les noms des concessionnaires et pas ceux des multiples investisseurs qui peuvent participer aux concessions. Cependant, force est de constater que les régions concédées (principalement le territoire de l'ancienne *mutassarafyya*) et les concessionnaires (très majoritairement chrétiens) forment la base du soutien au pouvoir mandataire. On y trouve notamment de nombreux proches d'Émile Eddé⁷⁷ comme les frères

⁷⁶ Information n°2348, sûreté générale de Beyrouth, 29 juin 1934. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/882.

⁷⁷ Émile Eddé (1884 - 1949), maronite francophile originaire de Jbeil, fils d'un drogman du consulat français de Damas, est considéré comme l'homme des français dès avant la création du mandat. Exilé au Caire durant la première guerre mondiale, il recrutait des volontaires syriens et libanais pour combattre aux côtés des troupes franco-anglaises. Conseiller du haut-commissaire puis député à partir de 1922, il occupe brièvement le poste de premier ministre (1929-1930) avant de devenir président de la République (1936-1941). Son cabinet d'avocat défend le consulat français ainsi que les grandes entreprises françaises. Sa rivalité avec un autre homme politique chrétien, Beshara El-Khoury, a marqué toute la vie politique du mandat. Leur opposition se fonde notamment sur deux conceptions divergentes du Liban. Émile Eddé défend une vision du Liban comme un foyer chrétien, au sein duquel les musulmans représentent une menace. Khoury envisage le Liban comme un État construit sur la collaboration entre chrétiens et musulmans et entretenant des relations intenses avec ses voisins (pour tout le paragraphe, Traboulsi, 2007 : 93-94). Partisan d'une puissance mandataire devant menée à l'indépendance du pays, Beshara El-Khoury s'est rapidement opposé aux pratiques de gouvernement direct du haut-commissariat par le biais du Bloc Constitutionnel qu'il fonde à la suite de la suspension de la constitution par les français en 1932. Premier ministre à deux reprises entre 1927 et 1929, il est finalement élu président de la République en 1943 et s'allie au sunnite Riad El-Solh pour mener le pays à l'indépendance.

Stefan (Nabaa El-Ghar), entrepreneurs et hommes politiques du Nord, Gabriel Tabet (Riaq), ou encore Émile Eddé lui-même qui semble être également impliqué dans la concession de Saïda⁷⁸ et qui a été membre du conseil d'administration de la Compagnie des Eaux de Beyrouth jusqu'à sa nomination comme président de la République, puis de nouveau à partir de 1942⁷⁹. On peut également penser au Dr. Eyoub Tabet (Saïda), député de Beyrouth, premier ministre en 1936 et choisit comme président de la République en 1943 par le général Catroux⁸⁰. Ces liens avec le pouvoir mandataire, mais plus généralement avec le pouvoir central français comme libanais, ont très certainement favorisé l'octroi de certaines concessions voire leur perpétuation. Ainsi, une note du délégué du Haut-Commissariat auprès de la République Libanaise datant du 29 mai 1938 relève que des projets « *intéressants la clientèle du président de la République (Émile Eddé) et Cheikh Stefan ont été examinés par le conseil des ministres et transmis à la chambre* »⁸¹. Il s'agit d'avances aux sociétés des eaux de Nabaa El-Ghar et de Saïda destinées à leur permettre de maintenir ou d'étendre leurs activités. Elles n'ont finalement pas été accordées mais témoignent tout de même de l'imbrication entre système concessionnaire et pouvoir politique. Les concessions accordées à des notables locaux dans les régions nouvellement rattachées au Liban (Nabaa El-Tassé notamment) peuvent quant à elle, comme le souligne Fawaz Trabulsi, être considérées comme une manière pour le pouvoir mandataire et le gouvernement de se concilier des territoires peu enclins à le soutenir :

« *Political considerations ultimately prevailed in favour of attracting the loyalty of the inhabitants of the annexed territories by patronising their traditional landed notables. In 'Akkar, the Biqa' and the South, French governors backed leading landowners, who became the main beneficiaries from government aid and projects of agricultural development* » (2007 : 92)

⁷⁸ D'une part il est nommé comme membre fondateur de la «société anonyme des eaux de Saïda» (décret n°10 du 10 janvier 1934) avant que cette mention soit éliminée (rectificatif au décret n°10 du 13 janvier 1934). D'autre part une note du délégué du Haut-Commissariat auprès de la République Libanaise fait part de son implication (information au cabinet politique et au service des travaux publics, le 29 mai 1938, CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946).

⁷⁹ Comptes-rendus des assemblées générales du conseil d'administration de la Compagnie des Eaux de Beyrouth de 1921 à 1942. CADN, services techniques, 1SL/500/309.

⁸⁰ Il est d'ailleurs intéressant de noter que la concession de Saïda est obtenu par deux proches du mandat, le Dr. Eyoub Tabet et un membre de la famille Osseyrane, et non par un proche de Riad El-Solh, sunnite, farouche opposant au mandat et leader politique de Saïda.

⁸¹ Information au cabinet politique et au service des travaux publics, le 29 mai 1938, CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

C'est cependant à rebours que les liens entre pouvoir central et pouvoir local apparaissent le plus clairement comme facteur explicatif de la géographie du système concessionnaire. Celui-ci est en effet parfois rejeté comme symbole du pouvoir mandataire par les opposants au mandat et plus globalement au Grand-Liban. L'exemple de Tripoli est de ce point de vue très révélateur. Deuxième ville du nouveau Liban, ses services publics représentent un enjeu économique important. C'est, comme nous l'avons dit plus haut, la seule ville secondaire du pays pour laquelle une concession d'eau potable avait été envisagée par le haut-commissariat dès le début du mandat. Une première concession est accordée en mai 1929 pour « *l'adduction et la distribution des eaux de Bahsas dans la ville de Tripoli - El-Mina pour l'eau potable et l'irrigation* » et une autre concession, à partir des eaux de Rachaine cette fois, est mise à l'étude en 1930. Tripoli, menée par Abd El-Hamid Karamé (1893-1950), est cependant profondément opposée à la puissance mandataire. Majoritairement sunnite, fortement lésée sur le plan économique par le nouveau dessein des frontières qui lui a fait perdre son hinterland, la ville refuse son rattachement au Grand-Liban et revendique son appartenance à l'ensemble syrien (Ziade, 2004 ; Dewailly, 2010). Cette opposition politique se traduit dans le secteur de l'eau par une opposition aux projets de concession du mandat. Des projets locaux pour l'alimentation de Tripoli à partir des eaux de Rachaine sont ainsi élaborés dès le début des années 1920, grâce à l'appui de notables locaux comme Muhammad El-Jisr, député et futur candidat à la présidence de la République. Autorisation est donnée aux municipalités de Tripoli, El-Mina et Zgharta-Ehden de réaliser ces projets en 1928 (décret 3487) malgré l'examen concomitant de la concession de Bahsas. Les moyens manquent cependant pour réaliser l'adduction, et le service est concédé. L'opposition locale ne désarme cependant pas et une solution au problème du financement des travaux par les municipalités est trouvée en 1930 : un premier prêt de 330 000 LLS, garanti par l'État, est accordé par la Banque de Syrie et du Liban pour réaliser l'adduction (loi du 29 novembre 1930). Un second prêt de 187 000 LLS est accordé en 1933 pour réaliser les travaux de distribution (Miqati 1975). Aucune suite n'est donc donnée à la concession de Bahsas.



**Photographie 1 -
Château d'eau de
Mouayssara, construit en
1930 pour l'alimentation
de Tripoli à partir de la
source de Rachaine,
quartier de Abou Samra
(C. Allès, 2011)**

La question de la gestion du service donne lieu à une nouvelle passe d'arme. La sûreté de Tripoli signale que des réunions ont lieu dès 1934 pour refuser que le projet de Rachaine soit concédé à une entreprise étrangère⁸². La presse locale se fait l'écho de ces revendications et dans le Saout El-Ahrar du 6 décembre 1934 on peut lire :

« Le gouvernement ne semble-t-il pas avoir l'intention de confier à une société l'exploitation de ces eaux ? Cette société serait-elle indigène cependant que le projet nécessite de verser 100 000 Livres turques or ? Nous en avons assez de toutes les forces d'exploitation car il n'y a pas une seule partie de notre vie qui ne fût acquise à une société étrangère. Qu'on nous laisse au moins l'eau. Ne finira-t-on pas par exploiter l'air ? »⁸³

⁸² Information n°4155 du 13 décembre 1934, sûreté générale. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

⁸³ Revue de la presse libanaise et syrienne, 14 décembre 1934. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

Ici, l'opposition à la puissance mandataire ne se traduit pas par un rejet du système concessionnaire en tant que tel, mais pas un rejet des entreprises étrangères (sous-entendu françaises), comprises comme les agents de l'interventionnisme de la puissance mandataire. La formation d'une société locale est réclamée. L'administrateur du Liban-Nord tente de contrer cette opposition en imposant un ultimatum difficile à tenir au comité de Rachaine. À la mi-mai 1935, il annonce qu'une société locale par actions ne pourra être formée que si le comité parvient à verser une somme correspondant à l'achat de 2000m³ d'eau soit 40 000 LLS pour la fin du mois de mai. Mobilisée par les notables locaux, la population de Tripoli parvient à réunir la somme demandée⁸⁴ mais c'est finalement un office public de gestion et d'exploitation de l'eau de Rachaine qui est formé le 29 août 1935 (décret 2231) pour l'approvisionnement en eau potable de Tripoli et El-Mina. Cette solution peut apparaître comme un compromis. Elle satisfait d'un côté les revendications locales vis-à-vis des entreprises étrangères et permet d'intégrer des acteurs locaux à la gestion du service. Le comité de supervision de l'office comprend en effet deux représentants des usagers du service, élus chaque année. De plus, Mohamed Karamé, le frère d'Abdul-Hamid Karamé, est nommé directeur du service administratif de l'office des eaux en 1938 (décret 2509/EC), un poste fictif, destiné à rallier l'opposition unioniste au mandat⁸⁵. De l'autre, les statuts de l'office des eaux permettent au gouvernement central de garder la main sur un service mis sur pied grâce à un prêt dont il s'est porté garant. Outre les représentants des usagers, le comité de supervision ne comprend en effet que des représentants de l'État central : l'administrateur du Liban-Nord, un délégué de la direction des finances et un délégué de la direction des travaux publics. Ce comité assure de plus un contrôle étroit sur le service. Outre le contrôle qu'il exerce a posteriori sur les dépenses et les recettes, son accord est nécessaire pour toutes les dépenses supérieures à 100 LLS, mais aussi pour tout changement concernant les tarifs, les prix, les contrats d'abonnement et les règles générales d'exploitation. Le budget de l'office doit par ailleurs être approuvé directement par le gouvernement (décret 2231)⁸⁶.

⁸⁴ Information n°1724 de la sûreté générale, 3 juin 1935. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946. On peut également se référer à Miqati 1975 et Rajab 2004.

⁸⁵ Le poste n'existe pas dans les statuts de l'office des eaux et ses attributions ne sont pas définies au moment de la nomination de Mohamed Karamé. Il est d'ailleurs présenté par le conseiller du Haut-Commissariat auprès de la République Libanaise comme « *une entreprise de séduction des sunnites de Tripoli* » (Lettre du conseiller du Haut-Commissariat auprès de la République Libanaise au conseil administratif du Liban-Nord, 3 juin 1938. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946).

⁸⁶ Cette organisation préfigure largement le système mis en place lors de la généralisation des offices publics à partir des années 1950, j'y reviendrai.

L'approvisionnement en eau potable de la ville de Zgharta représente quant à elle un cas particulier. La municipalité a participé à la lutte pour que la réalisation et la gestion du projet soit maintenue localement et c'est également le prêt de la BSGL qui a permis d'y financer les réseaux d'adduction et de distribution d'eau potable à partir de la source de Rachaine. Le décret 2509/EC prévoit cependant un dispositif séparé pour la gestion de son approvisionnement en eau potable, ce qui peut s'expliquer par le fait que la ville n'ait pas participé au versement de la contribution de 40 000 LLS réclamée par le haut-commissariat⁸⁷. C'est en effet la municipalité de Zgharta qui est chargée d'assurer la maintenance et la réparation des installations et qui doit soumettre à l'approbation du gouvernement un projet d'exploitation des installations mises à sa disposition (article 7). Deux ans plus tard, le décret 92/EC organise la gestion du service d'eau potable en régie directe par la municipalité de Zgharta. Un service spécial est créé au sein de la municipalité avec un budget indépendant. Il comprend un secrétaire-comptable et un agent assermenté chargé de la police du réseau et de l'encaissement des abonnements. Une entreprise privée sous contrat annuel, agréée par le service des eaux, est chargée de l'entretien, des réparations, de la réalisation des branchements particuliers et des éventuelles extensions sur les réseaux. La surveillance technique des ouvrages est assurée par un ingénieur de l'office des eaux de Tripoli-El Mina (article 1). Le service est ici beaucoup plus décentralisé qu'à Tripoli car le « conseil de gérance » institué pour le superviser est composé des membres du conseil municipal⁸⁸. Le pouvoir exécutif revient cependant au *caïmacam*, représentant de l'État à l'échelle du *caza*.

La remise en cause du système concessionnaire ne se joue cependant pas que pour des raisons politiques. Elle est également le résultat des difficultés que rencontrent certaines concessions. Trois d'entre elles ont en effet vu la puissance publique prendre le relais, après que les concessionnaires se soient révélés incapables de mener les projets à bien. La première chronologiquement est celle de Ras El-Metn, un village situé dans le *caza* de Baabda. Accordée en 1929, l'autorisation de distribuer l'eau dans le village est retirée dès 1932 (décret 372 du 22 juillet 1932) car « *les installations ne correspondent pas aux conditions d'hygiène et de sécurité requises par les règlements* ». La distribution d'eau potable est alors confiée au conseil municipal de Ras El-Metn, qui en avait fait la demande.

⁸⁷ Information n° 1734, sûreté générale, 3 juin 1935. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

⁸⁸ La décentralisation est toutefois très relative car, sous le mandat et jusqu'en 1952, les membres des conseils municipaux sont nommés par le gouvernement. Le haut-commissariat a par ailleurs pour habitude de recomposer les conseils municipaux au gré des alliances politiques et de les dissoudre lorsqu'il rencontre de trop fortes oppositions (Favier 2003 : 44).

À une plus grande échelle, les concessions de Mamboukh et de Nabaa El-Assel connaissent un destin similaire. La première, octroyée à Habib Akl en 1924 pour alimenter les villages du Metn, est contestée par les habitants de la région dès 1932 car la distribution de l'eau n'est assurée que de manière irrégulière⁸⁹. Un rapport de 1937 fait par ailleurs état de fraudes : les eaux vendues par le concessionnaire auraient représentées le double du débit réellement exploité⁹⁰. Une première mise en demeure est adressée au concessionnaire le 9 mars 1933, à la suite de laquelle les conditions de la concession sont réévaluées pour autoriser l'adduction d'une quantité d'eau plus importante. La redevance annuelle versée pour l'entretien et la maintenance par les acheteurs des eaux de Mamboukh est augmentée de 1 à 3 LLS/m³/an l'année suivante (décret 74 du 12 février 1934). La déchéance du concessionnaire est cependant prononcée le 13 mars 1935 (décret 1588) et une nouvelle concession est accordée à Emile Qacho', à des conditions censées permettre cette fois la réalisation de l'entreprise : la source de Mamboukh étant jugée insuffisante, le concessionnaire est autorisé à prélever une partie des eaux de Nabaa El-Assel. De plus, une société anonyme doit être formée et une caution de 100 000 francs déposée à la Banque de Syrie et du Grand-Liban. Malgré ces précautions, la concession est un nouvel échec, dont le concessionnaire est rendu fautif par les services du Haut-Commissariat : poursuite des fraudes (réglage des jauges vicieux, quantités d'eau distribuées à certains usagers supérieures à leurs droits) et manques d'investissements pour l'amélioration du service (non-engagement des travaux pour l'adduction des eaux de Nabaa El-Assel, interruptions du service) sont pointés du doigt. Après une mise en demeure le 11 septembre 1937, le ministère des travaux publics est finalement chargé d'assurer provisoirement la distribution des eaux du Mamboukh (décret 1229/EC du 29 septembre 1937). Les droits du concessionnaire sont ici maintenus, dans l'attente de la mobilisation des eaux de Nabaa El-Assel. Au moment où s'arrêtent les archives mandataires pour cette concession, en 1939, le concessionnaire ne semble pas avoir repris la gestion.

La concession de Nabaa El-Assel connaît à peu de choses près la même destinée, les pouvoirs publics libanais se faisant toutefois plus interventionnistes. Octroyée avant la guerre, l'adduction d'eau n'est cependant réalisée que très partiellement en 1929, moment où les habitants de la région commencent à s'adresser directement au haut-commissariat⁹¹ pour que

⁸⁹ Lettre du délégué général du Haut-Commissariat au délégué du Haut-Commissariat auprès de la République Libanaise, le 9 juillet 1932. CADN, services techniques, 1SL/500/377.

⁹⁰ Mémoire sur l'affaire du Mamboukh, 30 septembre 1937. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

⁹¹ Les archives consultées ne nous permettent d'avoir connaissance que des requêtes adressées au haut-commissariat. Des requêtes sont cependant exprimées par d'autres canaux (municipalités, députés), le haut-commissariat apparaissant comme un ultime recours pour les populations locales.

l'entreprise soit menée à son terme⁹². Plusieurs explications peuvent ici être apportées : la difficulté des travaux⁹³, la première guerre mondiale qui a arrêté un temps l'entreprise, mais aussi un conflit avec la Compagnie des Eaux de Beyrouth selon laquelle la source concernée alimenterait le Nahr El-Kelb, sur lequel la compagnie détient la concession pour l'approvisionnement en eau de Beyrouth⁹⁴, suivi d'un conflit entre le détenteur de la concession, Selim Chaker Bey, et la compagnie anglaise à laquelle il s'était associé. Le ministre des travaux publics, Hussein El-Ahdab, suggère alors au délégué du Haut-Commissariat auprès de la République libanaise la prise en charge des travaux par l'État, projet qui semble faire l'objet de réticences de la part des services du Haut-Commissariat⁹⁵. L'adduction de Nabaa El-Assel est alors examinée par la régie des études hydrauliques, un organisme créé en 1929, chargé d'étudier les potentialités de mise en valeur des principaux cours d'eau des régions sous mandat (Jackson 2009 : 284). Plusieurs solutions sont proposées pour une réalisation des travaux à moindre coût, de manière à ce que le ministre des travaux publics puisse « *se rendre compte des conditions dans lesquelles l'affaire est susceptible d'être poursuivie* »⁹⁶. La concession est cependant réadaptée en mars 1935 avant que les concessionnaires soient finalement déchus de leurs droits par le gouvernement libanais en février 1937. Ce dernier décide de réaliser lui-même les travaux en 1938 et ouvre un crédit de 295 000 LL à cet effet. Un office de l'eau de Nabaa El-Assel est créé en octobre 1938 pour superviser les travaux, qui commencent finalement en avril 1939 et sont achevés en mars 1941 pour ce qui concerne l'eau potable. Les crédits manquent pour réaliser la partie irrigation du projet. La question de ses modalités de gestion se trouve alors posée. Le choix du Haut-Commissariat se porte clairement vers un organisme privé⁹⁷ mais cette solution ne

⁹² Traduction d'une pétition des habitants de plusieurs villages du Kesrouan, 28 avril 1929, drogmanat du Haut-Commissariat. CADN, services techniques, 1SL/500/376.

⁹³ Une coupure de presse extraite du journal *L'Orient* et datée du 2 avril 1926 évoque les « *efforts inouïs* » de la compagnie en charge des travaux durant deux années pour amener l'eau de la source jusqu'au village de Reyfoun, situé à cinq heures de marche de là. CADN, services techniques, 1SL/500/376.

⁹⁴ Les archives mandataires font état de manière extensive de ce contentieux, qui ne semble cependant pas avoir été définitivement tranché.

⁹⁵ Des annotations portées sur la lettre du ministre des Travaux Publics, transmise au Haut-Commissaire par le service des travaux publics du haut-commissariat, précise qu'il serait préférable de ne pas faire état d'une partie de la lettre, « *la solution qu'elle apporte nécessitant examen et pouvant même appeler des critiques* ». Transmission datée du 12 octobre 1929, CADN, services techniques, 1SL/500/376.

⁹⁶ Régie des études hydrauliques, *Adduction des eaux du Nabh El-Assel dans les villages du district de Kessrouan, Canalisations principales et réservoirs de distribution entre Reyfoun et la mer, Dossier d'avant-projet*. 31 janvier 1931. CADN, services techniques, 1SL/500/436.

⁹⁷ Dans une note du conseiller des travaux publics auprès du directeur des travaux publics, le premier fait savoir qu'une exploitation directe du projet par l'État semble selon lui devoir être écartée « *étant donné les inconvénients de l'intervention d'organismes administratifs dans ce genre d'affaires* » (note du 4 février 1941, CADN, services techniques, 1SL/500/376).

semble pas trouver les faveurs du gouvernement libanais qui vote une solution de compromis le 27 août 1941 (décret 305N) : un règlement provisoire de la distribution d'eau potable de Nabaa El-Assel charge un service hydraulique créé en 1938 (cf. infra) de la gestion, de la surveillance et de l'entretien de toutes les installations.

Les hésitations, passes d'arme et compromis qui jalonnent l'histoire de ces adductions d'eau traduisent bien les tensions qui émergent et se renforcent entre les services du haut-commissariat et le gouvernement libanais concernant le système concessionnaire. Si celui-ci est toujours vu par le haut-commissariat comme le moyen privilégié du développement des services publics, le gouvernement libanais semble de plus en plus enclin à prendre en charge les services d'eau, posant à la fin des années 1930 les jalons de la constitution d'un service public d'eau potable et d'assainissement. Comme on l'a vu à travers les exemples ci-dessus, c'est à travers une suite de bricolages, d'essais, de réponses ad hoc à des situations particulières que le service se construit peu à peu.

1.2.3 - La progressive mise en place de services publics d'eau potable et d'assainissement

C'est en effet le pluriel qui est ici de mise, chacun des cas étudié ci-dessus composant une modalité particulière du service d'eau potable par des acteurs publics, à différentes échelles et par différents services : office public à Tripoli, régie municipale à Zgharta, ministère des Travaux publics à Mamboukh et service hydraulique à Nabaa El-Assel. Si les trois premiers exemples forment des réponses ad hoc à des situations particulières, le service hydraulique constitue quant à lui une réelle tentative de prise en main des services d'eau par l'État.

Nous l'avons vu, le pouvoir mandataire avait jusque-là gardé la haute main sur les aménagements hydrauliques, d'une part grâce au contrôle qu'il exerce sur l'octroi des concessions, d'autre part à travers la Régie des études hydrauliques, qui avait été allouée à un consortium d'intérêts financiers français dans une tentative toujours renouvelée pour minimiser le coût de l'occupation (Ali Al-Saleh 2002). Si les États gardent tous les droits de développement des projets une fois les études faites par la régie, cette organisation marque une fois de plus selon Simon Jackson la marginalisation des acteurs étatiques locaux, en préférant au personnel local « *une expertise française largement rémunérée* » (idem). L'entreprise est sélective territorialement et comme le soulignent Stéphane Ghiotti et Roland Riachi, « *seules les zones les plus riches et celles susceptibles d'être « facilement » mises en*

valeur bénéficièrent d'études et de projets d'aménagement » (2014 : 141). La région de Nabaa El-Assel représente sans doute ici un cas particulier, l'étude du projet répondant à l'échec de la concession. La réalisation effective de la mise en valeur aurait d'ailleurs portée essentiellement sur l'Oronte (Weulersse 1940 : 7). La régie est finalement supprimée en 1934 et ses attributions passent en partie au service des travaux publics du haut-commissariat et en partie aux États (idem).

Le terme de la concession de la Banque de Syrie et du Grand-Liban pour l'émission de la monnaie syro-libanaise offre au gouvernement libanais l'occasion de lancer ses propres projets de développement hydraulique. Des pourparlers sont entamés pour la signature d'une nouvelle convention dès la signature du traité franco-libanais le 13 novembre 1936. Ils aboutissent fin mai 1937 à la reconduction de la concession pour 25 ans, en échange de laquelle le gouvernement libanais obtient une avance sans intérêt de 250 000 LLS remboursable à la fin de la concession ainsi qu'un crédit en compte-courant de 1 250 000 LLS à 4% pour l'exécution d'un programme de relèvement économique (Saul 2002 : 81-82). Ce crédit est entièrement alloué à l'équipement hydraulique du pays et un service hydraulique, *« qui aura à connaître tous les problèmes d'eau au Liban et à exécuter les travaux y étant relatifs »*, est créé le 23 février 1938 (décret 1926/EC). La répartition des crédits entre les différentes régions libanaises est votée le 17 mai 1938. Chaque région obtient exactement la même somme, soit 295 000 LLS, le reste étant affecté aux frais d'étude (25 000 LLS) et à des travaux de protection des sources et d'adduction d'eau de moindre importance (45 000 LLS). Cette répartition équitable entre le Mont-Liban et les régions périphériques constitue un réel changement par rapport au système concessionnaire qui, nous l'avons vu, était largement concentré sur le Mont-Liban. On peut y voir une volonté de développement de territoires qui n'ont jusque-là que peut bénéficier des entreprises d'équipement et, par-là, une tentative pour calmer l'irrédentisme qui parcourt ces régions (Honvault 2004 ; Mizrahi 2002). La stricte égalité de répartition est sans doute également le moyen de mettre fin aux batailles pour l'allocation des crédits dont le parlement se fait le théâtre⁹⁸. Un mois plus tard, le 10 juin 1938, les crédits sont répartis entre des projets d'infrastructure dans chacune des régions. Pour le Liban-Nord, la totalité des 295 000 LLS est affectée au projet de Nabaa El-Assel. Cette somme suffit à peine à la réalisation de la solution la moins coûteuse envisagée par la régie

⁹⁸ Compte-rendu de la séance parlementaire du 28 février 1938. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

des études hydrauliques en 1931⁹⁹, ce qui explique sans doute le report de la partie irrigation du projet. Pour le Mont-Liban, un seul projet est envisagé à cette date pour une somme de 55 000 LLS, celui de Azzibet El-Faouka, destiné à l'alimentation en eau potable du *caza* de Jezzine. Les deux autres projets concernent uniquement l'irrigation. Il s'agit des travaux d'adduction du Nahr El-Jaouz pour l'irrigation de la plaine de Batroun au Mont-Liban (125 000 LLS) et de l'achèvement des travaux d'irrigation à partir du lac de Yammouneh dans la Bekaa (250 000 LLS). On le voit, même si les crédits ont été répartis équitablement entre les quatre grandes régions libanaises, les projets restent finalement largement concentrés sur l'ancien Liban.

La création du service hydraulique ne constitue pas seulement une remise en question des principes et moyens du développement des services d'eau promus par la puissance mandataire, mais aussi une tentative d'émancipation du gouvernement libanais de sa tutelle. Tout est fait pour garder ce service hors du contrôle du Haut-Commissariat. Le service hydraulique relève en effet du ministère des Travaux publics mais reste autonome (décret 1926/EC) et il est financé par une « caisse autonome de l'équipement hydraulique » alimentée directement par les avances de la BSGL (loi du 7 mai 1938). Cette autonomie n'est pas ici un vain mot. Dans une lettre adressée à l'inspecteur général des Travaux publics du haut-commissariat le 15 février 1939, le conseiller des travaux publics se plaint de son incapacité à suivre les activités de ce service. On lui aurait de plus signifié de manière « *officieuse et discrète* » qu'il ne devait pas s'y intéresser¹⁰⁰.

À travers la création du service hydraulique, le gouvernement libanais veut également se tenir éloigné des entreprises françaises. Alors que le Haut-commissariat a cherché à influencer l'utilisation du crédit alloué par la BSGL pour qu'il bénéficie à des sociétés françaises, deux épisodes attestent des résistances locales à ces tentatives. Un échange de télégrammes entre le haut-commissaire et le quai d'Orsay révèle les approches effectuées par l'entreprise Hydraulique-Asie auprès du gouvernement libanais dès janvier 1938 pour la réalisation de forages de puits et la recherche de nappes souterraines. Bien qu'ayant dans un premier temps rencontré les faveurs du président Émile Eddé, le contrat est finalement rejeté par le gouvernement au prétexte qu'il préfère utiliser les sources et les rivières, et ce malgré les interventions répétées du haut-commissaire, pressé par le quai d'Orsay d'agir en soutien à

⁹⁹ Dans son rapport sur l'adduction des eaux de Nabaa El-Assel, le service des études hydrauliques a proposé six solutions pour des coûts allant de 6 à 16 millions de francs en faisant varier différents facteurs : ajout d'une usine hydro-électrique au projet, nombre et capacité des réservoirs, nombre d'embranchements.

¹⁰⁰ CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

l'entreprise française¹⁰¹. En février 1939, c'est la société anonyme des hauts-fourneaux et fonderies de Pont-à-Mousson qui se plaint auprès du Haut-Commissariat d'avoir été écartée lors de l'adjudication de la fourniture des tuyaux pour la réalisation de l'adduction de Azzibet El-Faouka¹⁰², les tuyaux d'acier ayant été préférés aux tuyaux en fonte. Le marché a ainsi été remporté pour un tiers par le comptoir franco-belge d'exportation des tubes d'acier et pour presque deux tiers par des usines allemandes, seul un reliquat étant laissé à Pont-à-Mousson¹⁰³. L'entreprise française ne semble pas avoir ici été écartée délibérément et la procédure est jugée régulière par le conseiller des travaux publics. Cependant, elle n'a pas pu être favorisée, contrairement à la pratique habituelle¹⁰⁴, car « *l'affaire fut traitée par le service hydraulique du Liban, sans intervention du Haut-Commissariat, ni du conseiller pour les travaux publics auprès du gouvernement libanais* », au grand regret du directeur du service du contrôle des sociétés concessionnaires, qui adresse une demande pour qu'il soit remédié à cette situation d'autonomie. C'est chose faite dès 1940, date à laquelle le service cesse d'être autonome pour être intégré à la direction des travaux publics. L'émancipation n'aura donc été de courte durée.

Elle constitue néanmoins un prélude à l'organisation des services d'eau après l'indépendance. Les ingénieurs nommés au service hydraulique en sont d'ailleurs des figures importantes. C'est en effet Joseph Naggear qui est nommé à sa direction dès sa création. Polytechnicien, considéré comme le « *père des ingénieurs libanais* », il est comme le souligne Éric Verdeil le prototype des premiers techniciens du mandat « *pétris de l'influence culturelle, technique et scientifique française mais qui participent à la revendication d'indépendance* »¹⁰⁵. On y retrouve également Ibrahim Abd El-Al, nommé ingénieur du service hydraulique en juin 1938 (décret 2588/EC), et futur artisan de la planification des services hydrauliques à l'échelle nationale.

De plus, le passage à une gestion publique semble acté. Dans un contexte où aucune concession d'eau n'a été octroyée depuis 1936, la gestion des adductions réalisées par le service hydraulique est laissée à des acteurs publics. Dans le cas de Nabaa El-Assel, nous

¹⁰¹ Télégramme n°698, daté du 8 mars 1938, du Haut-Commissaire, Beyrouth à Diplomatie, Paris.

¹⁰² Note du service du contrôle des sociétés concessionnaires pour le secrétaire générale, 10 mars 1939. CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/882.

¹⁰³ Lettre du conseiller des travaux publics à l'inspecteur général des travaux publics du haut-commissariat, 15 février 1939, CADN, cabinet politique, 1SL/1/V/946.

¹⁰⁴ Dans sa lettre, le conseiller des travaux publics note que sur d'autres projets, ses interventions se sont toujours effectuées en faveur des entreprises françaises.

¹⁰⁵ Billet du blog *Rumor*, « Joseph Naggear, le père des ingénieurs libanais », 10 janvier 2010, <http://rumor.hypotheses.org/474>

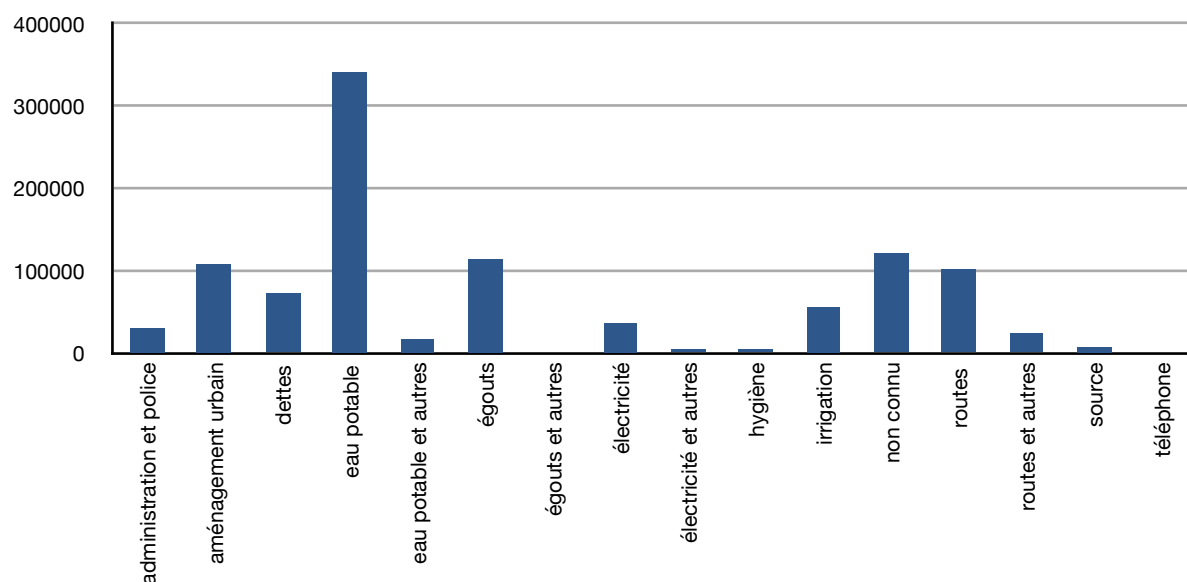
avons vu que le règlement provisoire donne la gestion du réseau directement au service hydraulique, malgré les réticences du haut-commissariat. La rupture est encore plus claire lors de la mise en service du projet de Azzibet El-Faouka en 1941. Un service conçu sur le même modèle que celui de Zgharta y est créé pour gérer la distribution d'eau potable (décret 295N du 21 août 1941). Appelé « conseil de gérance des eaux de Azzibet El-Faouka », il est conçu comme « une administration publique qui a la personnalité civile et comporte un budget ». À l'image de la régie de Zgharta, il comprend les présidents des principales municipalités intéressées au projet. Mais il est dirigé par le *caïmacam* du *caza* de Jezzine et son budget est soumis à l'approbation du gouvernement, ce qui témoigne d'une autonomie limitée.

Une autre tentative pour organiser un service public d'eau potable est menée parallèlement à travers la création d'un fond d'équipement municipal, qui réorganise le système d'avances aux municipalités existant depuis la fin des années 1920. C'est en effet à l'échelon municipal qu'ont été mis en place les premiers services publics d'eau potable.

Malgré la législation ottomane sur les municipalités, on ne compte qu'une trentaine de municipalités au début de la période mandataire. Le mandat étend le dispositif par les lois de 1922 et 1938 qui élargissent le principe municipal aux agglomérations rurales, toute agglomération d'au moins 500 habitants pouvant demander à être érigée en municipalité. On compte ainsi 123 municipalités à la fin du mandat, mais plus de la moitié se situent dans le Mont-Liban. Ces municipalités doivent répondre à un impératif de modernisation par l'accompagnement du développement urbain (Dewailly et al. 2004 : 6). Nous avons notamment vu que le décret-loi n°16 (1932) obligeait toutes les agglomérations d'au moins 500 habitants à être approvisionnées en eau potable et leur attribuait la charge de l'installation des réseaux d'égouts. La question de la réalisation technique de ces installations mais aussi de leur financement se pose cependant, les ressources financières et humaines des municipalités étant faibles.

Un bureau technique municipal (BTM) est créé en 1929 au sein du ministère des travaux publics (décret 5484 du 9 août 1929). Il est chargé des études, du contrôle et de l'exécution des projets intéressants les municipalités. Dès l'année suivante, le bureau est transféré au ministère de l'intérieur et prend de l'ampleur. Des ingénieurs sont localisés à Tripoli, Zahlé et Saïda, ce qui témoigne sans doute d'une attention portée au développement des régions périphériques, même si le Mont-Liban compte quant à lui deux ingénieurs implantés à Jounieh et à Aaley. Le fonctionnement de ce bureau est financé par une

contribution imposée au budget des municipalités. De même, et comme l'indique le décret-loi n°16 pour l'eau potable et l'assainissement, ce sont les municipalités qui doivent financer la mise en place de ces services. L'examen du journal officiel de 1928 à 1943 montre que ce financement s'est fait prioritairement sous la forme d'avances aux municipalités prélevées sur les taxes sur la benzine et sur les matières inflammables, deux taxes collectées par l'État central au nom des municipalités. En effet, entre 1930 et 1943, une multitude d'avances sont accordées à des municipalités, mais aussi à partir de 1936 à des agglomérations non municipalisées¹⁰⁶, pour différents projets d'aménagements ou de développement (graphique 1). L'eau potable et les égouts constituent la majorité des avances octroyées sur cette période, d'autant qu'il faudrait y ajouter certaines des avances accordées au titre du remboursement de dettes, la majeure partie d'entre elles étant consacrées au remboursement de la dette des municipalités de Tripoli et El-Mina pour la réalisation de l'adduction d'eau de Rachaine.



Graphique 1 : Les avances octroyées aux municipalités et aux *mokhtar* entre 1928 et 1943 par secteur d'intervention (LLS) (source : Journal officiel de la République Libanaise)

La moyenne des avances pour l'eau potable s'établit autour de 5 500 LLS, mais seules 15 municipalités sur les 65 auxquelles sont accordées au moins une avance dépassent ce chiffre, alors que 13 municipalités obtiennent une avance inférieure à 1000 LLS. Les travaux réalisés grâce à ce type de financement sont par conséquent de nature fort différente. Certaines avances n'ont pour but que la protection d'une source, d'autres la réfection de

¹⁰⁶ Dans les agglomérations non municipalisées, les avances sont accordées au *mokhtar* du village et au Conseil des Anciens, institutions créées sous l'Empire Ottoman et maintenues sous le mandat (cf. supra).

canalisations installées grâce à d'autres financements¹⁰⁷, les plus importantes l'installation de réseaux d'adduction et de distribution complets pour des agglomérations importantes (Baaqline et Deir El-Qamar dans le Chouf, Aley, ou encore Jounieh) voire pour un groupe de municipalités. Ainsi 14 avances ont été accordées aux municipalités de Marjayoun, Hasbaya et Khiam entre 1932 et 1938, pour un montant total de 79 511 LLS, pour la mise en place d'un réseau d'eau potable à partir de la source de Chebaa.

Ce dernier exemple tendrait à faire penser que les avances aux municipalités permettaient de remplir les vides laissés par le système concessionnaire, les agglomérations restées à l'écart du système pouvant demander une avance pour réaliser elles-mêmes les travaux, avec l'appui du bureau technique municipal. La figure 3 montre cependant que l'essentiel des avances reste concentré dans le Mont-Liban, à quelques exceptions près comme l'adduction de Chebaa, mais aussi quelques municipalités du Nord-Liban (Bcharré, Bqaa Safrine, etc), ce qu'on peut à nouveau interpréter comme le témoignage des liens politiques particuliers qu'entretient l'ancienne *mutassarafya* avec le pouvoir central. L'inégalité est ici d'autant plus forte que ces avances sont généralement complètement déconnectées des possibilités de remboursement des municipalités et constituent donc des subventions de facto, prélevées sur un pot commun normalement destiné à être réparti entre les municipalités de manière proportionnelle à leur population. Les avances viennent en fait parfois doubler le système concessionnaire, mais aussi plus tard les réseaux mis en place par le service hydraulique. Ainsi, à Nabaa El-Ghar ou Nabaa El-Assel, plusieurs municipalités ont obtenu des avances alors qu'elles devaient être desservies par la concession. Cela témoigne sans doute de la lenteur de la réalisation des réseaux d'eau potable dans ces deux concessions mais aussi d'une certaine désorganisation dans l'octroi des avances. De même, des avances sont octroyées à deux villages du *caza* de Jezzine, après que la réalisation du projet de Azzibet El-Faouka ait été voté au parlement.

¹⁰⁷ Des réseaux ont en effet été réalisés en dehors de tout financement public, notamment dans les zones rurales, comme nous l'avons vu plus haut avec l'exemple de Meziara.

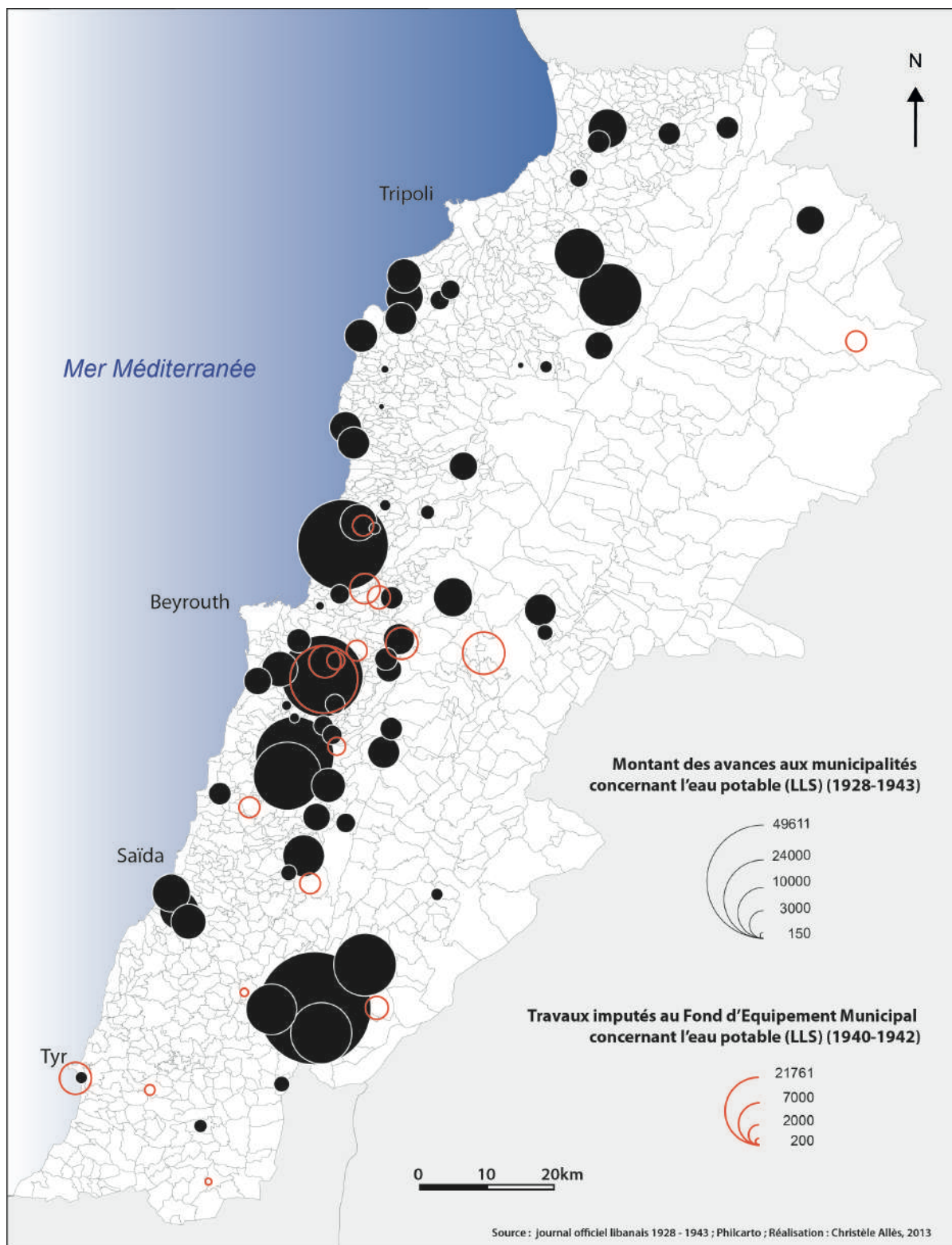
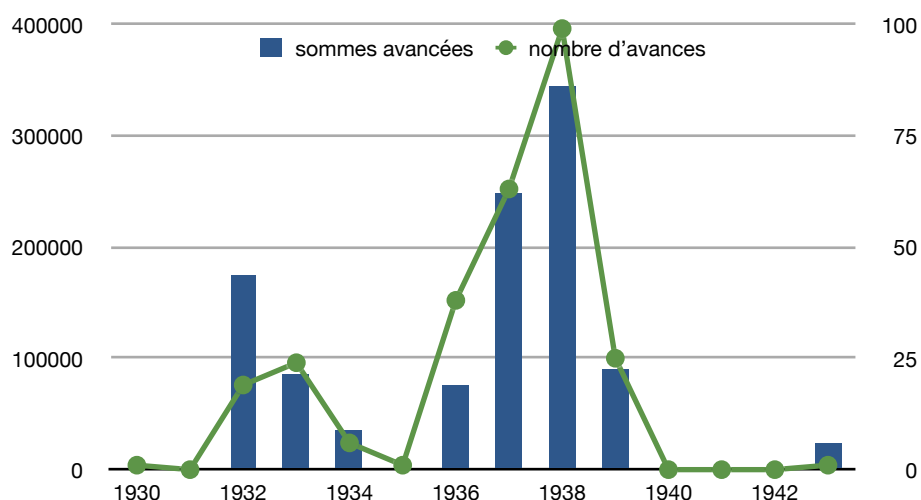


Figure 3 : Avances aux municipalités et travaux du Fond d'Equipement Municipal concernant l'eau potable (1928 - 1943)

Malgré une certaine centralisation liée à l'intervention du bureau technique municipal, les avances semblent en effet être octroyées au gré des demandes locales, sans réelle étude préalable permettant de coordonner les réalisations ou même d'évaluer les financements nécessaires aux projets. Ainsi, plusieurs municipalités ont reçu de nombreuses avances successives pour un même projet, très certainement du fait d'une première sous-évaluation des sommes nécessaires. Certaines sont parfois supprimées faute d'avoir été utilisées dans les temps par les municipalités.



Graphique 2 : Chronologie des avances octroyées aux municipalités dans tous les secteurs (1928-1943) (source : Journal officiel de la République Libanaise)

La création en février 1940 d'un fond d'équipement municipal (décret n°35/LE) semble destiné à remédier à ces problèmes de répartition par la centralisation des financements. Ce fond, toujours alimenté par les taxes sur la benzine et sur les matières inflammables, a en effet pour but de financer les frais de fonctionnement du BTM mais aussi cette fois, les travaux municipaux d'aménagement et de développement. Un programme des travaux doit par ailleurs être dressé chaque année par une commission composée de représentants des différentes directions intéressées, et recevoir l'approbation du gouvernement. Les avances directes aux municipalités ne sont pas interdites mais, alors qu'elles étaient jusque-là octroyées par décret, elles ne peuvent plus être autorisées que par voie législative et doivent donc recevoir l'aval du parlement. Après avoir connu un pic en 1938, ce type d'avance disparaît en fait presque complètement à partir de 1940 dans tous les secteurs (graphique 2), alors qu'en parallèle plusieurs décrets sont passés pour définir l'ordre

de priorité des travaux à effectuer par le BTM¹⁰⁸. Le retour du BTM dans le giron du ministère des travaux publics dans la foulée (décret 293EB du 6 mars 1940) est d'ailleurs significatif du renforcement du rôle du BTM comme agence d'exécution des projets municipaux. Cette centralisation ne semble pourtant pas permettre une meilleure répartition des travaux sur l'ensemble du Liban, la priorité continuant d'être accordée aux municipalités du Mont-Liban (figure 3). Certains territoires du Sud (Bint Jbeil, Tibnine) et de la Bekaa (Zahle, Ras Baalbeck) sont cependant équipés.

1.2.4 - Une modernisation inachevée

Vingt ans de pouvoir mandataire ont marqué une rupture radicale concernant la manière dont les populations libanaises s'approvisionnent en eau potable comme la gestion du service. D'un système pluriel, notamment régi par les règles de la communauté hydraulique, mais aussi de la charité et de l'évergétisme, nous sommes passés à un système non moins pluriel, mais régi par de nouveaux acteurs et de nouvelles modalités d'accès à l'eau. On peut ici reprendre les thèses de Jamie Linton concernant ce qu'il définit comme les « *eaux modernes* », pour caractériser un rapport à l'eau apparu au XVII^{ème} siècle et faisant de l'eau une ressource économique, pouvant être pensée et gérée en dehors des contextes environnementaux, sociaux et culturels dans lesquels elle existe, une abstraction conceptuelle contrôlée par le discours de l'ingénierie hydraulique éludant les relations liant certains groupes aux eaux de territoires particuliers (2010). D'autres auteurs comme Donald Worster ont bien montré comment cette conception de l'eau, pensée en Europe, s'est largement diffusée dans le cadre colonial comme un moyen de contrôle des peuples et des territoires colonisés (2006 : 8). Ces conceptions nous semblent pouvoir s'appliquer au Liban mandataire, bien que le processus n'ait pas été achevé.

Dès avant le mandat, mais de manière beaucoup plus poussée sous celui-ci, c'est le système concessionnaire qui est à l'avant-garde de ce changement de paradigme, en rompant de manière radicale avec l'ancien système de la communauté hydraulique. C'est par lui que le lien entre eau et territoire est mis en question. La réalisation de systèmes hydrauliques de grande ampleur déplace l'eau sur de grandes distances et limite fortement les possibilités de gestion et de maintenance par les habitants eux-mêmes. Dans de nombreux cas, la mise en place d'une concession a conduit au rachat mais aussi parfois à l'expropriation des droits

¹⁰⁸ Décret n°512/EB du 27 juillet 1940, décret n°645/EB du 4 novembre 1940, décret 362/N du 29 septembre 1941, décret 1531NI du 21 novembre 1942.

d'eau existant sur les sources et a donc rompu le lien existant entre ces eaux et un territoire particulier. De manière plus générale, le système concessionnaire a marqué le passage d'un système de vente d'eau à un système d'abonnement. La transition se fait en plusieurs étapes. Les premières concessions ou autorisations octroyées sous le mandat ressemblent fort aux permis de travaux publics de la fin de l'Empire Ottoman. Les concessions ou autorisations sont de courte durée, le concessionnaire étant rémunéré sur la vente de l'eau à perpétuité (Nabaa El-Tassé, Kfarchima). Mais contrairement aux permis de travaux publics, les infrastructures reviennent en fin de concession non aux propriétaires de l'eau, mais à la puissance publique, et une redevance est imposée aux acquéreurs pour la maintenance des infrastructures. La redevance est minime (1LS/an/m³ d'eau acheté) mais on observe bien ici une sortie du système de la communauté hydraulique, le système d'approvisionnement en eau n'étant plus géré de manière collective par les propriétaires de l'eau. Une deuxième étape est franchie avec la législation sur le domaine public qui élimine de fait toute nouvelle possibilité d'appropriation privée de l'eau. La vente d'eau n'est alors plus possible et l'abonnement devient la règle. Cet abonnement est de plus standardisé à travers les cahiers des charges régissant les concessions, qui sont eux-mêmes standardisés à partir des années 1930. S'ils varient sur les tarifs, ils sont homogènes sur les modalités¹⁰⁹ : l'abonnement est possible à la jauge pour un quart, une demi ou un m³ par jour, ou au compteur. Ce passage à l'abonnement marque une évolution notable dans le rapport à l'eau qui devient une ressource mesurée par différents outils techniques (jauge et compteur) de manière uniforme sur le territoire, non susceptible d'appropriation, et dont la responsabilité de la gestion est reportée sur le concessionnaire. Enfin, la nécessaire rentabilité du système impose d'une part des tarifs qui peuvent s'avérer élevés pour les habitants, d'autre part des velléités d'éliminer les autres sources d'approvisionnement. De manière générale, le privilège de la concession maintient les droits acquis antérieurement par d'autres distributeurs d'eau et impose la distribution d'une certaine quantité d'eau pour l'approvisionnement des fontaines publiques. La concession de Saïda fait ici exception et révèle ainsi les tensions pouvant exister entre ancien et nouveau système. En effet, le cahier des charges de la concession de Saïda impose « *la prohibition de l'emploi pour les usages domestiques des eaux actuelles de l'Awali et la fermeture des puits non artésiens existants* »¹¹⁰, soit la disparition des sources d'approvisionnement concurrentes à la concession, approvisionnée à partir d'une source locale. Plusieurs plaintes sont déposées

¹⁰⁹ Le cahier des charges de la concession de Saghbine est mis en annexe de manière à donner un exemple de ces modalités.

¹¹⁰ CADN, services techniques, 1SL/500/377.

auprès du Haut-commissariat contre cette entreprise en 1935¹¹¹, sans toutefois obtenir de résultats autres qu'une indemnisation semble-t-il¹¹². Ce nouveau rapport à l'eau n'est pas seulement le fait du système concessionnaire et il est largement repris par les services d'eau publics mis en place avant la fin du mandat. Ainsi, la commission de Rachaine propose en 1938 de mettre les hôteliers, cafetiers, restaurateurs, bouchers et coiffeurs dans l'obligation d'utiliser les eaux qu'elle distribue.

Si dans ce cas précis, les nouveaux acteurs de la gestion de l'eau tentent de faire passer les « *eaux modernes* » en force, la transition est bien plus fréquemment l'objet de négociations avec les sociétés locales, négociations qui ont souvent permis le maintien des formes de gestion préexistantes. La question des modalités de suppression des droits acquis et plus particulièrement de la propriété de l'eau en est un bon exemple. Nous l'avons vu, bien que remis en cause par la législation sur le domaine public et des possibilités d'expropriation, les droits acquis antérieurement à la réforme sont maintenus. Dans ce cadre, tout nouveau projet d'aménagement d'une ressource en eau sur laquelle existe ce type de droits doit donner lieu à une négociation avec leurs détenteurs. Ainsi, lors de la mise en place de l'adduction d'eau de Rachaine, les détenteurs de droits d'eau obtiennent, en échange du prélèvement de 135l/s sur la source par le projet, l'expropriation d'un moulin (donc une indemnisation) ainsi que la réparation de deux canaux d'irrigation et d'un barrage¹¹³. La question des modalités d'accès à l'eau dans le cadre du nouveau système s'inscrit également dans ce cadre de réflexion. Nous l'avons vu, l'arrêté 144 rend la vente d'eau impossible et provoque la généralisation de l'abonnement. Cependant, les modalités d'accès à l'eau restent plurielles et on peut observer différents arrangements. D'une part, les eaux vendues à perpétuité dans le cadre des premières concessions octroyées sous le mandat ne sont pas mises en question avec le changement de législation. Les redevances sont augmentées mais restent minimales (on passe de 1LLS/m3/an à 3LLS/m3/an entre 1924 et 1942 pour Nabaa El-Tassé). Ce type d'abonnement est réactivé sous le vocable d'« *abonnement privilégié* » lors de la mise en place de l'office des eaux de Rachaine. Une lettre du directeur technique de l'office de Rachaine à l'administrateur du Liban-Nord explique en effet que pour « *satisfaire aux exigences des tripolitains concernant l'achat d'eau* », un abonnement particulier a été mis en

¹¹¹ CADN, Services techniques, 1SL/500/377.

¹¹² Le décret 2707 du 17 janvier 1936 accorde une avance à la municipalité de Saïda pour l'indemnisation des ayant-droits des « *anciennes eaux potables du Nahr el-Awali* ». On notera que l'arrangement est ici extrêmement favorable au concessionnaire qui n'a pas à prendre en charge les frais d'expropriation des droits acquis, ceux-ci pesant sur le budget municipal et donc sur les administrés eux-mêmes.

¹¹³ Décret 2511 du 23 novembre 1935.

place, qui s'apparente trait pour trait aux modalités d'achat d'eau précédemment évoquées. Un montant de 20LLS/an est facturé pour chaque m³ d'eau acheté, de manière à pouvoir rembourser les emprunts contractés pour la réalisation de l'entreprise. L'abonnement est ensuite ramené à 6LLS/an/m³, somme destinée à couvrir les frais généraux du service et l'entretien du réseau. Enfin, dans certaines concessions, des abonnements sont fournis pour la durée de la concession (Aïn Delbeh, Mamboukh). Cet arrangement constitue une solution intermédiaire entre la vente à perpétuité et l'abonnement annuel qui relève sans doute d'une concession à ce que les agents du mandat définissent comme « *l'habitude très ancienne des propriétaires du Liban de s'assurer l'eau à perpétuité et d'attacher le droit à l'eau à leur propriété même* »¹¹⁴.

Ces quelques exemples, révélateurs de négociations localisées à l'œuvre pour définir les modalités d'accès à l'eau, montrent bien que la modernisation des eaux urbaines n'est pas ici synonyme de mise en œuvre de régulations homogènes, ubiquistes sur l'ensemble du territoire national. Au contraire, l'extension des nouveaux systèmes et de leurs normes, que ce soit dans le cadre du système concessionnaire ou des offices publics, est sans doute rendu possible par l'adaptation de la règle aux différentes situations locales.

La modernité est par ailleurs inachevée au sens où l'extension géographique des services d'eau potable développés sous le mandat reste limitée. Nous avons déjà vu que l'essentiel des infrastructures réalisées durant cette période était concentré sur la côte et dans la montagne libanaise. En 1948, Gabriel Ménassa et Joseph Naggear évaluent à 500 000 le nombre de personnes bénéficiant d'une alimentation en eau potable (soit environ 45% de la population), concessions et adductions municipales ou gouvernementales confondues, et « *il reste donc à alimenter 600 000 personnes au Liban réparties dans les régions pauvres et dans de petits villages* » (1948 : 300). Les réseaux modernes sont donc loin de toucher l'ensemble de la population et leur développement ne semble pas traduire des velléités de rendre leur accès universel.

La modernisation est donc inachevée par bien des aspects. Sur le plan géographique elle n'a touché qu'une partie du territoire ; sur le plan gestionnaire, l'approvisionnement en eau potable se trouve organisé à la fin de la période selon une grande variété d'échelles de gestion et d'organismes gestionnaires, privés ou publics, et les modalités d'accès à l'eau, si elles ont connu une certaine uniformisation, sont parfois négociées localement en fonction des

¹¹⁴ Rapport du service des études hydrauliques sur l'adduction d'eau de Nabaa El-Assel, 31 janvier 1931. CADN, services techniques, ISL/500/436.

situation héritées. Enfin, les logiques d'aménagement, loin d'être uniquement orientées par des principes de rationalité et d'efficacité de l'ingénierie hydraulique, sont prises dans les logiques politiques nationales et locales. La modernisation s'est néanmoins imposée comme principe devant guider les futurs aménagements. Comme le note Donald Worster « *even after they threw off their rulers, the Indians would not return to their old relation with water* » (2006 : 9). J'ai tenté de montrer que le secteur de l'eau avait pu être le support d'une émancipation du gouvernement libanais de la tutelle mandataire. Les ingénieurs libanais qui ont participé à l'organisation du secteur de l'eau ne remettent cependant pas en cause les nouveaux principes de gestion et d'accès à l'eau promus sous le mandat, et aspirent bien au contraire à les généraliser une fois l'indépendance acquise. Ce sont en effet ces mêmes ingénieurs, souvent formés en France et ayant acquis une première expérience de l'administration sous le mandat, que l'on retrouve à la pointe des revendications concernant la modernisation du secteur de l'eau et sa planification au sein du nouvel État.

CHAPITRE 2. DE L'INDÉPENDANCE À LA GUERRE : EXTENSION ET CENTRALISATION DU SERVICE PUBLIC D'EAU POTABLE

L'observation du secteur de l'eau potable offre une perspective intéressante sur la période se déroulant de l'indépendance du Liban à la guerre civile. Alors que cette période est généralement associée à la mise en place d'une « République marchande » libanaise, associant libre-échange pur et dur et intervention minimale de l'État dans l'économie (Gates 1998 ; Corm 2003), on observe à l'inverse une prise en main du secteur de l'eau par l'État, sur le plan du financement et de l'extension des infrastructures, comme sur celui de la gestion, et ce, dès avant le bref épisode planificateur de la présidence Fouad Chehab. Cette dynamique s'explique notamment par l'importance accordée au secteur de l'eau concernant la construction de la légitimité et de la souveraineté du nouvel État, perspective fortement appuyée par la mobilisation des ingénieurs libanais qui avait déjà marqué la fin du mandat.

2.1 - Entre « mission hydraulique » et « République marchande » : une ambition planificatrice contrariée

Roland Riachi utilise le terme de « *mission hydraulique* » pour caractériser le développement de l'ingénierie hydraulique au Liban à partir du mandat, la période 1943-1975 constituant son apogée (2012 ; 2013). L'expression a notamment été utilisée par Erik Swyngedouw (1999) concernant le courant du *Regeneracionismo* qui parcourt l'Espagne des années 1890-1930 et pour lequel la renaissance du pays après la fin de la période coloniale, ainsi que sa modernisation, passent par l'aménagement et la valorisation intégrale des ressources hydrauliques par l'État pour « *qu'aucune goutte d'eau n'atteigne l'océan sans avoir payé son tribut à la terre* » (cité par Swyngedouw 1999 : 453). Cette vision est perpétuée sous la dictature franquiste qui fait des aménagements hydrauliques un moyen central de la construction de l'unité nationale contre les aspirations régionalistes (Swyngedouw 2007). Le terme de « mission hydraulique » est repris par J.A. Allan (2005) pour caractériser la « *modernité industrielle* » et ses ambitions concernant le contrôle de l'homme sur la Nature grâce aux nouvelles techniques développées par l'ingénierie. L'expression nous semble tout à fait appropriée, mais peut-être moins pour caractériser les réalisations concrètes qui jalonnent la période que les ambitions de plusieurs ingénieurs libanais qui formulent des plans d'aménagement des ressources en eau au début des années

1950.

2.1.1 – Mobiliser et aménager les eaux libanaises : l’hydraulique comme fondement de la souveraineté économique et politique

Ibrahim Abd El-Al est sans doute la figure la plus importante concernant les aménagements hydrauliques durant cette période. Diplômé de la faculté d’ingénierie de l’Université Saint-Joseph de Beyrouth, il poursuit sa formation en France, à Paris (SUPELEC) puis à l’Université de Grenoble, avant d’occuper différents postes d’ingénieur dans le Liban mandataire : à la « Régie générale du Haut-Commissariat pour l’eau et l’électricité » (1932), comme chef du bureau des études hydrologiques du ministère des Travaux publics (1936) puis comme ingénieur au service hydraulique créé en 1938 (cf. supra). Sa carrière administrative se poursuit dans le Liban indépendant : il est nommé directeur général du ministère des Travaux publics (1949) puis directeur général du bureau du contrôle des sociétés concessionnaires (1951), responsabilité à laquelle vient s’ajouter la direction des affaires hydrauliques et électriques au ministère des Travaux publics en 1955, poste qu’il occupe jusqu’à sa mort en 1959. Il publie en parallèle de nombreuses études hydrologiques, la plus importante étant son étude sur le bassin du Litani publiée en 1948, et propose plusieurs plans d’aménagement concernant la totalité des ressources en eau du Liban, à la fois pour l’irrigation, l’hydroélectricité et l’eau potable¹¹⁵.

La deuxième tentative de planification concernant l’eau que nous étudierons ici a été formulée par la Société Libanaise d’Économie Politique (SLEP), cercle d’intellectuels présidé par un avocat, Gabriel Menassa, qui publie en 1948 son *Plan de reconstruction de l’économie libanaise et de réforme de l’État*. L’exercice de planification est global et concerne « la politique économique, financière et sociale qu’il y a lieu de préconiser » pour le redressement du Liban après la seconde guerre mondiale, ainsi que les moyens nécessaires pour construire une administration « sur des bases modernes », « dotée de cadres appropriés et dispos[ant] de puissants moyens techniques » (Menassa 1948 : 5). Les aménagements hydrauliques ne sont donc ici qu’une partie d’une réflexion plus large sur la planification au Liban. Ils sont

¹¹⁵ On s’appuiera pour l’analyse de ces plans et de leurs ambitions sur plusieurs conférences données au Cénacle Libanais (*Les projets en eau au Liban*, 1948 (en arabe), *Les aménagements hydrauliques dans l’économie libanaise* (1951), *Énergies libanaise* (1952), *Construire* (1956)), ainsi que sur une conférence donnée au Centre d’Études Supérieures Français de Beyrouth en 1957 sur la *Planification de l’agriculture et de l’énergie au Liban* et sur la présentation des *Projets d’eau potable au Liban* à la 7^{ème} conférence des ingénieurs de Beyrouth en 1959. Ces travaux ont pour la plupart été publiés par les éditions de l’Association des amis d’Ibrahim Abd El-Al (Abd El-Al I., 1996, *Œuvres complètes*, tomes 1 et 2).

inscrits dans un programme de grands travaux rédigé par un ingénieur déjà bien connu, Joseph Naggear, dont l'objectif est de doter le Liban « *des moyens techniques indispensables au développement harmonieux de son économie qui assureront la pleine utilisation de ses richesses naturelles* » (idem : 268).

La troisième proposition de planification étudiée est celle proposée par Maurice Gemayel, homme politique maronite, plusieurs fois député, qui publie à partir de 1951 un ouvrage intitulé *La valorisation du Liban : plans et programmes*. La partie consacrée aux aménagements hydrauliques constitue le premier tome de l'ouvrage et sa pierre angulaire, la valorisation des eaux constituant pour l'auteur « *le fondement d'une planification générale* » (Gemayel 1951 : 3). Sa partie technique a été réalisée par Albert Naccache, ingénieur formé à Lausanne, ayant cette fois fait ses armes dans l'administration ottomane avant de participer sous le mandat à la réalisation d'entreprises hydro-électriques du côté de l'entrepreneuriat privé.

Malgré des différences de style importantes – du pamphlet politique pour Maurice Gemayel à l'étude technique pour Ibrahim Abd El-Al, ces trois textes comportent de fortes similitudes concernant le rôle assigné aux ressources hydrauliques, la manière de les aménager, comme la responsabilité de l'État dans cette tâche. Ils témoignent tout d'abord tous trois d'une vision moderniste et productiviste des ressources en eau. Sur la base d'une évaluation des ressources et d'une planification permettant de les répartir entre les différents usages, celles-ci doivent en effet être exploitées « *jusqu'à l'extrême limite des possibilités* » (Menassa 1948 : 18), « *pas une goutte d'eau ne doit aller inutilement à la mer* » (Gemayel 1951 : 34), une telle exploitation devant permettre une « *transformation complète de la face du Liban vers une mise en valeur de la nature, une amélioration de la santé et une élévation de la société* »¹¹⁶ (Abd El-Al 1959 : 51). La mise en coupe réglée des ressources en eau, qui passe par de grands projets témoins d'une vision prométhéenne de l'aménagement caractéristique de l'époque¹¹⁷, est ainsi un prélude nécessaire au développement économique du pays (irrigation et hydroélectricité), à l'amélioration des conditions sanitaires de la population (eau potable) mais aussi à un aménagement du territoire plus équilibré à la fois

¹¹⁶ Traduction de l'auteur.

¹¹⁷ Ibrahim Abd El-Al affirme ainsi : « *L'ingénieur songe à substituer au règne tout puissant de la nature, écrasante, invincible, une nouvelle toute puissance, celle de l'homme* » (1956 : 104). Le projet le plus ambitieux est de ce point de vue celui de Maurice Gemayel qui va jusqu'à proposer la réalisation de liaisons entre tous les bassins versants libanais « *afin de permettre aux différents bassins versants de se valoriser les uns les autres par une heureuse combinaison* » (1951 : 31).

entre villes et campagnes et entre les régions libanaises de manière à limiter l'exode rural qui marque alors fortement le pays. Ainsi, pour ce qui concerne l'eau potable, l'effort doit porter sur la généralisation des réseaux à l'ensemble des villes et des villages libanais, par leur mise à niveau et leur extension dans les banlieues en pleine croissance des principales villes du pays, mais aussi dans les « *régions rurales déshéritées et, au sein de celles-ci, les zones peuplées de manière irrégulière où l'habitat est dispersé* »¹¹⁸ (Abd El-Al 1959 : 62). La figure 3 est représentative de cette volonté de couvrir l'intégralité du pays, grâce à des systèmes hydrauliques de différentes échelles devant permettre d'approvisionner aussi bien les régions rurales qu'urbaines. Une ambition similaire est avancée pour l'assainissement¹¹⁹, la réalisation d'un réseau d'égouts devant « *faire partie intégrante de l'équipement sanitaire d'un centre urbain* » (Menassa 1948 : 300).

L'eau est en effet considérée par les trois auteurs comme un facteur de construction nationale et par conséquent, son aménagement et son exploitation doivent être pris en charge par l'État. Comme le rappelle Roland Riachi (2012 ; 2013), le Liban est pour Ibrahim Abd El-Al un « *don du Litani* » et, pour Maurice Gemayel, « *le château d'eau du Liban constitue le squelette de l'unité libanaise* ». Marquant la spécificité du Liban dans l'ensemble proche-oriental, les ressources en eau portent ainsi une dimension identitaire forte, qui vient s'ajouter à leur rôle économique pour appuyer les demandes des auteurs pour une intervention de l'État conséquente dans ce domaine. Maurice Gemayel fait ici appel à l'exemple soviétique mais aussi à la Tennessee Valley Authority de Roosevelt¹²⁰ pour réclamer la mise en place d'une planification des eaux, « *base d'une planification générale de l'économie du pays* » (1951 : 13). Joseph Naggear en appelle quant à lui au congrès des ingénieurs des pays arabes qui recommande la nationalisation de l'utilisation de ses richesses (1948 : 558). Dans l'introduction de l'ouvrage, Gabriel Menassa tient cependant à marquer la spécificité du Liban dans ce contexte mondial et arabe interventionniste en rappelant son attachement au libéralisme économique. Le rôle de l'État doit ainsi être cantonné à l'organisation rationnelle d'une administration moderne, à la mise en place d'une juste fiscalité mais aussi à la

¹¹⁸ Traduction de l'auteur.

¹¹⁹ L'assainissement est cependant assez peu évoqué dans les études présentées ici. Dans un contexte où la thématique environnementale n'a pas encore émergé, la question des eaux usées est uniquement perçue d'un point de vue hygiéniste et n'est pas reliée à la question de la production d'eau pour différents usages. Les égouts sont ainsi un des multiples aspects de l'aménagement urbain et ne sont pas intégrés à la question hydraulique qui est uniquement envisagée du côté des ressources.

¹²⁰ Créée en 1933 dans le cadre du New Deal, la Tennessee Valley Authority a pour mission l'aménagement global de la vallée du Tennessee à la fois pour la navigation, la production hydroélectrique et l'irrigation.

réalisation d'équipements publics modernes dans tous les domaines (1948 : 60-61). Les auteurs s'opposent ainsi fermement au système concessionnaire, symbole à la fois de la corruption politique, de la soumission de l'intérêt général aux intérêts privés, et de l'intrusion des capitalistes comme des gouvernements étrangers dans les affaires libanaises (1948 : 557). Ils laissent cependant une place au secteur privé, sous réserve que le gouvernement garde le contrôle des opérations. Joseph Naggear propose ainsi la création d'une société nationale destinée à réaliser l'aménagement intégral des ressources hydrauliques dont le capital serait détenu à hauteur d'au moins 50% par l'État et dans laquelle le secteur privé pourrait donc investir.

Une tendance nette se dégage donc dans le milieu des ingénieurs et chez certains hommes politiques dans les années 1950-60 pour la promotion d'un interventionnisme étatique dans le secteur de l'eau, seul à même d'aménager les ressources dans leur ensemble et de coordonner leur répartition entre les différents secteurs d'activité. Concernant plus particulièrement l'eau potable, il s'agit de substituer à l'accumulation désordonnée des projets menés par les concessionnaires, la réalisation d'un plan d'universalisation des réseaux dirigé par une puissance publique organisée sur des bases modernes et dégagée des intérêts privés. C'est donc bien dans la perspective plus globale de construction de l'État libanais, compris comme coordinateur de la vie économique et garant du bien-être des citoyens, que se situent les auteurs. Une position qui ne va cependant pas sans rencontrer des oppositions dans le contexte idéologique libanais qui marque l'après-guerre.

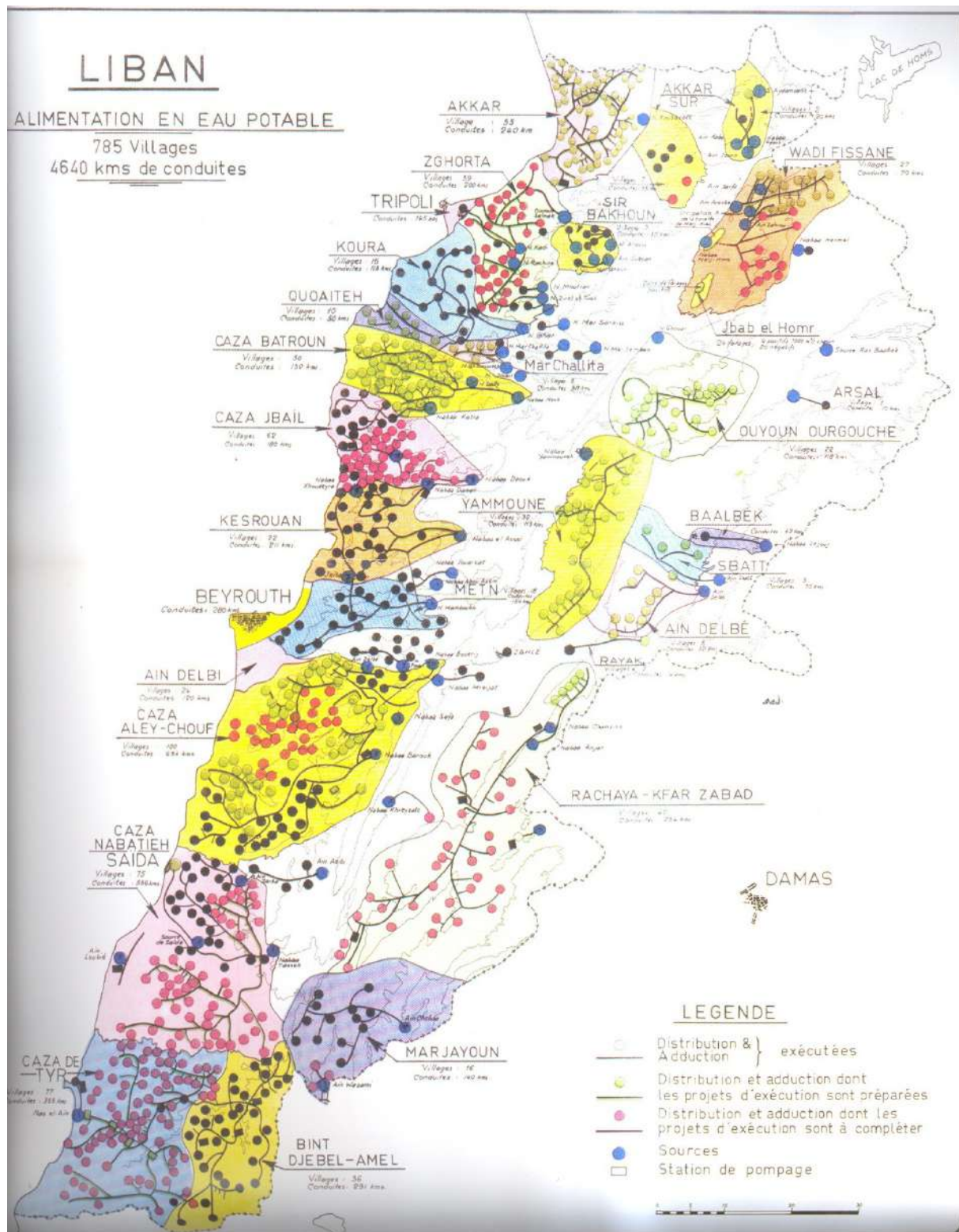


Figure 4 - Le programme d'alimentation en eau potable du Liban d'Ibrahim Abd El-Al
(Abd El-Al 1959 : 75)

2.1.2 – Un contexte politico-économique défendant une conception minimale de l'État

Pour Carolyn Gates, « *few emerging power elites have accepted so wholeheartedly Adam Smith's entreaty for free trade as did the Lebanese during the first decade of the country's independence* » (1998 : 80). La défense d'une politique économique promouvant le développement d'une économie diversifiée, en partie fondée sur l'exploitation des ressources hydrauliques et agricoles est en effet contrée par l'élite marchande et financière qui arrive au pouvoir en 1943. Celle-ci défend un libre-échange pur et dur destiné à faire du Liban une économie de service, plaque tournante des échanges entre les pays industrialisés et le Moyen-Orient. Cette orientation économique doit être associée à un État minimal, disposant de peu de pouvoirs d'intervention, censé être le garant de l'harmonie confessionnelle en limitant les interventions politiques dans les affaires communautaires (Gates 1998 : 84). Si la querelle entre les deux positions marque les premières années de l'indépendance, les partisans du laissez-faire emportent la partie en 1950, année de la rupture de l'union douanière avec la Syrie¹²¹ et, au final, même les demandes du pourtant très libéral Gabriel Menassa concernant la construction d'une administration moderne et la réforme du système fiscal ne sont pas mises en place (Corm 2003).

Plus que la promotion d'un environnement économique compétitif, le *laissez-faire* libanais est en effet destiné à protéger les intérêts de l'oligarchie commercialo-financière au pouvoir (Gates 1998 ; Trabulsi 2003). Composée d'une trentaine de familles proches des présidents Khoury puis Chamoun, elle détient des positions de contrôle dans tous les secteurs économiques et espère des profits importants du développement d'une économie de service dans le contexte régional de l'après-guerre. L'élimination de la Palestine, principal rival commercial du début du XX^e siècle, la croissance des pays producteurs de pétrole et l'émergence concomitante d'un marché régional des biens, plaident en effet en faveur d'un développement rapide du rôle d'intermédiaire du Liban. Parallèlement, la défense d'un État-minimal s'appuie sur des bases autant politiques qu'idéologiques. À la peur des élites en place de voir se constituer une bureaucratie moderne qui pourrait se retourner contre eux (Gates 1998 : 84), s'ajoute des marchandages politiques qui laissent l'administration aux patrons politiques traditionnels et à leurs clientèles, la fonction publique venant ainsi absorber les

¹²¹ Note sur l'union douanière

laisser pour compte de l'économie de service (Trabulsi 2003).

Seul le bref épisode de la présidence Fouad Chehab (1958-1964) vient mettre en question cette politique. Si le libre-échangisme permet au Liban de connaître une période de prospérité sans précédent, le pays reste marqué par de très fortes inégalités entre l'agglomération beyrouthine et les régions périphériques. L'insurrection de 1958 à la suite de laquelle Chehab accède au pouvoir est interprétée par celui-ci comme le résultat de ces disparités. Il cherche alors à rompre avec la période précédente pour mettre en place une politique volontariste de construction de l'État et de développement économique et social, contre les acteurs privés et le clientélisme local (Malsagne 2011). Les ministères sont réorganisés et leurs effectifs renforcés, des institutions de contrôle de l'administration sont créées (Conseil de la fonction publique et Conseil de l'inspection centrale) et les dépenses publiques d'équipement et de développement connaissent une augmentation sans précédent. Ces dernières sont le résultat du travail de planification ambitieux mené par l'IRFED (Institut international de recherche et de formation éducation et développement), une association française créée par le père dominicain Louis-Joseph Lebreton et appelée au Liban pour Fouad Chehab pour évaluer les possibilités de développement du pays¹²². Le résultat de ce travail, qui pointe l'intensité des inégalités sociales et régionales qui traversent le pays, donne lieu à un programme de développement global qui associe réforme administrative, programme d'équipements et programme d'incitation pour le développement des activités productives locales (Verdeil 2002).

Ces projets rencontrent cependant une opposition forte au sein de la classe politique libanaise, de la part d'une partie de l'oligarchie commerciale, des leaders politiques locaux traditionnels qui voient leur contrôle sur l'administration se réduire, mais également des partisans de l'autonomie maronite, la construction de l'unité nationale passant aussi pour Chehab par une intégration plus forte des communautés musulmanes dans l'appareil d'État. Malgré une large victoire des chehabistes aux élections de 1964, cette opposition conduit Chehab à se retirer de la vie politique. C'est un candidat de compromis, Charles Helou, qui est choisi pour la présidence de la République de façon à rassurer les milieux d'affaires et plus largement l'opposition chrétienne. Helou revient largement sur le programme chehabiste affirmant que le rôle de l'État se réduit à la construction d'infrastructures pour le

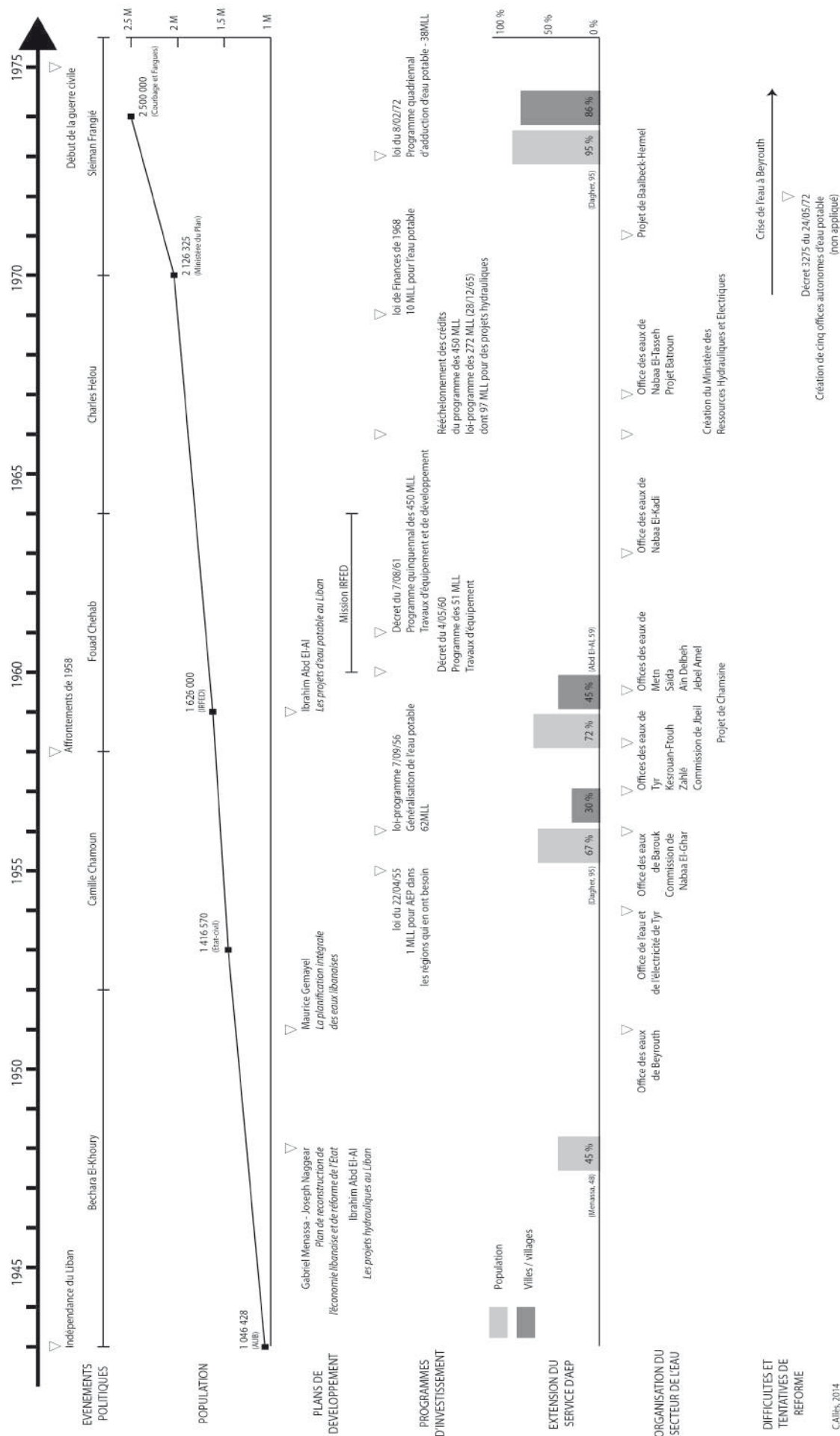
¹²² Ce travail de diagnostic fut publié en 1963 sous le titre *Besoins et possibilités du Liban*.

développement du secteur des services, et le plan de la mission Irfed est rejeté par l'exécutif dès 1965 (Dagher 1995 ; Trabulsi 2007). Les dépenses de développement diminuent et la modernisation de l'administration connaît un coup d'arrêt. Malgré les ambitions réformistes des premières années du gouvernement Frangié, les années 1970 sont marquées par un retour d'un *laissez-faire* associant ouverture économique et néo-patrimonialisme. L'État devient réellement minimal, aucun moyen n'étant donné aux administrations existantes pour assurer leurs fonctions. Les postes d'encadrement ne sont plus pourvus, le personnel compétent partant vers le secteur privé, alors que le recrutement des journaliers, moyen pour les ministres de placer leur clientèle, explose.

Dans un tel contexte politique, l'évolution des services d'eau potable révèle paradoxalement un renforcement du rôle de l'État, dans la continuité des évolutions ayant marquées la fin de la période mandataire. Si les plans concernant la valorisation globale des ressources en eau ne sont pas mis en œuvre, les programmes d'équipements successifs conduisent à une universalisation des réseaux d'eau potable associée à une nationalisation de leur gestion.

2.2 – Vers l'universalisation du réseau et la nationalisation de la gestion des services d'eau

Dès 1946, la question de l'aménagement des ressources en eau libanaises suscite l'intérêt du gouvernement comme en témoigne la création d'une commission dont la mission est de « *présenter au gouvernement les propositions susceptibles de faciliter la planification et de hâter la mise en application des programmes d'organisation et d'amélioration du potentiel et des richesses hydrauliques du Liban, considérées sous tous leurs aspects* » (Menassa 1948 : 556). Ibrahim Abd El-Al et Joseph Naggear font tous deux parties de la commission, marquant ainsi la filiation avec le service hydraulique créé sous le mandat. Le rapport rendu le 12 février 1947 reprend les grands principes évoqués précédemment : planification intégrale des eaux libanaises et répartition entre les différents usages, arrêt de l'octroi de concession hydrauliques et hydroélectriques, etc. Cependant, Joseph Naggear déplore dès décembre 1947 que ce rapport soit resté lettre morte, le gouvernement envisageant l'octroi d'une concession hydroélectrique sur l'ensemble du Liban à un



Caillès, 2014
Sources : Courbage et Fargues, 1974; Dagher, 1995; Journal Officiel de la République libanaise; Lyonnais des eaux, 1994.

particulier. Si cette concession n'est finalement pas accordée, elle est révélatrice des oppositions entre élus libanais et élites techniciennes oeuvrant au sein de l'État pour l'aménagement des ressources en eau. Finalement, le seul projet d'envergure réalisé est l'aménagement du Litani pour la production hydroélectrique, sous l'égide de l'Office National du Litani, créé en 1954. Concernant l'eau potable, des financements successifs conduisent cependant à une généralisation progressive des réseaux à partir du mandat Chamoun.

2.2.1 – Des investissements conséquents pour l'extension des réseaux d'eau potable

Comme le souligne Ibrahim Abd El-Al, qui devient directeur général du ministère des Travaux publics en 1949, l'enjeu concernant l'eau potable est double à la fin des années 1940. D'une part les projets réalisés durant la période mandataire ont déjà au minimum dix ans et ne répondent plus à la demande des zones qu'ils desservent, d'autant que la croissance démographique, et plus encore la croissance urbaine, sont alors rapides¹²³. D'autre part, et malgré un exode rural marqué, les populations rurales restent importantes et la plupart d'entre elles ne sont pas desservies par des réseaux modernes d'adduction d'eau potable, leur approvisionnement reposant soit sur des allers et retours à une source locale, soit sur la récupération des eaux de pluie (Abd El-Al 1959). Fargues et Courbage notent en effet qu'encore en 1970, hors de l'agglomération beyrouthine (44,2% de la population), ce sont les villages de moins de 2 000 habitants qui dominent (30% de la population) (1974 : 61-62). Dans une perspective d'universalisation des réseaux, il s'agit donc à la fois de renouveler et d'étendre les réseaux urbains et de développer les adductions d'eau dans les zones rurales non couvertes du Liban-Nord (Akkar, Zgharta, Batroun), du Liban-Sud (*caza* de Tyr et de Nabatyé), de la Bekaa et du Mont-Liban (*caza* de Aaley, du Chouf et de Jbeil) (figure 4).

L'objectif est quasiment atteint au milieu des années 1970, grâce à une suite de plans d'investissements s'étalant sur toute la période (figure 5). On peut ici distinguer trois phases. Après dix ans de mandat Bechara El-Khoury durant lesquels les dépenses d'équipement sont

¹²³ L'enquête menée par Y. Courbage et P. Fargues en 1970 a montré qu'à cette date, seulement 77,7% des libanais nés en zones rurales y résident encore, les espaces bénéficiaires de ces départs étant principalement les banlieues de Beyrouth (23,4% des habitants nés en zones rurales), Beyrouth (13,2% des habitants d'origine rurale) et les autres villes (13% des habitants d'origine rurale) (1974 : 64).

restées faibles, les investissements s'accroissent en 1955, sous le président Chamoun, mais de façon à la fois limitée et localisée. Ainsi en 1955, un million de livres libanaises sont débloqués pour « *assurer le transport de l'eau dans les régions qui en ont besoin* » (loi du 22 avril 1955), puis 90 000 LL pour « *l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable du caza du Metn* » (loi du 26 avril 1955). La faiblesse des moyens investis est ici symptomatique de la « République marchande » précédemment décrite. Les dépenses publiques sont en effet maintenues au plus bas. La période se caractérise par des budgets publics constamment excédentaires et lorsque des crédits sont engagés pour réaliser des grands travaux, la faiblesse de l'administration ne lui permet pas d'engager les dépenses. Selon Albert Dagher, entre 1944 et 1957, seuls 56% des crédits alloués aux grands travaux sont effectivement dépensés (1995 : 40). Les investissements cumulés sur la période permettent tout de même de toucher 67% de la population libanaise en 1956¹²⁴, mais seulement 30% des villes et villages.

À cette date, s'ouvre une période d'investissements de plus grande ampleur, pour l'eau potable mais aussi pour l'équipement d'autres secteurs (routes, électricité, etc). Est ainsi votée une première loi-programme pour la généralisation de l'eau potable de 62 millions de livres libanaises (loi-programme du 7 septembre 1956) qui permet d'étendre les réseaux à 72% de la population et 45% des localités. Le travail d'extension des réseaux dans les régions périphériques est ainsi déjà bien entamé à la fin des années 1950 comme le montre la carte réalisée par l'Irfed des adductions d'eau potable en 1960 (figure 5), et on semble sorti d'une logique de concentration des investissements sur la montagne libanaise. D'importantes améliorations ont été réalisées dans des régions jusque-là peu ou mal desservies comme les arrières pays de Jbeil et de Batroun, le sud et le centre de la Bekaa et le Jebel Aamel. Mais les travaux sont en cours, ces adductions sont encore souvent incomplètes et la moitié nord du Liban, de même qu'une grande partie du Liban-Sud restent à équiper.

¹²⁴ Il s'agit de la population des villages raccordés au réseau d'adduction et non de la population raccordée au réseau de distribution. Des projets précoces comme celui de Taybe ne permettent que la mise en place de bornes fontaines dans les villages. Les habitations ne sont alors raccordées au réseau que dans un second temps (Lyonnaise des eaux 1994 - b).

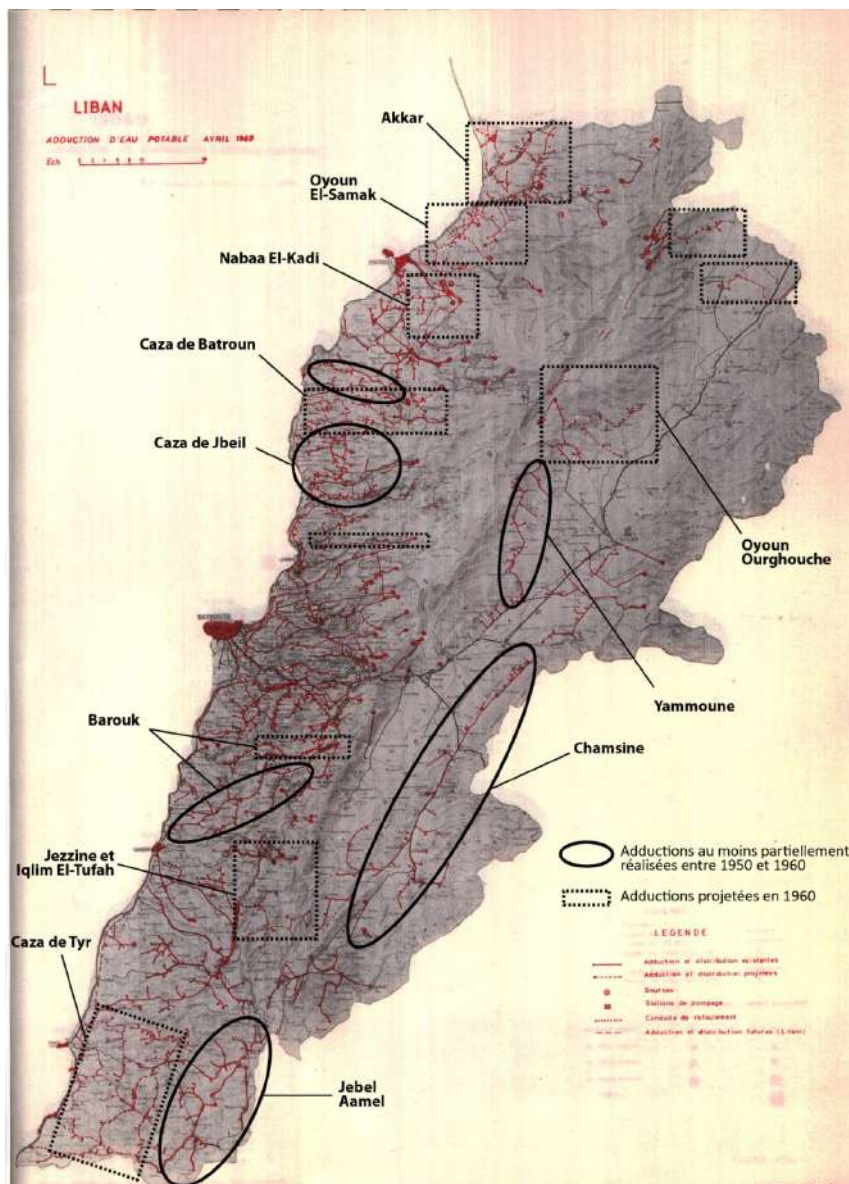


Figure 6 – Les réseaux d’adduction d’eau potable en avril 1960 (Irfed 1963)

La chronologie de la réalisation des projets et de leur répartition doit tenir compte de plusieurs facteurs. La carte des densités peut introduire un élément d’explication concernant la priorisation des projets. La plaine du Akkar, le nord de la Bekaa ou encore le *caza* de Tyr sont en effet des régions relativement peu peuplées par rapport au *caza* de Jbeil ou le Jebel Aamel (figure 6). L’argument technique doit aussi être pris en compte. Dans le contexte de la guerre froide et du positionnement pro-occidental du président Chamoun, le Liban bénéficie à partir de 1954 d’une mission d’assistance technique américaine inscrite dans le cadre du point IV du programme du président Truman qui prévoit un appui au développement de certaines régions du monde considérées comme sous-développées et menacées par la subversion

communiste¹²⁵. Cette mission, qui participe notamment à l'aménagement des projets hydro-électriques sur le Litani, contribue également à l'amélioration des techniques de forage et de pompage utilisées par les services techniques libanais. Après une première phase marquée par l'utilisation de techniques gravitaires, une nouvelle génération de projets peut ainsi être développée¹²⁶. Certains sont réalisés dès la fin des années 1950 comme celui de Chamsine, d'autres en sont encore seulement au stade de la planification comme celui de Tyr. Il faut en effet tenir compte du temps nécessairement long de la planification et de la construction des projets hydrauliques, mais aussi de la disponibilité des fonds dévolus à la tâche.

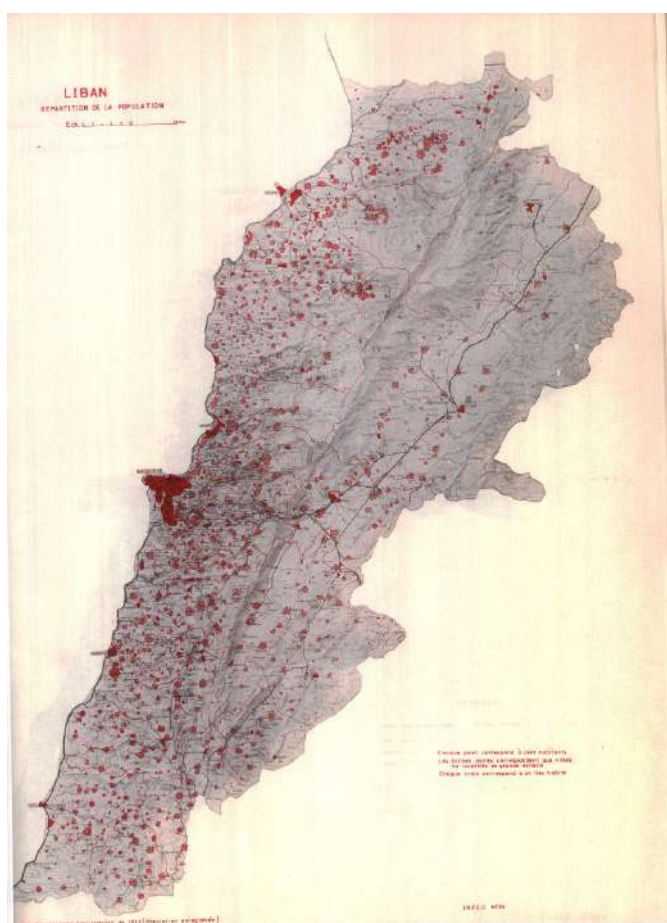


Figure 7– La répartition de la population libanaise en 1953 (Irfed, 1963)

¹²⁵ Pour des développements plus précis concernant le rôle de la mission américaine du point IV au Liban, on pourra se référer à la thèse de doctorat de Roland Riachi (Riachi 2013).

¹²⁶ Entretien avec Bassam Jaber, juillet 2010. Bassam Jaber a eu une longue carrière au Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques. Il supervise les projets d'adduction d'eau au Liban-Sud de 1956 à 1960, avant d'être employé à la Direction des Etudes de 1960 à 1977 pour devenir Directeur des études techniques de 1977 à 1993. Il est finalement Directeur Général de l'exploitation de 1993 à 1998. Il devient ensuite conseiller du ministère, de 1998 à 2002, période durant laquelle il participe à la réflexion sur la réorganisation du secteur de l'eau libanais étudiée plus loin. Il a depuis oeuvré comme consultant auprès de divers cabinets travaillant à la mise en oeuvre des projets de développement menés dans le secteur de l'eau par l'agence de développement américaine, l'USaid, à l'exception d'un bref épisode durant lequel il a contribué au projet MOTGE, financé par l'Union Européenne (2009-2010). En raison de ce long parcours dans le secteur de l'eau libanais, Bassam Jaber a été pour moi une source particulièrement précieuse et je l'ai rencontré à de nombreuses reprises entre octobre 2009 et juillet 2014.

Avec l'arrivée du président Chehab au pouvoir, les conditions techniques et politiques sont réunies pour la poursuite et le renforcement de l'engagement de l'État dans la généralisation des systèmes d'adduction d'eau potable. Dans le cadre de la mise en œuvre des principes du « développement harmonisé » élaborés par l'Irfed, de vastes programmes d'équipements des régions périphériques sont engagés. Les programmes des 51 millions puis (décret du 4 mai 1960) puis des 450 millions (décret du 7 août 1961) concernent l'extension des réseaux d'eau potable au même titre que l'électrification, les communications (routes, port et aéroport de Beyrouth, téléphone, etc) et l'irrigation. Ces crédits sont rééchelonnés sous Charles Helou qui maintient cependant les investissements pour l'extension des infrastructures. Deux nouvelles lois-programmes sont votées en 1965 (loi-programme des 272 millions) et 1967 (programme des 200 millions) mais celles-ci n'accordent qu'une place marginale à l'eau potable¹²⁷. L'accentuation des dépenses publiques est permise par une sortie de l'orthodoxie budgétaire qui avait marqué la première partie de la période. Les finances publiques sont déficitaires pour la première fois en 1962 et, à partir de 1966, l'État libanais recourt à des emprunts internes comme externes, faisant apparaître une dette publique dès 1967 (Dagher 1995).

L'universalisation du réseau n'est cependant pas encore acquise puisque 10 millions de livres sont consacrés à l'extension des réseaux d'eau potable dans la loi de finance de 1968 et qu'un programme quadriennal pour « *assurer l'eau potable dans les 331 villages qui en sont encore dépourvus* » est voté en 1972 (loi du 8 juillet 1972). Enfin, début 1974, un projet de loi est élaboré en vue d'achever le programme de généralisation d'eau potable. Il ne sera cependant jamais voté. Ces trois dernières lois peuvent caractériser une troisième phase des investissements pour la généralisation des réseaux d'eau potable, dans laquelle les acteurs ne cherchent plus seulement à les généraliser, mais bien à couvrir l'intégralité de la population et surtout du territoire libanais. C'est presque chose faite au milieu des années 1970, date à laquelle 95% de la population est couverte ainsi que 86% des villages. Dans un contexte où la population a presque doublé depuis le milieu des années 1950, on mesure l'ampleur de la tâche accomplie par le ministère des Travaux publics, puis le ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques (MRHE) créé en 1966.

¹²⁷ Les projets hydrauliques sont bien présents dans le programme des 272 millions qui y consacre 97 millions de livres libanaises mais sous l'angle de la mobilisation de la ressource en eau (création de barrages et de lacs artificiels) et de sa canalisation (fleuve de Beyrouth).

Parallèlement à cette tentative d'universalisation du réseau, la construction d'un service public d'eau potable, entamée à la fin du mandat, est étendue.

2.2.2 – La mise en place de services publics déconcentrés d'eau potable

La prise en charge par l'État de l'extension des systèmes d'eau potable s'accompagne d'une prise en charge publique de leur exploitation. Si des hésitations se font sentir à la fin des années 1940 (cf. supra), les partisans d'une gestion publique l'emportent en 1951, date du rachat de la Compagnie des Eaux de Beyrouth et de sa transformation en Office des eaux de Beyrouth. Celle-ci se fait sur fond de crise sociale et de reprise des grèves contre les compagnies concessionnaires beyrouthines qui avaient marqué les années 1930 (Trabulsi 2007). Les concessions restent marquées du sceau du mandat français et continuent d'en symboliser les intérêts, en même temps qu'une collusion entre sphères économique et politique qui fait scandale sous le mandat Bechara El-Khoury (Trabulsi 2007). La présence au conseil d'administration du nouvel office des eaux d'Ibrahim Abd El-Al, en tant que Directeur Général du Ministère des Travaux Publics, et de Joseph Naggear en tant que président de l'association des ingénieurs, laisse par ailleurs penser que ces ingénieurs, tous deux opposés à la poursuite du système concessionnaire¹²⁸, ont pesé dans le rachat de cette concession symbolique s'il en est. Cette première nationalisation marque un point de non retour. L'opportunité de développer les adductions d'eau potable par le recours au privé ne semble en effet plus évoquée par la suite¹²⁹. Les anciennes concessions sont à partir de cette date peu à peu rachetées grâce à des avances du trésor et sont transformées en offices autonomes, pour l'essentiel entre les années 1955 et 1960 (figure 5). Les concessions qui avaient déjà été récupérées par l'État libanais dans les années 1930 en raison des difficultés rencontrées sur le terrain changent quant à elles de statut pour devenir également des offices autonomes. C'est le

¹²⁸ Joseph Naggear expliquait en 1947 que « *pour le Liban, l'expérience a démontré que la plupart des concessions accordées ont été l'objet de tractations, qui ont sans doute procuré à des individus des profits personnels au détriment du public, mais ont surtout abouti à retarder la réalisation des projets et à livrer inéluctablement ces concessions aux capitalistes étrangers* » (Menassa 1948 : 557).

¹²⁹ Pour Mohamed Fawaz, chef du service des grands projets au Conseil des grands projets de 1961 à 1964 puis Directeur Général de l'équipement hydraulique et électrique de 1965 à 1974, il n'y avait plus alors de débat concernant le caractère public de la gestion de l'eau (entretien avec l'auteur, 22 juillet 2014). On peut faire l'hypothèse que l'investissement dans la direction des nouveaux offices autonomes des notabilités locales autrefois propriétaires des concessions en est un élément d'explication. Alors que les concessions connaissaient pour certaines d'importantes difficultés financières, le passage au public peut dans ses conditions apparaître comme un moyen de maintenir un certain contrôle sur le service tout en échappant à son poids financier.

cas de la concession de Nabaa El-Assel qui devient l'office autonome de Kesrouan-Ftough et de la concession de Mamboukh qui devient l'office autonome du Metn. Parallèlement à ces rachats, la réalisation de nouveaux réseaux de distribution d'eau potable donnent lieu à la mise en place d'organismes publics sous différentes dénominations. Certains systèmes deviennent des offices autonomes, comme celui du Barouk qui regroupe les *caza* de Aaley, de Baabda et du Chouf. D'autres prennent le nom de « commission » (commission d'eau potable de Jbeil) ou de « projet » (projets de Chamsine, de Batroun ou encore de Baalbeck-Hermel).

La réorganisation du secteur est finalisée en 1966 avec la création d'un ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques (MRHE)¹³⁰, issu d'une scission du ministère des Travaux Publics. Il prend la responsabilité de la généralisation des projets d'eau et d'électricité et assure la tutelle sur les offices autonomes et les commissions. La gestion de la ressource est également introduite dans son domaine de compétences, le ministère étant responsable de l'application des lois et règlements relatifs à la protection des eaux publiques et à leur utilisation.

Si les offices sont dits autonomes, ils apparaissent en fait bien plus comme des organes déconcentrés, étroitement contrôlés par l'État central (tableau 5). Les offices autonomes et commissions ne sont tout d'abord responsables que de l'exploitation et de la maintenance des réseaux, et ils font appel au ministère pour leur extension ou la réalisation de nouveaux projets si ceux-ci dépassent leurs capacités financières¹³¹. Un ancien directeur de l'équipement du ministère note par ailleurs que les offices ne disposent fréquemment que de faibles compétences techniques et doivent souvent faire appel au ministère pour réaliser les travaux.

De plus, la composition des conseils d'administration semble montrer que si les offices bénéficient sur le papier de l'autonomie financière et administrative en tant qu'établissements publics, leurs statuts autorisent dans le même temps un pilotage direct par l'État central. En effet, seul le premier office créé, l'office des eaux de Beyrouth, témoigne d'une participation locale à la gestion du service. En 1951, son conseil d'administration

¹³⁰ Loi n°20/66 du 29/03/1966. Les décrets d'application ne paraissent cependant qu'en 1973.

¹³¹ L'article 4 du décret de création de l'office des eaux de Barouk en date du 20 juillet 1956 précise que « *les nouvelles constructions pour prolonger le projet dans de nouvelles régions qui demandent des extensions de trésorerie ordinaire ou extraordinaire restent de la compétence du Ministère des Travaux Publics* » (traduction de l'auteur)

comprend à côté des représentants de plusieurs ministères (ministère des travaux publics, ministère de l'intérieur et de la justice, ministère des finances et ministère de l'information), trois membres du conseil municipal de Beyrouth¹³², à l'image des organes de gestion mis en place pour gérer les adductions d'eau de Azzibet El-Faouqa et de Zgharta durant la période mandataire (cf.supra)¹³³. Cette structure évolue cependant à plusieurs reprises dans les premières années de l'office¹³⁴, jusqu'à se stabiliser en 1956, date à partir de laquelle la place des membres du conseil municipal de Beyrouth dans le conseil d'administration n'est plus précisée¹³⁵. Dans tous les offices créés par la suite, ce sont les représentants de l'État aux niveaux du *mohafaza* et du *caza* qui font office de représentation locale, même dans l'autre office d'échelle urbaine qu'est l'office de Saïda. À partir de 1956, les lois de création des offices des eaux que j'ai pu consulter structurent en effet les conseils d'administration sur le même modèle. Ils incluent des représentants des ministères des Travaux Publics, des Finances et de la Santé (à partir de 1957 pour ce dernier), le *mohafez* de la région concerné et/ou le(s) *caïmacam* du/des *caza* concerné(s). Le est ainsi le seul membre à ne pas représenter l'État central.

Quant aux commissions et projets, ils ne semblent pas avoir de statut harmonisé. Seul un décret de 1968 « *définit la préparation, l'organisation, la ratification, la modification des budgets des projets hydrauliques d'intérêt public gérés par des organismes nommés par l'autorité administrative qui ne sont pas des établissements publics ou offices autonomes* »¹³⁶. Il précise que le budget de ces projets est soumis à l'approbation du MRHE et du ministère des finances, à l'instar des offices autonomes. La commission de Nabaa El-Ghar, seule commission dont j'ai pu consulter les statuts, semble cependant montrer un degré de centralisation plus fort que pour les offices. Créée en 1956, elle est gérée en régie par la direction des affaires hydrauliques et électriques du Ministère des Travaux Publics, par

¹³² Décret 3971 du 17 janvier 1951, cité par Fayad et alii., 1996, p. 38.

¹³³ Les conseillers municipaux étant nommés par le pouvoir central jusqu'aux élections municipales de 1963, on peut cependant difficilement parler ici de décentralisation.

¹³⁴ Le décret 8467 du 27 mai 1952 ajoute un membre du conseil municipal au conseil d'administration mais quelques mois plus tard, le décret 413 du 19 novembre 1952, n'évoque plus qu'un vague « *représentant des habitants de Beyrouth* ». Le décret 2261 du 3 juillet 1953 nomme cependant deux conseillers municipaux au conseil d'administration. Ces décrets sont cités par Fayad et alii., 1996, pp. 39-40.

¹³⁵ Selon le décret 13583 du 3 octobre 1956, le conseil d'administration de l'office des eaux de Beyrouth est « *formé d'un président, d'un vice-président et de sept membres, désignés par décret en conseil des ministres* » (Fayad et alii. 1996 : 40).

¹³⁶ Décret 9365/68, traduction de l'auteur.

l'intermédiaire d'un bureau local situé dans le *caza* de Koura, lui-même dirigé par un conseil dont les décisions doivent être validées par le Ministère des Travaux Publics¹³⁷. Ce conseil est composé du directeur général des affaires hydrauliques et électriques comme président, du *caïmacam* de Koura, de l'ingénieur en chef du *mohafaza* du Liban-Nord et du comptable du *caza*.

Troisième élément de rupture, la nouvelle organisation donne lieu à une sectorisation de la gestion de l'eau à l'échelle locale. Alors que certaines concessions distribuaient eau potable et eau d'irrigation de manière indifférenciée (Nabaa El-Tassé, Nabaa El-Assel, etc), les nouveaux offices autonomes ne sont plus responsables que de l'exploitation et de la distribution d'eau potable, les abonnements étant par conséquent limités à des quantités allant de 0,5 à 2 m³/jour¹³⁸. De même, on observe une spécialisation des commissions, sans doute liée à une spécialisation des nouveaux projets hydrauliques, alors qu'un même système d'adduction d'eau pouvait dans la période précédente distribuer de l'eau destinée à des usages différents. En revanche, certains offices associent à leur création gestion des systèmes de distribution d'eau potable et d'électricité (Tyr, Kesrouan-Ftouh), sans que ce regroupement perdure¹³⁹. Quant à la gestion des eaux usées, elle reste de la compétence des municipalités.

À la veille de la guerre civile, nous sommes donc passés d'un système sélectif territorialement et majoritairement contrôlé par des acteurs privés à un système de distribution de l'eau sectorisé, quasiment universel pour ce qui concerne l'eau potable et entièrement géré par des organismes publics contrôlés par l'État central. Si la centralisation est claire sur le plan institutionnel, l'analyse du découpage et des échelles des nouveaux organismes de gestion, mais aussi des nominations effectuées à la tête de ceux-ci conduisent à nuancer ce propos.

¹³⁷ Décret 200756 du 10 février 1956, traduction de l'auteur. Cependant, la situation est probablement très variable entre les commissions.

¹³⁸ Règlement de la distribution de l'eau potable de Nabaa El-Assel dans le Kesrouan en date du 12 août 1950, soit à un moment où l'ancienne concession est gérée directement par le Ministère des Travaux Publics, avant la création de l'office autonome de Kesrouan-Ftouh en 1957. On retrouve les mêmes dispositions dans le règlement d'exploitation de la commission de Nabaa El-Ghar du 10 février 1956. Je n'ai pu trouver aucun règlement d'exploitation pour un office autonome qui me permettrait de généraliser ces observations, mais ces deux exemples me semblent cependant donner un bon indice des modalités de distribution de l'eau potable.

¹³⁹ Dès 1957, l'office de l'eau et de l'électricité de Tyr laisse la place à l'office des eaux de Tyr. Concernant l'office du Kesrouan, je ne connais pas la date de séparation des deux activités mais elle est effective au lendemain de la guerre civile (Lyonnaise des eaux 1994).

2.2.3 – Une centralisation incomplète

On peut tout d'abord noter que si le passage à une gestion publique centralisée a pu s'accompagner ailleurs d'un nouveau découpage territorial mieux à même d'assurer le contrôle de l'État central sur la gestion de l'eau¹⁴⁰, la définition des territoires des différents offices et commissions est ici plutôt le résultat d'arrangements ad hoc, qui composent selon les cas entre héritages, impératifs de l'ingénierie hydraulique, découpages administratifs et logiques économiques. Je prendrai ici trois exemples, révélateurs des différentes logiques à l'œuvre, de leur évolution et des manières variées dont elles s'agencent selon les territoires. La première logique guidant la construction des organismes gestionnaires est une logique de projet : il s'agit moins d'organiser l'approvisionnement en eau potable d'un territoire, que d'exploiter des systèmes hydrauliques. L'office des eaux du Jebel Aamel, créé en 1959, exploite ainsi le système hydraulique construit à partir de la station de pompage de Taybe pour approvisionner en eau potable une partie du Jebel Aamel à partir du Litani (figure 9). De même, une commission est créée pour exploiter le projet hydraulique alimenté à partir de la source de Chamsine, dans la Bekaa (figure 10). La zone d'intervention de ces organismes répond donc à une logique d'ingénierie hydraulique, et ne recoupe pas, ou rarement, les limites administratives qui marquent le contrôle territorial de l'État. L'Office des eaux du Jebel Aamel alimente ainsi une partie du *caza* de Marjayoun et une partie du *caza* de Bint Jbeil ; le projet Chasmine est à cheval sur les *caza* de Zahle, Rachaya et Bekaa Ouest. Cette logique s'inscrit en continuité avec l'ancien système concessionnaire comme le montre l'exemple de l'Office des eaux du Metn, issu du rachat de la Société des eaux du Metn en 1957. Les statuts de cette dernière définissaient sa mission comme l'alimentation en eau potable d'une trentaine de villages du Metn à partir de la source de Mamboukh, dont l'État libanais lui a concédé l'usage. Le nouvel Office des eaux du Metn reprend cette mission, en l'élargissant toutefois à douze localités supplémentaires, signe de travaux d'extension sur l'ancien système hydraulique (figure 8).

¹⁴⁰ Je pense ici notamment aux travaux d'Erik Swyngedouw sur les systèmes hydrauliques espagnols entre 1890 et 1975. L'auteur a bien montré le rapport étroit entre changement d'échelle des systèmes hydrauliques et construction des pouvoirs politiques (Swyngedouw 1999 et 2007). Il distingue une première étape qui débute à la fin du 19^e siècle, au cours de laquelle le choix du bassin versant comme échelle de gestion doit permettre à l'État modernisateur, en « naturalisant » l'organisation politique territoriale, de contourner les configurations de pouvoir traditionnelles. À partir de 1939, l'État franquiste fait quant à lui le choix d'une planification nationale fondée sur les transferts de bassin versant et d'une administration hydraulique centralisée pour appuyer la construction d'un pouvoir fort, absolu, dominant l'ensemble du territoire national et de ses eaux.

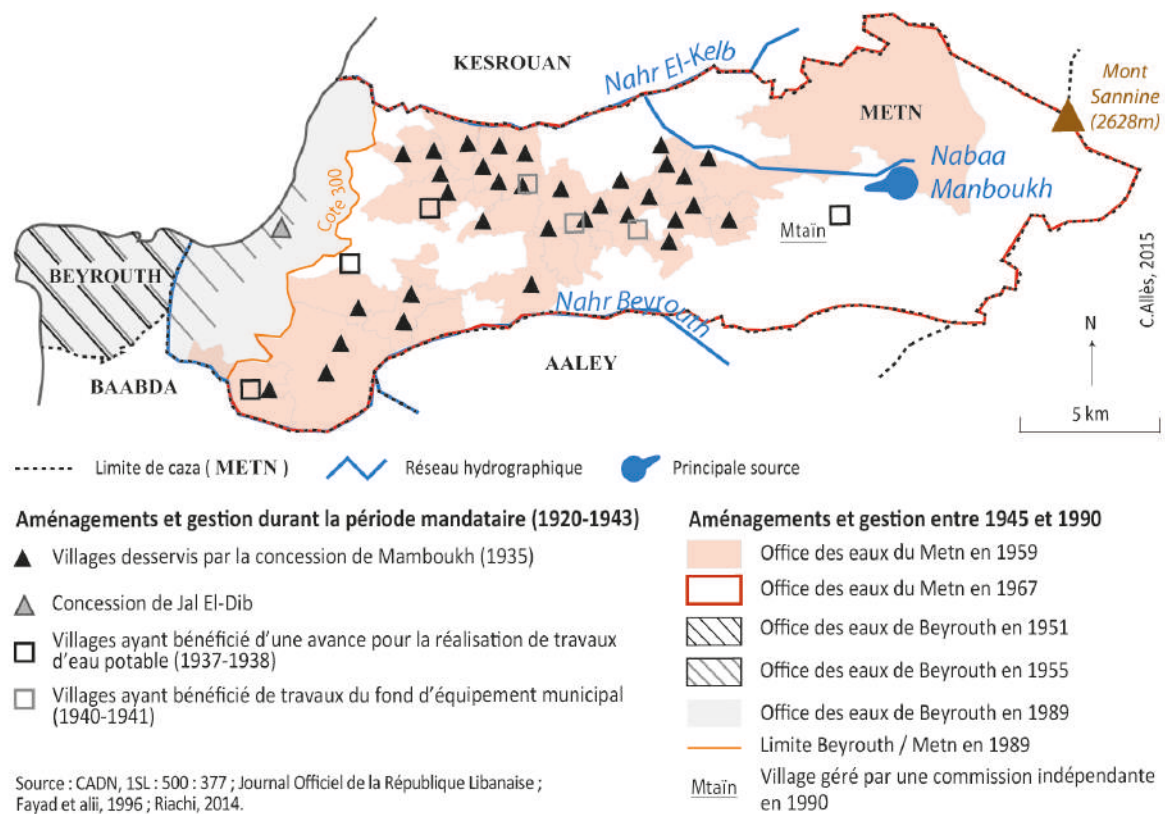


Figure 8 – L'Office des eaux du Metn : d'une logique de projet à une logique territoriale

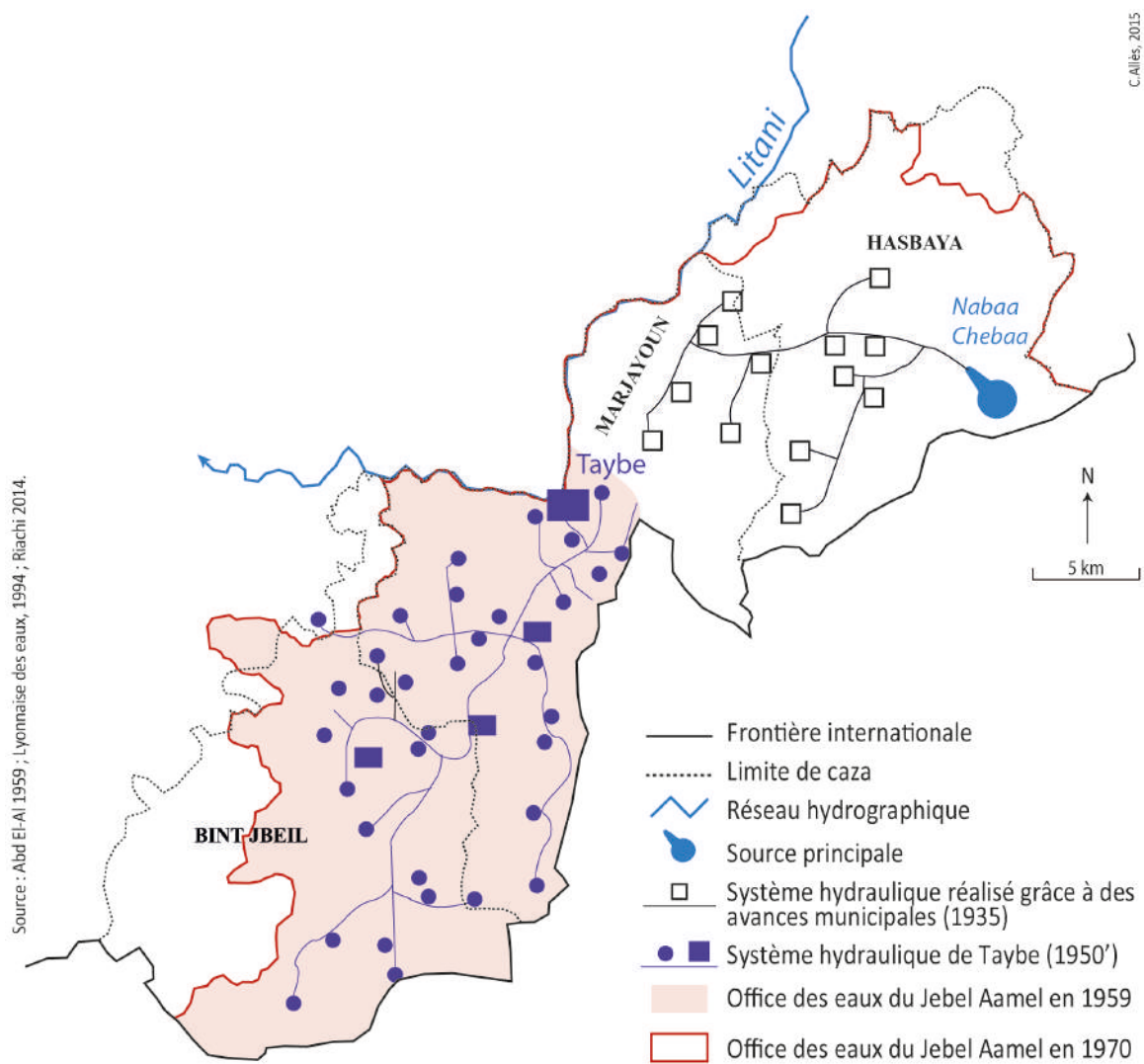


Figure 9 – L'Office des eaux du Jebel Aamel : le regroupement de projets hydrauliques

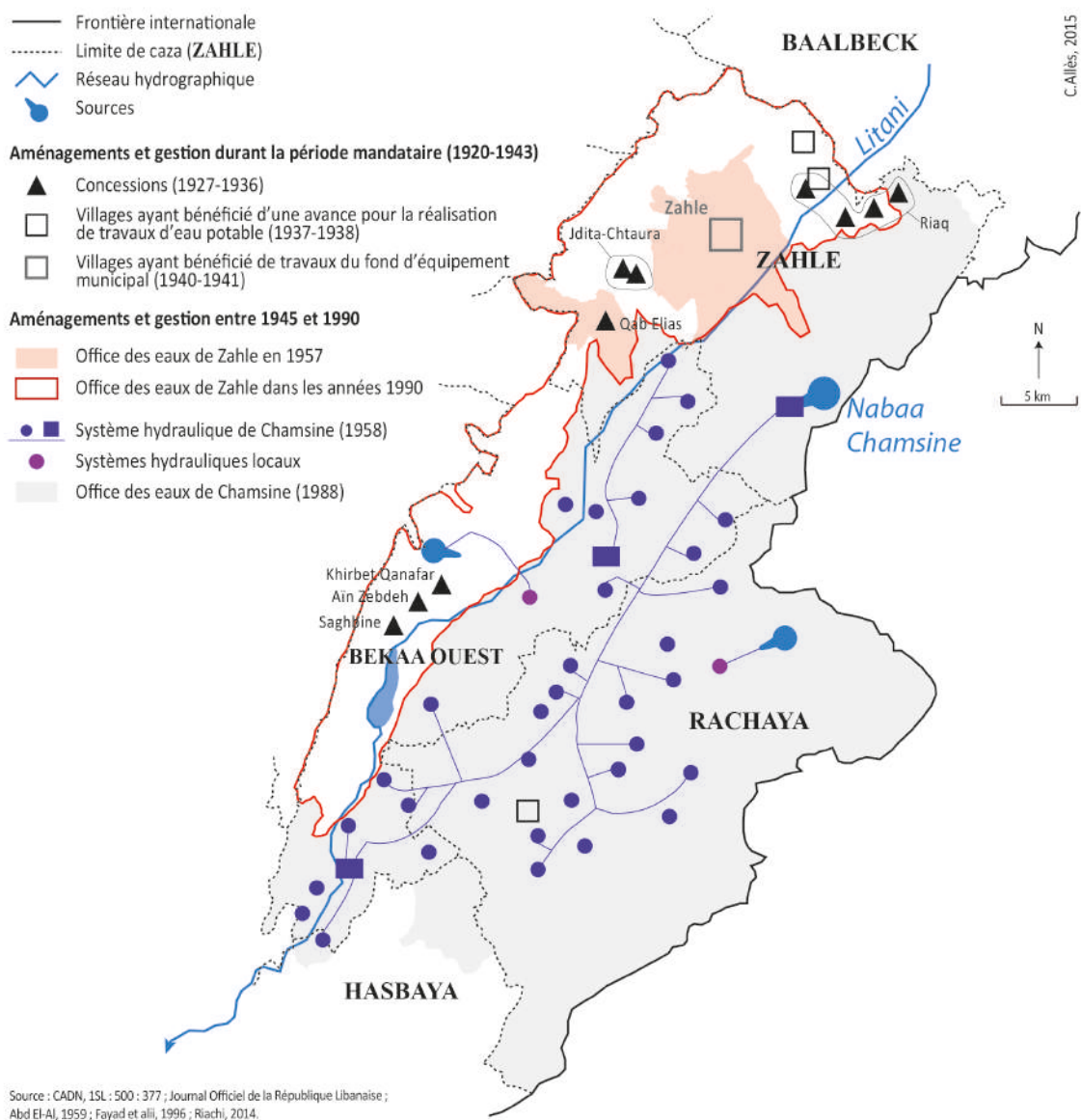


Figure 10 – Les offices des eaux de Zahlé et Chamsine : regroupements de projets locaux et vastes projets hydrauliques

Dans la deuxième moitié des années 1960, de nouvelles logiques semblent cependant émerger à travers un élargissement des offices existants suivant des modalités propres à chaque situation particulière. Dans le Metn (figure 8), on assiste au passage d'une logique de projet à une logique territoriale. En 1967, un nouveau décret vient élargir le domaine d'intervention de l'office à tous les villages du Metn Nord qui ne sont pas alimentés par l'Office des eaux de Beyrouth ou la concession d'eau de Jal El-Dib. La mission de l'office n'est donc plus seulement d'exploiter un système hydraulique, mais bien d'œuvrer à l'approvisionnement en eau d'un territoire, qui correspond ici peu ou prou à un territoire administratif, le *caza* du Metn. On retrouve une ambition similaire avec la création de l'Office de Nabaa El-Tassé en 1967 dont la mission est de « *gérer, distribuer et exploiter l'eau potable captée de Nabaa El-Tassé et des autres sources rattachées à cet office (...) et ce dans les deux régions de Jezzine et de Nabatyé, et la région entre le fleuve Awali et le Litani, à l'exception de la zone de l'Office de l'eau potable de Saïda* »¹⁴¹.

Plus fréquemment, l'élargissement des offices s'appuie sur un regroupement de projets hydrauliques qui dépasse largement les limites administratives. Dans le cas du Jebel Aamel, l'adduction d'eau de Chebaa, construite dans les années 1930 grâce à d'importantes avances du trésor aux municipalités de la région (cf. supra), est rattachée à l'Office des eaux du Jebel Aamel suite à des difficultés financières (Lyonnaise des eaux 1994). L'office de Zahle (figure 10) présente une évolution assez proche bien que fondée sur un regroupement de concessions et de systèmes d'adductions municipaux. La première délimitation de l'office, en 1957, ne s'inscrit déjà pas dans une logique de projet hydraulique puisqu'elle regroupe une adduction municipale réalisée pour la ville de Zahle et quelques localités limitrophes ainsi que l'ancienne concession de Qab Elias. La délimitation de l'office dans les années 1990 montre que celui-ci a continué de s'étendre par adjonction de projets locaux, sans doute au fur et à mesure du rachat des anciennes concessions ou de demandes locales. L'office en vient ainsi à recouvrir toute la partie sud du piémont du Mont-Liban. On peut y voir une logique hydraulique : zone de piémont, les villages sont facilement alimentés individuellement par des sources locales ; ou encore une logique technico-administrative : il s'agit des parties des *caza* de Zahle et de Rachaya qui ne sont pas alimentées par le projet de Chamsine. On peut enfin y voir une logique confessionnelle et sociale. On observe en effet une opposition entre une rive

¹⁴¹ Loi 86/67 du 28 décembre 1967. Traduction de l'auteur.

droite principalement composée de populations chrétiennes ayant développé une agriculture diversifiée et prospère grâce à l'utilisation des sources de Barouk, et une rive gauche dominée par des populations sunnites, une propriété morcelée, où l'irrigation ne s'est développée que tardivement (Blanc 2006)¹⁴².

Ces différentes dynamiques signalent sans doute moins un pouvoir étatique fort s'imposant sur son territoire national, que des logiques de composition entre réseaux des ingénieurs et restitution progressive des concessions, extension des services d'eau à la population et équilibre financier des organismes publics. On pourrait arguer que ces découpages territoriaux sont contrebalancés par la forte présence des représentants de l'État central au sein des conseils d'administration des offices autonomes. Cependant là encore, malgré une architecture institutionnelle centralisée, la composition des organes de direction de certains offices donne des indices d'une continuité entre gestion du système concessionnaire et gestion des nouveaux offices publics.

Si la composition des conseils d'administration des offices est largement déterminée par leurs statuts (cf. supra), ce n'est pas le cas de l'autorité exécutive, et la nomination des directeurs généraux dépend du conseil des ministres, de l'autorité de tutelle et du conseil de la fonction publique¹⁴³. Le choix relève donc de la compétence du gouvernement, mais une place est laissée à la négociation, d'autant que le champ de recrutement reste assez large¹⁴⁴. A Beyrouth, deux anciens cadres de la société des eaux de Beyrouth sont ainsi nommés à la direction du nouvel office. Youssef Salem, député du Liban-Sud, directeur de la concession de 1922 à 1951 est nommé Directeur Général dès la création de l'office des eaux de Beyrouth. Salim Lahoud, député du Mont-Liban, « *ayant travaillé pour l'Office des eaux* » à partir du 1^{er} octobre 1941, est quant à lui nommé Directeur Technique (Fayad et al. 1996 : 49). À Nabaa El-Tassé, c'est le fils de Youssef El-Zeïn, ancien propriétaire de la concession, qui devient Directeur Général de l'office des eaux et, selon la même source, à Saïda, « *des gens à*

¹⁴² La séparation entre les deux entités n'a cependant pas été permanente. Une enquête conduite au début des années 1990 par la Lyonnaise des eaux dans tous les offices des eaux du Liban révèle en effet qu'office de Zahle et projet Chamsine ont parfois été réunis, puis à nouveau séparés, « *pour des raisons essentiellement politiques* » (Lyonnaise des eaux 1994 - b).

¹⁴³ « *Le directeur général est nommé par décret en conseil des ministres, sur proposition de l'autorité de tutelle et avis du conseil de la fonction publique* » (Fayad et al. 1996 : 48).

¹⁴⁴ « *Il est choisi parmi les fonctionnaires de la deuxième catégorie ou moins, des cadres de l'État ou des établissements publics, ou recruté hors de ces cadres sur titre* » (Fayad et al. 1996 : 48).

Eyoub Tabet étaient dans l'office »¹⁴⁵. Cette continuité de personnel semble donc montrer que les intérêts politiques et financiers portés par le système concessionnaire se maintiennent au-delà du rachat des concessions. Un décret du 23 décembre 1963 concernant la nomination de directeurs généraux par intérim pour plusieurs établissements publics, dont onze offices des eaux, donne cependant à penser que cette situation ne perdure pas au-delà du mandat Chehab, ou sous une forme affaiblie. D'une part, ce décret signale un renouvellement du personnel des offices. D'autre part, trois directeurs sont nommés à deux postes simultanément, dans des zones parfois très éloignées : Mehdi Hamadé aux offices des eaux de Aïn Delbeh et Zahlé, Rafiq Baaïni, à l'office des eaux de Barouk et au bureau de la cité sportive, Mohamed Al-Baba à l'office des eaux de Tyr et à l'office d'électricité de Jezzine. On peut voir ici un exemple du cumul des fonctions que Stéphane Malsagne observe sous Chehab, signe de l'étroitesse de l'élite technocratique à même de mettre en œuvre l'esprit réformiste de ce mandat présidentiel (2001 : 289).

Enfin, si l'on peut parler de centralisation incomplète, c'est aussi parce que la réorganisation du système ne signe pas la disparition des systèmes de gestion locaux mis en place durant la période précédente. Les adductions locales créées grâce à des avances municipales sont parfois intégrées aux nouveaux systèmes régionaux voire remplacées par des nouvelles adductions, mais les nouveaux offices ne disposent pas d'un monopole de la distribution de l'eau sur le territoire. Ainsi dans le Metn, la plupart des localités disposant d'une adduction municipale sont intégrées au nouveau système d'adduction régional, mais l'approvisionnement en eau du village de Mtaïn reste géré par un comité local, sans doute ici car il se situe à l'écart des réseaux mis en place à l'indépendance (figure 8). De même, la création de l'office des eaux de Nabaa El-Kadi dans le *caza* de Zgharta, ne conduit pas à la disparition la régie municipale de la ville de Zgharta créée dans les années 1930 (cf. supra). Ce sont sans doute des logiques politiques qui sont à l'œuvre ici¹⁴⁶, la ville de Zgharta étant contrôlée par de puissantes familles locales dont l'un des représentants, Sleiman Frangié, devient président de la République en 1970. L'organisation de cette gestion locale peut cependant évoluer. Dans le bourg de Bcharré par exemple, la gestion de l'adduction d'eau

¹⁴⁵ Entretien avec Bassam Jaber, 22 et 24 juillet 2014.

¹⁴⁶ Entretien avec Bassam Jaber, 22 et 24 juillet 2014.

mise en place à partir de la source de Mar Samaan entre 1926 et 1938 grâce à deux avances du trésor est réorganisée en 1950. Un nouveau décret permet en effet à la municipalité de prendre la responsabilité de la gestion du système et les conditions d'exploitation sont précisées (quantités d'eau distribuées, tarifs, pénalités, etc)¹⁴⁷.

De plus, de nouveaux systèmes locaux sont créés dans les régions rurales isolées pour combler les vides laissés par les vastes réseaux d'adduction régionaux. Ainsi, dans le Akkar, une région du nord du Liban jusque-là presque dépourvue d'adduction d'eau potable, deux types de projet se côtoient (figure 11). D'un côté la commission du Akkar gère le vaste système hydraulique desservant la plaine côtière, avant que ce projet ne soit rattaché à l'Office des eaux de Tripoli en 1967 (Lyonnaise des eaux 1994). De l'autre, de petits systèmes d'adduction, gérés par des comités villageois ou par des municipalités lorsqu'elles existent, alimentent les agglomérations montagnardes à partir de sources locales¹⁴⁸. Nous le verrons, ces organisations locales se maintiennent malgré la création de réseaux d'eau potable de plus vaste ampleur dans les décennies suivantes.

¹⁴⁷ Décret du 29 août 1950.

¹⁴⁸ La figure 7 a été réalisée en s'appuyant sur le plan de développement national des réseaux d'adduction d'eau potable élaboré par Ibrahim Abd El-Al en 1958. L'enquête menée dans plusieurs villages de la région a montré que d'autres systèmes locaux d'adduction d'eau potable ont été mis en place dans les années 1960 dans les parties Nord (village de Mounjez par exemple) et Nord-Ouest (zone de Wadi Khaled) de la région.

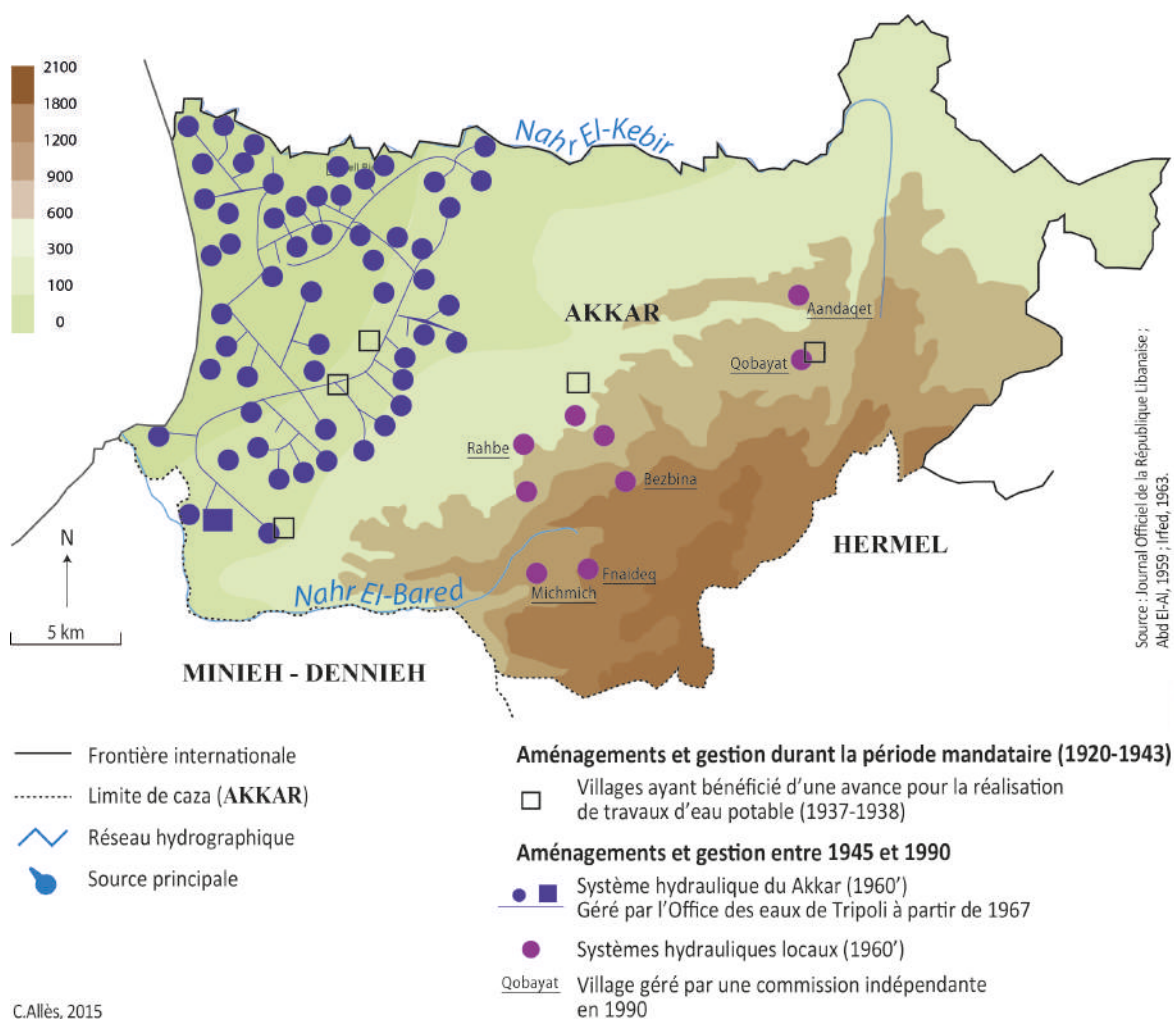


Figure 11 – Le Akkar : deux échelles de projets hydrauliques

Si la nationalisation du service d'eau potable apparaît comme une ligne de force de la période, on peut donc constater que le paysage institutionnel qui préside à sa gestion au début des années 1970 est hétérogène. Comme le montre la figure 12, on compte alors douze offices autonomes, sept commissions et projets ainsi que deux petites concessions (Jal El-Dib et Jdita) qui n'ont toujours pas été rachetées par l'État. La carte est de plus trompeuse. Elle semble en effet montrer qu'offices et commissions forment un maillage presque complet du territoire. Nous avons cependant vu que la plupart de ces organismes s'appuient sur une logique de projet et ne couvrent donc pas nécessairement l'intégralité du territoire représenté. Comités locaux et gestion municipale viennent donc combler les lacunes. Par ailleurs, si la volonté de construction de l'État qui marque la période s'est traduite par une certaine centralisation sur le plan institutionnel, j'ai montré que la gestion du service d'eau potable pouvait rester fortement liée aux forces locales, de manière formelle à travers les

municipalités et les comités, ou informelle, à travers le pouvoir que certains leaders locaux continuent d'exercer sur le service. Dès le début des années 1970, ces deux éléments, mais aussi l'incapacité des acteurs publics à poursuivre les investissements nécessaires à la mise à niveau des réseaux, font l'objet de critiques, conduisant à une première tentative de réforme.

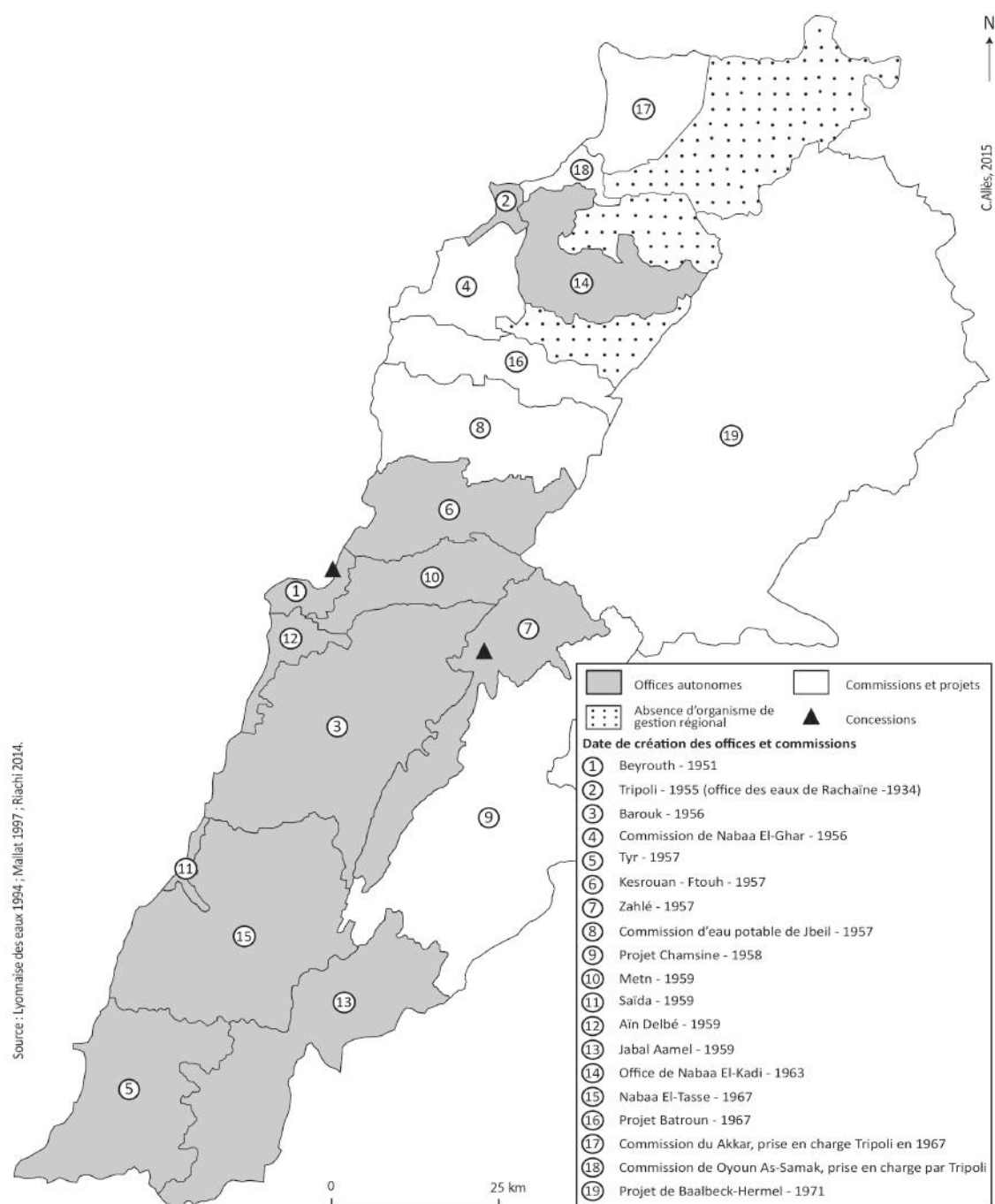


Figure 12 – L'organisation institutionnelle de la gestion des services d'eau potable au début des années 1970

2.2.4 – Les années 1970 : crise du système et premières velléités de réforme

Les premiers éléments d'une crise du système apparaissent dès le début des années 1970, sur le plan institutionnel comme sur le plan technique. En effet, alors que certaines régions tardent encore à être équipées – il reste encore 150 localités à desservir en eau potable en 1975 selon Albert Dagher (1995 : 198) – d'autres peinent à mettre leurs installations à niveau. C'est notamment le cas de l'agglomération beyrouthine qui connaît ses premières pénuries d'eau potable, ses premières coupures (huit heures par jour), dès la fin des années 1960 (figure 5). Elles sont le résultat d'une rapide augmentation de la consommation conséquence de l'augmentation de la consommation individuelle, de la forte croissance urbaine que connaît alors la capitale, mais aussi des défaillances de réseaux déjà anciens sur lesquels les pertes sont évaluées à 43% (Dagher 1995 : 78). La crise réapparaît en 1973 puis en 1974, date à laquelle la durée des coupures est portée à 14 h/j. En réponse à ces pénuries, Beyrouth voit se développer des services privés de distribution d'eau : livraisons par camion-citerne ou marché de l'eau embouteillée. Un article du *Commerce du Levant* décrit ainsi ce marché :

« Les réservoirs de votre immeuble ou de votre maison peuvent ne pas avoir reçu une seule goutte d'eau des conduites municipales depuis de longues journées, mais, pour peu que vous consentiez à y mettre le prix, vous pouvez acquérir autant de citernes que vous désirez, pleines d'eau livrable à domicile. Des détaillants spécialisés dans ce commerce abondent dans tous les centres ; on voit leurs noms, adresses et numéros de téléphone affichés aux coins des rues. »¹⁴⁹

L'acheminement des eaux du Litani à Beyrouth ainsi que la construction de barrages sur l'Awali sont rapidement envisagés pour résoudre le problème¹⁵⁰ mais ils suscitent de nombreuses polémiques¹⁵¹ et seront finalement gelés par la guerre (Dagher 1995 ; Riachi 2014). Seules des mesures d'urgence sont donc mises en œuvre : la conduite d'alimentation

¹⁴⁹ « Nos services publics », *Le Commerce du Levant*, 14 août 1974.

¹⁵⁰ « Divers projets pour assurer l'eau potable à Beyrouth », *Le Commerce du Levant*, 12 octobre 1974.

¹⁵¹ Albert Dagher fait état de deux désaccords principaux sur ce projet au début des années 1970. Le premier porte sur le projet lui-même, certains lui préférant l'acheminement des eaux du Nahr Ibrahim. L'autre porte sur le prix du m³ d'eau du Litani que l'Office National du Litani facturerait à l'Office des eaux de Beyrouth dans l'éventualité de la réalisation du projet (Dagher 1995).

de Beyrouth à partir de la station de Dbayé est doublée et de nouveaux réservoirs sont construits au sud de la ville, à Tallet-Khayat. Ceux-ci s'avèrent rapidement insuffisants. Plus globalement, un rapport du Ministère des Ressources Hydrauliques datant de 1970 évoque des taux de fuite moyens sur l'ensemble des réseaux du pays de l'ordre de 45 à 60% (Riachi 2014 : 120) et la capacité des offices et commissions à assurer l'entretien des équipements est donc mise en cause.

Un second problème porte sur l'organisation de la gestion du service. Le rapport évoqué ci-dessus, cité par Roland Riachi (2014 : 120), dénonce la petite taille des offices des eaux et commissions, rendue responsable à la fois de l'ingérence des élites locales dans la gestion du service et de leurs difficultés financières. Alors que les offices sont censés être autonomes financièrement, ils dépendraient de subventions étatiques à hauteur de 68% de leurs recettes pour l'année 1971 et entre 35 et 50% de leur budget serait consacré à la seule couverture des salaires. Les lacunes sont également fortes au niveau central : 55% des postes d'ingénieurs du MRHE ne seraient pas pourvus (Dagher 1995 : 190). Ces difficultés ne sont pas propres au secteur de l'eau et concernent l'ensemble d'une administration qui « *est perçue en 1974 comme ayant atteint son niveau zéro d'efficacité* » (Dagher 1995 : 186). Le bilan dressé par Albert Dagher est en effet catastrophique : « *La presse parle de complète décrépitude de tous les services publics, de blocage des rouages de l'État à tous les échelons, de désintégration de la machine administrative* » (idem). La pénurie de cadres est en effet généralisée alors que le recrutement de journaliers à des postes subalternes est en forte hausse, et les ministères techniques manquent d'équipements pour réaliser leurs tâches.

Dans le secteur de l'eau, cette situation conduit à une première tentative de réorganisation institutionnelle en 1972¹⁵² (figure 5). On peut en dégager trois principales mesures. Il s'agit tout d'abord d'un changement d'échelle de gestion (figure 12) qui s'inscrit dans la continuité des regroupements observés précédemment sur certains territoires et de la transition d'une logique de projet à une logique territoriale. Cinq offices autonomes d'eau potable doivent remplacer la multitude d'organismes existants ; quatre d'entre eux

¹⁵² Décret 3275 du 24 mai 1972 portant création des Offices autonomes d'eau potable et décret 4537 du 15 décembre 1972 sur la réglementation des offices autonomes de l'eau potable. Il faut y associer le décret 4517 du 13 décembre 1972 portant sur le statut général des établissements publics.

correspondent aux limites des *mohafaza* (Mont-Liban, Liban-Nord, Liban-Sud et Bekaa)¹⁵³, le cinquième à Beyrouth et ses banlieues. Leur mission reste inchangée par rapport aux offices autonomes précédents (tableau 5) : ils regroupent l'intégralité des projets d'eau potable réalisés antérieurement sur leur territoire¹⁵⁴, sont chargés de les gérer et de les exploiter, mais aussi d'entreprendre « *les travaux d'installation, d'équipement et d'entretien (...) dans la limite de [leurs] capacités financières et techniques* », le MRHE venant prendre le relais au-delà de celles-ci¹⁵⁵.

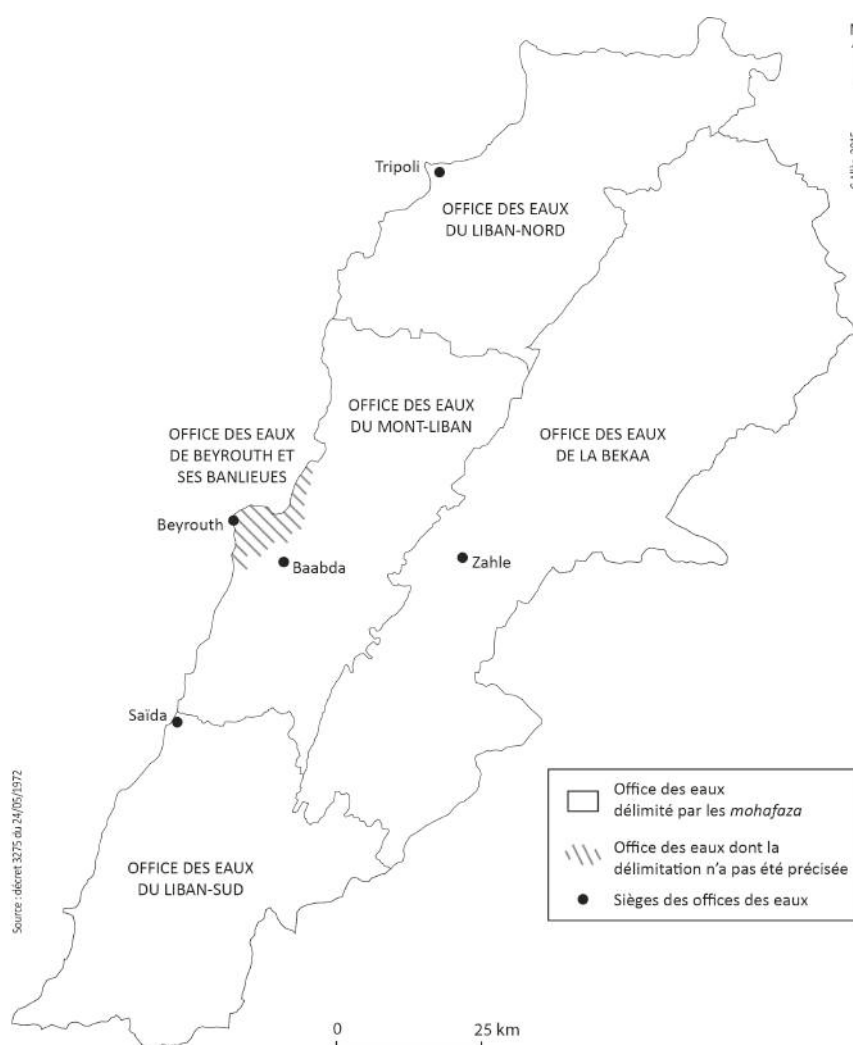


Figure 13 – La réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau potable votée en 1972

¹⁵³ Les *mohafaza* de Nabatyé, de Baalbeck-Hermel et du Akkar sont créés respectivement en 1975 et en 2003.

¹⁵⁴ « *Les projets d'eau potable incluent - les projets créés par l'État ou ceux auxquels il a mis fin à leur concession, quel que soit le moyen par lequel ils sont exploités par son intermédiaire, et quelle que soit la Commission en charge de leur exploitation avant la mise en application de ce décret - les projets créés ou exploités par les Offices Autonomes et Commissions existants avant l'application de ce décret* », décret 4537 du 15/12/1972.

¹⁵⁵ Décret 4537 du 15/12/1972.

Ce changement d'échelle doit permettre de répondre aux difficultés financières de certains offices en leur offrant une assiette de collecte plus large, de réaliser des économies d'échelles en rationalisant et en mutualisant les moyens, mais aussi d'éloigner la gestion du service des notabilités locales (Francblu 1999 ; Riachi 2014).

Deuxième élément, le décret réformant le statut des établissements publics fait évoluer le statut des offices vers un nouveau compromis entre renforcement de leur autonomie administrative et maintien d'un contrôle étroit de l'État central (tableau 5). D'un côté les représentants de l'État disparaissent du Conseil d'Administration. De l'autre, la tutelle est renforcée et démultipliée. Parallèlement, ces décrets traduisent une volonté de renforcement de la transparence, par la normalisation des règles de comptabilité, ainsi qu'une tentative pour limiter la présence d'employés journaliers en favorisant les titulaires, dont le recrutement est contrôlé par le Conseil de la Fonction Publique. Enfin, fonctions de décision et d'exécution sont séparées, sans doute de manière à limiter le poids de l'ancien président du Conseil d'Administration qui cumulait les pouvoirs.

	Office autonome de Barouk (1956)	Établissements Publics (décret 4517/72)	Offices autonomes de l'eau potable (décret 4537/72)
Échelle	Projet / <i>caza</i>		<i>mohafaza</i>
Statut	Établissement public Personnalité morale, autonomie administrative et financière		Établissement public Personnalité morale, autonomie administrative et financière
Mission	Gestion et exploitation de l'eau potable distribuée dans les <i>caza</i> de Aaley, de Baabda et du Chouf Maintenance et réparations Les nouvelles constructions sont de la responsabilité du Ministère des Travaux Publics si elles demandent des extensions de trésorerie		Gestion et exploitation de l'eau potable dans leur territoire d'intervention Travaux d'installation, d'équipement et d'entretien dans les limites de leurs capacités financières

	Office autonome de Barouk (1956)	Établissements Publics (décret 4517/72)	Offices autonomes de l'eau potable (décret 4537/72)
Gestion	<p>Autorité de décision Conseil d'administration composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Président nommé par décret * <i>Mohafez</i> du Mont-Liban * <i>Caïmacam</i> des <i>caza</i> de Aaaley, Baabda et du Chouf * Représentant du Ministère des Finances * Représentant du Ministère des Travaux Publics <p>Autorité d'exécution Le président du Conseil d'Administration</p>	<p>Autorité de décision Conseil d'Administration composé de 3 à 7 membres nommés par décret pris en conseil des ministres sur proposition de la tutelle, après avis du Conseil de la Fonction Publique</p> <p>Autorité d'exécution Un Directeur Général est chargé d'exécuter les décisions du CA, de la bonne marche du service et de la bonne utilisation des ressources financières de l'établissement public</p>	
Tutelle	<p>Tutelle du Ministère des Travaux Publics</p> <p>Le Ministère des Finances valide le budget annuel</p>	<p>Tutelle du Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques (Direction Générale de l'Exploitation)</p> <p>Tutelle du Ministère des Finances, avec délégation d'un contrôleur financier auprès de l'établissement public</p> <p>Contrôles du Conseil de la Fonction Publique et de l'Inspection centrale</p> <p>Contrôles a posteriori de la Cour des Comptes</p> <p>Supervision du <i>Mohafez</i> et des <i>Caïmacam</i> sur les établissements publics ou leurs services, chacun selon leurs prérogatives</p>	
Comptabilité	<p>Le travail du Conseil d'Administration est en accord avec la pratique commerciale</p>	<p>Les prérogatives du comptable et les méthodes des registres sont déterminées dans le règlement financier de chaque établissement public</p>	<p>La comptabilité des Offices Autonomes est tenue conformément aux principes de la comptabilité commerciale et industrielle et conformément à une planification unifiée des comptes pour tous les Offices. Se tient aussi une comptabilité administrative qui amène à l'établissement des bilans annuels du budget.</p>

Tableau 7 – L'évolution du statut des Offices Autonomes en 1972

On retrouve cette séparation dans la dernière innovation de cette première réforme : la création d'un Conseil Supérieur de l'Eau. Conseil consultatif, il rassemble les directeurs généraux du MRHE, les présidents du conseil d'administration et les directeurs généraux des offices ainsi que des membres du ministère de la Santé. Son rôle est notamment de fournir des

directives et des recommandations sur la politique générale menée par les offices et d'assurer la coordination entre les services centraux et régionaux mais aussi entre les offices autonomes eux-mêmes. On peut voir ici une volonté de rationaliser la planification des infrastructures à l'échelle nationale et d'harmoniser la gestion du service, tout en renforçant le rôle des offices autonomes qui participeraient ainsi à l'élaboration des politiques nationales.

Cette première tentative de réforme est intéressante car elle est révélatrice des problèmes identifiés à la veille de la guerre civile concernant le service d'eau potable et sa gestion comme des solutions trouvées à l'époque. Elle est cependant un échec, les nouveaux Offices Autonomes n'ayant finalement jamais été créés, de même que le Conseil Supérieur de l'Eau, soit que la guerre ait gelée le projet (Riachi 2014), soit que les forces d'opposition aient été les plus fortes. Mohamed Fawaz, Directeur Général de l'équipement hydraulique et électrique de 1965 à 1974, avance ainsi deux raisons pour expliquer le blocage de cette réforme¹⁵⁶. Un blocage émanant d'un directeur d'office autonome influent politiquement, et un blocage du ministère, peu désireux de perdre une partie de son pouvoir au profit d'établissements publics renforcés. En revanche, le statut des petits offices autonomes existant est dès lors règlementé par le statut rénové des établissements publics, ce qui aura pour résultat de renforcer la paralysie du système, le lourd poids de la tutelle venant s'imposer à de petits organismes disposant de peu de moyens. De plus, la loi sur les municipalités de 1977 (tableau 8) rend les municipalités compétentes concernant « *les programmes généraux (...) de l'eau* ». La compétence est vague mais elle vient complexifier un paysage de la gestion du service d'eau potable qui reste donc très hétérogène.

Enfin, le début des années 1970 est également porteur d'évolutions concernant le secteur de l'assainissement. Alors qu'aucune mesure législative n'a concerné cette question depuis 1933, la question émerge à nouveau sur la scène libanaise, sans doute à la faveur de deux facteurs concomitants. D'un côté l'apparition de graves problèmes de pollution de l'eau. En juin 1974, 2600 cas de typhoïdes sont recensés dans la ville de Hadath, au sud de Beyrouth, conséquence de l'infiltration des eaux usées stockées dans des puits à fonds perdus¹⁵⁷. Une enquête est alors menée par le magazine économique *Le Commerce du Levant*

¹⁵⁶ Entretiens réalisés en en juillet 2010 et en juillet 2014.

¹⁵⁷ Dagher 1995 : 197 et « Le Libanais boit de l'eau polluée... Mais à qui la faute ? », *Le Commerce du Levant*, 24 juillet 1974.

qui fait état de contaminations des réservoirs d'eau potable par les eaux usées dans tout le pays, pointe les dangers sanitaires de ces pollutions et met en accusation les lacunes des réseaux d'eau potable comme d'eaux usées dans les centres urbains ainsi que le manque de contrôles concernant la qualité de l'eau :

« Ce médecin ami ne nous disait-il pas, l'autre jour, qu'il n'a jamais soigné autant d'hépatites virales qu'au cours des dernières semaines. C'est qu'il opère depuis une vingtaine d'années dans le quartier de Borj Hammoud, où l'eau manque souvent et n'arrive que par le truchement de camions-citernes qui vont la pomper dans les puits transformés en bourbiers où pullulent germes, virus et microbes, sans compter les redoutables bacilles des affections intestinales »¹⁵⁸.

Parallèlement, la question des eaux usées émerge sur la scène internationale, et plus particulièrement européenne, en même temps que les préoccupations environnementales se renforcent. Ces préoccupations se traduisent au Liban par des mesures de protection de la ressource en eau. Elles concernent d'une part les rejets : une réglementation interdisant l'écoulement des eaux usées dans la nature vient en 1974 doubler celle de 1933. Mais aussi et pour la première fois, le traitement de l'eau. Le Liban est en effet signataire de la Convention de Barcelone par laquelle il s'engage à équiper les principales villes en stations d'épuration des eaux usées. Si ces mesures semblent témoigner d'un engagement en faveur des questions environnementales, la question de la responsabilité de l'assainissement est quant à elle abordée de manière contradictoire. D'un côté, un service est créé au sein du MRHE pour prendre en charge la question. De l'autre, la loi sur les municipalités de 1977 maintient cette compétence dans la sphère municipale. On voit ici apparaître une superposition des compétences qui se maintiendra dans les réformes plus contemporaines.

¹⁵⁸ « Le réseau d'eau potable à réaménager totalement », *Le Commerce du Levant*, 3 juillet 1974.

1973	Décret 6650 - Création d'un service de l'environnement au sein du MRHE destinée à s'occuper des opérations d'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées
1974	Décret 8735 – Règlementation sur l'évacuation des eaux usées . Interdiction d'écouler les eaux usées des immeubles d'habitation et des établissements commerciaux et industriels dans le domaine public, maritime et fluvial et des réseaux d'égouts inachevés ou non-autorisés. Interdiction de l'écoulement des eaux usées dans des puits sans fond. Interdiction d'irriguer les fruits et les légumes avec les eaux usées.
1976	Convention de Barcelone - Engagement à créer des stations d'épuration des eaux usées dans les villes situées sur le bassin et dont le nombre d'habitants dépasse les 100 000.
1977	Décret-loi 118 sur les municipalités - Le Conseil municipal se charge à titre indicatif et non limitatif, des questions suivantes : (...) les programmes généraux des travaux, de l'embellissement, du nettoyage, des affaires sanitaires, de l'eau et de l'éclairage ; Le président du conseil municipal s'occupe des questions ayant trait au nettoyage, à la santé publique, aux inondations, à la protection de l'environnement, à la prévention de la pollution, à l'octroi de permis pour la réalisation des excavations nécessaires à l'installation et au raccordement des canalisations et des réseaux d'égouts, après perception des taxes dues conformément à la loi sur les taxes municipales.

Tableau 8 – Législation sur les eaux usées de 1945 à 1977

Malgré les tentatives de réforme, c'est donc en situation de crise que les services d'eau entrent dans la guerre civile. Si les réseaux ont bien été généralisés, les organismes de gestion ne sont bien souvent pas en capacité d'en assurer efficacement l'entretien et l'exploitation, conséquence d'un abandon des politiques de renforcement de l'État à la fin des années 1960, mais aussi de législations inabouties et contradictoires. Quinze ans de guerre ne font que renforcer ces défaillances. De plus, si la gestion du service connaissait déjà une certaine diversité, déréliction de l'État, fragmentation géographique du pays et multiplication des centres de décision l'accroissent considérablement, et contribuent à la multiplication des sorties de réseau et des acteurs pourvoyeurs de service.

CHAPITRE 3. LA GUERRE CIVILE LIBANAISE : DESTRUCTION DES RÉSEAUX, FRAGMENTATION DU SERVICE

C'est un conflit complexe et multiforme qui touche le Liban de 1975 à 1990. Caractérisé par une grande diversité d'acteurs et de multiples théâtres d'opération, il a marqué le pays de manière variable selon les régions et les phases des différentes guerres qui se sont succédé (tableau 7). L'ensemble des services publics est sévèrement déstructuré, conséquence directe des affrontements, des difficultés des institutions étatiques à poursuivre leurs tâches et de l'émergence de nouveaux centres de pouvoir. L'observation des services d'eau urbains montre cependant que ses institutions se maintiennent tant bien que mal sur le terrain, bien que leurs défaillances mais aussi l'évolution des rapports de force politiques entraînent le développement de nouvelles formes d'approvisionnement et de nouveaux pourvoyeurs de service, marquant pour longtemps l'organisation du secteur.

1975	Déclenchement des hostilités entre « conservateurs chrétiens » et « islamo-progressistes ». Massacres et déplacements forcés dessinent des territoires homogènes sur le plan communautaire.
1976	Intervention syrienne et création d'une Force Arabe de Dissuasion (FAD) essentiellement composée de syriens
1978	« Opération Litani » : invasion israélienne et création d'une « ceinture de sécurité » longeant la frontière. Déploiement au Liban-Sud de la Force Intérimaire des Nations Unies pour le Liban (FINUL).
Avril - mai 1981	Bataille de Zahlé entre les Forces libanaises (chrétiennes) et l'armée syrienne
1982	« Opération Paix en Galilée » : invasion israélienne et siège de Beyrouth
Août 1982	Création du Hezbollah (chiite)
Août - Sept. 1983	« Guerre de la montagne » entre les Forces libanaises et le Parti Socialiste Progressiste (PSP – druzes)
Dec. 1983	Siège de Tripoli par l'armée syrienne. Évacuation des combattants palestiniens.
1985-1987	Guerres des camps entre combattants palestiniens et miliciens chiites du mouvement Amal.
1985	Retrait Israélien. Maintien d'une présence dans la « ceinture de sécurité », officiellement contrôlée par un supplétif local, l'Armée du Liban-Sud d'Antoine Lahad.
Fev. 89 - Oct. 90	« Guerre de Libération » du Général Aoun contre l'armée syrienne
Octobre 1989	Les accords de Taëf permettent l'arrêt des hostilités
Janv-Mars 90	Affrontements entre Aoun et les Forces Libanaises

Tableau 9 – Chronologie abrégée de la guerre civile libanaise

3.1 – Conséquences directes et indirectes du conflit sur les services publics d’eau potable

S’ils se maintiennent, les services publics d’eau urbains sont sévèrement touchés par les affrontements. De manière directe, les combats entraînent de nombreuses destructions sur l’ensemble des infrastructures et empêchent les services d’intervenir correctement. De manière indirecte, d’un côté les déplacements de population et l’évolution de l’urbanisation transforment la géographie des besoins, de l’autre, ministère et offices, déjà bien affaiblis dans les années 1970, voient diminuer drastiquement leur capacité d’action.

3.1.1 – Des réseaux lourdement endommagés

Un premier type de destructions opéré sur les réseaux est la conséquence directe des affrontements armés qui se déroulent dans le pays. Leur ampleur dépend alors fortement de la forme que prennent les combats, et les régions ayant connues des bombardements intenses sont les plus sévèrement touchées. Ces dommages sont cependant assez localisés et se concentrent principalement sur la région beyrouthine et les *caza* adjacents (Metn et Baabda), les régions d’Aley et du Chouf, principaux théâtres de la « guerre de la montagne », la ville de Tripoli et plusieurs zones de la Bekaa. Malgré les deux invasions israéliennes qui ont touché le Sud, les destructions y sont assez modérées tant la supériorité militaire israélienne étaient fortes (Verdeil et al. 2009).

Inégales géographiquement, les destructions ont pu avoir des effets importants localement sur les réseaux d’eau, bien qu’ils soient difficiles à évaluer tant les chiffres sont rares. Seules deux références ont pu être trouvées. Elles concernent l’évaluation des dommages après les opérations israéliennes de 1978 et 1982, à la suite desquels les dégâts sur les réseaux d’eau sont respectivement chiffrés à 2 millions et 8 millions de dollars¹⁵⁹. Signe de l’étendue des destructions dans une autre région, une équipe d’enquêteurs observaient cinq « *joints Johnson* »¹⁶⁰ sur 50 mètres de tuyauteries dans certaines zones de l’office de Barouk, signe également des réparations d’urgence effectuées (Lyonnaise des eaux 1993).

L’évaluation des dommages dus directement aux combats est en effet d’autant plus difficile que les destructions sont suivies de réparations durant les périodes d’accalmies.

¹⁵⁹ *Le Commerce du Levant*, 24 décembre 1979 et Labaki et Abou Rjeily, 1993.

¹⁶⁰ Il s’agit de raccords permettant de joindre de manière étanche des tuyauteries disjoints ou brisés.

Comme le note un ancien directeur technique de l'office des eaux de Tripoli : « *L'objectif durant les événements du Liban étaient de subvenir aux besoins minimum des citoyens en eau. Mais c'était très difficile car les tuyaux étaient explosés dans les rues, et la situation sécuritaire ne permettait pas toujours des réparations rapides* »¹⁶¹. Les affrontements ont en effet des conséquences directes concernant les destructions sur les réseaux mais aussi les possibilités de réparation. La fragmentation du territoire est source de difficultés de déplacements pour les équipes des services d'eau, bien que celles-ci puissent parfois être limitées par l'existence de bureaux locaux. Après la destruction du siège de l'Office des eaux de Beyrouth par dix obus en 1981, les employés sont ainsi réaffectés dans les bureaux annexes de Tallet-Khayat, Achrafieh, Borj Abou-Haidar, Borj Hammoud et Dbayé¹⁶². De plus le ralentissement du trafic portuaire et la fermeture de l'aéroport de Beyrouth causés par certaines phases des combats occasionnent d'importantes difficultés d'approvisionnement en matériaux¹⁶³.

Les réparations sont d'autant plus difficiles que les dégâts occasionnés sur les réseaux sont parfois volontaires et participent des affrontements. L'opération est aisée car les canalisations ne tiennent pas compte des lignes de démarcation entre forces opposées. Beyrouth-Ouest est ainsi alimentée à partir de la station de pompage de Dbayé, située en banlieue nord de la ville, et qui amène l'eau aux réservoirs d'Achrafieh (Beyrouth-Est), avant de la rediriger vers Tallet El-Khayat (Beyrouth-Ouest). Fouad Awada (1985) a bien montré comment cette situation a été utilisée à au moins deux reprises dans le conflit. Une première fois durant la « guerre de deux ans », de 1975 à 1977, occasion de la séparation de la ville en deux camps opposés, puis en 1982, lors du siège de Beyrouth-Ouest par l'armée israélienne. Les canalisations ne sont pas détruites, mais les vannes des réservoirs d'Achrafieh sont fermées, de manière à couper l'alimentation de l'Ouest de la ville. Encore en 1988, l'Office des eaux de Beyrouth fait état d'une rupture de la canalisation reliant Achrafieh à Borj Abi Haidar au niveau de la ligne de démarcation entre les deux parties de la ville. Qu'ils soient volontaires ou non, ces dégâts ne peuvent être réparés « qu'en cas d'accord préalable des forces sur le terrain »¹⁶⁴. L'approvisionnement de la ville de Tripoli donne un autre exemple

¹⁶¹ Entretien avec l'ancien directeur de l'office des eaux de Tripoli, février 2011.

¹⁶² *Le Commerce du Levant*, 29 juin 1981.

¹⁶³ *Le Commerce du Levant*, 6 juin 1982.

¹⁶⁴ *Le Commerce du Levant*, 1^{er} août 1988.

de l'utilisation de l'arme hydraulique dans le conflit. Le premier épisode des combats prend ici la forme d'un affrontement avec la ville de Zgharta, de 1975 à 1977. La canalisation qui alimente Tripoli à partir de la source de Rachaine depuis 1935 est coupée par les forces zghortiotès dès le début des événements, privant les deux quartiers de Abou Samra et de Qobbeh d'approvisionnement en eau¹⁶⁵.

Il faut enfin ajouter aux dommages causés aux réseaux d'eau les destructions occasionnées sur les réseaux d'électricité, dont résultent une partie importante des problèmes de pénurie. Le rationnement de l'électricité dès les premières années du conflit est en effet lourd de conséquences sur les installations hydrauliques qui fonctionnent par pompage et est souvent une des causes de la distribution intermittente de l'eau. Ainsi, en mai 1989, l'Office des eaux de Aïn Delbeh fait savoir par voie de presse que dans les régions du Metn situées sur son territoire, « l'eau est distribuée [...] suivant le courant électrique »¹⁶⁶.

3.1.2 – Déplacements de population et urbanisation

Autre conséquence du conflit, les déplacements de population et les nouvelles dynamiques de l'urbanisation ont profondément modifié la géographie des besoins, provoquant la déprise de certaines régions, et des taux de croissance parfois spectaculaires dans d'autres. Une étude effectuée entre 1987 et 1990 par l'Université Saint-Joseph et l'Université de Laval évalue le nombre de personnes déplacées à 681 000, soit 22% de la population totale (tableau 10). Les plus fortes concentrations de déplacés se situent à Beyrouth, et plus particulièrement à Beyrouth-Ouest où près de 40% de la population est constituée de déplacés, et secondairement dans la Région Métropolitaine de Beyrouth (RMB). Mais l'ensemble du pays est touché, la zone comprenant le moins de déplacés étant le Liban-Nord central, soit les régions de Bcharré, Zgharta et du Koura, avec tout de même une population comprenant 12,3% de déplacés.

¹⁶⁵ Entretiens avec un ancien directeur de l'office des eaux de Tripoli, et le mokhtar de Abou Samra (Tripoli), février 2011.

¹⁶⁶ *Le Commerce du Levant*, 1^{er} mai 1989.

	Part des déplacés dans la population total (%)	Part des ménages déplacés ayant cité l'accès à l'eau comme une difficulté (%)
Beyrouth-Est	23,9	5,6
Beyrouth-Ouest centre	41,3	15,2
Beyrouth-Ouest intérieur	36,3	15,0
RMB Est – proche banlieue	28,3	5,1
RMB Nord – grande banlieue	28,6	20,2
RMB Sud – proche banlieue	30,1	14,1
RMB Sud – grande banlieue	20,7	
Mont-Liban Nord	17,9	16,7
Mont-Liban Sud	21,4	15,4
Liban-Nord central	12,3	2,1
Liban-Nord extrême	12,7	10,8
Liban-Sud central	19,4	5,7
Liban-Sud frontalier	20,8	33,3
Bekaa et Hasbaya	14	10,2

Tableau 10 – Populations déplacées et accès à l'eau (d'après Kasparian et al. 1995)

Dans certains cas, notamment lorsque les déplacements s'inscrivent dans les logiques d'homogénéisation communautaire qui marquent le début du conflit, départs et arrivées peuvent se compenser. Ainsi, dans la première phase de la guerre, Beyrouth-Est enregistre 110 000 sorties et 125 000 entrées, soit un solde positif de 15 000 habitants supplémentaires seulement. À l'inverse, Beyrouth-Ouest enregistre 265 000 habitants supplémentaires sur la même période, avec 75 000 sorties pour 340 000 entrées (Awada 1985, à partir de Nasr 1985). Les régions du Sud du Mont-Liban et du Sud-Liban ont quant à elles perdu une part importante de leur population avec des taux de logements vacants se situant souvent entre 20 et 50% encore en 1996¹⁶⁷ (Verdeil et al. 2007). Si une part de ces migrations sont de courte durée, notamment lorsqu'elles sont liées à une fuite face à des interventions militaires

¹⁶⁷ La première a connu « la guerre de la montagne » qui a provoqué l'éviction de dizaine de milliers de chrétiens à partir de 1983. La seconde, deux invasions de l'armée israélienne en 1978 et 1982.

extérieures (Bourgey 1985), l'ampleur des logements vacants six ans après la fin du conflit est révélatrice de l'inscription de nombre de ces déplacements dans la durée.

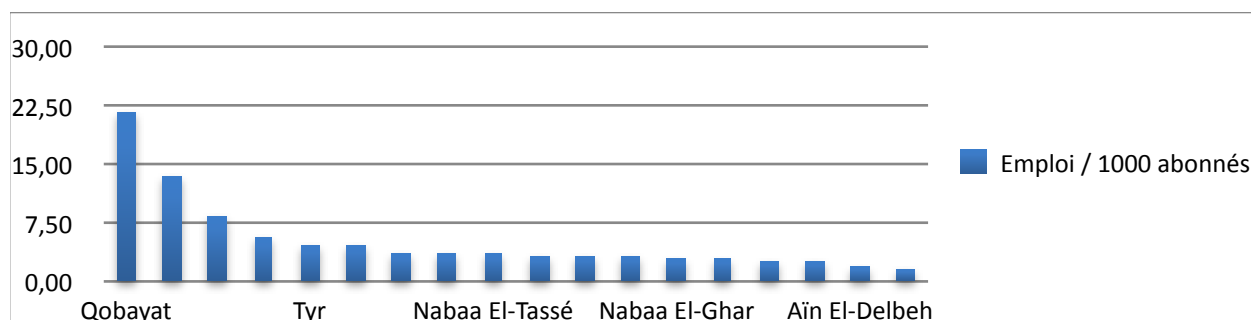
Ces mouvements de population se sont accompagnés d'une très forte urbanisation dans certains secteurs. Cependant, comme le note Éric Verdeil, le rythme impressionnant du développement urbain durant la période doit également être attribué à une dynamique d'urbanisation déjà bien engagée avant-guerre, ainsi qu'aux profonds changements sociaux qui traversent alors la société libanaise (déclin de l'agriculture, changements des modes de vie, etc) (Verdeil et al. 2007). Des régions comme le littoral nord de la Région Métropolitaine de Beyrouth ainsi que la banlieue sud de la capitale, mais aussi des zones plus rurales comme le Liban-Sud, le Nord de la Bekaa et la plaine du Akkar, ont ainsi connu des rythmes de construction effrénés, avec plus de 30 voire plus de 40% de leurs immeubles construits en 15 ans. De telles évolutions ne sont bien sûr pas sans conséquences sur les services d'eau urbains, d'autant que les organismes gestionnaires ne sont rapidement plus capables de répondre aux besoins.

3.1.3 – Des services publics en difficulté

L'étude d'évaluation des dommages au secteur de l'eau menée en 1992 souligne que *« les dégâts identifiés sur les ouvrages et les équipements des différentes installations sont principalement dus à une absence totale de maintenance préventive et curative ainsi qu'à une mauvaise gestion de la distribution de l'eau »* (CDR 1992 : 4). Plus que les destructions occasionnées par les conflits, c'est donc l'incapacité des institutions en charge des services d'eau (offices, commissions et projets) qui est ici mise en accusation. Leur évolution s'inscrit dans un mouvement de désagrégation de l'État et de ses institutions plus général qui, comme nous l'avons vu, avait déjà commencé au début des années 1970, et ne fait que s'accroître tout au long du conflit. Une enquête effectuée par la Lyonnaise des eaux en 1993 peut permettre de dresser le bilan de cette dégradation au bout de quinze ans de conflits.

Son premier aspect concerne les ressources humaines. Sur le plan quantitatif, les quinze ans de guerre se sont traduits par une quasi absence d'embauches alors que de nombreux salariés partaient à la retraite où étaient empêchés de rejoindre leur poste du fait des déplacements de population ou de la situation sécuritaire. À l'Office des eaux de

Beyrouth, les derniers recrutements datent de 1978 alors que l'office a perdu 160 salariés entre 1979 et 1991. Le directeur de Nabaa El-Tassé comptabilise entre trois et quatre départs par an depuis 1974, celui de Aïn El-Delbeh, deux à trois départs par an entre 1984 et 1990. Comme on le constate sur le graphique ci-dessous, ce dernier office semble en effet en sous-effectif, avec ceux du Metn, de Zahle et surtout de Tripoli. Certains disposent à l'inverse d'effectifs pléthoriques comme Qobayat, Baalbeck-Hermel ou Jbeil la dépassent de très loin.



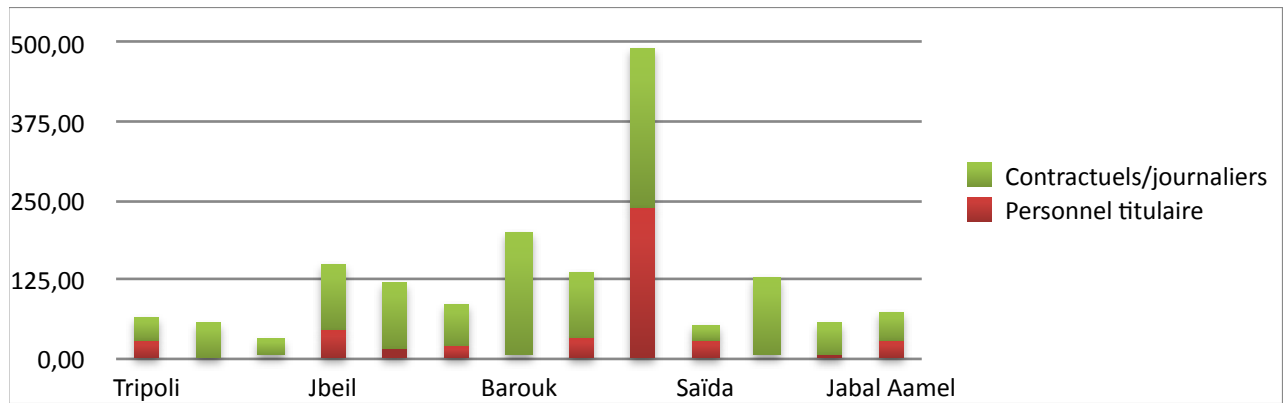
Graphique 3 – Le rapport emploi - abonnements dans les offices des eaux en 1993 en emploi pour 1 000 abonnés (d'après Lyonnaise des eaux 1994)

Cette situation s'explique notamment par le recrutement de nombreux contractuels et journaliers pour combler certains départs ou pour des raisons clientélistes¹⁶⁸. Plusieurs articles du *Commerce du Levant* font ainsi état de la poursuite de l'augmentation du nombre de contractuels dans la fonction publique, au dépend des titulaires, le recrutement des premiers étant plus aisée car non contrôlé par le Conseil de la fonction publique et non soumis à concours¹⁶⁹. Le rapport entre contractuels et titulaires dans les offices est partout à la défaveur des seconds, avec de nombreuses situations extrêmes comme Qobayat, Barouk ou Nabaa El-Tassé où les contractuels et journaliers représentent presque 100% de l'effectif¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Les directeurs des offices de Tyr, Zahlé, Barouk et Chamsine ont directement fait état de ce type de pression au cours de l'enquête menée par la Lyonnaise des eaux mais la situation est sans doute généralisée.

¹⁶⁹ Une étude de 1977 a montré qu'il y avait dans la fonction publique 18 000 contractuels pour 29 000 titulaires (ou « cadres »), et 9 000 postes de titulaires vacants pour 5 000 postes occupés en surplus par des contractuels (*Le Commerce du Levant*, 1980)

¹⁷⁰ Il n'y a qu'un titulaire à Qobayat, le directeur, quatre à Barouk et Nabaa El-Tassé, sur respectivement 200 et 123 employés.

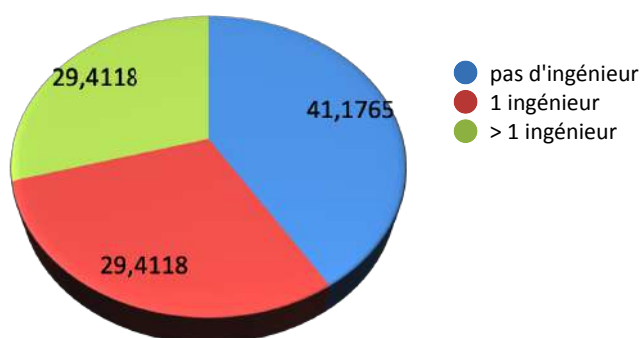


**Graphique 4 – Contractuels et titulaires dans les offices des eaux en 1993¹⁷¹
(d'après Lyonnaise des eaux 1994)**

Le problème principal au niveau des ressources humaines est en fait plus qualitatif que quantitatif, les contractuels occupant très généralement des postes très peu qualifiés. Les taux d'encadrement sont très faibles (on compte rarement plus de deux cadres par office) et les postes de chefs de services ne sont pas pourvus. Les affrontements se sont en effet très rapidement traduits par une migration des travailleurs qualifiés à l'international (Labaki et Abou Rjeily 1993), notamment vers les pays du Golfe, provoquant un important déséquilibre dans la composition de la masse salariale dans tous les secteurs. Dans le secteur de l'eau, cela se traduit notamment par un manque d'ingénieurs, et même de gros offices en termes d'abonnements comme Saïda ou Zahle ne disposent en 1993 d'aucun ingénieur pour gérer leurs services. La formation des directeurs est également un signe fort de ce manque de compétence. Sur les directeurs nommés entre 1971 et 1986, on compte en effet trois instituteurs, un licencié de lettres, un comptable et un ancien fonctionnaire municipal¹⁷² (Lyonnaise des eaux 1994). Comme pour les contractuels, on peut faire l'hypothèse que ces nominations sont avant tout le résultat de marchandages politiques. Parallèlement, les employés ne disposent dans leur grande majorité que d'un niveau d'éducation primaire.

¹⁷¹ Certains offices n'ont pas divulgué la répartition entre contractuels et titulaires dans leur masse salariale. Ces offices ne sont donc pas représentés dans le graphique.

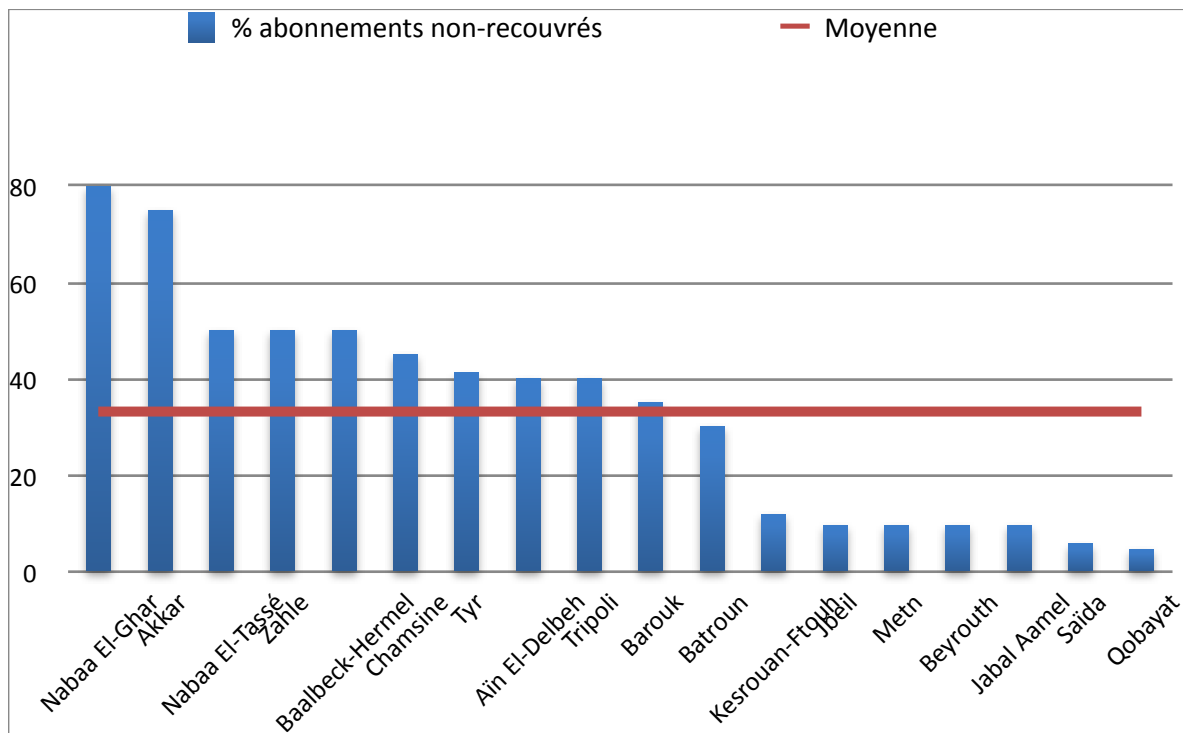
¹⁷² Les informations sur la profession des directeurs et leur date de nomination ne sont disponibles que pour dix offices, et sur ceux-ci, on compte quatre directeurs nommés après la fin du conflit. On compte sur cet échantillon trois ingénieurs et un fonctionnaire territorial, et on peut faire l'hypothèse d'une volonté de relèvement des offices après la fin des événements, j'y reviendrai.



Graphique 5 – Part des offices des eaux disposant d'ingénieurs parmi leurs employés (d'après Lyonnaise des eaux 1994)

Une deuxième contrainte au bon fonctionnement des services d'eau est l'état financier des offices. Celui-ci est conditionné par deux facteurs principaux : leur capacité à recouvrer les factures et l'adéquation entre tarifs des services et coûts de fonctionnement et d'exploitation des infrastructures. Sur le premier point, les données recueillies par la Lyonnaise des eaux montrent des situations très disparates allant de 80% d'impayés à Nabaa El-Ghar à 5% à Qobayat (graphique 6). Deux précautions sont à prendre concernant ces données. D'une part elles sont le résultat d'estimations des directeurs plutôt que d'une comptabilité bien établie. D'autre part, trois ans après la guerre civile, ces chiffres ont déjà bien changé, signe de l'importance du contexte sécuritaire concernant cette question. Ainsi, à Beyrouth, on serait passé de 70% d'impayés en 1990 à 10% en 1992 ; à Aïn Delbeh, de 92% en 1989 à 36% en 1992. Les recettes des offices en temps de guerre sont donc sans doute beaucoup plus faibles que ce que peut laisser suggérer ce graphique¹⁷³.

¹⁷³ La diminution de la capacité de l'État à collecter ses revenus est générale, ceux-ci étant en partie capter par les milices et en partie garder par les citoyens. On peut se référer à l'ouvrage de Boutros Labaki et Khalil Abou Rjeily, *Bilan des guerres du Liban, 1975-1990*, pour des données plus générales sur l'évolution des recettes de l'État et de son déficit durant les années de conflit.

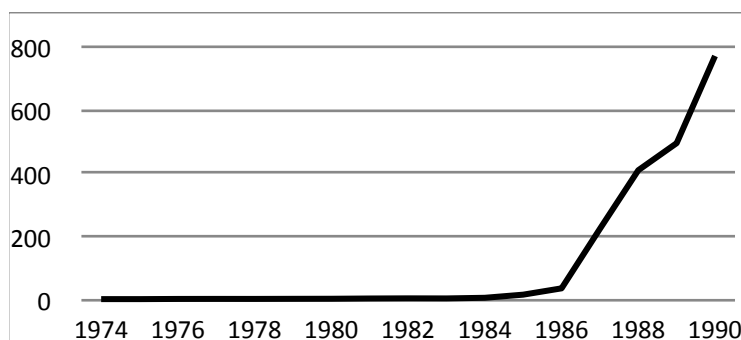


Graphique 6 – Part des abonnements non-recouvrés par les offices en 1992 (%)
(d'après Lyonnaise des eaux 1994)

Il faut ajouter à cela des disparités croissantes entre recettes et dépenses. Aux impayés s'ajoute en effet à partir de 1985 une hyperinflation qui renchérit fortement le coût des équipements, notamment importés (graphique 7). Malgré de nombreuses augmentations successives, les tarifs ne suivent pas les coûts de production. Ils passent ainsi de 2 000LL environ en 1988 à 10 000LL en 1989, puis à 60 000LL environ en 1992¹⁷⁴, pour la distribution d'un mètre cube par jour. Le coût de production de celui-ci est cependant évalué à 35 000LL/an en moyenne en 1989, soit plus du triple du tarif d'abonnement¹⁷⁵. En 1992, la Lyonnaise des eaux évalue à 433,35LL le coût de production et de distribution d'un mètre cube d'eau pour la seule unité de pompage de Loucy, dans le projet Chamsine, soit 158.000LL pour un abonnement annuel de un mètre cube par jour - plus de deux fois le tarif effectif.

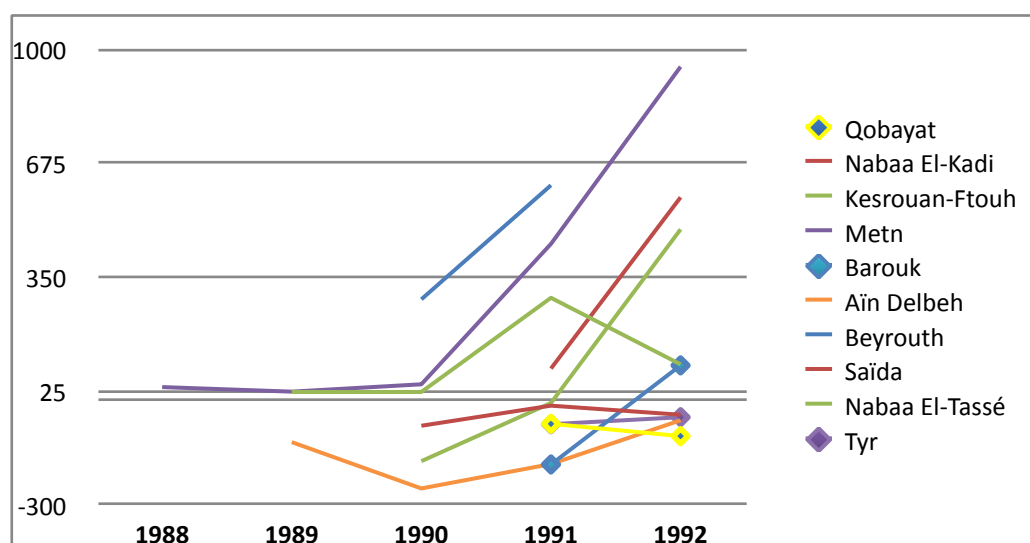
¹⁷⁴ Il existe en général d'importantes variations entre les offices, avec des périodes d'homogénéisation décidées par le ministère. Ainsi, en 1987, un tarif minimal est fixé à 1 050LL/an pour un abonnement de un mètre cube par jour ; en 1988, les tarifs varient de 900LL à Tyr (signe que les prescriptions précédentes n'avaient pas partout été suivies) à 6 500LL à Beyrouth, avec une moyenne à 2 500LL ; les tarifs sont à nouveau harmonisés à 10 000LL en 1989, à l'exception de Beyrouth où le tarif est fixé à 18 000LL/an ; en 1992, les tarifs vont de 30 000LL à Tyr et Zahlé, à 100 000LL dans le Metn, avec une moyenne à 58 500LL.

¹⁷⁵ *Le Commerce du Levant*, 20 novembre 1989. Un coût d'exploitation unique n'a cependant pas grand sens car les variations entre les offices sont nécessairement fortes, du fait notamment des caractéristiques des systèmes hydrauliques (gravitaire ou pompage) et des zones à desservir (plus ou moins fortes densités). Ce chiffre donne cependant une idée des disparités entre coûts d'exploitation et tarifs.



Graphique 7 – Cours du dollar en livres libanaises

L'amélioration de la situation financière de certains offices à partir des années 1990 ne doit donc pas cacher une trésorerie globalement déficitaire durant les années de conflit (graphique 8), même si, nous le verrons, l'appui de l'État central permet de maintenir une activité minimale sur le terrain. Alors que la période précédente avait permis une quasi universalisation du service d'eau, dommages aux infrastructures, évolution de la géographie des besoins et diminution de la capacité d'action des services gestionnaires concourent ici à une dégradation de l'accès à l'eau courante.



Graphique 8 – Résultats financiers de quelques offices des eaux entre 1988 et 1992 (en millions de livres libanaises) (d'après Lyonnaise des eaux 1994)

3.1.4 – Une dégradation de l'accès au service public d'eau



Figure 14 – Caricature publiée dans le Commerce du Levant, 3 mars 1986

La presse se fait souvent l'écho des pénuries d'eau qui marquent les années de guerre. Les différents facteurs évoqués précédemment sont en effet à l'origine d'une diminution de la qualité du service, bien qu'encore une fois, les différences entre offices ne soient pas négligeables. Le rapport entre quantité produite et quantité distribuée en est un premier indice. Nous l'avons vu, certains offices voient leur nombre d'abonnés diminuer drastiquement du fait des déplacements de population. C'est le cas de l'Office du Barouk qui couvre des régions très fortement touchées par la « guerre de la montagne » et qui aurait perdu environ 20 000 abonnés au début des années 1990, soit 36,5% d'entre eux (Lyonnaise des eaux 1994-b). Cet office n'a par conséquent pas de difficultés à produire les quantités d'eau suffisantes pour approvisionner ces abonnés (60 000 m³/j pour environ 35 000 m³/j souscrits), mais ce sont les destructions occasionnées par les affrontements qui limitent nettement sa capacité de distribution¹⁷⁶. En revanche, dans d'autres régions, les quantités d'eau produites ne permettent plus de satisfaire les besoins, entraînant un rationnement de la distribution.

¹⁷⁶ Les enquêteurs de la Lyonnaise des eaux ont en effet pu noter que certaines régions n'étaient plus du tout approvisionnées à cause des destructions sur les réseaux et les réservoirs.

Office des eaux	Volume souscrit (m3/j)	Volume distribué (m3/j)
Kesrouan-Ftouh	44 873	15 400
Metn	27 000	24 000 (hiver) 17 250 (été)
Aïn Delbeh	75 000	42 500
Zahle	?	4h/j
Baalbeck-Hermel	?	30 % des besoins

Tableau 11 – Rapport entre volume souscrit par les abonnés et volume distribué dans quelques offices des eaux déficitaires (D’après Lyonnaise des eaux 1994)

À Beyrouth, Fouad Awada (1985) estime que la distribution d’eau par l’office est passée de 250l/hab/j en 1974 à seulement 100l/hab/j en moyenne en 1985, mais avec de fortes différences entre les parties Est et Ouest de la ville, la première étant toujours approvisionnée à hauteur de 200l/hab/j. Destructures et dégradation des offices ont par ailleurs entraîné l’arrêt complet du service dans certaines zones. Les entretiens effectués dans deux villages de la plaine du Akkar ont ainsi montré que, dans cet espace situé en bout de réseau, la distribution avait complètement cessé au milieu des années 1980¹⁷⁷. Les inégalités d’approvisionnement prennent également une forme verticale. L’insuffisance des quantités produites associée aux pertes sur les réseaux est en effet responsable d’une baisse de la pression dans la tuyauterie qui empêche l’eau d’atteindre les étages supérieurs des immeubles¹⁷⁸. Dernier point, la potabilité de l’eau est également mise en question. Les dégradations sur les réseaux n’ont fait qu’accroître les risques de pollution par les eaux usées et les eaux de pluie et les risques de contamination bactérienne semblent fréquents, d’autant que les réseaux d’égouts restent très parcellaires. De plus, l’extension des zones urbaines menace certaines sources et les enquêteurs de la Lyonnaise des eaux précisent que des forages ont dû être abandonnés au Nord de Beyrouth et à Tripoli, le risque de pollution étant trop grand.

Les données sur l’accès à l’eau des populations déplacées sont assez révélatrices à la fois de la dégradation du service à la population et de l’inégalité géographique de celle-ci. D’une part, la diminution de l’accès à l’eau courante dans le logement est nette. Celui-ci a baissé de plus de 10%, et 11,7% des ménages déplacés ne disposent plus d’aucun accès à l’eau courante (tableau 12).

¹⁷⁷ Entretiens à Tell Biri et Borj El-Arab, mars 2009.

¹⁷⁸ Par exemple, *Le Commerce du Levant*, 1^{er} novembre 1982, pour Beyrouth. Entretien avec l’ancien directeur de l’Office des eaux de Tripoli, février 2011, pour Tripoli.

	Accès privé	Accès commun	Inexistant
Avant	92,2	5	2,8
Après	79,5	8,7	11,7

Tableau 12 – Répartition des ménages déplacés selon la présence d'un accès à l'eau courante dans leur logement avant et après le déplacement (%)

(d'après Kasparian et al. 1995)

Cependant, selon les régions, la part des ménages exprimant des difficultés concernant l'accès à l'eau est très variable (tableau 10), conséquence des disparités concernant les mouvements de population (Est et Ouest de Beyrouth) comme de la situation sécuritaire (bande frontalière). On le voit, l'accès à l'eau n'est pas seulement une question de qualité du service, mais bien également une question d'accès au réseau. Alors que la géographie des besoins se trouve radicalement modifiée, nombreuses sont les nouvelles constructions qui ne sont pas connectées, d'autant que beaucoup d'entre elles sont illégales. Les données du recensement des immeubles de 1997 peuvent ici nous donner quelques indications car elles permettent de connaître la part des immeubles construits entre 1976 et 1990 qui sont connectés à un réseau de distribution d'eau. Bien que le raccordement ait pu être postérieur à 1990, nous verrons que la lenteur du processus de reconstruction incite à considérer ces données comme de bonnes indications pour la période considérée.

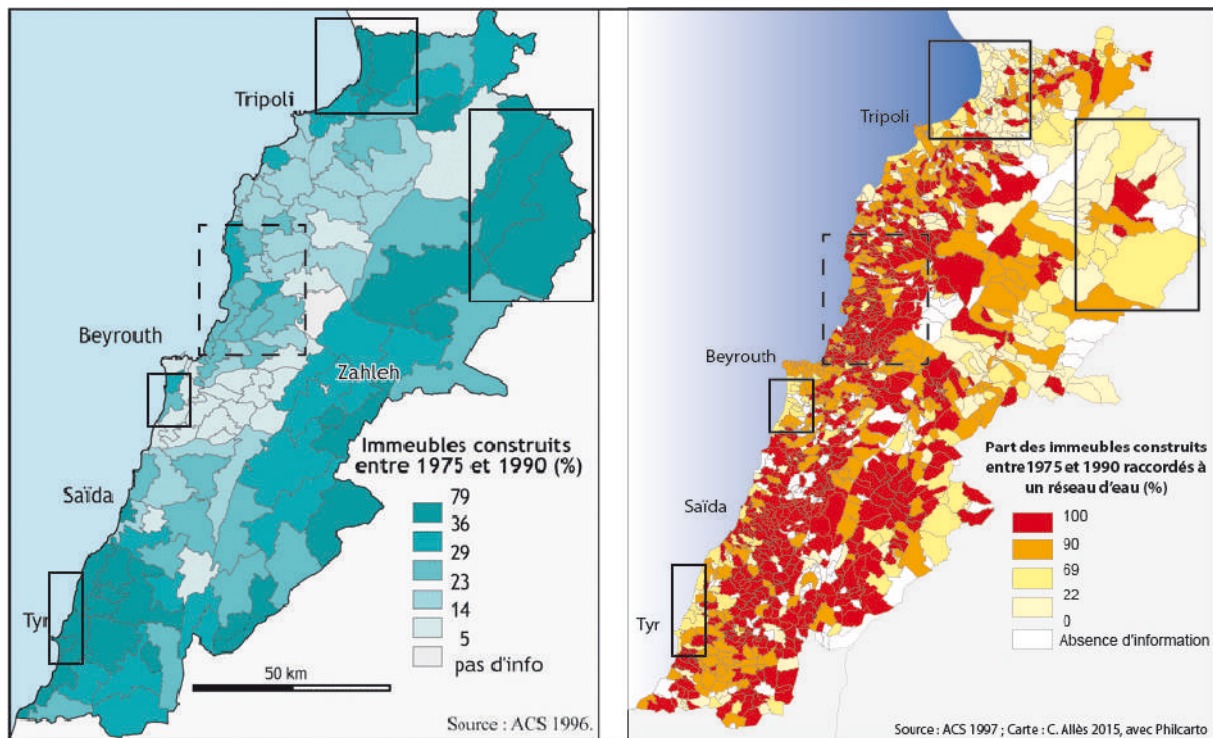


Figure 15 – Croissance urbaine et raccordement au réseau d’eau potable entre 1975 et 1990 (Verdeil et al., 2007 et C. Allès, 2015)

La comparaison entre les deux cartes est intéressante. On constate en effet que les régions connaissant les taux de connexion les plus faibles en 1997 ont connu de très forts taux de croissance urbaine durant les années de guerre (plaine du Akkar, banlieue sud de Beyrouth, littoral entre Saïda et Tyr, Nord de la Bekaa). En moyenne, seuls 66% des immeubles construits entre 1975 et 1990 sont connectés dans les circonscriptions foncières où plus de 500 immeubles ont été construits sur cette même période. Ce sont 75% des immeubles en moyenne dans les autres circonscriptions. Cependant, des régions qui ont connu des taux de croissance urbaine importants sont plutôt bien connectées comme les littoraux du Metn et du Kesrouan, mais aussi l’intérieur du Liban-Sud (). Ces différences peuvent peut-être s’expliquer par des capacités différentes à mobiliser des fonds en fonction des régions.

Pénuries, dégradation des services publics et déconnexion croissante entre géographie des besoins et géographie des réseaux obligent donc les habitants à trouver des solutions alternatives au réseau public.

3.2 – Le développement des solutions alternatives au réseau public

Les nécessités de l'accès à l'eau potable et domestique pour les populations sont à l'origine du développement de solutions de compensation face aux défaillances des services publics. Il faut s'adapter à une distribution parfois erratique, voire à l'arrêt, équiper son logement s'il n'est raccordé à aucun réseau, trouver de l'eau potable quand la confiance dans l'eau du réseau est au plus bas.

3.2.1 – S'adapter à la pénurie

Les longues coupures occasionnées par les destructions et, plus généralement par le rationnement de la distribution, font l'objet de toute une série de solutions d'adaptation bien décrites par Fouad Awada dans son étude de Beyrouth-Ouest (1985). Je n'y reviendrai que brièvement ici. Il s'agit d'une part de l'utilisation de points d'eau communs, fontaines publiques, bassins, ou forage individuel mis à la disposition du voisinage, qui permettent de s'approvisionner en l'absence de réseau ou durant les coupures. Il s'agit également des diverses solutions de stockage temporaires (remplissage des baignoires, de bidons, etc) ou plus permanentes. Les réservoirs d'eau se multiplient, d'abord dans les greniers puis, de manière plus élaborée, au pied et sur les toits des immeubles. L'eau est stockée dans un premier réservoir au pied de l'immeuble au moment de la distribution puis pompée dans un second réservoir situé sur le toit de l'immeuble, de manière à pouvoir la distribuer par gravité dans les appartements. Conséquence du stockage, l'eau n'est cependant plus potable, d'autant que l'entretien des réservoirs n'est pas toujours optimal. Le manque de pression dans les tuyauteries est également compensé par un système de petites pompes, des surpresseurs, installées sur les raccordements aux immeubles pour permettre à l'eau d'atteindre les étages supérieurs. Comme les branchements illégaux, ces solutions sont parfois à l'origine d'une accentuation des problèmes sur les réseaux. Les surpresseurs créent notamment des variations de pression sur les réseaux tout en entier, perturbant la distribution dans les étages inférieurs¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Entretien avec l'ancien directeur de l'Office des eaux de Tripoli, février 2011.

3.2.2 – La multiplication des forages

Une autre conséquence de la défaillance des services publics est la multiplication des forages¹⁸⁰. Ils sont dans certains cas destinés à obtenir un approvisionnement en eau plus sûr, notamment lorsque les besoins sont importants. Les hôpitaux s'équipent ainsi massivement (Awada 1985), de même que les industries et les complexes touristiques¹⁸¹. Mais le phénomène touche aussi les immeubles, notamment dans les zones qui ne disposent pas, ou plus, d'approvisionnement par les réseaux. Le recensement des immeubles de 1997 montre ainsi une corrélation assez forte entre l'absence de connexion à un réseau d'eau et la présence d'un forage, notamment dans les zones qui ont connu une forte croissance urbaine sur la période¹⁸². Dans les deux villages enquêtés de la plaine du Akkar, l'association entre arrêt de la distribution d'eau et croissance urbaine, a rapidement conduit les habitants à se tourner vers les forages individuels ou collectifs, les habitants de certains quartiers se cotisant pour réaliser un forage commun¹⁸³. À Beyrouth également, accès à l'eau et équipement en forages sont fortement corrélés. Si 15% des immeubles sont équipés en moyenne en 1983, ce sont 38% des immeubles dans la banlieue sud, 7% des immeubles dans Beyrouth-municipale, et 1% des immeubles dans la banlieue Est (Awada 1985). La carte des forages correspond donc en partie à l'envers de la carte du taux de connexion au réseau, mais en partie seulement, signe de la fréquente combinaison des solutions d'accès à l'eau sur un même espace.

3.2.3 – Les débuts d'un marché de l'eau embouteillée

Dernier exemple du développement de solutions alternatives, l'extension rapide d'un marché de l'eau embouteillée. Si l'embouteillage d'eau minérale existe au Liban depuis le début du 20^{ème} siècle, cette industrie ne se développe véritablement qu'à partir de la fin des années 1970. Alors qu'on ne compte que quatre usines au début des années 1970, 21 licences

¹⁸⁰ En moyenne, 8,55% des immeubles construits entre 1975 et 1990 sont équipés d'un forage, contre 6,2% des immeubles construits avant 1975.

¹⁸¹ Dans l'enquête de la Lyonnaise des eaux, la plupart des offices et commissions déclarent que leurs gros consommateurs disposent de leur propre alimentation en eau.

¹⁸² Pour l'ensemble des données, le coefficient de corrélation entre taux de non-connexion à un réseau d'eau et taux d'équipement en forage est de 0,33. Si l'on ne considère que les circonscriptions foncières dans lesquelles plus de 100 immeubles ont été construits sur la période, le coefficient de corrélation est de 0,5.

¹⁸³ Entretien avec le mokhtar de Tell Biri, mars 2009.

d'embouteillages sont délivrées entre 1979 et 1980¹⁸⁴, années qui marquent le pic du développement de ce marché. Signe de ce développement, l'État tente à plusieurs reprises d'organiser le marché. Il essaye de faire baisser les prix en 1979¹⁸⁵, avant qu'un décret-loi sur l'industrie de l'eau paraisse en 1983 dans un but de protection du consommateur mais aussi des ressources en eau. Il transfère la responsabilité de l'octroi des licences d'embouteillage au Ministère de la santé publique, le MRHE devant donner son avis sur les quantités prélevées, et impose certaines normes de qualité et d'étiquetage.

Le rôle de cette industrie comme alternative au réseau public doit cependant être relativisé, son essor n'étant qu'en partie tiré par la demande interne. Les trois quarts de la production sont exportés vers les pays du Golfe, et notamment vers l'Arabie saoudite dès 1979¹⁸⁶. Ce type de produit ne peut de plus être accessible qu'à un segment restreint de la population. Ramené à un coût au mètre cube, le prix de l'eau en bouteille en 1979 est en effet près de 1 200 fois supérieur au prix de l'abonnement à l'office des eaux de Beyrouth¹⁸⁷. Dans un contexte où la potabilité de l'eau du réseau public est souvent mise en doute, le marché interne représente toutefois 2,5 millions de caisses de douze bouteilles de 1,5 litres en 1980, soit 45 000 m³, l'équivalent de la demande totale en eau sur une journée d'une ville comme Tripoli à l'époque.

Cet essor n'est cependant que de courte durée. Au milieu des années 1980, conditions sécuritaires, fermeture du marché saoudien et baisse du pouvoir d'achat des libanais causée par l'hyperinflation que connaît le pays, se conjuguent pour pousser de nombreuses entreprises à mettre la clef sous la porte (Dib 1995). Le développement de l'industrie de l'eau marque cependant l'entrée d'un nouvel acteur dans le secteur de l'eau libanais, dans une période qui se caractérise par leur multiplication.

3.3 – La multiplication des acteurs

Alors que les modes d'accès à l'eau se font à nouveau pluriels, le conflit civil se caractérise également par une diversification des acteurs à l'origine de la planification, de la

¹⁸⁴ *Le Commerce du Levant*, 22 septembre 1980.

¹⁸⁵ *Le Commerce du Levant*, 9 juillet 1979.

¹⁸⁶ *Le Commerce du Levant*, 1979.

¹⁸⁷ Le prix d'une bouteille de 1,5 litres se situe entre 1 et 1,25LL en 1979 (*Le Commerce du Levant*, 9 juillet 1979), alors que l'abonnement à l'OEB est de 200LL/an pour 1m³/j.

construction d'infrastructures hydrauliques, de leur exploitation et plus globalement de la gestion des services d'eau.

3.3.1 – De nouveaux acteurs étatiques à la manœuvre

On peut tout d'abord constater la multiplication des ministères intervenant dans le secteur de l'eau. Quelques exemples glanés au cours de mes entretiens ont ainsi vu Abdallah Rassi, ministre de la Santé, intervenir pour construire une conduite d'eau entre Damour et Khalde au moment du blocus israélien de Beyrouth-Ouest¹⁸⁸. Ou encore Walid Jumblatt, ministre des Travaux publics, fournir des canalisations pour la mise en place d'une adduction d'eau potable dans un quartier d'un village du Akkar¹⁸⁹. Dans un contexte de très forte segmentation des institutions publiques entre les forces politiques du pays, mais aussi d'exacerbation des dysfonctionnements des circuits classiques de l'action publique, on peut ici voir les traces d'une continuité des comportements clientélistes permettant à la base d'obtenir divers services.

De plus grande ampleur est l'intervention de nouvelles « *administrations de mission* » (Ingels 1999) créées dès les années 1970, dont les prérogatives entrent pleinement en concurrence avec celles des ministères et établissements publics existants, signe d'une désagrégation de l'État qui ne résulte pas seulement des effets de la guerre, mais aussi du démantèlement de la capacité d'action des institutions mises en place durant la période chehabiste et de la construction d'administrations à plusieurs vitesses (Ingels 1999).

Chronologiquement, la première de ces administrations est le Conseil du Sud. Il est créé en 1970 sous la pression du « mouvement des déshérités » de l'imam Musa Sadr, dont l'objectif est d'œuvrer à la défense et à la promotion de la communauté chiite, largement majoritaire au Sud du pays, et marginalisée politiquement et économiquement depuis la création du Grand Liban. La mission de cette administration directement rattachée à la présidence du Conseil des Ministres est large. Elle concerne « *la prise en charge de tous les projets pertinents au service de la région Sud, de façon à lui offrir tranquillité et assurance. Et la gestion de tous les services nécessaires au soutien des habitants de la région, en facilitant leur existence sur leur terre, de façon à tenter de prévenir un abandon de la*

¹⁸⁸ Entretien avec Bassam Jaber, juillet 2014.

¹⁸⁹ Entretien, municipalité de Akkar El-Attika, mars 2011.

zone »¹⁹⁰. Cette mission doit donc être comprise à la lumière à la fois du sous-développement que connaît cette région et d'une stratégie de résistance vis-à-vis d'Israël dont les représailles contre les fédâyins palestiniens installés au Sud sont lourdes de conséquences pour les populations civiles. Organisme de développement, ses actions s'orientent cependant rapidement vers la fourniture d'une aide d'urgence avec le déclenchement du conflit civil et l'accentuation des tensions frontalières. Elles s'étendent du versement de pensions aux familles touchées par la guerre, aux handicapés et aux blessés, à la construction d'infrastructures : bâtiments publics, routes, lignes électriques, travaux hydrauliques¹⁹¹. Renforcé à la suite de l'invasion israélienne de 1982 pour pouvoir entreprendre rapidement les actions de reconstruction, il perd cependant beaucoup de son importance avec la création d'un ministère du Sud en 1984, qui absorbe une partie de ses financements et de ses fonctions (Harik 1994). C'est ainsi le ministère du Sud qui finance le projet de développement le plus emblématique réalisé au Liban-Sud durant la guerre civile concernant le secteur de l'eau, le projet Wadi Jilo. Construit entre 1988 et 1990 pour un coût total de 8 millions de dollars, il permet l'alimentation en eau potable de 36 villages.

Autre administration de mission d'importance, le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR). Créé en 1977 (décret-loi n°5 du 31/01/1977), il vient remplacer le Ministère du Plan pour mener les opérations de reconstruction après la « guerre de deux ans ». Il est placé directement sous la tutelle du conseil des ministres et doté de pouvoirs sans précédents dans l'administration libanaise. Il doit préparer un plan général ainsi que des programmes de développement pour l'ensemble des secteurs, financer ces programmes grâce à des prêts internes ou externes, et gérer les accords internationaux concernant l'assistance économique et technique. Ses missions de planification et de financement sont donc premières, mais il peut, si le besoin s'en fait sentir, créer des équipes de mise en œuvre des projets (CDR 1988). Dès le départ, ce conseil est donc pensé comme une administration de substitution aux ministères, jugés incapables de faire face à l'ampleur des destructions étant donné leur degré de désorganisation (Ingels 1999). Non soumis aux règles d'embauche de la fonction publique classique, il se constitue à partir de 1983 en un organisme jeune, pouvant

¹⁹⁰ Entretien Conseil du Sud, 2005 (par fax).

¹⁹¹ Je n'ai malheureusement pas de données concernant le budget et les dépenses du Conseil du Sud de 1970 à 1990.

attirer les compétences grâce à des salaires attractifs, à l'exact inverse des administrations classiques (Ingels 1999).

Le CDR élabore ainsi un premier projet de reconstruction dès 1978, poussé par l'aide financière promise par les pays arabes au sommet de Bagdad d'octobre 1978. Il s'agit d'établir un cadre cohérent dans lequel les fonds disponibles seront dépensés. Un second plan sur huit ans est élaboré en 1982, pour rétablir le pays après l'opération « paix en Galilée ». Son coût est estimé à quelques 130 milliards de livres libanaises (27 milliards de dollars), dont 6 milliards pour le secteur de l'eau dans son ensemble (eau potable et irrigation). Plus que de programmes de reconstruction, il s'agit en effet de véritables plans de développement, dont les priorités sont établies en fonction du caractère urgent des travaux (tableau 13).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Eaux et irrigation										5 955
- projets urgents	75,7	124,6	151,7	12	12	-	-	-	-	376
* Dont Beyrouth	41,4	70,2	68,4	-	-	-	-	-	-	180
- projet Awali										
* Awali-Beyrouth	117	313	162	90	90	60	-	-	-	732
* Awali-Sud	11,3	128,2	106,5	94	155	50	-	-	-	545
- projets de développement										
* projets d'eau potable	2	4	87	47	290,5	187	180,5	149	120	1076
dont Beyrouth	-	-	-	6	199	102	99	99	96	600
* lacs et barrages	-	9	54,8	226,7	216	241	71,5	21	-	840
* irrigation	-	32	57,2	190,2	314,4	406,9	214,5	183,3	194,5	2395
Ordures et égouts										3 169,2
- études	2,5	5	4,5	-	-	-	-	-	-	12
- travaux urgents	241	238,2	113,8	-	-	-	-	-	-	593
- première partie	-	-	-	354,6	571	425,2	331	330,5	289,1	23014
- deuxième partie	-	-	-	-	-	-	22	43	197,8	262,8

Tableau 13 – Le projet de reconstruction du Liban 1983 – 1991 élaboré par le CDR : eau potable, irrigation, assainissement et déchets (millions de LL)
(Le Commerce du Levant, 30 mai 1983 et 27 juin 1983)

Les projets de reconstruction à proprement parler (projets urgents) ne représentent ainsi que 9,3% du coût total du programme concernant l'eau. Les sommes les plus importantes sont dédiées à des projets de développement, qu'il s'agisse de l'augmentation de l'offre en eau potable sur l'agglomération beyrouthine (projet Awali), du développement de lacs et de barrages ou encore de projets d'irrigation (40% des coûts). Concernant le secteur de

l'assainissement, un vaste « projet national de réseau d'égouts » est élaboré en 1981 pour l'ensemble du pays, suite à la signature de la convention de Barcelone en 1976 (cf. supra).

Aucun de ces programmes n'est cependant mis en œuvre. D'une part, les financements manquent. Les deux milliards de dollars promis sur 5 ans par les pays arabes au sommet de Tunis d'octobre 1979 n'ont jamais été versés¹⁹² dans leur intégralité, et, à partir de 1982, les bailleurs de fonds préfèrent se concentrer sur l'aide d'urgence (aide alimentaire et médicale, etc). D'autre part, la continuité des affrontements obère toute tentative pour lancer des projets d'ampleur et même lorsque les financements sont là, les réalisations restent mineures. De 1977 à 1987, sur les 1,25 milliards de livres libanaises budgétés pour l'eau potable, seuls 531 millions ont été dépensés (CDR 1988), signe de la faible capacité d'absorption de l'institution et des difficultés à réellement engager les projets. Après une période d'intense activité en 1983-1984, le CDR commence à marcher au ralenti et sa suppression est évoquée dès 1988¹⁹³. Il n'en est pas moins devenu un acteur majeur de l'administration libanaise, représentant 19% des investissements de l'État en 1979 et jusqu'à 53% en 1986 (Ingels 1999). Entre l'impossibilité de mettre en place les programmes de développement et la dérégulation des administrations classiques, le CDR agit de plus en plus en lieu et place des ministères pour les tâches les plus basiques, comme le souligne un rapport de 1988 : « *the Council, originally established to provide selective support for the reconstruction effort, emerged as the principal public sector investment agency and assured for maintenance and repair activities in number of key sectors* » (CDR 1988 : 1). Ainsi, pour ce qui concerne l'eau potable, le bilan des activités réalisées entre 1977 et 1983 liste deux projets d'importance pour l'approvisionnement en eau de Beyrouth (la réhabilitation de la canalisation Jeita-Dbayeh et le forage de plusieurs puits à Damour), des études sur l'augmentation des ressources en eau, et une multitude de petits travaux de réparation partout au Liban ainsi que la réalisation de nombreux forages¹⁹⁴, notamment en collaboration avec l'UNICEF. Car c'est également en dehors de l'État central que se trouvent les nouveaux acteurs du secteur de l'eau. Les acteurs de l'aide internationale faisant ici une première apparition.

¹⁹² En 1981, moins de la moitié de la première tranche de 400 millions de dollars promis avait été versée.

¹⁹³ *Le Commerce du Levant*, 29 février 1988.

¹⁹⁴ Le rapport de 1988 évoque 17 forages effectivement réalisés et ainsi que des enquêtes pour 75 forages supplémentaires.

3.3.2 – L'apparition des acteurs de l'aide internationale

Dès les premières années du conflit, c'est sur l'aide internationale que compte le Liban pour engager ses projets de reconstruction et de développement¹⁹⁵. Comme je l'ai déjà précisé, le premier plan de reconstruction élaboré par le CDR avait pour but d'organiser l'utilisation de l'aide promise par les pays arabes au sommet de Tunis en octobre 1979. Mais ceux-ci ne sont pas les seuls à intervenir sur le terrain libanais et, avant même le sommet de Tunis, le Liban a obtenu l'ouverture de nombreuses lignes de crédits (tableau 14).

	Crédits en MLL	Crédits en M\$
Banque Mondiale	268,8	78
République Fédérale Allemande	32	9
Fonds Arabes pour le Développement Economique et Social	121	35
Caisse d'Abu Dhabi	53,2	15
Fond koweïtien	88	26
CEE	75	22
France	212	61
États-Unis	183	53
Consortium de banques américaines et européennes	450	131
Total	1 483	430

Tableau 14 – Somme des crédits obtenus en juillet 1979 par l'État libanais pour la réalisation de projets de reconstruction et de développement (Le Commerce du Levant, juillet 1979)

Ces prêts ne représentent cependant qu'une faible partie des 30 milliards de livres libanaises (8,7 milliards de dollars) auxquels est alors estimée la reconstruction du pays, mais ils montrent un début d'investissement des organisations internationales comme de pays tiers dans celle-ci, au premier rang desquels les pays arabes, la France et les États-Unis. Ces aides

¹⁹⁵ Dans les différents programmes de reconstruction, l'apport de l'État libanais est estimé à environ un quart des besoins, le reste devant bénéficier de financements extérieurs (*Le Commerce du Levant*, 27 juin 1983 ; CDR 1988).

ne vont bien sûr pas sans conditionnalités, notamment de la part des bailleurs occidentaux. Il peut s'agir de conditions économiques. En 1988, le financement de la réhabilitation d'une partie du réseau d'eau beyrouthin par le protocole allemand est ainsi assorti de l'obligation d'importer la tuyauterie d'Allemagne¹⁹⁶. Il s'agit également d'une volonté d'orientation des cadres de l'action publique libanaise. Comme le souligne un rapport du CDR, « *many of the principal donor agencies increasingly emphasize aspects of overall economic efficiency and improvement in economic and financial management as conditions for the provision of assistance* » (1988 : 3). En 1982, la Banque Mondiale élabore elle-même un programme de reconstruction, qui est présenté aux potentiels donateurs dans ses bureaux de Paris en même temps que le programme libanais. Seul le programme de la Banque, dans sa partie concernant des projets urgents, obtient d'ailleurs des promesses de financement.

Avec la poursuite des combats, l'engouement pour le financement de projets de reconstruction se fait en effet plus faible et les bailleurs de fonds internationaux se concentrent sur l'aide d'urgence, apportée sous différentes formes. On compte ainsi quelques prêts et dons destinés à améliorer l'approvisionnement en eau potable de la population, notamment dans la capitale. On peut citer parmi eux un don de 300 000\$ de l'agence de développement américaine pour la construction d'égouts et la lutte contre les maladies hydriques en 1979¹⁹⁷, un prêt de 20 millions de francs français pour l'augmentation de la capacité de pompage de la station de Dbayé en 1983¹⁹⁸, ou encore le don de deux stations de pompage par l'ambassade italienne à l'Office des Eaux de Beyrouth en 1986¹⁹⁹. Il s'agit parfois également d'un appui technique : 61 techniciens allemands sont ainsi envoyés auprès de l'Office des Eaux de Beyrouth pour l'aider à la reconstruction des réseaux après l'invasion israélienne²⁰⁰. Dans le secteur de l'eau, l'acteur principal est cependant l'UNICEF qui intervient en appui à la réparation des infrastructures hydrauliques dès 1981²⁰¹ et renforce son action après l'invasion de 1982, notamment pour assister Beyrouth-Ouest alors sous blocus. L'organisation monte notamment une opération qui restera emblématique pour approvisionner cette partie de la ville en eau : l'opération « water jug ». Il s'agit de l'installation de 200

¹⁹⁶ *Le Commerce du Levant*, 16 mai 1988.

¹⁹⁷ *Le Commerce du Levant*, 17 décembre 1979.

¹⁹⁸ *Le Commerce du Levant*, 1983.

¹⁹⁹ « L'eau jusqu'en 2010 », *Le Commerce du Levant*, 1986.

²⁰⁰ *Le Commerce du Levant*, 1^{er} novembre 1982.

²⁰¹ *Le Commerce du Levant*, 6 juillet 1981.

réservoirs métalliques en différents points stratégiques de la ville, remplis plusieurs fois chaque jour par des camions citernes eux-mêmes alimentés grâce à des forages. L'UNICEF réhabilite également 25 puits répartis dans Beyrouth-Ouest et organise la réalisation de nouveaux forages pour approvisionner les hôpitaux²⁰². À la suite de ces interventions, un programme de reconstruction d'urgence est élaboré qui laisse une vaste place à la réhabilitation et l'amélioration des infrastructures hydrauliques. Il s'agit à la fois de réparations sur les réseaux, de réhabilitation et de création de forages pour augmenter les ressources, de l'approvisionnement des camps de réfugiés par camions citernes ou encore de l'installation de générateurs pour faire fonctionner les stations de pompage²⁰³. Si Beyrouth-Ouest et le Liban-Sud sont privilégiés par le programme d'urgence, l'enquête de la Lyonnaise des eaux montre que rares sont les offices qui n'ont pas reçu d'aide de l'Unicef en matériel ou en travaux. Neuf d'entre eux ont par exemple été équipés d'un laboratoire d'analyse. Dans certaines régions comme le Akroum, une région rurale isolée du Liban-Nord, les équipements de l'UNICEF ont pu réellement améliorer l'alimentation des populations. Les seules installations existantes pour l'adduction d'eau potable y sont en effet celles de l'organisation onusienne.

3.3.3 – Système milicien et prise en charge des services d'eau

On observe par ailleurs plusieurs cas où les milices ont directement pris en charge le service d'eau. Il s'agit à la fois de pallier la désagrégation des services de l'État dans les régions sous leur domination en assurant les services de base à la population résidente et d'accentuer l'autonomie des régions concernées dans un contexte de fragmentation politique du territoire (Harik 1994). Presque toutes les milices importantes sont concernées, avec cependant des degrés d'organisation divers, fonction à la fois des besoins locaux, des ressources matérielles et humaines dont elles disposent et des modalités de fonctionnement choisies. Elles varient donc fortement dans l'espace, avec l'évolution des combats et des forces en présence, mais aussi dans le temps, se renforçant au fur et à mesure que s'accroît la domination d'une milice sur le territoire et que les moyens d'action des services étatiques diminuent.

²⁰² UNICEF Annual report, 1983.

²⁰³ UNICEF Annual report, 1984 et 1985.

Un premier niveau d'intervention est sans doute l'appropriation des services publics pour des raisons financières. À l'image des milices faisant payer des péages pour le passage sur les routes qu'elles contrôlent, le directeur de l'office des eaux de Nabaa El-Ghar évoque la prise en charge par « *les forces en présence* » d'un forage construit par l'UNICEF dans un village de la région, et son exploitation en échange d'une redevance payée par les bénéficiaires (Lyonnaise des eaux 1993-b). Mais la prise en charge des services publics par les milices n'est pas nécessairement rémunérée et participe plus globalement des moyens de contrôle et de gestion des territoires mis en place par ailleurs. Il peut s'agir de piquages sur les réseaux publics par des milices de quartier pour améliorer l'approvisionnement de leur secteur, mais aussi de l'organisation de l'alimentation en eau potable de quartiers entiers. Fouad Awada évoque ainsi l'exemple du secteur d'habitat spontané de Jnah où, en 1981, la milice alors en charge du secteur annule l'ensemble des branchements illégaux individuels pour les remplacer par une seule conduite branchée sur le réseau primaire (1985 : 63). Il s'agit ici de pallier l'absence de réseau public dans les quartiers d'habitat informel et de l'organiser d'une manière plus efficace. On pourrait voir un exemple similaire dans l'approvisionnement en eau potable de la banlieue sud par le Jihad El-Bina à partir de 1990. Alors que l'alimentation en eau et en électricité du secteur a été coupée en raison des combats qui marquent les deux dernières années de guerre, l'association, une organisation charitable affiliée au Hezbollah, installe plusieurs réservoirs de 4 000 litres en différents points de la *Dahiyeh*, qu'elle alimente plusieurs fois par jours avec des camions citernes. Des générateurs mobiles passent également d'immeuble en immeuble pour actionner les pompes qui permettent de remplir les réservoirs individuels installés sur les toits (Harik 1994 : 27-28). On peut ici faire un parallèle avec le programme d'urgence mis en place par l'UNICEF dans Beyrouth Ouest en 1982. On peut également ajouter dans cette catégorie le branchement de plusieurs villages proches du Liban-Sud au réseau israélien après 1982, dans le contexte de la construction d'une zone frontalière tampon entre les deux pays²⁰⁴.

L'organisation la plus aboutie est sans doute celle mise en place par le PSP dans les régions du Mont-Liban passées sous son contrôle exclusif après la « guerre de la montagne ». Pour faire face à l'ampleur des destructions occasionnées par les combats entre forces druzes

²⁰⁴ En 1993, le directeur de l'office des eaux de Tyr compte 22 villages qui ne sont plus reliés au réseau public depuis 1984, dont une partie serait reliée au réseau israélien, l'autre alimentée par des citernes. Le directeur de l'office des eaux du Jebel Aamel estime quant à lui à 6 000, le nombre d'anciens abonnés à l'office raccordés au réseau israélien (Lyonnaise des eaux 1993-b).

et chrétiennes, mais aussi pour combler les vides laissés dans l'administration par la fuite des populations chrétiennes, l'administration civile de la montagne (ACM) est créée en octobre 1983 par Walid Jumblatt (Harik 1993). Calquée sur l'organisation des services de l'État, elle comprend différentes commissions spécialisées « *miroirs des différents postes ministériels* » (Rivoal 2001 : 328), et a vocation à prendre en charge l'ensemble du territoire alors contrôlé par le PSP, soit la majeure partie du sud du Mont-Liban. Une commission de l'eau et de l'électricité est créée pour gérer ces services, avec des branches régionales dans les cinq secteurs qui constituent le territoire de l'ACM. Des comités populaires sont par ailleurs mis en place dans les villages, et peuvent être appuyés par des comités des eaux. C'est le cas à Baaqline où un tel comité est créé en septembre 1984, soit trois mois après la création du comité populaire, pour réaliser la rénovation du réseau d'eau. Sans être officiellement affilié à l'ACM, il est présidé par Abu Ghayt Rafic Hamadé, membre fondateur et président du comité populaire et président de la commission des eaux de l'administration civile (Rivoal 2001). La prise en charge du secteur de l'eau par une milice participe donc ici d'une dynamique plus globale de cantonisation du Liban et de création d'administrations parallèles à l'État. L'exemple de Baaqline est par ailleurs emblématique d'un mouvement plus général de prise en charge locale des services d'eau.

3.3.4 – Le développement des comités des eaux locaux

Si différentes milices ont mis en place des comités locaux pour assurer la gestion des services publics, ce type d'organisation résulte parfois d'une organisation des communautés locales elles-mêmes, dans un contexte où la plupart des conseils municipaux ont périclité. Des comités de développement sont ainsi créés dans de nombreux villages, souvent sur une base familiale, pour prendre en charge la gestion des affaires locales. Dans un contexte où les offices ne parviennent pas toujours à assurer l'exploitation et la maintenance des réseaux, ces comités de développement peuvent la prendre en charge²⁰⁵, à moins que des comités ad hoc soient créés, comme à Baaqline. Nous l'avons vu, ces comités de l'eau n'ont rien de nouveau

²⁰⁵ C'est le cas à Fnaideq, dans le Akkar, où un comité de développement composé de représentants des principales familles du village est créé pour remplacer le conseil municipal. Il prend en charge l'exploitation d'un petit système hydraulique créé dans les années 1950 qui semblait avoir jusque-là été géré par la municipalité. Un employé municipal est chargé des réparations (entretiens avec des membres du comité de l'eau de Fnaideq, mars 2009).

et nombre d'entre eux avaient été créés lors de la mise en place de systèmes hydrauliques locaux dans les années 1950-1960. Ce qui caractérise la période est cependant leur multiplication, sous différentes formes.

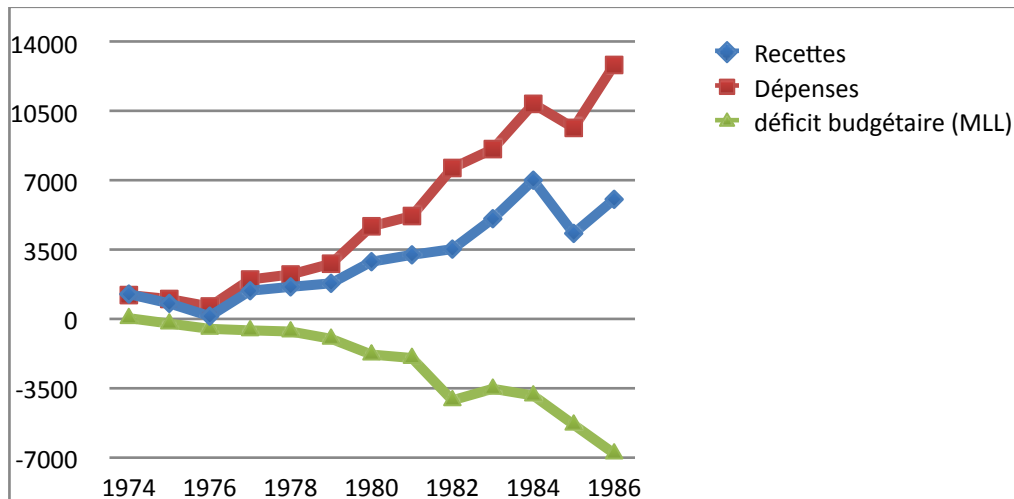
La plupart des offices font en effet état de la sécession de nombreux villages, conséquence du tarissement des ressources assurées par les offices, mais aussi de la possibilité nouvelle d'obtenir des infrastructures grâce à la multiplication des acteurs en présence. Le directeur de l'office de Tyr recense par exemple la création de quinze comités locaux sur son territoire, pour gérer des infrastructures locales construites grâce aux fonds de l'OLP²⁰⁶ (Lyonnaise des eaux 1994-b). Certains d'entre eux obtiennent une reconnaissance du Ministère des Ressources Hydrauliques et Électriques. Celui de Baaqline est ainsi agréé en décembre 1985, un an après sa création. Sa mise en place avait par ailleurs été proposé par le *caïmacam* du Chouf en 1984, et la rénovation et le développement du réseau hydraulique qu'il a entrepris à Baaqline n'a pu être réalisée que grâce à la mobilisation d'une diversité de fonds : aides de l'administration civile de la Montagne, collecte auprès de la population, aides internationales²⁰⁷, mais aussi aide du MRHE (Rivoal 2001 : 330). Les organes responsables des services d'eau dans la période antérieure (Ministère, offices et commissions) n'ont donc pas disparu du secteur mais leurs rôles respectifs ainsi que leurs positions ont évolué.

3.3.5 – Le MRHE et ses organes déconcentrés : entre centralisation et autonomisation

On peut nuancer le discours bien établi sur la désagrégation de l'État en observant les activités persistantes de nombre de ses organes. Les dépenses tendent cependant à se concentrer sur les besoins essentiels de la population. Elizabeth Picard relève par exemple que l'État maintient durant toute la guerre une politique de l'emploi - les salaires de ses quelques 60 000 fonctionnaires ayant toujours été versés - mais aussi une politique de subventions aux produits de première nécessité (farine, essence) (1988 : 219). Malgré la diminution des recettes de l'État en valeur constante, les dépenses augmentent sur toute la période, creusant le déficit budgétaire, notamment financé par un endettement interne auprès de la Banque du Liban (graphique 9).

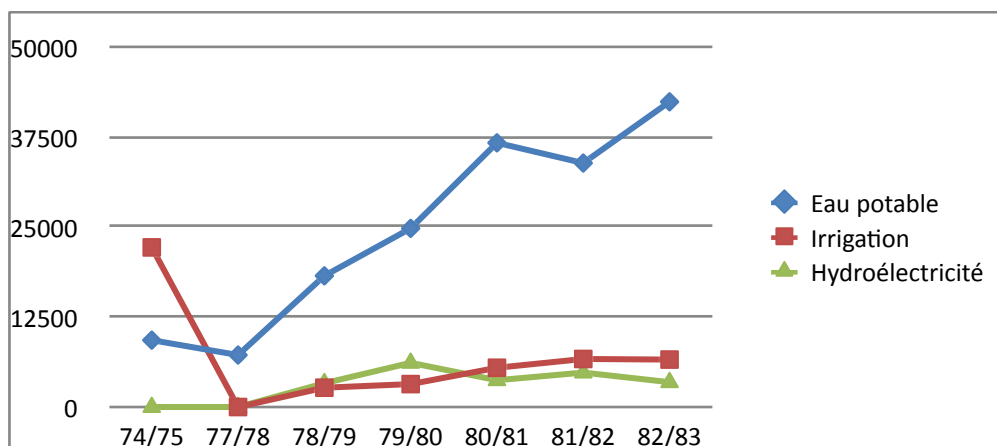
²⁰⁶ Organisation de Libération de la Palestine, organisation politique et militaire palestinienne créée en 1964 qui mène au Liban-Sud des opérations de guérilla contre Israël jusqu'à l'opération Paix en Galilée.

²⁰⁷ Il s'agit encore une fois ici de l'UNICEF qui finance la réalisation d'un premier forage en 1986. Pour un descriptif complet des travaux réalisés et des sources de financement, on pourra se référer à Rivoal 2001 : 330.



Graphique 9 – Le déficit budgétaire de l'État libanais de 1974 à 1986
(Source : Labaki et Abou Rjeily 1993)

L'observation des dépenses d'équipement du MRHE de 1974 à 1983 est symptomatique de ces tendances (graphique 10). On note en effet une augmentation très nette des dépenses, mais aussi une concentration de celles-ci sur les besoins de base, soit ici l'eau potable, au détriment de l'hydroélectricité et de l'irrigation.

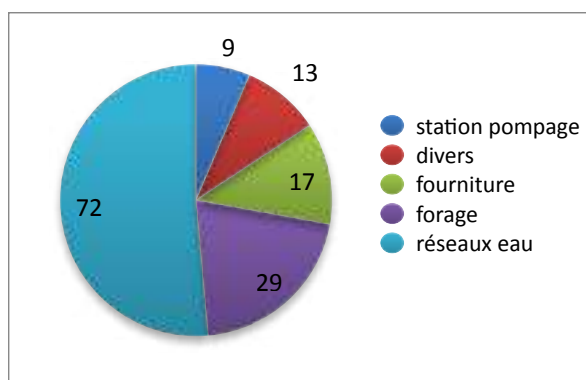


Graphique 10 – Dépenses du MRHE concernant l'eau entre 1974 et 1983, par secteur (1 000LL)
(source : *Le Commerce du Levant*, Hors-série « Eco-chiffres », 1983)

Les adjudications parues dans *Le Commerce du Levant* permettent de préciser l'objet de ces dépenses (graphique 11)²⁰⁸. Elles concernent majoritairement des travaux sur les réseaux, de la réhabilitation des systèmes d'adduction d'eau sur des villages entiers à de petites réparations. Le développement des ressources apparaît également comme un poste important,

²⁰⁸ Les archives du Commerce du Levant ont été compulsées sur toute la durée du conflit mais les adjudications proposées par les différentes institutions publiques ne sont publiées que de 1979 à 1983.

notamment grâce à la réalisation de forages. Ces données nous informent ainsi également sur les moyens utilisés par le Ministère pour contourner les difficultés liées aux conflits. Il s'agit d'une part du recours aux acteurs privés, ici les entrepreneurs de travaux publics puisqu'il y a adjudication. D'autre part, du recours aux forages. L'utilisation des ressources gravitaires impose souvent la construction de réseaux mettant en relation plusieurs régions, ou au moins plusieurs villages. Ces réseaux, nous l'avons vu, peuvent être l'objet de dommages volontaires dans le contexte d'un conflit qui oppose des régions limitrophes. Les forages permettent de pallier cette difficulté en équipant chaque village de sa propre ressource en eau et la multiplication des forages publics vient donc s'ajouter à celle des forages individuels. De même, le recours à des entrepreneurs privés pour la réalisation des travaux a parfois été avancé comme un moyen de contourner les difficultés de circulation dans le pays par l'utilisation d'une main-d'œuvre locale²⁰⁹. Il vient aussi répondre aux défaillances des institutions publiques concernant les ressources humaines.



Graphique 11 – Objet des adjudications proposées par le MRHE entre 1979 et 1983 (nombre d'adjudications) (Le Commerce du Levant)

Il faut ajouter à ces dépenses d'équipement le soutien aux offices et commissions dont le déficit est régulièrement comblé par d'importants transferts de l'État central. La loi de finance de 1985 prévoit ainsi 59 052 000LL pour les offices et commissions des eaux, réparties à parts égales entre appui à l'exploitation et dépenses d'équipement²¹⁰. Cette aide prend également la forme de subventions indirectes : aucun office ne paye en effet ses factures d'électricité (Lyonnaise des eaux 1994). Ces aides permettent donc un fonctionnement minimal des offices. À l'exception de l'Office des Eaux de Beyrouth, aucun office ne parvient en effet à investir dans de nouveaux équipements et les budgets normalement consacrés à cet effet sont en fait utilisés pour financer les coûts de fonctionnement. Les transferts du ministère permettent ainsi de continuer à payer les salaires

²⁰⁹ Entretien Bassam Jaber, juillet 2010.

²¹⁰ *Le Commerce du Levant*, 3 mars 1986.

des employés et de financer quelques réparations. Comme le ministère, offices et commissions tentent de pallier leurs déficiences en ressources humaines en sous-traitant une partie de leurs activités au secteur privé. Il s'agit parfois de la gestion des salaires et de la facturation (Tripoli, Jbeil, Metn) mais plus souvent de la maintenance et des réparations. En 1993, seuls trois offices affirment en effet s'occuper eux-mêmes de ces tâches : Barouk, Jebel Aamel et Nabaa El-Tassé. Dans les offices les plus déshérités, la sous-traitance est même gérée directement par le ministère.

Les acteurs publics issus de la période post-indépendance continuent donc de fonctionner durant la guerre, avec cependant une évolution de leurs rôles respectifs. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que la déconcentration du secteur, conséquence de la création des offices et commissions soit un atout dans un contexte de fragmentation du territoire national, on assiste à l'inverse à un renforcement de la centralisation au niveau du ministère. Pour pallier les impayés et l'absence de personnel compétent, celui-ci finance directement les offices sur le budget de l'état, organise les travaux d'équipement et parfois de réparations, etc. Nombre de ces travaux sont réalisés directement par le MRHE sans que les offices soient consultés, ce qui peut être à l'origine d'importants dysfonctionnements²¹¹. De plus, la marge de manœuvre financière déjà réduite des offices est encore bridée par l'inflation qui rend les règles de dépenses de plus en plus contraignantes. En 1993, la procédure d'achat d'urgence fixée à un maximum de 100 000LL ne permet plus d'acheter le matériel de base nécessaire aux réparations²¹². Les achats les plus simples doivent donc obtenir l'approbation de la tutelle.

Dans le même temps, certains offices trouvent les moyens de renforcer leur autonomie en contournant les exigences de la tutelle. Dans l'enquête de la Lyonnaise des eaux, plusieurs directeurs mettent en avant la nécessité de recourir à des actions « *illégales* » pour assurer le fonctionnement de leur office. Il s'agit au minimum de la fragmentation des achats pour ne pas avoir à passer par la procédure d'approbation de la tutelle, du non respect plus général de ces procédures²¹³ ou encore du recours à d'autres moyens de financement ou d'action. Ainsi à Saïda, le directeur de l'office fait appel indifféremment au MRHE ou à la fondation Hariri

²¹¹ L'utilité de nombreux projets est contestée par les offices (Lyonnaise des eaux 1993-b), ce qui peut aussi résulter de la sous-traitance et des difficultés à contrôler les travaux en situation de conflit.

²¹² Selon un directeur d'office, cette somme ne suffit pas en 1993 pour acheter un joint d'étanchéité (Lyonnaise des eaux 1993-b).

²¹³ Le directeur du projet Chamsine affirme ainsi aller chercher directement certaines pièces à Damas, plus accessible que Beyrouth, plutôt que d'attendre que les réparations soient effectuées par le ministère (Lyonnaise des eaux, 1994-b).

pour les investissements. Dans le Jebel Aamel, l'office utilise les moyens de communication de la FINUL. Dans l'office du Barouk, une partie de l'équipement et du personnel est financé par l'administration civile de la montagne. Les faibles moyens des offices, dans un contexte marqué à la fois par une très forte inflation à partir de 1982 et d'importantes difficultés à récolter les recettes, semble donc paradoxalement poussés dans deux directions opposées : d'un côté une centralisation du secteur avec une tutelle qui intervient de manière forte dans la gestion locale, de l'autre une autonomisation des offices contraints d'agir en dehors du cadre légale de la tutelle ou de s'appuyer sur les forces locales pour garder une certaine marge de manœuvre.

Systèmes milicien et étatique n'apparaissent donc pas nécessairement en concurrence. Plus qu'à une substitution par d'autres organismes, on assiste ici à la mise en place d'un système d'action publique plurielle, portée par une multitude d'acteurs qui agissent parfois de manière coordonnée à l'échelle d'un territoire local.

3.3.6 – Une action publique plurielle

Les analyses de l'action des milices libanaises concernant les services publics durant la guerre civile (Awada 1985 ; Harik 1994) ont bien montré que celles-ci ne se positionnaient pas nécessairement en substitut de l'État. La frontière apparaît en fait poreuse comme l'a montré l'exemple du comité des eaux de Baaqline, formé dans le cadre de l'Administration Civile de la Montagne puis reconnu par le MRHE. Que ce soit pour l'administration civile créée à Beyrouth-Ouest de 1975 à 1977 ou pour l'Administration civile de la Montagne, il s'agit plus d'activer les services de l'État, de mettre au travail des fonctionnaires qui, dans des régions qui ont subi d'importants déplacements, font souvent partie du même camp que les forces politico-militaires.

Certains projets hydrauliques réalisés durant la période étudiée apparaissent ainsi comme le résultat de l'assemblage de différents acteurs, logiques et moyens. C'est le cas du projet Wadi Jilo²¹⁴ que j'ai déjà évoqué précédemment. Financé par le Ministère du Sud, sa réalisation est supervisée par le Ministère des Ressources Hydrauliques et Électriques qui dispose de l'expertise concernant ce type de projet. Une fois terminé, il est remis à ce même

²¹⁴ Je m'appuie ici sur différentes sources : Harik 1994 ; Lyonnaise des eaux 1994 ; entretien avec Bassam Jaber, juillet 2014.

ministère qui est responsable d'en assurer l'exploitation. Ses faibles moyens ne lui permettant pas de le prendre en charge directement, un contrat de sous-traitance est établi pour l'exploitation du projet avec l'entreprise de construction GENEKO. Les offices du Jebel Aamel et de Tyr sur les territoires desquels se trouve le projet sont partie prenante en tant que client. Wadi Jilo est en effet pensé au départ comme un projet de production d'eau uniquement, l'eau étant ensuite vendue aux offices qui en assure la distribution aux villages. L'eau est facturée aux offices bien en-deçà de son coût d'exploitation, ce qu'on peut considérer comme une nouvelle forme de subvention de l'État central à ses organes déconcentrés. Rapidement, la capacité de production de Wadi Jilo attire certains villages situés à proximité des infrastructures qui décident de se brancher directement sur le projet, faisant ainsi sécession de l'office qui les desservait jusque-là. Il faut enfin ajouter que différents intérêts politiques se croisent dans ce projet. D'un côté ceux d'une milice, le mouvement Amal, qui contrôle conseil du Sud et ministère du Sud depuis que son leader, Nabih Berry, est devenu ministre du Sud en 1984. De l'autre ceux de Rafic Hariri, qui se positionne à la fin des années 1980 comme l'entrepreneur de la reconstruction à travers ses entreprises de travaux publics, OGER Liban et GENEKO, ainsi que sa fondation, la fondation Hariri. Sur un même projet, coopèrent donc acteurs étatiques anciens et nouveaux, centraux et locaux, acteurs politico-militaires et privés. S'il y a concurrence, elle semble plutôt se situer entre les offices et le projet Wadi Jilo, ce dernier, directement porté par le ministère et un acteur privé, venant directement concurrencer les offices limitrophes.

Ainsi, si la période de l'indépendance s'est caractérisée par une tentative d'établissement d'un monopole, certes inachevé, de l'État central, sur le secteur de l'eau, la guerre civile apparaît quant à elle comme un moment d'intense diversification, à la fois des acteurs intervenants dans la mise en place des infrastructures et la fourniture des services d'eau, et des solutions d'accès à l'eau pour les usagers. Se maintiennent parallèlement un système hérité de la période d'avant guerre, constitué par le MRHE et les offices des eaux, caractérisé à la fois par sa forte centralisation et la faiblesse de ses moyens d'interventions sur le terrain, et une multitude d'autres acteurs, publics, privés, ou fruit d'une hybridation et de circulations entre les deux sphères, qui peuvent s'organiser selon des configurations variées sur le terrain. Du côté des usagers, les difficultés du service public ont entraîné de nombreuses

déconnexions ainsi qu'une différenciation croissante entre géographie de l'urbanisation et géographie des réseaux. On observe ainsi, pour reprendre les mots de Sylvie Jaglin, un « continuum de situations » entre « branchés, mal-branchés, débranchés, non-branchés » au réseau public, d'autres modes d'approvisionnement venant remplacer celui-ci dans le temps (solution complémentaire durant les périodes de coupure) ou dans l'espace (lorsque le réseau n'existe pas ou n'est plus fonctionnel). La période de reconstruction qui s'ouvre à l'issue du conflit civil, propose une nouvelle configuration à l'intersection entre renouvellement de l'affirmation de l'État à l'échelle du territoire libanais et nouvelles modalités de gouvernance portées par les acteurs du développement international (bailleurs de fonds, ONG ou encore acteurs de la coopération décentralisée), sans toutefois parvenir à véritablement effacer l'organisation plurielle et fragmentée issue de la guerre civile.

CHAPITRE 4. RÉORGANISER LES SERVICES D'EAU, RECONSTRUIRE L'ÉTAT ? ENTRE AGENDAS INTERNATIONAUX ET JEUX POLITIQUES LOCAUX.

Cette dernière phase est l'occasion d'observer un double processus. D'un côté, la reconstruction des réseaux d'eau potable et d'assainissement, assez rapidement suivie de projets d'extension et de mise à niveau. De l'autre, une tentative de réorganisation institutionnelle et réglementaire de la gestion de ces services, avancée comme un impératif dès les premiers temps de la reconstruction. Ces évolutions devront être interrogées dans le cadre du système politico-économique qui marque le Liban des années 1990 et 2000.

Il s'agit tout d'abord de la la remis au goût du jour du « laissez-faire » des années d'indépendance, sous la forme de ce que Georges Corm qualifie de « néo-libanisme » économique (2005) et qui vise à rendre au Liban, et plus particulièrement à Beyrouth, son ancienne fonction de pôle régional, plaque-tournante financière et commerciale et centre du commerce de luxe pour les pays du Golfe notamment. Cette vision a trouvé sa figure emblématique dans la personne de Rafic Hariri. Cet entrepreneur originaire de Saïda ayant fait fortune en Arabie Saoudite, dont on a vu qu'il avait déjà participé à des opérations de travaux publics durant la guerre civile à travers ses entreprises et sa fondation, accède à la fonction de premier ministre en 1992. Soutenu par l'Arabie Saoudite comme par la Syrie²¹⁵, il est l'homme fort de la reconstruction et lui donne une orientation souvent interprétée sous l'angle du néolibéralisme, notamment en raison du rôle limité qu'elle assigne à l'État : assurer un environnement propice à l'épanouissement du secteur privé, notamment à travers le développement des infrastructures (Najem 2000 ; Harb 2005 ; Fawaz 2009 ; Eid-Sabbagh 2007 et 2014 ; Baumann 2016). Cette orientation néolibérale apparaît soutenue par les bailleurs de fonds internationaux qui investissent massivement dans la reconstruction dès le début des années 1990. Le financement de la reconstruction par la Banque Mondiale est par exemple conditionné à la mise en œuvre de réformes destinées à faciliter la participation du

²¹⁵ L'armée syrienne est présente au Liban depuis juin 1976, date à laquelle elle est intervenue dans le cadre de la Force de Dissuasion Arabe, suite aux premiers troubles entre les phalanges chrétiennes et l'OLP. Alors que comme le souligne Elizabeth Picard, « *les régimes successifs de Damas n'ont eu de cesse de maintenir Beyrouth en vassalité et de s'immiscer dans les débats intérieurs libanais* » (2007 : 208), les accords de Taëf pérennisent cette présence militaire en conditionnant le retrait des troupes à l'abolition du communautarisme au Liban (Picard 1994). Ce n'est qu'en 2005, suite aux importantes manifestations auxquelles donne lieu l'assassinat de Rafic Hariri, dont la Syrie est accusée par une partie de la population et de la classe politique libanaise, que les 15 000 soldats syriens stationnés au Liban se retirent. À l'emprise militaire s'ajoute de 1990 à 2005 une clientélisation de l'ensemble de la classe politique libanaise, toutes communautés confondues, renforcée par les liens interpersonnels et économiques existant entre les figures politiques libanaises et syriennes (Harb, 2005).

secteur privé, notamment dans la fourniture d'infrastructures de service et leur gestion (World Bank 1993). Alors que la politique menée par Rafic Hariri conduit rapidement à un endettement massif²¹⁶, la mobilisation de financements extérieurs devient de plus en plus nécessaire à la reconstruction comme au développement des infrastructures, renforçant du même coup l'influence des bailleurs de fonds internationaux dans la mise sur agenda et la définition des politiques publiques. Ainsi, au tournant des années 2000, la crise financière n'est évitée que grâce au soutien de la France et de l'Arabie saoudite, associées à de nombreux bailleurs de fonds internationaux, lors des conférences de Paris 1 et 2 (respectivement en 2001 et 2002). Le Liban y obtient 4,2 milliards de dollars de prêts, dont 1,2 milliards pour la réalisation de projets d'infrastructure, en échange de la mise en œuvre de réformes réclamées depuis longtemps par les organisations internationales : création d'une taxe sur la valeur ajoutée, vote d'un accord d'association avec l'Union Européenne et baisse des barrières douanières (Eid-Sabbagh 2014).

Le libéralisme affiché depuis la fin de la guerre civile est cependant largement limité par le fonctionnement du système politique libanais mis en place par les accords de Taëf. À travers le renforcement du communautarisme d'une part, Taëf venant substituer à la formule implicite et non écrite de coexistence communautaire qu'était le Pacte National, une formule écrite dans laquelle la répartition communautaire des fonctions au sein de l'État devient une condition nécessaire à la légalité du pouvoir (Picard 1994). La recherche de l'équilibre entre les communautés devient donc un enjeu d'autant plus fort que ce sont elles qui sont représentées au sein de l'État et, comme le souligne Elizabeth Picard, « *l'intérêt national n'est que le paravent d'un enjeu implicite qui se situe, lui, au niveau communautaire* » (p. 67). D'autre part, la défense des intérêts communautaires au cœur de l'État est renforcée par la nouvelle organisation des pouvoirs mise en place par Taëf. Reinoud Leenders rend celle-ci responsable de la corruption endémique qui marque l'État libanais, plus particulièrement dans ses plus hautes sphères. En donnant des pouvoirs presque identiques aux trois présidents (le président de la République – maronite, le président du Conseil des Ministres – sunnite, le président de l'Assemblée Nationale – chiite), le nouveau règlement politique a multiplié les

²¹⁶ Alors que l'État libanais sort des années de guerre avec une situation financière relativement saine (Corm 2005), les effets conjoints d'un faible niveau de taxation, des dépenses de la reconstruction et des taux d'intérêts élevés sur ses emprunts auprès des banques commerciales libanaises, font passer la dette libanaise de 50,7% à 109,1% du PIB entre 1993 et 1998 (Eid Sabbagh 2014) pour atteindre 170% du PIB en 2005. Elle est redescendue à 150% du PIB en 2017.

possibilités de blocage de la prise de décision. Ceux-ci ne sont résolus que par des marchandages permanents entre les membres de cette « *troika* », ayant pour objet la répartition (« *muhasassa* ») des ressources de l'État (2004 ; 2012) à des fins d'enrichissement personnel ou de renforcement de leurs réseaux de clientèles. Plus globalement, l'institutionnalisation du partage du pouvoir entre leaders politiques et communautaires, en renforçant les mécanismes de la "démocratie consensuelle » qui organisent le système politique libanais depuis sa création, nourrissent un double processus de gouvernement « par le compromis » et d'exacerbation des clivages communautaires au coeur de l'action publique (Catusse et Karam 2009).

C'est donc dans ce triple contexte qu'il faudra lire la reconstruction des services d'eau après la guerre civile libanaise et jusqu'à aujourd'hui. Donne-t-elle à voir le néolibéralisme prôné à la tête de l'État et par les bailleurs de fond internationaux, et si oui sous quelle forme ? Dans quelle mesure celui-ci rencontre-t-il les marchandages politico-communautaires qui régissent le système politique d'après-guerre et comment ceux-ci orientent-ils la manière dont se recompose la spatialité de l'État ? Je me concentrerai tout d'abord sur les aspects matériels de la reconstruction des services d'eau potable et d'assainissement et de leur développement, pour ensuite m'intéresser à la manière dont ceux-ci sont pris en charge, dans un contexte où les modalités de gestion du service apparaissent particulièrement orientées par les prescriptions des bailleurs de fonds internationaux.

4.1. Renouveler et développer les réseaux : saisir l'action publique dans le système politico-économique libanais

À la sortie de la guerre civile, les services d'eau et d'assainissement sont largement inadaptés aux besoins et leur accès est très inégal à l'échelle du territoire national. Si l'assainissement n'avait connu qu'un développement embryonnaire avant la guerre, seules les villes les plus importantes et quelques municipalités rurales ayant développé un réseau d'égouts (figure 16b), les services d'eau potable ont quant à eux subi une régression (figure 16a), en raison des dégradations importantes liées aux combats, des difficultés à assurer les réparations et à suivre l'évolution de l'urbanisation, comme le montre l'exemple du Akkar

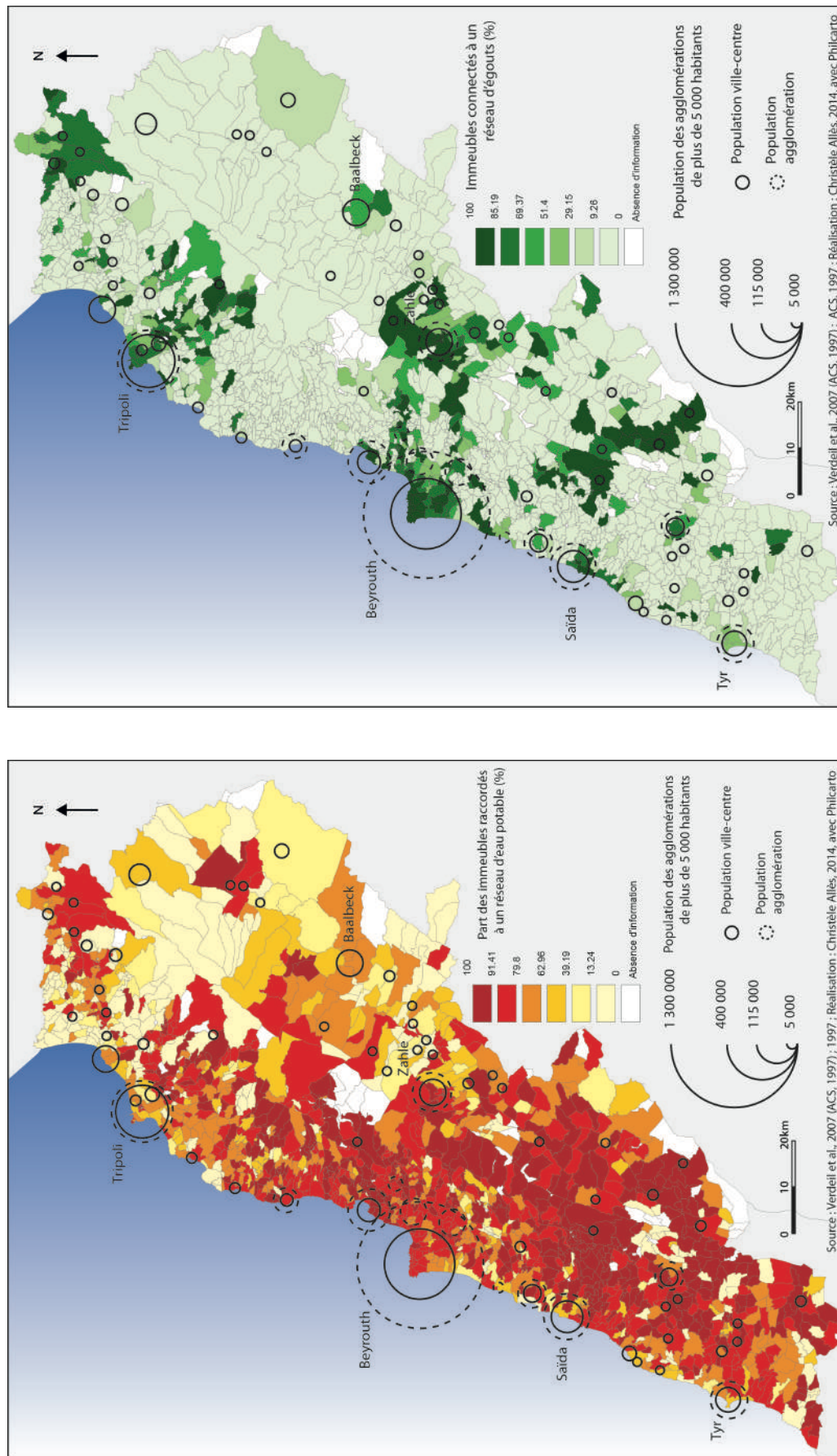


Figure 16 a et 16 b - Part des immeubles raccordés à un réseau d'eau potable et à un réseau d'assainissement en 1997, par circonscription foncière

(figures 17 ²¹⁷). Encore sept ans après la fin du conflit civil, des régions entières sont ainsi peu ou mal reliées aux réseaux, particulièrement dans la moitié nord du pays.

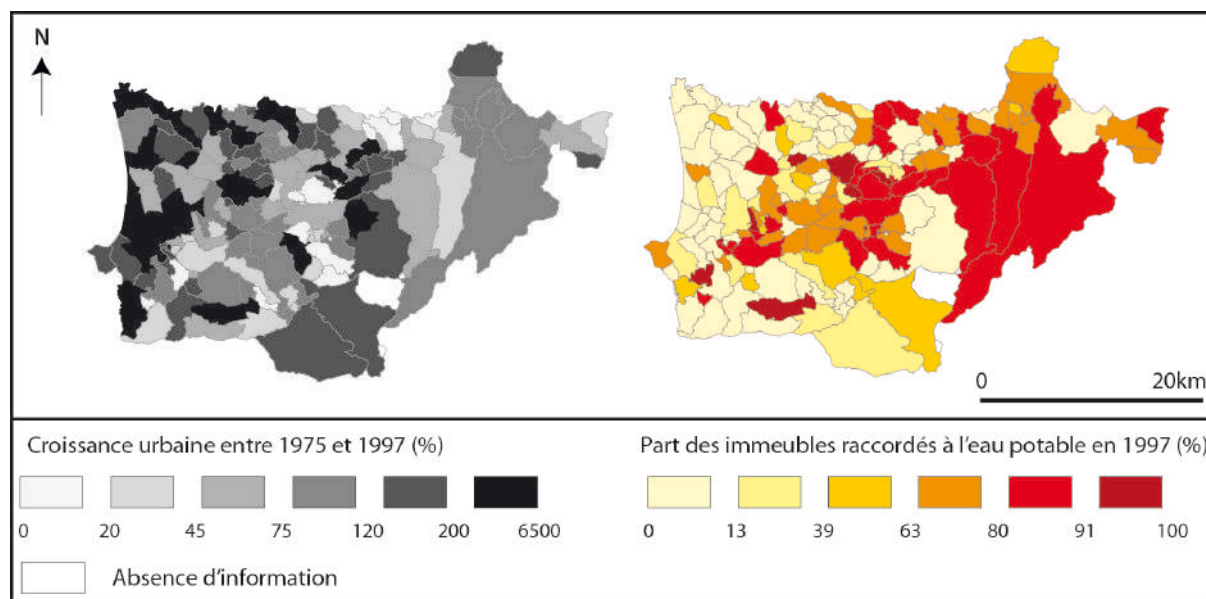


Figure 17 - Des réseaux incapables de suivre la croissance urbaine durant les années de guerre : l'exemple du Akkar (source : ACS 1997 - réalisation : Christèle Allès, 2014)

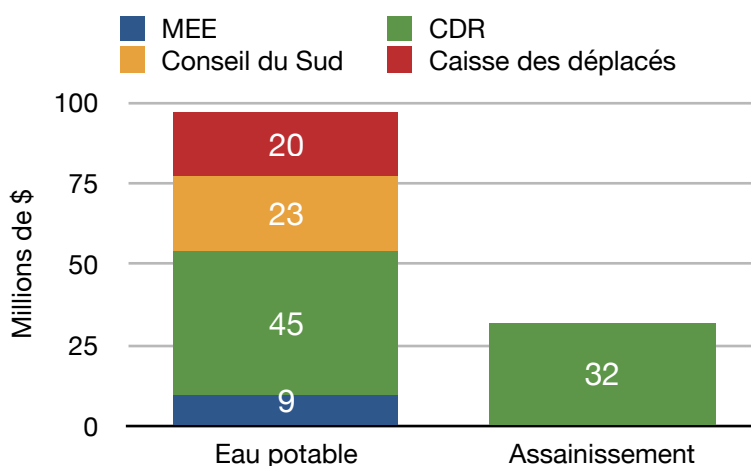
Le devenir des réseaux est d'abord pris en charge dans le cadre plus global de la reconstruction post-guerre civile, et c'est donc à travers les modalités spécifiques de celle-ci qu'il faudra le comprendre. Si le CDR est rapidement revivifié et s'affirme comme un acteur prépondérant d'un processus mené tambour battant à partir de 1992 sous la houlette du désormais premier ministre Rafic Hariri, d'autres « *administrations de la reconstruction* » (Ingels 1999) sont actives, chacune participant au partage politico-communautaire du pouvoir issu du règlement de la guerre.

4.1.1. Reconstruire les réseaux dans un « État alloti » (Leenders 2012) : un processus territorialisé ?

Alors que les administrations ont subi d'importants dommages, le gouvernement apparaît en effet soucieux de « *ne pas conditionner le démarrage de la reconstruction du pays*

²¹⁷ Les figures 16 et 17 ont été construites à partir des données du recensement des immeubles de 1997 mené par l'Administration Central de la Statistique. Hormis les données construites par la Lyonnaise des eaux lors de sa mission technique d'appui au secteur réalisé en 1994, déjà exploitées dans la partie précédente et manquant d'exhaustivité, ce sont les données les plus proches de la fin du conflit civil. Comme pour les données de 1994, le service a cependant déjà été amélioré par rapport à 1990.

à la réforme hasardeuse de son administration » (Ingels 1999 : 248). Celle-ci est alors confiée à des administrations dites « *de la reconstruction* », qui rassemblent des administrations existantes, comme le ministère des finances, et des administrations de mission, sur lesquelles le gouvernement décide de concentrer son attention en leur attribuant personnel et enveloppes budgétaires conséquentes (Ingels 1999). Pour ce qui est des services d'eau, trois administrations sont concernées au premier chef. Le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) et le Conseil du Sud sont relancés respectivement en 1991 et 1992, et deux nouvelles administrations sont créés, le Ministère et le Fond Central des Déplacés, en 1992 également. Ces dernières sont chargées de financer et de mettre en œuvre les programmes nécessaires au retour dans leurs villages et régions d'origine de tous les déplacés libanais et d'améliorer leur situation sociale et économique (Kanafani-Zahar 2004). On constate ainsi une grande continuité avec les solutions trouvées durant la guerre, la réhabilitation et la construction d'administrations *ad hoc* concourant à la marginalisation d'un Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques qui, comme on l'a vu dans la partie précédente, avait pourtant tant bien que mal mené ses missions durant le conflit (graphique 12).



Graphique 12 - Dépenses annuelles d'investissements par les institutions en charge de la reconstruction telles qu'estimées en 2008 (Source : World Bank 2010 : 37)

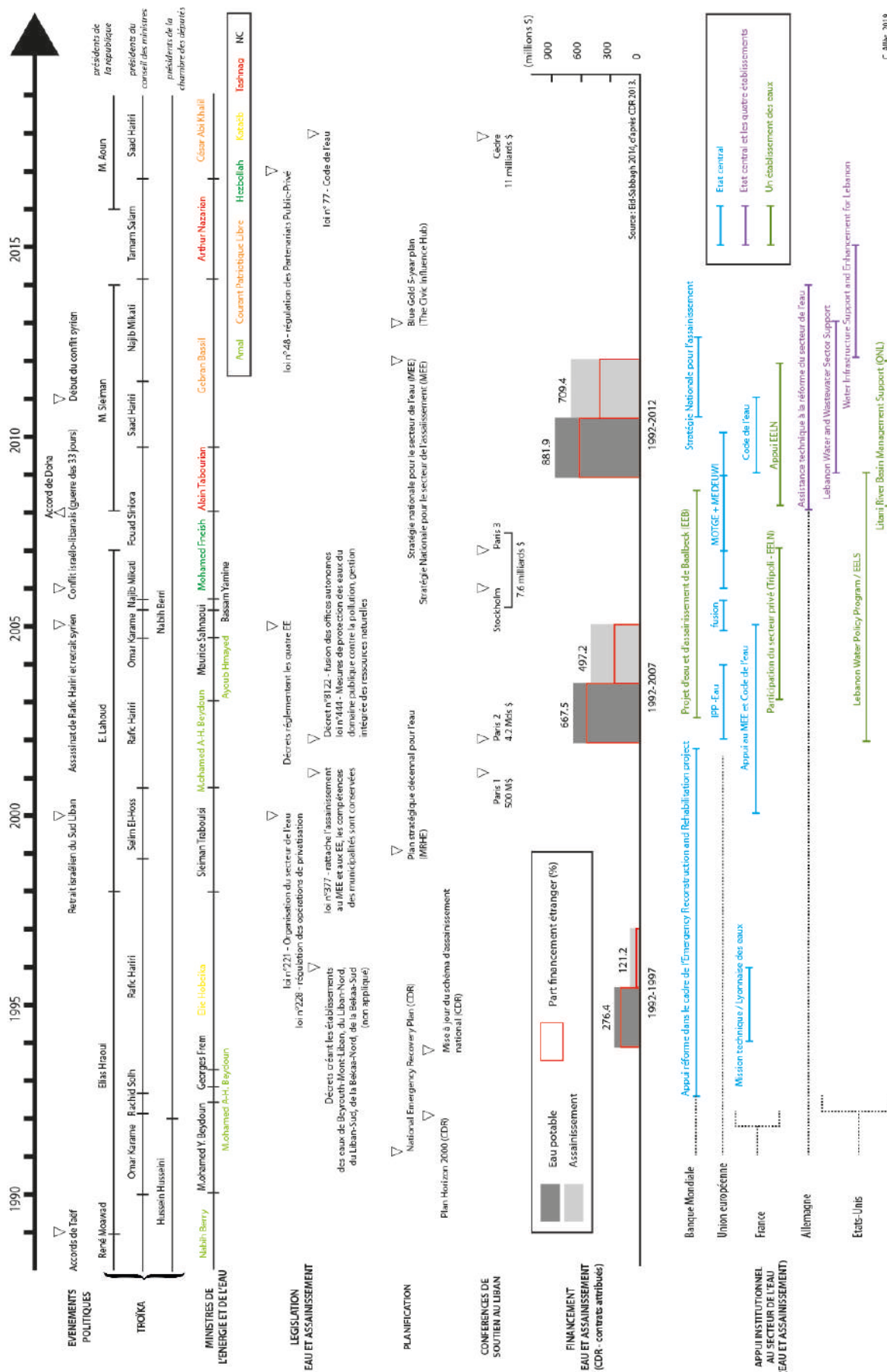
Ces administrations apparaissent exemplaires de la répartition des ressources de l'État entre leaders politico-communautaires qui marque le Liban d'après-guerre et elles témoignent d'une forme de reproduction du système milicien à l'intérieur de l'État (Picard 1994), processus que Reinoud Leenders qualifie d'allotissement de l'État (2012)²¹⁸. Ainsi, alors que

²¹⁸ Je traduis ici l'expression « *allotment state* ».

l'Administration Civile de la Montagne met fin à ses activités en 1991, Walid Jumblatt, leader du Parti Socialiste Progressiste (PSP)²¹⁹, met la main sur le Ministère des déplacés dès 1992. Celui-ci a depuis été occupé par Walid Jumblatt lui-même (1992-1998) ou par un membre de son bloc parlementaire, moyen d'en contrôler les flux financiers et d'utiliser l'institution dans un objectif clientéliste (Verdeil et al. 2007 ; De Clerck 2009). Le Conseil du Sud est quant à lui un élément clé de la stratégie d'intégration à l'État du mouvement Amal, milice chiite devenu parti politique à la fin du conflit, héritière du Mouvement des déshérités de l'imam Musa Sadr. Depuis que Nabih Berri est devenu leader du mouvement en 1984, celui-ci cherche en effet à intégrer le système politique libanais en occupant des postes ministériels mais aussi des directions d'administrations, afin de « *pouvoir redistribuer les ressources publiques, dues à la communauté chiite qu'il représente et qui en est écartée depuis des décennies* » (Harb 2005 : 126²²⁰). Depuis 1984, le conseil d'administration et la direction du Conseil du Sud sont ainsi occupés par un membre de Amal, et celui-ci doit sans doute sa réactivation en 1992 à l'élection de Nabih Berry à la présidence du parlement cette même année. Le CDR apparaît quant à lui comme l'instrument de Rafic Hariri, lui ayant permis de « *concrétiser le slogan sur lequel il joue toute sa crédibilité politique : la reconstruction* » (Rayes, 1997). Actif dans des opérations de travaux publics au Liban depuis les années 1980 à travers ses entreprises et sa fondation, Rafic Hariri positionne son entourage au sein de l'institution avant même d'être nommé premier ministre. Dès 1991, l'ancien président de la société de travaux publics de Hariri Oger Liban, Fadl Chalak, est en effet nommé président du CDR, avant d'être remplacé en 1995 par l'ex-directeur de Oger international à Paris, Nabil Jisr, poste qu'il occupe toujours aujourd'hui. De plus, les hauts cadres libanais de l'institution comme les experts temporaires étrangers qu'elle peut employer sont pour une bonne part issus de la nébuleuse de sociétés contrôlée par Rafic Hariri (Ingels, 1999). Le rattachement politique du Ministère des Ressources Hydrauliques apparaît quant à lui moins clair et surtout plus sujet au changement. Jusqu'au milieu des années 2000, le poste est régulièrement occupé par des membres du mouvement Amal, mais aussi par un phalangiste proche de la Syrie de 1993 à 1998, Elie Hobeika, et par plusieurs personnalités à l'affiliation moins claire et au profil technicien (figure 18).

²¹⁹ Le Parti Socialiste Progressiste est fondé en 1949 par le chef druze Kamal Jumblatt. Officiellement laïc, il est le principal parti politique représentant la communauté druze libanaise.

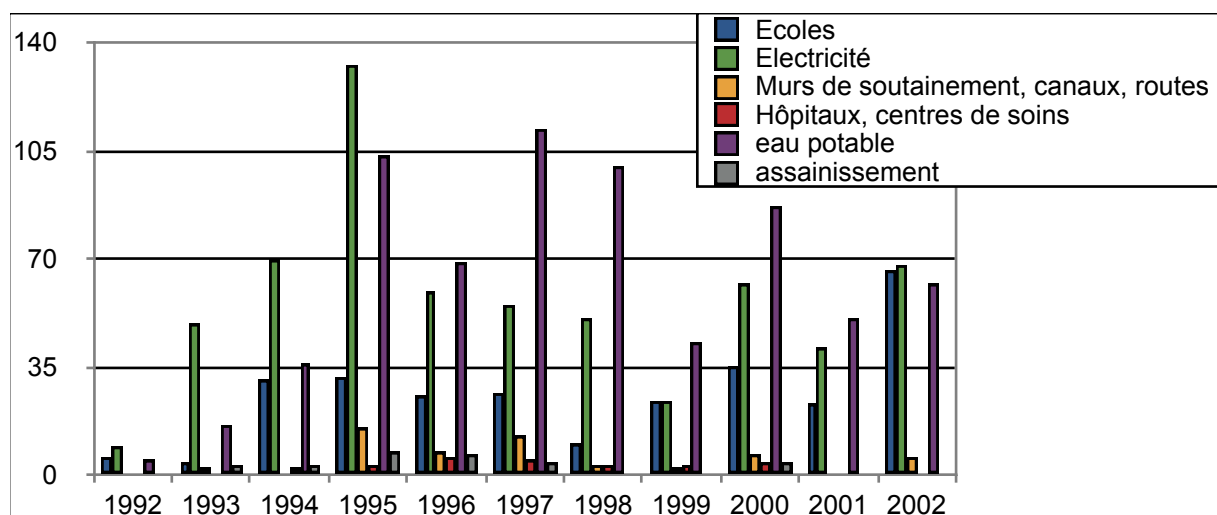
²²⁰ Mona Harb cite ici le chef du bureau du service de l'éducation de Amal dans la banlieue sud.



Dans quelle mesure ces affiliations affectent-elles le processus de reconstruction des services d'eau, notamment sur le plan spatial, dans un contexte où le conflit civil a profondément renforcé la répartition territoriale de la population sur une base communautaire ? Autrement dit, ces affiliations politico-communautaires tendent-elles à produire de la différenciation spatiale dans la remise à niveau puis le développement des réseaux d'eau potable et d'assainissement ?

Il faut tout d'abord noter que ces administrations opèrent de manière fort différente. Le Conseil du Sud et la Caisse des déplacés réalisent surtout des projets de petite échelle²²¹. Un ouvrage présentant le bilan de l'action du Conseil du Sud entre 1992 et 2002 montre bien que celui-ci intervient essentiellement à une échelle villageoise (mağlis al-ğnūb 2003), en réponse aux demandes qui lui sont adressées localement, sans planification d'ensemble. Avec l'éducation (construction d'écoles) et les réseaux électriques, l'eau potable y occupe une bonne place, alors que l'assainissement est assez peu représenté (graphique 13). Le nombre de projets réalisés chaque année est tout à fait révélateur de leur faible ampleur. On compte en effet 110 projets réalisés en 1997. Ils comprennent le percement de forages dans plusieurs villages, la construction de châteaux d'eau (photographie 2), la réhabilitation ou l'extension de petits réseaux. Les missions du Conseil du Sud limitent par ailleurs son action aux *mohafaza* du Liban-Sud et de Nabatyé, ainsi qu'aux *caza* de Rachaya et de la Bekaa-Ouest, territoires à dominante chiite qui constituent le principal bastion électoral du mouvement Amal.

²²¹ Pour le Conseil du Sud, on peut cependant évoquer le projet d'alimentation en eau potable de la région de Hasbaya-Marjayoun à partir de la source de Wazzani (Allès 2007), la construction de stations de pompage sur la source de Aïn Zarka et la rivière Zahrani. Je n'ai pas connaissance de projets d'importance par le Ministère ou la Caisse des Déplacés, mais je n'ai pas mené de recherches approfondies sur la question.



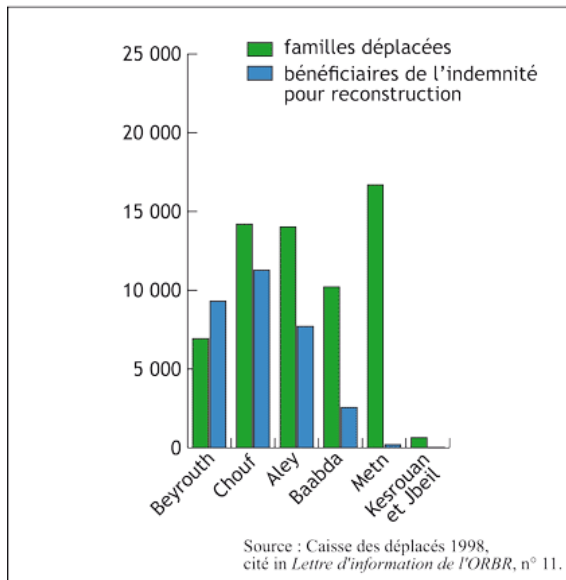
Graphique 13 - Nombre de projets menés par le Conseil du Sud dans ses principaux secteurs d'intervention entre 1992 et 2002 (source : maǧlis al-ǧnūb, 2003)



Photographie 2 - Un château d'eau construit par le Conseil du Sud. Sur le château : « République libanaise - Conseil du Sud » (Source : Libanconsult 2006)

Ce n'est pas le cas du Ministère des déplacés, qui n'opère a priori pas territorialement. Les déplacés du Sud sont cependant exclus de ses missions au profit du Conseil du Sud dès 1994, limitant ainsi son champ d'intervention territorial et consolidant celui du Conseil du Sud. L'analyse des opérations menées par le Ministère a de plus montré que si celles-ci ont

touché tout le Liban, les bastions du PSP au Sud du Mont-Liban (*caza* du Chouf et de Aley) et à Beyrouth ont connu un traitement prioritaire (Verdeil et al. 2007), alors que d'autres *caza* du Mont-Liban rassemblant un important nombre de déplacés (Baabda et Metn) n'ont été que peu concernés.



Graphique 14 - Familles déplacées et indemnisées par la Caisse des déplacés en 1997 (extrait de Verdeil et al., 2007 : 160)

L'action du CDR est d'une toute autre ampleur, à la fois par les financements qu'elle mobilise et par sa dimension nationale. L'organisation s'établit rapidement comme le pilier des opérations de reconstruction, puis du développement des infrastructures. Conçue comme un super-ministère dès sa création en 1977, capable de se substituer à une administration profondément mise à mal par le conflit pour la planification et l'exécution des projets, seule habilitée à contracter de la dette auprès des bailleurs de fonds internationaux, elle apparaît comme l'instrument idéal d'une reconstruction qui se veut efficace, dans l'attente d'une réforme administrative qui permettrait aux institutions classiques de reprendre leur rôle (Rayes 1997). Ravivée dès 1991, elle réalise les premiers exercices de planification de la reconstruction, notamment le *National Emergency Recovery Plan* (NERP) qui vise à réhabiliter les infrastructures de première nécessité dans tout le Liban en trois ans pour un coût total de 2,25 milliards de dollars, sur lesquels 187,3 millions de dollars concernent l'eau potable et 111 millions de dollars les eaux usées. Ce plan se déploie à l'échelle nationale et consiste dans un premier temps à réparer l'existant, de manière à remettre à niveau le service public d'eau potable : « *compte tenu de l'état du pays sur le plan social et de la qualité désuète de l'habitat, il serait facile de fournir à court terme une capacité de consommation*

journalière de 100 à 120 l/hab » (CDR 1993 : 11). Étant donné les évolutions importantes qu'a connues la population libanaise, ce plan est rapidement suivi de projets d'extension et de rénovation totale des infrastructures²²². Loin de réparer ou de compléter les réseaux au coup par coup, le CDR reprend donc en charge l'objectif d'universalisation des réseaux publics d'eau potable des années 1960, s'inscrivant ainsi dans une grande continuité avec les logiques antérieures de développement des réseaux. Selon Bassam Jaber, directeur de l'exploitation au MRHE dans les années 1990, la plan directeur suivi reste d'ailleurs jusqu'à aujourd'hui celui d'Ibrahim Abd El-Al²²³. La majorité des infrastructures réalisées par le CDR prennent donc la forme de vastes projets d'adduction régionaux, couvrants l'intégralité du territoire libanais (figure 19).

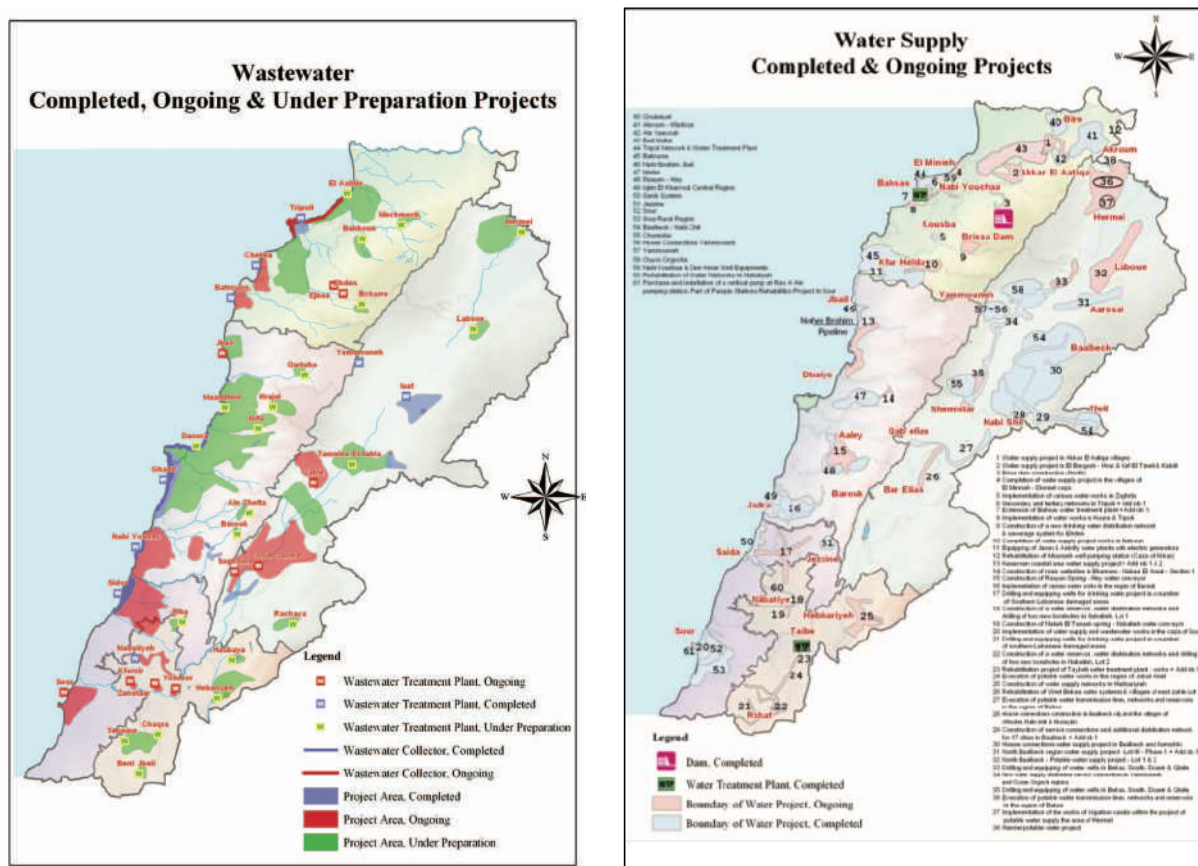


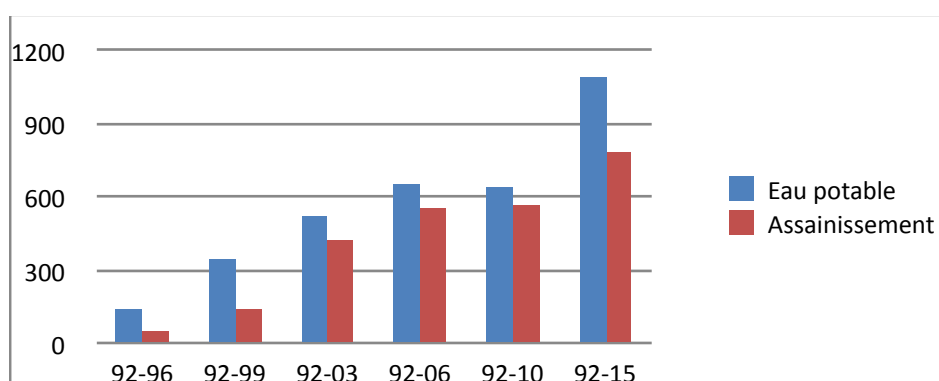
Figure 19 - Cartographie extraite des « progress reports » du CDR de 2011, présentant les projets d'eau potable et d'assainissement en cours et terminés (CDR 2011)

²²² Selon Bassam Jaber, « on s'est rendu compte que réhabiliter ce n'était pas seulement réparer et qu'il fallait passer au stade du développement » (entretien, février 2007).

²²³ Entretien, février 2007.

Le secteur de l'assainissement est pensé selon la même logique (figure 19). L'objectif d'universalisation est en effet étendu à ce secteur dès 1982, date à laquelle un premier schéma d'assainissement national est réalisé suite à la signature par le Liban de la Convention de Barcelone (1976) qui vise à la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée. Mis à jour en 1994, il prévoit la construction de 12 stations d'épuration prioritaires sur la côte et 16 à l'intérieur des terres, destinées à couvrir les besoins de 80% de la population. 77 petites et moyennes stations pour les zones rurales et de montagnes viennent combler les lacunes. Comme pour l'eau potable, ce schéma propose majoritairement la construction d'infrastructures massives, destinées à assainir les agglomérations urbaines et leur arrière-pays. Sur la côte, chaque station couvre ainsi en moyenne 466 400 équivalent habitants.

Au total, ce sont près de deux milliards de dollars de contrats qui ont été adjugés²²⁴ par le CDR entre 1990 et 2015 pour la reconstruction puis le développement de l'eau potable et de l'assainissement (graphique 15²²⁵), le CDR étant resté sur toute la période la principale administration en charge du développement des infrastructures. Poursuivant un processus



Graphique 15 - Montants cumulés des contrats adjugés par le CDR dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement entre 1990 et 2015 (source : CDR, *Rapports d'activité*)

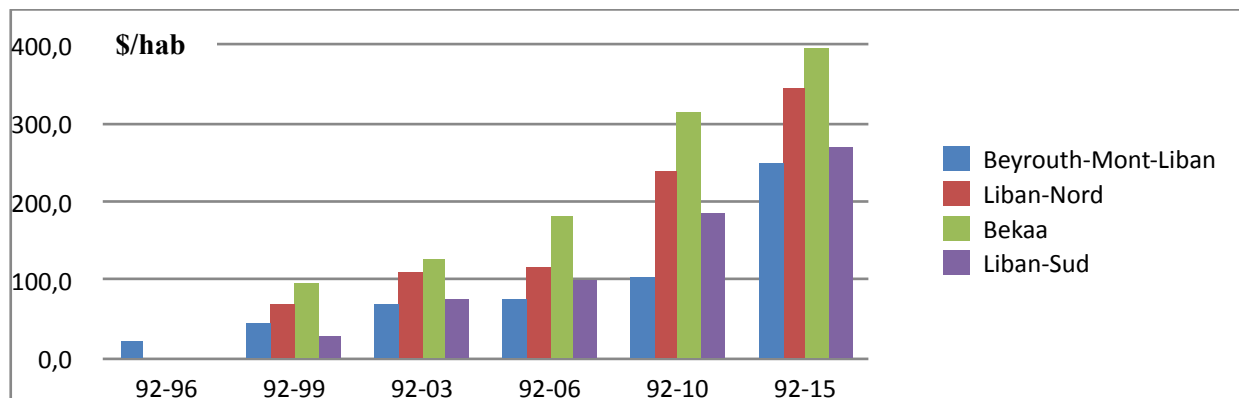
entamé durant la guerre, ses réalisations sont répertoriées chaque année dans des rapports sectoriels, les *progress reports*, disponibles dans les bureaux de l'institution et sur son site Internet. Sous la forme de listes de projets, tous associés à leur montant et à leur niveau de

²²⁴ Les contrats adjugés sont les contrats qui, à la suite d'un appel d'offre ou par un contrat de gré à gré, ont été attribués à une entreprise de travaux publics.

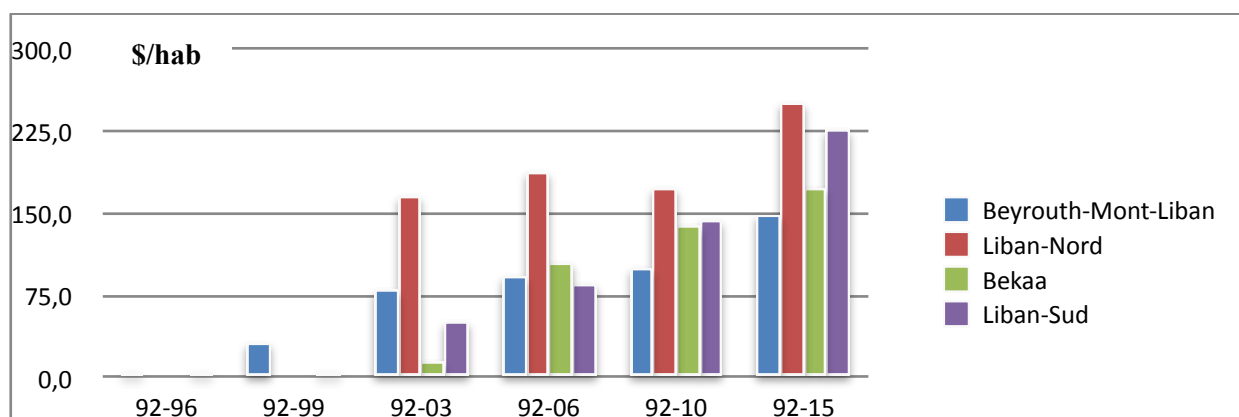
²²⁵ Compilation à partir des *progress reports* publiés par le CDR entre 1992 et 2016. Les montants sont généralement présentés en distinguant les contrats en préparation, adjugés et parfois achevés. J'ai choisi d'utiliser les montants adjugés. S'il aurait été préférable d'utiliser les montants des contrats achevés de manière à donner une image plus proche de la réalité des réalisations effectuées à travers le CDR, la donnée n'était pas présente dans tous les rapports. Utiliser les montants des contrats adjugés représente une solution intermédiaire.

réalisation, mais aussi de cartes (figures 19), ces rapports donnent à voir les avancées passées et futures du CDR, mettant ainsi en scène une institution étatique performante et oeuvrant à l'échelle nationale, à travers la réalisation de réseaux pénétrant l'ensemble des territoires.

Selon le bilan par région des dépenses effectuées à travers le CDR, cette représentation n'apparaît pas si éloignée de la réalité (graphiques 16 et 17). Alors que la reconstruction a souvent été accusée de privilégier l'agglomération beyrouthine aux dépens des régions périphériques, les dépenses n'apparaissent en effet pas si inégalitaires une fois rapportées à la population. Dans les deux secteurs, la région centre apparaissant même défavorisée par rapport aux régions périphériques, malgré les importants montants mobilisés sur la zone (458 millions de dollars pour l'eau potable et plus de 273 millions de dollars pour l'assainissement soit plus de 40% des dépenses totales).



Graphique 16 - Bilan cumulé des projets achevés et adjugés par le CDR dans le secteur de l'eau potable entre 1992 et 2015 par région.



Graphique 17 - Bilan cumulé des projets achevés et adjugés par le CDR dans le secteur de l'assainissement entre 1992 et 2015 par région.

Nous aurions donc d'un côté deux administrations dont l'action traduirait spatialement le partage politico-communautaire du pouvoir issu de la guerre civile et de son règlement en se concentrant sur les territoires qui leur sont affiliés politiquement, et de l'autre une administration traduisant la reconstruction de l'État territorial, à travers un déploiement de son action à l'échelle nationale, de manière relativement équilibrée entre les différentes régions, et suivant des logiques de développement des réseaux déjà à l'œuvre durant la période de l'indépendance.

Il faut cependant apporter plusieurs nuances à cette première analyse. On peut tout d'abord constater une légère sous-représentation de la région centre et du Liban-Sud concernant la répartition des crédits pour l'eau potable. On peut ici émettre l'hypothèse d'une répartition spatiale entre les trois administrations de la reconstruction évoquées ici, le CDR intervenant moins là où le Conseil du Sud et la Caisse centrale des déplacés sont les plus présents. Un responsable de la planification du CDR soulignait ainsi que jusqu'en 2005-2006, c'est cette institution qui était en charge de la reconstruction dans les *mohafaza* du Liban-Sud. Le CDR y intervenait donc moins, de manière à ne pas faire doublon²²⁶, à part sur quelques gros projets qui ne sont entrés en phase d'exécution qu'au début des années 2000 (Allès 2007). On pourrait alors parler de territorialisation en creux de l'action du CDR, conséquence d'une rationalisation de l'action publique entre les trois institutions relevant au moins d'une forme de coordination informelle. Deuxième point, le déploiement de l'action du CDR à l'échelle nationale n'est pas exempt de stratégie politique et on peut la corréler au positionnement de Rafic Hariri lors de son arrivée au pouvoir. Homme d'affaire ayant fait fortune dans le golfe, éloigné de la notabilité sunnite traditionnel comme des groupes miliciens issus de la guerre, c'est d'abord comme homme politique national à l'assise transcommunautaire, artisan du « *vivre en commun* » et pourfendeur du confessionnalisme politique que Rafic Hariri construit son leadership (Gervais 2012). Si dès le milieu des années 1990 il a pu se repositionner comme leader de la communauté sunnite (Baumann 2012 ; Gervais 2012), le CDR apparaît néanmoins comme l'instrument privilégié de cette première stratégie politique, dont le déploiement spatial n'est pas fondé sur un territoire communautaire particulier, mais sur l'affirmation du caractère national de la reconstruction.

²²⁶ Entretien CDR, département de la planification, 2006.

Enfin, le caractère équilibré des dépenses entre les régions doit sans doute être interprété dans le cadre des spécificités du système politique libanais. Alors que de nombreux auteurs ont montré que c'est avant tout en investissant dans les lieux symboliques de la capitale, au premier rang desquels le centre-ville et l'aéroport, que Rafic Hariri a forgé son image d'artisan de la reconstruction libanaise (Verdeil 2002 ; Schmid 2002), la répartition relativement équitable des investissements entre les différentes régions du pays peut sans doute s'expliquer par la mise en pratique du principe du développement équilibré, explicitement mentionné comme une des clefs de la réconciliation nationale dans les accords de Taëf (Labaki 1998). Celui-ci ne s'est jamais traduit par la mise en œuvre d'un plan d'ensemble destiné à promouvoir un développement durable des régions périphériques libanaises²²⁷, mais bien plutôt par une forme de redistribution territoriale des ressources de l'État, « *face respectable du communautarisme* » (Nahas 2009) mais aussi traduction spatiale d'une forme de gouvernement par le compromis (Catusse et Karam 2009) caractéristique de la démocratie consensuelle à la libanaise et renforcée par Taëf²²⁸. Si le Conseil du Sud et la Caisse centrale des déplacés en sont des instruments évidents, celle-ci semble se jouer à l'intérieure de l'institution dans le cas du CDR, sous l'effet conjugué de deux facteurs : d'un côté un lobbying constant des leaders politico-communautaires de tous niveaux pour obtenir la réalisation de projets dans leur région²²⁹ ; de l'autre, une recherche d'équilibre territorial intériorisée par les bailleurs de fonds internationaux eux-mêmes, principaux financiers des projets mis en œuvre par le CDR (cf. infra). Dans un contexte où les planifications du CDR ressemblent plus à des listes de projets au sein desquels les bailleurs peuvent piocher en fonction de leurs propres priorités, ceux-ci disposent en effet d'un rôle non négligeable dans

²²⁷ Un Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL) est publié par le CDR en 2002 et validé par le Conseil des Ministres en 2009. S'il constitue un document de référence, il n'a cependant jamais été réellement mis en application. Un autre plan, le five year's development plan, réalisé en 2005, est lui aussi resté lettre morte. Selon un membre du département de la planification du CDR, les planifications nationales ne sont pas adoptées car « *chacun se sent lésé par une planification à l'échelle du Liban* », les députés des différents partis lui préférant un saupoudrage des équipements à part égale entre les régions du pays.

²²⁸ On avait déjà pu observer cette recherche de l'égalité territoriale lors du vote de la répartition des crédits alloués à l'équipement hydraulique en 1938.

²²⁹ Les plus grands projets font l'objet d'un marchandage politique au plus haut niveau, alors que les projets d'envergure régionale sont l'objet d'un suivi régulier des députés auprès du personnel du CDR (entretien CDR, département de la planification). Les maires peuvent également s'impliquer pour la réalisation de forages locaux ou la réfection d'un réseau municipal. Lors de mes enquêtes dans le Akkar, j'ai par exemple pu constater la construction par le CDR de forages villageois à Michmich et à Fnaideq, en réponse aux demandes des municipalités pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable, bien que ces villages soient inscrits dans des systèmes d'adduction plus vastes, mais non encore réhabilités.

la répartition spatiale des projets réalisés. De nombreux facteurs peuvent bien sûr entrer en compte, au premier rang desquels les événements géopolitiques. On a ainsi observé une concentration des projets au Liban-Sud après 2000, à la suite de la libération de l'ancienne zone occupée par Israël, puis de la guerre de juillet 2006, qui avait particulièrement touchée ce territoire. Les financements ont en 2007-2008 été reportés sur le Nord du Liban à la suite des événements de Nahr El-Bared²³⁰, mais aussi sans doute par effet de compensation. Comme le note un chef de projet du CDR, « *quand les gens font un don dans une région chiite, ils font un effort pour faire un don à peu près équivalent dans une autre région d'une autre couleur. Suite à ce qui s'est passé au Sud, il y a d'autres régions qui en ont profité* ». On peut ici faire le lien avec les travaux de Nisrine Salti et Jad Chaaban (2010) qui avaient avancé l'hypothèse que la répartition des dépenses publiques entre les différents *caza* libanais, loin de refléter les besoins, répondait à une stricte répartition communautaire des fonds²³¹.

Trois processus semblent donc à l'œuvre pour déterminer la reconstruction des infrastructures après la guerre civile. D'un côté la répartition politico-communautaire des institutions, qui s'inscrit dans l'espace en fonction des objectifs et stratégies spécifiques à chacun des groupes concernés. Celle-ci joue sur la localisation des investissements, mais aussi sur les logiques de développement des services d'eau, et plus particulièrement des services d'eau potable qui ont vu l'intervention du plus grand nombre d'acteurs. Ainsi, les interventions ad hoc du Conseil du Sud ont contribué dans cette région à la multiplication des forages villageois dans les *mohafaza* du Sud du pays, venant concurrencer la logique des réseaux régionaux qui seront par la suite réhabilités par le CDR. De l'autre la recherche d'un équilibre territorial dans les investissements, qui ne serait que le paravent de la recherche de l'équilibre communautaire propre au système politique libanais, dans un contexte où la territorialisation des communautés s'est encore renforcée dans le cadre de la guerre civile. Mais au-delà des aspects politiques, il ne faut pas négliger le poids des formes du développement antérieures des réseaux et plus particulièrement de leur universalisation avant

²³⁰ En réponse à la présence d'un groupe islamiste radical dans le camp Palestinien de Nahr El-Bared, dans la banlieue de Tripoli, celui-ci est assiégé par l'armée libanaise qui en prend le contrôle suite à un conflit de plus de trois mois. Le camp est entièrement détruit et les affrontements ont fait au moins 427 victimes.

²³¹ Pour obtenir ce résultat, les auteurs croisent les données sur la répartition des dépenses publiques par *caza* de 1996 à 2005, avec la répartition confessionnelle de la population dans chaque *caza*, évaluée à partir des registres électoraux. Ils montrent une corrélation forte entre poids de chaque confession dans la population et répartition des dépenses publiques.

guerre. La reconstruction puis les projets de développement planifiés par le CDR témoignent en effet d'une volonté de l'atteindre à nouveau.

Si les investissements sont répartis équitablement, l'analyse de l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement au début des années 2010 montre que les résultats de la politique de reconstruction et de développement des réseaux n'a cependant pas permis de reconstruire le réseau universel.

4.1.2. Dés résultats modestes, un accès au réseau qui reste inégalitaire

Finalement, et malgré les investissements mobilisés depuis la fin de la guerre civile, l'accès aux services publics d'eau potable et d'assainissement reste parcellaire et inégal territorialement. La comparaison entre les données disponibles à trois dates différentes depuis la fin des années 1990 ne montre pas véritablement d'évolution concernant les raccordements aux réseaux d'eau potable, et serait même en déclin entre 2004 et 2010 si on regarde les données moyennes (figure 20). La comparaison entre raccordements des immeubles et raccordement des ménages peut cependant donner des résultats quelques peu différents et il ne faut donc sans doute pas prendre ces données au pied de la lettre²³². Si on peut noter une certaine amélioration entre 1997 et 2004, sans doute liée à la finalisation du NERP et donc de la reconstruction proprement dite, celle-ci semble par la suite marquer le pas et ce seraient encore près de 25% de la population qui ne seraient pas raccordée à un réseau public d'eau potable en 2010. Les régions de la Bekaa, et plus encore du Nord, sont les plus mal loties. Dispersion de l'habitat, sous-développement et retards dans la réhabilitation des réseaux se conjuguent ici pour expliquer la faiblesse des taux de couverture les taux de couverture.

²³² Les données de 1997 et 2004 sont issues d'un recensement des immeubles alors que les données de 2010 reposent sur le calcul du rapport entre le nombre de connexions enregistrés par les organismes gestionnaires du service et une estimation de la population. Les données concernant la population étant bien souvent sujettes à caution étant donné l'absence de recensement, il faut les appréhender en tenant compte d'une possible marge d'erreur.

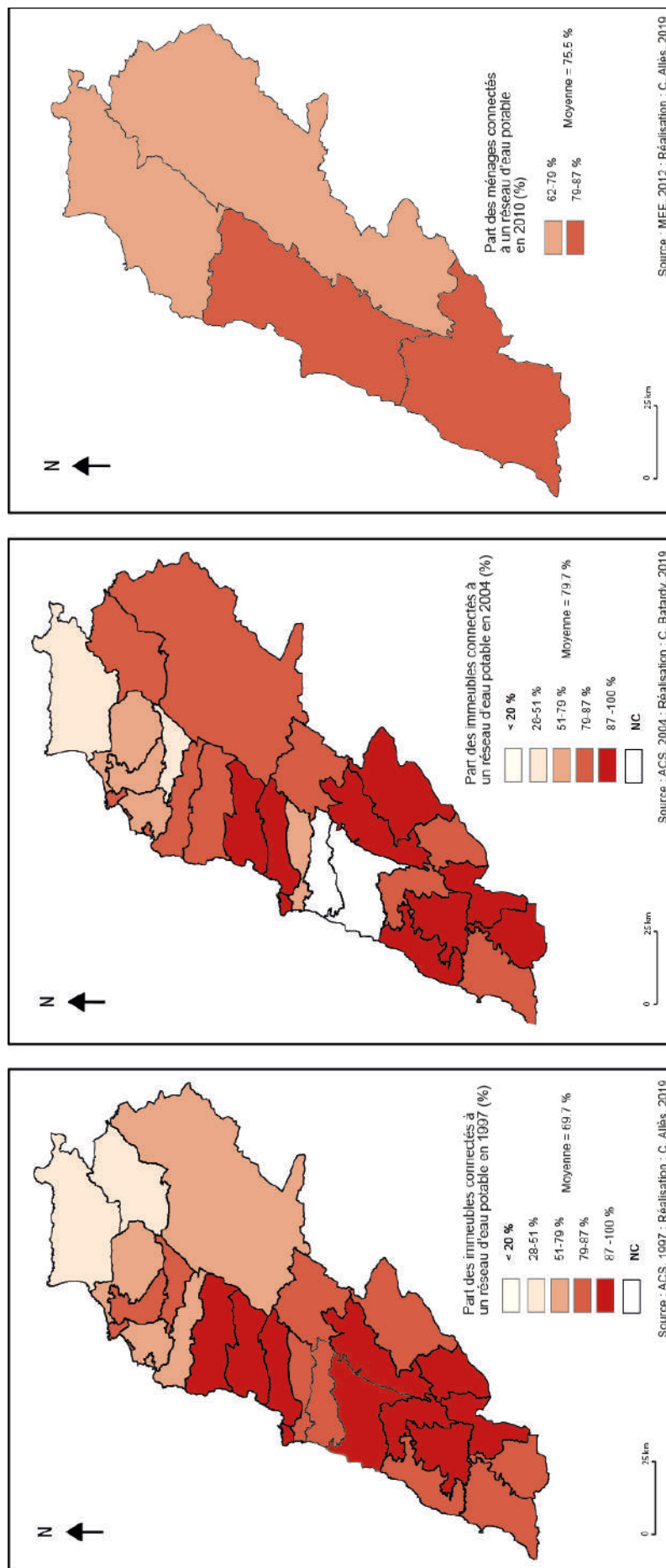


Figure 20 - Evolution des raccordements au réseau d'eau potable entre 1997, 2004 et 2010, par caza puis par Établissement des Eaux

Si l'on porte attention à la continuité du service, c'est cette fois la région centre qui apparaît dans la situation la plus difficile. L'eau potable n'y est en effet distribuée que trois heures par jour durant la période estivale (contre 10 à 22h par jour dans les autres régions), voire complètement coupée dans certains quartiers de l'Ouest de Beyrouth de septembre à décembre. La production d'eau y est en effet insuffisante et un ancien projet de détournement d'une partie des eaux du Litani et de l'Awali a été relancé ces dernières années pour tenter de résoudre le problème, grâce à un financement de la Banque Mondiale notamment. La question des fuites sur les réseaux est cependant majeure, dans un contexte où malgré les investissements, 45% des réseaux de transmission et 33% des réseaux de distribution ont dépassé les trente ans (Ministry of Energy and Water 2012).

Le recours à des solutions alternatives privées est par conséquent indispensable. Fontaines publiques, achats d'eau embouteillée, livraisons d'eau par camions citernes et forages privés viennent compléter ou remplacer un réseau public défaillant (photographies 3). Ce sont ainsi 307 millions de dollars, soit 1,3% du PIB, qui sont chaque année dépensés dans le secteur de l'eau en plus des abonnements au service public, soit près du triple du total des dépenses annuelles de l'État dans le secteur (0,5% du PIB) (MOE/UNDP/ECODIT 2011). Bien plus coûteuses que le service public, ces solutions peuvent peser lourdement sur le budget des ménages les plus précaires (figure 21) sans pour autant sécuriser l'approvisionnement sur le plan qualitatif tant le secteur est peu régulé. Ainsi, sur les quelques 800 entreprises d'eau embouteillée, seule une dizaine est aujourd'hui accréditée et le ministère de la santé affirmait en septembre 2015 que nombre d'entre elles commercialisaient une eau impropre à la consommation.

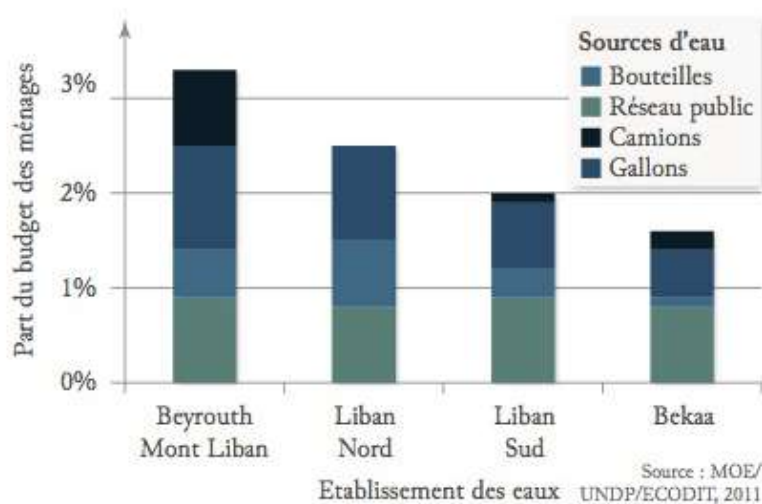


Figure 21 - Part du budget des ménages consacré à l'eau en fonction des sources d'eau par région (Verdeil et al. 2016)²³³



Photographies 3 - Solutions alternatives d'approvisionnement en eau potable : la fontaine et le camion-citerne (source : photographies personnelles)



²³³ Cette figure est extraite des pages que j'ai réalisées dans l'édition de l'Atlas du Liban, les nouveaux défis (Verdeil et al. 2016).

Concernant l'assainissement²³⁴, le schéma d'assainissement du CDR n'a encore été réalisé que très partiellement et seuls 18% des eaux usées produites étaient traitées en 2015. Si dix stations de traitement sont aujourd'hui en fonctionnement, il aura fallu attendre six ans entre la livraison de certaines stations, Nabatyé et Tripoli notamment, et leur mise en exploitation, notamment en raison de retards dans la réalisation des réseaux permettant de les approvisionner. Dans les zones desservies par un réseau d'égout, l'essentiel des eaux usées est rejeté directement à la mer, entraînant des niveaux de pollution alarmants. Ailleurs, elles s'infiltrant dans le sous-sol et contaminent les eaux souterraines.

Les piètres résultats des administrations de la reconstruction, et plus particulièrement du CDR, qui mobilisent une partie importante des investissements consentis, ont entraîné une perte de prestige de l'institution. La presse a ainsi régulièrement pointé du doigt l'écart entre les montants des projets réalisés et la situation des services, dans l'assainissement notamment²³⁵. C'est l'occasion pour le Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques, devenu Ministère de l'Eau et de l'Energie en 2000, de tenter de revenir sur le devant de la scène. Marginalisé durant les années 1990-2000, il reprend peu à peu sa place d'acteur du développement des services d'eau dans la décennie suivante, pour s'affirmer plus fortement durant les années 2010, notamment en mettant en avant sa capacité à élaborer des stratégies globales de gestion du secteur.

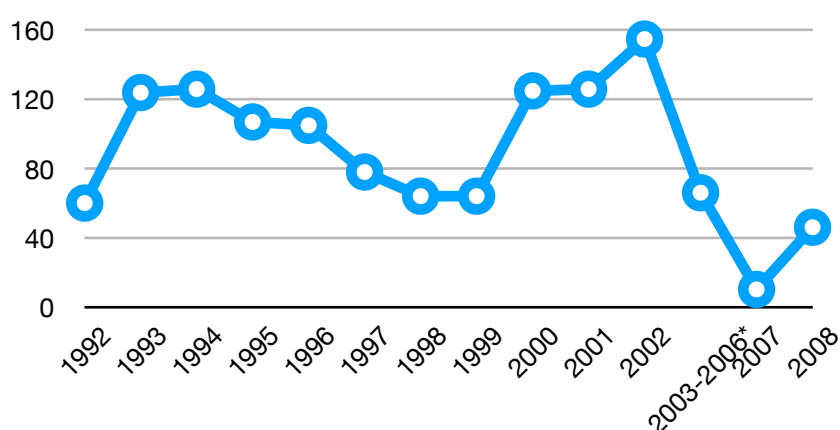
4.1.3. L'affirmation du Ministère de l'Eau : des rapports de force évolutifs entre différents pôles de pouvoir

On peut tout d'abord constater que le rôle de la Caisse des Déplacés et du Conseil du Sud commencent à être mis en question dans le courant des années 2000. Les dépenses du Conseil du Sud baissent en effet fortement à partir du milieu des années 2000 (graphique 18), après avoir connu un rebond sur les trois premières années de cette décennie, sans doute en raison de la libération de l'ancienne zone occupée au Sud du Liban qui vient redonner une légitimité à ses interventions.

²³⁴ On trouvera une carte de l'état des services d'assainissement en 2014 dans l'article 4 de la deuxième partie de cette thèse.

²³⁵ Par exemple, « Assainissement : beaucoup d'argent pour peu de résultats », *Le Commerce du Levant*, avril 2011.

Dès 2005, un article de l’Orient-Le Jour évoque la volonté du Conseil des Ministres de le supprimer, en même temps que la Caisse des déplacés, car les deux institutions sont considérées comme des « *sources majeures de dilapidation des fonds* »²³⁶. Si la guerre de juillet 2006 relance à nouveau ces deux institutions, elles sont à nouveau mises sur la sellette à la fin des années 2000. En 2009 et en 2010, le budget du Conseil du Sud fait l’objet de conflits importants au sein du gouvernement au moment du vote de la loi de Finance²³⁷. Concernant la Caisse des déplacés, le suivi de la presse montre que celle-ci manque parfois de fonds pour verser les indemnités dont elle a la charge, alors qu’à d’autres moments, des avances sur budget lui sont versées²³⁸. L’existence des deux institutions apparaît donc contestée. Elles restent cependant citées comme des acteurs du secteur dans les documents officiels, si ce ne sont pas des acteurs dominants du secteur, elles peuvent réaliser des projets au coup par coup, ou intervenir comme intermédiaires comme nous le verrons dans mon étude de la reconstruction des infrastructures hydrauliques après la guerre de juillet 2006.



Graphique 18 - Les dépenses du Conseil du Sud de 1992 à 2008 (The Monthly 2009 : 13)

Les années 2000-2010 sont surtout marquées par l’affirmation du Ministère en tant que planificateur et régulateur du secteur. Je m’intéresserai particulièrement ici au renouveau de sa capacité stratégique, à travers la réalisation de documents de planification, pour revenir

²³⁶ « Vers l’abolition des Caisses des déplacés et du Sud. La refonte des services de sécurité en marche : dissolution prochaine de la sûreté de l’État », *L’Orient-Le Jour*, 7 octobre 2005.

²³⁷ Par exemple, « Le Bloc National s’en prend à Berry sur les 60 milliards du Conseil du Sud », *L’Orient-Le Jour*, 30 janvier 2009 et « L’examen du projet de loi de finances bute, encore une fois, sur le budget du Conseil du Sud », *L’orient-Le Jour*, 8 juin 2010.

²³⁸ « 4 000 demandes d’indemnités bloquées à la Caisse des déplacés faute de fonds », *L’orient-Le Jour*, 29 septembre 2008 et « Une avance de 13 milliards à la Caisse des déplacés sera déboursée à partir de jeudi », *L’Orient-Le Jour*, 23 avril 2007. On ajoutera qu’en 2019, le nouveau ministre des déplacés a annoncé vouloir fermer son ministère dans les trois ans (*L’Orient-Le Jour*, 5 mars 2019).

sur la dimension régulatrice dans une deuxième sous-partie, dans le cadre de l'analyse de la réorganisation institutionnelle du secteur (4.2).

On peut tout d'abord lire cette affirmation à travers la rédaction d'un premier plan décennal pour le secteur de l'eau en 1999. Alors qu'un seul barrage avait jusque-là été construit au Liban, le barrage de Qaraoun, ce plan renouvelle la stratégie de mobilisation intégrale des eaux libanaises de la période de l'indépendance en proposant la réalisation de 18 barrages et de plusieurs lacs collinaires, destinés à l'alimentation en eau potable, la production électrique et l'irrigation (figure 22²³⁹). La référence aux ingénieurs de l'indépendance est d'ailleurs mobilisée pour défendre ce plan par son principal artisan, le Directeur général des Ressources Hydrauliques du ministère (Riachi 2013). Les réalisations restent cependant modestes pour l'instant et seul le barrage de Chabrouh avait été mis en service en 2015. Il ne représente qu'1% de la capacité de stockage totale prévue dans ce plan.



Figure 22 - Barrages et lacs collinaires : état des lieux en 2015
(Verdeil *et al.* 2016)

²³⁹ Cette carte est extraite des pages que j'ai réalisées dans l'édition de l'*Atlas du Liban, les nouveaux défis* (Verdeil *et al.* 2016). La réalisation de la carte elle-même est le résultat du travail de Claire Gilette.

Ce premier plan est repris et largement complété dans le cadre de la stratégie nationale pour le secteur de l'eau, élaborée par le Ministère en 2010 et publiée en 2012 (Ministry Of Energy And Water 2012a). Celle-ci me semble particulièrement intéressante par la représentation du positionnement du Ministère qu'elle propose. On trouvera peu de cartes dans ce document. Il affirme cependant d'emblée la dimension nationale de l'action du Ministère à travers son sous-titre : l'eau, « *un droit pour chaque citoyen, une ressource pour tout le pays* »²⁴⁰. L'eau est une nouvelle fois mobilisée comme instrument de l'unité nationale, dans un État ici dégagé des intérêts confessionnels car fondé sur la citoyenneté. Le Ministère se fait ainsi le garant de l'équité sociale et territoriale, à travers l'idée d'universalisation des services d'eau et d'une utilisation des ressources fondée sur l'intérêt général. La seconde page présente la manière dont la stratégie a été élaborée (figure 23). Elle met en scène la diversité des acteurs qui ont pu participer à la construction de la stratégie ou simplement être consultés, image d'une gouvernance multi-acteurs, respectant les règles de la concertation. Et place le Ministère de l'Eau et de l'Energie en position centrale, image de son rôle dans l'élaboration du document, mais aussi dans le secteur de l'eau. Si tous les acteurs représentés peuvent y intervenir, il en est le grand ordonnateur. Un deuxième document représente la manière dont la stratégie prévoit de clarifier les compétences entre les acteurs impliqués. Représenté sous une forme pyramidale, le système apparaît cette fois très hiérarchique en positionnant le Ministère au sommet de l'ensemble (Figure 24).

On retrouve bien ici les notions de « verticalité » et d'« englobement » avancées par Akhil Gupta et James Ferguson (2002) comme les deux images spatiales généralement associées à l'État. L'englobement apparaît à travers la mobilisation de l'échelle nationale, mais aussi par un positionnement du Ministère comme échelon de référence entre d'un côté les acteurs internationaux et de l'autre les acteurs nationaux et infra-nationaux (figure 23). En poursuivant sur cette figure, on pourrait ajouter à ce diptyque l'image spatiale de la centralité, forme de traduction de celle de la verticalité (ici présente à travers la pyramide), dans un système fondé sur l'idée de gouvernance. Ces images sont ici utilisées de manière stratégique, pour affirmer à travers elles le rôle prépondérant que le Ministère cherche à occuper dans le

²⁴⁰ Traduction personnelle de « *a right for every citizen, a resource for the whole country* ».

secteur de l'eau, notamment face à d'autres acteurs de même niveau au premier rang desquels le CDR.

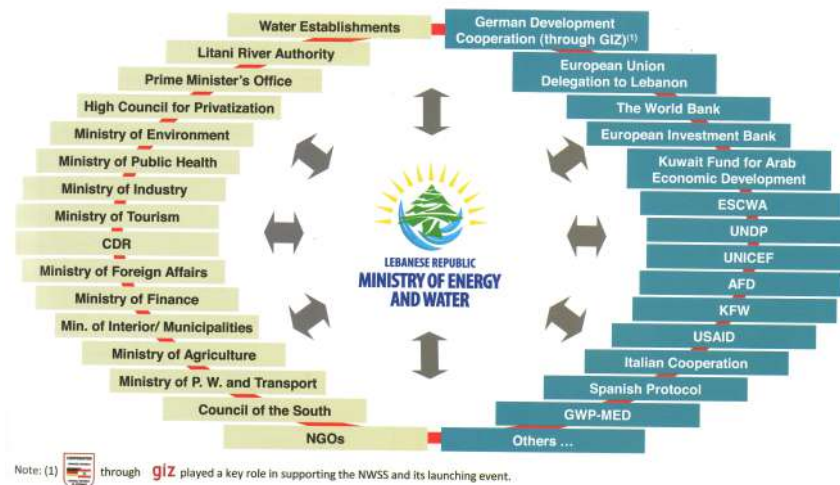


Figure 23 - Le Ministère de l'Eau et de l'Energie au coeur du processus d'élaboration de la Stratégie Nationale pour le Secteur de l'Eau (Ministry of Energy and Water 2012 : 1)

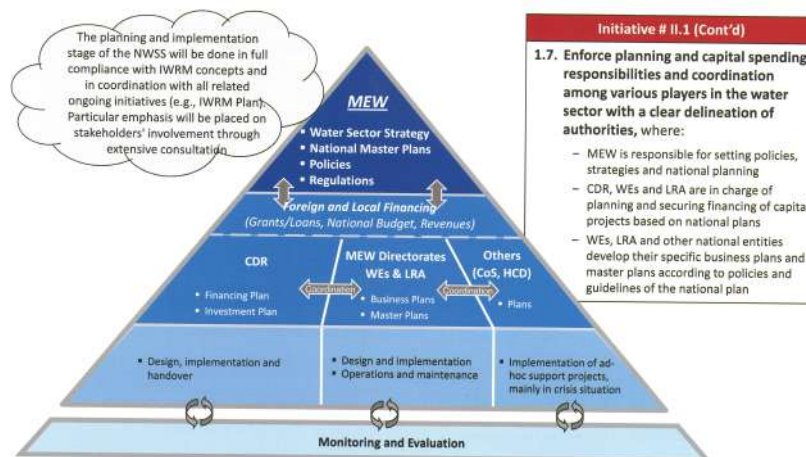


Figure 24 - Un projet de clarification des responsabilités positionnant le Ministère de l'Energie et de l'Eau en position dominante (Ministry of Energy and Water 2012 : 63)

Un second élément rhétorique utilisé est celui de l'expertise. Alors que, comme nous l'avons vu, les exercices de planification élaborés par le CDR sont surtout des listes de projets, ce document propose en effet une stratégie globale, fondée sur une quantification des ressources et des besoins, aujourd'hui et sur vingt ans, une évaluation de l'efficacité du service existant et de la gouvernance du secteur, une planification des investissements et la définition de grands axes stratégiques pour l'amélioration de la gestion de l'eau dans ses différentes dimensions (ressources et services d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation).

Ces différents éléments sont appuyés par de très nombreux graphiques et une grande variété de données chiffrées, dans un contexte où elles sont une denrée rare et convoitée.

Christophe Ingels notait en 1999 que les politiques publiques du CDR étaient en grande partie légitimées par le haut niveau de ses experts, leur contestation ne pouvant émaner que d'un même degré d'excellence technique, ce dont ne disposait ni les ministères, ni les instances de contrôle. On peut ici supposer que la mobilisation du ressort de l'expertise par le Ministère constitue pour lui un moyen de s'affirmer face à une institution qui l'a marginalisé durant les années de reconstruction. Alors qu'il n'est légalement censé être opéré que sur demande des ministères (Ingels 1999), le CDR s'est en effet largement substitué à ceux-ci. Bassam Jaber notait ainsi que les ministères n'étaient généralement appelés à participer aux projets menés par le CDR que pour l'ouverture des plis de l'appel d'offre²⁴¹. Cette hypothèse est confirmée par deux conseillers du Ministre de l'eau interrogés en 2012, Abdo Tayyar, principale artisan de la stratégie nationale, et César Abi Khalil, conseiller politique. Je citerai ce dernier :

« Le CDR a été créé car les bailleurs n'avaient pas confiance dans l'administration publique car c'était pendant la guerre et les administrations n'étaient pas toujours sous la complète autorité de l'État. Du coup, le CDR est contracteur pour le ministère pour des projets qui ne sont pas financés sur le budget de l'État. Il n'y a plus lieu aujourd'hui de passer par le CDR, même pour les financements internationaux. C'est juste un entrepreneur qui doit exécuter les projets pour le compte du ministère »²⁴².

La place et le rôle du CDR sont donc renvoyés à la guerre et à la reconstruction, et à un contexte d'urgence durant lequel le Ministère était faible et ne pouvait assumer ces fonctions. Cette situation n'aurait plus lieu d'être aujourd'hui et sa non concordance avec les textes de loi est par ailleurs pointée du doigt. Pour ces raisons, et selon les mots d'Abdo Tayyar, « *le ministère doit être en charge de la planification* » et « *[il] veut reprendre les choses en main* »²⁴³. Ce positionnement est par ailleurs légitimé par les ratés du CDR dans le secteur de l'eau. Abdo Tayyar met notamment en avant « *le fiasco des stations de traitement des eaux*

²⁴¹ Entretien Bassam Jaber, 2006.

²⁴² Entretien César Abi Khalil, mai 2012.

²⁴³ Entretien Abdo Tayyar, mai 2012.

usées et des réseaux » et les problèmes de coordination qui en sont la cause, attaquant ainsi de front l'efficacité experte de l'institution et donc sa légitimité.

La tentative de reprise en main du secteur de l'eau par le Ministère, de même que la diminution du rôle du Conseil du Sud et de la Caisse des déplacés, peuvent être compris comme le signe d'une sortie de la phase de reconstruction et d'un retour des administrations classiques de l'État. Mais on peut également l'interpréter dans le cadre des évolutions du cadre politico-économique qui ont marqué le dernier mandat de Rafic Hariri, puis de la recomposition des forces politiques postérieure à son assassinat et au retrait syrien. Les analyses développées par Hannes Baumann dans son ouvrage sur l'économie politique du Liban de Hariri (2012) sont ici très utiles. Il défend l'idée que le système politico-économique d'après-guerre est organisé autour de quatre mécanismes créateurs de rente, rente appropriée et partagée entre les élites politiques :

- les mécanismes de la reconstruction, plus particulièrement pour le projet de rénovation du centre-ville, sont destinés à garantir des profits aux investisseurs privés qui la financent, et aux entrepreneurs qui obtiennent les projets d'infrastructure ;
- le surendettement du gouvernement auprès des banques commerciales libanaises, grâce au maintien de taux d'intérêts élevés sur les bons du trésor par la banque centrale, qui implique un transfert de richesse des contribuables vers les banques et leurs gros dépositaires ;
- les ministères de service (santé, éducation, déplacés, etc), utilisés comme instruments de patronage ;
- les régulations, ou l'absence de régulation, permettant la création de monopoles sur certains secteurs économiques (téléphonie mobile et importations de pétrole sont pris comme exemple).

Le contrôle des deux premiers mécanismes par Rafic Hariri, notamment à travers le CDR, le Ministère des finances, et la Banque Centrale, est compensé par la distribution des seconds respectivement aux anciens chefs miliciens proches de la Syrie (nous l'avons vu avec le Conseil du Sud et la Caisse des déplacés) et aux grandes familles marchandes d'avant-guerre. La distribution des institutions étatiques décrite par Reinoud Leenders est ainsi

réinterprétée par Baumann comme un partage de la rente financière et politique créée par ces différentes institutions. Si ce partage permet de réguler la première phase de la reconstruction, Baumann montre qu'à partir de 2000, alors que les « chevaliers blancs » qui viennent au secours du Liban dans un contexte de crise financière aggravée conditionnent leur aide à une accentuation des mesures de libéralisation économique et une diminution des dépenses publiques, cet équilibre est mis en question, Hariri tentant notamment de répondre à ses injonctions en tentant de diminuer les dépenses des ministères de services et assimilés.

Cette évolution semble bien rendre compte du rôle des différentes institutions dans la reconstruction du secteur de l'eau et de leurs relations jusqu'au milieu des années 2000 tel que nous l'avons décrit. Une première phase est ainsi marquée par le partage des projets d'infrastructure entre d'un côté le CDR et de l'autre le Conseil du Sud et le Ministère des déplacés, auquel il faut ajouter le rôle du Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques, que l'on peut aisément classer dans la catégorie des ministères de service, notamment durant la phase où il est contrôlé par Elie Hobeika. S'il intervient peu dans le domaine des infrastructures (graphique 12, p. 164), il peut recourir à d'autres instruments de patronage : les recrutements de fonctionnaires et de contractuels ou encore la tolérance vis-à-vis des impayés. Une seconde phase s'articule quant à elle autour de la poursuite du rôle du CDR et des attaques répétées contre le Conseil du Sud et du Ministère des déplacés, alors que, nous le verrons dans la seconde partie de ce chapitre, la privatisation des services d'eau potable et d'assainissement est évoquée dans le cadre de la réforme du secteur, mettant possiblement à mal le rôle du ministère.

Alors que le propos de Baumann s'arrête en 2005, comment peut-on interpréter l'affirmation du Ministère de l'Eau et de l'Energie à partir de 2010 ? Si les mécanismes créateurs de rente identifiés par Baumann restent opérants, il faut sans doute ici tenir compte des évolutions de la scène politique qui ont marqué le Liban depuis l'assassinat de Rafic Hariri et plus particulièrement de sa bipolarisation autour des forces du « 8 mars » d'un côté, pro-syriennes, rassemblant principalement les deux grands partis chiïtes (Amal et le Hezbollah) mais aussi depuis 2006 le Courant Patriotique Libre (CPL), parti chrétien dirigé par Michel Aoun, et les forces du « 14 mars »²⁴⁴ de l'autre, anti-syriennes, coalisées autour du parti du Futur (sunnite), dirigé depuis 2005 par le fils de Rafic Hariri, Saad. Alors que le CDR

²⁴⁴ Ces deux coalitions doivent leur nom aux dates des deux grandes manifestations qui ont rassemblé leurs sympathisants respectifs à la suite de l'assassinat de Rafic Hariri.

reste sous l'influence de Hariri, comme en témoigne le maintien à sa tête de Nabil Jisr, président de l'institution depuis 1995, le Ministère de l'Eau et de l'Energie apparaît comme un des instruments de la construction de la légitimité politique des forces du « 8 mars », et plus particulièrement du CPL, alors que celui-ci, arrivé sur la scène politique libanaise en 2005, n'avait pas participé au partage du pouvoir antérieur. On peut tout d'abord noter que les ministres de l'eau successifs appartiennent depuis 2005 à la coalition du « 8 mars » (figure 18, p. 166). Ils sont en effet rattachés au Hezbollah, au Tachnag, un parti arménien soutien du 8 mars, et au CPL. C'est avec l'arrivée au ministère de Gibran Bassil, gendre de Michel Aoun, que ce dernier parti prend position au sein du ministère. Il a depuis affirmé sa mainmise sur celui-ci, malgré un retour du Tachnag de 2014 à 2016. La quarantaine de conseillers recrutés par Bassil entre 2009 et 2014 apparaissent comme un instrument central de cette mainmise²⁴⁵. J'ai pu identifier le profil de quelques-uns d'entre eux à partir du réseau social professionnel *LinkedIn* (Tableau 14).

On peut en tirer trois éléments importants. On notera tout d'abord que les conseillers recrutés depuis 2009 sont pour la plupart toujours présents aujourd'hui et n'ont donc pas été évincés lors des changements successifs à la tête du ministère, même lorsque celui-ci était contrôlé par le Tachnag, ce qui témoigne d'une grande continuité du contrôle politique sur l'institution, du CPL, mais aussi plus spécifiquement de Gibran Bassil, aujourd'hui ministre des affaires étrangères. Ce sont ainsi deux de ses anciens conseillers, également militant au CPL, qui ont occupé le poste de ministre depuis 2016. Deuxième élément, le profil des conseillers frappe par leur niveau d'expertise dans les domaines concernés, à la fois en termes de formation et d'expérience professionnelle. Alors que Rafic Hariri avait utilisé la plus grande flexibilité du CDR en terme de recrutement pour y construire une institution fondant sa légitimité sur ses capacités techniques, Gebran Bassil semble ici faire de même au sein du Ministère, en utilisant cette fois une forme de recrutement détourné, les conseillers et consultants plutôt que les fonctionnaires, lui permettant de ne pas être soumis aux règles du recrutement de la fonction publique et à ses grilles de salaire, peu à même d'attirer les profils décrits ci-dessus. Les postes occupés semblent de plus loin de s'apparenter à la seule fonction de conseillers et on pourrait presque ici parler d'administration parallèle.

²⁴⁵ Selon César Abi Khalil, « environ 44 conseillers et consultants » sont présents au Ministère au moment où je l'ai rencontré en mai 2012.

Nom et date d'entrée au MEE	Rôle au Ministère	Postes occupés précédemment	Formation
Karim Osseiran Depuis 2010	Expert Responsable de la coordination des activités au sein de l' « Initiative Management Unit » pour la production électrique	Différents postes au sein de la branche libanaise du groupe italien de construction et de centrales électriques Ansaldo Energia (1994-2010)	Ingénieur American University of Beirut (AUB)
Randa Nemr Depuis 2009	Conseiller Responsable de l'élaboration de la stratégie assainissement	Consultante eau potable, assainissement et environnement à la Banque Mondiale (1999-2004) Ingénieur Eau, eau potable et irrigation chez le cabinet de consultant en ingénierie Dar Al-Handassah (Shair&Partners) (1982-2002)	Ingénieur Mc Gill University (Canada) AUB
Abdo Tayyar 2009-2014	Conseiller Responsable de l'élaboration de la Stratégie Nationale pour l'Eau	Conseiller technique sur l'élaboration de stratégies d'action dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité dans plusieurs pays du Golfe, pour le cabinet de Consultant américain Booz&Company (2006-2009) Conseiller technique sur un programme de soutien au secteur de l'eau libanais financé par l'Union Européenne (Investment Planning Program) (2004-2005) Chef de projet à la Banque Mondiale / modernisation et réhabilitation des réseaux d'irrigation (1997-2003)	Ingénieur Université Libanaise
Abbas Fayad Depuis 2011	Expert Environnement et Eau Mise en oeuvre d'une base de données hydrologique nationale	Consultant ressources en eau sur le programme européen pour la mise en oeuvre de la gestion intégrée des ressources en eau dans le bassin méditerranéen MED-EUWI	Doctorat de l'Université Toulouse III / CNRS Liban Rôle de la fonte des neiges dans le régime hydrogéologique libanais (2014-2017) Ingénieur - AUB
César Abi Khalil 2008-2016 Ministre de l'Eau et de l'Energie de 2016 à 2019	Conseiller politique	Inconnu Représentant étudiant du Courant Militant aouniste depuis 1989	Ingénieur USJ
Nada Boustani Depuis 2010 Ministre de l'Eau et de l'Energie depuis 2019	Conseiller Organisation et stratégie	Consultante au sein de deux sociétés de conseil française et membre du comité consultatif sur l'eau et l'énergie du CPL	Master en Business Administration et Management de l'ESCP Licence d'économie de l'Université Saint-Joseph (USJ)

Tableau 15 - Profils de quelques conseillers auprès du Ministre de l'Energie et de l'Eau depuis 2009 (source : LinkedIn, consulté en juillet 2019)

Enfin, on notera que plusieurs des conseillers identifiés ont un temps travaillé auprès d'acteurs de la coopération internationale ou dans le cadre des programmes qu'ils financent, notamment les deux principaux conseillers ayant contribué à l'élaboration des cadres

stratégiques nationaux, Randa Nemr et Abdo Tayyar. C'est d'ailleurs la GIZ, l'agence de développement allemande qui a financé le poste de ce dernier, compris comme un appui à l'élaboration de la Stratégie Nationale²⁴⁶. Si ce conseiller revendique « *une stratégie purement libanaise* »²⁴⁷, la construction d'une telle stratégie est une demande de longue date des bailleurs de fonds internationaux qui investissent dans le secteur et, comme le montre la figure 22, ils ont amplement participé à son élaboration. Le choix de conseillers ayant déjà travaillé avec ce type d'acteur peut relever d'une stratégie de facilitation de la coordination. Elle induit également des mobilités d'acteurs favorisant la circulation des modèles de gestion promus dans les instances internationales. C'est sur cet aspect que je souhaiterais insister dans une seconde partie, en m'intéressant à la réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau.

4.2. Réformer le secteur de l'eau : une action publique soumise aux injonctions néolibérales internationales ?

L'idée d'une incapacité de l'organisation institutionnelle du secteur de l'eau à prendre en charge les services et à assurer le bon fonctionnement des infrastructures est avancée dès les premiers temps de la reconstruction (Plan Bleu, 2001 ; Féré 2006 et 2007). La forte implication des bailleurs de fonds internationaux dans le financement du processus de reconstruction leur permet de peser de tout leur poids dans la mise sur agenda et la mise en œuvre d'un processus réformiste qui s'inscrit dans la durée.

Je m'attacherai ici à l'analyse du cadre législatif et de son évolution, en m'intéressant aux propositions faites par les acteurs internationaux pour transformer la régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement et à la manière dont elles sont transcrites, ou non, dans les textes. Si comme le souligne Gilles Massardier « *la gestion de l'eau est certainement un des domaines les plus concernés par le mouvement d'internationalisation, voire de transnationalisation de normes d'action* » (2011), c'est donc dans cette partie au transfert de ces normes dans le contexte libanais que je veux m'intéresser, en interrogeant le caractère pertinent de l'échelon national, conséquence du « *rôle essentiel de filtrage, d'accommodation, de déformation et de recombinaison* » (Verdeil 2005) qu'il peut jouer vis-à-vis de ces normes. J'utilise l'analyse des allers-retours sur les projets de lois, des débats parlementaires et des

²⁴⁶ Entretien GIZ, juillet 2012.

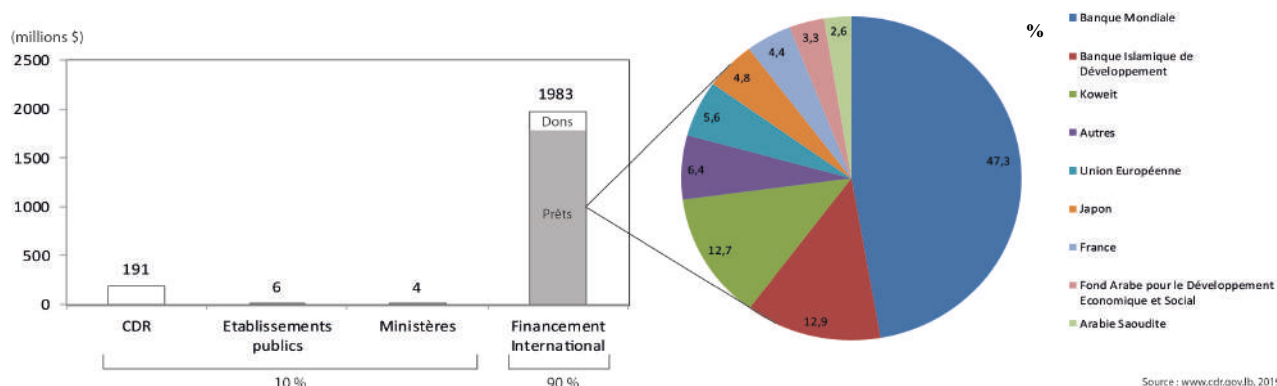
²⁴⁷ Entretien Abdo Tayyar, mai 2012.

textes finalement votés comme une arène de négociation, qui permet d'observer les positions défendues par les différents acteurs mais aussi les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour faire avancer leur point de vue.

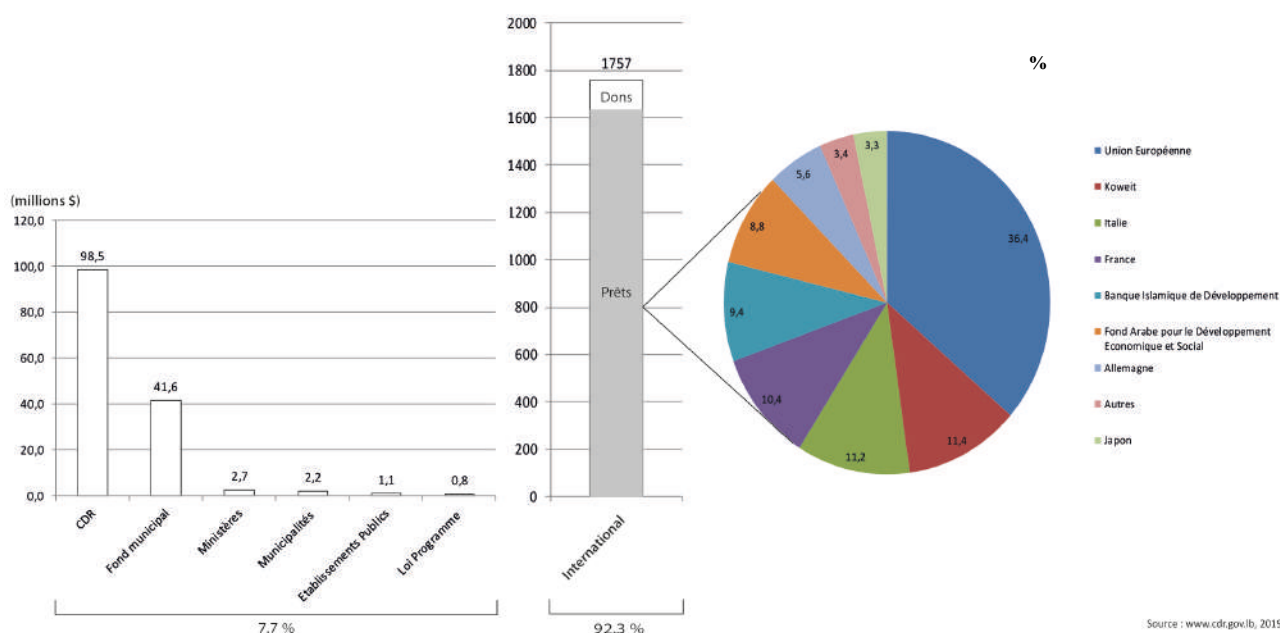
4.2.1. Le financement de la reconstruction et les missions d'assistance technique : des moyens de pression au changement pour les acteurs internationaux

Comme ce fut le cas en 1979 et en 1982, institutions internationales et pays donateurs sont très présents dans le processus de reconstruction. Dès 1991, la Banque Mondiale (BM) organise une mission au Liban destinée à récolter des données en vue de l'organisation d'une première réunion des donateurs qui se déroule en décembre de la même année. Elle appuie par ailleurs le CDR dans la préparation du NERP et en constitue un des premiers financiers à travers la mise en place dès 1993 d'un *Emergency Reconstruction and Rehabilitation Project* (ERRP) de 175 millions de dollars. La part des financements extérieurs est d'emblée pensée comme majoritaire dans les dépenses de reconstruction. Le NERP prévoit ainsi que 80% des dépenses liées au projets d'eau et d'assainissement feront l'objet d'un financement extérieur (World Bank 1993). Ces montants ne sont pas toujours sécurisés mais leur part est rapidement majoritaire pour se stabiliser autour de 70% des dépenses publiques pour les infrastructures d'eau potable et 50% pour l'assainissement (Figure 18, p. 166). Elle représente même aujourd'hui 90% des financements gérés par le CDR (graphiques 19a et 19b). Si une grande diversité de bailleurs de fonds est impliquée, on constatera le caractère dominant de la Banque Mondiale, notamment pour l'eau potable, et de l'Union Européenne, associée à plusieurs États membres (France, Italie, Allemagne) pour l'assainissement. Alors que les pays et organisations arabes se contentent de financer les infrastructures et se tiennent éloigner des questions relevant de leur gestion (Eid-Sabbagh 2013), les bailleurs occidentaux, au premier rang desquels la Banque Mondiale, proposent d'emblée une réorganisation complète du

secteur. Ils usent pour mettre en œuvre celle-ci de moyens déjà largement développés ailleurs (Goldman 2005) : l'assistance technique et les conditionnalités associées aux prêts²⁴⁸.



Graphique 19a - Répartition des financements des contrats en préparation, ratifiés et adjugés par le CDR en 2019 dans le secteur de l'eau potable (source : www.cdr.gov.lb)



Graphique 19b - Répartition des financements des contrats en préparation, ratifiés et adjugés par le CDR en 2019 dans le secteur de l'assainissement (source : www.cdr.gov.lb)

²⁴⁸ Michael Goldman ajoute à ces deux éléments le soutien à la constitution de réseaux transnationaux destinés à produire un « *consensus global* » à la fois sur les problèmes (rareté de l'eau, accès à l'eau des pauvres) et les moyens de les résoudre (la privatisation entendue comme diverses formes de participation du secteur privé) (2007). Karim Eid-Sabbagh a bien décrit la participation des acteurs libanais à ces réseaux dans sa thèse et je n'y reviendrai pas ici. On pourra cependant retenir que le Liban apparaît exemplaire du déploiement des outils de pression au changement et de cooptation des élites locales développée par la Banque Mondiale et les réseaux qui se sont constitués en appui de ses politiques.

La nécessité d'une réforme administrative globale est déjà affirmée dans les accords de Taëf, et n'est donc pas uniquement le résultat d'une demande extérieure. Mais les dispositions principales des accords (décentralisation, déconfessionnalisation de l'État) restent longtemps peu suivies d'effets, contrairement aux conditions posées par la Banque Mondiale pour le financement des plans de reconstruction libanais (Ingels 1999).

Sa politique au Liban doit être comprise dans le cadre du nouveau « régime de développement » qu'elle met en place au milieu des années 1980 (Goldman 2005). L'endettement massif des pays emprunteurs et les banqueroutes spectaculaires de certains pays d'Amérique Latine l'ont conduit à réinventer sa politique, pour porter une attention centrale à l'équilibre des finances publiques des pays dans lesquels elle intervient, équilibre recherché à travers la réduction des dépenses d'un côté, l'augmentation des ressources budgétaires de l'État de l'autre. Le Liban n'échappe pas à la règle. Si la première visite de la BM au Liban a permis de formuler des promesses de financement pour la reconstruction, la seconde est destinée à s'accorder avec le gouvernement libanais sur les mesures macro-économiques nécessaires pour assurer la « *stabilisation et la reconstruction* » (World Bank 1993 : 2). En octobre 1992, la BM faisait savoir que les retards pris dans la signature de l'ERRP étaient liés à ces réticences vis-à-vis de la capacité du gouvernement libanais à prendre en charge la reconstruction. Elle pointe l'insuffisance des études, la capacité limitée de l'administration à exécuter les projets envisagés, la faiblesse des revenus de l'État et la nécessité d'une réorganisation globale de l'administration²⁴⁹. Il est ainsi attendu que le Liban augmente ses recettes par une révision de la fiscalité, réduise l'emploi public de 20%, renforce les capacités du Conseil du Développement et de la Reconstruction comme administration capable de gérer les financements internationaux et d'exécuter les projets, et réactive les organes de contrôle destinés à rendre la fonction publique plus transparente et moins sujette aux interventions politiques (Ingels 1999). Il s'agit donc bien de reconstruire l'État, mais un État léger et performant, où l'administration publique est remplacée par le secteur privé partout où c'est possible. Ces propositions semblent rencontrer un large assentiment du côté du gouvernement libanais²⁵⁰, encore renforcé avec l'arrivée de Rafic

²⁴⁹ *Le Commerce du Levant*, 8 octobre 1992.

²⁵⁰ Selon un article du *Commerce du Levant* du 5 novembre 1992, « les dirigeants du pays n'ont qu'un mot à la bouche : privatiser » et « les réformateurs se sont lancés tête baissée dans un vaste programme de privatisation » (p. 10).

Hariri au pouvoir. Sa vision du rôle de l'État, telle que définie dans le plan de reconstruction Horizon 2000, semble en effet tout à fait correspondre à celui qui lui est assigné par la Banque²⁵¹ : le rôle du service public est de fournir un cadre favorable à l'épanouissement du secteur privé, notamment par la mise en place d'une infrastructure et de services performants et transparents. La privatisation est clairement envisagée comme une solution et une commission ministérielle pour la privatisation des services publics est créée dès 1992²⁵². Le rôle des infrastructures étant jugé centrale, les transports, l'électricité et l'eau sont parmi les secteurs principaux envisagés pour les réformes. Il s'agit selon la Banque, « *d'éliminer les goulots d'étranglement pour développer la croissance* » (World Bank 1993 : 3). Au-delà des pressions pour la formulation des grandes lignes des politiques macro-économiques libanaises, la formulation concrète de ces réformes est appuyée sur le terrain par une assistance technique financée dans le cadre de l'ERRP, dont l'objectif est l'établissement de « *régulations institutionnelles appropriées pour permettre la participation du secteur privé dans la fourniture d'infrastructures de services* » (World Bank 1993 : 3).

Dans le secteur de l'eau, la mission d'assistance technique menée par la Lyonnaise des eaux-Dumez à partir de 1993, sur un financement du protocole français, a elle aussi eu une importance certaine dans la formulation du diagnostic comme des solutions. Mission d'assistance aux offices des eaux, destinée à remettre à niveau leur « *structure de management* »²⁵³, elle prend notamment la forme d'un audit de chacun des offices²⁵⁴. Il pointe leur situation désastreuse sur tous les plans et formule une série de recommandations aux Autorités libanaises. Celles-ci prennent la forme d'une alternative entre deux solutions. D'un côté la mission technique propose de garder l'organisation institutionnelle existante tout en fournissant aux offices des eaux une assistance technique importante. Elle indique cependant qu'il faudra plusieurs années pour que l'état de ceux-ci s'améliore et que ce choix impliquera

²⁵¹ Si les orientations politiques de Rafic Hariri sont sans doute en accord avec celles de la Banque Mondiale, les acteurs libanais interrogés ayant participé à la négociation des réformes du début des années 1990 au début des années 2000 font tous part de pressions de la BM pour la réalisation des réformes, signe que celle-ci rencontrait également des oppositions. Selon Sélim Catafago par exemple, ancien conseiller et directeur de cabinet du Ministre Elie Hobeika, « *il y a eu un push de la BM pour que le gouvernement libanais puisse revoir les choses, pour qu'il y ait plus d'équilibre financier, plus de compétence à l'intérieur des administrations et que tous ces emprunts puissent aboutir à quelque chose de concret* » (entretien Sélim Catafago, juillet 2010).

²⁵² *Le Commerce du Levant*, 24 septembre 1992.

²⁵³ *Le Commerce du Levant*, 12 août 1993.

²⁵⁴ C'est cet audit que j'ai utilisé dans le chapitre précédent pour dresser le bilan des effets de la guerre sur la gestion du secteur.

des réformes « *difficiles à mettre en œuvre* ». La deuxième solution semble avoir la préférence des auteurs du rapport : « *une réforme profonde des institutions ainsi que du mode de gestion* ». Celle-ci est déclinée en quatre grandes mesures que je retranscris ci-dessous :

« Premièrement, il faudra redéfinir les périmètres d'exploitation des organismes chargés de la distribution de l'eau pour tenir compte des effets d'économie d'échelle et des nécessités d'une optimisation des ressources

En second lieu il faudra mettre sur pied un organisme chargé de gérer la ressource doté de larges prérogatives de Puissance Publique et de moyens particulièrement adaptés.

Troisièmement, il faudra prendre en compte l'assainissement qui, pour l'heure, est totalement ignoré.

En dernier lieu, il faudra prévoir un gestion très efficace qui permette de satisfaire les consommateurs à un prix raisonnable tout en maintenant les équilibres économiques. » (Lyonnaise des Eaux 1994 : 34 (4b)).

Alors que les équipes de la Banque Mondiale sont particulièrement tournées vers l'idée de la privatisation, ou au moins d'une participation du secteur privé à la gestion des services, les recommandations de la Lyonnaise des Eaux intègrent d'autres aspects : découpages des offices, déconnexion entre la gestion de la ressource et l'exploitation des infrastructures, gestion de l'assainissement, rentabilité des systèmes.

4.2.2. Un premier projet de loi largement inspiré de la « bonne gouvernance » et du « développement durable »

Diagnostic et recommandations de la Lyonnaise des Eaux ont servi de base au travail du comité chargé par Rafic Hariri d'élaborer une proposition de loi en 1993. Celui-ci est formé de représentants du MRHE dont Bassam Jaber, alors directeur de l'exploitation, et Sélim Catafago, conseiller du ministre, de responsables du CDR, d'un spécialiste du droit de l'eau au Liban, Hyam Mallat, de membres de cabinets de consultants libanais et d'experts de la BM (Francblu 1999). Ce comité mène des consultations auprès de l'ensemble des acteurs du secteur au Liban, et réalise également des visites à l'étranger de manière à observer les pratiques en cours ailleurs. Michel Majdalani fait notamment état de longs séjours en Grande-Bretagne et en France. Le premier projet de loi formulé en 1995 (tableau 15) rend bien

compte de ces différentes influences, et plus globalement de la prise en compte des principes du « développement durable » et de la « bonne gouvernance » qui se renforcent comme principes directeurs de l'action publique sur la scène internationale durant les années 1990 (Francblu 1999). On y retrouve en effet :

- une attention portée à la protection des écosystèmes et une évolutions vers une gestion intégrée des ressources en eau telle que définie dans le chapitre 18 de l'agenda 21 issu du sommet de la terre de Rio en 1992. En témoignent la création d'un Office Nationale des Ressources Hydrauliques, mais aussi le regroupement de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement au sein des mêmes organismes d'exploitation. L'irrigation reste cependant un secteur à part, le projet de loi libanais semblant ici s'inspirer du modèle anglais (Francblu 1999) ;
- une séparation nette entre gestion de la ressource, planification nationale et régulation des services d'eau d'un côté (les deux offices nationaux et la commission des finances) et fourniture du service de l'autre, dans le cadre des compagnies régionales. Cette organisation, chère à la BM²⁵⁵, est également caractéristique du modèle anglais ;
- une marchandisation des services d'eau à travers la mise en œuvre de la tarification à coût complet, de l'affirmation de la nécessaire rentabilité économique du secteur, et l'ouverture de la possibilité d'une participation du secteur privé. On retrouve ici le quatrième principe de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de 1992²⁵⁶, qui fait de la définition de l'eau comme bien économique le fondement d'une gestion à la fois efficace et équitable de celle-ci. L'impératif de participation du secteur privé témoigne également de l'influence de la BM ;
- la participation des usagers et du secteur privé aux organismes de régulation comme aux conseils d'administration des compagnies vient lui aussi reprendre un principe de la

²⁵⁵ On retrouve par exemple ce modèle dans la réforme mis en œuvre en Palestine à partir des années 1999-2000, elle aussi impulsée et financée par la BM. Un Conseil National de l'Eau y est en charge de la politique hydrique nationale, une Autorité de l'eau de la mise en œuvre de cette politique, et des « utilities » délivrent l'eau aux populations à l'échelle régionale. (Signoles 2004).

²⁵⁶ Selon son principe n°4 : « *L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique. En vertu de ce principe il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable. La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection* ».

conférence de Dublin²⁵⁷ et plus globalement de la « bonne gouvernance » (démocratisation de la gestion de l'eau, amélioration de la transparence, etc) ;

- en revanche, la régionalisation des organes d'exploitation, à travers la création de compagnies régionales en lieu et place des offices autonomes, déroge quant à elle au principe de rapprochement du service des usagers qui ressort du principe n°2 de la Conférence de Dublin, et de gestion intégrée à l'échelle des bassins versants, affirmée dans le chapitre 18 de l'agenda 21. Les bassins versants apparaissent toutefois dans la séparation de la Bekaa en deux établissements : un établissement au Nord, pour le bassin versant de l'Oronte (Aassi), et un au Sud, pour une partie seulement du bassin versant du Litani, le reste se situant sur le territoire de la compagnie du Liban-Sud. On peut en revanche rapprocher le découpage proposé de la réorganisation des services d'eau menée au Royaume-Uni dès 1974, dont l'objectif était justement d'éloigner la gestion du service des collectivités locales de manière à orienter sa logique de fonctionnement vers l'efficacité du marché (Barraqué 1995 ; Francblu 1999).

²⁵⁷ Selon son principe n°2 : « *La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons. Pour ce faire, il faut que les décideurs, comme l'ensemble de la population, soient bien conscients de l'importance des ressources en eau. Les décisions seraient donc prises à l'échelon compétent le plus bas en accord avec l'opinion publique et en associant les usagers à la planification et à l'exécution des projets relatifs à l'eau* ».

	Projet de loi 1995	Projet de loi 1998	Loi 221/2000	Loi 377 / 2001 Loi de budget 2004
Principes généraux	Promotion de la rentabilité économique et participation du secteur privé, service adéquat aux utilisateurs, protection des ressources en eau et des écosystèmes	Gestion rationnelle et scientifique , promotion de la rentabilité économique et participation du secteur privé, service adéquat aux utilisateurs, protection des ressources en eau et des écosystèmes	Protection des ressources en eau, préservation de l'environnement et des écosystèmes	
Organisation	<p>Office national des ressources hydrauliques : gestion des ressources en eau et planification générale</p> <p>Office National des Eaux et des Eaux usées : établissements des normes, évaluation des performances des compagnies régionales, information de l'opinion</p> <p>Commission des finances et de la régulation : révision et approbation des tarifs soumis par les compagnies régionales</p> <p>Compagnies régionales des eaux : planification et étude des projets locaux et régionaux ; construction, mise en service et entretien de toutes les infrastructures ; gestion des services ; politique de tarification ; gestion des ressources humaines.</p> <p>Compagnies régionales d'irrigation : idem.</p>	<p>MRHE : tutelle sur les Compagnies régionales, définition de la politique hydraulique nationale, élaboration des normes de gestion, évaluation des performances des compagnies, validation des tarifs qu'elles proposent, détermination des conditions de participation du secteur privé ; étude, exécution et exploitation des grands travaux d'équipement (barrages)</p> <p>Institutions d'exploitation : planification et étude des projets locaux et régionaux ; construction, mise en service et entretien de toutes les infrastructures ; gestion des services ; politique de tarification ; gestion des ressources humaines.</p>	<p>MRHE : études et mesures sur les ressources hydrauliques, planification nationale, étude, exécution et exploitation des grands travaux d'équipement (barrages, etc), tutelle sur les établissements publics et toute autre institution opérant dans le domaine de l'eau, amélioration des performances des établissements, établissement des normes, information du public</p> <p>Établissement des Eaux : étude, exécution, exploitation, entretien, renouvellement des projets de distribution d'eau potable et d'irrigation, proposition des tarifs en prenant en considération les conditions économiques générales, contrôle de la qualité des eaux distribuées. Ils fonctionnent selon leurs propres règlements. Ils jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Ils sont soumis aux contrôles a posteriori de l'inspection générale et de la Cour des comptes, mais pas au contrôle du Conseil de la Fonction public</p>	<p>Le MRHE devient Ministère de l'Eau et de l'Energie (MEE)</p> <p>La Direction Générale de l'Equipement Hydraulique et Electrique devient Direction Générale des Ressources Hydrauliques et Electriques</p> <p>Les établissements sont soumis au contrôle du Conseil de la fonction publique</p>
Découpage	Eau et assainissement : Liban-Nord, Liban-Sud, Beyrouth et Mont-Liban, Bekaa Nord, Bekaa Sud Irrigation : Liban-Nord, Mont-Liban, Aassi, Bekaa-Ouest et Sud.	Liban-Nord, Liban-Sud, Beyrouth et Mont-Liban, Bekaa Nord, Bekaa Sud	Liban-Nord, Liban-Sud, Beyrouth et Mont-Liban, Bekaa	

	Projet de loi 1995	Projet de loi 1998	Loi 221/2000	Loi 377 / 2001 Loi de budget 2004
Gestion intégrée	Eau potable et assainissement	Eau potable, assainissement et irrigation, sauf Bekaa Sud et Liban-Sud, où l'Office du Litani gère l'irrigation	Eau potable et irrigation, sauf Bekaa Sud et Liban- Sud, où l'Office du Litani gère l'irrigation	Eau potable, assainissement et irrigation, sauf Bekaa Sud et Liban-Sud, où l'Office du Litani gère l'irrigation Les prérogatives des municipalités sont conservées
Privatisation / marchandisation / corporatisation	Compagnies des eaux gérées par les dispositions du Code du Commerce et de la présente loi Possibilité d'avoir recours à l'affermage, les concessions, la gestion directe. Recours à une société d'audit Tarification sur la base des coûts réels, en considérant les circonstances sociales et un pourcentage limité de profits Développement des compteurs : principe consommateur- payeur	Compagnies des eaux gérées par les dispositions du Code du Commerce et de la présente loi Etude les possibilités de participation du secteur privé Recours à une société d'audit Tarification sur la base des coûts réels, en considérant les circonstances sociales et un pourcentage limité de profits Développement des compteurs : principe consommateur-payeur Principe pollueur-payeur	Recours à une société d'audit	
Participation des usagers / société civile	Les membres de la commission des finances représentent les utilisateurs, les chambres de commerce, des spécialistes de haut niveau... (sic). Le conseil d'administration des compagnies régionales comprend des représentants des consommateurs, de l'État, des des municipalités et du secteur privé Les compagnies régionales consultent les consommateurs sur la planification des infrastructures et la politique tarifaire	Le conseil d'administration des compagnies régionales comprend des représentants des consommateurs, de l'État, des des municipalités et du secteur privé	Les membres des conseils d'administration des établissements doivent être titulaires d'un diplôme universitaire dans l'une des spécialités suivantes : droit, eau et environnement, médecine, génie, économie et comptabilité.	

Tableau 16 - Bilan des évolutions entre les projets de loi de réorganisation du secteur de l'eau, de loi 221 votée en 2000, et les lois postérieures venant la modifier
(les modifications importantes entre chaque étape sont notées en rouge)

Ce premier projet de loi apparaît donc comme une synthèse des nouvelles orientations en matière de gestion de l'eau définies dans les arènes que constituent les grandes conférences internationales, mais aussi par les organisations internationales comme la Banque Mondiale, et certains pays occidentaux. On peut toutefois y lire quelques ajustements, signes d'une adaptation au contexte libanais. En effet, alors que la BM semblait pousser vers une privatisation plus franche, celle-ci est repoussée et n'est évoquée que comme une possibilité. Plusieurs arguments ont été avancés : le poids des anciens chefs miliciens qui pourraient réclamer leur part du gâteau²⁵⁸, le nécessaire renforcement de l'État, de manière à rendre le service plus attractif pour le secteur privé, mais aussi le conflit avec Israël et la peur d'une perte de souveraineté sur l'eau dans le cadre d'une privatisation (Kunigk 1999).

Les arguments avancés concernant le choix du découpage vont eux aussi dans plusieurs directions. D'un côté la régionalisation est justifiée par l'objectif de rentabilité et d'efficacité des futures compagnies : elles doivent regrouper un nombre d'abonnés suffisants, mais aussi des offices plus ou moins bien dotés sur le plan financier comme sur celui des ressources humaines, de manière à ce que leurs différences de revenus puissent se compenser (Ghiotti 2004). La mutualisation des moyens financiers et humains apparaît ainsi comme un facteur central du regroupement envisagé²⁵⁹. Comme en Grande-Bretagne, la question politique est également mise en avant, le changement d'échelle devant permettre de dégager les compagnies de l'influence des milices et des notabilités locales ou nationales qui pouvaient les contrôler. D'autant que l'échelon choisit n'est pas neutre, il correspond au *mohafaza*, échelon déconcentré de l'État, et peut donc être interprété comme une reprise en main par celui-ci. Ces arguments étaient déjà présents dans la réforme proposée en 1972 et s'inscrivent donc dans la continuité d'une réflexion sur l'administration du secteur de plus de vingt ans. Le rattachement de Beyrouth au Mont-Liban vient quant à lui tenir compte de l'extension de la capitale sur la montagne durant les années de guerre, mais aussi de la localisation des ressources en eau qui l'alimentent.

²⁵⁸ Entretien Bassam Jaber, février 2007.

²⁵⁹ Entretien avec l'ancien directeur de l'Office des eaux de Beyrouth, Rizk Freiha, juillet 2010.

4.2.3. Blocages et renouveau des conditionnalités

Ce premier texte n'est cependant pas validé en Conseil des Ministres. Si le principe de regroupement des offices est accepté, ce n'est pas le cas de la restructuration du ministère qu'il suppose, conséquence de la création des différents organismes de régulation (Francblu 1999). Un second texte est donc proposé en 1996, qui concentre au sein du MRHE l'intégralité des fonctions des organismes de régulation proposés antérieurement. Celui-ci conserve ainsi son pouvoir de tutelle sur les offices, son rôle dans la gestion des ressources et la politique hydraulique nationale, et réaffirme ses compétences en matière de planification et de construction des grands ouvrages hydrauliques, à un moment où le CDR est largement prépondérant dans le domaine des infrastructures. Le texte supprime également toute référence à la privatisation ce qui provoque l'opposition de la Banque Mondiale (Francblu 1999).

C'est dans ce contexte que la BM, associée à d'autres bailleurs, décide de renforcer la pression exercée sur le gouvernement libanais. En 1997, un projet de prêt pour la « protection de la côte contre la pollution et l'adduction d'eau potable » regroupant la Banque Mondiale, la BEI, l'union Européenne et le Japon, pose comme condition la transmission au parlement d'un projet de loi visant à la restructuration du secteur de l'eau (Plan Bleu, 2001). Dans le même temps, la France suspend son protocole d'aides, précisant également, que les financements ne seront décaissés qu'après la mise en œuvre de la réforme des offices de l'eau (Francblu, 1999). Cette condition est enfin reprise par l'ensemble des bailleurs (BEI, Fonds Islamique et Koweïtien de Développement, Italie, Espagne et Japon) (Plan Bleu, 2001). Un nouveau projet de loi est alors formulé (Tableau 15 - projet de loi de 1998²⁶⁰). Celui-ci reprend les modifications de 1996 mais réintroduit les éléments concernant la marchandisation de l'eau et la participation du secteur privé. Il renforce par ailleurs la gestion intégrée, en introduisant l'irrigation dans les compétences des établissements régionaux, tout en maintenant l'Office National du Litani dans ses fonctions, soit la gestion de l'irrigation à partir du Litani, dans la Bekaa et au Liban-Sud. Approuvé par le Conseil des Ministres, ce projet n'est cependant jamais transmis au parlement²⁶¹ et le prêt pour la « protection de la

²⁶⁰ *Le Commerce du Levant*, 30 juillet 1998.

²⁶¹ La fin annoncée du mandat d'Elias Hraoui à la tête de l'État, et son remplacement par Emile Lahoud, ont peut-être ici pu jouer. Selon Emmanuelle Francblu, le gouvernement n'aurait pas osé affronter les députés.

côte » est finalement annulé en août 1998 (World Bank 2001). C'est le gouvernement El-Hoss, opposant à Rafic Hariri et artisan d'une introduction renouvelée de la thématique de la réforme dans le débat public²⁶², qui parvient à faire passer une loi de réorganisation du secteur de l'eau en mai 2000, quelques mois avant son départ et le retour de Hariri comme président du Conseil des ministres.

4.2.4. Vers le vote d'une réforme a minima

Le projet de loi transmis au Conseil des Ministres est presque identique à celui de 1998. Seule la fusion de la Bekaa en un seul établissement des eaux (EE) représente un changement important. Il est justifié par la faiblesse du nombre d'abonnés dans la région et la nécessité d'élargir le nouvel établissement à l'ensemble de la zone de manière à le rendre viable financièrement.

C'est au parlement que vont ici se jouer les principales modifications. Les débats parlementaires témoignent des évolutions du texte à cette étape. Étant publics, ils ne permettent sans doute pas d'ouvrir la boîte noire des enjeux qui se cachent sous ces transformations. On peut cependant identifier des points de tension soulevés par les députés. La majorité des modifications est en fait opérée par deux comités parlementaires : le comité des finances et du budget et le comité de l'administration et de la justice. À eux deux, ils suppriment toute référence à la marchandisation du secteur de l'eau : la tarification ne doit plus garantir l'équilibre financier de l'investissement²⁶³ mais seulement tenir compte des conditions socio-économiques générales et toutes les références à la participation du secteur privé sont supprimées. L'assainissement a lui aussi été écarté des compétences du Ministère et des établissements en amont des débats. À une question d'Elie Hobeika, ministre de l'eau au début des négociations sur la réforme, le ministre de l'intérieur et des affaires municipales Michel El-Murr répond en effet que cette question est et reste du ressort des municipalités,

²⁶² Selon Georges Corm, ministre des finances de Selim El-Hoss, ce gouvernement « *fait de la réforme économique et financière son principal objectif* », de manière à assainir la situation laissée par les gouvernements Hariri, notamment concernant le déficit des comptes extérieurs et des finances publiques. Il estime en effet l'endettement total du pays en 1998 à 20 milliards de dollars, contre 3 milliards en 1993 (Corm 2005 : 278).

²⁶³ Qui ne suppose déjà plus l'idée de profit présente dans les précédentes moutures.

arguant notamment de l'existence d'une taxe sur les égouts.²⁶⁴ La loi 221 regroupe donc uniquement les secteurs de l'eau potable et de l'irrigation.

Les autres éléments soulevés par les parlementaires n'entraînent pas de modifications et on peut faire l'hypothèse qu'ils sont surtout destinés à apparaître dans la publication des débats. Ils permettent cependant d'identifier des points de débat mais aussi les registres de justification mobilisés par les députés dans leurs argumentations et la manière dont ils viennent se confronter au référentiel d'action mobilisé par les promoteurs de la réforme. Le point le plus débattu est la question des tarifs. Les éléments présents dans le projet de loi sur la participation du secteur privé et l'équilibre financier des offices, bien que déjà supprimés, soulèvent des oppositions et plusieurs députés se rallient sur deux points : l'eau n'est pas une marchandise et il devrait exister un tarif unique à l'échelle du Liban, quelles que soient les conditions d'exploitation de la ressource. Un des risques présenté par la privatisation serait de faire varier les tarifs entre les différents établissements. La remarque semble dénuée de fondement car les tarifs des Offices Autonomes, publics, étaient différents d'une région à l'autre. Il reprend cependant le principe d'une nécessaire recherche de l'équilibre territoriale que nous avons déjà évoqué concernant les infrastructures.

Deux autres questions sont enfin soulevées, à chaque fois seulement par un député. Les droits acquis sur les eaux tout d'abord, héritages de l'Empire Ottoman qui, pour Jihad El-Samad, député du Akkar, exonèrent leurs détenteurs de tout paiement aux établissements des eaux. Si la loi 221 ne les remet pas en question, leur évocation est révélatrice de leur caractère central à tout débat sur l'eau²⁶⁵. Enfin, Ahmed Fatfat, député de Dennieh, demande le rétablissement du contrôle du Conseil de la Fonction Publique sur les établissements des eaux. Instrument de contrôle créé durant la période chehabiste, il a été écarté par les artisans de la réforme pour permettre aux établissements de garder une plus grande flexibilité dans les recrutements et dans la grille de salaire, de manière à pouvoir attirer les compétences²⁶⁶. Cette

²⁶⁴ Son deuxième argument repose sur l'idée, que je n'ai pas retrouvé ailleurs, que le regroupement de l'eau potable et de l'assainissement serait « venu d'Europe » et commandé par la volonté de réutiliser les eaux usées, éventuellement après un traitement destinée à les rendre à nouveau potable. Il avance que ce retraitement ne pourrait pas fonctionner au Liban et nuirait aux nouveaux établissements auxquels personne ne voudrait s'abonner dans de telles conditions.

²⁶⁵ La question est notamment évoquée dans l'article 3 de la deuxième partie.

²⁶⁶ Entretien avec Georges Kamar, conseiller du Ministre de l'Eau et de l'Energie de 2000 à 2005, puis consultant, juin 2010.

demande n'est pas satisfaite dans l'immédiat. Ainsi, le discours de la réforme vient au parlement se confronter à celui de la continuité ; celui de l'efficacité managériale et de la marchandisation s'oppose à une revendication de redistribution et d'égalité à l'échelle nationale, mais aussi d'efficacité des instruments de contrôles issus de la période chehabiste, ici le conseil de la Fonction publique.

La loi n'est donc finalement votée en 2000 qu'une fois vidée d'une grande partie de sa substance, se rapprochant alors fortement de la réforme déjà votée mais non appliquée de 1972, tout en éliminant d'emblée un des facteurs qui avaient empêché son application : une diminution trop drastique des compétences du Ministère et la constitution d'un organe de régulation qui viendrait lui faire concurrence. Les évolutions législatives du secteur de l'eau apparaissent d'autant plus conservatrices que les éléments de continuité sont renforcés dans les années qui suivent (Tableau 15). Tout d'abord à travers la loi 377, votée en 2001. Elle est le résultat d'un nouveau coup de pression des bailleurs de fonds pour réintroduire l'assainissement dans les compétences du nouvellement nommé Ministère de l'Eau et de l'Energie (MEE) et des Établissements des Eaux (EE), de manière à satisfaire aux principes de la gestion intégrée mais aussi à garantir le fonctionnement des vastes systèmes d'assainissement des eaux usées planifiés par le CDR, en inadéquation totale avec les compétences des municipalités. La loi 377 maintient cependant une ambiguïté en affirmant dans son dernier article que l'ensemble des compétences des municipalités est préservé. Cette loi va d'un côté permettre de débloquent le financement des infrastructures d'assainissement par les bailleurs de fonds internationaux, qui passe d'une moyenne de 30 millions de dollars par an sur 1996-1999 à 71 millions de dollars par an sur 1999-2003. De l'autre, en créant un flou sur les responsabilités qui a mis plus de dix ans à être clarifié, elle permettra aux municipalités de continuer à jouer leur carte²⁶⁷. La loi de budget 2004 vient ensuite réduire l'autonomie gestionnaire des établissements des eaux sur le plan des ressources humaines en replaçant ceux-ci sous le contrôle du Conseil de la Fonction Publique²⁶⁸. Ce qui est considéré comme un des seuls gains de la loi en terme de gestion managériale est ainsi éliminé, limitant les capacités de recrutement des EE.

²⁶⁷ Ces aspects sont développés dans l'article 4 de la deuxième partie de cette thèse.

²⁶⁸ Entretien Georges Kamar, juin 2010.

Enfin, les règles de fonctionnement des EE ont dans la loi 221 été renvoyées à la rédaction de leurs propres règlements. Ceux-ci, finalement validés en 2005 par le Conseil des Ministres, viennent également s'inscrire dans une perspective conservatrice et reproduisent de manière assez étroite le fonctionnement des anciens offices. L'organigramme (figure 25) est ainsi avant tout pensé pour intégrer le personnel des anciens offices²⁶⁹ et prend mal en compte les nouvelles compétences des établissements (l'assainissement et l'irrigation) qui ne disposent pas de départements dédiés. La vision managériale qui avait présidé aux premières tentatives de réorganisation du secteur est également laissée de côté. Si l'on compare les recommandations organisationnelles proposées par la Lyonnaise des Eaux en 1994²⁷⁰, à l'organigramme réellement mis en place après 2005²⁷¹, on notera notamment l'absence de prise en compte des relations avec les usagers (absence de service client, de service contentieux, de département dédié à la communication et aux relations publiques). L'organigramme apparaît en fait comme la reproduction de l'organigramme le plus régulièrement rencontré dans les anciens offices, auquel sont adjoints les anciens offices eux-mêmes, dorénavant appelés « branches » et regroupés dans un département de l'exploitation.

De plus alors que la loi était notamment destinée à renforcer l'autonomie des établissements, en remplaçant les contrôles a priori par une validation des objectifs et une évaluation des performances a posteriori, la tutelle telle qu'elle est définie dans les règlements des EE reste étroite. Certes celle du Ministère des Finances a été éliminée, mais celle du MEE ne s'est pas allégée. Elle s'exerce entre autres sur le budget, les tarifs, les prêts, l'acceptation des donations, les demandes d'avance du trésor, les programmes de travail, l'utilisation de la réserve, mais aussi sur tous les marchés de fourniture, travaux et services d'une valeur supérieure ou égale à 200 millions de livres libanaises soit environ 130 000 \$. Alors que les EE sont normalement responsables de l'étude et de l'exécution des projets d'infrastructures d'eau potable, d'irrigation et d'assainissement sur leurs territoires respectifs, cette mesure vient limiter fortement leur autonomie d'action sur ce plan à de petits projets. Cette tutelle est enfin potentiellement extensive, puisqu'elle peut couvrir tous « *les points que le*

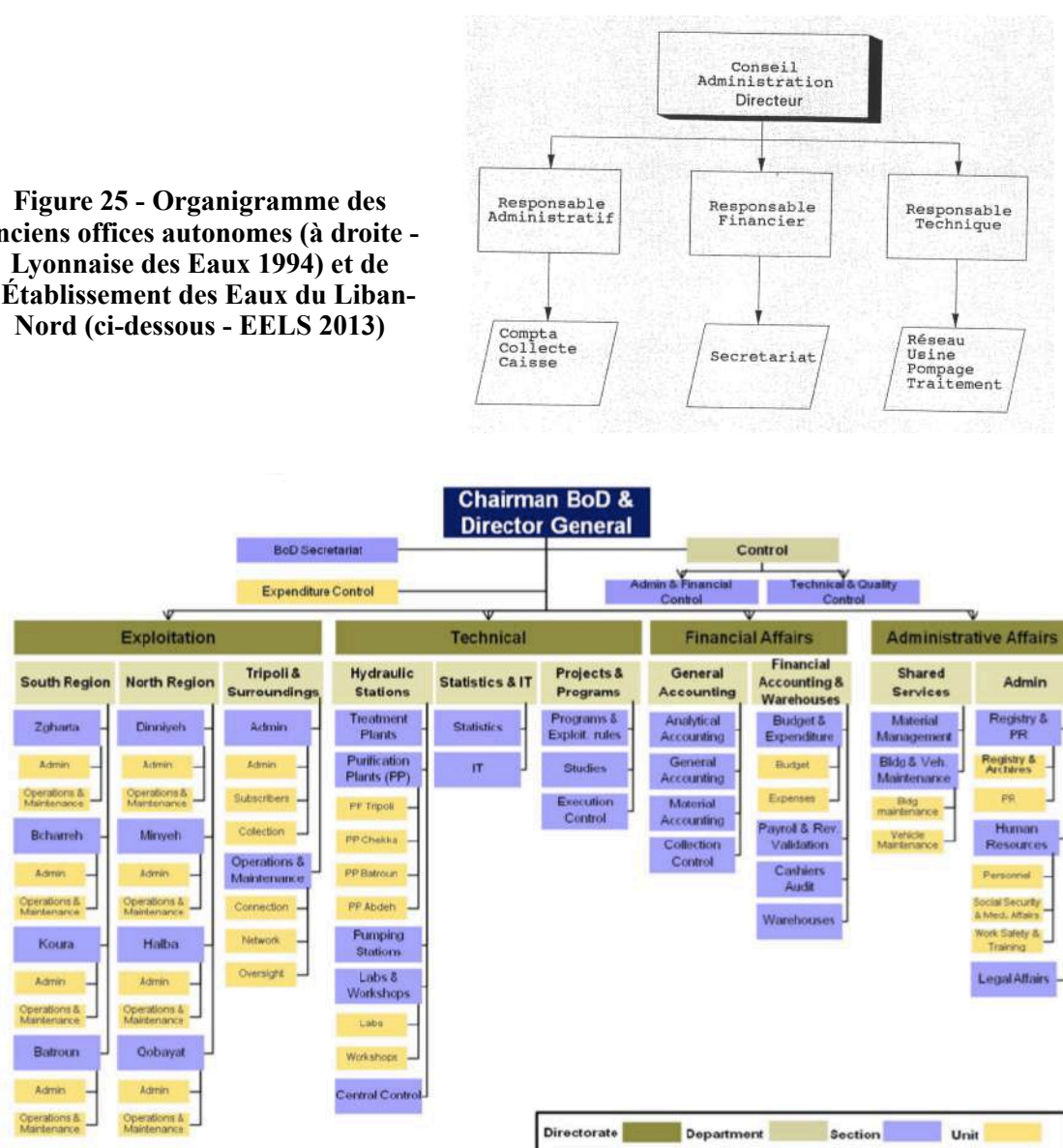
²⁶⁹ Entretien GIZ, juillet 2012.

²⁷⁰ Extrait du volume 2A, *Audit des Offices des Eaux*.

²⁷¹ Je m'appuie ici sur la reproduction de l'organigramme de l'EELN présente dans le Business Plan de l'établissement 2013-2017. La comparaison avec les différents départements et services décrits dans le règlement intérieur validé en 2005 montre que celui-ci n'a pas évolué entre temps.

gouvernement décide de soumettre à la ratification de l'autorité de tutelle en vertu d'un décret adopté au Conseil des ministres »²⁷². Si on y ajoute les contrôles a posteriori de l'inspection générale et de la fonction publique, les contrôles exercés sur les nouveaux établissements des eaux apparaissent bien proches de ceux que connaissaient les anciens offices autonomes, depuis la loi sur les établissements publics de 1972.

Figure 25 - Organigramme des anciens offices autonomes (à droite - Lyonnaise des Eaux 1994) et de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord (ci-dessous - EELS 2013)



Il faut enfin noter que les règlements des quatre établissements sont identiques et ne tiennent donc en rien compte d'éventuelles particularités régionales. Fortement contraignants,

²⁷² Décret n°14602 (2005), *Règlement Intérieur de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord*.

ils laissent peu de place à une évolution organisationnelle des établissements selon des logiques différenciées.

La loi 221 est généralement considérée comme le point de départ de la réorganisation du secteur de l'eau au Liban. Les changements qu'elle introduit sont toutefois bien loin de répondre aux exigences des bailleurs de fonds internationaux qui inscrivent l'eau à l'agenda des réformes au début des années 1990, comme à celles des ingénieurs et juristes libanais qui avaient participé à sa négociation²⁷³. La privatisation et la marchandisation sont éliminées, de même que la participation des usagers. Les responsabilités des administrations existantes sont maintenues de manière plus ou moins claire (MEE, Office du Litani, municipalités pour l'assainissement). Les EE apparaissent à mi-chemin entre décentralisation (autonomie financière affirmée dans la loi, responsabilité du service de la planification à la gestion clientèle) et contrôle étroit des organes centraux. Le seul véritable changement semble finalement être la fusion des offices autonomes au sein des EE, effective au moins sur le papier en 2005.

4.2.4. En attendant Godot : des évolutions régulatrices en dehors de la loi 221 ?

L'acceptation de ces évolutions par les bailleurs de fonds est cependant conditionnée à la poursuite du processus de réforme législatif, en dehors de la loi 221, à travers deux principaux textes. Le premier est la loi 228. Votée deux jours après la loi 221, elle constitue la première loi organisant les procédures de privatisation au Liban et donne naissance au Haut-Conseil pour la privatisation. Elle est censée compenser auprès des bailleurs le retrait de toute référence au secteur privé dans la loi 221. Elle reste cependant assez floue sur les moyens et conditions des privatisations et surtout, conditionne toute opération au vote d'une loi spécifique. Comme le soulignent Bassam Jaber et Sélim Catafago, « *cette Loi-Cadre reste assez générale dans son ensemble et n'est spécifique que sur un seul point: la privatisation de tout secteur devrait obtenir l'approbation de la Chambre des Députés avant d'être mise en application* » (2001b : 44).

²⁷³ Tous les acteurs interrogés ayant participé aux négociations depuis 1992, mais aussi au moment de son vote en 2000 reconnaissent que la loi est bien en deçà de leur attentes.

Le vote de cette loi enclenche cependant une dynamique du côté des bailleurs de fonds, des entreprises privées qui pourraient bénéficier de ces privatisations²⁷⁴, et du gouvernement libanais. À la conférence de Paris 2 (novembre 2002), le Liban a obtenu 4,4 milliards de dollars en promesse de dons et de prêts, pour l'aider à restructurer sa dette et à financer ses infrastructures, en échange d'une série de réformes dont une accélération des privatisations. Dès décembre 2002, Georges Kamar, alors conseiller du Ministre de l'Energie et de l'Eau déclarait : « *la politique du gouvernement concernant l'eau est clairement ancrée vers la privatisation* »²⁷⁵. Au printemps, le gouvernement libanais avait déjà commandé à la Société Générale de Banque au Liban (SGBL) une étude sur la privatisation des établissements des eaux nouvellement formés. Elle est réalisée par la compagnie américaine Jacobs Gibb. La proposition est initialement de privatiser uniquement l'Établissement des Eaux de Beyrouth-Mont-Liban, a priori le plus rentable, en raison à la fois de la concentration d'une population solvable, de la densité du bâti et d'un service déjà très largement développé pour ce qui est de l'eau potable. Mais le projet est ensuite réorienté vers la constitution d'une seule concession d'eau potable et d'assainissement pour tout le Liban par le gouvernement libanais. Selon les termes du rapport, « *le gouvernement pensait qu'à moins que l'ensemble du pays soit privatisé comme une seule concession, les autres régions ne seraient pas capables d'attirer des investissements privés et seraient donc impossible à privatiser* » (Jacobs Gibb 2002). L'idée fait cependant long feu et aucun projet de privatisation n'est finalement présenté par le gouvernement. Seul un contrat de gestion délégué est négocié pour la ville de Tripoli²⁷⁶, sur un financement de l'Agence Française du Développement. Obtenu par une filiale de la Lyonnaise des Eaux en 2002, il prend en fait la forme d'un contrat de service amélioré, possible en droit libanais, et permet ainsi d'éviter un nouveau passage devant un parlement qui ne semble guère favorable à la privatisation du

²⁷⁴ Dès avril 2000, la Lyonnaise des eaux annonçait s'être positionnée sur plusieurs projets partenariats public-privé, dans la perspective de la modification prochaine du cadre législatif : un projet de gestion délégué couvrant la capitale et le Mont-Liban, négocié sous l'égide de la Banque Mondiale, un projet de BOT pour la construction du projet Awali-Bisri, destiné à alimenter la capitale (*L'Orient-Le Jour*, 5 avril 2000). En juin 2000, soit un mois après le vote de la loi, un séminaire sur la « *gestion des infrastructures de l'eau* » est organisé à l'Université Saint-Joseph. Il comprend notamment des présentations sur le modèle de gestion déléguée français, à travers des interventions du directeur adjoint de l'eau au ministère français de l'environnement, du président du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, mais aussi des interventions sur « le coût social de l'eau » par le directeur régional de la Lyonnaise des Eaux et sur « l'eau non comptabilisée » par celui de Vivendi Water (*L'Orient-Le Jour*, 6 juin 2000).

²⁷⁵ *L'Orient-Le Jour*, 16 décembre 2002.

²⁷⁶ Cette expérience est analysée dans l'article 2 de la deuxième partie de cette thèse.

secteur de l'eau, comme le passage de la loi 221 en commission parlementaire l'a montré (Yousfi 2006). Ce contrat est pensé comme une expérience, destinée à être ensuite généralisée à l'ensemble du Liban-Nord. Les difficultés rencontrées dans le déroulé de celle-ci ont cependant montré que cet arrangement ne pouvait suffire et l'expérience prend fin en 2007, une fois le contrat sur Tripoli terminé. Depuis, des contrats de service d'un an avec des sociétés locales pour l'exploitation de certaines installations constituent la seule forme de privatisation que connaissent les institutions publiques de gestion de l'eau, dans l'attente d'une clarification du cadre législatif.

Le second texte, activement promu par la France, est le Code de l'eau. Alors que la loi 221 ne propose qu'une réorganisation administrative du secteur, celui-ci est destiné à l'encadrer de manière globale, sur le modèle de la loi-eau votée en France le 3 janvier 1992, qui procède pour la première fois à l'unification du régime juridique de l'eau. Une première version est rédigée dès le milieu des années 1990, en collaboration avec Jacques Sironneau, spécialiste du droit de l'eau et chef du bureau des affaires juridiques au département de l'eau du ministère de l'environnement français. Rapidement mis dans un tiroir étant donné la préparation parallèle de la loi 221, le projet est relancé en 2000 dans le cadre du programme d'appui à la réforme du secteur de l'eau financé par la France. Un premier projet est formulé en 2005, par une équipe d'experts libanais composée du juriste Hyam Mallat, d'un conseiller ministériel, Georges Kamar, et de l'ancien directeur de l'Office des Eaux de Beyrouth, Rizk Freiha. Elle est associée à un bureau d'études français, ICEA, et à une association, française elle aussi, Corail. On peut en retenir les principales propositions, qui reprennent et précisent les éléments écartés lors du vote de la loi 221. Le Conseil National de l'eau est réintroduit et placé sous l'autorité du premier ministre. Le caractère industriel et commercial des services publics de l'eau est affirmée, et avec lui la nécessité de mettre en place les principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur, et donc des tarifs qui permettent aux services d'atteindre l'équilibre financier. Des instruments chers à la gestion de l'eau à la française sont enfin introduits : le bassin versant comme échelle privilégiée de la gestion de la ressource, la gestion déléguée comme moyen privilégié de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Une concession est faite au contexte libanais : si la domanialité de la ressource en eau est réaffirmée, les droits acquis sur les eaux sont préservés, à condition

d'être toujours attachés à une propriété foncière, que cette propriété n'est pas été artificialisée et qu'ils ne nuisent pas à la gestion durable de l'eau.

Plus ou moins laissé de côté durant les troubles qui marquent le Liban de 2006 à 2008²⁷⁷, le ministère demande une nouvelle mouture du texte en 2008, après avoir été relancé par l'Agence Française du Développement (AFD), qui prend le dossier en main. Elle finance la rédaction d'un nouveau texte qui est transmis au Ministère en 2010. Le Ministère demande de nouvelles modifications que l'AFD refuse cette fois de financer. La décision est par ailleurs prise dès 2011 par le bailleur de fond français de ne plus financer de projet d'infrastructure tant que le Code de l'Eau ne sera pas validé, la clarification institutionnelle qu'il apporte étant jugé indispensable à la bonne exploitation des infrastructures financées²⁷⁸. Un nouveau texte est formulé par le Ministère de l'Eau et de l'Energie en 2013, mais devant les retards pris dans sa transmission au Conseil des Ministres, une condition suspensive est finalement associée à une convention de financement pour la réalisation de deux stations d'épuration dans le Kesrouan, en collaboration avec la BEI. Le texte formulé par le ministère a quelque peu modifié la version de 2005, notamment sur deux points. D'une part le Conseil Nationale de l'Eau serait présidé par le Ministre de l'Energie et de l'Eau et non par le Premier Ministre. D'autre part les conditions encadrant la préservation des droits acquis sont supprimées et laissent la place à une prise en considération des spécificités et des traditions d'irrigation dans chaque région libanaise. Plus flou, ce cadre renforce les possibilités de négociation et donc de maintien de ces droits²⁷⁹.

Ce n'est finalement qu'en prévision de l'organisation d'une nouvelle conférence internationale de soutien financier au Liban, CEDRE, qui s'est tenue à Paris en novembre 2018, que de nouvelles régulations sont passées. Une loi de régulation des privatisations venant préciser leur cadre est votée en 2017, et une dernière version du Code de l'Eau, en 2018.

L'évolution des régulations à l'échelle nationale apparaît donc des plus limitée et on assiste surtout à la reproduction des réglementations antérieures. Les mécanismes de

²⁷⁷ Entretien AFD, septembre 2011.

²⁷⁸ Entretien AFD, septembre 2011 et août 2014.

²⁷⁹ N'ayant pas eu le texte entre les mains, je m'appuie ici sur le commentaire de la version arabe du Code de l'eau rédigé en juillet 2012 et m'ayant été transmis par l'AFD.

dépendance au sentier semblent donc jouer comme des contraintes fortes (difficultés à remettre en cause les compétences du ministère, maintien d'une forte centralisation, fermeture du système de gestion à l'entrée de nouveaux acteurs). L'opposition d'une partie de la classe politique libanaise est par ailleurs manifeste dans les stratégies mises en œuvre pour imposer la stabilité et on a parfois l'impression d'assister à un jeu du chat et de la souris entre bailleurs de fonds et acteurs politiques libanais. Aux blocages purs et simples (refus de la création d'organisme de régulations en dehors du ministère par exemple), viennent s'ajouter des stratégies de contournement (vote d'une loi parallèle sur la privatisation finalement vidée de toute portée) mais aussi une stratégie de l'attente, du retard, qui finit par faire baisser les bras aux promoteurs les plus acharnés des réformes. Un chef de projet de l'AFD admettait ainsi en 2012 concernant le Code de l'Eau qu'à ce stade, l'important était qu'un texte soit voté, quel que soit le texte. Les acteurs libanais ne sont pas homogènes et les différents experts ayant participé à la formulation des projets de loi sont plutôt apparus comme des défenseurs des évolutions institutionnelles et gestionnaires par les bailleurs de fonds, tout en soulignant la nécessité de les adapter au contexte libanais. Ils le font notamment en sélectionnant certains modèles plutôt que d'autres, mais restent dans les rails des normes internationalisées. La réforme est également soutenue par une partie de la classe politique, quelque soit son bord. Lancée sous Rafic Hariri, en accord avec les principes qu'il prône de manière plus générale dans le cadre de la reconstruction, elle est finalement votée sous un gouvernement d'opposition à sa politique, celui de Sélim El-Hoss. Et c'est ensuite un gouvernement dirigé à nouveau par Rafic Hariri qui tentera de lancer le processus de privatisation.

Le résultat minimal de cet effort législatif semble avant tout être le résultat du gouvernement par le compromis, décrit par Myriam Catusse et Karam Karam (2009) comme un facteur limitant majeur de toutes les réformes institutionnelles tentées depuis la fin de la guerre civile. En cherchant à trouver une solution consensuelle entre toutes les forces politiques, à maintenir le partage du pouvoir existant ou à toujours balancer les pertes par de nouveaux gains, les négociations finissent par vider les réformes de leur contenu. Il a ici fallu maintenir les pouvoirs respectifs du Ministre de l'Eau, du Ministère des Municipalités et des municipalités, de l'Office National du Litani, du CDR (dont les compétences en terme de planification ne sont nulle part mises en cause dans les textes) et ne pas risquer de laisser rentrer dans le jeu des acteurs susceptibles de le remettre en cause. Ce mode de gouvernance

trouve à nouveau sa traduction territoriale dans la recherche de l'uniformité (règlements des EE identiques) et le maintien d'un fort contrôle des pouvoirs centraux sur les nouveaux organismes gestionnaires régionaux. Ce mode de gouvernement se traduit également par un partage politico-communautaire des postes de directeurs généraux des établissements comme des positions au sein de leurs conseils d'administration, ceux-ci devant représenter les différents couleurs politiques et confessionnelles de chacune des régions. Le poste de directeur général de l'établissement de la Bekaa est resté vacant durant de nombreuses années en raison de l'impossibilité des élites locales et nationales à se mettre d'accord sur une personnalité consensuelle. Si les enjeux son sans commune mesure, on peut ici dresser un parallèle avec les épisodes de vacance de la présidence de la République libanaise, ou les difficultés à former des gouvernements, conséquence du temps très long des négociations entre les différentes forces en présence. Si le gouvernement par compromis a contribué à vider la loi de réforme de sa substance, il a cependant permis la création de nouvelles administrations qui ont permis de reproduire l'allotissement de l'État à cette échelle.

On pourrait donc dans un premier temps conclure avec Amin Allal que « *si processus de transfert il y a, celui-ci se cantonne, dans une très large mesure, à un monde social bien spécifique, celui de la « configuration développementiste internationale »* » (2010). Les modèles internationaux ont en effet circulé au sein des cercles experts, mais n'ont que peu franchi le cap de la négociation politique. En s'appuyant sur l'analyse des réformes des systèmes de protection sociale français, Bruno Palier et Giulano Bonoli ont bien montré que malgré les contraintes de la dépendance au sentier, des gouvernements réformateurs trouvaient des stratégies de contournement pour parvenir à imposer le changement. En agissant sur le référentiel de l'action publique, des campagnes médiatiques permettant par exemple de changer les représentations cognitives et normatives sur les objectifs à atteindre dans un secteur donné. En agissant sur la structure des intérêts, la mise en place de nouvelles structures d'interaction entre les acteurs ayant des effets sur leur degré d'influence respective. En mettant enfin en place des stratégies de changement progressif, par l'introduction d'une nouveauté initialement limitée, cependant capable de produire des changements profonds sur le temps long. En prenant appui sur ses résultats, on peut se demander si le vote de la loi 221

ne constitue pas ce premier ferment de réforme, point de départ d'un processus réformiste qui peut maintenant se déployer au niveau de l'État central, mais aussi des EE.

4.3. Construire l'État néolibéral ? Une réintroduction des modèles de gestion internationalisés à l'échelle des Établissements Régionaux

Alors que la transcription des modèles internationaux dans le cadre législatif libanais n'a eu que peu de résultats, la création des établissements des eaux régionaux donne un nouveau cadre d'action aux acteurs de la coopération internationale, à travers une série de missions d'appui technique. Bien que portées par différents acteurs, elles s'inscrivent finalement dans un cadre homogène qui tend à une construction du service public selon un modèle managérial, axé sur une vision commerciale des services d'eau, visant une forme de corporatisation. des établissements.

4.3.1. Une assistance technique promouvant un modèle managérial de gestion des services d'eau

De nombreux programmes d'appui technique à la réforme de la politique de l'eau sont mises en place par différents bailleurs de fonds dès le vote de la loi 221, au niveau du nouveau MEE mais aussi à l'échelle régionale, au niveau des établissements des eaux régionaux (figure 18, p.166). Dans la perspective d'analyser la construction de ce nouvel échelon, je m'intéresserai plus particulièrement à ces dernières. Le tableau 16²⁸⁰ présente une liste de ces projets d'appui aux établissements, du début des années 2000 au milieu des années 2010, ainsi que des principales actions auxquelles elles ont donné lieu.

²⁸⁰ Ce tableau a été élaboré à partir d'entretiens avec des consultants et des documents produits par les bailleurs de fonds impliqués (World Bank 2012, USAID 2007 et 2015).

	Infrastructures	Organisation et capacités des EE	Rentabilité des EE	Participation du secteur privé (PSP)	Relations avec les usagers	Collecte / production de données
Banque Mondiale <i>Projet d'eau et d'assainissement de Baalbeck</i> (2002-2012)	Système d'AEP et d'assainissement sur l'ancien office de Baalbeck, station d'épuration des eaux usées	Formation des employés Procédures de gestion du service Business Plan 2005-2009	Installation de compteurs	Contrat de service : exploitation des infrastructures et gestion du service Contrats de consultance		Etude de satisfaction auprès de 800 abonnés
USAID <i>Lebanon Water Policy Program</i> National / EELS (2002-2009)		Business Plan 2005-2009 / indicateurs de performance (+ EBML) Révision de l'organigramme Révision du système comptable et financier Schéma directeur régional pour l'assainissement Formations (informatique, comptabilité, anglais, bonnes pratiques de maintenance, gestion RH, gestion clientèle) Rédaction de fiches de poste	Développement d'une stratégie tarifaire nationale Développement d'une stratégie tarifaire pour l'EELS Modèle financier pour recouvrement des coûts	Promotion PSP à l'échelle nationale Contrat de service pour comptabilité	Brochures d'informations pour les usagers Campagnes d'information dans les écoles Campagne d'information auprès des gros consommateurs Evénements journée mondiale de l'eau	Compteurs de production et compteurs de zone SIG infrastructures Etude de satisfaction auprès des abonnés (Saïda – 900 abonnés) Liste des actifs de l'EELS

Tableau 17 - Les principaux programmes d'appui technique aux Établissements des Eaux de 2000 à 2015

	Infrastructures	Organisation et capacités des EE	Rentabilité des EE	Participation du secteur privé (PSP)	Relations avec les usagers	Collecte / production de données
GIZ <i>Assistance technique à la réforme du secteur de l'eau National / 4 EE (2008-2014)</i>	Mise en fonctionnement de systèmes d'AEP non exploités et campagnes d'abonnement (EELN et EEB) Plan de réhabilitation des stations de pompage et cahiers des charges pour travaux (EELS)	Système d'indicateurs de performance Business Plan 2009-2013 et guide pour leur rédaction Système d'évaluation des employés Rédaction de fiches de poste Formations des employés Révision des organigrammes	Stratégie tarifaire pour l'eau potable et les eaux usées Projet pilote pour l'installation de compteurs individuels dans chaque EE Plan d'urgence pour l'amélioration du recouvrement des factures (EEB) Valorisation des actifs de l'EBML	Rédaction des cahiers des charges pour les contrats de service	Création d'un service clientèle (EELS) Brochures d'informations pour les usagers Evénements journée mondiale de l'eau	Inventaire des abonnés sur des zones pilotes dans chaque EE Inventaire des actifs et élaboration d'un SIG (EEB)
USAID <i>Lebanon Water and Wastewater sector support Project (2009-2015)</i>	Travaux de réhabilitation sur réseaux et stations de pompage (4 EE) Achats, installations et exploitation de générateurs (EELN) Equipements de laboratoires pour la surveillance de la qualité de l'eau (EELS et EEB)	Formations des employés (SIG, administration publique, procédures de management, exploitation et maintenance, etc) Mise à jour Business Plan (EELS et EBML) Installation d'un progiciel de gestion intégrée (EELS, EEB, EBML) : intégration des systèmes informatiques financiers, comptables, gestion de clientèle, processus métiers. Schéma directeur régional pour l'eau potable et l'assainissement (EEB)	Création et formation d'équipes de relevé des compteurs Développement de procédures pour l'établissement du budget annuel et rédaction d'un manuel Développement de procédures pour l'analyse tarifaire Valorisation des actifs de l'EELS		Création d'un service clientèle (EEB) Création d'une interface Internet pour information et paiement en ligne des factures (EELN et EEB) Campagnes d'information dans les écoles Développement d'outils pour la communication d'entreprise (objets publicitaires : tasses calendriers) Evénements journée mondiale de l'eau	Compteurs de production et compteurs de zone (EELS)

On peut ici distinguer deux moments. La décennie 2000 voit se dérouler des missions d'appui technique plutôt centrées sur un établissement des eaux, les différents intervenants se répartissant ceux-ci. Il faudrait en effet ajouter aux projets menés à Baalbeck et au Liban-Sud le contrat de gestion délégué qui se déroule à Tripoli de 2002 à 2007 sur un financement de l'AFD (cf. supra), et l'étude menée par la SGBL sur la privatisation qui devait au départ menée à la privatisation de l'EBML. Cette répartition peut s'expliquer par la conjugaison de plusieurs facteurs. Tout d'abord une volonté des bailleurs de conjuguer financement des infrastructures et amélioration de leur exploitation. Les projets de la Banque Mondiale et de l'AFD sur Tripoli sont ainsi associés à d'importants financements pour la réhabilitation des réseaux d'eau potable, mais aussi à la réalisation d'une station d'épuration des eaux usées et d'un réseau d'assainissement sur Baalbeck. Concernant l'étude de la SGBL, on peut y voir une volonté de se concentrer d'abord sur la région la plus à même d'être privatisée rapidement, l'étude ayant ensuite été élargie à tout le Liban. Enfin, selon Bassam Jaber, alors consultant pour DAI, l'opérateur de l'USAID sur ce projet, le *Lebanon Water Police Program* (LWPP) s'est concentré sur l'EELS car « *il ne restait plus que le Sud* »²⁸¹. Le projet devait en effet au départ porté sur l'ensemble du Liban, et quelques actions auprès de l'EBML ont finalement été conduites. On notera cependant que l'USAID mène à cette époque d'autres projets de développement dans le Sud du Liban par l'intermédiaire d'ONG internationales, suite au retrait des troupes israéliennes de la zone frontalière en 2000²⁸² (Allès 2007)

Concernant le contenu des projets, on peut déjà constater que le projet de la BM est moins abouti pour ce qui est de l'appui institutionnel²⁸³, mais que les actions des deux bailleurs de fonds s'orientent dans la même direction. D'une part, la participation du secteur privé est dans cette première phase au centre des préoccupations, à côté du renforcement des

²⁸¹ Entretien Bassam Jaber, octobre 2009.

²⁸² Le gouvernement américain ne fait pas mystère des objectifs politiques de son intervention au Liban. On peut ainsi aujourd'hui lire sur le site Internet du département d'État américain que la politique d'aide au Liban des États-Unis est destinée à « *renforcer les institutions de l'État libanais suite à la fin de l'hégémonie syrienne, soutenir les services publics vitaux, préserver le caractère multi-confessionnel du Liban et contrer le discours et l'influence du Hezbollah au Liban* » (www.state.gov/u-s-relations-with-lebanon/, consulté le 12 août 2019, traduction personnelle). Si la citation s'inscrit ici dans un contexte plus récent, on peut sans trop de risque étendre ses objectifs à la période antérieure, les États-Unis considérant le Hezbollah comme une organisation terroriste depuis l'attentat perpétré contre l'ambassade américaine en 1983.

²⁸³ Cela peut aisément s'expliquer au moins pour deux raisons : le projet de la BM est d'abord un projet d'infrastructure et la direction de l'établissement de la Bekaa n'est pas stabilisé avant 2010. Cet EE ne connaît jusque-là que des directeurs par intérim et n'a pas de conseil d'administration. J'y reviendra dans la partie suivante.

établissements publics. L'action de l'USAID est ainsi associée à une vaste campagne de promotion de la participation du secteur privé auprès des acteurs nationaux et régionaux et le programme de la Banque Mondiale comprend un contrat de service pour l'exploitation et la maintenance des infrastructures créées, devant être élargi à terme à la prise en charge de la formation des employés, la mise en œuvre de plan de gestion, etc²⁸⁴. Cet axe est par ailleurs associé à des actions destinées à favoriser une gestion commerciale : installation de compteurs individuels, rédaction d'un plan de travail ou *business plan* fondé sur des objectifs commerciaux et des indicateurs de performance, développement de l'attention portée aux « clients »²⁸⁵.

Ce sont ces orientations qui sont développées de manière prioritaire dans la seconde phase qui s'ouvre à la fin des années 2000 avec un premier projet financé par la GIZ, l'agence de coopération internationale allemande, et un second par l'USAID, le *Lebanon Water and Wastewater Sector Support Project* (LWWSSP) qui vient prendre la suite du LWPP. Ces deux projets sont en fait pensés sur le modèle du LWPP, si celui-ci avait été déployé à l'échelle nationale comme prévu. Ils sont organisés selon les mêmes modalités : une équipe est présente à Beyrouth, et un ingénieur est affecté auprès de chacun des établissements pour travailler avec les employés locaux. Une grande partie des employés locaux de DAI travaillant sur le LWPP ont de plus été réembauchés par la GIZ pour son propre projet. Ils connaissent donc bien DAI, qui est à nouveau recruté par l'USAID sur le LWWSSP qui démarre un an plus tard. Les actions des deux équipes viennent parfois se compléter. Sur la construction des services clientèles par exemple : la GIZ met en place celui du Sud et l'USAID celui de la Bekaa. Mais elles peuvent aussi faire l'objet d'une franche collaboration. La mise à jour du Business Plan de l'EBML en est un bon exemple. Alors que la première version avait été réalisée par l'USAID dans le cadre du LWPP, la mise à jour se fait sous la forme d'une collaboration avec la GIZ. L'expert international est financé par l'USAID, qui reprend l'expert ayant réalisé la première version du business plan de l'EBML, mais aussi ceux de l'EELS et de la Bekaa, et la GIZ finance l'expert local, un des ingénieurs ayant

²⁸⁴ Le rapport final de la BL sur ce projet souligne : « *Le projet d'eau et d'assainissement de Baalbeck était vu comme une opportunité pour l'introduction de l'exploitation et la maintenance par le secteur privé à travers des contrats de service* » (World Bank 2012 : 14 - traduction personnelle).

²⁸⁵ Les documents parlent plus volontiers de clients ou « customers » que d'utilisateurs ou d'abonnés, « subscribers », en concordance avec la vision commerciale du service public qui est développée par ses acteurs.

auparavant travaillé au Sud pour DAI²⁸⁶. Circulations d'acteurs et coopération marquent donc cette deuxième phase, qui se traduit logiquement pas une grande homogénéité des actions entre les deux agences de développement, mais aussi entre les établissements. On constate en effet que si des actions *ad hoc* sont mises en place pour répondre à des besoins spécifiques²⁸⁷ (un plan de réhabilitation des stations de pompage pour l'EELS par exemple), nombre d'entre elles sont en fait reproduites dans les quatre établissements (zones pilotes pour les compteurs et le recensement des abonnés par exemple). Il faut toutefois apporter une nuance. Les membres de la GIZ comme de l'USaid témoignent d'une moindre appétence de l'EEBML pour leurs interventions, celles-ci se résumant dans cet établissement à leur portion congrue.

Sans qu'on puisse parler de changement de paradigme car la participation du secteur privé reste une dimension importante de l'action des deux équipes, celle-ci apparaît moins centrale, laissant la place à toute une série d'interventions axées sur le renforcement des établissements, tout en reprenant le référentiel néolibéral promu dans les discussions sur la loi 221, mais au final écarté du texte. On peut lire dans la multiplicité des actions menées trois grandes directions.

Tout d'abord l'établissement d'un nouveau contrat social avec les usagers. Une attention très forte est portée à la stratégie tarifaire, à l'installation de compteurs, à la communication (figure 26), parallèlement à des actions portant sur l'amélioration du service (mise en fonctionnement des nouveaux réseaux, augmentation de la production d'eau, etc). Il s'agit donc de passer d'un système où les abonnés ne payent pas ou peu pour un service de mauvaise qualité et un environnement dégradé, à un système où les abonnés payent pour les quantités d'eau qu'ils désirent consommer et pour l'amélioration de leur environnement.

Deuxième axe, le développement d'instruments de gestion managériale. S'il ne s'agit pas d'oeuvrer à une véritable corporatisation au sens où les EE seraient transformés en sociétés par action (Jaglin 2005), il s'agit en tout cas de leur donner tous les attributs d'une entreprise à travers un panel d'instruments touchant à l'ensemble des aspects de l'organisation et de la gestion du service (comptabilité, ressources humaines, planification, investissements, études, etc). L'objectif qui transparaît de l'ensemble de ces actions est la construction

²⁸⁶ Entretien GIZ, novembre 2011.

²⁸⁷ C'est d'ailleurs ainsi que les membres des deux agences définissent leur action, comme orientée en fonction des demandes des établissements, de manière à coller au plus près des besoins.

d'administrations légères (elles sous-traitent une partie de leurs tâches à travers des contrats de service et de consultation), efficaces (elles disposent d'un personnel formé et compétent mais aussi de données leur permettant d'agir dans un cadre rationnel), transparentes et responsables vis-à-vis des clients (elles communiquent régulièrement sur leur travail et les clients ont accès à leurs données)



Figure 26 - Brochure de présentation de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord à destination des abonnés

Dernier axe, la création d'établissements autonomes financièrement (ils sont financées grâce au paiement du service par les clients) et fonctionnellement (ils sont capables de prendre en charge l'intégralité de leurs compétences). Il ne s'agit pas ici de dépasser la loi 221 en y introduisant des modalités de gestion qu'elle ne formulait pas explicitement, mais tout simplement de l'appliquer, notamment en construisant l'autonomie des établissements vis-à-vis des institutions centrales (MEE et CDR notamment). L'élaboration de schémas directeurs pour l'eau potable et l'assainissement permet ainsi de construire la compétence des EE en terme de planification. Le développement des infrastructures, les campagnes d'abonnement et de communication, doivent permettre d'étendre le nombre d'abonnés et la volonté de payer et ainsi de développer l'autonomie financière.

4.3.2. Des établissements régionaux hétérogènes et peu autonomes

Ayant arrêté mon terrain alors que ces actions étaient en cours, je ne saurai en dresser un bilan globale concernant leur impact sur la situation des EE. Quelques éléments peuvent cependant être avancées, à partir des données récoltées au Nord et au Sud (figure 27).

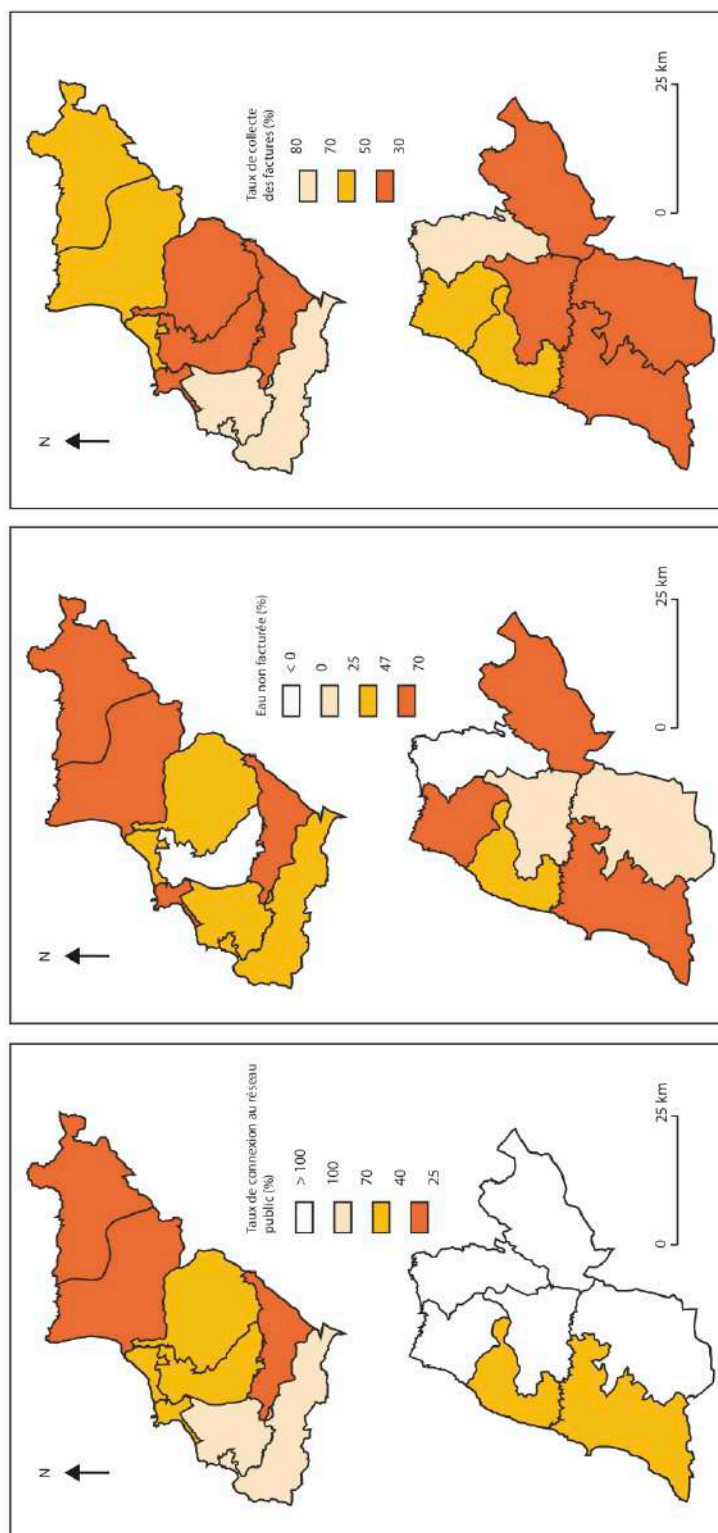


Figure 27 - Performances techniques et financières de Établissements des Eaux du Liban-Nord et du Liban-Sud en 2012, à l'échelle de leurs

Les taux de connexion au réseau, l'eau non-facturée (pertes sur les réseaux et branchements illégaux) et le taux de collecte des factures (factures distribuées et payées) sont de bons indicateurs des performances des établissements sur des points centraux de la collaboration avec les acteurs internationaux : l'autonomie financière des établissements et les relations de ceux-ci avec les usagers.

Le premier constat est celui d'une forte hétérogénéité, à la fois entre les deux établissements et à l'intérieur de ceux-ci, concernant les trois indicateurs. Établissements du Nord et du Sud s'opposent notamment sur les taux de connexion au réseau public, très bons dans le Sud, trop bon en fait. Les données utilisées indiquent en effet des taux de connexion supérieurs à 100% dans plusieurs branches. Le fait que ces données s'appuient sur des données peu fiables concernant la population peut sans doute expliquer ces chiffres quelques peu aberrants. L'importance des maisons secondaires dans le Sud du pays peut être un autre élément explicatif. Les données sont plus homogènes sur les deux autres indicateurs qui témoignent en revanche d'importantes disparités internes. Ainsi, malgré une grande homogénéité des actions menées par les missions d'appui technique, les résultats sont très hétérogènes sur le terrain et le principe de l'utilisateur-payeur est bien loin d'être appliqué partout. Cette situation est sans doute le résultat des situations disparates des anciens offices autonomes qu'ils ont du intégrer. Ainsi, la comparaison avec les données récoltées à l'issue de la guerre civile (3.1) montre que les taux de collectes des factures étaient déjà faibles dans les régions de Tyr, de Nabatyé (Nabaa El-Tasseh à l'époque) et de Tripoli, alors qu'ils étaient déjà meilleurs dans les offices de Jbeil et de Saïda. Mais la comparaison des données montre également des évolutions. La situation se serait en effet améliorée dans le Akkar, mais détériorée dans le Jebel Aamel. On peut ici faire l'hypothèse d'évolutions différenciées des réseaux fonction de l'état d'avancement des projets de développement des réseaux du CDR, mais aussi d'une capacité différenciée des nouveaux établissements à s'imposer en fonction des espaces concernés.

On peut plus globalement noter les mauvaises performances des établissements sur le plan financier. Sur les deux établissements étudiés, l'eau non facturée représente en moyenne 37% de l'eau produite et les taux de collecte des factures peinent à dépasser les 55%. Les revenus des établissements sont donc faibles, ce qui ne va pas sans conséquence sur leur capacité à prendre en charge les compétences qui leur échoient dans la loi et à être autonomes.

Si on a pu voir que les règlements des EE les soumettent à d'importants contrôles de l'État central, cette situation vient encore renforcer la centralisation en rendant les établissements dépendants de subventions. Celles-ci prennent trois formes :

- le non-paiement des factures d'électricité. L'EELS doit ainsi chaque année plus de 20 milliards de LL à Electricité du Liban (EDL), soit plus de 13 millions de dollars (SLWE 2013) ;
- la prise en charge par le MEE ou le CDR de l'exploitation des stations de pompage et des stations de traitement des eaux usées lorsqu'elle est sous-traitée au secteur privé²⁸⁸. Les contrats peuvent être signés directement par le CDR ou le MEE avec un entrepreneur, ou des subventions peuvent être versées pour le paiement du contrat par l'établissement ;
- des subvention diverses pour des dépenses de fonctionnement ou d'investissements. Elles représentaient par exemple 6 milliards de LL en 2012 pour l'EELS, soit 4 millions de dollars (SLWE 2013).

On peut interpréter ces subventions comme une forme de soutien aux EE et à leur prise en main des services d'eau. Mais ils instaurent également une dépendance forte vis-à-vis de l'État central et plus particulièrement du MEE. Cela autorise une intervention du MEE dans la gestion quotidienne des affaires des établissements dont témoignent tous les acteurs interrogés²⁸⁹. Cette situation ne concerne cependant pas l'Établissement de Beyrouth - Mont-Liban, seul établissement des eaux dont les recettes suffisent à financer le fonctionnement, mais aussi des investissements dans les infrastructures. Ces revenus plus conséquents permettent donc à l'EEBML d'être plus autonome vis-à-vis du ministère. Ils expliquent sans doute également les relations plus distendues qu'il entretiens avec les agences de développement international et donc, là aussi, sa moins grande dépendance vis-à-vis d'eau.

Les ressources humaines sont une des principales difficultés avancées par la GIZ comme par DAI (USaid) pour expliquer les faibles performances des EE et leurs difficultés à mettre en place les mesures qu'ils préconisent²⁹⁰. Comme toutes les administrations publiques

²⁸⁸ Entretiens GIZ, décembre 2010 et novembre 2011.

²⁸⁹ Un employé de DAI dans le cadre du LWWSP parle même de micro-management concernant les relations du MEE avec les établissements (entretien juillet 2012).

²⁹⁰ Entretiens GIZ.

libanaises, les établissements des eaux sont très déficitaires en personnel titulaire, mais aussi en personnel formé et compétent. Dans un contexte où les embauches de fonctionnaires ne sont autorisées qu'au compte-goutte depuis la fin des années 1990, seuls 33% des postes au sein des établissements étaient pourvus par un personnel titulaire en 2010 (Ministry of Energy and Water 2012), les postes d'encadrement étant généralement les moins occupés. Les EE s'appuient par conséquent en grande partie sur des contractuels. Ceux-ci représentent ainsi respectivement 60 et 65% du personnel de l'EELN et de l'EELS. Ils sont très majoritairement recrutés par des entrepreneurs spécialisés, qui fournissent ensuite cette main-d'œuvre aux établissements. Les nombreuses formations des employés menées par les agences de développement témoignent d'un effort pour remédier à ses lacunes. On peut également considérer qu'ils constituent eux-mêmes un palliatif au manque de personnel expert. La multiplicité des acteurs intervenant en appui des EE, leur expertise sur des domaines d'action variés mais aussi leur capacité à financer des experts extérieurs en cas de besoin, en font en effet des ressources cruciales pour les établissements. Alors que le recours massif aux contractuels constitue déjà une forme de privatisation de l'action publique, on peut avancer l'hypothèse que l'appui sur les experts des agences de développement pour les postes les plus qualifiés constitue cette fois une forme de décharge ou de délégation, rendue nécessaire par les régulations nationales limitant les recrutements.

On avait pu lire dans l'universalisation des réseaux et la mise en place des Offices autonomes à partir des années 1950 une première étape dans la construction territoriale de l'État libanais à travers la gestion des services d'eau. Celle-ci se poursuit donc à la sortie de la guerre civile, comme en témoignent les efforts pour renouveler et développer les réseaux d'eau potable et d'assainissement sur l'ensemble du territoire national, mais aussi la création d'un nouveau maillage de gestion, cette fois déconnecté des logiques fonctionnelles des réseaux, et s'appuyant sur le découpage administratif régional du Liban. On a cependant pu voir que malgré les investissements consentis, les services publics d'eau potable et d'assainissement restent parcellaires et inégalement répartis sur l'ensemble du territoire, l'universalisation - uniquement des services d'eau potable - n'ayant finalement représenté qu'un bref épisode dans l'histoire du secteur de l'eau libanais.

L'organisation institutionnelle intègre quant à elle deux logiques. On a observé d'un côté une répartition des administrations entre les forces politico-communautaires issues de la guerre et des recompositions politiques qui l'ont suivie. Ministères et administrations de la reconstruction sont en effet utilisés à la fois comme instruments du déploiement de stratégies clientélistes mais aussi comme point d'appui de la construction de légitimités politiques. La création des nouveaux établissements régionaux ne se fait pas à l'écart de ces dynamiques. Si la construction des anciens offices autonomes avait été rendue possible par l'intégration des élites notabiliaires déjà investies dans le système concessionnaire, on a vu ici les forces politico-communautaires se redéployer au sein du nouvel échelon de gestion, à travers la répartition des postes de direction. De l'autre, les logiques néolibérales sont poussées de l'intérieur comme de l'extérieur de l'État, les modèles issus de l'internationalisation des normes de gestion de l'eau trouvant a priori un terrain fertile dans le Liban de la reconstruction. Les injonctions à la réforme sont en partie appropriées et la thématique de la privatisation des services d'eau trouve un temps ses promoteurs. Elles sont cependant largement rejetées, une fois passées entre toutes les mailles du filet qui conduisent à l'adoption d'une nouvelle législation. On a ainsi montré que malgré des formes d'internationalisation des politiques publiques libanaises, l'échelon national restait largement pertinent, en raison des contraintes de la dépendance au sentier comme du système politique libanais.

En terme de réorganisation territoriale, les nouvelles régulations comme leur mise en oeuvre à travers la création des établissements régionaux témoignent du maintien d'une forte centralisation, la marge de manoeuvre du nouvel échelon de gestion restant limitée et les contrôles formels et informels du Ministère nombreux. On a cependant vu que le vote de la loi 221 avait été considéré comme un premier ferment de changement par les acteurs réformistes, qui redéployaient leur action dans ce nouveau cadre à partir du début des années 2000. Alors qu'on a par ailleurs noté la forte hétérogénéité régionale et locale des services d'eau, il semble maintenant nécessaire de changer d'échelle pour approfondir l'observation de la mise en oeuvre de cette réforme de la politique de l'eau et analyser la manière dont elle contribue transformer la spatialité de l'État libanais.

Partie 2

Échelles et territoires de la réforme

Formation et redéploiement de l'État sur différentes scènes locales et sectorielles

La deuxième partie de cette thèse s'attache à étudier la mise en œuvre de la réforme de la politique de l'eau sur différents terrains locaux et dans différents contextes sectoriels (eau potable et assainissement), représentant chacun une expérience située (dans l'espace) et bornée (dans le temps) de la transformation des modes et des espaces de gestion des services d'eau. Il s'agit de saisir la réorganisation de ces services dans des territoires qu'elle a touchés de manière spécifique (les territoires de la réforme), soit en raison de leurs caractéristiques particulières (reconstruction des infrastructures après un conflit dans l'article 1, existence de nombreuses organisations locales de gestion de l'eau dans l'article 2), soit car des expérimentations y ont été menées (un partenariat public-privé dans l'article 2 et le développement de services d'assainissement municipaux dans l'article 4²⁹¹). Mais l'objectif consiste aussi à tenter de comprendre si, et comment, le processus réformiste se transforme au contact des territoires dans lesquels il est mis en œuvre, en fonction des capacités des systèmes d'acteurs existants sur ces différentes scènes locales ou en relation avec elles, à le bloquer, le négocier, l'adapter ou encore le renforcer. C'est donc également dans leurs échelles que j'analyserai la mise en œuvre de nouveau cadre de régulation des services d'eau, en observant l'articulation entre la construction des nouveaux établissements régionaux, les différents pouvoirs locaux (municipalités, comités des eaux, notabilités locales), et les acteurs internationaux du développement intervenant sur mes différents terrains. Si les trois premiers articles s'intéressent aux services d'eau potable, je me pencherai dans le dernier sur le développement des services d'assainissement afin de tenter de comprendre les jeux d'échelle spécifiques à ce secteur.

Les quatre articles²⁹² qui constituent cette partie ont été construits et rédigés dans des contextes spécifiques, dont le tableau 17 rend compte, de manière à expliciter les orientations particulières de leur problématisation et, parfois, de leurs conclusions. Ils ont en effet tous été écrits dans le cadre de numéros thématiques, souvent issus d'un colloque ou d'un séminaire de recherche. Si les travaux de terrains à partir desquels ils ont été élaborés ont suivi le cadre problématique plus générale de la thèse, leur rédaction tient compte des orientations spécifiques de chacune des revues (ou ouvrages) dans lesquelles ils s'insèrent. Les

²⁹¹ Il s'agit en l'occurrence d'un chapitre d'ouvrage collectif. J'ai cependant choisi de parler systématiquement d'article de manière à faciliter la lecture.

²⁹² De manière à respecter le format de la thèse « sur articles », ceux-ci ont été conservés dans la forme de leur publication. Seules les bibliographies ont été intégrées à la bibliographie générale.

problématiques abordées sont cependant très proches et placent au centre de leur questionnement la question des effets des réformes néolibérales dans les pays du Maghreb et du Moyen-Orient sur le gouvernement des espaces et services urbains (article 1 et 4), des espaces locaux (article 2) et la gestion des ressources (article 3). Il me semblait donc cohérent d'associer ces articles dans la seconde partie de cette thèse et de les relire à la lumière de mon cadre analytique sur la spatialité de l'État (tableau 18).

	Terrain et son contexte	Revue, direction et problématique du numéro ou de l'ouvrage
Article 1	Liban-Sud Master 2 (2006) / boursière à l'Institut Français du Proche-Orient (Ifpo-Beyrouth) 2009-2011	<i>Géocarrefour</i> / Eric Verdeil Effets territoriaux des réformes libérales des services urbains en réseau dans les pays arabes
Article 2	Tripoli - 2011 Boursière à l'Institut Français du Proche-Orient (Ifpo-Beyrouth) 2009-2011 Participation à l'atelier « <i>Néo-Libéral reforms, local elites and accountability in public service provision in the MENA region</i> », co-dirigé par Sylvia Bergh et Ulaş Beyraktar, 12th Mediterranean Research Meeting, Florence (Italie)	<i>Mediterranean Politics</i> / Sylvia Bergh Effets des réformes néolibérales sur la gouvernance locale (réseaux de clientèle locaux, transparence et démocratie locale, relations État-société)
Article 3	Akkar - 2009- Boursière à l'Institut Français du Proche-Orient (Ifpo-Beyrouth) 2009-2011 Programme de recherche ANR « Tanmia - Le développement : fabrique de l'action publique dans le monde arabe » 2008-2011	<i>Etudes Rurales</i> / Tarik Dahou, Mohamed Elloumi, François Molle Diversité des arrangements qui sous-tendent l'appropriation des ressources naturelles renouvelables au sud de la Méditerranée (marchandisation, droits d'accès et d'usages coutumiers, domanialité, formes hybrides)
Article 4	Assainissement - 2009-2012 / 2014 Boursière à l'Institut Français du Proche-Orient (Ifpo-Beyrouth) 2009-2011 ATER à l'Université de Nantes 2013-2015	<i>Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient</i> / Karine Bennafla Réorganisations induites par la mondialisation, le néolibéralisme et la transition politique sur la gestion et l'aménagement urbains. Nouvelles modalités des politiques urbaines et évolution du jeu d'acteurs dans les villes.

Tableau 18 - Contexte de production et de rédaction des articles

Les trois dimensions de la spatialité étatique définies par Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones et Gordon MacLeod sont mobilisées de manière plus ou moins forte selon les articles et à travers différents points d'observation. J'en souligne ici les points principaux. La

constitution négociée, inégale et contestée du nouvel « espace quadrillé » que forment les établissements régionaux constitue un fil rouge du propos. Dans le Akkar et concernant l'assainissement, elle est particulièrement saisie dans son articulation avec un autre maillage, celui des municipalités. Les articles permettent également de saisir les modalités différenciées du déploiement ou redéploiement de l'État sur le territoire à travers la géographie différenciée du développement des services d'eau qu'ils permettent de mettre à jour, à la fois dans leur extension et dans leurs modalités de gestion. Les études de cas sur Tripoli et le Liban-Sud offrent par ailleurs des exemples particuliers de redéploiement de l'État à l'échelle locale à travers des formes de délégation ou de décharge sur des acteurs privés ou des acteurs de l'aide internationale. Les représentations ou imaginaires spatiaux associés à l'État et son rôle sont les moins présents. Ils seront cependant mobilisés à travers l'analyse des représentations concurrentes de la « bonne gestion » et surtout de la bonne échelle de gestion des services d'eau potable développés par l'EELN et les comités locaux de gestion de l'eau.

	L'espace de l'État au sens restreint	L'espace de l'État au sens intégral	L'espace de l'État au sens représenté
Article 1 Liban-Sud	Construction du maillage territorial de gestion des services d'eau potable	Décharge sur les acteurs internationaux du développement	
Article 2 Tripoli		Expérience localisée de modernisation de l'État à travers la participation d'un acteur privé	
Article 3 Akkar	Construction du maillage territorial de gestion des services d'eau potable Décentralisation/rôle des municipalités	Géographie du développement des services d'eau potable par l'État central et local	Représentations concurrentes de la « bonne gestion » des services d'eau potable (échelle, normes)
Article 4 Assainissement	Cadre national du développement des infrastructures Construction du maillage territorial de gestion des services d'eau potable Décentralisation/rôle des municipalités	Géographie du développement des services d'assainissement par l'État central et local	

Tableau 19 - Les dimensions de la spatialité de l'État abordées dans les articles



Un réservoir d'urgence mis en place par l'UNICEF dans la petite ville de Kham, un bastion du Hezbollah ayant subi d'importantes destructions. Au fond, les drapeaux du Hezbollah et du Liban flottent sur les décombres. Cette photographie a été prise en 2006 par les employés du cabinet de consultant Libanconsult, lors de la campagne d'évaluation des dégâts causés par les bombardements israéliens sur les infrastructures d'eau potable pour l'Établissement des Eaux du Liban-Sud.

Dans la continuité des politiques de reconstruction après la guerre civile (1975-90), le Liban a lancé en 2000 une réforme de la gestion de son secteur de l'eau. Mais la guerre des 33 jours, en juillet-août 2006, marquée par des bombardements israéliens massifs, a causé de lourds dommages, particulièrement concentrés dans la banlieue sud de Beyrouth, le sud du Liban et la ville de Baalbeck.

Le secteur de l'eau ne représente que 1,5% du coût total des dommages²⁹³. Sa remise en état a été évaluée à 40 millions de dollars, contre 120 millions de dollars pour les infrastructures de transports et 1,7 milliards de dollars pour la reconstruction des logements (Recovery and reconstitution unit, 2008). Cependant, son importance ne doit pas être sous-estimée, des destructions ciblées concernant des réservoirs et des stations de pompage ayant coupé l'eau à des villages entiers. La reconstruction des services d'eau a un caractère vital, d'autant plus que dès le cessez-le-feu, environ 500 000 personnes réfugiées à Beyrouth et 150 000 autres réfugiées à l'étranger sont retournées dans leurs villages et villes d'origine (Government of Lebanon, août 2006).

Cet article cherche à comprendre comment l'urgence de la reconstruction des infrastructures d'eau s'articule avec la réforme de l'eau précédemment engagée. L'analyse se concentre en priorité sur la région du Liban-Sud²⁹⁴, qui a connu les dommages les plus importants dans le domaine de l'eau²⁹⁵. La présentation éclaire dans un premier temps le contexte de l'action publique au Liban, marquée par la fragmentation politique et l'affaiblissement de l'État, ainsi que par la référence au libéralisme. Puis, après un bilan des destructions dans le secteur de l'eau, nous tenterons de comprendre les logiques du système d'acteurs qui régissent la reconstruction des services d'eau. Nous nous intéresserons enfin à l'impact du processus de reconstruction sur la gestion de l'eau au Sud et plus précisément, sur l'avancée de la réforme de la politique de l'eau.

²⁹³ Les infrastructures de transports ont été bombardées dans tout le pays ainsi que les installations électriques, les relais de communication et les activités économiques. Près de 118 000 unités résidentielles ont été partiellement ou entièrement détruites.

²⁹⁴ J'appelle Liban-Sud la région constituée par les deux *mohafaza* de Nabatyé et du Liban-Sud. Cette région correspond au territoire de l'Établissement des Eaux du Liban-Sud (cf. infra).

²⁹⁵ Le coût des dommages aux infrastructures pour l'Établissement des Eaux du Liban-Sud est estimé à 57,4% du coût total des dommages et il faudrait y ajouter les destructions liées à l'irrigation qui sont à la charge de l'Office National du Litani et représentent 35,4% du total (Government of Lebanon, novembre 2006, Appendix 1-Table 3). Nous nous intéresserons uniquement ici à la question de l'eau et de l'assainissement. L'irrigation est importante mais elle ne relève pas a priori de l'urgence.

Les politiques publiques et la réforme de l'eau

Le système politico-économique libanais et le contexte politique de l'après-guerre

Les politiques des années de la reconstruction sont largement guidées par un principe de laissez-faire (Leenders, 2004) qui reprend l'idéologie libérale promue par l'élite dirigeante de l'indépendance (un libre-échange pur et dur associé à un État minimal et peu interventionniste (Gates, 1998 ; Corm, 2003)) et la renforce dans le cadre de la promotion globalisée du néolibéralisme (Fawaz, 2009). Le rôle de l'État se limite à assurer un environnement propice à l'épanouissement du secteur privé par le développement des infrastructures (eau, électricité, transports, télécommunications) (Najem, 2000). Les investissements publics liés à la reconstruction sont globalement bien répartis sur l'ensemble du territoire (Verdeil et al., 2007) mais la politique menée par Rafic Hariri²⁹⁶ a conduit au renforcement de l'économie beyrouthine.

Cependant, le libéralisme affiché depuis la fin de la guerre civile, est limité par le fonctionnement du système politique libanais mis en place par les accords de Taëf²⁹⁷. Reinoud Leenders a montré qu'en donnant des pouvoirs presque identiques aux trois présidents (le président de la République – maronite, le président du Conseil des Ministres – sunnite, le président de l'Assemblée Nationale – chiite), le nouveau règlement politique avait entraîné une compétition pour la redistribution des ressources de l'État à leurs clientèles respectives. La gestion de la chose publique se caractérise non par le jeu des institutions formelles de l'État, mais par celui d'une multitude de réseaux²⁹⁸ sociaux qui viennent réguler et contraindre l'économie du pays (Leenders, 2004). Le système libanais ne repose donc pas sur un État minimal d'un côté et un secteur privé florissant de l'autre mais sur une immixtion constante des intérêts publics et privés, voire une dissolution de la distinction entre ceux-ci. Le « développement équilibré » inscrit dans les accords de Taëf se résume alors à une forme de marchandage dans lequel chacune des régions, représentées par leurs chefs politiques et/ou

²⁹⁶ Pour le caractère néo-libéral de la reconstruction menée par Rafic Hariri au sortir de la guerre civile, on pourra lire le mémoire de Karim Eid-Sabbagh (2007).

²⁹⁷ Signés en 1989, les accords de Taëf sont un document d'entente nationale destiné à mettre fin au conflit civil qui a secoué le pays à partir de 1975.

²⁹⁸ Les réseaux sont définis par l'auteur comme suit : « *intricate, multifaceted, durable relationships in which horizontal forms of exchange are paramount* » (Leenders, 2004, p. 177)

communautaires, réclame son compte de projets de développement ou de subventions (CDR/ Nahas, 2006).

Outre ces éléments structurels, la reconstruction ne peut être comprise en dehors des événements politiques qui ont marqué le pays depuis l'assassinat de Rafic Hariri en 2005. Cet attentat et les manifestations contre la présence syrienne au Liban qui l'ont suivi, ont donné lieu à une scission du paysage politique en deux groupes, avec une coalition menée par le Hezbollah d'un côté et le bloc du Futur mené par Saad Hariri²⁹⁹ de l'autre. Cette dernière coalition a remporté les élections législatives de 2005, mais sans majorité absolue, ce qui a conduit à la formation d'un « gouvernement d'union nationale ». Après la guerre de juillet 2006 les tensions entre les deux groupes ont débouché sur la démission des ministres de l'opposition et l'organisation d'un sit-in de leurs partisans dans le centre-ville. Le gouvernement est alors bloqué durant plusieurs mois. Ainsi, comme le souligne Karim Eid-Sabbagh, « the reconstruction process happens in this atmosphere of political confrontation amid accusations of treason on one hand, on the other hand of precipitating the country into war, or of reliance on foreign powers be they America and Europe or Syria and Iran » (Eid-Sabbagh, 2007, p. 89). Cette atmosphère de confrontation pèse particulièrement dans le Sud, région majoritairement chiite et largement contrôlée par le Hezbollah depuis le retrait des troupes israéliennes en 2000 (Picard, 2000). La question est de savoir comment les institutions de l'État, dominées par le bloc du Futur, peuvent continuer à intervenir sur un terrain acquis à ses adversaires.

Dernier point important pour analyser la reconstruction après juillet 2006 : la place des acteurs internationaux au Liban. L'endettement massif de l'État libanais (38 milliards de dollars fin 2005 soit 170% du PIB (Vignal, 2007)) ne lui autorise qu'une faible capacité d'investissement. Depuis 1998, des restrictions budgétaires ont conduit le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR)³⁰⁰ à se tourner vers les financements extérieurs pour réaliser ses projets, ceux-ci devenant rapidement majoritaires. Cette situation influe fortement sur la manière dont l'État libanais formule des stratégies pour le développement et l'aménagement de son territoire, car la disponibilité d'un financement extérieur est devenue

²⁹⁹ Saad Hariri est le fils de Rafic Hariri, l'ex-premier ministre libanais assassiné le 14 février 2005.

³⁰⁰ Le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR), créé en 1977 pour prendre en charge la reconstruction liée à la guerre civile, a la charge de planifier, de programmer, d'assurer le financement et de superviser l'exécution des projets de reconstruction et de développement. La plus grande partie des prêts et dons accordés par des bailleurs de fonds étrangers passe par cette institution.

un argument décisif en faveur de la réalisation d'un projet (CDR/Nahas, 2006). Ces acteurs peuvent par ailleurs s'avérer plus intrusif à travers les conditions parfois associées aux prêts. Ce fut le cas concernant la réforme de la politique de l'eau.

La réforme de la politique de l'eau en cours depuis 2000

Celle-ci répond en effet largement aux injonctions de la Banque Mondiale, à laquelle se sont ensuite associés d'autres bailleurs de fonds finançant des infrastructures hydrauliques au Liban (Francblu, 1999). A l'instar de nombreuses réformes du secteur de l'eau mises en place dans les pays du Sud depuis les années 1990³⁰¹, souvent dans le cadre des plans d'ajustement structurels promus par la Banque Mondiale et le FMI, elle vise au transfert d'un modèle de gestion de l'eau transnational défini dans le contexte plus général de la promotion du développement durable et de la « bonne gouvernance » (Francblu, 1999 ; Ghiotti, 2004). Ce modèle repose sur trois principes : la décentralisation de la gestion de l'eau et la participation des usagers, la gestion intégrée, la tarification à coût complet et plus largement la marchandisation voire la privatisation de la gestion de l'eau (Ghiotti, 2004). Son application au Liban a été négociée (Francblu, 1999, Féré, 2007) mais la réforme votée en 2000 reprend globalement ces trois principes. Alors que la gestion de l'eau était auparavant en même temps centralisée et fragmentée entre plusieurs acteurs d'échelon central, régional et local (Francblu, 1999), l'objectif de la réforme est de la rationaliser en regroupant les compétences en matière d'eau potable, d'irrigation et d'assainissement sous la coupe de quatre établissements régionaux³⁰² (gestion intégrée). Par ailleurs, un transfert de compétences est opéré du ministère de l'Eau et de l'Energie (MEE) vers ces établissements. Ils sont chargés des études, de l'exécution, de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement des équipements alors que le MEE n'est plus responsable que de la planification et de la régulation au niveau national. Cette réforme combine ainsi décentralisation vers les établissements de compétences

³⁰¹ Pour un aperçu général des réformes concernant le secteur de l'eau dans les pays du Sud, on se réfère aux analyses de Karen Bakker (Bakker, 2003). Concernant les terrains africains, on pourra lire l'étude de Sylvie Jaglin (Jaglin, 2005) et celle de Graciela Schneider-Madanes sur l'Amérique latine (Schneider-Madanes, 2001). Sur des terrains plus proches du nôtre, les réformes du secteur de l'eau ont été analysées par Khadija Darmame en Jordanie (Darmame, 2003) et Aude Signoles en Palestine (Signoles, 2004 et 2010).

³⁰² L'Établissement des Eaux du Liban-Nord (EELN), l'Établissement des Eaux du Liban-Sud (EELS ou SLWE – South Lebanon Water Authority), l'Établissement des Eaux de la Bekaa (EEB), l'Établissement des Eaux de Beyrouth – Mont-Liban. (EEBML).

auparavant étatiques, mais aussi reconcentration ou recentralisation pour certaines fonctions auparavant assumées par les anciens offices de l'eau à l'échelle des *caza* ou par les municipalités (Ghiotti, 2004 ; Féré, 2006 et 2007). Les prérogatives des nombreux autres organismes de l'État central en matière de gestion de l'eau (notamment le CDR, le Conseil du Sud³⁰³ et le Fond Central des déplacés³⁰⁴) ne sont cependant pas formellement mises en question (World Bank, 2009). La rationalisation passe aussi par la fixation d'objectifs de rentabilité (marchandisation). Les établissements doivent être autonomes financièrement et donc parvenir à recouvrir les coûts de fonctionnement et d'investissements. Dans ce but, l'application de différents principes est préconisée : la tarification à coût complet, l'organisation des établissements sur des bases commerciales avec réalisation d'un plan d'affaire, la participation du secteur privé (Catafago et Jaber, 1999).

C'est dans cette configuration que nous voulons interroger la reconstruction des services d'eau en tentant de saisir comment les acteurs publics ont pu, ou non, investir la scène de la reconstruction et selon quelles modalités. L'objectif est notamment d'identifier les mécanismes qui ont présidé aux interactions entre les différents acteurs publics, mais aussi entre acteurs publics et acteurs internationaux spécialistes de l'urgence et de la reconstruction, omniprésents dans l'après-guerre de 2006. La question de la réforme de la politique de l'eau sera au cœur de notre analyse, d'une part en interrogeant la capacité du nouvel Établissement des Eaux à s'affirmer en tant qu'acteur dans le processus de reconstruction, d'autre part en analysant la manière dont une telle situation d'urgence a pu influencer un processus de réforme ancré dans le temps long, et qui reste encore largement à consolider.

³⁰³ Le Conseil du Sud est responsable de la réhabilitation des réseaux d'eau potable dans les deux *mohafaza* du Sud du pays (World Bank, 2009).

³⁰⁴ Le Fond Central pour les Déplacés doit fournir des services de bases, dont l'approvisionnement en eau, aux foyers déplacés pendant la guerre civile (World Bank, 2009).

Un vaste chantier de reconstruction

Le tableau ci-dessous présente une vision synthétique des destructions occasionnées au secteur de l'eau durant la guerre de juillet 2006³⁰⁵. Outre l'importance des dégâts au Liban-Sud, il fait apparaître deux types de dommages :

- des destructions sur les réseaux, que l'on peut considérer comme des dommages collatéraux des bombardements frappant les villages ou d'autres installations,
- des destructions plus ciblées, sur les réservoirs, les stations de pompage, les puits.

Pour comprendre la situation du secteur au sortir de la guerre, il faut ajouter à ces chiffres les destructions occasionnées aux réseaux d'assainissement et aux réseaux électriques. Les premières ont créé des situations d'urgence sanitaire, d'autant que des fuites dans les réseaux d'assainissement ont contaminé des sources d'eau potable³⁰⁶. Les secondes ont rendu la distribution de l'eau problématique dans un système reposant presque entièrement sur le pompage. Le relief de cette région et la localisation des ressources en eau nécessitent en effet de faire remonter l'eau sur plusieurs centaines de mètres pour pouvoir la distribuer. On comptait également avant la guerre quelques 244 forages destinés à l'alimentation de un ou deux villages.

³⁰⁵ Certains chiffres sont discutables. La faiblesse des destructions sur les réseaux dans la banlieue sud de Beyrouth notamment semble peu réaliste.

³⁰⁶ Le cas s'est présenté à Nabatyé par exemple.

Unités	Nombre d'unités endommagées / détruites	
	Nombre d'unités	Localisation
Réservoirs	42	Liban-Sud
Réservoirs détruits	16	
Réservoirs endommagés	26	
	1	Baalbek
Pompes	3	Liban-Sud
	5	Baalbek
	7	Bekaa Ouest
	1	Zahlé el Moualaqa
	3	Qasmieh
	1	Mont Liban
Puits artésiens	2	Liban-Sud
Réseau	1465	Liban-Sud
	27	Baalbeck
	1	Bekaa centrale
	2	Bekaa ouest
	3	Litani
	2	Akkar (Halba)
	4	Akkar (Qobayat)
	8	Mont Liban
	2	Banlieue sud (Beyrouth)
Bâtiments des établissements des eaux	2	Liban-Sud

Tableau 1 : Les destructions dans le secteur de l'eau après la guerre de juillet 2006

(Site Internet www.rebuildlebanon.gov.lb et EELS, septembre 2006)

Faire face à l'urgence : quel système d'acteurs ?

Du point de vue du rôle de l'État et des acteurs internationaux, les mécanismes généraux de la reconstruction post-2006 s'inscrivent pleinement dans la logique libérale

évoquée ci-dessus. Ce constat s'applique globalement au secteur de l'eau, quoique d'une manière plus nuancée.

Les grands mécanismes de la reconstruction : stratégies de décharge et stratégies de contournement

Dès avant la fin des hostilités, ONG et agences onusiennes arrivent en masse sur le territoire libanais, venant renforcer les bataillons d'acteurs internationaux déjà présents. Selon lebanon-support.org³⁰⁷ 90 ONG internationales sont présentes sur le terrain (Eid-Sabbagh, 2007), auxquelles il faut ajouter les bailleurs de fonds occidentaux (USaid, Union Européenne) et arabes (le Fonds Koweïtien par exemple), les États donateurs, au premier rang desquels les États du Golfe (Arabie Saoudite, Qatar, Émirats Arabes Unis, etc.), et les ONG locales, issues de la société civile ou affiliées à un parti politique. En parallèle, les acteurs publics apparaissent plutôt en retrait et, avant même la fin du conflit, leur inefficacité concernant l'aide aux réfugiés est pointée du doigt par les multiples acteurs de la société civile (Raymond, 2007).

Retrait de l'État et omniprésence des acteurs internationaux relèvent de deux dynamiques concomitantes. Tout d'abord, la stratégie étatique pensée au niveau national s'appuie assez généralement sur un principe de décharge sur les ONG, les agences de l'ONU et les bailleurs de fonds. C'est pourquoi les choix opérés concernant les modalités de la reconstruction ainsi que l'observation des pratiques ont amené certains observateurs à parler d'une reconstruction néo-libérale. Pour Karim Eid-Sabbagh : « *the government of the lastest reconstruction, under the coercitive weight of the national debt, involved a range of other players and outsourced efforts to international agencies, NGOs, donors, and donor states* » (2007). On ne retiendra ici que deux exemples permettant d'illustrer ce propos.

Les modalités d'établissement d'une stratégie de reconstruction. Karim Eid-Sabbagh a montré que le document présentant la stratégie de reconstruction du gouvernement était le résultat du travail effectué par les ONG et les agences onusiennes lors des réunions de coordination organisées par ces dernières. Le gouvernement n'a donc fait que choisir parmi

³⁰⁷ www.lebanon-support.org, plate-forme de coordination de l'aide d'urgence et de la reconstruction.

les projets proposés lors de ces réunions, gardant le pouvoir de décision, mais laissant aux ONG et aux agences l'essentiel de la planification.

Les modalités du financement de la reconstruction. Les options choisies pour faire transiter les quelques deux milliards de dollars d'aide promis lors de la conférence de Stockholm et à sa suite offrent la possibilité aux financeurs de passer outre les institutions étatiques. Quatre principaux mécanismes de décaissement ont été établis : le dépôt sur des comptes joints bailleur/État à la banque centrale ; l'exécution des projets par les donateurs eux-mêmes ; l'acheminement de l'aide à travers les ONG et les agences de l'ONU ; les dons à un fond géré par le PNUD et distribué aux agences onusiennes (Eid-Sabbagh, 2007). Chacun de ces mécanismes laisse au moins une large marge de manœuvre aux bailleurs de fonds dans l'utilisation de l'aide qu'ils pourvoient.

Le retrait de l'État libanais ne relève cependant pas seulement d'un choix du gouvernement. Il doit aussi être compris dans le cadre des stratégies de contournement des acteurs publics par les partis, les ONG et les bailleurs. Deux exemples nous semblent intéressants.

Tout d'abord, l'idée des villages adoptés, lancée par le Qatar, donne la possibilité aux bailleurs de fonds de choisir un village ayant subi des destructions durant l'agression israélienne et de prendre en charge tout ou partie de sa reconstruction. Cette formule a eu un grand succès³⁰⁸ et elle a finalement été largement promue par le gouvernement. Cependant, elle a été conçue au départ par le Qatar comme une stratégie de contournement de l'État, ce dernier étant à peine consulté. Selon la porte-parole du Haut Comité de Secours (HCS), « le Qatar n'est jamais venu demander la permission au gouvernement. Nous essayons de coopérer avec eux mais ils disent « nous allons faire ça, ça et ça nous-mêmes », et nous ne pouvons pas refuser car nous avons besoin que le travail soit fait rapidement »³⁰⁹.

On retrouve la même attitude de contournement des institutions étatiques par les ONG internationales et certains bailleurs de fonds occidentaux. Lors d'un atelier de travail sur la

³⁰⁸ On compte par exemple 29 villages adoptés par l'Arabie Saoudite, 21 par le Koweït,... et seulement quatre pour le Qatar, mais ce sont ceux qui ont connu les destructions les plus importantes (As-safir, octobre 2006)

³⁰⁹ *The Daily Star*, 26 mars 2007, Official assessments don't match up with damage in South, par Ohrstrom L.

reconstruction organisé par l'Office of Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)³¹⁰, les acteurs présents ont reconnu qu'ils avaient souvent mis de côté les acteurs publics, agissant comme s'ils traitaient une situation d'urgence dans un État failli où aucun appareil de gouvernement complet n'existait³¹¹.

L'analyse de la reconstruction dans le secteur de l'eau au Liban-Sud offre une vision plus complexe et révèle la diversité des attitudes et des stratégies des acteurs engagés.

Reconstruire les services d'eau au Liban-Sud : des acteurs nationaux difficiles à trouver

Trois acteurs sont concernés :

Le ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE). Responsable de la politique de l'eau à l'échelle nationale, il constitue, selon le *National Early Recovery Process* (Government of Lebanon, août 2006), l'institution publique de référence concernant toutes les initiatives dans le domaine de l'eau et de l'électricité. Cependant, il n'est jamais présent aux réunions de coordination, et pour les ONG et les agences qui ont travaillé dans le domaine de l'eau, son rôle est surtout de « signer les papiers »³¹². Deux témoignages viennent nuancer ce propos en le remplaçant dans le contexte politique de l'époque. Pour le directeur de l'EELS, le ministère s'est engagé dans la reconstruction dans le Sud en la personne de son ministre, Mohammed Fneish, un membre du Hezbollah originaire de la région, jusqu'à sa démission en décembre 2006. Il a appuyé les demandes de fonds de l'EELS auprès du Haut-Comité du secours ainsi que des demandes de recrutement de personnel³¹³. Le responsable du secteur de l'eau au CICR, exprime la même idée avec plus de neutralité en notant qu'il a travaillé en collaboration avec le ministère tant qu'il y en a eu un³¹⁴.

³¹⁰ Agence de l'ONU chargée de la coordination entre les différents acteurs de l'aide après une catastrophe humanitaire.

³¹¹ Minutes de la réunion de coordination pour le secteur eau et assainissement, à Tyr, le 10 octobre 2006.

³¹² Entretien UNICEF.

³¹³ Entretien EELS.

³¹⁴ Le remplaçant de Mohammed Fneish, M. Safadi, n'était que ministre par intérim et était originaire du Nord du pays.

Le CDR, acteur principal de la reconstruction dans les années 1990-2005, paraissait appelé à un rôle de coordination en 2006. Il a pourtant été mis sur la touche dès le départ, et son président, Fadl Shalaq, partisan d'une attitude interventionniste de l'État dans la reconstruction, a été poussé à la démission et remplacé par Nabil Jisr, plus proche des positions du gouvernement de Fouad Siniora (Quilty et Ohrstrom, 2007). Cette institution a cependant eu un rôle d'encadrement de l'action des bailleurs de fonds exécutant directement des projets sur le terrain. À l'exception des villages adoptés, ceux-ci devaient en effet signer des conventions de financement avec le CDR et obtenir son autorisation, ainsi que celle de l'EELS, pour effectuer les travaux.

Enfin, le **Haut-Comité du Secours (HCS)** est l'organisme rattaché au conseil des ministres chargé de répondre aux situations d'urgence. Principal bénéficiaire des donations en argent faites à l'État libanais, il est chargé de les répartir entre les différents secteurs de l'aide et de la reconstruction. Cependant, la majorité de l'aide a transité par d'autres biais et l'action du HCS s'est finalement cantonnée à deux secteurs : le ramassage des gravats (plus de 50% des dépenses) et l'aide d'urgence (aide alimentaire, matelas, secours...) (plus de 20% des dépenses)³¹⁵. Concernant le secteur de l'eau, l'aide apportée apparaît bien maigre au regard des besoins. Elle représente environ un million de dollars, alors que les besoins ont été chiffrés à plus de 30 millions de dollars pour la restauration d'un service de base (Government of Lebanon, août 2006). L'aide apportée au secteur de l'eau est cependant supérieure à celle apportée à d'autres secteurs relativement à son poids dans les destructions : le secteur de l'électricité n'a pas reçu d'aide du HCS alors qu'elle représente 25% du coût des dégâts aux infrastructures.

Le partage des rôles entre les ONG et l'EELS

L'action des institutions gouvernementales reste cependant insuffisante, rendant l'intervention d'acteurs non étatiques nécessaire. La majeure partie des travaux de reconstruction des infrastructures d'eau potable et d'assainissement a été réalisée par des ONG internationales et par l'UNICEF, et financée par des bailleurs de fonds comme l'USaid et l'Union Européenne à

³¹⁵ Les chiffres utilisés dans ce paragraphe sont tirés du site www.rebuildlebanon.gov.lb

travers son programme d'urgence ECHO (European Commission European Aid). La carte de la reconstruction des réservoirs et des stations de pompages est révélatrice du rôle majeur joué par les ONG (figure n°1). Outre la réhabilitation des réservoirs, elles ont distribué de l'eau potable, effectué des travaux de réparation ou de renouvellement des réseaux, installé des systèmes de chloration, équipé des stations de pompage et des forages avec des générateurs et distribué du fioul pour les faire fonctionner durant plusieurs mois après la fin de la guerre.

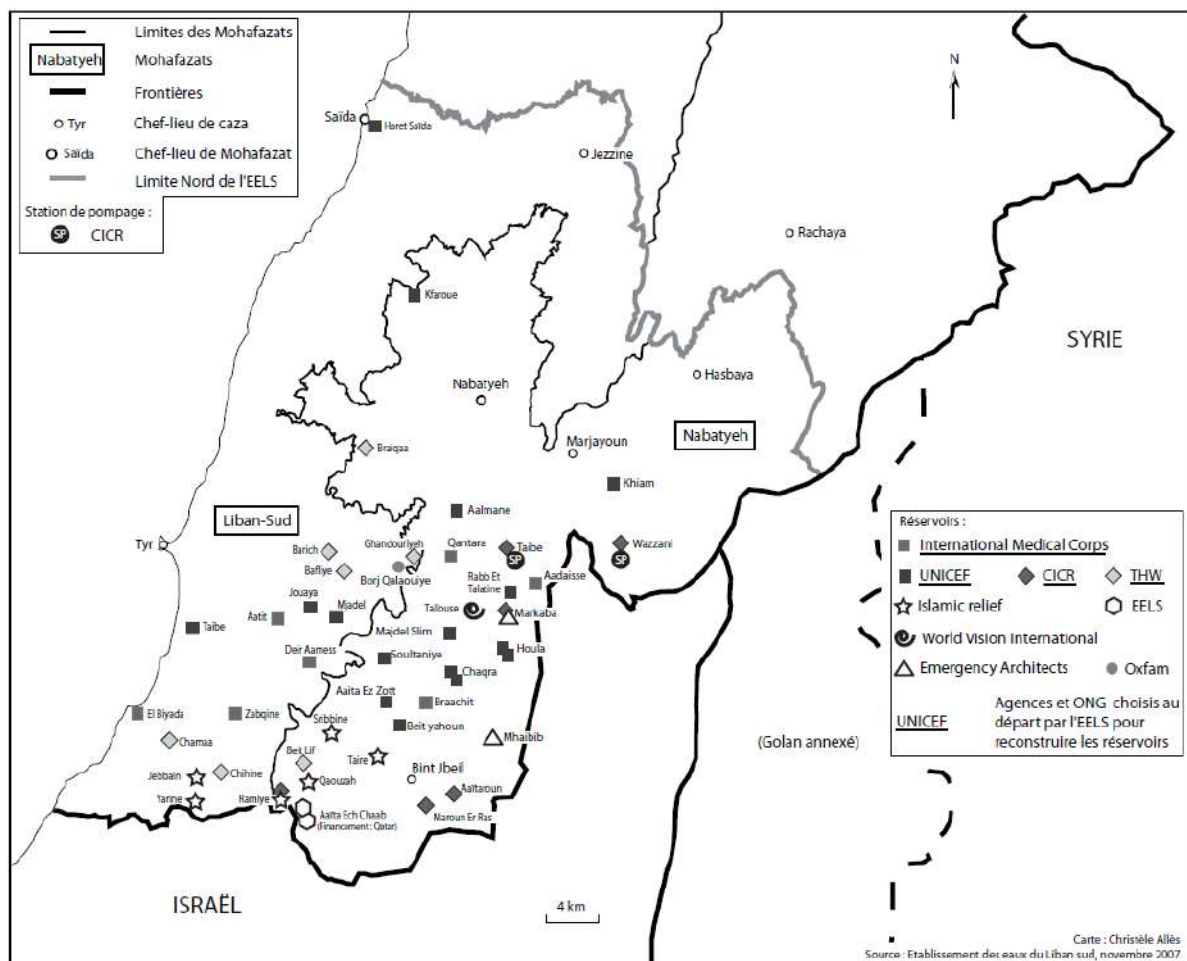


Figure 1 – Les acteurs de la construction des réservoirs d'eau potable

L'EELS a quant à lui réalisé une très grande partie des réparations sur les réseaux dès le cessez-le-feu³¹⁶. Cependant, ses capacités d'intervention ont été limitées par la faiblesse de la somme allouée par le HCS, mais aussi par ses difficultés de fonctionnement³¹⁷, sur le plan financier (factures impayées et connexions illégales représentent 32% des coûts liés à la

³¹⁶ Entretien EELS, municipalités de Kham et de Nabatyé.

³¹⁷ Les difficultés de fonctionnement de l'EELS ne lui sont pas spécifiques et les autres établissements connaissent des contraintes similaires, par exemple au Liban -Nord (Verdeil, Féré, Scherrer, 2009).

distribution de l'eau (SLWE, 2004)) comme sur celui des ressources humaines (sur les 872 employés que prévoit son organigramme, l'EELS n'en compte que 222, dont seulement deux ingénieurs³¹⁸). Mais, malgré ses faibles capacités, l'EELS a peu à peu réussi à prendre le contrôle de l'organisation de la reconstruction et à s'imposer en acteur crédible et légitime de la gestion de l'eau face aux acteurs internationaux.

Dans les quelques jours qui ont suivi l'arrêt des hostilités, un très grand nombre d'ONG sont arrivées sur le territoire libanais et ont commencé à travailler dans le Sud en ordre dispersé. Certaines ont fait le choix de passer par les canaux officiels, mais la plupart ont travaillé directement avec les municipalités, ce qui a donné lieu à de multiples duplications et à une faible efficacité de leur action. Une coordination est cependant mise en place dès le cessez-le-feu par l'UNICEF, sous la forme de réunions de secteur (*cluster meetings*) au cours desquelles les ONG sont invitées à présenter leur action.

L'EELS n'est donc pas responsable de la coordination des activités au début de la reconstruction, les réunions étant organisées par l'UNICEF à son siège de Beyrouth et dans ses bureaux de Tyr. Cependant, les minutes des réunions montrent que l'UNICEF agit comme un intermédiaire entre les ONG et l'EELS. Selon le représentant de l'agence de l'ONU de l'époque : « *The cluster coordinator has circulated the list of commitments/intentions already made and in this regard is providing an administrative service to SLWE. However it should be noted that UNICEF is not 'allocating' projects. The ultimate responsibility lies with SLWE* »³¹⁹. Cette répartition des rôles avait été négociée entre les deux institutions car les faibles capacités de l'EELS et le grand nombre d'ONG³²⁰ sur le terrain ne lui permettaient pas de prendre en charge la coordination (la seule personne parlant une langue étrangère à l'EELS est son directeur). Une fois le nombre d'ONG descendu à une dizaine, l'UNICEF a laissé le leadership des réunions au directeur de l'EELS et celles-ci se sont tenues dans les bureaux de l'établissement, à Saïda.

De plus, alors que son directeur ne dirigeait pas encore les réunions de secteur, l'EELS avait réussi à faire passer certaines règles et à faire respecter ses priorités. Une réunion a été menée sur les procédures à appliquer dans le cadre de la législation libanaise, la nécessité de

³¹⁸ Entretien EELS.

³¹⁹ Minutes du cluster meeting du 29 septembre 2006.

³²⁰ Le chiffre de 60-70 ONGs aux premières réunions est avancée (Entretien UNICEF).

remettre l'ensemble des installations à l'EELS a été répétée maintes fois, ainsi que le refus de l'EELS de prendre en charge les nouveaux forages. La réunion concernant la reconstruction des réservoirs est révélatrice du rôle qu'a pu jouer l'établissement des eaux dans la coordination³²¹. Elle montre que l'EELS est parfois parvenu à imposer ses choix : alors que de très nombreuses ONG voulaient prendre en charge des réservoirs, le directeur de l'établissement n'a tout d'abord accepté la participation que de quatre d'entre elles (UNICEF, IMC, THW et CICR) qui l'avaient approché rapidement et avaient signé des lettres d'intention avec lui. Si d'autres agences voulaient participer, elles devaient faire de même (cf. figure n°1). Mais cette réunion montre également que l'EELS se trouvait en position de coordonner, mais pas toujours d'imposer ses positions. Alors que son directeur affirme à cette réunion que seules les normes libanaises prévaudront dans la réalisation des projets, les minutes des réunions suivantes révèlent que certaines d'entre elles ont été négociées car elle ne convenait pas aux standards des ONG³²².

Au final, le directeur de l'EELS considère qu'environ 80% des ONG ont suivi ses conditions et respecté ses priorités. Cependant, si la reconstruction s'est finalement organisée autour de l'EELS, c'est en grande partie le résultat de la volonté de certaines agences, comme le CICR, l'UNICEF ou l'UE, de travailler avec les acteurs publics existants. Malgré ces soutiens, les objectifs de l'EELS ont parfois été mis à mal par des acteurs aux logiques différentes voire contradictoires.

Un jeu brouillé par des objectifs et des logiques d'actions contradictoires

La logique de l'EELS consistait à rétablir les services d'eau sur son territoire d'action, voire à les améliorer, en faisant en sorte que les moyens de ce rétablissement ne nuisent pas à ses objectifs sur le long terme, au premier rang desquels la diminution de la facture d'électricité (SLWE, 2004). Dans la pratique, cette ambition s'est heurtée aux logiques animant trois autres acteurs.

³²¹ Minute du cluster meeting du 3 octobre 2006.

³²² Minute du 10 octobre 2006.

La logique de « course au drapeau » de certaines ONG. L'obtention de fonds par les ONG est liée au nombre de projets qu'ils peuvent proposer à un bailleur. Dans les premiers mois de la reconstruction, acteurs et observateurs ont décrit une véritable compétition des ONG pour le territoire, une course de vitesse pour marquer les villages aidés de leur sigle³²³. D'autre part, les objectifs des bailleurs ne correspondent pas toujours aux priorités de la reconstruction. Alors que la guerre a majoritairement touché des villages chiites, des ONG ont voulu travailler aussi dans des villages chrétiens pour répondre à la demande de travailler avec toutes les communautés libanaises. C'est le cas d'ACTED auquel l'établissement a finalement assigné la réhabilitation de deux réservoirs dans le *caza* de Jezzine, travail utile à l'EELS mais non prioritaire dans le contexte de l'après-guerre.

La logique des municipalités. Nombre d'entre elles réclament la construction de forages pour sécuriser leur approvisionnement en eau, ce qui va à l'encontre de la stratégie de l'établissement qui cherche à réduire l'utilisation du pompage. Trois forages ont cependant été construits dans la région de Nabatyé (à Doueir, Aadchit et Nabatyé el Faouqa) et une tentative du même type a avorté à Rmeich³²⁴. Quelles conclusions en tirer ? Celle d'un manque de coordination entre le ministère et l'EELS : à Doueir, un forage a été réalisé avec un financement du Fonds Koweïtien, sans que l'établissement soit au courant, mais avec une autorisation du ministère. Mais aussi celle de la faiblesse de l'EELS face aux initiatives locales. En effet, le directeur de l'EELS a accepté certains forages car, de son propre aveu, il lui était difficile de faire autrement : les municipalités avaient trouvé elles-mêmes un financement et il n'avait pas de solution alternative à proposer à court terme face aux pénuries d'eau que connaissent ces villages³²⁵. Par ailleurs, des observateurs ont fait état de pressions politiques pour que le forage de Rmeich soit accepté par l'établissement.

Les logiques clientélistes constituent en effet un dernier niveau d'analyse pour comprendre certaines logiques de la reconstruction. Des travaux d'amélioration des infrastructures ont été

³²³ Jean-Luc Dinghi, de l'ambassade de France, parle d'une « guerre terrible entre les ONGs pour la mainmise sur les projets » (entretien avec l'auteur). Karim Eid –Sabbagh parle quant à lui de « sticker economy » (2007).

³²⁴ Deux tentatives de forage ont été réalisées par la Croix-Rouge française, à partir d'une étude commanditée par l'ambassade de France. Mais elles ont toutes deux échouées.

³²⁵ Entretien avec l'auteur.

décidés sur la demande de personnalités politiques. Le directeur de l'EELS évoque la requête de la ministre de l'Education (sunnite) pour que des projets soient réalisés dans des villages sunnites de la région de Naqoura. L'exemple du Conseil du Sud est également révélateur. Créée en 1970 pour mener des actions de développement dans le Sud, cette institution a été chargée du programme étatique de reconstruction de l'habitat après la guerre de 2006³²⁶. Pourtant, elle est intervenue ici et là dans le domaine des services d'eau, notamment pour les projets impliquant le Fonds koweïtien. C'est en effet au Conseil du Sud, plutôt qu'à l'EELS, que le Fond Koweïtien s'est adressé pour réaliser ses projets dans le domaine de l'eau³²⁷. D'autre part, dans les minutes de la réunion de coordination pour le secteur de l'habitat du 15 décembre 2006, le Conseil du Sud affirme que le Koweït aurait promis de financer une partie d'un plan de développement des réseaux d'assainissement au Sud réalisé par ses soins³²⁸. Institution publique, le Conseil du Sud a été phagocyté par le mouvement chiite Amal dès les années 80, et a largement servi à ce parti d'outil de clientélisme (Ingels, 1999 ; Harb, 2005). Il est cependant sur le déclin depuis les années 2002-2003 : son budget diminue chaque année et dès 2005, un texte proposant sa disparition a été inclus dans les discussions sur le budget³²⁹. L'intrusion du Conseil du Sud dans le domaine de l'eau et ses relations avec le Fonds koweïtien peuvent ainsi être interprétées comme un moyen de renforcer les bases clientélistes d'Amal à un moment où l'une des principales institutions redistributrices qu'elle contrôle est menacée.

Deux premières conclusions peuvent être tirées de l'observation de la reconstruction du secteur de l'eau au Liban-Sud. Tout d'abord, les logiques d'action en contexte d'urgence sont loin d'être déconnectées des logiques plus générales de l'action publique au Liban. L'intervention d'acteurs publics selon des logiques de réseaux politiques et communautaires fait pendant au positionnement libéral plus général du gouvernement. Ensuite, si l'EELS a réussi à trouver sa place dans le processus de reconstruction et à imposer ses objectifs et ses

³²⁶ Celui-ci repose sur la distribution de compensations pour les maisons endommagées ou détruites.

³²⁷ Entretiens EELS et CDR.

³²⁸ Nous n'avons pas eu d'autres informations concernant ce schéma qui n'a jamais été évoqué par nos interlocuteurs. Un plan de développement du réseau d'assainissement a par ailleurs été réalisé par l'EELS avant la guerre, avec l'appui de l'Usaid.

³²⁹ *The Monthly*, mars 2009, After 39 years – The Council of the South : is it a need or a pawn in the Zu'amas' feud, issue 80, p. 12-13.

priorités, notamment grâce à l'appui de certains bailleurs de fonds, l'affirmation de l'établissement subit d'un autre côté la concurrence de municipalités et d'autres acteurs publics investis dans le Sud.

La reconstruction et la réforme : un bilan ambivalent

Dans cette dernière partie, l'analyse porte sur la manière dont les modalités de la reconstruction ont influé sur le processus de réforme de la politique de l'eau en cours, entre développement des services d'eau et mise en question des stratégies de réforme sur le long terme. Dans le même temps, nous verrons que les pratiques observées ne relèvent pas seulement de pratiques d'urgence, mais plus généralement de la manière dont est mise en œuvre le processus de réforme au Liban.

De la reconstruction au développement des services d'eau

Dans une certaine mesure, le processus de reconstruction a permis de mener des opérations de développement. Leur importance est difficile à évaluer faute d'un aperçu précis de l'état du système avant la guerre ainsi que des destructions. Cependant, des réservoirs et des canalisations ont été redimensionnés lors de leur reconstruction, des machines renouvelées intégralement lors de la réfection d'une station de pompage, etc. Par ailleurs, des améliorations du service sans lien avec la reconstruction proprement dite ont été réalisées comme le renouvellement de l'ensemble des canalisations du réseau d'adduction Saïda-Jezzine, ou encore l'installation de 130 systèmes de chloration et d'un grand nombre de générateurs, etc. On pourrait ainsi multiplier les exemples, les besoins de l'EELS étant venus rencontrer les désirs d'aide des ONG et des bailleurs : « *Concerning the limited amount of reservoir repair and reconstruction work available*³³⁰, Mr. Ahmad Nizam pointed out that there was more work that could be done to improve the functioning of the water supply system in South Lebanon. So if agencies had funding available that was allowed to support work that

³³⁰ Des ONG se sont auparavant plaintes qu'elles n'avaient ni réservoir ni réseau à réhabiliter.

was not strictly resulting from war damage then he would be happy to discuss with the agencies concerned»³³¹.

Cependant l'amélioration des services d'eau après la guerre de 2006 reste fragmentaire. D'une part, une partie des opérations de développement lancées par les ONG a pris fin avec le déclenchement de la crise de Nahr El-Bared en mai 2007 et la réorientation des crédits alloués vers le Nord. D'autre part, le niveau de service prévalant avant la reconstruction, pourtant médiocre, n'a pas pu être retrouvé dans les villages les plus touchés par les bombardements, plus de trois ans après la fin du conflit³³².

Pratiques d'urgence versus stratégies de réforme

Un second bilan peut être dressé en fonction de l'impact du processus de reconstruction et de ses modalités sur les stratégies de réforme à long terme de l'établissement.

Une grande partie du système d'approvisionnement en eau du Sud a été conçue pendant des situations de conflit. Outre les réseaux construits dans les années 1960 par le ministère des Ressources Hydrauliques et Électriques, le système fonctionne en effet sur des forages réalisés par le Conseil du Sud durant l'occupation israélienne (1978-2000) et dans les années qui ont suivi la libération. De plus, 22 ans d'occupation ont créé une forte distance vis-à-vis de l'État et encouragé des pratiques de contournement des services publics sous la forme de branchements illégaux et de non-règlement des factures d'eau³³³.

Depuis sa création, les stratégies élaborées par l'établissement tentent de résorber la situation issue de cette période, en travaillant autour de trois axes principaux³³⁴ :

- Diminuer le nombre de forages et renforcer les systèmes gravitaires pour abaisser la facture d'électricité de l'établissement.
- Récupérer la propriété des infrastructures réalisées directement au niveau des municipalités pour s'affirmer comme seule autorité de gestion de l'eau.

³³¹ Minutes du cluster meeting du 3 octobre 2006.

³³² Entretien avec le directeur de l'EELS.

³³³ Ces pratiques se retrouvent toutefois largement dans tout le reste du Liban et relèvent à la fois d'un héritage de la guerre civile et d'une réaction face à la mauvaise qualité du service (Féré, 2007).

³³⁴ Nous nous appuyons ici sur le plan d'affaire élaboré par l'établissement pour la période 2004-2009 (SLWE, 2004)

- Résorber les pratiques frauduleuses et mettre en place une tarification permettant à l'établissement d'améliorer son autonomie financière.

Dans les trois cas, les pratiques d'urgence de l'après-guerre ont contredit ces objectifs. Plusieurs forages ont été réalisés et certaines ONG ont installé du matériel sans en déterminer la propriété ou en le remettant aux municipalités³³⁵. De plus, selon le directeur de l'EELS, « la guerre [leur] a fait faire un bon en arrière » concernant les pratiques frauduleuses. Sur le plan financier, la situation est encore aggravée par la décision du Parlement de bloquer les factures d'eau des foyers touchés par les destructions, sans qu'aucune compensation ne soit versée à l'établissement. Enfin, la politique d'augmentation du coût du service initiée par l'EELS avant la guerre a été arrêtée nette par le conflit.

En contrepoint, cette situation de crise a permis à l'établissement d'obtenir l'autorisation de recruter du personnel. Fin 2009, ce recrutement vient tout juste de débiter, mais les difficultés de l'EELS à gérer une telle situation avec de tels manques en termes de ressources humaines auront permis d'appuyer cette demande, formulée depuis déjà plusieurs années, et de la faire aboutir³³⁶. Par ailleurs, l'exemple de l'ONG italienne, CISP, montre que des questions de propriété des infrastructures ont également pu être résolues. Dans un village où la municipalité refusait de transférer la responsabilité des forages à l'établissement jusqu'à la guerre, l'ONG ne les a réhabilités qu'à condition qu'un accord soit signé entre les deux parties pour résoudre ce conflit, permettant à l'EELS de récupérer des infrastructures qui lui échappaient jusque-là³³⁷.

Les pratiques observées durant cette situation d'urgence ne s'opposent donc pas nécessairement au processus de réforme. Par plusieurs aspects, elles correspondent en fait aux pratiques ayant cours plus généralement dans la mise en œuvre de la réforme de l'eau.

L'omniprésence des acteurs de l'aide dans la reconstruction du secteur de l'eau a été exacerbée par la situation d'urgence mais elle est loin d'être exceptionnelle. La mise sur agenda de la réforme est l'œuvre de la Banque Mondiale associée à plusieurs grands bailleurs de fonds (cf. supra) et ceux-ci continuent d'accompagner le processus de réforme dans sa mise en œuvre, aux échelles nationales et régionales, par le financement d'infrastructures ou

³³⁵ Minutes des cluster meetings.

³³⁶ Entretien EELS.

³³⁷ Entretien CISP.

un appui institutionnel au ministère et aux établissements³³⁸. Le soutien apporté à l'EELS durant la reconstruction participe donc d'un appui généralisé au processus de réforme de la part des bailleurs de fonds occidentaux notamment.

Par ailleurs, la concurrence entre les logiques et les objectifs du processus de réforme et d'autres logiques, portées par des acteurs publics ou privés, n'est elle aussi spécifique ni au Sud ni à la reconstruction. La concentration des compétences en matière de gestion de l'eau au sein des établissements et leur autonomisation est mise à mal par des résistances au processus de décentralisation (Féré, 2006 ; World Bank, 2009) mais aussi par la volonté de certains acteurs locaux de garder la main sur la gestion de l'eau à l'échelle municipale ou régionale (Féré, 2007). Le processus de réforme, de même que le processus de reconstruction, est par conséquent mis en œuvre de manière différenciée spatialement en fonction du poids des différents acteurs locaux et des réseaux qu'ils parviennent à mobiliser. La logique de marchandisation rencontre elle aussi des oppositions. En dehors du contexte de la guerre et de la reconstruction, l'augmentation du prix de l'eau, corollaire nécessaire au recouvrement des coûts, est en effet problématique sur le plan social et politique (Féré, 2006).

CONCLUSION

Au total, notre étude a montré que si une stratégie globale fondée sur un principe de décharge des institutions publiques sur les acteurs de l'aide a en effet été mise en place, le processus de reconstruction n'est pas aussi univoque lorsqu'on change d'échelle d'analyse. La reconstruction des services d'eau dans le Sud ne s'est pas faite sans l'acteur public responsable de cette question, et celui-ci, de sa propre volonté et n'obtenant qu'un faible soutien des organes publics centraux, a cherché à organiser les travaux en fonction de ses propres besoins et objectifs. Cependant, la reconstruction a été le résultat de négociations permanentes entre les priorités de chacun. Elle a parfois été menée de manière parallèle et fragmentaire par différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés, selon leurs logiques

³³⁸ A titre d'exemple, on citera le programme d'appui de l'USaid au ministère et à l'EELS, de 2003 à 2008 ; celui de la GTZ (agence de développement allemande) au ministère et aux quatre établissements des eaux, à partir de 2008 ; l'appui de l'AFD et de la coopération décentralisée lyonnaise et rhône-alpine à l'EELN.

propres. Elle a enfin dû faire avec les aléas du jeu politique national et le calendrier des affrontements qui ont marqué le Liban depuis 2005.

Les modalités de la reconstruction du secteur de l'eau relèvent cependant moins de pratiques spécifiques liées au contexte d'urgence que de modes de faire l'action publique plus classiques au Liban (Leenders, 2004 ; Harb, 2005). Par-là même, elles nous renseignent plus particulièrement sur la manière dont est mise en œuvre la réforme du secteur de l'eau, nous permettant d'apporter une pierre aux nombreuses analyses qui cherchent à comprendre comment les nouvelles politiques mondialisées de gestion de l'eau sont transcrites sur les scènes locales.

Le cas libanais montre tout d'abord de fortes similitudes avec le cas palestinien décrit par Aude Signoles (2004), dans un contexte comparable d'État en construction. Très proche sur le papier de la réforme promue au Liban, la réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau en Palestine connaît des contraintes assez semblables, que ce soit les résistances de l'État central au processus de décentralisation, la compétition entre institutions publiques ou l'application spatialement différenciée de la réforme en fonction des configurations de pouvoir locales, des liens entre les acteurs locaux et le pouvoir central et des négociations entre les différents acteurs en lice.

À l'inverse, il s'oppose très clairement au cas marocain. Dans un contexte d'État fort ayant une importante tradition de prise en charge des services publics, la réforme du secteur de l'eau menée depuis 1995 et conçue selon les mêmes principes que la réforme libanaise a conduit à une véritable privatisation de la gestion de l'eau à travers la mise en place de contrats de gestion déléguée (Allain-El Mansouri, 2005 ; de Miras, Le Tellier, Saloui, 2005). Dans le cas libanais, les mêmes principes semblent pour l'instant conduire, de manière paradoxale dans un État de tradition libérale, à une affirmation des nouveaux acteurs publics responsables de la gestion de l'eau à l'échelle régionale, et la seule expérience de gestion déléguée menée dans le pays n'a pas été reconduite³³⁹ (Verdeil et al., 2009).

C'est donc l'importance d'observer les scènes locales dans lesquelles viennent s'insérer les transferts de politique publique que nous rappelle le cas libanais, ceux-ci faisant toujours l'objet de négociations et d'hybridations fonction des héritages et des enjeux locaux.

³³⁹ Il s'agit de la délégation du service d'eau potable de la ville de Tripoli à Ondeo, une filiale de Suez, de 2002 à 2007.

ARTICLE 2 : « THE PRIVATE SECTOR AND LOCAL ELITES: THE EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN TRIPOLI, LEBANON », *MEDITERRANEAN POLITICS*, VOL. 17/3, 2012, P. 394-409 / IN BERGH S., *THE REDEPLOYMENT OF STATE POWER IN THE SOUTHERN MEDITERRANEAN. IMPLICATIONS FOR LOCAL GOVERNANCE*, ROUTLEDGE, 2014.



Branchements individuels au réseau d'eau potable dans le sous-sol d'un immeuble du centre-ville de Tripoli. Des compteurs ont été installés dans le cadre du partenariat public-privé étudié dans cet article. Des petits moteurs ont été ajoutés par les habitants pour faire monter l'eau dans les étages lorsque la pression est insuffisante. Photographie personnelle prise en janvier 2011.

From 2002 to 2007, the first Lebanese experience with a public-private partnership (PPP) in the water sector took place in the northern city of Tripoli. It was backed and funded by the French Agency for Development (known by its French acronym, AFD) by means of a 20 million Euro loan to the Lebanese government. By introducing a private actor to run the water management in the city, the project aimed to improve the quality of drinking water services as well as the commercial and financial performances of the Tripoli water authority. Table 1 below shows the performance criteria in the management contract, including the initial situation and the target situation. They show a high number of service interruptions, low technical network efficiency, low billing rates, low debt recovery, and long payment delays.

Criteria	Initial situation	Target situation	Result
Length of interruptions in service provision	3 500 h	0 h	0 h
Rate of conformity of bacteriological analysis		99 %	99,3%
Technical efficiency of the network	35 %	75 %	55 %
Billing Rate	34 %	75 %	55 %
Debt recovery	29,7 %	90 %	33,8 %
Delays in electricity bill payments	15 months	4 months	12 months

Table 1: Performance criteria in the management contract. Targets and results (Source : AFD)

The PPP was also a way for the AFD to promote the French model of water management - delegated management – supposedly able of securing the sustainability of investments. *Suez-environnement*, one of the largest multinationals in the sector, was awarded the contract, subsequent to which it created a subsidiary company, *Ondeo-Liban*, to be in charge of the project.

This PPP took place in the context of a reform of the water sector in Lebanon which was imposed by international donors as a prerequisite for the funding of rehabilitation and upgrade of water and sanitation infrastructures at the end of the civil war (Francblu, 1999 ; Cook, 2001). In line with the new globalized guidelines of water management based on sustainable development and good governance, this reform is very similar to other reforms implemented in countries of the South (Jaglin, 2005 ; Bakker, 2010 ; Jaglin et Zérah, 2010). These reforms promote integrated water resources management, the commercialization of water services, decentralization and stakeholder participation (Francblu, 1999 ; Ghiotti, 2004). Indeed, the Lebanese reform law voted in 2000 (law 221) merged 21 small water authorities in four regional entities³⁴⁰ with larger responsibilities and introduced new governance concepts such as decentralization and integrated water management. Since the law was passed, commercialization of water services as well as participation of customers and the private sector are promoted through a wide range of international cooperation projects. Table 2 presents those projects and their objectives that are or were carried out with the North Lebanon Water Authority (NLWA).

³⁴⁰ The four Regional Water Authorities (RWAs) are the Beirut and Mount Lebanon Water Authority (BMLWA), the Bekaa Water Authority (BWA), the South Lebanon Water Authority (SLWA) and the North Lebanon Water Authority (NLWA). They were officially created and the new Director Generals were appointed in 2002 but the merger came into effect only in 2005 when the by-laws for each RWA were passed. Concerning the management contract, it was designed only for the area of the Tripoli water authority that became a part of the NLWA during the experiment. Nevertheless, the new Director General, as well as the new board of directors, was appointed at the beginning of the contract. For the sake of simplicity, I use the term 'water authority' regardless of it being the Tripoli water authority or the NLWA (before and after 2005), except when the distinction is relevant for the argumentation.

Activity	Project	Cooperation agency
Commercialization (performance improvement, privatization, water police)	<p>Support for accountancy and provision of management and maintenance tools</p> <p>For the four RWAs:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Performance indicators - Tariff strategy for drinking water and sanitation <p>For the NLWA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Business Plan - Launching the use of three drinking water schemes in Akkar - Creating a pilot area in Tripoli. Hydrological balance, census of customers, satisfaction survey, reading of water meters. <p>- “Associated” management contract between the water authority of Tripoli (then NLWA) and Oudeo-Liban (2002-2007)</p>	<p>Delegation of the European Union</p> <p>German agency for technical cooperation (GTZ)</p> <p>French Agency for Development (AFD)</p>
Integrated water resources management	<p>Support for the development of sanitation management skills (2005-2010)</p> <p>“River contract” in the Kadisha valley (2005-2007)</p>	<p>Grand Lyon (decentralized cooperation)</p> <p>Région Rhône-Alpes (RRA) (decentralized cooperation)</p>
Participation, consultation, communication	<p>Setting up of a user association in Tripoli, “the water friends” (2006-2007/2010-...)</p> <p>Yearly conference about water and land-use planning (2004, 2006, 2007)</p> <p>Drawing up of a communication strategy</p>	<p>Grand Lyon / RRA (decentralized cooperation)</p> <p>Grand Lyon / GTZ</p>

Table 2: International cooperation projects with the NLWA (source: GTZ, NLWA, RRA)

The implementation of the water management contract for Tripoli has to be understood in this framework. In addition, the staggering growth of the Lebanese public debt at the end of the 1990s turned privatization into a major issue of public debate. Promoted by the prime minister at the time, Rafik Hariri, privatization was nonetheless a bone of contention within the Lebanese political class, particularly concerning water and electricity services (Verdeil, 2008). Therefore, and despite World Bank demands, calls

for privatization were not included in the water reform law. Resorting to a PPP can thus be understood as a halfway solution in a context where privatization did not have unanimous support. The Tripoli experiment was presented as a pilot project that aimed to convince the Lebanese of the benefits of private sector participation before its general implementation in Lebanon as a whole.³⁴¹ With no law organizing PPPs,³⁴² an intermediate formula was elaborated between a service contract and a delegated management contract which is presented by *Ondeo-Liban* as an ‘associated management contract’ (*Ondeo-Liban*, 2010). This absence of a legal framework, together with an unclear institutional responsibility for the water sector, and a difficult political situation during the contract period,³⁴³ led the two partners to terminate their cooperation at the end of the initial contract.³⁴⁴ Since then, no other attempt to implement a PPP was made in the country. At best, this experience can be considered a semi-failure, as the performances did improve on a number of points (see Table 1) and the city of Tripoli is today the only city in Lebanon with continuous drinking water supply.

This project is similar to the numerous experiments with the delegation of service provision to private actors, mainly multinationals, in the field of water management since the 1980s. However, it happened at a time when those private actors began to withdraw from such ventures in South America, Asia, and even in Europe. This study contributes to the literature which questions the results of these experiments with privatization (Bakker, 2009; Gouvello and Alii, 2010; Jaglin and Zérah, 2010). While this literature generally focuses on governance problems, I try to reintroduce politics in the analysis by focusing on the interactions between private firms and local leaders. As suggested by Marie-Hélène Zérah (2010: 368),

[It's important to] bring back into the discussion the issue of political actors and of how they get involved at different scales, from the city to the

³⁴¹ Interview with AFD staff.

³⁴² Awaited by the AFD and *Ondeo* all along the contract, this law has still not been passed. It shows once again the unwillingness of the Lebanese political class concerning the participation of the private sector in water management.

³⁴³ Assassination of the former prime minister Rafik Hariri in 2005, war of July 2006, events of the Nahr el-Bared Palestinian camp in 2007.

³⁴⁴ Two additional phases, planned in the contract, were not implemented: the integration of wastewater/sanitation management in the contract and its enlargement to entire area of North Lebanon.

neighbourhood, because they cannot be ignored in the fields of the definition and the implementation of public policies for urban services.

This approach is particularly interesting in the Lebanese case because past experiments with privatization in Lebanon have often been perceived as serving the commercial and political interests of the ruling elites of the country, especially the former prime minister Rafik Hariri and his entourage (Leenders, 2004). This case study thus makes it possible to address the question of privatization in Lebanon from a different perspective because the contractor, being French, is supposedly removed from the local political and economic processes. More generally, it could be fruitful to study the introduction of a private operator into a local context that is characterized by rampant corruption and clientelism (Johnson, 1986 ; Kochuyt, 2004). Following the principles of New Public Management, participation of the private sector can be a solution to corruption and cronyism in public administrations (World Bank, 2004). Thus, the introduction of a private actor in water management in Lebanon could also be understood as an attempt by some of the political and administrative elites to form a public sector untied from private interests. The *Ondeo* experiment could then be seen as part of a process of state territorialisation facing competing territorialisations led by local elites (Verdeil, 2009).

This paper focuses on the specific context of the city of Tripoli. After the civil war, the local political scene saw the emergence of new political leaders contesting the Karame family's traditional domination of the city (Dewailly, 2010).³⁴⁵ The PPP project took place in an atmosphere of intense political competition. Furthermore, being the second largest city of the country,³⁴⁶ Tripoli is also one of the poorest cities of Lebanon. The poverty rate is around 55 per cent of the population compared to a national average of 28,6 per cent (Dewailly et Le Thomas, 2009).

Based on extensive field research, I investigate on the one hand how the private firm addressed the problem of poverty while one of its main objectives is full-cost recovery. On the other hand, I analyze how local elites intervened on the question of

³⁴⁵ Abd el-Hamid Karamé, followed by his sons Rachid and Omar, dominated the Tripolitan political scene from the 1920s to the 1990s.

³⁴⁶ The population of the union of municipality of Al-Fayhâ'a (Tripoli, el-Mina and Beddawi) – approximately the territory of the Tripoli water authority - is estimated at 329,164 inhabitants (Dewailly et Le Thomas, 2009).

water supply for the poor in a context where charity is one of the main levers of patronage.³⁴⁷

This paper is divided into three parts. In the first part, I investigate the means and stakes that explain the involvement of the Tripolitan elites in the water sector. In the second part, I evaluate how the different management tools implemented by the private company had an impact on clientelist networks organised around water management. Finally, I focus on the interactions between the private firm and local elites showing that the latter kept playing an important role in water management during the *Ondeo* experiment.

Local elites and water services in Tripoli

As other studies have shown with regard to Southeast Asia (Davis, 2003; Zérah, 2010), local political elites intervene in the water sector in two main ways: providing services to the population on the one hand, and using the public administration as a way to reinforce their patronage networks on the other hand.

The intervention of local elites in service provision in Tripoli goes back to the creation of the first water authority of the city, the Rachaine water utility³⁴⁸ in 1934. At the time, the French authorities planned to modernize and upgrade the Tripoli network by means of a concession. The concession as means to manage water supply had already been introduced in Lebanon in 1870 for Beirut (Ghiotti, 2004). Led by Abd El-Hamid Karamé (1893-1950), Tripoli was then very much opposed to the French mandate. Having a predominantly Sunni population, the city refused its integration into the Greater Lebanon and emphasized its belonging to Syria (Dewailly, 2010). In the water sector, this position led to a sharp opposition to the French project and to a demand for the creation of a public utility. The French accepted this demand upon the condition that the price of 200 pounds per litre for 2 000 litres of water - a formidable sum at the time - would be paid upfront within 20 days. Mobilized by local elites, the inhabitants of Tripoli gathered this sum and the first public utility of Lebanon was created (Rajab, 2004).

³⁴⁷ See Dewailly, 2010 about Najib Mikati's association Azm & Saade.

³⁴⁸ From the name of the spring which provides the new network with water. It also gives water to the city of Zgharta, upstream from Tripoli.

The drilling of water wells in the Abou Samra area during the 1970s is another example. In Tripoli, the civil war began in 1975 with a confrontation with the neighboring city of Zgharta lasting until 1977. Water was used as a weapon and the fighters from Zgharta damaged the pipes channelling the water from the Rachaine spring to Tripoli. The city experienced severe water shortages, particularly in its more elevated quarters.³⁴⁹ With the end of fighting, the inhabitants rallied to demand the return of the Rachaine water to the city or an alternative solution for supply. The struggle pitted the respective leaders of Zgharta and Tripoli, Sleimane Frangieh and Rachid Karamé, against each other. Eventually, the latter managed to get the Ministry of Electric and Hydraulic Resources to provide for six wells in the Abou Samra area.³⁵⁰ The position of Rachid Karamé on the national political scene³⁵¹ has certainly favoured this kind of interventions by local elites with central government that most probably marked the extension of the water networks in Tripoli.³⁵²

Nevertheless, the networks were in a bad state at the end of the civil war and until the first rehabilitations at the beginning of 2000s. In addition to the damages of the war, the policy of the local water authority, based on an increase of water supply rather than maintenance and renovation of the networks, is to be blamed (Cook, 2001). Consequently, the water supply of Tripoli was very poor, concerning both quantity and quality, and people generally resorted to alternative strategies (see table 3). In particular, the number of private wells increased steadily since the beginning of the civil war. The water authority also was in a very difficult situation even if efforts to modernize the management had been made since the end of the war. Due to a hiring freeze, human resources were extremely weak, and as a result, there was limited network maintenance, fraud detection and sanction, and billing (Lyonnaise des Eaux-Dumez, 1994).

³⁴⁹ The site of Tripoli was funded on the coastal plain and then developed on the surrounding hills, on both sides of the Abou Ali river. The areas of Abou Samra and Qobbe are situated on those hills.

³⁵⁰ Interview with the mokhtar of Abou Samra, 25/01/2011. Mokhtar since 1981, he participated in the protests for the improvement of the water supply in Abou Samra in 1977-1978. It should be noted that the ministry often chooses to drill wells when there is a conflict around the repartition of surface waters.

³⁵¹ He was nine times prime minister between 1955 and 1975.

³⁵² During an interview, the former Director General of the Tripoli water authority stated: 'Tripoli has always been well represented within the central state' (interview with the author, January 2011).

Sources of water by household	Qobbeh	Abou Samra	Vieille ville	Ville nouvelle
Public network	69 %	58 %	67 %	3 %
Artesian well	13 %	4 %	-	9 %
Public fountain	-	5 %	-	-
Public network + artesian well	1 %	2 %	22 %	2 %
Public network + artesian well + bottled mineral water	1 %	2 %	2 %	24 %
Public network + bottled mineral water	11 %	15 %	7 %	48 %
Artesian well + mineral water	5 %	12 %	1 %	14 %
Illegal connection	-	-	1 %	-

Table 3: Household water supply in Tripoli in 2006 (Source: Kayal, 2006)

This situation allowed the local elites to act as service providers. They can fund infrastructures where the public utility is absent. This happens mainly in two ways. First, in coordination with the public administration. For example, during the 2000 general election, the René Moawad foundation³⁵³ paid for the drilling of wells in the Qalamoun³⁵⁴ area which the Council for Development and Reconstruction (CDR)³⁵⁵ then linked to the supply network. Second, local elites fund infrastructures in an independent way. For example, the mokhtar of Tebbané drilled a well in this very poor area in order to provide water to a small group of inhabitants who suffered severe water shortages.³⁵⁶

The weak performance of the local water authority also allows the local elites to act as indispensable intermediaries between the water users and the public utility. In order to receive repair services and get connected to the network, an important part of the customers of the public utility prefer to address their demand to an MP or another intermediary rather than to ask the public administration directly. Table 4 shows the

³⁵³ René Moawad was a political leader of Zgharta. He was assassinated in 1989, 17 days after his election as President of the Lebanese republic. His widow, Nayla Moawad, was MP from 1991 to 2009. She is part of the 14th of March coalition, led by Rafik Hariri's son, Saad Hariri. She created the René Moawad foundation in 1990.

³⁵⁴ Qalamoun is a neighbouring city of Tripoli.

³⁵⁵ The Council for Development and Reconstruction (CDR) was created in 1977 in order to support the reconstruction of the civil war damages. It is in charge of planning, programming, and supervision of the implementation of foreign funded reconstruction and the development projects in the country (mainly infrastructures).

³⁵⁶ Interview with the mokhtar of Tebbané, 29/01/2011. Tebbané is one of the poorest areas of Tripoli.

results of a survey that indicate that a substantial percentage of people resort to intermediaries, especially in the Old City.

How do you contact the water authority?	Qobbeh	Abou Samra	Vieille ville	Ville nouvelle
I contact the water authority directly (phone, letter, visit)	54 %	66 %	44 %	56 %
I contact an intermediary (someone I know and who knows how to deal with this kind of issues, someone in power, a mokhtar)	1 %	6 %	29 %	2 %
I go to the water authority office and I contact an intermediary if the problem is not solved	0 %	3 %	6 %	24 %
I go to the water authority office but I don't think someone can answer my demand (since I do not have personal connections)	2 %	2 %	2 %	1 %
I don't receive the bills or I don't pay them	5 %	2%	9 %	0 %
I'm not connected to the public network	0 %	5 %	1 %	0 %
I don't take care of these issues (husband, landlord, building committee)	19 %	7 %	4 %	14 %
I resort to another solution (a plumber)	1 %	2 %	0 %	3 %
I don't know or I go to the wrong place (municipally, to the electricity authority, etc.)	15 %	9 %	5 %	0 %

Table 4: Contacts between the customers and the water authority (Source: Kayal, 2006)

In addition, controlling the water authority is worth-while for local elites in at least three ways. First, the water authority is an employment reservoir for the clientèle of local leaders. The employees can then favour their patron from inside the administration and benefit from his protection.³⁵⁷ Second, controlling the water authority is a means for the patrons to cover up their clients' fraudulent practices (as water users) and to enlarge their clientèle promising such protection.³⁵⁸ Finally, it is a way to control the allocation of public works contracts, a powerful lever of patronage

³⁵⁷ Interview with NLWA staff, January 2011.

³⁵⁸ Interviews with customers and makhatir.

among the Tripolitan businessmen. According to Adrian Cook (2001), it explains the continuation of a supply policy that creates an important amount of public works, compared to a policy based on demand management.

Having outlined the context in which the private company started to operate, I now examine how the terms and objectives of the delegated management contract sometimes contradicted these clientelist practices.

Commercial water service versus clientelist networks

From the Lebanese side, the introduction of a private actor in water management is presented as above all a way to modernize the public administration and to improve the efficiency of the water supply. For the former director of the water authority, the aim was to upgrade the water services to European standards, symbolized by a 24 hour water supply. Fighting against cronyism was thus not part of the management contract. However, as it aimed to improve the efficiency of water services in Tripoli, *Ondeo-Liban* deployed various management tools which did improve transparency in the water authority and influenced patronage networks. These tools are promoted by international organizations in order to fight corruption in public administrations (Davis, 2003). They can be categorised according to their objectives: improve access to the public water service, transform the relationship between the customers and the water services, and organize and control the water authority.

One of the main objectives of the contract is the improvement of the inhabitants' accessibility to public water networks and making it competitive with other water supply solutions. This is at the same time a public service objective and a commercial service objective because the service provider can thus increase the number of customers and the billed volumes.

Numerous steps were undertaken in order to fulfill this objective: many campaigns to detect and repair leaks were led, connections were renewed, maintenance was computerized, etc. From 2005, water was distributed 24 hours a day in the entire Tripoli water authority perimeter. However, table 1 shows that *Ondeo* did not fulfill its

objective concerning the leakage reduction and the performance of the network is still low. In defence of the private operator, it must be pointed out that the works for the rehabilitation of the Tripoli networks that should have accompanied the management contract only started in 2007.³⁵⁹

However, the improvement of the water supply made possible the connection of 2,260 new customers between 2003 and 2006 (*Ondeo-Liban*, 2010) and the connection rate has still been increasing since then.³⁶⁰ Public network water starts to compete with water from private wells, the latter being infiltrated by wastewater and seawater.³⁶¹ Nevertheless, private wells remain a preferred solution for middle and upper classes. In general, with the water supply being increasingly provided by the water authority, these transformations may sideline the local elites as service providers.

Generalization of legal access to the public water service was another aim of *Ondeo*. A fraud management policy was thus set up. It includes the reinforcement of the investigations team authorized to perform disconnections in case of fraud or unpaid bills. 4,673 requests for reconnections were made between 2003 and 2007 (representing 8,5 per cent of the customers), which mean that the same number of disconnections due to unpaid bills had been made (*Ondeo-Liban*, 2010). Regarding fraud cases, numbers are unclear and the efficiency of the measures taken to fight fraud is difficult to evaluate. Either way, we can formulate the hypothesis that the impact of fraud management on the intervention of local elites in the water sector is paradoxical. The increase in controls makes the recourse to a local leader more necessary for illegally connected households, increasing at the same time the means of clientelism. The real role of local elites thus depends on the capacity of the private operator to resist their pressures. For that matter, *Ondeo*'s executive staff admits that pressures were applied from numerous corners but that they always showed resistance: 'the answer was always the same'³⁶². However, as will be shown in the third part, this position was not as clear-cut as portrayed here.

³⁵⁹ The works ended only at the beginning of 2011.

³⁶⁰ Interview with NLWA staff, January 2011.

³⁶¹ Interview with customers and NLWA staff.

³⁶² Interview with the CEO of *Ondeo*, 20/12/2010. Pressures can vary from repeated phone calls to intimidation attempts.

Another aim of the private firm was to establish a new relationship between the water authority and the customers. Indeed, some of the actions of the private firm could be understood as an attempt to turn the clients of a patron into the customers of a firm. As Graciela Schneier-Madanes puts it (2001), 'in the business world, marked by a renewal of communication and marketing practices which are much more oriented toward a "Customer centred approach", the user is transformed into a client whose wishes and expectations you take seriously.'

Ondeo implemented this approach by creating or strengthening services to the customers. Most importantly, it set up a customer service department and a claims department, each with a hotline and a customer desk. The World Bank (2004) considers these tools important to improve accountability as they give each client the power to directly address the service provider according to a formal process to share his or her grievances. *Ondeo* also strengthened the field service teams, which reduced the delays in response time to less than five days on average, whereas beforehand, reparations could be delayed by several months (*Ondeo-Liban*, 2010). These actions arguably cut out local elites as intermediaries between the customers and the water authority by giving the power to any customer to address the service provider directly and easily, following a formal procedure, and receiving a rapid answer. Not surprisingly, *Ondeo* executive staff received numerous complaints from local leaders concerning this kind of services because, 'The guy who waited only five days and saw the work was well-done, he came directly to us and the political leader had no more hold on him. It was one of our biggest conflicts with them'.³⁶³ The customer desk was also a useful tool to improve transparency and reduce corruption within the water authority because the interactions between the employees and the customers took place in public instead of in the secrecy or discretion of the offices.

Nevertheless, the effectiveness of these kind of measures regarding the clientelist networks should be put into perspective on the basis of the survey cited earlier led by Maha Kayal, an anthropologist at the Lebanese University (see table 4). In 2006, an important part of the customers contacted the water authority directly, however, the number of customers using a middleman remained important, all the more so that

³⁶³Idem.

positive answers to this question are without a doubt underreported.

The last type of actions implemented by *Ondeo-Liban* was the reorganization of the different services of the water authority. It included a wide range of measures such as the computerization, the setting up of an organizational chart, the supervisory control of employees, etc. I will focus here on only two aspects, namely first, the reorganization of payment collection and second, the introduction of a number of rules to regulate and clarify employment procedures.

The payment collection services were in a very bad state when *Ondeo* started to work in Tripoli. The number of payment collectors was insufficient, some of them established themselves as an autonomous branch of the water authority in their collection area, numerous thefts were uncovered, and the recovery rate was very low (see table 1). The financial improvement of the water authority being a priority, *Ondeo* reinforced the payment collection team and reorganized the system. Up to then, each collector was appointed to a specific area where he distributed the bills and collected the payments all year long. During the *Ondeo* contract, the payment were collected one area after another area by all the collectors at the same time in order to avoid that they establish strong links with inhabitants and local notables. According to *Ondeo's* Director General, the reorganization of payment collection was long and difficult. In addition to a tense political situation, this state of affairs can explain why the billing rate is still very low at the end of the contract (55 per cent; see table 1).

Concerning employment, *Ondeo* recruited 60 employees during the time of its contract, touching on a core element of clientelist relationships in the water administration. Therefore, political pressure was very high on *Ondeo* in this regard:

Everyone thought we would recruit 500 or 600 employees [...]. So all the political leaders called us. They called directly, they used all the ways, they did everything and anything, all conceivable kind of pressures. It was not only political men by the way, but also local potentates who don't always do politics. [...] [Even] religious powers called.³⁶⁴

³⁶⁴ Idem.

This quotation reveals the extent of the pressures exerted on the private company but also the large variety of actors who tried to influence it: political leaders, local potentates – not unlike the former *qabaday*³⁶⁵– religious powers, but also directors of public administrations. In an attempt to resist the interventions of local elites, *Ondeo* introduced a formal procedure: applicants had to sit for an interview and fill in a resumé in the office at the time of the interview. The company did not recruit employees' relatives and, according to its CEO, gave the priority to skills:

*I didn't refuse to receive them [the people who were recommended by a local leader]. To be honest, I always said that they could come and submit a resumé. If you pull strings for someone who's worth it, good for you. Within the limits we set. But if you pull strings for someone who isn't worth it, it's no use.*³⁶⁶

Employment was also a source of conflicts within the leadership of the water authority according to which 'nominations and skills of the new employees didn't comply with the recruitment terms' (Yousfi, 2006). For its part, *Ondeo* accused the executive staff of the water authority of being implicated in this cronyism aimed at imposing the candidates of their patron:

*There is a problem with recruitment. I decide who is my assistant and who is my accountant. They wanted to impose people. All Tripoli knows I'm recruiting. The Director General of the North Lebanon Water Authority wanted to impose his people. I said no. He insisted. He asked my boss: who placed this one? Then he asked us not announce the results of the recruitment in order to save face.*³⁶⁷

We can see that *Ondeo* presents itself as a private firm following rules based on efficiency and resisting corrupt local elites who try to use the water authority to strengthen their clientelist networks and an administration which is itself be embedded

³⁶⁵ Qabaday are street leaders recruited by the zu'ama to organize their clientele and mobilize it at the time of political confrontations, in exchange of protection against the police (Johnson, 1986 : 3-4).

³⁶⁶Idem.

³⁶⁷ A member of *Ondeo*'s staff quoted by Hela Yousfi, 2006.

in those networks. Yet, as will be shown in the following section, *Ondeo's* attitude was in fact more complex and it sometimes played the game of the local elites in order to achieve its goals.

The resilience of local elites: control, negotiation, reorganization

Halfway between a service contract and a delegated management contract, the contract that was set up for the PPP of Tripoli was at the source of numerous conflicts between *Ondeo* and the Tripoli water authority. From the beginning of the negotiation, the two parties defended contradictory interests. 'On the one side, the private operator sought maximum freedom in the implementation of the contract. On the other side, the Tripoli water authority wanted to keep its full capacity to decide in the partnership' (Yousfi, 2006). This struggle for power affected the whole experiment. The executive staff of the water authority felt ousted by the private operator. Thus, it used internal rules and regulations to assert its position. It then emphasized its role as contract supervisor and subjected the private company to a by-the-book monitoring (Yousfi, 2006). For its part, *Ondeo* resorted to the contract and forced its way more than once against the water authority's decision. Eventually, after many attempts at reconciliation, both partners seemed to have decided to do the bare minimum in terms of service provision (Yousfi, 2006), which is another explanation for why the objectives of the contract were not entirely fulfilled.

Administrative and communication problems were obvious from the beginning. However, the willingness of the Director General of the water authority to keep control over the service provision can also be interpreted in the context of the relationships of both partners with the local elites. At the beginning of the contract, a new Director General of the water authority was appointed with the support of a cousin and advisor of one of Tripoli's MPs. Thus, in the context of the PPP arrangements, he immediately found himself deprived of the possibility to fulfill his obligations vis-à-vis his patron, as shown by the recruitment episode. The situation was quite similar for the new board of directors who represented the various political and sectarian lines of the area, and so it also formed a major opposition front to the private company.³⁶⁸

³⁶⁸ Interview *Ondeo* Executive staff, 6/12/2010.

On the other hand, in order to gain power against the leadership of the public administration and to increase its capacity to act, *Ondeo* carried out intense lobbying among the political and administrative elites, at both the local and at the national scale. A good example is the invitation of the then Minister of Public Works, Najib Mikati, to the launch of the management contract, rather than the minister of Water and Energy who unlike Mikati was not from Tripoli.³⁶⁹ The struggle over the control of service provision between these two parties thus played itself out also as struggle for influence with the local and national elites.

In addition, the executive staff of the water authority seem to have perceived *Ondeo* as playing the game of its political support while managing the services. This can be read from the remarks made by the Director General who said, 'arm-twisting doesn't work. If they think that the political will, Hariri, decides, they're wrong'.³⁷⁰ Hariri being in competition with the political leader who backed the Director General of the water authority, it can be safely assumed that *Ondeo's* unchecked influence on service provision would have put in question his own political support. However, it would certainly be excessive to consider the conflicts between *Ondeo* and the water authority as the result of a struggle between various political leaders and the power-game was doubtlessly more complex. Nevertheless, it can be argued that the affiliations of the executive staff of the water authority on one side and *Ondeo's* search for support on the other gave local leaders some weight in the PPP.

Furthermore, *Ondeo* did not, as it first claimed, always resist the overtures of the local elites. Indeed, despite its discourse of resistance to cronyism and the management tools it deployed, *Ondeo* did also play the games of local elites allowing them to keep their role as intermediaries between the administration and their clientele – at least when it was not against the company's own interests. In fact it is probably more accurate to speak of a state of permanent negotiation between the private company and the local leaders.

³⁶⁹Interview AFD staff, 18/01/2011.

³⁷⁰The Director General of the water authority quoted by Hela Yousfi, 2006

First, given the weight of Tripolitan leaders in national politics, it was sometimes difficult for the firm to oppose their requests.³⁷¹ During the contract period, Omar Karamé and Najib Mikati held the post of prime minister. Another Tripolitan leader, Muhammad Safadi, was Minister of Energy and Water towards the end of the management contract period.

Second, *Ondeo* classified requests by the local elites as acceptable or unacceptable as the following account shows.

Once, I met one of the political leaders and he told me: “see this family, I know them, they're poor. Go to see them, you'll understand.” I went to see them and he was right. I talked with the woman and I told her: “we'll spread your bills over two years, how much can you pay?” She said: “ I can pay that”, I said “okay”. [...] When a politician asks us to restore water to a guy who stole it, without any fine, or to modify a bill, this is not justified. When it's justified because it's poor people, okay. There are no social services in the municipalities, so we can make an effort.

The first request was considered legitimate and acceptable as part of the role of a politician. The second was deemed unjustified and even criminal. But both cases arguably constitute clientelism because the political leader acts as an intermediary having direct access to the head of the private firm and so is able to answer his clients' requests. Presented here from a moral perspective, those requests can also be classified as acceptable and unacceptable from a commercial perspective. Indeed, contrary to fraud, the spreading out of the bills does not jeopardize the financial objectives of the company. It can also be noticed that in his narrative, the CEO of *Ondeo* represents or rather personifies the company. He answers the requests himself and goes to the field to talk with the customers. Thus, he goes against the formal procedures the company deployed to standardize and normalize its relations with the customers. In so doing, the private firm arguably supports clientelist networks.

³⁷¹ Interview with the CEO of *Ondeo*, 20/12/2010.

Finally, the company did not deal with the households' difficulties to pay their bills following a formal procedure that would correspond to a revenue scale for example, but case by case, according to the requests local leaders were making. A comparison can be made with a case study in Mumbai analyzed by Marie-Hélène Zérah (2010 : 375). She shows that, having difficulties to manage the extension of water services to poor areas, reformed administrations act according to two different governance modalities. One is based on formal procedures intended for residential areas, while another is based on informal negotiations and clientelist practices intended for the poorest areas, the latter allowing those areas to be served.

Recourse to clientelism may be an explanation for the absence of public debate in Tripoli around the introduction of a private actor in the water sector. No trace of conflict about the question of water sector privatization in Tripoli could be found. This stands in contrast to South America, where the same kind of contracts provoked major opposition from civil society movements (Schneider-Madanés, 2001; Mayaux, 2010). One could argue that Lebanon has a strong free-market tradition and that the poor performances of the public sector motivate a better acceptance of the private sector. Clientelism may also be part of the explanation for the lack of social mobilization. For Michael Johnson, 'these [clientelist] machines actively encouraged fragmentation and individualism, thereby contributing to the control and suppression of a potential class consciousness amongst the urban poor' (1986 : 5).

Eventually, rather than ousting the local elites from water management in Tripoli, the introduction of a private actor reshaped the influence of networks inside the water authority, in the context of a renewed competition for the Sunni leadership of the city (Dewailly, 2010). Omar Karamé had long controlled the water administration. The employment strategy of *Ondeo*, combined with its lobbying of the different local leaders, indeed allowed a diversification of the leaders involved. Yet, the importance of the *Ondeo* experiment in this diversification should be put into perspective. At the beginning of the project, the Tripoli water authority was merged into a wider administration, namely the North Lebanon Water Authority. The replacement of a part of the executive staff (including the Director General) and of the board of directors was also an occasion to integrate new Tripolitan powers.

In conclusion, while in theory the various management tools deployed by the private operator could have been expected to undermine clientelist networks, the study of the practices of the actors involved and of their interactions is in fact necessary to analyze the real extent of the transformations. In this case, local elites showed a remarkable resilience. If the intervention of the private operator disrupted some networks, others were favoured, leading to the establishment of a new balance of power within and access to the water administration.



Photographie prise lors des manifestations organisées à Qobayat en 2005 pour s'opposer à la centralisation de la gestion des services d'eau potable au sein de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord. Un enfant en costume traditionnel porte une amphore en terre cuite sur laquelle il est écrit : « Notre eau est pour nous ». Cette photographie est disponible sur le site Internet de la municipalité de Qobayat : www.kobayat.org. Elle a été utilisée pour la couverture du numéro de la revue Etudes Rurales dans lequel cet article a été publié.

Au sein du monde arabe, le Liban offre un exemple singulier en termes de privatisation, de libéralisation et de décentralisation. D'une part, l'État n'y a été que rarement interventionniste, et des secteurs qui lui sont habituellement dévolus sont, dans ce pays, restés sous le contrôle du privé. D'autre part, quinze années de guerre civile ont favorisé des appropriations plus ou moins légales de biens publics et une autonomisation des pouvoirs locaux.

Ainsi les dynamiques d'appropriation des ressources naturelles mais aussi de privatisation de leur gestion s'inscrivent ici dans le temps long et ne peuvent être appréhendées dans le seul cadre des libéralisations contemporaines. Pour ce qui est de l'eau potable, la centralisation de la gestion de ce service à partir des années 1950 est restée inachevée et les défaillances des organismes publics ont encouragé la mise en place de formes d'accès privées.

Ce sont ces défaillances qui ont conduit à la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle à partir de 2000. Bien que se réclamant d'une gestion mondialisée inspirée de la bonne gouvernance et du développement durable (participation du secteur privé, recouvrement complet des coûts, gestion intégrée du cycle de l'eau...) (Francblu 1999 ; Ghiotti 2004 et 2006), concrètement, cette réforme s'est pour l'instant essentiellement traduite par une tentative de territorialisation de la part de l'État (Allès 2010) entendue comme « un processus de délimitation et d'encadrement d'une portion d'espace par une autorité organisée à des fins de contrôle sur les personnes, les ressources et les relations » (Jaglin 2005 : 12)³⁷².

En effet, alors que les réformes de gestion de l'eau ont, ailleurs, produit de nouvelles articulations entre le public et le privé et davantage de décentralisation (Jaglin 2005), au Liban, la réforme a notamment pris les traits d'une (ré)appropriation du service de l'eau par l'État central via la création de quatre établissements régionaux (figure 1). Cette dynamique particulière peut s'expliquer par le processus de reconstruction étatique que connaît le Liban depuis la fin de la guerre civile (Signoles 2006 : 24).

³⁷² Cette définition est reprise de Robert Sack (2006).

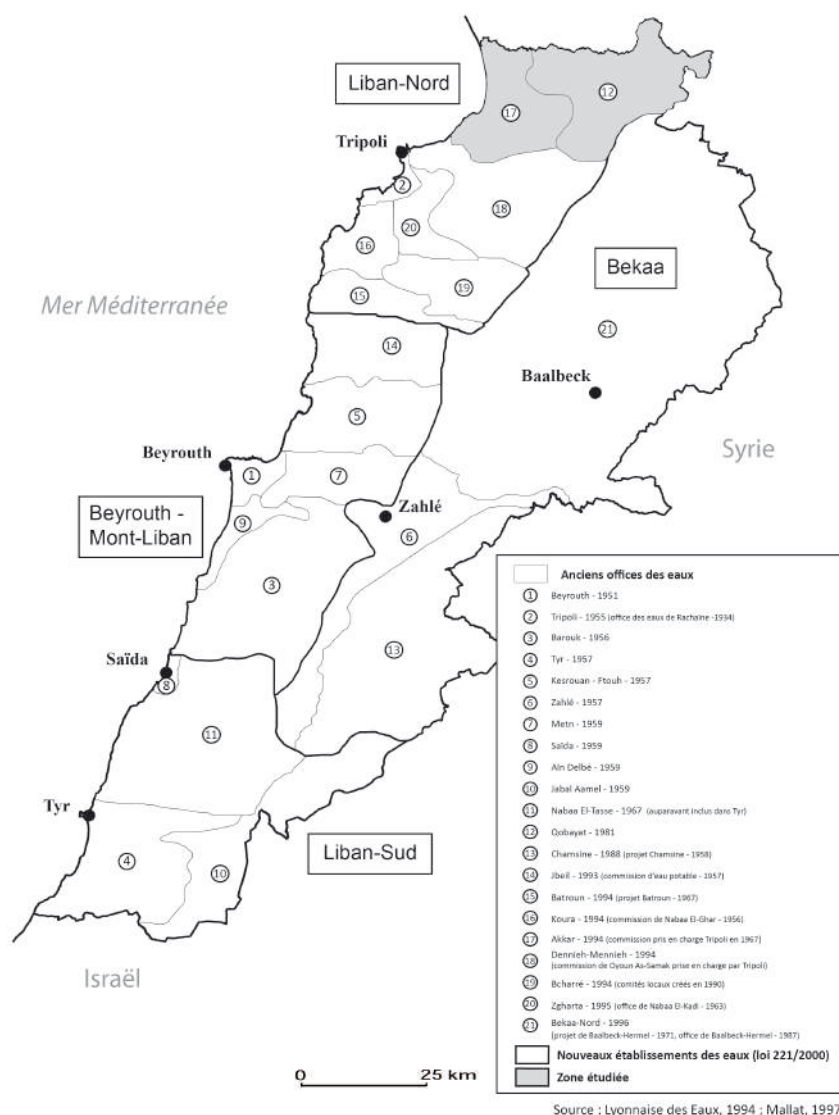


Figure 1. Évolution des territoires institutionnels de gestion de l'eau de 1950 à 2000

Cette territorialisation est toutefois loin d'être acquise et relève de négociations au cas par cas. Les nouveaux territoires institutionnels se heurtent à des territoires³⁷³ de l'eau élaborés sur le long terme par les acteurs locaux, en résonance avec les caractéristiques physiques, mais aussi économiques et politiques, des lieux.

C'est cette tension entre territorialisation par l'État et territoires hérités que nous voulons interroger ici, à la fois sous l'angle de l'appropriation et de l'accès au service. « Appropriation » parce qu'un nouvel organe administratif tente de faire sienne la gestion de l'eau potable et parce que, à l'échelle locale, la centralisation est vécue comme une véritable expropriation. La question de l'accès au service est, quant à elle, au cœur des négociations

³⁷³ Cette fois compris comme le résultat d'une coordination entre acteurs destinée à résoudre un problème spécifique de production ou à mener à bien un projet de développement collectif (Pecqueur 2009).

dans un contexte où les orientations libérales prises à l'échelle nationale viennent bouleverser des pratiques qui reposaient jusque-là sur la quasi-gratuité du service.

Pour poser ces questions, nous avons choisi la région du Akkar, au Liban-Nord (figure 1), où, depuis le début des années 2000, plusieurs comités locaux de gestion de l'eau s'opposent à la centralisation du service à l'échelle régionale. Ces résistances donnent lieu à des conflits ouverts propices à l'étude des enjeux et des ressorts du contrôle de l'eau et de sa gestion [Melé 2003].

C'est également le contexte spécifique du Akkar mais aussi les représentations des acteurs de cette région qu'il nous a semblé intéressant de confronter à la réorganisation du secteur de l'eau. Espace périphérique marqué par les plus faibles indices de satisfaction des besoins de base et par le plus fort taux de pauvreté du pays (Verdeil, Ghaleb et Velut 2007)³⁷⁴, mais aussi par la présence de puissantes familles locales dont la notabilité remonte, pour certaines, à l'Empire ottoman, le Akkar est souvent considéré comme une région « oubliée » de l'État (Hachem 2005)³⁷⁵, et comme une région « arriérée » car gouvernée par un système féodal qui la maintiendrait à l'écart du développement national (Gilsenan 1984 et 1996).

Nous voulons comprendre comment ces représentations et le contexte particulier sur lequel elles reposent pèsent sur les interactions à l'œuvre dans le processus de centralisation de la gestion de l'eau dans le Akkar. Pour ce faire, nous avons enquêté, entre mars 2009 et juillet 2012, dans six villages (figure 2) ayant ou ayant eu un comité local de gestion. Nous y avons rencontré des présidents de municipalités, des membres de conseils municipaux et des membres des comités de l'eau. Le fait d'observer certains villages sur trois années consécutives nous a permis de suivre les relations entre l'Établissement des eaux du Liban-Nord (EELN) et les acteurs locaux et d'appréhender l'impact que les changements politiques ont eu sur ces relations.

Nous nous intéresserons d'abord à la gestion locale de l'eau et à ses enjeux. Puis nous verrons comment la réforme remet en cause cette gestion locale. Enfin, nous nous concentrerons sur les formes de résistance auxquelles recourent certains comités et sur le rôle qu'elles jouent dans les négociations portant sur l'accès au service.

³⁷⁴ Voir aussi PNUD, « Poverty, growth and income distribution in Lebanon », 2008. Disponible sur <http://www.undp.org.lb/communication/publications/index.cfm>

³⁷⁵ Voir aussi MADA, « Forgotten Akkar. Socioeconomic reality of the Akkar region », 2008. Disponible sur http://www.mada.org.lb/resources.php?hid_resources=search

Une gestion locale héritée

Dans le Akkar, ce sont tant les modalités d'extension du service public que ses défaillances qui expliquent le nombre important des comités locaux.

Les comités locaux : service public décentralisé ou palliatif au réseau public

À partir des années 1950, l'État met en place une politique de nationalisation du service d'eau potable en rachetant les concessions d'eau héritées de l'Empire ottoman et du Mandat. Celles-ci sont alors transformées en offices autonomes de gestion de l'eau. Les anciennes concessions étant largement concentrées autour des grandes villes et du Mont-Liban, une politique d'extension des réseaux sur tout le territoire est lancée parallèlement.

Fondée sur une planification des besoins à l'échelle nationale, cette politique répond également au coup par coup aux demandes exprimées par les villages. Lorsque le réseau d'approvisionnement en eau potable (AEP) concerne un nombre important de localités, le Ministère³⁷⁶ crée des « commissions » ou « projets » (figure 1) ; lorsque ce réseau ne concerne qu'un seul village, un « comité local ». Quoique dépendant du Ministère pour les investissements et les grosses réparations, les comités locaux sont davantage des émanations locales que des administrations déconcentrées de l'État. Ils sont composés exclusivement de villageois choisis par les villageois eux-mêmes, la municipalité ou les notables. On utilise, pour les désigner, le terme « *ahlia* », que l'on peut traduire par « civil » et qui sert à désigner ce « qui n'est pas sous l'emprise du contrôle étatique » (Rivoal 2001).

Les commissions sont petit à petit transformées en offices autonomes de manière à harmoniser les statuts, et les comités locaux y sont intégrés. Toutefois certains de ces comités parviennent à se maintenir (Qobayat, Mounjez, Rehbe) ; d'autres sont créés à l'occasion de la réalisation d'un nouveau réseau par le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR)³⁷⁷ ou par le Ministère de l'eau et de l'énergie (MEE), et ce bien que les villages

³⁷⁶ Il s'agit du Ministère des travaux publics, auquel succède le Ministère des ressources hydrauliques et électriques en 1966, puis le Ministère de l'eau et de l'énergie en 2001.

³⁷⁷ Créé en 1977, ce Conseil programme et assure le financement des projets de reconstruction qui font suite à la guerre civile. Une grande part des prêts et dons accordés par des bailleurs de fonds étrangers passe par cette institution.

concernés appartiennent au territoire d'un office autonome (Fnaideq, Bezbina). Ces exemples témoignent – nous y reviendrons – de la capacité de certains villages à se mobiliser pour maintenir ou créer une gestion de l'eau qu'ils considèrent comme indépendante même si cette gestion bénéficie du financement de l'État central. Ainsi, au début des années 2000, 36 comités locaux officiels continuaient d'exister dans le périmètre d'intervention de l'EELN (entretien EELN, août 2009).

Notre enquête a mis en lumière un autre type de comité, non reconnu par le Ministère et issu d'une organisation collective purement locale destinée à pallier les défaillances du réseau public. Au Liban-Nord, et plus encore dans le Akkar, le réseau public est resté inachevé (Verdeil, Féré et Scherrer 2009) et le nombre des foyers raccordés est particulièrement faible (59 % des immeubles ne sont pas raccordés au réseau public³⁷⁸). De nouveaux réseaux ont été mis en place par le CDR à la fin des années 1990 (figure 2), mais, jusqu'à une période récente, ils n'avaient toujours pas été activés. De plus, dans les villages connectés, l'eau n'est distribuée que quelques heures par jour, voire quelques heures par semaine (Hachem 2005).

Les défaillances ou l'absence de service public ont conduit les populations locales à rechercher des solutions alternatives (Jaglin 2004) : remplir des bidons à la source ; acheter de l'eau à des revendeurs possédant un forage et/ou un camion-citerne ; réaliser un forage voire un réseau privé. Si, dans de nombreux cas, ces solutions relèvent de démarches individuelles ou familiales, elles donnent parfois lieu à des formes d'organisation collectives en tout point semblables aux comités locaux évoqués précédemment.

El Borj en est un bon exemple. Dans ce petit village, l'alimentation en eau potable reposait, jusqu'au début des années 1990, sur un réseau public datant des années 1950 et fonctionnant par intermittence. Les habitants s'approvisionnaient donc également auprès de revendeurs d'eau ou directement à la source du village, et ceux qui en avaient les moyens creusaient leur propre forage. En 1991, plusieurs notables locaux, au premier rang desquels un certain Tarek El-Meraabi, réunissent l'argent nécessaire pour réaliser un forage sur la place centrale du village et s'organisent en comité. Le financement provient d'une ONG internationale, d'un don de la famille Meraabi et d'une collecte auprès des habitants. Les foyers désirant être approvisionnés se raccordent à ce forage à l'aide d'un tuyau en plastique ;

³⁷⁸ ACS, « Census of buildings, dwellings and establishments », 2004. Disponible sur http://www.cas.gov.lb/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=37

un employé se charge de répartir l'eau et de recueillir la somme de 5 000 LL (2,50 €) par habitant et par mois pour l'entretien et le fonctionnement du forage.

Cet exemple soulève deux points importants pour notre propos : le rapport que la gestion locale entretient avec les pouvoirs locaux et les modalités d'accès au service que cette gestion implique.

L'eau potable : instrument du contrôle notabiliaire et de la légitimité municipale

Les comités locaux ont des liens étroits avec les notabilités locales mais aussi avec le pouvoir municipal, réhabilité depuis les élections de 1998³⁷⁹.

El Borj est, là encore, tout à fait caractéristique. Tarek El-Meraabi, principal artisan du forage de ce village, est en effet un puissant notable issu d'une famille de *bakaouat*³⁸⁰ implantée dans la région depuis le milieu du XVII^e siècle (Gilsenan 1984 : 454). Ces agents militaires et fiscaux de l'Empire ottoman ont progressivement étendu leur domination en s'assurant le contrôle du foncier et en captant les ressources de l'État grâce à leurs mandats de députés ou de ministres. Jusqu'en 1972 au moins, tous les mandats parlementaires sunnites du Akkar étaient occupés par un Meraabi (Gilsenan 1984 : 459). Une branche de la famille est installée à El Borj et possède l'ancien palais-citadelle. Un des fils, Mouïn, est devenu député en 2009.

La construction du forage peut donc être interprétée comme une pratique évergétique de la famille Meraabi, l'approvisionnement en eau potable s'inscrivant dans les modalités d'exercice du pouvoir notabiliaire. Une plaque apposée sur le puits indique d'ailleurs que le forage est un don de Tarek El-Meraabi. Certains récits placent son fils, Mouïn, au cœur de l'action : c'est lui qui aurait monté ce projet avec un ami ingénieur rencontré à l'Université américaine de Beyrouth. Vrai ou non, ce récit permet de réactualiser le don du forage dans la personne du nouveau député.

À la suite d'un conflit pour la présidence du Comité de l'eau, c'est la municipalité d'El Borj qui a repris la gestion du forage et la distribution de l'eau dans le village. La

³⁷⁹ De 1963, date des premières élections municipales au Liban, à 1998, aucune élection n'a été organisée. Entretemps, les conseils municipaux ont été prorogés mais, à la sortie de la guerre, seul un petit nombre d'entre eux était encore en fonctionnement à cause des destructions, de l'immigration et des décès au sein des conseils. Dans les villages, des comités populaires ont souvent été formés pour gérer les affaires courantes.

³⁸⁰ « *Bakaouat* » est le pluriel de « *beik* ». Les *beik* étaient des agents militaires et fiscaux de l'Empire ottoman.

première équipe municipale a effectué un deuxième forage en 2000, destiné à l'irrigation. Une deuxième équipe, élue en 2004, a fait enterrer les tuyaux reliant les maisons aux forages et fait construire une fontaine publique alimentée par une source. Enfin, l'équipe élue en 2010 a étendu les canalisations à des quartiers jusque-là non desservis.

Au Liban, les municipalités peuvent difficilement être appréhendées indépendamment de leurs relations avec les familles notabiles, locales et régionales (Favier 2003). Cependant, l'investissement constant de leurs équipes dans la gestion de l'eau peut également entrer dans le cadre des stratégies de légitimation de cette nouvelle institution³⁸¹.

Instruments de pouvoir, les services d'eau sont par ailleurs pris dans les luttes politiques villageoises. Ainsi, à Bezbina, d'importantes divisions ont empêché la tenue d'élections municipales en 2004. Ces divisions se sont manifestées dans la gestion de l'eau, chaque camp tentant de s'approprier l'AEP. Alors que, depuis 1998, la municipalité gère un réseau ancien et investissait dans sa modernisation (forage en 2001), un comité local a été créé en 2002 à la faveur de la réhabilitation du réseau public par le CDR. Le président de ce comité était un proche du notable ayant obtenu la réhabilitation auprès du CDR et un opposant de l'équipe municipale en place. Le village se serait alors scindé en deux camps en fonction des affiliations politiques et peut-être communautaires³⁸² : d'un côté, ceux qui continuaient de payer la redevance à la municipalité ; de l'autre, ceux qui la payaient au nouveau comité. Le conflit n'a été résolu que récemment. À la suite de l'affaiblissement des soutiens du président du Comité et d'une conciliation menée lors des élections municipales de 2010, la municipalité a repris en main la gestion de l'eau.

Ces formes de privatisation ne sont donc pas sans impact sur les modalités de gestion et d'accès à l'eau.

Gestion locale et modalités d'accès au service

D'une part, comme nous venons de le voir, le réseau est politisé, et l'utiliser ou, plutôt, payer pour l'utiliser constitue un acte de soutien à son gestionnaire. D'autre part, la participation des

³⁸¹ Entretien avec un ancien président de la municipalité d'El Borj, novembre 2011.

³⁸² Le village est mixte : sunnite et grec-orthodoxe. Si le président du Comité de l'eau est sunnite et le président de la municipalité grec-orthodoxe, nous n'avons pas pu vérifier que la division des habitants s'appuyait sur un critère confessionnel.

pouvoirs notabiliaire et municipal à la gestion de l'eau entraîne des régulations très favorables aux usagers. Les tarifs pratiqués par les comités sont toujours très bas (de 25 000 à 70 000 LL par an aux dires des comités, l'équivalent de 12,50 € à 35 €), des réductions peuvent être négociées et le non-paiement de factures – fréquent – n'est jamais suivi d'une coupure d'approvisionnement. Les recettes ne permettent que rarement de couvrir les frais de fonctionnement et de maintenance, ce que les municipalités compensent en piochant dans leurs réserves. Parfois, elles reprennent d'ailleurs en main le service des eaux quand le Comité n'est plus opérationnel (Fnaideq). Des collectes sont organisées lorsque des sommes importantes doivent être engagées, pour des réparations par exemple. Des ONG, bailleurs de fonds ou autres donateurs peuvent également intervenir pour financer de nouvelles installations (Fnaideq, Qobayat). La situation financière des comités dépend en fait de leur capacité à générer un consensus autour d'eux et à trouver à l'extérieur les ressources nécessaires à leur perpétuation.

Ce sont à la fois ces modalités d'accès au service et la forte implication des pouvoirs locaux qui pèsent sur les transactions concernant la centralisation du service à l'échelle régionale.

Les enjeux d'une réforme centralisatrice

Centraliser la gestion et étendre le service

Au lendemain de la guerre civile, le service d'AEP est donc inadapté aux besoins et révèle d'importants dysfonctionnements. L'organisation institutionnelle qui prévaut alors – offices autonomes et comités de l'eau – est tenue pour responsable (Catafago et Jaber 2001 ; Féré 2007). Dès le début des années 1990, la Banque mondiale, suivie par des bailleurs de fonds, impose une réforme, condition sine qua non du financement de la reconstruction des infrastructures. Une loi de réorganisation du secteur de l'eau (loi 221) est finalement votée en 2000. Celle-ci regroupe les 21 anciens offices de l'eau et les nombreux comités locaux en 4 établissements régionaux dont les compétences sont élargies à l'assainissement et à l'irrigation. Ces établissements ont la personnalité morale et doivent parvenir à l'autonomie financière.

Dans le Nord, la fusion des offices au sein du nouvel établissement s'est effectuée sans grandes difficultés en 2005 lors de la parution des décrets d'application de la loi 221. Les directeurs d'office ont, pour la plupart, été nommés à des postes de direction au sein de l'EELN à Tripoli, et les employés ont tous été intégrés au nouvel établissement. Pour ce qui est des comités, la procédure a été plus difficile du fait de leur plus grande autonomie et de plus fortes résistances. Dès 2005, une lettre leur a été adressée leur demandant de se dissoudre et de remettre leurs infrastructures à l'EELN. Des délégations se sont constituées au sein de l'Établissement et de ses agences locales en vue de négocier avec les comités. Dans certains cas, la police se serait rendue sur les lieux pour aider les employés de l'EELN à récupérer les infrastructures (Qobayat). Face au refus de certains comités locaux, des procès ont été intentés à leurs présidents (Qobayat, Fnaideq, Bezbina).

La réappropriation par l'État de la gestion de l'eau passe également par une territorialisation matérielle caractérisée par l'extension du réseau public d'AEP (figure 2). Dans le cadre des programmes de reconstruction qui ont suivi la guerre, la quasi-totalité du réseau du Akkar avait été, entre 2000 et 2007, renouvelée par le CDR. Cependant ces infrastructures n'avaient pu être mises en fonctionnement pour diverses raisons : malfaçons, mauvaise planification des cabinets de consultants et du CDR, incapacité de l'Office du Akkar puis de l'EELN à prendre en charge les infrastructures en l'état, manque de confiance et de coordination entre tous les acteurs³⁸³. Grâce à l'appui de l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), deux réseaux ont été rendus opérationnels à l'été 2012, à la suite d'un travail de médiation entre les acteurs libanais doublé d'un renforcement des capacités de l'EELN. La mise en exploitation du réseau s'est accompagnée d'une campagne invitant les usagers à s'abonner et à renoncer aux solutions alternatives.

³⁸³ Entretiens avec GIZ (agence allemande de coopération internationale), CDR (Conseil du développement et de la reconstruction), BTB (cabinet de consultant chargé de superviser les travaux) et avec Al-Khodary (entrepreneur responsable de la construction du réseau de Aïn Yaacoub).

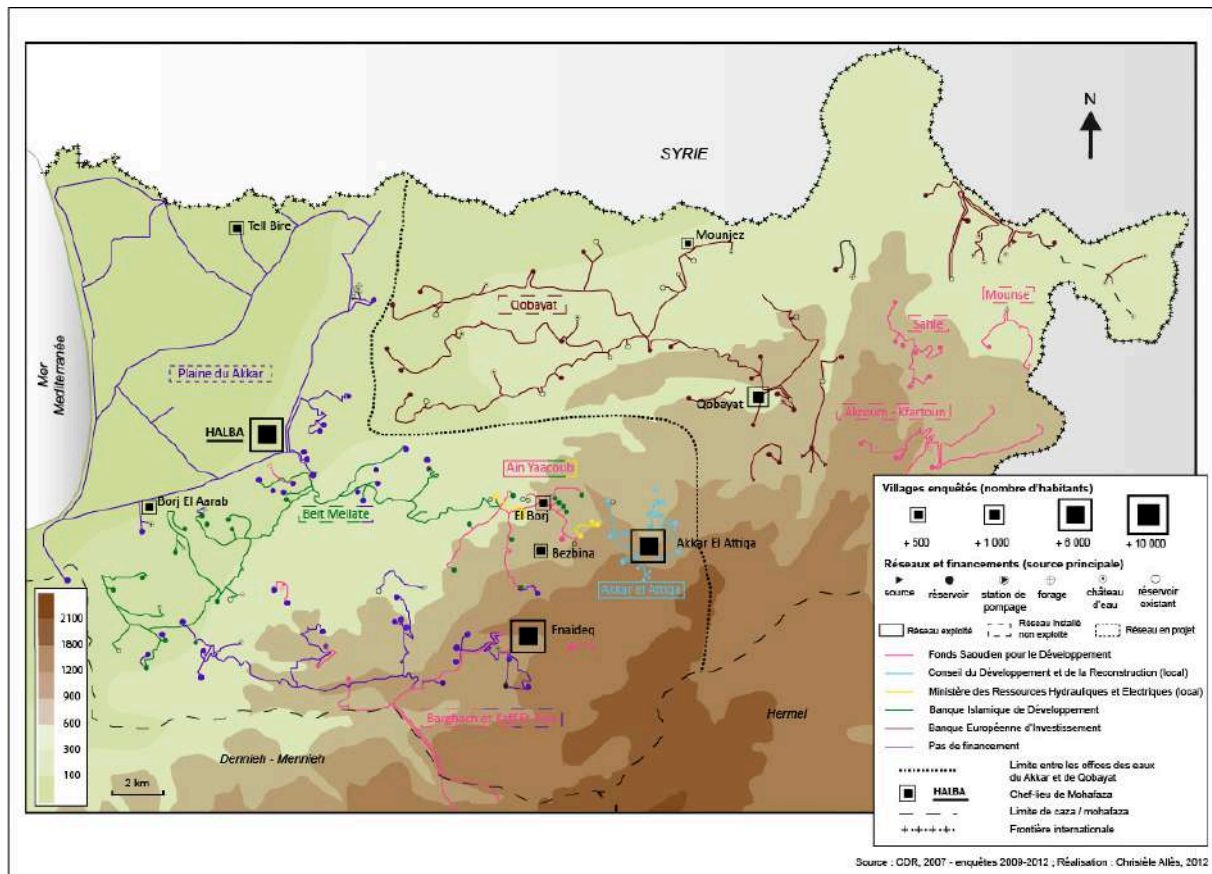


Figure 2. Réhabilitation et mise en fonctionnement des réseaux d'eau potable

Cette réappropriation de la gestion de l'eau par l'État est portée par une rhétorique de justification autour d'une idée-force : la (re)construction du service public et de l'État face aux pouvoirs locaux.

Construction de l'État ou renouvellement des intérêts privés ?

Selon la direction de l'EELN, l'intégration des comités locaux aux établissements régionaux relève de deux impératifs.

Premièrement, un impératif légal : la loi ayant changé, les comités doivent obtempérer. Cet argument autorise le recours aux tribunaux pour faire appliquer la loi. On notera toutefois que lors de conflits d'aménagement ou de gestion, ce sont généralement les citoyens et non l'État qui ont recours à la justice. On peut voir dans cette particularité le signe de la faiblesse de l'État central vis-à-vis des pouvoirs locaux et, plus précisément, de l'incapacité de l'EELN à réunir les soutiens politiques nécessaires à son affirmation.

Deuxièmement, un impératif d'efficacité et d'équité du service public : les comités locaux sont présentés par l'EELN comme incompetents, inequitables (disparités tarifaires entre les villages ; appropriation locale des ressources) et « noyautés par le politique ». Ce dernier argument est également mis en avant par le Ministère : les comités seraient une émanation du système féodal qui continuerait de dominer le Akkar plus qu'aucune autre région du Liban.

La centralisation est donc le moyen d'éliminer ce système pour le remplacer par la loi et les établissements des eaux « qui respectent tout le monde et assurent le service à tous » (entretien MEE, juillet 2012).

Si, comme nous l'avons vu précédemment, ces arguments ne sont pas dénués de fondement, la territorialisation de l'État peut, elle aussi, être l'objet d'une interprétation politique. En effet, dans le cadre des équilibres politico-communautaires qui fondent le système libanais, la création des établissements a donné lieu à un marchandage des postes de direction, chaque poste étant affilié, de manière informelle, à un leader politique. Au Nord, la création de l'EELN a permis une recomposition des réseaux d'influence autour de la gestion de l'eau et favorisé l'émergence de nouveaux leaders (Allès 2012). De plus, le poste de ministre de l'Énergie et de l'Eau est, depuis la bipolarisation de la vie politique libanaise³⁸⁴, occupé par des membres de la coalition dite du « 8 mars ». Les élections législatives de 2005 et 2009 ont vu un renouvellement complet des députés du Akkar et la victoire écrasante des forces du « 14 mars » essentiellement représentées par le Courant du Futur de Saad Hariri, fils de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri. Alors que la compétition pour le leadership sunnite sur Tripoli (Dewailly 2012) et, plus globalement, sur la région Nord fait rage et que l'opposition entre « 8 » et « 14 mars » ne fait que se radicaliser, les actions de l'EELN peuvent, à l'échelle locale, être perçues comme une stratégie visant à asseoir des forces politiques ou des leaders concurrents dans une région dominée par Hariri.

La centralisation intervient aussi dans le cadre de la transformation des modalités d'accès à l'eau potable portée par la réforme. En effet, la question de l'autonomie financière des établissements et, donc, du recouvrement des coûts engendrés par le service de l'eau potable apparaît déterminante.

³⁸⁴ Depuis l'assassinat de Rafic Hariri en février 2005, la scène politique est marquée par l'opposition tranchée entre les forces dites du « 8 mars » (pro-syriennes) et les forces du « 14 mars » (anti-syriennes).

Un impératif de rentabilité

L'attractivité financière des établissements des eaux s'est trouvée au cœur des réflexions sur la nouvelle organisation institutionnelle, et ce dans l'optique d'impliquer le secteur privé dans leur gestion (Ghiotti 2004 et 2006). Si la privatisation ne semble plus d'actualité³⁸⁵, l'autonomie financière, donc l'augmentation des recettes, demeure un impératif. Celle-ci passe notamment par l'élargissement du périmètre d'intervention de l'EELN grâce à la mise en exploitation des nouveaux réseaux et l'élimination des solutions alternatives. Lors d'une collaboration avec l'Agence américaine pour le développement international (USAID), la mission de l'EELN a été définie ainsi : « Servir et faire notre possible pour devenir les seuls distributeurs d'eau, les seuls acteurs de la gestion de l'eau »³⁸⁶.

En 2001, dans la région de Qobayat, le nombre d'abonnés aux comités locaux (3 360) était supérieur au nombre d'abonnés à l'Office autonome (3 300)³⁸⁷. Faire fusionner ces deux entités dans le nouvel établissement régional constitue donc un gain substantiel d'abonnés.

L'enjeu est d'autant plus important que la situation financière donthérite l'établissement est des plus difficiles. En 2007-2008, l'EELN ne parvenait à couvrir que 54 % de ses coûts d'exploitation et de maintenance³⁸⁸. Le nouvel établissement doit prendre en charge l'endettement des anciens offices, mettre en exploitation des équipements qui avaient été décidés sans tenir compte des coûts générés localement (figure 2) tout en ne disposant plus, théoriquement, que de ses ressources propres.

L'injonction au recouvrement complet des coûts qui sous-tend nombre de réformes de la gestion de l'eau se traduit donc ici par une compétition entre l'EELN et les solutions alternatives. Néanmoins ce modèle néolibéral n'est mis en œuvre qu'à minima. Depuis 2009 le Ministère verse aux établissements des subventions directes pour la réalisation des infrastructures, et la tolérance du non-règlement des factures d'électricité s'apparente à une

³⁸⁵ Depuis l'échec d'une expérience de gestion déléguée du service d'AEP sur Tripoli entre 2002 et 2007, la possibilité du partenariat public-privé est toujours évoquée mais aucun projet concret n'a été formulé.

³⁸⁶ Entretien EELN, juillet 2012.

³⁸⁷ Ondeo-Liban, « Plan d'action soumis par Ondeo à l'Établissement des eaux du Liban-Nord », non daté.

³⁸⁸ World Bank, « Water sector : public expenditure review », 2009. Disponible sur <http://water.worldbank.org/node/83742>

subvention indirecte³⁸⁹. En outre, sur le terrain, les outils promus par les bailleurs de fonds au nom des bonnes pratiques n'ont pas été mis en place : les compteurs sont installés mais ne sont pas relevés si bien que la tarification reste forfaitaire ; la police de l'eau est presque inexistante. Depuis la création de l'EELN, l'abonnement a doublé sans toutefois couvrir les coûts, loin s'en faut³⁹⁰. Dans une région où les conditions économiques et sociales sont dégradées, ces tarifs peuvent être source de tensions.

Les tentatives d'extension du territoire d'intervention de l'EELN se heurtent ici à un terrain difficile, politiquement et socialement, et la territorialisation de l'État se négocie au cas par cas.

Une territorialisation négociée au cas par cas

Sur les 36 comités responsables de la gestion de l'eau potable en 2000 au Liban-Nord, en juillet 2012, 17 n'avaient toujours pas accepté de se dissoudre, dont 7 pour la seule région du Akkar³⁹¹. Si la résistance à la centralisation n'est globalement pas majoritaire, elle est cependant forte, particulièrement dans la région étudiée. Sur les 6 villages enquêtés, 4 sont en conflit avec l'EELN et 2 seulement lui ont remis leurs infrastructures.

Notons qu'« accepter de se dissoudre » ne veut pas nécessairement dire « accepter le nouveau système ».

La dissolution des comités locaux : une appropriation réussie

Les situations des villages d'El Mounjez et de Rehbe traduisent l'importance des configurations politiques locales dans la capacité qu'ont les acteurs locaux à conserver la

³⁸⁹ Idem.

³⁹⁰ La loi 221 précise que les tarifs de l'eau doivent tenir compte des conditions économiques et sociales de chacun des établissements.

³⁹¹ Ces chiffres se basent sur plusieurs sources (MEE, EELN, avocat de l'EELN chargé des procès contre les comités) qui se sont avérées contradictoires. Il faut donc les considérer avec prudence.

gestion de l'eau. À El Mounjez, un petit village non municipalisé³⁹² situé au nord du Akkar, le président du Comité de l'eau a accepté de dissoudre son comité. Mais cette décision a immédiatement rencontré l'opposition du *mokhtar* du village, qui nous a expliqué avoir été absent lors de la signature de l'accord avec l'EELN. Le président aurait alors demandé à un député de l'aider à contester cette dissolution, démarche qui n'a pas abouti. Le faible poids politique et démographique du village a sans doute été déterminant. À Rehbe, c'est un conflit entre le président du Comité et la municipalité qui aurait permis à l'EELN de récupérer la gestion de l'eau, l'équipe municipale ayant refusé de soutenir le président du Comité, à l'inverse de ce qui s'est produit dans d'autres villages. Dans les deux cas, les acteurs politiques locaux ont très vite appelé les habitants à ne plus payer la redevance à l'EELN.

À Rehbe, cette recommandation a été précédée d'une négociation avec l'Établissement. Alors que le village devait prochainement être connecté à un nouveau réseau public d'AEP, la municipalité a souhaité que les habitants continuent de payer le tarif pratiqué par le Comité (70 000 LL/an, soit 35 euros au lieu de 220 000 LL/an, soit 110 euros) jusqu'à ce que le raccordement soit fonctionnel. La municipalité a également demandé que les employés du Comité soient réembauchés par l'EELN et que de nouveaux quartiers du village soient raccordés. L'Établissement semble avoir donné suite à ces demandes. Nous n'avons pu avoir plus de précisions sur le cas de Rehbe mais il nous a été confirmé que, dans certains cas, des réductions avaient été accordées pour une durée d'un an seulement. De même, des employés, sans doute contractuels, ont été maintenus à leurs postes quand leur nombre était « acceptable »³⁹³. À Rehbe, c'est donc à une négociation que l'on doit le changement de gestion. Cependant, un an plus tard, le nouveau réseau n'était toujours pas connecté, et l'abonnement était passé à 220 000 LL/an. La municipalité a alors demandé aux habitants d'arrêter de payer. Comme le souligne Pierre Signoles à propos de l'habitat informel , « (l'infraction à la règle) peut s'interpréter comme une remise en cause de la légitimité de ceux qui ont instauré les règles (1999 : 46).

³⁹² Environ un quart du territoire libanais ne bénéficie pas du statut de municipalité [Verdeil *et al.* 2007 : 26]. Les villages non municipalisés sont administrés par un *mokhtar*. Élu par les villageois, celui-ci est pourtant considéré comme un fonctionnaire public, représentant de l'État au niveau de la *mokhtariyya*, la plus petite institution dans l'ordonnement juridique libanais.

³⁹³ Entretien EELN, juillet 2012.

À El Mounjez et Rehbe, l'intégration au nouveau régime de gestion de l'eau est le fruit d'un concours de circonstances ou d'un manque d'appui politique. C'est en se mettant dans l'illégalité que les villageois remettent en cause ce nouveau régime, situation qu'ils justifient par des tarifs prohibitifs et un manque d'efficacité de l'EELN.

Ces critiques sont très proches de celles que développent les comités qui ont refusé de se dissoudre.

Les éléments d'une rhétorique décentralisatrice

Dans les villages enquêtés, quatre types d'arguments sont avancés pour justifier l'opposition à la centralisation de la gestion de l'eau.

Les comités seraient plus performants que l'Établissement du fait de leur plus grande proximité avec les usagers : ils en connaissent mieux les besoins, assurent une présence permanente et un dépannage plus rapide. Les villages gérés par l'Établissement souffrent d'un service irrégulier : le prix de l'eau y est élevé alors que les besoins ne sont pas satisfaits. Ces défaillances sont souvent attribuées à la corruption et à l'incompétence de l'administration publique³⁹⁴.

Le deuxième argument porte sur la propriété des ressources et des infrastructures. Dans chacun des villages, les personnes interrogées revendiquent des droits acquis sur les sources. D'où leur refus de payer pour ce qui leur appartient déjà ou de le céder sans compensation. En effet, des droits de propriété ou d'usage sur certaines sources avaient été reconnus sous l'Empire ottoman puis le Mandat français et jamais remis en question³⁹⁵. L'argument de la propriété est également mis en avant s'agissant des infrastructures lorsqu'elles ont été financées localement.

La question du coût du service revient aussi de façon régulière, et la comparaison entre les tarifs pratiqués par les comités et les tarifs pratiqués par l'EELN est récurrente, au détriment de ce dernier. L'EELN n'est donc pas perçu comme compétitif par rapport à la gestion locale, notamment lorsque celle-ci fonctionne bien. Dans les villages les plus pauvres (Fnaideq), on insiste souvent sur la situation difficile des habitants.

³⁹⁴ Voir http://kobayat.yoll.net/eaux_kobayat/index.htm

³⁹⁵ Pour plus de précisions, voir l'article de Stéphane Ghiotti et Roland Riachi dans ce numéro.

Enfin, les présidents des comités de l'eau ont, à plusieurs reprises, souligné qu'en refusant de dissoudre leurs comités, ils ne se faisaient que les porte-paroles de la volonté populaire. À Qobayat, cette volonté s'est d'ailleurs exprimée lors d'une manifestation organisée le 29 septembre 2005. Selon le président du Comité, « les habitants sont sortis par milliers pour s'opposer à l'EELN »³⁹⁶.

Les comités sont présentés comme l'incarnation de la communauté villageoise. « Choisis par les habitants »³⁹⁷, ils sont mêmes parfois assimilés aux habitants eux-mêmes. Ainsi les comités sont-ils conçus comme de véritables structures décentralisées, garantes du bien public local. À l'inverse, l'EELN est présenté comme le défenseur des multinationales de l'eau³⁹⁸. Les premières demandes de dissolution des comités ont en effet été envoyées au moment même où le service d'AEP de Tripoli faisait l'objet d'un contrat de gestion au profit d'une filiale de Suez-Environnement,

On le voit, les définitions de la réalité que proposent les acteurs étatiques, d'un côté, et les acteurs locaux, de l'autre, s'opposent presque point par point, et il n'y a rien d'étonnant à ce que les situations conflictuelles perdurent. Cependant, pour reprendre les termes de Patrice Melé, « (Le conflit peut favoriser) la constitution d'une scène locale de débat au sein de laquelle il est possible de négocier et de construire les conditions d'un accord, d'un assentiment » (2003 : 28).

L'observation plus fine du déroulement d'un conflit dans deux villages peut nous permettre de saisir les conditions nécessaires à l'émergence de cette arène de négociation.

Qobayat : un service de qualité ayant bénéficié d'un soutien politique fort

À Qobayat, la résistance a pris la forme de manifestations contre les représentants de l'EELN venus négocier la dissolution du Comité. Le Comité a été maintenu et, comme cela s'était déjà produit dans les autres villages réfractaires, l'EELN a porté plainte contre le

³⁹⁶ Entretien avec le président du Comité de l'eau de Qobayat, mars 2009.

³⁹⁷ Nous n'avons pu obtenir de clarification sur les modalités de ce choix. La formulation désigne sans doute plus une décision prise par les leaders locaux (chefs de famille, notables, équipe municipale) qu'une décision des habitants eux-mêmes.

³⁹⁸ Voir http://kobayat.yoll.net/eaux_kobayat/index.htm

président du Comité. La gestion de l'eau a alors été transférée à la municipalité, considérée comme plus apte à s'opposer à l'EELN. Un « comité de surveillance » a été constitué pour suivre la question et transmettre les informations aux différents représentants du village. Un membre de ce comité de surveillance nous a dressé la liste – variée – des personnes que le Comité avait rencontrées : leaders politiques et religieux, députés, ex-députés, le général Aoun, Dr. Geagea ainsi que le patriarche Nasrallah Boutros Sfeir (1986-2011)³⁹⁹. Finalement, Hadi Hbeich, un député du Akkar originaire de Qobayat, a fait appel à une instance supérieure, le Premier ministre de l'époque, Fouad Siniora, pour arbitrer le conflit. Une réunion a été organisée avec des habitants de Qobayat et leurs représentants (municipalité, Comité de l'eau, député), un député de Bcharré, le directeur de l'EELN, le ministre de l'Eau et Fouad Siniora. Une fois encore, cette réunion s'est conclue par un statu quo, le règlement du conflit ayant été remis à plus tard.

L'issue, pour l'heure favorable aux villageois, peut donc s'expliquer par les appuis politiques que les acteurs locaux ont su mobiliser. L'attitude de Hadi Hbeich est, de ce point de vue, révélatrice : il est passé outre le ministre de l'Eau, opposant politique⁴⁰⁰, pour s'adresser directement au Premier ministre, qui, comme lui, appartient au Courant du Futur. Il a pu de surcroît compter sur un soutien plus large que son seul parti en faisant jouer les liens communautaires (ici le député maronite de Bcharré).

La spécificité du service des eaux à Qobayat nous semble être également un facteur d'explication essentiel. Mis en place dans les années 1950 à partir d'une source locale, le réseau de distribution d'eau potable a été plusieurs fois renouvelé par le Ministère et le CDR. Lorsque le financement était insuffisant, on recourait à des ONG. Une ONG a d'ailleurs réalisé une station d'épuration des eaux usées pour Qobayat et Aantaqet, le village voisin. Fait exceptionnel au Liban, cette station fonctionne toujours. La population de Qobayat considère que, comparé aux localités alentour, elle s'en sort très bien et que l'État n'a rien à lui apporter.

Comment expliquer pareille situation ? Plus gros bourg maronite de la région, prospère depuis le XIX^e siècle grâce à l'émigration, Qobayat a toujours eu un enfant du village au Parlement. Le précédent député, Mikhaïl Daher, a même failli devenir président de

³⁹⁹ Le général Aoun et le Dr. Geagea sont les leaders des deux principaux partis politiques chrétiens : le Courant patriotique libre et les Forces libanaises.

⁴⁰⁰ Tous les ministres de l'Eau depuis 2005 ont été des adversaires plus ou moins affirmés du Courant du Futur.

la République en 1988. Une telle représentation ne peut que favoriser une captation des ressources publiques sur le temps long.

Fnaideq : entre blocages politiques et défaillances du service

La situation de la ville de Fnaideq est quelque peu différente en ce que la municipalité a laissé la porte ouverte à une négociation avec l'EELN. Son président a énuméré les conditions qui, une fois réunies, permettraient de dissoudre le Comité : eau propre dans tous les quartiers ; prix adaptés aux très faibles revenus des habitants ; développement de nouvelles sources d'eau. L'approvisionnement en eau potable pose en effet de nombreux problèmes dans ce village. La ville étant alimentée par une source au débit insuffisant les mois d'été, la municipalité avait décidé d'exploiter une seconde source, initialement consacrée à l'irrigation, mais celle-ci s'était avérée extrêmement polluée. De plus, l'étalement urbain rapide et anarchique rendait difficiles les travaux de connexion au réseau. Ce pas en avant de la municipalité n'a toutefois pas donné lieu à des négociations concrètes avec l'EELN.

Cependant, une série de projets de développement a permis d'engager une coopération entre les deux protagonistes. Dans le cadre de la coopération décentralisée de la région Rhône-Alpes et du Grand Lyon avec l'EELN, la municipalité de Fnaideq et l'Établissement ont monté ensemble un dossier de subvention pour un projet d'assainissement. Le projet n'a pas été retenu mais une nouvelle concertation a eu lieu à la faveur d'un autre projet lancé par une ONG italienne à l'été 2009. Outre l'amélioration du service d'eau potable sur Fnaideq, ce projet devait servir à créer une situation de négociation entre l'EELN et la municipalité dans le cadre d'un programme plus vaste de la coopération italienne visant à appuyer la mise en œuvre de la réforme de l'eau au Liban. La réalisation des nouvelles infrastructures était donc conditionnée à un accord entre les deux parties, formulé comme suit : le projet de l'ONG sera réceptionné par l'EELN, et si l'EELN prouve sa capacité à le gérer, la municipalité lui remettra le reste des infrastructures du village⁴⁰¹.

Des interventions extérieures ont ainsi fait émerger un espace de négociation entre l'EELN et la municipalité à propos de la propriété des infrastructures, de la responsabilité de leur exploitation et de la qualité du service. Toutefois, au-delà du projet, le rapprochement n'a

⁴⁰¹ Entretien avec le président de la municipalité de Fnaideq, novembre 2009.

pas duré. D'autant que la finalisation des infrastructures a été concomitante d'un changement d'équipe municipale. La nouvelle équipe a fait le choix de maintenir la gestion du service des eaux au sein de la municipalité en jouant sur l'argument développé précédemment : « C'est notre eau. Pourquoi payerions-nous pour notre eau ? »⁴⁰²

Deux ans après les élections et malgré le financement d'un forage par un notable local, le président de la municipalité admet son incapacité à gérer le service et tente, contre la volonté des grandes familles du village, de rencontrer l'EELN pour négocier la dissolution du Comité sur la base d'une réduction du prix de l'abonnement⁴⁰³. À l'été 2012, cette demande n'avait toujours pas abouti.

Comme à Qobayat, les réticences locales sont donc fortes mais les difficultés d'approvisionnement en eau potable obligent à collaborer avec l'EELN. Reste à savoir si la centralisation pourrait perdurer dans un contexte où les faibles moyens de l'EELN ne lui permettent pas d'améliorer rapidement le service dans les villages qu'il a récemment intégrés. De plus, même si Fnaideq représente un potentiel important en termes d'abonnements (plus de 10 000 habitants), la ville est sans doute peu attractive pour l'Établissement : le maire reconnaît qu'il ne parvient à récolter que 10 % des taxes municipales et que le taux des fraudes sur le système électrique est très élevé⁴⁰⁴.

Conclusion

La dialectique centralisation/appropriation locale de la gestion de l'eau est donc clairement un enjeu de pouvoir. À l'image de la « réforme chéhabiste » décrite par Stéphane Ghiotti et Roland Riachi dans ce numéro, la réforme du secteur de l'eau se traduit, au moins en partie, par la volonté d'imposer la puissance de l'État face aux dynamiques communautaires et notabiliaires. Et, pareillement, cette réforme rencontre de nombreuses résistances tant le contrôle sur la terre et l'eau est un instrument de pouvoir. Elle est également symptomatique des dynamiques de la reconstruction post-guerre civile décrites par ces mêmes auteurs :

⁴⁰² Entretien avec le nouveau président de la municipalité de Fnaideq, novembre 2011.

⁴⁰³ Entretien avec ce même président, juillet 2012.

⁴⁰⁴ Idem.

entremêlement des intérêts publics et privés ; influence des organisations internationales et des ONG ; etc.

Mais plus qu'un simple conflit de pouvoir, c'est aussi une opposition entre différentes normes de gestion de l'eau qui se joue ici. D'un côté, la gestion locale s'inscrit dans l'épaisseur des territoires et repose sur des régulations négociées localement. De l'autre, les nouveaux établissements sont porteurs de normes mondialisées, promues par les acteurs de la coopération internationale qui interviennent directement auprès des acteurs publics libanais. Cette opposition a donné lieu à des négociations et des conflits qui, du point de vue de l'EELN, ne concernent que la question de la propriété et de l'exploitation des infrastructures. Pourtant, la propriété de la ressource est également interrogée par les acteurs locaux, notamment à travers la revendication du maintien des droits acquis.

Ce point de tension est officiellement laissé au Ministère, lequel conserve la gestion de la ressource. Son règlement est prévu dans le cadre du vote d'un code de l'eau attendu depuis sept ans. Il mériterait cependant de plus amples recherches dans le cadre d'une réflexion sur l'appropriation des ressources naturelles au Liban. D'une part car les terrains auxquels sont rattachés les droits acquis sur l'eau ont fait l'objet de changements d'usages et qu'il serait intéressant d'interroger les enjeux qui sous-tendent leur maintien. D'autre part car, même s'ils ne gèrent pas officiellement la ressource, les établissements sont quotidiennement confrontés à la question des droits sur l'eau lors de la création ou de l'extension de prises d'eau sur les sources.

L'observation des négociations à l'œuvre permettrait sans doute d'approfondir l'analyse des rapports de force entre les acteurs des différents niveaux et de la confrontation des différents systèmes de normes, en l'occurrence ici les us et coutumes hérités de l'Empire ottoman et les nouveaux impératifs de gestion nés de la réforme.

ARTICLE 4 : « LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT AU LIBAN. UNE OPPORTUNITÉ POUR LES MUNICIPALITÉS LIBANAISES ? », BENNAFLA K. (DIR.), *ACTEURS ET POUVOIRS DANS LES VILLES DU MAGHREB ET DU MOYEN-ORIENT*, KHARTALA, 2015, p. 219-238.



Panneau annonçant la construction des réseaux d'assainissement du caza de Batroun (Liban-Nord) par le Conseil du Développement et de la Reconstruction, sur un financement de l'AFD. Photographie personnelle prise en juillet 2012.

Au cours des deux dernières décennies, la question de la décentralisation a fortement marqué le débat public libanais, s'inscrivant dans le cadre plus large des discussions sur la reconstruction de l'État. Prévues par l'accord de Taëf de 1989⁴⁰⁵ et soutenues par de nombreux bailleurs de fonds internationaux (A. Favier 2001 ; B. Dewailly et al. 2003), elles n'ont cependant connu qu'une réalisation concrète : la relance des municipalités grâce à l'organisation d'élections municipales à partir de 1998, les premières depuis 1963. Malgré le déroulement de trois scrutins successifs depuis, et l'élaboration de nombreux projets de lois, l'avancée des réformes décentralisatrices semble en panne (A. Favier 2005 ; M. Catusse et K. Karam 2009). Les municipalités sont toujours régies par une loi datant de 1977 qui, tout en leur assurant des compétences très larges, les place sous une tutelle étroite du pouvoir central et ne leur permet pas de disposer de ressources financières suffisantes pour répondre à leurs besoins⁴⁰⁶. Parallèlement, de nouveaux périmètres du gouvernement urbain émergent (E. Verdeil 2013), notamment dans le cadre des réformes des services urbains. Dans le secteur de l'eau, ces nouveaux territoires de gestion sont clairement sous-tendus par une dynamique centralisatrice. Là encore, sous la pression des acteurs de l'aide internationale, une loi de réorganisation du secteur votée en 2000 (lois 221/2000 puis 377/2001) vient en effet regrouper les compétences en matière d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation autrefois dévolues à de petits offices, des municipalités ou encore des comités locaux, au sein de quatre établissements régionaux constitués en institutions déconcentrées de l'État.

La question posée par cet article peut donc sembler des plus paradoxales d'autant que j'ai pu montrer ailleurs que, malgré des résistances locales, la mise en œuvre de la réforme se traduisait par une affirmation de l'État central sur le territoire (C. Allès 2010 ; C. Allès et J. Puig 2013). Le secteur de l'assainissement est cependant propice à une analyse des évolutions du rôle des municipalités et plus généralement, des relations entre le « centre » et la « périphérie » qui s'opèrent dans le cadre de ces réformes du fait d'une double observation. D'une part, l'inachèvement de la réforme du secteur de l'eau et le maintien d'ambiguïtés au sein du cadre légal laissent une place aux municipalités dans la gestion de ce secteur. D'autre part, des infrastructures de collecte et d'épuration des eaux usées sont développées à l'échelle

⁴⁰⁵ L'accord de Taëf met fin à la guerre civile libanaise qui dura de 1975 à 1990.

⁴⁰⁶ Les prérogatives des conseils municipaux s'étendent selon la loi de 1977 à « toute activité publique ou d'utilité publique dans les limites de son territoire » (art. 47). Ils subissent cependant des contrôles administratifs et financiers lourds de la part du pouvoir central et dépendent largement sur le plan financier de transferts de fonds gouvernementaux tant leurs ressources propres sont faibles (Dewailly et al., 2003)

municipale de manière continue depuis la fin des années 1990, dans de petites agglomérations de la montagne et des régions périphériques. De peu de poids par rapport aux projets menés à l'échelle nationale, en termes de montants mobilisés comme de personnes touchées, ces petits projets sont cependant révélateurs de tentatives pour transformer le gouvernement urbain par le bas, à côté voire contre les régulations mises en place par l'État central. Cet article⁴⁰⁷ s'inscrit ainsi au croisement des réflexions sur la décentralisation libanaise depuis la fin de la guerre civile, et des analyses portant sur les transferts des modèles globaux de gestion des villes et des services urbains dans des contextes nationaux et locaux (E. Dorier-Apprill et S. Jaglin 2002 ; Verdeil 2010 ; Massardier 2011). Je m'attacherai tout d'abord à décrire les contradictions qui traversent le secteur, entre dynamique centralisatrice et réalisation d'infrastructures à l'échelle municipale, avant de tenter d'expliquer celles-ci en m'intéressant à la fois au « *macroscopique des tentatives de transfert des prescriptions* » internationales (G. Massardier 2012) et aux projets de développement mis en œuvre sur le terrain. Je m'interrogerai enfin sur la pérennité de ces actions de manière à comprendre si de réelles transformations des modes de gouvernement urbain peuvent être observées.

Un secteur de l'assainissement traversé par des dynamiques contradictoires

La construction d'un secteur centralisé

Dès le mandat français et dans le cadre de la montée des préoccupations hygiénistes, la construction et la gestion des égouts sont placées sous la responsabilité des municipalités. La loi de 1977 confirme le rôle des pouvoirs publics locaux dans la création des infrastructures, et y ajoute des responsabilités concernant la protection de l'environnement, la prévention contre la pollution ou encore la santé publique. Enfin, la loi sur les taxes municipales de 1988 organise le financement du secteur grâce à deux taxes : une taxe sur les permis de construire et une taxe pour l'entretien des trottoirs et des égouts. Ces dispositions n'ont cependant pas permis le développement d'un véritable service d'assainissement, la guerre civile et les

⁴⁰⁷ Ces recherches ont été menées dans le cadre d'une thèse de doctorat portant sur les services d'eau potable et d'assainissement au Liban. Elles s'inscrivent dans un long travail de terrain commencé en Master au Liban-Sud (2005-2007) et poursuivi à l'échelle nationale et sur différents terrains du Liban-Nord de 2008 à 2012. Cet article s'appuie plus particulièrement sur une revue de la littérature grise élaborée par les acteurs locaux et internationaux dans le cadre des projets de développement du secteur de l'assainissement.

destructions qu'elle a occasionnées ayant par ailleurs mis à mal les quelques infrastructures existantes. Seuls 33% des immeubles sont connectés à un réseau d'assainissement en 1996⁴⁰⁸ et les stations d'épuration des eaux usées sont bien peu nombreuses⁴⁰⁹. L'essentiel des eaux usées collectées sont donc rejetées directement dans la mer pour les zones littorales (figure 1) ou dans les vallées et rivières pour les zones intérieures. Les bâtiments non raccordés utilisent des « fosses septiques » non normées qui s'apparentent plus à des puits perdus à partir desquels les eaux usées s'infiltrant dans le sol sans traitement préalable, contribuant à la contamination des nappes phréatiques.

L'assainissement n'émerge véritablement comme thématique de l'action publique que dans le cadre de la reconstruction post-guerre civile, en résonance avec la montée des préoccupations écologistes locales (K. Karam 2001) comme globales. Ces dernières se traduisent notamment par une pression accrue des pays européens pour lutter contre la pollution de la Méditerranée, d'autant que le Liban est signataire de la Convention de Barcelone (1976) et de ses protocoles qui visent à protéger son environnement marin et côtier. C'est donc dans le cadre des modalités propres à la reconstruction que le développement de l'assainissement est pris en charge, à l'interface entre d'un côté, une institution de l'État central, le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR)⁴¹⁰, et de l'autre, les bailleurs de fonds internationaux qui financent une grande partie des travaux. Ce système d'acteurs concourt à une centralisation du secteur, conséquence à la fois du type d'infrastructures programmées et des évolutions institutionnelles qu'il promeut.

En 1994, un schéma d'assainissement de 1982, déjà œuvre du CDR, est mis à jour. Il prévoit la réalisation de 12 stations d'épuration prioritaires sur la côte et 16 à l'intérieur des terres, destinées à couvrir 80% de la population. Il faut y ajouter 77 petites et moyennes stations prévues pour les zones rurales et de montagne. Le nombre de stations est par la suite réduit pour atteindre 12 stations sur la côte et 42 stations intérieures (figure 1) pour un coût

⁴⁰⁸ Moyenne nationale établie à partir des statistiques compilées par l'Administration Centrale des Statistiques dans son recensement des immeubles, habitations et établissements de 1996.

⁴⁰⁹ On compte à la sortie de la guerre deux petites stations d'épuration construites localement, à Marjayoun dans le Sud-Liban et à Aïn-Delbeh, dans la banlieue sud de Beyrouth. Les travaux pour la construction d'une station de pré-traitement pour l'agglomération beyrouthine commencés à Ghadir en 1976 avaient été interrompus par le conflit.

⁴¹⁰ Le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR), créé en 1977 pour prendre en charge la reconstruction liée à la guerre civile, a la charge de planifier, de programmer, d'assurer le financement et de superviser l'exécution des projets de reconstruction et de développement. La plus grande partie des prêts et dons accordés par des bailleurs de fonds étrangers passe par cette institution.

total aujourd'hui évalué à 2,8 milliards de dollars⁴¹¹. Ces stations sont majoritairement des infrastructures massives destinées à assainir les centres urbains et leur arrière-pays (Tripoli, Saïda, etc.), voire des ensembles régionaux (Kesrouan, Akkar par exemple). Les stations de la côte couvrent ainsi une moyenne de 466 400 équivalent habitants (EH) par station⁴¹². Ces grands projets et leur modalité d'exécution marginalisent de fait l'échelon local bien que les municipalités soient généralement chargées de la réalisation des raccordements, des réseaux secondaires et de la libération du foncier (D. Machayekhi et al. 2014). Elles ne sont cependant parties prenantes ni de la planification ni de l'exécution et, à cause de leurs faibles ressources financières, elles se sont généralement trouvées incapables de financer les réseaux. La taille des systèmes délégitime de fait leur rôle potentiel dans l'exploitation⁴¹³ bien qu'elles aient pu parfois y être associées de manière détournée. Ainsi, lors de la mise en eau de la station de Ghadir en 1996, la station est exploitée par un opérateur privé à travers un contrat de service préparé et attribué par le CDR, mais financé par le fonds municipal, une institution qui centralise les taxes récoltées au profit des municipalités. À travers le fonds, les municipalités financent donc un aménagement décidé et géré ailleurs, sans avoir été impliquées dans les diverses étapes de sa réalisation. Finalement, c'est avant tout comme force d'opposition que les municipalités peuvent intervenir sur ce type de projet, notamment à travers la question du foncier. L'exemple le plus médiatisé de cette démarche est le blocage du projet de station de traitement des eaux usées de Borj Hammoud, destiné à desservir le nord de l'agglomération beyrouthine et le Metn grâce à un financement de 60 millions d'euros de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Soucieuse d'une adaptation du projet au contexte local et de la limitation des impacts négatifs potentiels (odeurs, bruits, etc), la municipalité réserve son consentement à l'implantation de la station sur son territoire depuis 2005, bloquant ainsi le démarrage des travaux (D. Machayekhi et al. 2014).

⁴¹¹ Lebanese Republic, Ministry of Energy and Water, *Strategy for the wastewater sector*, décembre 2010 (draft).

⁴¹² Même prévues pour une augmentation de la population sur 30 ans, ces stations sont largement surdimensionnées. Elles totalisent en effet 7 574 750 EH alors que les prévisions tablent sur une population de 4 860 000 habitants à l'horizon 2030 (H. Gazel et al., 2011).

⁴¹³ A propos de la station de Ghadir, un rapport du CDR note : « *the cooperation mechanism that institutionalize the contribution and participation of every municipality located within the basin served by a common collector and sewage treatment plant does not exist* » (CDR, *Development program 2006-2009, wastewater sector*, disponible sur le site <http://charbelnahas.org>). La loi permet pourtant la création de fédérations de municipalités pour intervenir dans la gestion de projets publics d'intérêt commun (article 126 de la loi sur les municipalités de 1977). Elles sont cependant généralement créées à la demande des municipalités (bien qu'elles puissent l'être à l'initiative du ministère de l'intérieur) et une telle entreprise aurait sans doute supposé de les impliquer en amont des projets. Cet arrangement gestionnaire est de plus contraire aux arrangements réformistes proposés comme nous le verrons.

Ce sont également les évolutions institutionnelles du secteur qui marginalisent l'acteur municipal. Alors que la mise en œuvre de ce schéma d'assainissement est en grande partie financée par des bailleurs de fonds (56% des sommes mobilisées pour l'assainissement entre 1990 et 2010), ceux-ci ont rapidement demandé l'application de réformes structurelles censées assurer une plus grande efficacité des investissements, ainsi que la capacité du Liban à rembourser les prêts qui lui sont consentis. Dès 1996, l'obtention d'un prêt pour la protection du littoral contre la pollution auprès de la BIRD⁴¹⁴ et de la BEI est ainsi conditionnée à la mise en œuvre d'une réforme globale du secteur de l'eau inspirée d'un modèle de gestion aujourd'hui diffusé sous le vocable de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) (S. Ghiotti et R. Riachi 2014). Issue des principes du développement durable et conceptualisée au cours des conférences internationales sur l'eau, la GIRE promeut une gestion de l'eau transversale, dépassant les approches sectorielles pour rassembler sous un même chapeau la gestion de l'ensemble du cycle de l'eau (eau potable, assainissement, irrigation, écosystèmes). Différents outils sont définis pour y parvenir : la tarification à coût-complet des services d'eau, le principe « pollueur-payeur », la participation à la gestion de tous les acteurs impliqués, la décentralisation, une implication forte du secteur privé dans la fourniture de service et un État cantonné au rôle de régulateur⁴¹⁵. Le transfert de ces principes au Liban a fait l'objet d'âpres négociations conduisant au vote d'une réforme *a minima* qui crée quatre établissements des eaux régionaux disposant de la personnalité morale et devant atteindre l'autonomie financière, et regroupant des compétences concernant l'eau potable, l'assainissement et l'irrigation (lois 221/2000 et 377/2001).

L'évolution du cadre légal comme la planification des systèmes d'assainissement semblent donc exclure les municipalités de la gestion de ce secteur. Cependant, la période 1990-2010 a vu le développement d'infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées dans quelques petites et moyennes villes du pays, principalement situées dans le Mont-Liban (Chouf) et dans les régions périphériques (Bekaa, Liban-Sud et Akkar).

⁴¹⁴ Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) appartient au groupe de la Banque Mondiale

⁴¹⁵ Partenariat Mondial pour l'eau, La gestion intégrée des ressources en eau, Background papers n°4, 2000. <http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/>

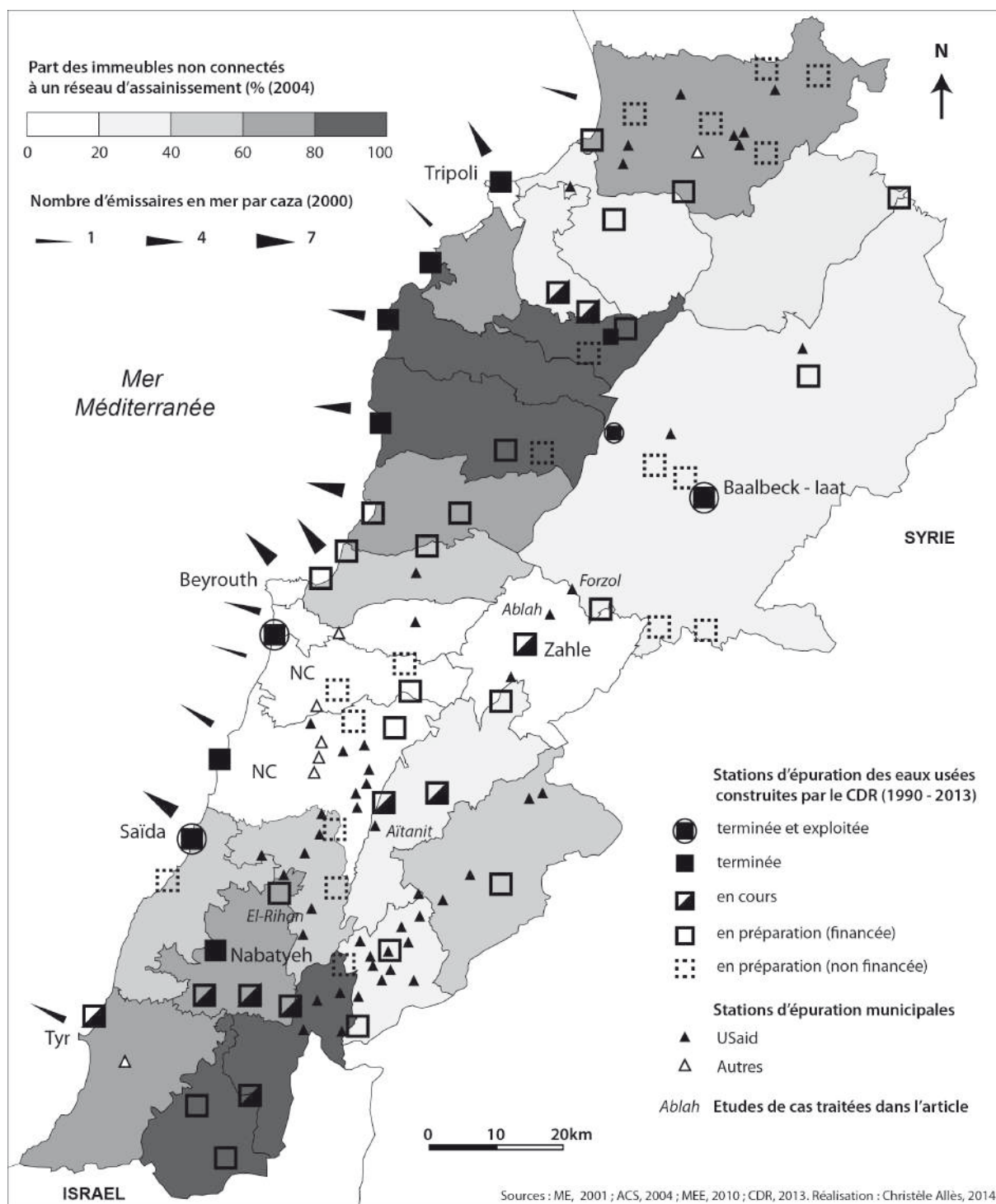


Figure 1 : Les services d'assainissement libanais. Inégalités d'accès et diffusion des infrastructures

Un service municipal d'assainissement en développement

Une soixantaine de stations d'épuration ont en effet été construites dans de petites agglomérations, pour couvrir les besoins de populations généralement inférieures à 6 000 habitants (au moins 41 stations) mais pouvant aller jusqu'à 35 700 habitants, pour la plus grosse d'entre elles. Ces travaux d'infrastructures ont été associés à des tentatives pour constituer une véritable compétence municipale autour de cette thématique, à travers la conception de schémas directeurs d'assainissement, la rédaction de manuels d'exploitation des infrastructures, la formation d'employés municipaux mais aussi d'élus à la gestion de ce service, etc.

Du fait de la faible capacité financière des municipalités, la mise en place de ces services a cependant donné lieu à de multiples bricolages, associant fonds municipaux, participation des usagers, subventions de diverses institutions de l'État central et aide internationale. Même si les taxes sur les égouts et les trottoirs peuvent représenter des parts importantes des budgets municipaux, elles sont en effet loin de permettre la réalisation de telles infrastructures. On peut prendre ici l'exemple de la municipalité d'El-Rihan, un bourg de 6 000 habitants situé dans le *caza* de Jezzine, au Liban-Sud (figure 1). Alors que les ressources en eau de la localité sont menacées par l'utilisation de puits perdus pour stocker les eaux usées, la municipalité se tourne en 2004 vers le Ministère de l'Eau et de l'Energie pour obtenir le financement d'un réseau d'égout. Celui-ci impose tout d'abord la construction d'une station d'épuration. La municipalité se tourne alors vers une ONG, Mercy Corps⁴¹⁶, qui a déjà financé plusieurs stations au Liban-Sud grâce à des financements de l'USAID, l'Agence américaine de développement. Celle-ci participe à la réalisation d'une petite station d'épuration mais pas aux réseaux. Plusieurs organismes sont alors mobilisés : le Ministère qui finance finalement 25% du réseau, mais aussi le PNUD, le SIAAP⁴¹⁷, à nouveau Mercy Corps, et enfin la municipalité elle-même, pour parvenir à la réalisation de 12km de canalisations, soit 50% du réseau (D. Machayekhi et al. 2014). Cet exemple témoigne à la fois du fort engagement de certaines municipalités pour parvenir à développer un service

⁴¹⁶ Mercy Corps est une ONG américaine de développement présente au Liban depuis 1993.

⁴¹⁷ Syndicat Interdépartementale pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne. Depuis 2005, la loi Oudin-Santini autorise les collectivités territoriales françaises, les établissements publics intercommunaux et les syndicats des eaux et/ou d'assainissement à mobiliser jusqu'à 1% de leur budget eau et assainissement pour financer des actions de coopération internationale dans ces secteurs.

d'assainissement, signe d'une attention soutenue pour ces questions à l'échelle locale, et de l'intervention de multiples acteurs en soutien à ces initiatives : acteurs de la coopération internationale, mais aussi État central, ce qui semble plus surprenant étant donné le contexte centralisateur dans lequel se déroulent ces projets. Il convient de s'intéresser aux logiques d'action particulières de ces différents intervenants, mais aussi à la situation réelle dans laquelle ils évoluent, pour tenter d'expliquer ces contradictions.

L'assainissement municipal : entre jeu politique local et agendas internationaux

Jeu politique local et ambiguïtés du cadre légal au profit des municipalités

Le premier point important à soulever est le maintien de lourdes incertitudes concernant la répartition des compétences dans le secteur de l'assainissement, et ce malgré la réforme. Comme le montre la figure 2, la délimitation des responsabilités des établissements a fait l'objet de nombreux aller-retour pour aboutir en 2001 à une loi qui est en fait contradictoire. Si elle relève clairement d'une ambition centralisatrice comme nous l'avons montré ci-dessus, elle maintient dans le même temps les compétences municipales, créant une ambiguïté source de revendications centrifuges. Un avis du conseil de la justice est par la suite venu confirmer la dualité du secteur, en posant un principe de répartition territoriale des compétences.

	Compétences des établissements des eaux régionaux
Projet de loi de 1995	Établissements régionaux pour l'eau potable et les eaux usées
Projet de loi de 1996	Établissements régionaux pour l'eau potable, les eaux usées, l'irrigation
Loi 221 / 2000	Établissements régionaux pour l'eau potable et l'irrigation
Loi 377 / 2001	Établissements régionaux pour l'eau potable, l'assainissement et l'irrigation <i>Art.6 : « les dispositions de cette loi ne réduisent pas les prérogatives qui sont de la compétence des municipalités ou des unions des municipalités, dans leur domaine respectif, telles qu'elles sont stipulées dans la loi des municipalités et la loi des taxes municipales »</i>
Avis du conseil de la justice	Les municipalités sont responsables des infrastructures se trouvant sur les limites de leur territoire. Les établissements sont responsables des infrastructures régionales.

**Tableau 2 : l'assainissement, une compétence disputée
(source : Francblu 1999 ; entretiens juin 2010)**

Plusieurs arguments ont été avancés pour interpréter ces circonvolutions. Elles relèveraient d'une part d'une évolution des priorités liées à un changement de gouvernement. Alors que la réforme avait été élaborée sous les gouvernements de Rafic Hariri (1992-1998), elle est finalisée sous le gouvernement El-Hoss qui dirige le pays entre 1998 et 2000. Celui-ci cherche à privilégier la réforme de la décentralisation et choisit de ne pas ôter une compétence à des municipalités qui viennent d'être relancées grâce aux élections municipales de 1998 (K. Eid-Sabbagh 2014). A cette question liée à la mise sur agenda des politiques publiques, il faut ajouter une explication relevant des conditions particulières d'un règlement politique post-Taëf fondé sur la compétition pour le partage (*muhasasa*) des ressources de l'État entre les principaux leaders politiques et communautaires de l'après-guerre (Leenders 2012). Ainsi, un second argument est l'opposition du puissant Michel El-Murr, vice-premier ministre et ministre de la Défense, puis ministre de l'Intérieur au sein des gouvernements Hariri et El-Hoss, à la redirection de la manne internationale liée à l'assainissement des municipalités, sur lesquelles le ministère de l'intérieur exerce un lourd pouvoir de tutelle, vers le ministère de l'Eau. En 2001, la fin du gouvernement El-Hoss et le retour aux commandes de Rafic Hariri permet le transfert de l'assainissement au Ministère de l'eau (loi 377 - article 1), mais confirme son maintien comme compétence municipale (loi 377 - article 6), les ambitions de Michel El-Murr étant toujours défendues par son fils, Elias, qui lui succède au ministère de l'Intérieur de 2000 à 2004.

Malgré les ambitions centralisatrices du ministère de l'Eau, le cadre légal peut donc toujours être interprété dans un sens favorable à une intervention des municipalités dans le secteur de l'assainissement, d'autant que la mise en œuvre de la réforme reste des plus fragiles.

Une réforme de l'assainissement inachevée

En effet, les retards dans la mise en œuvre des politiques nationales ne permettent pas pour l'instant aux institutions centrales comme aux établissements des eaux de véritablement s'opposer au développement d'un service municipal. Les résultats des schémas d'assainissement nationaux restent largement en-deçà des attentes. Entre 1990 et 2010, plus de 1,2 million de dollars ont été mobilisés à travers le CDR pour le développement du secteur

sans que le service soit amélioré de manière substantielle. Le taux de raccordement aux réseaux d'égout atteint 66,9% en 2009⁴¹⁸, mais seules 8% des eaux usées produites dans le pays sont traitées. Sur les dix stations aujourd'hui terminées, quatre sont entrées en fonctionnement, et à des niveaux bien inférieurs à leur capacité maximale : 30% pour Ghadir, 60% pour Baalbeck⁴¹⁹. Les autres attendent pour la plupart la construction des réseaux de collecte nécessaires à leur approvisionnement. De plus, seules les stations les plus importantes destinées à desservir le littoral et les grosses agglomérations ont pour l'instant été réalisées (figure 1), les petites stations intérieures étant souvent d'un coût trop faible pour les gros bailleurs de fonds qui agissent par l'intermédiaire du CDR. Comme le souligne un des membres du Conseil, malgré son opposition au développement des stations municipales, « *on n'a pas pu s'y opposer car on n'avait pas de solution de rechange* »⁴²⁰.

Le même constat peut globalement être fait sur le plan institutionnel. Alors que les établissements régionaux peinent à prendre en charge la gestion de l'eau potable, ils restent encore plus fragiles concernant la compétence assainissement, pour laquelle ils ne disposaient d'aucune expérience préalable. Malgré plusieurs actions d'appui menées par des acteurs de la coopération internationale sur cette question⁴²¹, les établissements restent globalement dépourvus des ressources humaines et financières nécessaires à la prise en charge du secteur, même si le début de la décennie 2010 a vu quelques améliorations. D'une part les recrutements n'ont été autorisés qu'au compte-goutte⁴²² et principalement orientés sur l'eau potable qui reste la priorité de l'État, d'autre part les modalités de financement du secteur n'ont été mises en place que tardivement et sur une base bien inférieure aux besoins financiers⁴²³. Si certains établissements ont récemment pu prendre en charge l'exploitation et la maintenance

⁴¹⁸ Moyenne nationale établie à partir des statistiques compilées par l'Administration Centrale des Statistiques dans son recensement des immeubles, habitations et établissements de 2009.

⁴¹⁹ « Assainissement : beaucoup d'argent pour peu de résultats », *Le Commerce du Levant*, avril 2011.

⁴²⁰ Entretien CDR, septembre 2006.

⁴²¹ On peut citer entre autres l'action de la coopération décentralisation du Grand Lyon en appui à l'Établissement des Eaux du Liban-Nord (règlement d'assainissement, concertation, etc.), celle de la Banque Mondiale dans la Bekaa (infrastructures, appui technique, participation du secteur privé) ou encore celle de l'agence de développement allemande à l'échelle nationale et auprès des quatre établissements (tarification, rédaction de contrats de service, etc.).

⁴²² Les recrutements dans la fonction publique sont quasiment gelés depuis le milieu des années 1990.

⁴²³ Après quelques expériences pilotes localisées, une redevance assainissement a finalement été mise en place en 2012. Elle oscille entre 5 000 et 25 000 LL/an pour les foyers non raccordés à une station opérationnelle et 20 000 et 45 000 LL/an pour les foyers raccordés à une station opérationnelle, soit entre 5 et 10% de la facture d'eau, une somme jugée dérisoire au vu des besoins financiers des établissements pour assurer leurs missions (D. Machayekhi et al. 2014)

des grosses stations d'épuration opérationnelles se trouvant sur leur territoire à travers des contrats de service, ils restent incapables d'assurer la gestion de l'ensemble des infrastructures existantes et se montrent très réticents à investir le secteur tant qu'ils n'auront pas les moyens de le faire. Ainsi, interrogé sur les petites stations d'épuration municipales de la Bekaa, le directeur de l'établissement régional des eaux aurait affirmé son incapacité à les prendre en charge, notamment sur le plan financier. Cette affirmation est ici justifiée par le caractère symbolique de la redevance assainissement et par le très faible taux de recouvrement des factures dans cet établissement (21%)⁴²⁴. Les ambiguïtés du cadre légal comme l'inachèvement de la réforme laissent donc un vide dans lequel les municipalités ont pu agir. L'essentiel des projets n'aurait cependant pas pu être réalisé sans l'appui de l'aide internationale.

Des bailleurs de fonds défendant un agenda décentralisateur

La quasi-totalité des systèmes d'assainissement municipaux construits depuis la fin de la guerre civile ont bénéficié de différentes formes d'aide internationale. Ce sont donc aussi les logiques de ces acteurs qu'il faut prendre en compte. Parmi ceux-ci, je m'intéresserai plus particulièrement aux interventions de l'USAID, lesquelles ont été les plus importantes en termes à la fois de financements mobilisés et de nombre de projets réalisés (figure 1)⁴²⁵.

Plusieurs programmes de développement successifs menés entre 1997 et 2012 ont en effet conduit au financement de 58 stations d'épuration, répartis dans plusieurs petites agglomérations libanaises. Ces programmes ne concernent pas spécifiquement l'assainissement et ces réalisations sont intégrées à des objectifs plus globaux : le développement local⁴²⁶ ou l'amélioration des pratiques environnementales⁴²⁷. Mais ils sont tous réalisés à des échelles locales, dans un objectif de promotion des compétences municipales, parallèlement à, voire contre, un État central classiquement jugé défaillant (B.

⁴²⁴ USAID, Social Impact, *Small villages wastewater treatment systems program: final external evaluation*, janvier 2013, p. 39.

⁴²⁵ La coopération italienne a également financé quelques projets, de même que certaines collectivités locales françaises agissant dans le cadre de la coopération décentralisée.

⁴²⁶ Entre autres : Integrated rural development project, 1997-2000, YMCA ; Rural economic development initiative, 1997-2002, CHF International.

⁴²⁷ Voir entre autres : Sustainable environmental practices, 2003-2009 ; Small villages wastewater treatment systems program, 2004-2012.

Dewailly et al. 2003). De manière générale, la « *rigidité* » et l'« *inefficacité* » de l'État appellent au renforcement de la « *décentralisation et du rôle des municipalités dans le processus de développement local* »⁴²⁸. Et plus particulièrement concernant l'assainissement, les schémas mis en œuvre par le CDR sont considérés comme des « *solutions coûteuses, chronophages et destinées aux élites urbaines* »⁴²⁹. L'intérêt pour le renforcement des municipalités se traduit dans différents aspects des projets. D'une part, une grande attention est portée à l'adaptation des infrastructures aux capacités de gestion locales même si nous le verrons, cet objectif est rarement atteint. Des technologies « *pionnières* » sont ainsi développées en partenariat avec l'Université Américaine de Beyrouth qui, pour des coûts allant de 50 000 à 200 000 \$, constituent, selon l'USAID, des solutions « *rapides, abordables et durables* »⁴³⁰. D'autre part, ces travaux sont toujours accompagnés d'actions de renforcement des capacités institutionnelles locales (formations, élaborations d'outils de planification, etc.) et d'appropriation des projets par les acteurs locaux et les usagers (réunions d'information notamment). Ces projets s'inscrivent donc pleinement dans l'agenda décentralisateur poursuivi de manière plus générale par l'USAID. Le renforcement des municipalités est en effet un objectif récurrent des stratégies élaborées par cette agence pour le Liban, celles-ci étant perçues comme la clé du développement comme de la démocratisation du pays⁴³¹.

Les évolutions des rapports entre l'USAID et les institutions de l'État central sont ici particulièrement intéressantes à observer. Les premiers projets, réalisés entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, sont mis en œuvre sans aucune concertation avec les institutions centrales, entraînant une très ferme opposition de ces dernières qui voient ces projets comme inefficaces⁴³². Les programmes lancés au début des années 2000 tiennent

⁴²⁸ YMCA of the USA/YMCA of Lebanon Integrated Rural Development project 1997 – 2000, 3 years cumulative report, 15 octobre 2000, p. 7. Traduction de l'auteur.

⁴²⁹ USAID, *Lebanon revisited: a transition strategy. 2003-2005*, août 2002., p. 27. Traduction de l'auteur.

⁴³⁰ Idem, p. 28. Traduction de l'auteur.

⁴³¹ USAID, *Empowering municipalities through local economic development and municipal capacity building and service delivery program, program evaluation*, décembre 2011, p. 68.

⁴³² Entretien CDR, septembre 2006. Le terme « *illegal* » a également pu être employé par le directeur de l'Établissement des Eaux du Liban-Sud à propos de projets similaires réalisés par la coopération décentralisée française, « *car ils n'ont pas fait l'objet d'un agrément de la part de l'Établissement qui décline aujourd'hui toute responsabilité en cas de dysfonctionnement des ouvrages* » (présentation du projet « *assainissement et protection de la ressource en eau dans trois fédérations du Sud-Liban* » dans *l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures*, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=12444>)

compte de cette opposition et intègrent des éléments de collaboration avec l'État central. Ainsi, sur un projet de construction de trois stations d'épuration de la Bekaa, un protocole d'entente est signé entre l'USAID et le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités en 2005. En 2006, deux organisations partenaires de l'agence, le YMCA et ECODIT⁴³³, tentent de lancer un dialogue national autour des petites infrastructures de traitement des déchets et des eaux usées, auquel participe de nombreux ministères. L'objectif, clairement affiché dans la stratégie de l'USAID rédigée en 2002, est d'intégrer ses « *activités environnementales innovantes* » dans les schémas directeurs du gouvernement libanais, « *comme d'authentiques alternatives plutôt que comme des solutions bouche-trou* »⁴³⁴. Pour ce faire, l'USAID semble jouer la concurrence entre les ministères, travaillant avec le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités ou le Ministère de l'Environnement, plutôt qu'avec le Ministère de l'Eau et de l'Energie (MEE) qui défend un projet opposé. Associée à la poursuite des projets de construction de petites stations d'assainissement sur le terrain, cette stratégie semble payer puisque les stations construites par l'USAID sont finalement listées dans la stratégie d'assainissement du MEE de 2012⁴³⁵.

Ainsi, la réalisation de projets à l'échelon local, associée aux difficultés institutionnelles et financières à mettre en œuvre le projet réformiste, semble conduire à un début de (ré)institutionnalisation du service d'assainissement à l'échelle locale. La précarité des arrangements purement locaux a cependant amené les acteurs du secteur à rechercher des articulations entre les échelons de gestion, augurant peut-être de la mise en œuvre de modèles innovants de gouvernance du service.

⁴³³ Le YMCA est un mouvement de jeunesse chrétien d'origine américaine qui mène de nombreux projets de développement au Liban, généralement en collaboration avec sa branche libanaise, YMCA Lebanon. Il a travaillé sur ce projet en partenariat avec ECODIT, une entreprise spécialisée dans l'assistance technique et le conseil pour la réalisation de projets touchant au développement durable. Elle travaille dans tout le Moyen-Orient et ses bureaux sont à Washington et Beyrouth.

⁴³⁴ USAID, *Lebanon revisited: a transition strategy. 2003-2005*, août 2002, p. 29. Traduction de l'auteur.

⁴³⁵ Depuis 2002, l'Usaid s'est parallèlement investie dans un programme de soutien aux établissements des eaux régionaux (Lebanon Water Policy Program 2002-2007 puis Lebanon Water and Wastewater Sector Support 2009-2015). L'assainissement est périphérique dans ces actions, mais un schéma directeur a été réalisé en collaboration avec le CDR et l'Établissement des Eaux du Liban-Sud, démontrant une certaine réorientation de l'action de l'agence dans ce secteur. On peut comprendre celle-ci comme le résultat à la fois des difficultés rencontrées à l'échelle municipale et de l'opposition du MEE, du CDR et des établissements régionaux aux actions précédemment menées. L'intervention auprès des municipalités est cependant poursuivie dans le cadre d'un programme de soutien à l'Office National du Litani (Litani River Basin Management Support 2009-2012) qui a conduit à des tentatives pour mobiliser les municipalités du bassin versant du Litani sur la question de la protection de la ressource en eau (identification des sources de pollution, nettoyage des berges, etc).

De la précarité du service à la recherche de nouveaux arrangements

Des services municipaux bien fragiles

Sur l'ensemble des stations municipales, bien peu sont en fonctionnement aujourd'hui. Comme pour les stations construites par le CDR, le raccordement effectif au service reste faible, notamment en raison des capacités humaines et financières limitées des municipalités. L'exemple des trois stations construites par l'USAID dans la Bekaa entre 2004 et 2012 (Forzol, Ablah et Aïtanit – figure 1) est de ce point de vue révélateur⁴³⁶. La question des ressources financières pose ici deux niveaux de problèmes. D'une part, les municipalités n'ont pas été capables de réaliser la contrepartie locale du projet de l'USAID, soit la réalisation ou la réhabilitation des réseaux. Les stations ont donc été connectées aux anciens réseaux, incomplets et défectueux, ce qui risque d'endommager les stations sur le long terme, celles-ci ne recevant pas des effluents adaptés en quantité comme en qualité. A Forzol, la municipalité a réussi à faire réaliser une partie du réseau grâce à un financement du MEE et à une cotisation des habitants, mais il manque une station de pompage pour élever les eaux usées jusqu'à la station. D'autre part, dans un contexte où les coupures d'électricité sont importantes, les municipalités de Ablah et Forzol doivent recourir à des générateurs pour faire fonctionner les stations, faisant exploser la facture d'électricité. Les coûts énergétiques représentent ainsi 66% des coûts d'exploitation de ces deux stations, dont 68% sont liés au fonctionnement des générateurs, ce qui porte la part de la prise en charge des stations à 13,7% du budget général annuel de Forzol et 7,2% de celui de Ablah. Une solution a été trouvée avec la fédération de municipalités de Zahlé à laquelle appartiennent les deux municipalités, qui a accepté de payer le surcoût lié aux générateurs. Le président de la municipalité de Forzol a cependant décidé, dès 2013, que cet argent serait affecté à d'autres projets⁴³⁷, signe de la précarité de l'arrangement. Seule la station de Aïtanit, directement gérée par une fédération de municipalités, semble être exploitée sur des bases financières solides, le budget d'une

⁴³⁶ Je m'appuie ici sur le rapport d'audit de ce projet, réalisé par Social Impact, une entreprise spécialisée dans l'évaluation des projets de développement et travaillant régulièrement pour l'Usaid. USAID, Social Impact, *Small villages wastewater treatment systems program: final external evaluation*, janvier 2013

⁴³⁷ « Des stations d'épuration pour irriguer les cultures avec une eau propre. Oui, mais... », *El-Balad*, 20 avril 2014 (en arabe).

fédération étant plus élevé que celui d'une municipalité seule⁴³⁸. Il faut aussi tenir compte de la situation particulière de cette fédération, à proximité du lac de Qaraoun et de ses installations hydroélectriques, qui permettent à la station de Aïtanit d'être approvisionnée en électricité de manière continue. La question des ressources humaines s'avère également des plus précaires. Aucune de ces entités n'a pu embaucher de personnel, le recrutement étant pour les municipalités comme pour le reste de la fonction publique soumis à de sévères restrictions. Les employés qui travaillent sur les stations sont donc recrutés et payés sur une base journalière. L'audit du projet souligne un *turn over* important du personnel qui laisse en suspens la question de la transmission des compétences acquises et de l'appropriation durable du secteur de l'assainissement au sein des services municipaux. Aujourd'hui, la station de Forzol ne fonctionne plus que de manière intermittente et celle de Ablah est sur la corde raide.

Comme nous l'avions vu avec la municipalité de Rihan, les municipalités se montrent donc particulièrement inventives pour pallier ou contourner un cadre légal qui ne leur laisse que peu de marge de manœuvre. Les solutions trouvées s'avèrent cependant d'une grande précarité. Associée à la continuité de la poussée centralisatrice, cette situation a conduit de nombreux acteurs à réfléchir à de nouveaux arrangements permettant de (ré)institutionnaliser une gestion locale du service tout en assurant sa pérennité.

Vers de nouveaux modes de gestion des services d'assainissement des petites villes ?

Plusieurs expériences ont en effet été menées localement depuis le milieu des années 2000 pour tenter de dépasser la dichotomie État central/municipalités en mettant en place des arrangements fondés sur la coopération des différents acteurs impliqués dans la gestion de l'assainissement, en favorisant cette fois les acteurs sectoriels (CDR, Ministère de l'Eau et de l'Energie, établissements des eaux, municipalités)⁴³⁹. Ces expériences sont diverses mais

⁴³⁸ Le budget 2011 de la Fédération du Lac où se trouve la station de Aïtanit est de 2 866 666 \$ contre 886 000 \$ pour Ablah et 466 666 \$ pour Forzol. Les coûts de fonctionnement annuels des stations sont évalués à 75 444\$ pour Aïtanit et 64 000\$ pour Ablah et Forzol.

⁴³⁹ J'ai pu repérer quatre expériences allant dans ce sens, dans la Fédération de Bcharré, au Liban-Nord, dans la Fédération du Haut-Chouf, dans le Mont-Liban, dans trois fédérations du Liban-Sud (Jezzine, Iqlim El-Toufah et El-Rihan), et pour les trois stations construites par l'USAID dans la Bekaa. Etant donné les difficultés de ces dernières et en accord avec un repositionnement de l'agence de développement américaine en soutien aux établissements des eaux, une action a en effet été menée pour tenter d'établir un accord de coopération entre l'établissement de la Bekaa et les pouvoirs locaux concernés. Celui-ci a pour l'instant échoué. Entretien DAI (opérateur pour l'USAID), juillet 2012.

reposent notamment sur la mise en place d'arènes de concertation plus ou moins formalisées, destinées à l'élaboration de projets d'assainissement à la fois adaptés aux contextes locaux et conformes aux stratégies nationales (en amont des projets), mais aussi à la définition des responsabilités des différents acteurs pour leur exploitation de même qu'aux modalités de financement de celle-ci (en amont et/ou en aval des projets). Une seule de ces expériences a pour l'instant été finalisée et il est donc difficile d'en tirer des conclusions. On peut cependant avancer l'hypothèse qu'elles pourraient conduire à des arrangements diversifiés, fonction des acteurs impliqués, des modalités de la concertation et des rapports de force entre acteurs. Ainsi, le seul projet qui ait abouti, dans le Haut-Chouf, a conduit à la prise en charge par l'Établissement des Eaux de Beyrouth et de Mont-Liban de huit stations financées par l'USAID et dans un premier temps exploitées par la fédération de municipalités. L'Établissement les exploite à travers un contrat de service financé grâce à une augmentation de la facture d'eau potable pour les foyers connectés (D. Machayekhi et al. 2014). Dans trois fédérations du Liban-Sud, un projet mené par le SIAAP a conduit à la proposition d'un arrangement (non validé pour l'instant) donnant un rôle plus important aux acteurs publics locaux : les infrastructures seraient construites et exploitées dans le cadre d'une intercommunalité de gestion⁴⁴⁰ regroupant les trois fédérations participant au projet, et financée par les contributions des municipalités bénéficiaires à partir de leur budget général. Les institutions centrales et déconcentrées apparaissent plutôt dans un rôle de régulateur, la Fédération devant respecter le plan directeur général élaboré par le Ministère et suivre les instructions et orientations techniques émises par le Ministère de l'Environnement et l'Établissement des Eaux du Liban-Sud⁴⁴¹.

Si la mise en place et, plus encore, la pérennité de ces dispositifs sont encore loin d'être acquises, la stratégie nationale pour le secteur de l'assainissement élaborée par le MEE à partir de 2010 et votée en 2012⁴⁴² vient valider le principe de partenariat public-public qui les sous-tend. Tout en réaffirmant le rôle de régulateur du ministère et celui de pourvoyeur de

⁴⁴⁰ Une intercommunalité de gestion est une forme de coopération intercommunale établie pour la gestion et/ou la réalisation d'équipements publics locaux. Elle existe en droit libanais, l'article 62 de la loi sur les municipalités de 1977 permettant à celles-ci de se regrouper en fédération pour entreprendre des travaux communs d'intérêt public. Elle est assez similaire à la structure du SIAAP, celui-ci s'organisant cependant à une échelle interdépartementale.

⁴⁴¹ « Protocole d'accord et de coopération pour la gestion des stations d'épuration des eaux usées », proposé dans le cadre de l'*Étude juridico-administrative sur les stations d'épuration des eaux usées au Liban*, établie par Nicolas El Haber, dans le cadre du projet mené par le SIAAP, 23 octobre 2012.

⁴⁴² Lebanese Republic, Ministry of Energy and Water, *Strategy for the wastewater sector*, décembre 2010 (draft).

service des établissements régionaux, elle rend possible une délégation de l'exploitation des infrastructures aux municipalités, au même titre qu'au secteur privé. Cette proposition traduit sans doute à la fois un positionnement réaliste face aux difficultés des acteurs régionaux à prendre en charge le secteur, et la volonté de formaliser des arrangements locaux *de facto* en les intégrant au cadre national. Plus qu'à un « retour du local », on assiste donc ici à une poursuite du projet centralisateur sous une forme plus souple, qui permette de minimiser les moyens nécessaires à sa réalisation. La tension entre diverses stratégies semble donc se maintenir, entre certains arrangements locaux tendant à donner un rôle central aux municipalités, et des régulations tendant à faire de celles-ci de simples opérateurs locaux de l'exploitation des infrastructures.

Conclusion

L'hypothèse de départ semble donc validée. Malgré un contexte centralisateur et des tentatives réformistes pour intégrer l'ensemble de la gestion de l'eau, le secteur de l'assainissement est porteur de spécificités, conséquence des héritages d'une gestion décentralisée comme des modalités de son développement contemporain. Jeux de pouvoir locaux et agendas politiques internationaux ont permis la constitution d'un service d'assainissement municipal, certes fragile, mais préalable à une (ré)institutionnalisation du rôle des municipalités dans ce secteur. C'est d'ailleurs plus précisément le rôle des fédérations de municipalités qu'il faudrait pointer ici, cet échelon ayant montré sa pertinence dans le cadre d'une gestion locale du service.

Au-delà d'une sectorialisation de l'évolution des rapports entre État central et municipalités, l'analyse des échelles de gestion de l'assainissement laisse entrevoir une potentielle diversification territoriale des modalités du gouvernement urbain au Liban. Comme l'a montré Sylvie Jaglin dans son analyse des services d'eau potable en Afrique (2005), cette diversification peut être à l'origine de dispositifs techniques et institutionnels innovants, susceptible d'étendre le service dans des zones jusque-là délaissées. Mais elle peut aussi être l'occasion d'un renforcement des disparités spatiales, fonction des capacités variées des acteurs publics locaux à mobiliser attention et financements des institutions centrales et internationales dans un contexte où leur autonomie reste des plus faible.

Conclusion générale

L'objectif de cette thèse était d'analyser la spatialité de l'Etat libanais, sa construction et ses évolutions, à travers l'observation des services publics d'eau potable et d'assainissement, et plus particulièrement des politiques qui en régissent le développement et l'organisation. En replaçant les acteurs publics au centre, il s'agissait d'interroger la thèse de la faiblesse de l'Etat, et de tenter d'appréhender la manière dont celui-ci participe à la production et à l'organisation des territoires.

L'analyse confirme tout d'abord l'idée d'une construction de l'Etat à travers les services d'eau, selon différentes modalités fonction des périodes étudiées. La période du Mandat est un moment fondateur. La formation de l'Etat s'y fait d'abord à travers le pouvoir mandataire, artisan d'un arsenal législatif hygiéniste, facteur notamment du développement des services municipaux, mais aussi de régulations permettant, organisant et encourageant le développement des concessions d'eau potable (entre autres), utilisées par la France à la fois comme un instrument de développement économique et de cooptation des notabilités locales. Mais la formation de l'Etat s'y fait aussi en opposition à la puissance mandataire, comme Ziad Abu Rish avait pu le montrer en étudiant les mobilisations contre la concession d'électricité de Beyrouth (2014). On a pu le voir à travers la création d'un premier office public de gestion de l'eau à Tripoli, dans le cadre d'une campagne contre les concessions étrangères, ou encore, au niveau de l'Etat central, par la mise en place d'un service hydraulique au sein du Ministère des Travaux Publics, dirigé par des ingénieurs libanais et faisant preuve d'autonomie vis-à-vis de la bureaucratie coloniale. La période qui commence à l'indépendance ouvre un moment de construction de l'Etat territorial à travers à la fois un effort d'universalisation des réseaux d'eau qui va s'étaler jusqu'aux années 1970, le rachat des concessions d'eau et la construction progressive d'un maillage d'organismes gestionnaires du service. Ce moment commence avant la présidence Chehab et se poursuit après celle-ci, malgré une scène politique et économique dominée par l'idéologie du « laissez-faire », sans doute en raison de la construction par les élites techniciennes du pays d'un lien symbolique puissant, et toujours réactivé depuis, entre développement des infrastructures hydrauliques et construction nationale. Porter le regard sur les ingénieurs et les outils techniques qu'ils proposent, comme l'avait fait Eric Verdeil avant moi en s'intéressant aux urbanistes et à la production urbaine (2002), a ainsi permis d'offrir un point de vue renouvelé sur cette période.

La guerre civile a quant à elle sans surprise été un moment de destruction des réseaux et de fragilisation des administrations publiques. On a pourtant pu constater que celles-ci continuaient tant bien que mal à oeuvrer à la gestion du service et que la période avait vu la création ou le renforcement de nouvelles organisations publiques centrales (Conseil du Développement et de la Reconstruction, Conseil puis Ministère du Sud) qui seront particulièrement importantes dans le cadre de la reconstruction. La période qui s'ouvre dans les années 2000 peut enfin être interprétée comme un renouveau de l'Etat territorial, à travers à la fois la réaffirmation d'une volonté d'universaliser l'accès aux services d'eau potable, et cette fois également à l'assainissement, et une réorganisation institutionnelle du secteur, à l'origine notamment de la construction d'un nouveau maillage administratif de gestion des services d'eau.

L'observation de l'extension des réseaux publics et des territoires de leur gestion a cependant fait apparaître une construction territoriale de l'Etat le plus souvent restée inachevée. Le maillage des Offices Autonomes reste en effet incomplet avant le déclenchement de la guerre et les réseaux ne parviennent plus à suivre les évolutions démographiques, sociales et urbaines que connaît le Liban, dans un contexte de baisse des dépenses publiques. On a aujourd'hui pu constater l'incapacité des mécanismes de la reconstruction à étendre les services publics d'eau potable et d'assainissement à l'ensemble de la population, mais aussi les difficultés des nouveaux établissements régionaux à en prendre le contrôle sur l'intégralité de leur territoire de gestion. La spatialité de l'Etat apparaît donc plus distendue et hétérogène que la représentation du nouveau maillage de gestion de l'eau ne le laisse paraître. Si bien que l'on pourrait se demander si, dans certains territoires, il ne constitue pas en effet qu'une représentation, une image, de l'espace de l'Etat, le découpage territorial ne lui ayant pas permis de s'imposer comme un acteur dominant, face à de puissantes notabilités locales, des acteurs politico-communautaires ou encore certaines des ONG internationales.

Cette vision serait cependant incomplète si on ne tenait compte des modalités particulières du processus de formation étatique observé, qui viennent acter la nécessité de penser « *l'Etat dans la société et non pas dans un schéma binaire opposant un Etat (faible ou fort) à une société (forte ou faible)* » (Catusse 2009). On a en effet pu lire au fil de notre histoire des services d'eau les diverses manières dont les forces sociales et politiques

participaient à la configuration de l'Etat et de son action sur le territoire. On peut ici en distinguer deux principales modalités. L'intégration des normes d'une part, que l'on a pu par exemple observer à travers la préservation du système des droits acquis sur l'eau hérité de la période ottomane, jusque dans les plus récents textes législatifs (Code de l'eau), et qui traduit sans doute l'influence de la notabilité foncière. Intégration des acteurs et des logiques d'action d'autre part. Si on a vu l'intégration des notabilités ayant oeuvré au développement du système concessionnaire dans les offices autonomes, les organisations de la reconstruction, comme les nouveaux établissements des eaux sont plus particulièrement apparues comme des institutions hybrides, à cheval entre défense des intérêts publics et privés, logiques de développement de l'accès au service et logiques politico-communautaires, les deux n'étant pas nécessairement contradictoires. L'articulation forme une deuxième modalité de l'imbrication Etat/société. On a ainsi pu constater que la formation du territoire des offices autonomes étaient le résultat de la combinaison de différentes logiques techniques et politiques, ou encore que l'action publique avait souvent pris dans le contexte de la guerre civile une forme plurielle, s'appuyant sur l'action conjointe de différents acteurs publics et privés. Enfin, dans le contexte de la mise en oeuvre de la réforme de l'eau, l'observation des scènes locales a permis de faire émerger une image complexe du déploiement des acteurs publics sur le territoire. Elle a en effet d'un côté donné à voir une tentative d'affirmation de l'Etat sur le territoire, à travers l'action de l'établissement des eaux, sous une forme parfois autoritaire et parfois plus négociée (comité des eaux). De l'autre, l'examen des modalités de construction des services d'eau potable et d'assainissement a montré comment ceux-ci relevaient souvent, dans les territoires étudiées, de la mobilisation d'une diversité de ressources par les différents pouvoirs locaux : ONG, membres de la diaspora, notabilités locales, mais aussi ressources de l'Etat. Comprendre la spatialité de l'Etat libanais implique donc de tenir compte de son hétérogénéité interne et de la diversité des logiques qui le traversent. Il apparaît en effet moins comme un territoire ordonné de manière hiérarchique et selon un espace quadrillé permettant d'imposer les décisions du centre de manière ubiquiste, que comme un mille-feuille de territoires d'action et de logiques, qui se superposent et s'articulent de manière différenciée localement, fonction du système d'acteurs et des rapports de force qui s'y cristallisent. Alors que les réflexions sur l'Etat libanais ont fait l'objet ces dernières années d'un renouveau, notamment par la mise en avant des notions d'hybridité

(Fragonese 2012 ; Hourani 2013) ou de gouvernance plurielle (Hazbun 2016), l'approche géographique vient sans doute y apporter une pierre en montrant que ces mécanismes ne doivent pas seulement être pensés au niveau de l'Etat central mais aussi dans leurs variations spatiales et la diversité de leurs articulations locales.

Ce travail de thèse contribue également aux réflexions sur le redéploiement de l'Etat sous l'effet de la mondialisation et des politiques néolibérales contemporaines. En observant la négociation et la mise en oeuvre d'une réforme de la politique de l'eau initiée par la Banque Mondiale, j'ai pu montrer le rôle des scènes locales dans la reformulation des modèles de gestion de l'eau pensés dans des arènes internationales. Celles-ci ont notamment joué ici un rôle limitant, les mécanismes de dépendance au sentier et le fonctionnement particulier du système politique libanais vidant de leur contenu l'essentiel du projet réformiste pour inscrire la réforme de l'eau dans une grande continuité avec les modalités héritées de développement et de gestion des services d'eau. Sur le plan territorial, on a notamment pu observer, en concordance avec de nombreuses analyses menées sur d'autres terrains du monde arabe (Signoles 2006 ; Bennafla 2015 ; Bergh 2017), d'importantes résistances à la décentralisation, et même ici à la déconcentration, la construction des établissements régionaux restant soumise à d'importants contrôles formels et informels de l'Etat central. Si bien que l'on pourrait se demander avec Dominique Lorrain et Franck Poupeau : « *au-delà des controverses, qu'est-ce qui a réellement changé ?* » (2014). Au-delà de la permanence des régulations négociées par l'Etat central, l'observation des scènes locales a cependant donné à voir des évolutions, résultat notamment d'un réinvestissement des normes de gestion mondialisées au sein des établissements régionaux, par des multinationales (Tripoli) et des acteurs du développement international (Akkar), mais aussi d'un soutien de certains de ces acteurs au développement des services municipaux (USaid, coopération décentralisée). Je pointerai ici la nécessité de tenir compte de l'hétérogénéité des acteurs du développement international, trop souvent négligée dans la littérature sur les réformes⁴⁴³, mais aussi des histoires particulières des secteurs étudiés, les mécanismes de dépendance au sentier et de partage du pouvoir ayant pour l'instant conduit au maintien d'un secteur de l'assainissement géré à deux niveaux, et dont l'articulation reste à institutionnaliser.

⁴⁴³ Il me semble notamment que la notion de « International Development Complex », utilisée par Karim Eid-Sabbagh dans son analyse des politiques de l'eau libanaises, ne permet pas d'en rendre compte.

À la question de la transformation des échelles de l'Etat, j'ai cherché à ajouter celle de la transformation de la géographie de son intervention, en tentant de mener une approche critique des thèses de Brenner sur le redéploiement de l'Etat dans les grandes régions urbaines et le délaissement des régions périphériques qui en forme le contre-point. Mes résultats sont pour le moins partiels et ambivalents. On a en effet pu observer une affirmation constante de la nécessité de déployer les services d'eau potable et d'assainissement à l'échelle du territoire nationale et l'analyse des dépenses du CDR a montré que si celles-ci étaient déséquilibrées, c'était plutôt en défaveur de la métropole beyrouthine. La mobilisation du « développement équilibré », et des formes particulières qu'il prend dans le cadre libanais comme facteur explicatif, va dans le sens d'une meilleure prise en compte du caractère « bigarré » du processus de néolibéralisation (Brenner *et al.* 2010), fonction des contextes particuliers de sa diffusion. Il doit en effet ici être articulé à la spatialité du système politico-communautaire libanais et aux mécanismes de redistribution qui en sous-tendent le fonctionnement. On a cependant pu observer que l'équilibre des investissements n'était pas nécessairement corrélé à la réduction des inégalités entre régions, les infrastructures construites par le CDR dans le Akkar n'ayant dans leur grande majorité pas été mises en exploitation. On peut alors se demander si leur réalisation n'est pas plus sous-tendue par des logiques de distribution de contrats de travaux publics à des entrepreneurs, que par une réelle attention à l'amélioration du service dans ces régions.

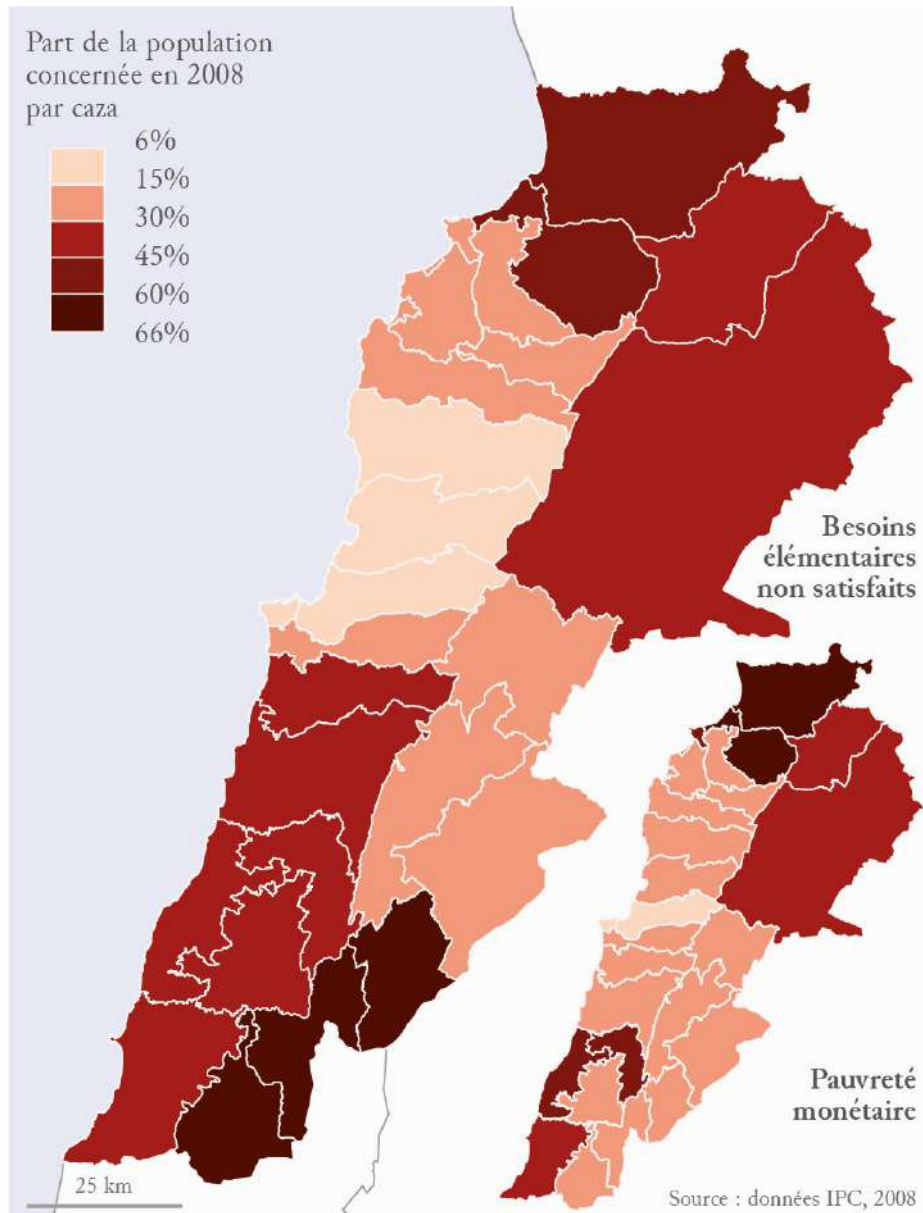
Plus généralement, en se concentrant sur les acteurs publics centraux et locaux, mon analyse a sans doute négligé le secteur économique que représentent les services d'eau potable et d'assainissement. Cabinets de consultant en ingénierie, entreprises de travaux publics, exploitants des stations de pompage ou d'épuration, mais aussi entreprises d'eau embouteillée et revendeurs d'eau par camions citernes, constituent une galaxie d'acteurs qui interviennent massivement dans le secteur et participent à sa formation. L'étude de leurs interactions et imbrications avec les acteurs étatiques permettrait sans doute de compléter mon approche, en examinant d'autres formes d'interventions de l'Etat et d'autres logiques sous-tendant la construction de sa spatialité.

Annexes

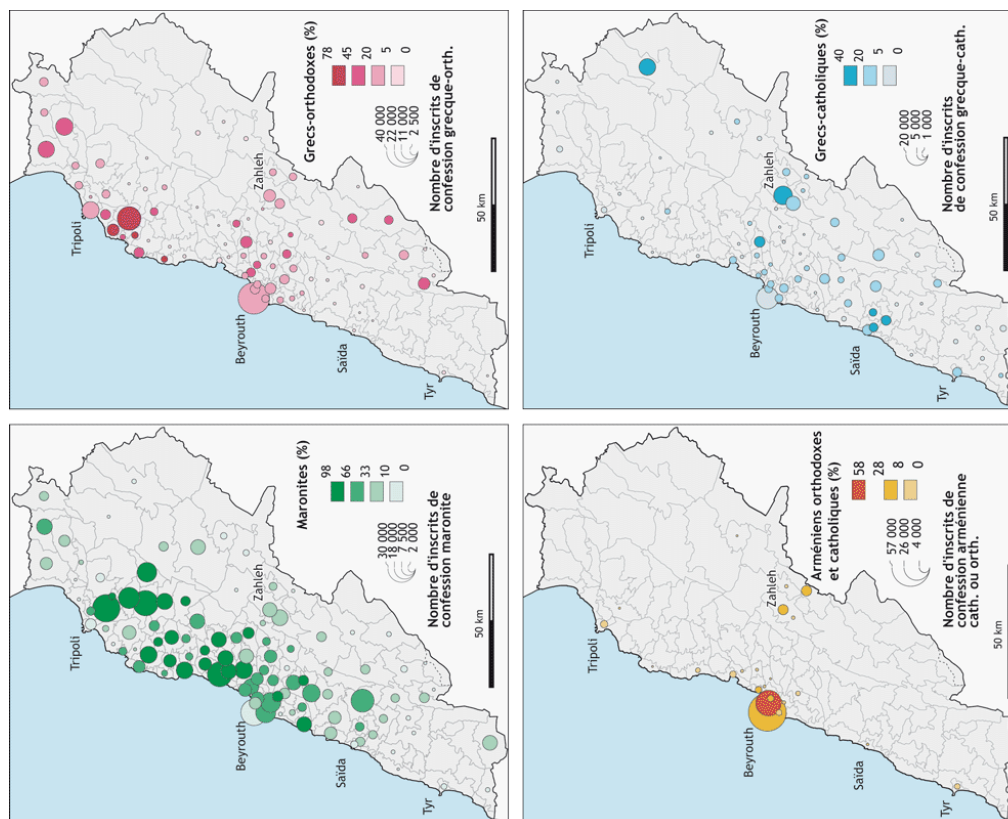
Annexe 1 - Carte administrative du Liban (Verdeil et al. 2016 : <https://books.openedition.org/ifpo/docannexe/image/11112/img-1.png>)



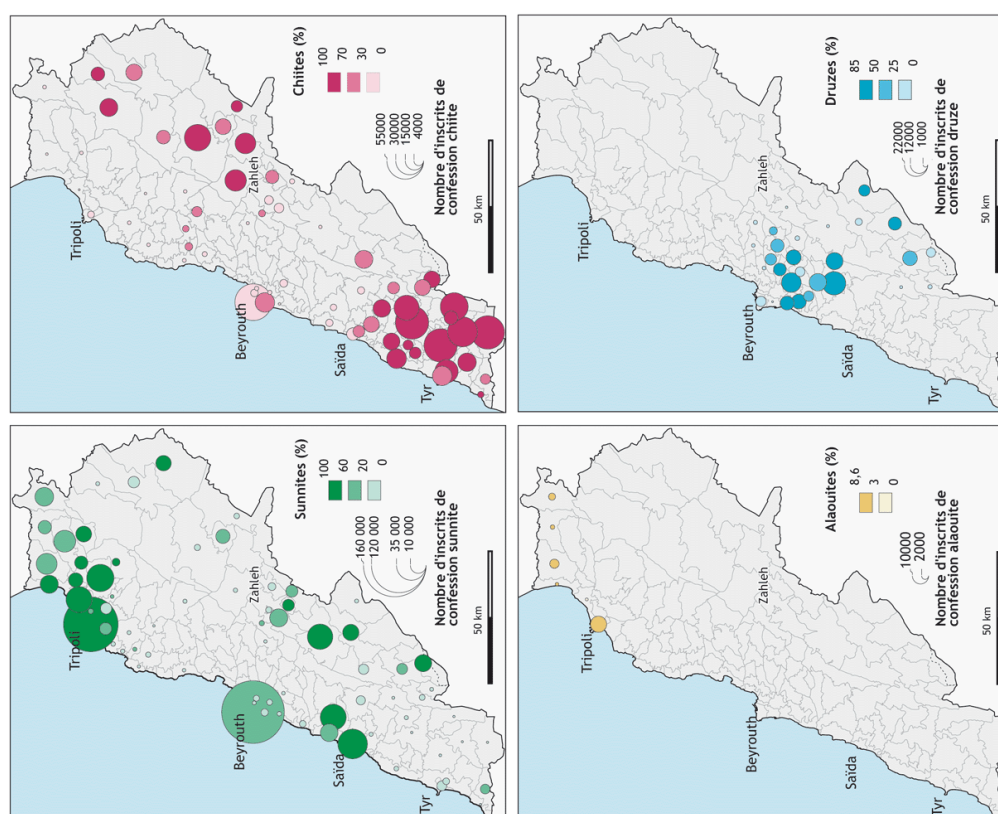
Annexe 2 - Carte de la pauvreté au Liban (Verdeil et al. 2016 : <https://books.openedition.org/ifpo/docannexe/image/10784/img-2.png>)



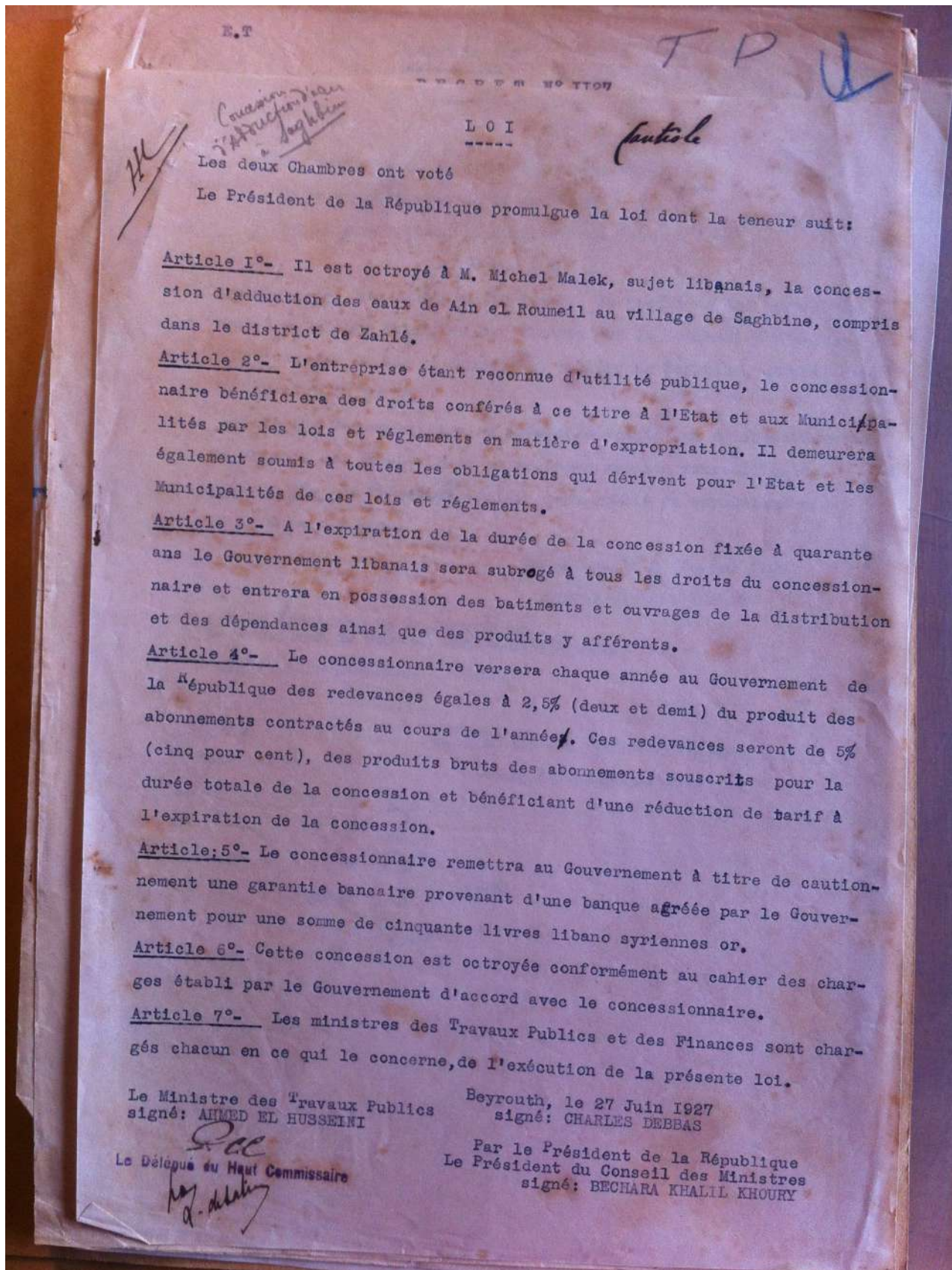
Annexe 3a - La répartition confessionnelle de la population - les confessions chrétiennes (Verdeil et al. 2007 : <https://books.openedition.org/ifpo/docannexe/image/418/img-25.png>)



Annexe 3b - La répartition confessionnelle de la population - les confessions musulmanes (Verdeil et al. 2007 : <https://books.openedition.org/ifpo/docannexe/image/418/img-26.png>)



Annexe 4 - Loi d'Octroi de la concession de Saghbine, 27 juin 1927



Annexe 4 - Loi 221 / 2000 - Organisation du secteur de l'eau

La chambre des députés a approuvé

Et le Président de la République promulgue la loi suivante :

Article 1: La protection de la ressource naturelle de l'eau et son développement dans le cadre de la conservation de l'environnement et des écosystèmes sont considérés de plein droit d'utilité publique.

Article 2: Le Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques (MRHE)

Dans le secteur de l'eau, le MRHE jouit des compétences et des missions suivantes :

- 1- Collecter, contrôler, mesurer, établir, étudier les statistiques relatives aux ressources hydrauliques et évaluer les besoins en eau et les possibilités d'usages dans toutes les régions libanaises,
- 2- Contrôler la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines et en définir les normes,
- 3- Etablir le projet de planification générale pour l'allocation et la répartition des ressources hydrauliques entre l'eau potable et l'eau d'irrigation au niveau national (de l'Etat), préparer le projet de Plan Directeur général de l'eau et le mettre à jour d'une façon continue,
- 4- Planifier, étudier et exécuter les grands ouvrages hydrauliques comme les barrages, les lacs collinaires, les tunnels, la rectification des lits des cours d'eau, les réseaux d'eau et autres installations et leur mise en exploitation,
- 5- Faire la recharge artificielle des réservoirs d'eau souterraine au besoin, et contrôler l'exploitation des quantités prélevées,
- 6- Protéger les ressources hydrauliques des pertes et de la pollution en préparant les textes et en prenant les mesures et les actions nécessaires pour empêcher leur pollution et les ramener à leur qualité naturelle,
- 7- Octroyer les licences et permis de prospection d'eau, d'utilisation des eaux publiques et du domaine fluvial public, accomplir toutes les formalités y afférents et octroyer les permis conformément aux lois et règlements en vigueur,
- 8- Mener les études et les recherches hydrauliques, géologiques et hydrogéologiques, collecter les données techniques dans le domaine de l'eau et établir leurs cartes techniques et leur mise à jour régulière,
- 9- Exercer le contrôle et la tutelle sur les établissements publics et toutes les autres institutions opérant dans le domaine de l'eau conformément aux dispositions de la présente loi et aux textes et stipulations relatifs à chacun des dits-établissements et institutions,
- 10- Améliorer les performances des établissements publics d'exploitation hydraulique et les contrôles sur la base d'indicateurs de performance fixés dans les plans d'action approuvés selon les règles,
- 11- Etablir les normes à adopter dans les études entreprises par les établissements publics d'exploitation et dans l'exécution de leurs travaux, ainsi que les conditions et règlements d'exploitation des eaux de surface et des eaux souterraines, les normes de qualité des eaux et leur contrôle,
- 12- Accomplir les formalités d'expropriation revenant au MRHE et aux établissements publics d'exploitation de l'eau soumis à sa tutelle conformément aux lois et règlements en

vigueur,

13- Exprimer un avis sur les permis des mines et carrières, du point de vue de leur impact sur les ressources hydrauliques,

14- Assurer les relations publiques avec le public, l'informer de tout ce qui l'intéresse dans le domaine de l'eau et l'orienter vers une utilisation rationnelle et économique de l'eau,

Article 3: Les Etablissements Publics d'exploitation des eaux

Sont constitués les établissements publics d'exploitation des eaux dont les dénominations et les sièges sont les suivants :

- L'Etablissement des Eaux de Beyrouth- Mont-Liban ; siège: Beyrouth
- L'Etablissement des Eaux du Liban-Nord ; siège: Tripoli
- L'Etablissement des Eaux de la Békaa-Sud ; siège: Zahlé
- L'Etablissement des Eaux de la békaa-Nord ; siège: Baalbeck
- L'Etablissement des Eaux du Liban-Sud ; siège: Saïda

Les établissements cités jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Leur périmètre d'exploitation est délimité conformément au plan annexé à la présente loi.

Article 4:

1- Les Etablissements des eaux auront à charge, chacun dans le cadre de son périmètre d'exploitation et de ses compétences, ce qui suit:

- a) L'étude, l'exécution, l'exploitation, l'entretien et le renouvellement des projets de distribution d'eau potable et d'irrigation conformément au plan-directeur général de l'eau ou sur l'approbation préalable du Ministère d'utiliser des sources d'eau publiques
- b) La proposition des tarifs du service d'eau potable et d'irrigation en prenant en considération les conditions socio-économiques générales,
- c) Contrôle de la qualité des eaux potables et des eaux d'irrigation distribuées.

2- Les établissements cités fonctionneront conformément à leurs propres règlements.

Les Etablissements devront contracter les services d'une société d'audit dont la mission consiste à présenter un rapport sur les états financiers, les comptes de clôture et le système de régulation interne appliqué dans les dits-établissements.

Article 5:

La gestion de l'Etablissement est dévolue à un Conseil d'Administration composé d'un président et de six membres dont la nomination et les rémunérations seront fixées par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Ministre des Ressources Hydrauliques et Electriques. Ils devront obligatoirement être titulaires de diplômes universitaires reconnus au Liban, dans l'une des spécialités suivantes : le droit, l'eau et l'environnement, la médecine, le génie, l'économie et la comptabilité.

Article 6:

L'Etablissement d'exploitation des eaux sera soumis au contrôle à posteriori de la Cour des Comptes selon un règlement convenu avec la-dite Cour, ainsi qu'au contrôle du Conseil de la Fonction Publique.

Une Commission d'Evaluation des Performances des Etablissements publics de l'eau sera constituée au sein du MRHE.

Cette Commission sera instituée par décret pris en Conseil des ministres sur proposition conjointe des Ministres des Finances et des Ressources Hydrauliques et Electriques, et sera composée comme suit:

- Le Ministre du MRHE- Président
et comme membres
- Le Directeur Général du Ministère des Finances,
- Le Directeur Général de l'Exploitation au MRHE,
- Le Directeur Général de l'Equipement Hydraulique et Electrique au MRHE,
- Un Ingénieur hydraulicien ayant au moins 6 année d'expérience,
- Un licencié en économie ayant au moins 6 année d'expérience,
- Un licencié en comptabilité ou en gestion ayant au moins 6 année d'expérience,
- Un fonctionnaire de deuxième catégorie de la Direction Générale de l'Exploitation
comme membre rapporteur.

Article 7:

En dérogation aux clauses de l'Article Premier de la présente loi, l'Office National du Litani (ONL) établi par la loi promulguée le 14/8/1954 continuera à gérer et à exploiter les eaux d'irrigation dans son périmètre d'exploitation (Békaa Sud et Liban Sud). Le dit-Office sera soumis au paragraphe 2 de l'Article 4 et à l'article 6 de la présente loi,

Article 8:

Les Etablissements Publics et les Commissions assurant actuellement l'administration et l'exploitation des eaux potables et de l'irrigation continueront à exercer leurs fonctions jusqu'à l'achèvement de la fusion des Etablissements Publics de l'eau mentionnée à l'article 3 de la présente loi, et ceci d'une façon progressive. Cette fusion devra être achevée dans un délai ne dépassant pas 2 années après la mise en vigueur de la présente loi.

Article 9:

Les détails d'application de la présente loi seront définis par décrets pris en Conseil des ministres sur proposition du Ministre des Ressources Hydrauliques et Electriques.

Article 10:

Les Etablissements Publics de l'eau ne seront pas soumis aux textes législatifs et réglementaires en contradiction avec les dispositions de la présente loi et non conformes à son contenu.

Article 11:

La présente loi entrera en vigueur dès sa publication dans le Journal Officiel.

Baabda, le 29 mai 2000

Annexe 5 - Loi 241/2000 - Correction d'une erreur matérielle à l'article 3 de la loi No 221 du 29/5/2000 (Organisation du Secteur de l'eau)

La chambre des députés a approuvé

Et le Président de la République promulgue la loi suivante:

Article Unique:

L'article 3 de la loi 221 du 29/5/2000 (Organisation du Secteur de l'eau) est corrigé et le texte lu comme suit:

Article 3: Etablissements Publics d'exploitation de l'Eau

Sont constitués les établissements publics d'exploitation des eaux dont les dénominations et les sièges sont les suivants :

- L'Etablissement des Eaux de Beyrouth- Mont-Liban ; siège: Beyrouth
- L'Etablissement des Eaux du Liban-Nord ; siège: Tripoli
- L'Etablissement des Eaux de la Békaa-Sud ; siège: Zahlé
- L'Etablissement des Eaux du Liban-Sud ; siège: Saïda

Les établissements cités jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Leur périmètre d'exploitation est délimité conformément au plan annexé à la présente loi.

La présente loi entrera en vigueur dès sa publication dans le Journal Officiel.

Baabda, le 7 août 2000

Annexe 6 - Loi 377/2001 - Modification de la loi n° 221/2000, corrigée par la loi n° 241/2000 (Organisation du secteur de l'eau)

La Chambre des Députés a approuvé,
Et le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article 1- Est abrogé le texte des alinéas " 3 " et " 11 " de l'article 2 de la loi n° 221 en date du 29/5/2000 corrigée par la loi n° 241 en date du 7/8/2000, qui se rapporte à l'organisation du secteur de l'eau. Il est remplacé par le texte suivant:

Alinéa 3 (nouveau):

" 3- Etablir le projet de planification générale pour l'allocation et la répartition des ressources hydrauliques entre l'eau potable et l'eau d'irrigation sur le plan national (de l'état), préparer le projet de Plan Directeur général de l'eau et de l'assainissement, le mettre à jour et le soumettre au Conseil des Ministres par le biais du Ministre,

Alinéa 11 (nouveau):

" 11- Etablir les normes à adopter dans les études entreprises par les établissements publics d'exploitation et dans l'exécution de leurs travaux, ainsi que les conditions et règlements d'exploitation des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux d'assainissement, et les normes de qualité des eaux et leur contrôle,

Article 2- Est abrogé le texte des alinéas " a " , " b " et " c " de l'article 4 de la loi n° 221 en date du 29/5/2000, corrigée par la loi n° 241 en date du 7/8/2000. Il est remplacé par le texte suivant:

Alinéa a (nouveau):

"a-L'étude, l'exécution, l'exploitation, l'entretien et le renouvellement des projets hydrauliques pour la distribution de l'eau potable et de l'eau d'irrigation, pour le ramassage, le traitement et l'évacuation des eaux usées conformément au Plan Directeur général de l'eau et de l'assainissement , ou bien conformément à l'approbation préalable du Ministère pour l'utilisation des ressources d'eau publique, pour de nouveaux emplacements des stations d'épuration des eaux usées, ou pour de nouveaux exutoires pour l'évacuation des eaux usées",

Alinéa b(nouveau):

"b-La proposition des tarifs de l'eau potable, de l'eau d'irrigation, et de l'évacuation des eaux usées en prenant en considération les conditions socio-économiques générales" .

Alinéa c (nouveau):

"c- Le contrôle de la qualité de l'eau potable et de l'eau d'irrigation distribuées, et la qualité des eaux usées aux exutoires et à la sortie des stations d'épuration.

Article 3- Est abrogé le texte de l'alinéa premier de l'article 5 de la loi n° 221 en date du 29/5/2000, corrigée par la loi n° 241 en date du 7/8/2000. Il est remplacé par le texte suivant:

"La gestion de l'Etablissement est dévolue à un Conseil d'Administration composé d'un président et de six membres dont la nomination et la rémunération sont fixées par décret pris

en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Energie et de l'Eau. Les membres doivent être titulaires de diplômes universitaires reconnus au Liban dans l'une des spécialités suivantes: le droit, l'eau, l'environnement, la médecine, le génie, l'économie, la comptabilité, la gestion des affaires.

Article 4- Les expressions suivantes, partout où elles figurent dans la loi n° 221 en date du 29/5/2000 corrigée par la loi n° 241 en date du 7/8/2000, sont remplacées par les expressions correspondantes suivantes:

" Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques " devient "Ministère de l'Energie et de l'Eau",

" Ministre des Ressources Hydrauliques et Electriques " devient "Ministre de l'Energie et de l'Eau",

"Directeur Général de l'Equipement Hydraulique et Electrique " devient " Directeur Général des Ressources Hydrauliques et Electriques ",

"Les Etablissements Publics des Eaux" devient " Les Etablissements Publics des Eaux et de l'Assainissement ",


Article 5- La carte jointe à la loi n° 221/2000 corrigée par la loi n° 241/2000 est remplacée par la présente carte jointe à cette loi ,

Article 6- Les dispositions de cette loi ne réduisent pas les prérogatives qui sont de la compétence des municipalités ou des unions des municipalités, dans leur domaine respectif, telles qu'elles sont stipulées dans la loi des municipalités et la loi des taxes municipales,

Article 7- La présente loi entrera en vigueur dès sa publication dans le Journal Officiel.


Baabda, le 14 décembre 2001

Annexe 7 - Ghaniyé bil Miyâh : réformer la gestion de l'eau dans le Akkar ?, film documentaire réalisé par Christèle Allès, Joëlle Puig et Michel Tabet (2011) (<https://vimeo.com/86977963>)



Ghaniyé bil Miyâh : réformer la gestion de l'eau dans le Akkar ? (Christèle Allès et Joëlle Puig)

Il y a 5 ans · Plus

 **Christèle Allès** · [Suivre](#)


▶ 242 ♥ 0 🗨 0 💬 0


Partager


Depuis le début des années 2000, les politiques publiques de gestion de l'eau au Liban ont connu d'importantes transformations. Une réorganisation institutionnelle du secteur a conduit à la création d'établissement régionaux de gestion de l'eau, destinés à remplacer les structures locales (départementales et municipales) qui opéraient jusque-là. Cette centralisation ne va pas sans provoquer des tensions à l'échelle locale, certaines municipalités ou comités locaux ayant refusé d'abandonner la distribution de l'eau potable aux nouveaux établissements. Ce documentaire s'intéresse à une des régions les plus pauvres du Liban, où les investissements publics concernant le secteur de l'eau potable étaient jusqu'à une période récente restés très parcellaires et où les acteurs locaux avaient par conséquent largement pris le relais. Nous avons voulu observer à la fois comment la réforme est mise en oeuvre sur un terrain local, à travers quels outils et quels procédés et comment les communautés locales, qui avaient jusque-là fait sans ou avec peu d'Etat, négocient ces transformations.

Ce documentaire est le résultat de plusieurs enquêtes de terrain étalées sur une période de 4 ans, de 2008 à 2012. Il a été réalisé dans le cadre d'un programme de recherche ANR intitulé "Tanmia, le développement : fabrique de l'action publique dans le monde arabe" et a reçu le soutien de l'Institut Français du Proche-Orient (IFPO).

3 crédit


 **Christèle Allès**
réalisation


 **Joëlle Puig**
réalisation


 **Michel document**


D'autres vidéos de Vimeo Staff Picks


[Lire automatiquement la vidéo suivante](#)


 **Ghaniyé bil Miyâh...**
Christèle Allès


 **Repetition - Max ...**
Kevin McGloughlin

 **Carnage 'Holy M...**
Eoin Gleister

 **SumUp: Terminal de paiement**
SumUp

 **Tape**
kanahebi

 **SCOTLAND in mo...**
Casper Rolsted

 **Rez Golf**
Captur

Annexe 8 - « Les élites locales face à l'introduction du secteur privé : une expérience de gestion déléguée du secteur de l'eau à Tripoli (Liban) », Communication au Mediterranean Research Meeting, Montecatini Terme, 2011, atelier 13.

Le texte reproduit ci-dessous est la communication en français dont a été tirée l'article 2, publié en anglais dans la revue Mediterranean Politics, vol. 17/3, 2012. Si la version publiée a été raccourcie, les deux textes sont à peu de choses près identiques.

De 2002 à 2007, la ville de Tripoli a été le théâtre de la première expérience libanaise de Partenariat Public-Privé (PPP) dans le secteur de l'eau. Promu et financé par l'Agence Française du Développement à travers un prêt de 20 millions d'euros, ce projet était destiné à améliorer la qualité du service d'eau potable ainsi que les performances de l'office des Eaux de Tripoli⁴⁴⁴ (OET) en termes commerciaux et financiers (tableau 1). Dans ce but, il comprenait trois parties : un appui institutionnel à l'OET à travers la mise en place d'un contrat de gestion, la réalisation de travaux de maintenance et de raccordement, la maîtrise d'œuvre concernant des travaux de réhabilitation et d'extension des infrastructures (Yousfi, 2006 ; Ondeo-Liban, 2010). Alors que la ville de Tripoli avait déjà fait l'objet d'un important financement de la Banque Européenne d'Investissement pour la réhabilitation de ces réseaux d'adduction et de distribution, il s'agissait pour l'afd de continuer ces travaux d'amélioration des infrastructures tout en promouvant un modèle de gestion à la française, la gestion déléguée, censé assurer la durabilité des investissements. L'appel d'offre a été remporté par Suez-environnement qui a créé une filiale libanaise, Ondeo-Liban, pour mener à bien le contrat de gestion.

Cette expérience s'inscrit dans un projet plus global de réforme du secteur de l'eau imposée par les bailleurs de fonds internationaux comme la condition *sine qua non* du financement de la reconstruction et du développement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement à la sortie du conflit civil libanais (Francblu, 1999 ; Cook, 2001). Largement conforme aux nouveaux principes de gestion de l'eau inspirés du développement durable et de la bonne gouvernance déjà mis en œuvre dans de nombreux pays du Sud (Jaglin, 2005 ; Bakker, 2010 ; Jaglin et Zérah, 2010), cette réforme promeut la gestion intégrée des

⁴⁴⁴ Outre la ville de Tripoli, le territoire de gestion de l'OET couvre les municipalités de Mina, Qalamoun, Beddawi, Ras Maska, Kalhat et Mejdayya.

ressources, la marchandisation des services d'eau, une évolution de la gouvernance orientée vers la décentralisation et la participation de tous les acteurs impliqués (Francblu, 1999 ; Ghiotti, 2004). Plutôt que de réforme il faudrait ici parler de processus réformiste car ces différentes composantes ne sont pas toutes présentes dans la loi de réorganisation administrative du secteur de l'eau votée en 2000. En regroupant les 21 offices locaux de gestion de l'eau potable en quatre établissements régionaux⁴⁴⁵ aux compétences élargies, cette loi introduit à la fois les principes de décentralisation et de gestion intégrée des ressources en eau. En revanche, la marchandisation et la participation des usagers ou du secteur privé ne sont pas inscrites dans la loi. Cependant, ces outils sont introduits depuis 2000 au travers de nombreux projets de coopération menés à l'échelle nationale et dans les établissements régionaux par différents acteurs internationaux de l'aide. Le tableau 2 présente ces actions de coopération et leurs objectifs au niveau de l'Etablissement des Eaux du Liban-Nord sur lequel je vais par la suite centrer mon étude.

C'est dans ce schéma qu'il faut comprendre la mise en place du contrat de gestion à Tripoli. A la fin des années 1990, la croissance vertigineuse de la dette publique place la question de la privatisation au centre du débat politique. Largement promue par le premier ministre de l'époque⁴⁴⁶, elle est cependant un point de discorde au sein de la classe politique, notamment concernant les secteurs de l'eau et de l'électricité (Verdeil, 2008). Ainsi, et malgré les pressions de la Banque Mondiale, elle n'est finalement pas introduite dans la loi de réforme du secteur de l'eau (Francblu, 1999) au prétexte qu'une loi-cadre sur la privatisation est votée en parallèle. La solution du PPP peut alors être comprise comme une solution intermédiaire dans un contexte où la privatisation du secteur de l'eau est loin de faire l'unanimité. L'expérience tripolitaine est ainsi présentée comme un projet pilote, permettant de convaincre les libanais des bienfaits de la participation du secteur privé, et d'avancer vers la généralisation de cet outil à l'ensemble du territoire⁴⁴⁷. Aucune loi ne permet cependant

⁴⁴⁵ Il agit de l'Etablissement des Eaux de Beyrouth – Mont-Liban, de l'Etablissement des Eaux de la Bekaa, de l'Etablissement des Eaux du Liban-Sud et de l'Etablissement des Eaux du Liban-Nord. Ceux-ci ont formellement été créés et leurs directeurs nommés dès 2002 mais la fusion n'a été effective qu'en 2005.

⁴⁴⁶ On peut trouver d'ardentes défenses de la privatisation sur le site personnel de l'ancien premier ministre www.rhariri.com

⁴⁴⁷ Entretien AFD.

d'encadrer ce type de contrat⁴⁴⁸ ce qui a conduit à l'élaboration d'une formule à mi-chemin entre le contrat de service (autorisé par la loi) et la gestion déléguée. Cette formule est présentée par Odeco-Liban comme une des raisons qui ont conduit à son retrait au terme du contrat⁴⁴⁹. L'expérience a ainsi tourné court et n'a pas été reproduite depuis. Elle est au mieux considérée comme un semi-échec, les performances de l'établissement ayant tout de même été améliorées sur plusieurs points (tableau 1) et la ville de Tripoli pouvant aujourd'hui s'enorgueillir d'être la seule ville du Liban où une eau potable est distribuée 24h/24.

Cette expérience s'inscrit dans la lignée des grandes vagues de délégation de la gestion de l'eau à des firmes multinationales, bien qu'elle arrive à un moment où celles-ci ont déjà amorcé un retrait sur plusieurs continents. Mon étude se place donc à la suite de la littérature opérant un retour sur ces expériences à l'heure où leurs résultats sont mis en question (Bakker, 2009 ; Gouvello et alii, 2010 ; Jaglin et Zerah, 2010). Cependant, alors que les acteurs présentent l'échec de ce PPP essentiellement comme le résultat de problèmes de gouvernances et que la seule analyse approfondie sur cette expérience en fait un problème culturel (Yousfi, 2006), je souhaiterais réintroduire le politique dans l'analyse en tentant, comme le suggère Marie Hélène Zerah, « *de remettre au cœur de la discussion la question des acteurs politiques et la manière dont ils déploient leurs actions à différentes échelles, de la ville au quartier, car ils sont des protagonistes incontournables dans la définition et la mise en œuvre des politiques de services* » (2010, p. 368).

Cette approche me semble d'autant plus intéressante dans le cas libanais que l'introduction du secteur privé dans la gestion de l'eau a comme nous l'avons vu fait l'objet d'importantes résistances, de manière assez étonnante étant donné le caractère très libéral d'un pays dont la tradition de « laissez-faire » et d'Etat minimaliste est très souvent mise en avant. De fait les oppositions idéologiques à proprement parler semblent assez limitées⁴⁵⁰ et les résistances résulteraient plutôt des expériences précédentes de privatisation menées par les

⁴⁴⁸ Attendu par l'AFD et Suez durant toute la durée du contrat, elle n'a toujours pas été votée, ce qui témoigne sans doute une fois de plus des réticences vis-à-vis de l'introduction du secteur privé.

⁴⁴⁹ Le contrat prévoyait deux tranches conditionnelles qui n'ont finalement pas été réalisées : l'intégration de l'assainissement dans le contrat de gestion et son élargissement à l'ensemble du Liban-Nord.

⁴⁵⁰ L'argument selon lequel l'eau ne peut être considérée comme un bien marchand dans le droit musulman a toutefois été souvent mis en avant. Le problème a été résolu par un compromis : la tarification ne doit pas porter sur l'eau mais sur le service (Francblu, 1999)

gouvernements Hariri successifs (Verdeil, 2008), au profit des ambitions économiques et surtout politiques de ce dernier (Leenders, 2004). Alors que les acteurs privés qui ont bénéficié des privatisations d'autres secteurs comme les déchets étaient libanais et étroitement liés au pouvoir en place, le contrat de gestion a ici été confié à un opérateur français, aucune entreprise libanaise n'étant alors capable de prendre en charge un tel contrat. La question de l'implication des élites politiques dans le processus ne se pose alors plus dans les mêmes termes et l'interaction entre celles-ci et l'opérateur français mérite d'être interrogée. Plus globalement, il sera intéressant d'étudier l'introduction d'un opérateur privé, contractuellement astreint à mettre en place un système de gestion de l'eau marchand, dans un contexte très fortement marqué par le clientélisme (Johnson, 1986 ; Kochuyt, 2004).

Cependant, reprenant l'idée que les Etats ont pu développer des stratégies de modernisation et de rationalisation de l'action publique au travers d'une mobilisation des mécanismes de marché (Mayaux, 2010), on peut se demander si l'introduction d'un acteur privé ne constitue pas ici une tentative de certaines élites politiques et administratives de construire un secteur public détaché des intérêts privés. Suivant en cela les principes du New Public management selon lesquels l'introduction d'un acteur privé peut être une solution à la corruption et au clientélisme dans les administrations publiques (World Bank, 2004), l'expérience Oudeo s'inscrirait dans un processus de territorialisation de l'Etat face à des territorialisations concurrentes portées par les élites locales (Verdeil, 2009).

Cette analyse devra être menée à l'aune du caractère particulier du contexte tripolite. Longtemps dominé par la famille Karamé⁴⁵¹, la scène politique tripolitaine est en pleine recomposition au moment où se déroule l'expérience Oudeo (Dewailly, 2010). De nouveaux leaders cherchent à s'imposer et c'est dans un contexte de compétition pour le leadership tripolite que s'est déroulé le contrat. Par ailleurs, les caractéristiques socio-économiques de l'agglomération tripolitaine sont également un facteur à prendre en compte. Deuxième agglomération du pays⁴⁵², elle est marquée par un niveau de pauvreté évalué à 55% de la population contre une moyenne nationale de 28,6% (Le Thomas, 2009). La question est ici double. Il s'agira d'une part de comprendre comment cette situation socio-économique est

⁴⁵¹ Abd El-Hamid Karamé, suivi de son fils Rachid puis de son neveu Omar, ont dominé la scène politique tripolitaine des années 1920 aux années 1990.

⁴⁵² La fédération de municipalité de Al-Fayhâ'a (Tripoli, El-Mina et Beddawi) qui recoupe à peu près le territoire de l'OET, est estimée à 329 164 habitants (Le Thomas, 2009).

gérée par l'opérateur alors que le recouvrement des coûts fait partie de ses principaux objectifs, et d'autre part d'analyser le rôle qu'ont pu jouer les élites politiques concernant cette question, dans un contexte où un des moyens pour construire leur patronage passe justement par l'aide aux populations défavorisées⁴⁵³.

Ayant commencé mon enquête sur le terrain tripoliteain il y a peu, je ne pourrai pas répondre à l'ensemble de ce questionnement dans le cadre de cette présentation mais je tenterai d'apporter différents éléments, points de départ à une recherche plus approfondie. Après avoir montré les rapports entre élites locales et services d'eau à Tripoli, j'analyserai en quoi les différentes actions menées par Oudeo-Liban peuvent avoir perturbés les réseaux de clientèle s'appuyant sur les services d'eau. Cependant, je montrerai enfin que les pouvoirs locaux se sont montrés résistants et que plutôt qu'une diminution de leur emprise, l'expérience Oudeo a permis une recomposition des réseaux d'influence au sein de l'administration publique.

Elites locales et services d'eau à Tripoli

Le clientélisme a pu être dénoncé comme un facteur de dysfonctionnement des services d'eau potable tripolitains (et plus globalement libanais) (Francblu, 1999 ; Cook, 2001) sans que son fonctionnement soit pour autant explicité⁴⁵⁴. C'est ce que je voudrais tenter de faire ici, bien que ces quelques éléments soient encore largement à compléter. A l'image de ce que d'autres études ont montré notamment dans les pays d'Asie du Sud-Est (Davis, 2003 ; Zerah, 2010), l'implication des élites locales dans les services d'eau s'articule autour de deux grands axes : la fourniture d'infrastructures ou de services d'une part, l'utilisation de l'administration publique comme un moyen du renforcement de son patronage d'autre part.

Avant de commencer, il me faut préciser que je n'ai pas réussi jusqu'à présent à cerner précisément quelles élites locales interviennent dans les services d'eau et comment elles se sont transformées dans le temps. Je peux cependant avancer à partir des analyses effectuées sur la notabilité et le leadership tripoliteain (Rijssel, 2001 ; Dewailly, 2010) ainsi que de mon

⁴⁵³ Voir Dewailly, 2010 sur l'association Azm & Saade de Nagib Mikati.

⁴⁵⁴ Les analyses d'Adrien Cook donnent cependant plusieurs éléments intéressants pour approcher le phénomène.

enquête, qu'il s'agit au départ des « notables locaux traditionnels issus de grandes familles aux assises locales anciennes » (Rijssel, 2001) dont les figures-types sont Rachid puis Omar Karamé. Depuis le début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, ces élites traditionnels sont concurrencées par l'arrivée de nouveaux leaders : Rafic puis Saad Hariri, Nagib Mikati et Mohamad Safadi.

Des élites locales pourvoyeuses d'infrastructures et de services

L'implication des élites locales dans la fourniture des services d'eau à Tripoli date de la mise en place de l'office des eaux de Rachaiïne⁴⁵⁵ en 1934. A cette date, les autorités mandataires françaises décident de développer et de moderniser l'adduction d'eau potable à Tripoli par la création d'une concession, système développé au Liban à partir de 1870 pour l'approvisionnement en eau de Beyrouth (Ghiotti, 2004). Tripoli, menée par Abd El-Hamid Karamé (1893-1950), est alors profondément opposée à la puissance mandataire. Majoritairement sunnite, la ville refuse son rattachement au Grand-Liban et revendique son appartenance à l'ensemble syrien (Dewailly, 2010). Cette opposition se traduit dans le domaine de l'eau par un refus du projet français et des protestations réclamant la création d'un office public. Les français n'acceptent qu'à la condition que les tripolitains payent le prix de 2000 litres d'eau sous 20 jours, somme que les Tripolitains parviennent à réunir, mobilisés par les notables locaux. (pour tout le paragraphe : Rajab, 2004). Si on peut supposer que ces notables ont ensuite eu une place importante dans l'administration de l'office, ce point doit encore être précisé.

Un deuxième exemple est la réalisation de forages dans le quartier d'Abou Samra. A Tripoli, le premier épisode de la guerre civile prend la forme d'un affrontement avec la ville voisine de Zghorta qui s'étale de 1975 à 1977. L'eau est alors utilisée comme une arme et les combattants zghortiotés endommagent les canalisations amenant l'eau de Rachaine à Tripoli. Seule une partie de l'eau destinée à la capitale du Nord continue d'être distribuée⁴⁵⁶ et la ville

⁴⁵⁵ Du nom de la source à partir de laquelle le projet est réalisé. Il alimente également la ville de Zghorta, située en amont de Tripoli.

⁴⁵⁶ Tripoli continue de ne recevoir que 1 500m³/j d'eau en période d'étiage sur les 10 500 m³/j auxquels elle devrait avoir droit (Océanographie de l'Agence nationale pour le développement, 2000)

connaît une sévère pénurie, notamment dans sa partie haute⁴⁵⁷. Dès l'arrêt des combats, les habitants se mobilisent pour obtenir le retour de l'eau de Rachaïne ou la mise en place d'une solution alternative. Le débat oppose en fait les deux leaders de Zgharta et de Tripoli, Sleimane Frangieh et Rachid Karamé. C'est ce dernier qui aurait finalement obtenu la réalisation de six forages par le Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques pour alimenter le quartier⁴⁵⁸. Encore une fois, on peut supposer que ce type d'intervention où les élites locales jouent un rôle de lobbying auprès des organes centraux jalonne l'extension des réseaux d'eau à Tripoli, d'autant que le poids de Rachid Karamé sur la scène politique nationale⁴⁵⁹ les a sans doute favoriser⁴⁶⁰.

Le réseau n'en est pas moins en très mauvais état au sortir de la guerre civile et jusqu'aux premières réhabilitations au début des années 2000. Outre les dégâts causés par la guerre, la politique de l'office, fondée sur l'augmentation de l'offre au détriment de l'entretien et de la réhabilitation des réseaux, est mise en cause (Cook, 2001). L'approvisionnement de Tripoli est par conséquent très insuffisant en quantité comme en qualité et les usagers ont généralement recours à des stratégies alternatives (tableau 3). Les puits privés notamment se sont multipliés depuis le début de la guerre civile. L'office de l'eau est également dans une situation très difficile bien que des efforts de modernisation aient été faits depuis la fin de la guerre. L'impossibilité d'embaucher a créé une situation catastrophique sur le plan des ressources humaines : le nombre de fonctionnaires, notamment de cadres, est très insuffisant et ils sont dans leur grande majorité proche de la retraite. Par conséquent la maintenance est très limitée, la gestion de la fraude presque inexistante et la plupart des compteurs ne sont pas relevés (Lyonnaise des Eaux-Dumez, 1994).

⁴⁵⁷ Le site de Tripoli comprend une partie basse où se situent l'ancienne et la nouvelle ville, et des extensions sur deux collines situées de part et d'autre du fleuve Abou Ali et qui comprennent notamment les quartiers de Abou Samra, et de Qobbé. Par ailleurs, on notera que les forages sont très souvent la solution préconisée par le ministère lorsqu'existe un conflit pour la répartition des eaux superficielles.

⁴⁵⁸ Pour tout le paragraphe, entretien avec le mokhtar de Abou Samra. Mokhtar depuis 1981, il a participé aux mobilisations pour l'approvisionnement en eau d'Abou Samra en 77-78.

⁴⁵⁹ Il est neuf fois président du conseil des ministres de 1955 à 1975.

⁴⁶⁰ Comme me l'a fait remarquer l'ancien directeur de l'OET à qui je demandais si l'office avait eu des difficultés à étendre les réseaux au fur et à mesure de la croissance de la ville : « Tripoli a toujours été bien représentée au sein de l'Etat ».

La situation de l'administration comme des réseaux permet encore une fois aux notabilités locales de s'affirmer en tant que pourvoyeuse de services. Elles peuvent d'une part financer des infrastructures là où le service public tarde à le faire :

- de manière coordonnée avec les administrations publiques. Au moment des élections législatives de 2000, la fondation René Moawad a financé un forage dans la région de Qalamoun, qui a ensuite été raccordé au réseau par le Conseil du développement et de la Reconstruction (CDR) ;
- de manière complètement autonome. Le mokhtar de Tebbané avait par exemple fait forer un puits sur son territoire administratif pour alimenter un petit groupe d'habitants qui connaissaient d'importantes pénuries⁴⁶¹.

Les difficultés de l'office permettent également aux élites locales de se poser en intermédiaires obligatoires entre les usagers et le service public. Les usagers ont recours aux élites locales, en s'adressant directement aux députés ou en passant par différents intermédiaires pour obtenir la réalisation de travaux d'extension ou de réparation (tableau 4). Cette situation est très fortement créatrice d'inégalités sociales et spatiales, conséquence d'un inégal potentiel d'accès d'une part aux stratégies compensatoires et d'autre part aux réseaux clientélistes (Cook, 2001). L'accès aux stratégies compensatoires est à la fois dépendant des caractéristiques du territoire où réside l'utilisateur (possibilité ou non de faire un forage par exemple) et des revenus des ménages (le prix de l'eau en bouteille est entre 500 et 750 fois supérieur à celui de l'eau du réseau public au début des années 2000. Cook, 2001). L'accès aux réseaux clientélistes dépend quant à lui au moins en partie du système électoral. Or celui-ci repose sur un mécanisme qui délie géographie du vote et géographie de la résidence réelle. Les libanais votent là où ils sont officiellement enregistrés, en général leur village d'origine, même si leur lieu de résidence a changé depuis des dizaines d'années. Il serait ainsi intéressant de comparer les différents potentiels d'accès aux ressources clientélistes et les moyens de cet accès dans les quartiers abritant une population tripolitaine ancienne et les quartiers accueillant de fortes proportions de migrants.

⁴⁶¹ Entretien avec le mokhtar de Tebbané

Une administration publique au service des politiques clientélistes des élites locales

Au cours de mon enquête, le contrôle de ce type d'administration est apparu intéressant pour la construction des réseaux de patronage sur trois points :

- l'office est un réservoir d'emploi pour la clientèle du patron. Les employés peuvent ensuite rendre service à leur patron de l'intérieur de l'office et bénéficient de sa protection⁴⁶²,
- Le contrôle de l'office permet également de couvrir les pratiques frauduleuses de sa clientèle ou de l'élargir en promettant une telle couverture⁴⁶³. Sur ce point un entretien m'a fourni des éléments intéressants concernant le type de relations clientélistes qui sont ici en jeu. Après avoir insisté sur le fait que, concernant ce type de demande, on ne pouvait être aidé que par son patron habituel, l'usager interrogé précise qu'un des députés était spécialisé dans tout ce qui relevait de la protection contre les pratiques illégales. Cette remarque nous pousse à nous interroger sur le caractère monopolistique ou instrumental du patronage concernant les services d'eau (Leca et Schmeil, 1983). Le premier renforcerait l'inégalité d'accès au service en excluant les usagers n'ayant pas les bons accès à l'office de l'eau, le second permettrait d'avoir recours au patron le plus « performant » en fonction des demandes.
- Contrôler l'office permet enfin de décider à qui sont accordés les contrats de travaux publics, puissant moyen de patronage auprès des entrepreneurs tripolitains. C'est d'ailleurs ce qui justifierait selon Adrien Cook la perpétuation d'une politique d'offre dans le secteur de l'eau, génératrice d'importants travaux publics (2001).

C'est donc dans ce contexte que vient s'inscrire l'opérateur privé, les objectifs de son contrat étant parfois en contradiction avec les pratiques clientélistes précédemment décrites.

Le service marchand contre les réseaux de clientèle

L'introduction d'un opérateur privé à Tripoli est avant tout présentée, côté libanais, comme un moyen de moderniser l'administration publique et d'améliorer l'efficacité du

⁴⁶² Entretien EELN

⁴⁶³ Entretiens usager et mokhtars.

service. Ainsi, pour le directeur de l'Office de Tripoli en poste au moment de la négociation du contrat, il s'agissait de mettre en place un service d'eau au niveau des standards européens, la distribution d'une eau potable 24h/24 au robinet en étant le symbole⁴⁶⁴. La lutte contre le clientélisme et la corruption n'apparaissent donc pas dans les objectifs du contrat. Cependant, les outils de gestion mis en place par Ondeo, outils classiques de gestion managériales fondées sur des critères d'efficacité technique et financière, ont pu avoir une influence à la fois sur l'amélioration de la transparence au sein de l'office des eaux et sur les réseaux de clientélisme noués autour de celui-ci⁴⁶⁵. Ceux-ci sont d'ailleurs promus par les organisations internationales dans leurs politiques de lutte contre la corruption dans les administrations publiques (Davies, 2003).

Généraliser l'accès et le raccordement au service public

Il s'agit ici de faire en sorte que le réseau public soit d'une part accessible et d'autre part concurrentiel par rapport aux autres solutions d'accès à l'eau. Objectif de service public, c'est aussi un objectif de service marchand dans la mesure où il permet au pourvoyeur de service d'améliorer son assiette de facturation.

La réalisation de cet objectif est passée d'une part par l'amélioration des infrastructures et du service de manière à fournir une eau suffisante en quantité et en qualité à tous les abonnés. Le tableau 1 montre qu'Ondeo n'a pas réussi à atteindre les objectifs fixés en termes de réduction des fuites au moment de son départ en tant qu'opérateur, le rendement du réseau étant toujours très bas. A la décharge de l'opérateur, les travaux de réhabilitation dont il devait assurer la maîtrise d'œuvre n'ont commencé qu'en 2007, au moment où le contrat de gestion se terminait. De nombreuses améliorations ont cependant été apportées grâce à l'informatisation de la maintenance, la réalisation de campagnes de détection et de réparation des fuites, le renouvellement d'une partie des branchements, etc. L'eau est ainsi distribuée 24h/24 sur tout le périmètre desservi par l'OET à partir de 2005. Ces chiffres fournis par Ondeo (2010) sont confirmés par l'enquête usager réalisé par Maha Kayal. En 2006, la majorité des abonnés interrogés disent en effet n'avoir ni coupures d'eau ni problèmes de pression. Cette situation devrait d'ailleurs aller en s'améliorant avec la mise en

⁴⁶⁴Entretien avec l'auteur

⁴⁶⁵ L'ancien directeur d'Ondeo-Liban fait d'ailleurs état de nombreux appels de notabilités locales se plaignant du service rendu par son entreprise.

route progressive du nouveau réseau installé dans le cadre du contrat Ondeo⁴⁶⁶. Seules les zones de croissance urbaine très récentes restent encore hors-réseau ainsi qu'une partie de la ville de Beddawi, où un réseau financé par le fond koweïtien est toutefois en cours de réalisation.

Ces améliorations ont permis le raccordement de 2 260 nouveaux abonnés entre 2003 et 2006 (Ondeo-Liban, 2010) et le taux de raccordement continue d'augmenter depuis⁴⁶⁷. Le réseau public semble d'ailleurs commencer à concurrencer les forages privés, ceux-ci connaissant d'importants problèmes d'infiltration d'eau de mer et d'eaux usées⁴⁶⁸. Ils restent cependant une solution privilégiée par les classes moyennes et aisées.

Ces transformations sont propices à une diminution du rôle des élites locales comme fournisseuses directes de service ou comme facilitatrices dans l'accès aux solutions compensatoires, dans la mesure où celui-ci est assuré de manière homogène sur toute la zone. On notera toutefois que, contrairement à certaines zones rurales où les notabilités locales ont souvent un rôle important sur ce plan du fait de la faiblesse du raccordement, l'agglomération de Tripoli était déjà relativement bien couverte.

Il s'agit également pour Ondeo de généraliser l'accès légal au service par la mise en place d'une politique de gestion de la fraude. Celle-ci comprend le renforcement de l'équipe d'inspecteurs associé à des débranchements en cas de fraude sur le réseau ou d'impayés. Au total, 4 673 demandes de reconnexion ont été faites de 2003 à 2007 (8,5% des abonnés) ce qui suppose autant de coupures d'eau pour cause d'impayés (Ondeo-Liban, 2010). Les chiffres concernant les cas de fraude sur le réseau sont quant à eux peu clairs et le phénomène ainsi que les réels moyens mis en œuvre pour lutter contre sont donc difficiles à évaluer. On peut faire l'hypothèse que l'impact de la gestion de la fraude sur l'implication des élites locales dans les services d'eau est paradoxal. En effet, l'augmentation des contrôles rend le recours à un notable d'autant plus impératif pour les fraudeurs, augmentant du même coup les moyens du clientélisme. Le rôle effectif des élites locales dépend donc ici essentiellement de la capacité de l'opérateur à résister aux pressions. Celui-ci reconnaît d'ailleurs qu'elles ont été

⁴⁶⁶ Les travaux n'ont été terminés que début 2011 et le nouveau réseau commence tout juste à être mis en fonctionnement.

⁴⁶⁷ Entretien EELN.

⁴⁶⁸ Entretiens usagers et EELN.

nombreuses⁴⁶⁹ mais affiche une position de résistance : « *la réponse a toujours été la même* ». Je nuancerai cependant cette position dans ma troisième partie.

Du client d'un patron au client d'une entreprise : la mise en place d'une nouvelle relation entreprise/usager

Comme le souligne Graciela Schneier-Madanes, « *dans le monde de l'entreprise, marqué aujourd'hui par un renouvellement des pratiques de communication et de marketing, plus orientées vers un « Customer centered approach », l'utilisateur prend la forme du client dont on prend très au sérieux les souhaits et les attentes* » (2001). C'est bien cette approche qu'Ondeo a appliqué lors de son expérience libanaise par la mise en place de services dédiées à la satisfaction des usagers⁴⁷⁰. Des services clientèle et réclamation ont été créés avec les outils qui les accompagnent : un guichet client et une hotline, associée à des équipes d'intervention sur le terrain. Ces outils sont considérés par la World Bank (2004) comme des outils précieux pour améliorer la redevabilité car ils donnent le pouvoir à tout client (client power) de s'adresser directement au pourvoyeur de service, selon une procédure formelle, pour lui faire part de ses doléances. Les réseaux de patronage sont réellement perturbés à partir du moment où l'entreprise répond réellement à ces plaintes ce qui semble avoir été le cas au cours de l'expérience qui nous intéresse. Selon Ondeo, les délais de traitement des plaintes ont été réduits à moins de 5 jours (alors que les réparations pouvaient auparavant attendre plusieurs mois) et le taux de résolution est supérieur à 90% sur la durée du contrat de gestion (Ondeo-Liban, 2010). Ces outils mettent directement en relation l'entreprise et l'utilisateur, éliminant ainsi les intermédiaires potentiels⁴⁷¹. Le guichet client est également un outil permettant d'améliorer la transparence au sein de l'office des eaux et par là même son image auprès des usagers. Il permet en effet de limiter la corruption dans la

⁴⁶⁹ Il s'agit de coup de fil à répétitions, de visites, voire de tentatives d'intimidation. Le directeur général d'Ondeo aurait eu des gardes du corps à un moment donné.

⁴⁷⁰ On notera que le terme de « client » est aujourd'hui entré dans le vocabulaire de l'EELN pour désigner les abonnés.

⁴⁷¹ Le directeur d'Ondeo aurait reçu plusieurs plaintes de différentes notabilités locales se plaignant de ce type de services : « *Et du coup le gars qui a attendu 5 jours et qui a vu que c'était fait, ben il venait toujours chez nous, donc l'homme politique n'avait plus prise. Ça a été un de nos conflits avec eux car les hommes politiques nous appelaient et nous disaient non mais attendez ça va pas... on disait attendez quelqu'un se plaint de nous ?* »

mesure où les relations pourvoyeur/usager ne prennent plus place dans les bureaux de l'office mais dans un espace public, où les transactions sont limitées, visibles et contrôlables.

Dernier point qui correspond également à une « Customer oriented approach », le développement de la communication (Schneier-Madanes, 2001). Ondeo a fait la pédagogie de son action à travers l'édition de plaquettes d'information, la participation à des congrès, des interventions dans les écoles et les universités, etc (Ondeo-Liban, 2010). Encore une fois, ce type de communication établit un lien direct entre le pourvoyeur de service et l'utilisateur, sans que les élites locales soient utilisées comme intermédiaires. Je n'ai pas eu de retour au cours de mon enquête concernant l'opinion des élites locales sur ce type d'action mais un autre exemple sur le terrain tripolitain peut être intéressant pour éclairer le propos. La région Rhône-Alpes avait entamé un projet de communication/participation formalisé par la création d'un groupe usager qui se réunissaient régulièrement pour échanger avec l'EELN (tableau 2). Aujourd'hui relancé par l'acteur français, ce projet avait été arrêté par le directeur de l'EELN en 2007. Entre temps, des actions de sensibilisations auprès des usagers auraient été menées par deux associations étroitement liées à deux des notabilités les plus influentes de la ville⁴⁷².

Toutefois, l'efficacité de ces mesures concernant les réseaux de clientélisme est à relativiser à partir de l'enquête menée par Maha Kayal (tableau 4). Même si on peut noter qu'en 2006, une forte proportion des abonnés contacte directement l'office des eaux, le nombre d'utilisateurs passant par intermédiaire reste important, d'autant que les réponses allant dans ce sens sont sans doute en deçà de la réalité. Il serait nécessaire d'avoir une vision dynamique de la manière dont les utilisateurs contacte l'office pour véritablement évaluer le changement.

Organiser pour mieux contrôler

Dernier groupe d'actions mises en place par Ondeo-Liban, la réorganisation de différents services et activité de l'office des eaux. Cette catégorie recouvre un large spectre d'actions (informatisation, établissement d'un organigramme, contrôle des employés, etc) mais je ne m'attarderai que sur deux aspects : la réorganisation de la collecte et la mise en place de procédures d'embauche.

⁴⁷² Entretien avec un ancien membre du groupe usager.

Le service de collecte est dans un piètre état au moment où arrive Ondeo. Le nombre de collecteurs est insuffisant, certains se sont établis en antenne autonome de l'office dans la zone où ils collectent, plusieurs vols ont été mis à jour et le taux de recouvrement est très bas (tableau 1). L'amélioration financière de l'office étant une priorité, Ondeo a d'une part renforcer les équipes de collecteur et d'autre part réorganiser le système de collecte. Jusqu'à là, chaque collecteur était affecté à une zone particulière sur laquelle il distribuait et collectait les factures toute l'année. Durant le contrat Ondeo, les zones étaient collectées l'une après l'autre par tous les collecteurs en même temps. Ce système permet d'éviter que le collecteur noue des liens avec les habitants de la zone qu'on lui a attribué et avec les pouvoirs qui la contrôlent. Selon le directeur d'Ondeo, la réorganisation de la collecte a été longue et difficile. Le taux de facturation était d'ailleurs toujours bas à la fin du contrat (tableau 1).

Concernant l'embauche, Ondeo a recruté 60 employés sur toute la durée du contrat de gestion. Selon toutes les personnes interrogées, ici le directeur d'Ondeo-Liban, c'est le point qui a suscité le plus d'interventions des élites locales : « *Tout le monde était persuadé qu'on allait recruter 500 ou 600 personnes. (...) Donc on a eu tous les hommes politiques qui nous ont appelé. Alors ils ont appelé directement, ils sont passés par des voies, ils ont fait tout et n'importe quoi, enfin toutes les pressions possibles et imaginables. C'est pas que les hommes politiques d'ailleurs, ça peut être des potentats locaux qui ne sont pas forcément des hommes politiques (...) les pouvoirs religieux ont appelé.* » Révélatrice des pressions exercées sur l'opérateur, cette citation montre aussi la diversité des acteurs qui ont pu tenter d'influencer l'opérateur : hommes politiques, potentats locaux qui ne sont pas sans évoqués les anciens *qabadays*⁴⁷³, pouvoirs religieux, mais aussi directeurs des administrations publiques. Une procédure a été mise en place pour tenter de résister à ce type de pression : faire passer un entretien et faire remplir une fiche CV sur place par l'intéressé, donner des réponses argumentées, donner la priorité aux tripolitains, ne pas prendre de parents au 1^{er} et 2nd degrés des employés de l'établissement et, toujours selon la direction d'Ondeo, donner la priorité aux compétences : « *Je n'ai pas refusé de les recevoir. Pour être honnête j'ai toujours dit « que les gens viennent, qu'ils soumettent leur CV... » Si vous pistonnez quelqu'un qui est très valable,*

⁴⁷³ Les qabadays sont des leaders de rue, figures jeunes et romantiques vivant selon un code d'honneur violent, souvent des criminels ou des gangsters, recrutés comme lieutenant par les zu'ama pour organiser les clientèle et la mobiliser au moment des affrontements politiques, en échange d'une protection contre la police (Johnson, 1986, P.3-4).

et bien tant mieux. Dans les limites des règles que nous avons. Mais si vous pistonnez quelqu'un qui n'est pas valable, ce n'est pas la peine ». La question de l'embauche a également été source de conflit avec la direction de l'OET/EELN⁴⁷⁴ selon laquelle *« les nominations et les qualifications du personnel choisi n'étaient pas conformes aux conditions de recrutement »* (Yousfi, 2006). Pour Ondeo, l'opposition de l'EELN relevait plutôt de l'inscription de sa direction dans des réseaux de clientèle et du fait que sa politique d'embauche remettait directement en cause les régimes d'obligation dans lesquelles elle s'insérait : *« Il y a un problème au niveau du recrutement, c'est moi qui décide de mon assistante et de mon comptable, ils voulaient imposer leurs personnes, c'est tout Tripoli qui sait que c'est moi qui embauche, le PDG de l'EELN voulait imposer ses personnes, j'ai dit non, il a insisté, j'ai dit non, il a demandé alors à mon chef, mais qui l'a placée celle là ? Puis il nous demande de ne pas annoncer les résultats des recrutements pour sauver sa face »* (un membre d'Ondeo cité dans Yousfi, 2001).

Ainsi, la direction d'Ondeo se représente en entreprise privée suivant des règles de gestion fondées sur l'efficacité et la performance résistant à des élites locales cherchant à détourner le service au profit du renforcement de leurs réseaux de clientèle et à une administration locale elle-même inscrite dans ces réseaux. Cependant, le jeu d'Ondeo a aussi pu être plus souple et on peut se demander, si l'entreprise n'a pas elle aussi jouer le jeu des élites locales pour faire avancer ses projets et remplir les exigences de son contrat.

Des élites locales résistantes : contrôle, négociation et recomposition

Malgré les outils mis en œuvre par Ondeo, les élites locales me semblent avoir gardé une place importante dans la gestion des services d'eau à Tripoli, notamment du fait du jeu des deux acteurs principaux du contrat : l'EELN et Ondeo.

L'EELN : garder le contrôle et protéger ses soutiens

A mi-chemin entre le contrat de service et le contrat de gestion déléguée, le contrat qui a présidé à l'expérience Ondeo a été la source de très nombreux conflits entre l'OET/EELN et l'opérateur. Dès le début de sa négociation, les intérêts défendus par les deux parties sont

⁴⁷⁴ J'emploierai dorénavant le terme d'EELN (Etablissement des Eaux du Liban-Nord) car au moment où Ondeo démarre son contrat, celui-ci a formellement été créé.

divergents : « *d'un côté, l'opérateur cherchait à avoir le maximum de marges de liberté dans l'exécution du Contrat et de l'autre côté, l'OET se préoccupait de conforter son pouvoir décisionnel dans le partenariat* » (Yousfi, 2006). Cette lutte de pouvoir s'est maintenue tout au long de la mise en œuvre du contrat. Se sentant évincer par l'opérateur privé, l'EELN utilise tout d'abord le règlement intérieur de l'établissement contre le contrat pour s'affirmer avant de mettre en avant son rôle de superviseur du contrat⁴⁷⁵ (une équipe de supervision est formée en son sein par les anciens responsables des services), pour faire subir à l'entreprise privée un contrôle tatillon qui bride son action. (Yousfi, 2006). De plus, de très nombreuses actions de l'opérateur doivent être validées par le conseil d'administration de l'OET. Ondeo de son côté invoque la loi du contrat et a opéré à plusieurs reprises des passages en force contre la direction de l'EELN. Au final et après plusieurs tentatives de conciliation, les deux partenaires se seraient contentés d'assurer un service minimum (Yousfi, 2006), ce qui peut également expliquer que les objectifs du contrat n'aient pas été remplis.

Si les difficultés administratives et de communication sont certaines et le manque de confiance entre les deux parties patent dès le départ, la volonté du PDG de l'EELN de garder le contrôle sur le service peut également être interprétée à l'aune des relations de chacun des deux acteurs avec les élites locales. D'une part, le PDG de l'EELN, nouvel arrivant à ce poste, placé par le cousin et conseiller d'un député de Tripoli, se retrouve d'emblée dans une situation où les moyens qui devaient lui permettre de remplir ses obligations auprès de son patron lui sont ôtés, comme nous l'avons vu dans le cas du recrutement. Le Conseil d'Administration, qui représente les différentes tendances politiques et confessionnelles du Nord, subi la même situation et a d'ailleurs lui aussi été une source d'opposition aux actions menées par Ondeo⁴⁷⁶. D'autre part, Ondeo-Liban semble avoir mené une activité de lobbying intense auprès des élites locales tripolitaines. L'invitation de Nagib Mikati au lancement du contrat de gestion, alors qu'il n'était que ministre des travaux public, le ministre de l'eau et de l'énergie, non tripolitain, étant quant à lui laissé sur la touche, en est un bon exemple⁴⁷⁷. Ondeo a également fait sa promotion auprès des élites politiques et administratives nationales nouant des alliances ou rencontrant des oppositions au gré des changements de ministres et de

⁴⁷⁵ Il doit être assisté dans cette tâche d'un auditeur technique indépendant qui s'est finalement avéré peu présent et peu efficace (Yousfi, 2006).

⁴⁷⁶ Entretien Ondeo.

⁴⁷⁷ Entretien afd.

direction⁴⁷⁸. Ainsi, la lutte de pouvoir entre les deux parties est une lutte de pouvoir pour le contrôle du service mais aussi sans doute une lutte d'influence auprès des élites locales et nationales. Par ailleurs, la direction de l'OET semble avoir pensé qu'Ondeo jouait le jeu de ses soutiens politiques dans sa gestion du service : « *la politique de tordre le bras ne marche pas, s'ils pensent que c'est la volonté politique, Hariri qui décide, ils se trompent...* » (le PDG de l'EELN cité par Yousfi, 2006). Hariri étant en concurrence avec les soutiens du PDG de l'EELN pour le leadership tripolitein, on peut faire l'hypothèse qu'une telle influence sur la gestion du service aurait mis en question ses propres appuis. Il serait sans doute excessif de considérer que les conflits au sein d'Ondeo ont été le résultat d'une lutte d'influence sur le service entre différentes notabilités tripolitaines et le jeu a sans doute été plus complexe. Cependant ces quelques éléments nous permettent au moins de supposer que les affiliations de l'OET d'un côté et la recherche d'appui d'Ondeo de l'autre, ont donné du poids à ces notabilités dans le déroulement du contrat. Par ailleurs, ils montrent qu'Ondeo est loin d'avoir toujours été dans une attitude de confrontation avec les élites locales et leurs agents.

Ondeo : de la négociation à l'inscription dans le jeu clientéliste ?

En effet, le lobbying exercé par Ondeo révèle une certaine proximité entre l'entreprise et les élites locales et nationales. Celle-ci est confirmée par l'attitude de la direction vis-à-vis des demandes de ces dernières. Bien que la première position défendue ait été celle de la résistance, ces demandes étaient, de l'aveu de son directeur, loin d'être toujours bloquées et on peut plutôt parler d'une négociation permanente entre Ondeo et les élites locales.

D'une part la position des leaders tripolitains sur le plan national rend parfois un refus difficile. Omar Karamé aurait par exemple réussi à imposer un employé durant la brève période où il a été président du conseil des ministres en 2005. Si Ondeo l'a par la suite renvoyé pour faute grave⁴⁷⁹, cette anecdote montre que les pressions ont parfois été trop fortes pour que l'opérateur puisse résister. On notera que durant la période du contrat, tous les leaders tripolitains ont été premier ministre, à l'exception de Mohammad Safadi qui a tout de même été ministre de l'eau et de l'énergie sur la fin du contrat de gestion.

⁴⁷⁸ Trois directeurs se sont ainsi succédés à la tête du CDR durant la durée du contrat de gestion.

⁴⁷⁹ Il avait été arrêté pour trafic de drogues.

D'autre part, les demandes des notabilités locales sont classées en demandes acceptables et demandes inacceptables par la direction d'Ondeo : *« J'ai vu un des leaders politiques qui m'a dit « tu vois cette famille, je les connais bien, ils sont pauvres, va les voir et tu vas comprendre ». J'ai été les voir et en effet il avait raison. J'ai discuté avec la dame et je lui ai dit « on va t'étaler ça sur deux ans, combien tu peux payer ? » « Je peux payer tant », bon ben très bien. (...) Quand un homme politique demande qu'on rétablisse l'eau d'un type qui la vole sans pénalités, quand il demande qu'on révisé une facture. Ça c'est injustifié. Quand c'est justifié parce que c'est des pauvres, très bien. Il n'y a pas de services sociaux dans les municipalités, donc on peut comprendre qu'il y a un effort à faire. »* ⁴⁸⁰ Les premières requêtes semblent légitimes à Ondeo et relèveraient du « rôle » du politicien, les secondes plutôt du gangstérisme. Dans les deux cas il s'agit toutefois de clientélisme car l'homme politique se pose en intermédiaire ayant directement accès à la tête de l'entreprise privée et pouvant ainsi répondre aux besoins de sa clientèle. Ces demandes, justifiées ici par la pauvreté des usagers concernés, peuvent également être séparées en demandes acceptables et inacceptables pour un service marchand. En effet, l'échelonnement des paiements pour les populations pauvres ne remet pas en cause le taux de recouvrement des factures contrairement à la fraude. Ainsi, ce n'est pas l'entreprise privée qui en tant que telle s'oppose au clientélisme mais plutôt la marchandisation du service.

Deuxième remarque, la forte personnalisation du discours du directeur d'Ondeo. Les demandes lui sont adressées et c'est lui qui va les résoudre sur le terrain. Ainsi le directeur répond au patron, mettent ainsi en cause toutes les procédures formelles de relation entreprises/clients définies par l'entreprise et censées homogénéiser le traitement des usagers. L'entreprise s'inscrit ici en appui aux réseaux clientélistes.

Dernière point, le traitement de la pauvreté. Les difficultés de paiement des ménages pauvres ne sont pas traitées selon une procédure légale qui correspondrait à une grille de revenu par exemple, mais au cas par cas, en fonction des demandes adressées à l'entreprise par les patrons locaux. On peut ici faire le parallèle avec une analyse de Marie-Hélène Zérah concernant le cas de Mumbai. Elle met en avant le fait que la réforme du secteur public, fondé sur l'introduction de nouveaux dispositifs techniques, gère mal la diversité des situations sociales et notamment la diffusion des services d'eau dans les quartiers pauvres. Elle pointe

⁴⁸⁰ Entretien avec l'auteur.

l'existence de deux modes de gouvernance : « *l'un relevant de processus et procédures formelles, fondé sur des droits, et s'adressant aux habitants des quartiers résidentiels ; l'autre s'appuyant sur des compromis informels et des pratiques clientélistes, souvent relayés par les élus locaux, mais qui assurent in fine l'accès aux services à une partie de la population* » (2010, p. 375). La comparaison n'est sans doute pas possible entre une ville comme Mumbai où la question de l'accès à l'eau des quartiers informels est centrale et Tripoli, mais on peut retenir cette hypothèse d'un traitement de la question de la pauvreté s'appuyant sur les logiques clientélistes. D'autant qu'un deuxième moyen de recours pour les populations pauvres est de faire appel aux associations de bienfaisance des leaders ou aux leaders directement pour obtenir une aide financière destinée à payer les factures⁴⁸¹. Ce recours au clientélisme peut aussi être un facteur d'explication de l'absence de débat social autour de la question de l'introduction d'un acteur privé dans le secteur de l'eau. Alors que l'introduction du secteur privé en Amérique Latine a donné lieu à d'importants mouvements d'opposition de la société civile (Schneier-madanes, 2001 ; Mayaux, 2010), ce ne semble pas du tout avoir été le cas à Tripoli. On peut bien sur retenir les arguments de la tradition libérale du Liban ainsi que des faibles capacités du secteur public qui peuvent inciter à espérer une amélioration du service grâce au secteur privé. Le clientélisme me semble également pouvoir être une des causes de cette absence de mobilisations. En effet, pour Michael Johnson « *these [clientelist] machines actively encouraged fragmentation and individualism, thereby contributing to the control and suppression of a potential class consciousness amongst the urban poor* » (1986, p. 5)⁴⁸².

Ainsi, les actions d'Ondeo ne semblent pas, dans la pratique, être allées systématiquement à l'encontre des réseaux de clientèle. En allant plus loin, on peut se demander si l'entreprise ne s'est pas elle même inscrite, si ce n'est dans des réseaux de clientèle, au moins dans des situations clientélistes. Je prendrai deux exemples. D'une part la nécessité d'avoir recours aux leaders dans les conflits avec des hommes se réclamant d'eux. Dans la mesure où le leader remet son homme au pas, l'entreprise devient redevable envers

⁴⁸¹ Entretien avec le mokhtar de Abou Samra.

⁴⁸² De manière générale, la question de l'eau ne semble pas avoir été l'objet de mobilisation. Il serait intéressant de faire une comparaison avec le secteur de l'électricité à propos duquel des manifestations ont eu lieu. Sur ces manifestations, Verdeil E., « Émeutes de l'électricité au Liban », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2008.

l'homme politique⁴⁸³. Cette situation étant ponctuelle et concernant plusieurs leaders, elle s'apparente plus à un échange de services qu'à une relation de clientèle. Elle est cependant révélatrice des moyens par lesquels les élites locales ont pu influencer l'action de l'opérateur.

Mon deuxième exemple est pour l'instant surtout une piste de recherche et concerne l'attribution des contrats pour la fourniture de travaux et de services. Alors que les contrats de travaux publics apparaissaient comme un élément classique de l'implication des élites locales dans les services d'eau, cet aspect n'a jamais été évoqué concernant l'expérience Ondeo. Cependant, certaines composantes du contrat ont été exécutées par l'opérateur selon la pratique fréquente au Liban de la sous-traitance en cascade, les résultats étant souvent en deçà des attentes des maîtres d'ouvrage : « *Ceci a donné le sentiment à l'OET qu'ils ont affaire à une PME libanaise et à ses sous-traitants plutôt qu'à un grand Opérateur mondial* » (Yousfi, 2006, p. 166). Sans aller plus loin pour l'instant, cette piste me semble intéressante à creuser.

Recomposition du paysage politique dans les services d'eau tripolitains

Au final, plus qu'une éviction des élites locales de la gestion de l'eau à Tripoli, l'introduction d'un acteur privé semble avoir permis une recomposition des réseaux d'influence au sein de l'organisme gestionnaire, dans le cadre d'une compétition renouvelée pour le leadership sunnite sur la ville (Dewailly, 2010). En effet, alors que l'office était jusque-là largement contrôlé par Omar Karamé, l'embauche effectuée par Ondeo a permis de diversifier les profils, sans que je puisse aujourd'hui quantifier dans quel sens. Par ailleurs, le lobbying mené par Ondeo ainsi que ses relations avec les élites locales ont pu faire entrer dans le jeu des leaders qui jusque-là y avait moins accès. L'influence d'Ondeo dans la diversification actuelle doit cependant être relativisée car elle est également liée au rattachement de l'OET à l'Établissement des eaux du Liban-Nord ainsi qu'aux évolutions des rapports de force sur Tripoli. La création de l'EELN a été l'occasion d'un changement de direction dès le début du contrat (2002). Alors que l'ancien directeur était lié à Omar Karamé, le nouveau aurait été placé par un proche de Mikati. Le conseil d'administration a également été renouvelé et on peut faire l'hypothèse qu'il a intégré les nouveaux rapports de force sans avoir pour l'instant les moyens de le vérifier. Deuxièmement, l'évolution des rapports de force en défaveur d'Omar Karamé (Dewailly, 2010), a provoqué des retournements dans les

⁴⁸³ Entretien Ondeo.

affiliations. Plusieurs employés se seraient démarqués de Karamé, à l'image de l'ancien directeur de l'OET qui, après avoir été embauché par Ondeo pour créer le nouveau laboratoire, est devenu conseiller de Mohamad Safadi lorsque celui-ci était ministre de l'eau et de l'énergie.

On peut conclure en notant que si en principe, les outils de gestion développés par l'opérateur privé semblent pouvoir contrer les pratiques clientélistes, un regard sur les pratiques réelles des acteurs et leurs interactions est nécessaire pour véritablement analyser les transformations. Ici, les élites locales semblent avoir fait preuve d'une remarquable résistance. Si certains réseaux ont pu être perturbés par les pratiques de l'opérateur privé, d'autres ont quant à eux pu être favorisés, aboutissant à la mise en place d'un nouvel équilibre. Par ailleurs, une fois l'opérateur partie, ces outils ont en partie été abandonnés (c'est le cas de la hotline et de la nouvelle organisation du système de collecte par exemple).

Bibliographie

La bibliographie ne recense pas l'ensemble des ouvrages consultés mais uniquement ceux qui sont cités dans ce manuscrit.

Ouvrages, articles scientifiques, thèses et mémoires

ABD EL-AL I., 1996, *Œuvres complètes*, Association des Amis d'Ibrahim Abd El-Al, 3 tomes.

ABDUL-HUSSAIN H., 2009, « Hezbollah : a state within a state », *Current Trends in Islamist Ideology*, vol. 8, p. 68-81.

ABU-RISH Z., 2014, « On power cuts, protestes and institutions : a brief history of electricity in Beirut (part one) », *Jadaliyya*, 22 avril 2014, <https://www.jadaliyya.com/Details/30564>

AGNEW J., 2005, « Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 95/2, p. 437-461.

AGNEW J., 2014, « Le piège territorial. Les présupposés géographique de la théorie des relations internationales », *Raisons politiques*, n°54, p. 23-51.

Allal, A. (2010). Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée. *Critique internationale*, 48(3), 97-116.

ALLAN J.A., 2005, « Water in the Environment. Socio-Economic Development Discourse: Sustainability, Changing Management Paradigms and Policy Responses in a Global System », *Government and Opposition*, n°40, p. 181-199.

ALLES C., 2007, *La question du retour de l'Etat libanais dans l'ancienne zone occupée par Israël. L'exemple du bassin versant du Hasbani-Wazzani*, mémoire de Master 2, Université Lyon 2, sous la direction de Karine Bennafla et Marc Lavergne.

ALI AL-SALEH M., 2002, « Les aspects économiques généraux de la relation mandataire France, Syrie, Liban, 1918-1946 », in MÉOUCHY N., *France, Syrie, Liban 1918 - 1946*, Damas : Presses de l'Ifpo, Ifead, p. 197-210.

ALLAIN - EL MANSOURI B., 2001, *L'eau et la ville au Maroc : Rabat-Salé et sa périphérie*, Paris : L'harmattan, 254p.

ANTHEAUME B. et GIRAUT F. (dir.), 2005, *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris : IRD éditions, 384p.

ARISTARCHI BEY G. et NICOLAÏDES D., *Législation ottomane ou Recueil des lois, règlements, ordonnances, traités, capitulations et autres documents officiels de l'Empire Ottoman, Troisième partie, Droit administratif*, Constantinople : Bureau du Journal Thraky, 1874, 544p.

ATTIA H., 1983, « Étatisation de l'eau dans les oasis du Jérid tunisien. Lecture d'une dépossession », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 22, p. 361-375.

AWADA, F., 1988. *La gestion des services urbains à Beyrouth pendant la guerre: 1975-1985*, Talence : CEGET, 145p.

BADIE B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'unité social du respect*, Paris : Fayard, coll. L'espace du politique, 276p.

BAKHOS W., 2005, « Le rôle de la puissance publique dans la production des espaces urbains au Liban », *Mappemonde*, n°80/4.

BAKKER K., 2003, Archipelagos and Networks : Urbanization and Water Privatization in the South *The Geographical Journal*, vol. 169, No. 4, p. 328-341.

BAKKER K., 2010, « Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et sociétés*, 139, pp. 91-105.

BAKKER K., 2013, « Constructing 'Public' Water: The World Bank, Urban Water Supply, and the Biopolitics of Development », *Environment and Planning D*, n° 31, p. 280–300.

BALANCHE F., 2010, « L'Etat au Proche-Orient arabe entre communautarisme, clientélisme, mondialisation et projet de Grand Moyen-Orient », *L'Espace Politique* [En ligne], n°11, mis en ligne le 18 novembre 2010, consulté le 06 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1619> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1619

BARREYRE N. et VERDO G., 2014, « Souveraineté et territoire : enjeux et perspectives », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 69/2, p. 307-311.

BAUMANN H., 2012, « The ascent of Rafiq Hariri and Sunni philanthropy », in MERMIER F. et MERVIN S. (dir.), *Leaders et partisans au Liban*, Paris : Karthala, p. 81-106.

BAUMANN H., 2016, *Citizen Hariri. Lebanon's Neoliberal Reconstruction*, Londres : Hurst & Cie, 252p.

BERGH S., 2017, *The Politics of Development in Morocco. Local Governance and*

Participation in North Africa, London : I.B. Tauris, 368p.

BENNAFLA K. (dir.), 2015, *Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient*, Paris : Khartala, 361p.

BRENNER N., 1999, « Beyond state-centrism ? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies », *Theory and Society*, vol. 28, p. 39-78.

BRENNER N., 2004, *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*, New York : Oxford University Press, 351p.

BRENNER N., JESSOP B., JONES M., MAC LEOD G., 2003, *State/Space : a reader*, Malden, MA : Blackwell Publishing, 355p.

BRENNER N. , PECK J. et THEODORE N. (2010), « Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways », *Global Networks*, 10, p.182-222.

BOURGEY A., 1985, « La guerre et ses conséquences géographiques au Liban », *Annales de Géographie*, n°94, p. 1-37.

CAMMETT M., 2014, *Compassionate communalism. Welfare and sectarianism in Lebanon*, Ithaca and London : Cornell University Press, 315p.

CASTREE N., 2010, « Neoliberalism and the biophysical environment 1 : what « neoliberalism » is, and what difference nature makes to it », *Geography Compass*, 4(12), p. 1725-1733.

CATUSSE M., 2009, « Tout privatiser ou bâtir un Etat (social) ? Le système public de sécurité sociale au Liban à la croisée des chemins », présentation au congrès de l'AFSP 2009, <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st23/st23catusse.pdf>

CATUSSE M. et KARAM K., 2009, *Reforms at a standstill for the Taef Government of Lebanon*, The Lebanese Center for Policy Studies, *Country Report*, december 2009, 39p.

CATUSSE M. et KARAM K., 2009, « Le « développement » contre la représentation ? La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », in Cameau M. et Massardier G. (dir), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridations des régimes*, Paris : Khartala, 363p.

CHANSON-JABEUR C., COQUERY-VIDROVITCH C., GOERG O. (dir.), 2004, *Politiques d'équipement et services urbains dans les villes du sud: étude comparée*, Paris : L'Harmattan, 427p.

COOK A., 2001, *Privatisations et régulation du service d'AEP à Tripoli, les enjeux de la gestion urbaine*, mémoire de DESS d'urbanisme et d'aménagement, Institut Français d'Urbanisme, University of Paris VIII.

CORM G., 2005, *Le Liban contemporain: Histoire et société*, Paris : la Découverte, 342p.

CORM G., 2006, « Sortir du cercle vicieux et du statut d'Etat tampon ? », *Confluences Méditerranée*, n°56, p. 99-108.

COURBAGE Y. et FARGUES P., 1974, *La population du Liban*. Beyrouth : Publications de l'Université Libanaise, 132p.

COX K. R., 2009, « 'Rescaling the state' in question », *Cambridge Journals of Regions, Economy and Society*, p. 1-15.

DAGHER A., 1995, *L'État et l'économie au Liban: action gouvernementale et finances publiques de l'indépendance à 1975*, Beyrouth : CERMOC, 222p.

DAHLMAN C., 2009, « Conceptualiser l'espace non-étatique », in Rosière S., Cox K., Vacchiani-Marcuzzo C., Dahlman C., *Penser l'espace politique*, Paris : Ellipses, p. 179-193.

DÄLKEN J., 2009, *La concurrence des légitimités au Liban Sud actuel. L'exemple des familles de zu'ama traditionnels el Zein et el Assaad*, Mémoire soutenu dans le cadre du Master Recherche Politique Comparée de Sciences Po Paris, sous la direction de Gilles Kepel, 126p.

DARMAME K., 2003, *Gestion de la rareté : le service d'eau potable d'Amman entre la gestion publique et privée*, rapport IWMI, IFPO, MREA, 68 p.

DAVIS J., 2004, « Corruption in public service delivery: experience from South Asia's water and sanitation sector », *World Development*, 32(1), pp. 53-71.

DE CLERCK D., 2009, « Guerre, rupture et frontière identitaire dans le Sud du Mont-Liban. Les relations revisitées entre druzes et chrétiens de la Montagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 103, no. 3, p. 163-176.

DE GOUVELLO B., E.J. LENTINI et G. SCHNEIER-MADANES, 2010, « Que reste-t-il de la gestion privée de l'eau en Argentine ? Retour sur l'échec des délégations à des consortiums internationaux », in G. Schneier-Madanés (Ed) *L'eau mondialisée. La gouvernance en question* (Paris : La Découverte)

DE MIRAS C., LE TELLIER J., avec la collaboration de A.SALOU, 2005, « Le modèle marocain d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Casablanca et Tanger-Tétouan », in DE MIRAS (dir.), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, IRD/INAU, 478 p.

DEWAILLY B. et al., 2004, *Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Le cas du Liban et de la Palestine ; étude comparée*, Rapport préparé dans le cadre du Programme de Recherche sur l'Urbanisation et le Développement (PRUD), disponible sur http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=61h5i513ug4qb1afnemnu7530&label=SHS&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00663479&version=1

DEWAILLY B., 2012, « Transformations du leadership tripolitein : le cas de Nagib Mikati », in MERMIER F. et MERVIN S. (dir.), *Leaders et partisans au Liban*, Paris : Karthala, p. 167-187.

DIB F.F., 1995, *Feasability study of the national water bottling company - Yanabih*, mémoire de Master en Administration Commercial, Graduate School of Business and Management, AUB.

DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S., 2002, « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, N° 21, vol.1, p. 5-15

DUMONT P., 1989, « La période des Tanzîmât (1839-1878) », in MANTRAN R., *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris : Fayard, 810p.

EDDÉ C., 2009, *Beyrouth, naissance d'une capitale (1918-1924)*, Paris : Actes Sud, 397p.

EID-SABBAGH K-P., 2007, *Reconstruction in Lebanon : neoliberalism and spatial production*, master thesis, AUB, 177p.

EID-SABBAGH K-P., 2014, *A political economy of water in Lebanon : water resource management, infrastructure production, and the international development complex*, thèse de doctorat soutenue à SOAS, Department of Development Studies, 267p.

FARAH J., 2011, *Différenciations socio-spatiales et gouvernance municipale dans les banlieues de Beyrouth. A travers l'exemple du Sahel Al-Matn Al-Janoubi et des municipalités de Chiyah, Ghobeiri et Furn Al-Chebbak*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de Liège en 2011

FAVIER A., 2001, « Introduction », in Favier A. (dir), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Les Cahiers du CERMOC n°24, Beyrouth : CERMOC, p. 11-26

FAVIER A., 2003, « Histoires de famille, patronages et clientèles dans l'espace politique local au Liban », *Annuaire de l'Afrique du Nord* 41, p. 37-66.

FAWAZ M., 2009, « Neoliberal Urbanity and the Right to the City: A View from Beirut's Periphery », *Development and Change*, n°40, p.827-852.

FAYAD A., MALLAT H., RIZK F. et KHOURY A., 1996, *Eaux de Beyrouth 1870 – 1996, Centenaire de l'usine de Dbayeh 1896-1996*, 135p.

FERGUSON J. et GUPTA A., 2002, « Toward an ethnography of neoliberal governmentality », *American ethnologist*, vol. 29/4, p. 981-1002.

FÉRÉ C., 2006, *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises : cas d'étude autour de Amioun et Chekka (Liban-Nord)*, mémoire de Master 1 Urbanisme et aménagement, IUL – Université Lyon 2, 106 p.

FÉRÉ C., 2007, *Branchés, mal branchés et débranchés au Liban, Les régulations à l'œuvre dans la réforme du secteur de l'eau*, mémoire de Master 2 recherche « Villes et sociétés », IUL – Université Lyon 2, 71 p.

FÉVRET M., 1950, Un village du Liban. El Mtaïne (note de géographie humaine), *Revue de géographie jointe au Bulletin de la Société de géographie de Lyon et de la région lyonnaise*. Vol. 25, n°4, p. 267-287.

FRAGONESE S., 2012, « Beyond the « weak state » : hybrid sovereignties in Beirut », *Environment and Planning D : Society and Space*, vol. 30, p. 655-674.

FRANCBLU E., 1999, *Politique de l'eau au Liban à l'heure de la reconstruction*, mémoire de DEA, IEP Aix-Marseille, 125 p.

GARCIN J-C., 2000, *Grandes villes méditerranéennes du monde musulman médiéval*, Rome : École Française de Rome, 323p.

GASPARD T., 2003, *A political economy of Lebanon, 1948-2002 : The limits of laissez-faire*, Leyde : Brill, 292p.

GATES C., 1998, *The Merchant Republic of Lebanon: Rise of an Open Economy*, Oxford and London : Centre for Lebanese Studies / I B Tauris & Co Ltd, 248p.

GAULME F., 2011, « « Etats faillis », « Etats fragiles » : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n°1, pp. 17-29.

GEMAYEL M., 1951, *La valorisation du Liban : plans et programmes I, La planification intégrale des eaux libanaises*, 54 p.

GERVAIS V., 2012, « L'ascension politique de Rafic Hariri: ampleur et limite de l'émergence d'un leadership sunnite unifié », in MERMIER F. et MERVIN S. (dir.), *Leaders et partisans au Liban*, Paris : Karthala, p. 107-136.

GHIOTTI S., 2004, *La réforme de la politique de l'eau au Liban. Les enjeux territoriaux de la réorganisation institutionnelle*, rapport de post-doctorat, 56 p.

GHIOTTI S., 2006, « Quand territorialisation rime avec fragmentation. Les enjeux territoriaux de la réforme de la politique de l'eau au Liban », in A. Brun et F. Lasserre eds., *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*. Québec, Presses de l'Université du Québec, p.189-222.

GHIOTTI S. et RIACHI R., 2014, « La gestion de l'eau au Liban : une réforme confisquée ? », *Études rurales*, n°192, p. 135-152.

GHORAYEB M., 1994, « L'Urbanisme de la ville de Beyrouth sous le mandat français », *REMM*, vol. 73, n°73-74, p. 327-339.

GHORAYEB M., 2014, *Beyrouth sous mandat français : construction d'une ville moderne*, Paris : Khartala, 313p.

GILSENAN M., 1996, *Lords of the Lebanese marches. Violence and narrative in an Arab society*. Londres, I.B. Tauris.

GILSENAN M., 1996, *Lords of the Lebanese marches: violence and narrative in an Arab society*, London : I.B. Tauris, 377p.

GOLDMAN M., 2007 « How "Water for All!" policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks », *Geoforum*, n° 38, p. 786-800.

GRAHAM S. ET MARVIN S., 2001, *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London : Routledge, 479p.

GRÉMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Éditions du Seuil, 477p.

GUYSS H., 1985, *Beyrouth et le Liban. Relation d'un séjour de plusieurs années dans ce pays*, Beyrouth : Dar Lahad Khater, 260p.

HARB M., 2005, *Action publique et système politique pluricommunautaire : les mouvements*

politiques chiïtes dans le Liban de l'après-guerre, thèse de doctorat soutenue à l'Université Paul Cézanne, sous la direction de Jean-Pierre Gaudin, 397p.

HARIK J., 1994, *The public and social services of the Lebanese militias*, Oxford : Centre for Lebanese studies, 54p.

HASSENTEUFEL P., 2007, « L'Etat mis à nu par les politiques publiques ? », in Badie B. et Deloye Y. (dir.), *Le Temps de l'Etat, Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris : Fayard, p. 311-329.

HAZBUN W., 2016, « Assembling security in a « weak state » : the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005 », *Third World Quarterly*, vol. 37, n°6, p. 1053-1070.

HIBOU B. (dir.), 1999, *La privatisation des États*, Paris : Centre de recherches internationales de Sciences Po / Karthala, 398p.

HOBLOS F., 1987, *tārīḥ 'akkār, āl-īdārī wāl-īḡtimā 'ī wāl-īqtiṣādī, 1700-1914*, bayrūt : dār āl-dāi' rāi, 454p.

HOBLOS F., 2010, « Public services and tax revenues in Ottoman Tripoli (1516 - 1918) », in SLUGLETT P. et WEBER S. (eds.), *Syria and Bilad al-Sham under Ottoman rule. Essays in honour of Abdul-Karim Rafeq*, Leiden – Boston : BRILL, 633p.

HONVAULT J., 2004, « 1937 - 1945 : le destin politique de Sélim Takla », in KHOURY G.D., *Sélim Takla 1895-1945, Une contribution à l'indépendance du Liban*, Paris : Khartala, Beyrouth : Dar An-Nahar, p. 289 - 324.

HOURLANI N. B., 2013, « Lebanon: Hybrid sovereignties and U.S. foreign policy », *Middle East Policy* n°20 (1), p.39-55.

HUVELIN P., 1920, *Que vaut la Syrie ?*, Paris : E.Champion, 56p.

INGELS C., 1999, *L'administration libanaise au sortir du conflit civil: permanence de l'enjeu politique partisan et impératifs fonctionnels de la reconstruction à portée nationale*, thèse de doctorat soutenue sous la direction de Bruno Etienne, Université Paul Cézanne, 325p.

IRFED, 1963, *Besoins et possibilités de développement du Liban : étude préliminaire. Mission IRFED-Liban, 1960-1961*, 3 volumes.

JACKSON S., 2009, *Mandatory Development : the Political Economy of the French Mandate in Syria and Lebanon, 1915-1939*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de New York, sous la direction de Tony Judt.

JAGLIN S., 2004. « Être branché ou pas », *Flux* n° 56-57, p. 4 -12.

JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, coll. Espaces et Milieux, CNRS éditions, Paris, 244 p.

JAGLIN S. ET ZÉRAH M-H., 2010, « Eau des villes : repenser des services en mutation », *Revue Tiers-Monde*, 203, pp. 7-22.

JOHNSON M., 1986, *Class and client in Beirut. The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985*, London : Ithaca Press.

KANAFANI-ZAHAR A., 2004, « La réconciliation des druzes et des chrétiens du Mont Liban ou le retour à un code coutumier », *Critique internationale*, vol. no 23, no. 2, p. 55-75.

KARAM K., 2001, « Espaces verts, espaces locaux. La dynamique écologique et la redéfinition des rapports entre municipalités et associations », in Favier A. (dir), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Les Cahiers du CERMOC n°24, Beyrouth : CERMOC, pp. 185-206.

KASPARIAN R., BEAUDOIN A., ABU S., 1995, *La population déplacée par la guerre au Liban*, Paris : L'Harmattan, 196p.

KASSIR S., 2003, *Histoire de Beyrouth*, Paris : Fayard, 732p.

KENNEDY L., 2015, « Réécalage de l'Etat et changement d'échelle des espaces urbains en Inde », *Urbanités*, <http://www.revue-urbanites.fr/chroniques-reetalonnage-de-letat-et-changement-dechelle-des-espaces-urbains-en-inde/>

KINDT M.T., 2009, « Hezbollah : a State within a State », in Kindt M.T., Post J.M., Schneider B.R. (dir.), *The World's Most Threatening Terrorist Networks and Criminal Gangs*, New York : Palgrave Macmillan, p. 123-144.

KOCHUYT T, 2004, « La misère du Liban : une population appauvrie, peu d'Etat et plusieurs solidarités souterraines », *Revue Tiers Monde*, 179, p. 515-538.

KUNIGK E., 1999, « Policy Transformation And Implementation In The Water Sector In Lebanon: The Role Of Politics », *Occasional Paper*, n°27, Water Issues Study Group, SOAS, 32p.

LABAKI B., ABOU RJEILY K., 1993, *Bilan des guerres du Liban: 1975-1990*, Paris : L'Harmattan, 255p.

LABAKI B., 1998, « Le développement équilibré au Liban », Compte-Rendu de la conférence du 23 avril 1998 au Centre culturel français de Beyrouth.

LAFI N., 2002, *Une ville de Maghreb entre ancien régime et réformes ottomanes : genèse des institutions municipales à Tripoli de Barbarie (1795 - 1911)*, Paris : L'Harmattan, 305p.

LANTZ F., 2005, *Chemins de fer et perception de l'espace dans les provinces arabes de l'Empire ottoman (1890-1914)*, Paris : L'Harmattan, 272p.

LATRON A., 1936, *La Vie rurale en Syrie et au Liban, étude d'économie sociale*, Beyrouth : Mémoires de l'Institut Français de Damas , 273p.

LAUGEBIE J., 1956, « Le Port de Beyrouth », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 31, n°4, p. 271-294.

LAVERGNE M., 1999, « Des émirs de la Montagne à la reconstruction du centre-ville : disparités spatiales et littoralisation au Liban à l'ère de la mondialisation », *Méditerranée*, tome 91, 1-2, p. 35-44.

LECA J. ET SCHEMEIL Y., 1983, « Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe », *Revue Internationale de Sciences Politiques*, 4(4), p. 455-494.

LEENDERS R., 2004, « Nobody Having too Much to Answer for: Laissez-Faire, Networks, and Postwar Reconstruction in Lebanon », in HEYDEMANN S. (dir.), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, New York : Palgrave Macmillan US, p.169–200.

LEENDERS R., 2012, *Spoils of truce: corruption and state-building in postwar Lebanon*, New York : Ithaca, 275p.

LEMIRE V., 2000, « L'eau à Jérusalem à la fin de la période ottomane (1850-1920) », *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem* [En ligne], 7 | 2000, mis en ligne le 13 mars 2008, Consulté le 20 juillet 2013. URL : <http://bcrfj.revues.org/2542>

LEMIRE V., 2010, *La Soif de Jérusalem : essai d'hydrohistoire 1840-1948*, Paris : Publications de la Sorbonne, 663p.

LEVY J., 1991, « Contrôle : un concept incontrôlé ? Pouvoir, espace et société, in THERY H. (dir.), *L'Etat et les stratégies du territoire*, Paris : éditions du CNRS, coll. Mémoires et documents de géographie, 242p.

LEVY J., 1994, *L'Espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 442p.

LINTON J., 2010, *What is water ? The History of a modern abstraction*, Vancouver, Toronto : UBC Press, 333p.

LORRAIN D., 2008, « La naissance de l'affermage : coopérer pour exister », *Entreprises et histoire* 1/2008 (n° 50), p. 67-85.

LORRAIN D. et POUPEAU F., 2014, « Ce que font les protagonistes de l'eau: Une approche combinatoire d'un système sociotechnique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 203(3), p. 4-15.

MALLAT H., 2003, *Le Droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban*, 2^{ème} édition revue et augmentée, Bruxelles : Bruylant, Paris : L.G.D.J., 344p.

MALSAGNE S., 2011, *Fouad Chehab: 1902-1973. Une figure oubliée de l'histoire libanaise*, Paris : Khartala, Beyrouth : Ifpo, 688p.

MANN M., 1984, « The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results », *European Journal of Sociology*, vol. 25/2, p. 185-213.

MANN M. et ANGELETTI T., 2015, « Les pouvoirs de l'Etat : entretien avec Michael Mann », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n°29, p. 183-193.

MARIÉ M., 1997, « Introduction », Gariépy M. et Marié M., *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris, Montréal : L'Harmattan, 467p.

MASSARDIER G., 2011, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôle Sud*, n° 35, p. 7-20.

MAYAUX J-L., 2010, « Du clientélisme au contrat : stratégies de changement et pérennité des privatisations dans les services d'eau des villes latino-américaines », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 17(3), p. 89-109.

MELÉ P., 2003, « Introduction : conflits, territoires et action publique », MELÉ P., LARRUE C. et ROSEMBERG M., *Conflits et territoires*, Presses Universitaires François Rabelais, 224p.

MÉNASSA G. et NAGGEAR J. (collab.), 1948, *Plan de reconstruction de l'économie libanaise et de réforme de l'État*, Beyrouth : Éditions de la société libanaise d'économie politique, 634p.

MÉTRAL F., 1982, « Le Droit de l'eau dans le code civil ottoman de 1869 et la notion de domaine public », in MÉTRAL F. et J., *L'Homme et l'eau en Méditerranée et au Proche*

Orient . II. Aménagements hydrauliques, État et législation. Séminaire de recherche 1980-1981, Lyon : GIS Maison de l'Orient et Presses Universitaires de Lyon, 142p.

MĪQĀTY N., 1975, *tārīḥ myāḥ trāblus*, 48p.

MIZRAHI J-D., 2002, « La France et sa politique de mandat en Syrie et au Liban (1920-1939) », in MÉOUCHY N., *France, Syrie, Liban 1918 - 1946*, Damas : Presses de l'Ifpo, Ifead, p. 35-71.

MOUAWAD J. et BAUMAN H., 2017, « In search of the Lebanese state », *Arab Studies Journal*, 25/1, pp. 66-91.

MULLER P., 2010, « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 555-562.

NAHAS C., 2009, « The Lebanese socio-economic system : 1985-2005 », in Guazzone L. et Pioppi D., *The Arab State and neo-liberal globalization : the restructuring of state power in the Middle East*, New York : Ithaca Press, p. 125-157.

NAJEM T., 2000, *Lebanon's Renaissance. The Political Economy of Reconstruction*, Durham Middle East Monograph Series, Ithaca Press, Garnet Publishing Limited, Reading, 268 p.

NAJEM T., 2012, *Lebanon : The Politics of a Penetrated Society*, London : Routledge, 176p.

NAY O., 2013, « Grand angle. La théorie des « Etats fragiles » : un nouveau développementalisme politique ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, p. 139-151.

NECLA GEYIKDAĞI V., 2011, *Foreign Investment in the Ottoman Empire: International Trade and Relations 1854-1914*, London – New York : Tauris Academic Studies, 218p.

PAINTER J., 2006, « Prosaic geographies of stateness », *Political Geography*, 25 (7). p. 752-774.

PALIER B. ET BONOLI G., 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, n° 49, p.399–420.

PECQUEUR B., 2009, « De l'exténuation à la sublimation : la notion de territoire est-elle encore utile ? », *Géographie, Économie, Société* 11-1, p. 55-62.

PIANA M., 2010, « From Montpèlerin to Tarabulus al-Mustajadda : The Frankish-Mamluk Succession in Old Tripoli », in VERMEULEN U. et D'Hulster K. (eds.), *Egypt and Syria in the Fatimid, Ayyubid and Mamluk eras. VI, Proceedings of the 14th and 15th International*

Colloquium organized at the Katholieke Universiteit Leuven in May 2005 and May 2006, Leuven – Paris – Walpole, MA : Uitgeverij Peeters, 394p.

PICARD E., 1994, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *Cultures & Conflits*, vol.15-16, no. 3, p. 49-70.

PICARD E., 2000, Autorité et souveraineté de l'État à l'épreuve du Liban-Sud, *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n°169, p. 32-42.

PICARD E., 2007, « L'ombre portée des ambitions syriennes », in MERMIER F. et PICARD E. (dir.), *Liban, une guerre de 33 jours*, La Découverte, Paris, p. 206-212.

PORTEOUS T., 2007, « Etats fragiles ou faillis : une notion à dépasser », in Châtaignier J-M. et Magro H., *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris : Khartala, p. 493-508.

QUILTY J. et OHRSTROM L., 2007, The second time as a farce. Stories of another Lebanese reconstruction, *Middle East Report* n°243, p. 31-48.

RAJAB M., 2004, Enjeux historiques et politiques des mobilisations sociales autour de la question de l'eau à Tripoli », présentation au séminaire *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises*, 28 avril 2006, Lebanese University education authority, Beirut. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00120884/en/>

RAYES C., « CDR, l'État et son double », *L'Orient-Express*, Octobre 1997, n°23, p. 32-41.

RAYMOND A., 1985, *Grandes villes arabes à l'époque ottomane*, Paris : Sindbad, 389p.

RAYMOND C., 2007, Samidoun, trente-trois jours de mobilisation civile à Beyrouth, MERMIER F. et PICARD E. (dir.), *Liban, une guerre de 33 jours*, La découverte, Paris, 256 p.

RIACHI R., 2012, « Agriculture et système alimentaire sous la mission hydraulique libanaise », *Méditerranée*, 119, p. 35-43.

RIACHI R., 2013, *Institutions et régulation d'une ressource naturelle dans une société fragmentée : théorie et applications à une gestion durable de l'eau au Liban*, thèse de doctorat en sciences économiques soutenue à l'Université de Grenoble, sous la direction de Bernard Gerbier.

RIJSEL P., 2001, « La municipalité de Tripoli : entre pouvoirs locaux et services de l'Etat », in FAVIER A. (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, *Les Cahiers du CERMOC* n°24, p.295-318.

RIVOAL I., 2001, « Baaqline, de l'Administration civile de la Montagne à la renaissance municipale », in FAVIER A. (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban, Les Cahiers du CERMOC* n°24, p. 319-338.

ROSIÈRE S., COX K., VACCHIANI-MARCUZZO C., DAHLMAN C., 2009, *Penser l'espace politique*, Paris : Ellipses, 346p.

SACK R.D., 1983, « Human territoriality : a theory », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73, n°1, p. 55-74.

SACK R., 2006, *Human territoriality*. Cambridge, Cambridge University Press.

SALIBA R. (ed.), 1994, *Tripoli, the old city : monument survey-mosques and madrasas : a sourcebook of maps and architectural drawings*, Beyrouth : American University of Beirut.

SALIBI K., 1997, *Bhamdoun : historical portrait of a lebanese mountain village, Lebanon Papers 15*, Oxford : Center for Lebanese Studies, 22p.

SALTI N. et CHAABAN J., « The role of sectarianism in the allocation of public expenditure in postwar Lebanon », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 42, n°4, p. 637-655.

SAUL S., 2002, « La Banque de Syrie et du Liban (1919-1970) : banque française en Méditerranée orientale », *Entreprises et histoire*, 2002/4 n° 31, p. 71-92.

SHARMA A. et GUPTA A. (dir.), 2006, *Anthropology of the State : a reader*, Oxford : Blackwell Publishers, 410p.

SCHMID H., 2006, « Privatized urbanity or a politicized society? Reconstruction in Beirut after the civil war », *European Planning Studies*, n°14, vol.3, p. 365-381.

SCHNEIDER – MADANES G., 2001, La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires, *Flux*, 2001/2-3, No. 44, p. 46-64.

SIGNOLES A., 2004, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens : entre domination israélienne et État en formation (1993-2004)*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, 769p.

SIGNOLES A., 2006, « Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique », in PIACRD E., *La politique dans le monde arabe*, Paris : Armand Colin, 335p.

SIGNOLES A., 2010, « « Quand le lieu compte ». La réforme de la gestion de l'eau en Palestine : des configurations locales multiples », *Géocarrefour*, vol. 85/2, p.129–140.

SIGNOLES P., 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », SIGNOLES P., EL KADI G., SIDI BOUMEDINE R. (dir.), *L'urbain dans le monde arabe : politique, instruments et acteurs*, Paris : CNRS éditions, p. 19-57.

SPAGNOLO J.P., 1969, « French influence in Syria prior to World War I : the Functionnal Weakness of Imperialism », *Middle East Journal*, Vol. 23, n°1, p. 45-62.

SWAAN A. de, 1995, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris : Presses universitaires de France, 377p.

SWYNGEDOUW E., 1996, « Reconstructing Citizenship, the Re-scaling of the State and the New Authoritarianism: Closing the Belgian Mines », *Urban Studies*, 33(8), p. 1499–1521.

SWYNGEDOUW E., 1997, « Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale », in KOX K. (dir.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York/London : Guilford/Longman, pp. 137-166.

SWYNGEDOUW E., 1999, « Modernity and hybridity : Nature, Regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 89/3, p. 443-465.

SWYNGEDOUW E., 2007, « Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939–1975 », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 32, p. 9-28.

The Monthly, « After 39 years - The Council of the South : is it a need or a pawn in the zu'amas' feud », n°80, mars 2009, p. 12-13.

THOBIE J., 1977, *Intérêts et Impérialismes français dans l'Empire Ottoman*, Paris : Publications de la Sorbonne, 817p.

THOBIE J., 2002, « L'électrification dans l'aire syro-libanaise des origines à la fin du mandat français », *RHOM*, T.89, n°334-335, p. 527-554.

TRABULSI F., 2007, *A history of modern Lebanon*, London : Pluto Press, 307p.

VERDEIL E., 2002, *Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction*, thèse de doctorat en géographie, sous la direction de Pierre Merlin, Paris 1, 646p.

VERDEIL É., 2006, « Expertises nomades au Sud. Éclairages sur la circulation des modèles » urbains, *Géocarrefour*, n°80/3, p. 165-169.

VERDEIL E., 2008, « Water and electricity networks between stress and reform: from post-civil war reconstruction to the new Lebanese wars », Paper for the conference *The Politics and Planning of Destruction and Reconstruction in Lebanon*, Oxford / 13-14 June 2008, <http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00371519/>

VERDEIL É., 2009, « Électricités et territoires : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers-Monde*, 198, p. 421-436.

VERDEIL É., 2010, « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux. Introduction du dossier », *Géocarrefour*, vol.85-2, p. 99-108.

VERDEIL É., 2013, « Délimiter les banlieues de Beyrouth. Des noms et des périmètres », in Longuenesse É. et Pieri C., *Des banlieues à la ville : Espaces et acteurs de la négociation urbaine* [en ligne], Beyrouth : Presses de l'Ifpo, généré le 20 juin 2014. Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/ifpo/3457>>. (consulté le 25 juin 2014).

VERDEIL É., FAOUR G., VELUT S., 2007, *Atlas du Liban. Territoires et société*, Beyrouth : CNRS/Ifpo, 208p.

VERDEIL É., FAOUR G., HAMZE M., 2016, *Atlas du Liban. Les nouveaux défis*, Beyrouth : CNRS/Ifpo, 111p.

VERDEIL É., FÉRÉ C. et SCHERRER F., 2009, De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais, *Flux*, n° 75, p.27-41.

VESCHAMBRE V., 2013, « Penser l'espace comme dimension de la société : Pour une géographie sociale de plain-pied avec les sciences sociales », in SÉCHET R. (dir.), *Penser et Faire La Géographie Sociale: Contribution à Une Épistémologie de La Géographie Sociale*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 211–227.

VIGNAL L., 2007, Pour une économie fragile, un coût exorbitant, MERMIER F. et PICARD E. (dir.), *Liban, une guerre de 33 jours*, La découverte, Paris, 256 p.

VISSER A., 1935, « Adduction des eaux de la source de Aïn El-Delbeh pour l'alimentation en eau de la banlieue de Beyrouth (Liban) », *La Houille Blanche*, n°2, mars-avril, p. 41-45.

VOLNEY C-F., 1825, Tome III, *Voyage en Egypte et en Syrie pendant les années 1783, 1784 et 1785. tome deuxième : suivi de considérations sur la guerre des Russes et des Turks*,

publiées en 1788 et 1789, Paris : Parmentier : Froment, 447p.

WEULERSSE J., 1940, *L'Oronte, étude de fleuve*, thèse complémentaire présentée à la faculté des lettres de l'Université de Paris, Tours : imprimerie de Arrault, 91p.

WORSTER D., 2006, « Water in the age of imperialism », in TVEDT T. et OESTIGAARD T., *A History of water. Volume 3 : the world of water*, Londres : I.B. Tauris, 352p.

YERASIMOS S., 1992, « À propos des réformes urbaines des Tanzimat », in DUMONT P., *Villes ottomanes à la fin de l'Empire*, Paris : L'Harmattan, p. 17-32.

YOUNG G., 1905-1906, *Corps de droit ottoman. Recueil des Codes, lois, règlements, ordonnances et actes les plus importants du Droit intérieur et d'Études sur le droit coutumier de l'Empire ottoman*, volume VI, Oxford : Garendon Press, Paris.

YOUSFI H., 2006, *Le contrat dans une coopération internationale. La rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures. Cas du contrat de gestion déléguée de l'Alimentation en eau potable de la communauté urbaine de Tripoli (Liban)*, thèse de doctorat en Sciences de gestion, sous la direction de Philippe D'Iribarne, Université Paris X – Nanterre.

ZÉRAH M-H., 2010, « Politique et gouvernance dans le secteur de l'eau : le cas de Mumbai (Inde) », in SCHNEIER-MADANES G. (dir.) *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, Paris: La Découverte, p. 367-380.

ZIADE K., 2004, « Sélim Takla, mohafez du Liban-Nord (décembre 1935 - août 1937). L'exilé destourien et la cité irrédentiste », in KHOURY G.D., *Sélim Takla 1895-1945, Une contribution à l'indépendance du Liban*, Paris : Khartala, Beyrouth : Dar An-Nahar, p. 271 - 287.

Littérature non publiée (sauf thèses et mémoires)

CATAFAGO S. et JABER B., 2001a, *Analayse des stratégies et prospectives de l'eau. Rapport I : monographie de l'eau au Liban*, Plan bleu, Sophia Antipolis, 99 p.

CATAFAGO S. et JABER B., 2001b, *Analayse des stratégies et prospectives de l'eau. Rapport II : prospective de l'eau au Liban*, Plan bleu, Sophia Antipolis, 50 p.

CDR, République libanaise, *Rapports d'activité*, de 1982 à 2018.

CDR, Republic of Lebanon, Oger International, 1992, *Recovery planning for the reconstruction and development of Lebanon. Emergency recovery program. Damage assessment of water supply engineering works. Rapport de synthèse*, 72p.

CDR, 2006, *Development Program 2006-2009, Potable water sector*, https://www.charbelnahas.org/textes/Documents_presentes_PIP/Documents_Programme_Fr_et_En/Volume_2/Water_eng.pdf

CDR, NAHAS C., 2006, *Development Program 2006-2009, Wastewater sector*, http://charbelnahas.org/textes/Documents_presentes_PIP/Documents_Programme_Fr_et_En/Volume_2/Wastewater_eng.pdf

DEWAILLY B. et LE THOMAS C., 2009, *Pauvreté et conditions socio-économiques à Al-Fayhâ'a : diagnostic et éléments de stratégie*, AFD, IECD,
https://www.academia.edu/1211244/Pauvreté_et_conditions_socio_économiques_à_Al_Fayhâ_a_Diagnostic_et_éléments_de_stratégie

ECONOMIC AND SOCIAL FUND FOR DEVELOPMENT, CDR, octobre 2005, *Formulation of a strategy for social development in Lebanon*, Beyrouth.

GAZEL Hervé, HARRE Dominique et MORICONI-EBRARD François, mai 2011, *L'urbanisation des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), 1950-2030*, étude MENAPOLIS – eGEOPOLIS, disponible sur Internet :
http://e-geopolis.eu/menapolis/TABLEAU_BORD_LIBAN.pdf (consulté le 25 juin 2014)

GOVERNMENT OF LEBANON, Août 2006, *Setting the stage for long term reconstruction : the national recovery process*, Stockholm conference for Lebanon's early recovery, 43 p.

GOVERNMENT OF LEBANON, Novembre 2006, *Lebanon : on the road to reconstruction and recovery, a periodic report published by the presidency of the Council of Ministers in the Post-July war 2006, Recovery and reconstruction activities, first issue*, 23 p.

HACHEM H., 2005, *Le Akkar oublié*. Beyrouth, Conseil du développement et de la reconstruction (en arabe).

JACOB GIBB, 2002, *Privatization of water and wastewater sector*, draft, Société Générale de Banque au Liban S.A.L et Société Générale S.A. Joint Venture, Ministère de l'Energie et de l'Eau, Haut Conseil pour la privatisation.

KAYAL M., 2006, *L'eau à travers notre vie sociale, culturelle et institutionnelle. Pratiques et perceptions des usagers à l'égard du service public en charge de la distribution de l'eau et de l'assainissement à Tripoli, Etude socio-anthropologique*, République libanaise, EELN,

Corail, RRA.

LYONNAISE DES EAUX, République libanaise, 1994, *Mission d'assistance technique*, 5 volumes.

MAĞLIS AL-ĞNŪB, 2003, *al-āyādy āl-baydā' : inğāzāt mağlis āl-ğnūb*, 1992-2002, 504p.

MACHAYEKHI D., KALINOVSKI C. et VALFREY B., 2014, *Etude de capitalisation sur le secteur de l'assainissement au Liban*, Bureau CGLU/BTVL – SIAAP. Disponible sur Internet : <http://www.btvilles.org/cglu/sitedocs/Etude%20Capitalisation%20assainissement%20Liban.pdf>

MINISTRY OF ENERGY AND WATER, 2010, *Strategy for the wastewater sector*, (draft).

MINISTRY OF ENERGY AND WATER, Lebanese Republic, 2012a, *National Water Sector Strategy*, " *A right for every citizen, a resource for the whole country* " , 104p.

MINISTRY OF ENERGY AND WATER, Lebanese Republic, 2012b, *National Strategy for the Wastewater Sector*, 42p.

MOE/UNDP/ECODIT, 2011, *Etat de l'environnement et ses tendances au Liban, Partie II : Etat de l'environnement*, 101p.

MOUCHREF A., 2008, *Forgotten Akkar, Socio-Economic reality of the Akkar region*, MADA Association, http://www.karianet.org/uploads/articles/11496050257Forgotten_Akkar_-_Mada.pdf

NORTH LEBANON WATER ESTABLISHMENT (NLWE), 2013, *Business Plan 2013-2017*, 64p.

OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT, 2000, *Premier rapport sur les indicateurs de l'environnement et du développement*, Communauté urbaine Al-Fayhaa, MEDCITES, Cités unies développement.

ONDEO-LIBAN, 2010, *Bilan de la première expérience de PPP dans l'eau au Liban : contrat de gestion associée à Tripoli*, Beirut.

PARTENARIAT MONDIAL POUR L'EAU, 2000, *La gestion intégrée des ressources en eau, Background papers n°4*, <http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/>

RECOVERY AND RECONSTITUTION UNIT, Office of the prime minister, août 2008, *Lebanon reconstruction, progress and challenges*, 61 p.

SOUTH LEBANON WATER ESTABLISHMENT (SLWE), 2004, *Business Plan 2005-2009*, prepared by DAI under USAID contract, 26p.

SOUTH LEBANON WATER ESTABLISHMENT (SLWE), septembre 2006, *Needs assessment report*, 7 p.

SOUTH LEBANON WATER ESTABLISHMENT (SLWE), 2008, *Business Plan 2009-2013 - draft*, prepared by DAI under USAID contract, 24p.

SOUTH LEBANON WATER ESTABLISHMENT (SLWE), 2013, *Business Plan 2013-2017*, 58p.

UNICEF, *Annual Reports*, 1975 à 1993.

USAID, 2002, *Lebanon revisited: a transition strategy. 2003-2005*,

USAID, 2007, *Final Report, Lebanon Water Policy Program*, 72p.

USAID, *Empowering municipalities through local economic development and municipal capacity building and service delivery program, program evaluation*, décembre 2011

USAID, Social Impact, 2013, *Small villages wastewater treatment systems program: final external evaluation*, p. 39.

USAID, 2015, *Final Report, Lebanon Water and Wastewater Support Project (LWWSSP)*, 62p.

WORLD BANK, 1993, *Memorandum and Recommendation of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a proposed loan to the Lebanese Republic for an Emergency Reconstruction and Rehabilitation Project*, 63p.

WORLD BANK, 2001, *Project completion note. Lebanon. Coastal pollution control and water supply project*, 7p.

WORLD BANK, 2004, *Making service work for the poor*, World Development Report.

WORLD BANK, Republic of Lebanon, 2009, *Water sector : public expenditure review*, 103p.

WORLD BANK, 2012, *Implementation Completion and Result Reports on a loan in the amount of US\$ 45.53 million to the Lebanese Republic for a Ba'albeck water and wastewater project*, 61p.

YMCA OF THE USA/YMCA OF LEBANON, 2000, *Integrated Rural Development project 1997 – 2000, 3 years cumulative report*, 12p., <https://www.localiban.org/IMG/pdf/USAID-YMCA-Project-Lebanon-Part1.pdf>

Liste des tableaux

Partie 1

Tableau 1 - Quelques jalons de l'histoire libanaise	17
Tableau 2 - Les trois dimensions de la spatialité de l'État d'après Neil Brenner, Bob Jessop, Martin Jones et Gordon MacLeod (2003 : 6) et la manière dont on peut les explorer à travers une observation des politiques publiques d'eau potable et d'assainissement	22
Tableau 6 - Les demandes de concession d'eau potable concernant des stations d'estivage durant le mandat français	62
Tableau 7 – L'évolution du statut des Offices Autonomes en 1972	122
Tableau 8 – Législation sur les eaux usées de 1945 à 1977	125
Tableau 9 – Chronologie abrégée de la guerre civile libanaise	126
Tableau 10 – Populations déplacées et accès à l'eau	130
Tableau 11 – Rapport entre volume souscrit par les abonnés et volume distribué dans quelques offices des eaux déficitaires	138
Tableau 13 – Le projet de reconstruction du Liban 1983 – 1991 élaboré par le CDR : eau potable, irrigation, assainissement et déchets (millions de LL)	146
Tableau 14 – Somme des crédits obtenus en juillet 1979 par l'État libanais pour la réalisation de projets de reconstruction et de développement	148
Tableau 16 - Bilan des évolutions entre les projets de loi de réorganisation du secteur de l'eau, de loi 221 votée en 2000, et les lois postérieures venant la modifier	200
Tableau 18 - Contexte de production et de rédaction des articles	228
Tableau 19 - Les dimensions de la spatialité de l'État abordées dans les articles	229

Partie 2 / Article 1

Tableau 1 - Les destructions dans le secteur de l'eau après la guerre de juillet 2006	237
---	-----

Partie 2 / Article 2

Table 1 - Performance criteria in the management contract. Targets and results	254
Table 3 - Household water supply in Tripoli in 2006	261
Table 4 - Contacts between the customers and the water authority	262

Partie 2 / Article 4

Tableau 2 - l'assainissement, une compétence disputée	302
---	-----

Liste des graphiques

Partie 1

Graphique 1 : Les avances octroyées aux municipalités et aux mokhtar entre 1928 et 1943 par secteur d'intervention (LLS)	80
Graphique 2 : Chronologie des avances octroyées aux municipalités dans tous les secteurs (1928-1943) (source : Journal officiel de la République Libanaise)	83
Graphique 3 – Le rapport emploi - abonnements dans les offices des eaux en 1993 en emploi pour 1 000 abonnés	132
Graphique 4 – Contractuels et titulaires dans les offices des eaux en 1993	133
Graphique 6 – Part des abonnements non-recouvrés par les offices en 1992 (%)	135
Graphique 8 – Résultats financiers de quelques offices des eaux entre 1988 et 1992 (en millions de livres libanaises)	136
Graphique 9 – Le déficit budgétaire de l'État libanais de 1974 à 1986	154
Graphique 10 – Dépenses du MRHE concernant l'eau entre 1974 et 1983, par secteur (1 000LL)	154
Graphique 11 – Objet des adjudications proposées par le MRHE entre 1979 et 1983 (nombre d'adjudications)	155
Graphique 12 - Dépenses annuelles d'investissements par les institutions en charge de la reconstruction telles qu'estimées en 2008	165
Graphique 13 - Nombre de projets menés par le Conseil du Sud dans ses principaux secteurs d'intervention entre 1992 et 2002	169
Graphique 14 - Familles déplacées et indemnisées par la Caisse des déplacés en 1997	170
Graphique 15 - Montants cumulés des contrats adjugés par le CDR dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement entre 1990 et 2015	172
Graphique 16 - Bilan cumulé des projets achevés et adjugés par le CDR dans le secteur de l'eau potable entre 1992 et 2015 par région.	173
Graphique 17 - Bilan cumulé des projets achevés et adjugés par le CDR dans le secteur de l'assainissement entre 1992 et 2015 par région.	173
Graphique 18 - Les dépenses du Conseil du Sud de 1992 à 2008	182
Graphique 19a - Répartition des financements des contrats en préparation, ratifiés et adjugés par le CDR en 2019 dans le secteur de l'eau potable	193
Graphique 19a - Répartition des financements des contrats en préparation, ratifiés et adjugés par le CDR en 2019 dans le secteur de l'eau potable	193

Liste des Figures

Partie 1

Figure 1 - La spatialité de l'État libanais à l'intersection entre trois catégories de spatialités	23
Figure 2 - Les concessions octroyées dans le Grand-Liban sous le mandat français	61
Figure 3 : Avances aux municipalités et travaux du Fond d'équipement Municipal concernant l'eau potable (1928 - 1943)	82
Figure 4 - Le programme d'alimentation en eau potable du Liban d'Ibrahim Abd El-Al	94
Figure 5 - Le secteur de l'eau de l'indépendance à la guerre civile : tableau synthétique des évolutions techniques et institutionnelles	98
Figure 6 – Les réseaux d'adduction d'eau potable en avril 1960 (Irfed 1963)	101
Figure 7– La répartition de la population libanaise en 1953 (Irfed, 1963)	102
Figure 8 – L'Office des eaux du Metn : d'une logique de projet à une logique territoriale	109
Figure 9 – L'Office des eaux du Jebel Aamel : le regroupement de projets hydrauliques	94
Figure 10 – Les offices des eaux de Zahlé et Chamsine : regroupements de projets locaux et vastes projets hydrauliques	111
Figure 11 – Le Akkar : deux échelles de projets hydrauliques	116
Figure 12 – L'organisation institutionnelle de la gestion des services d'eau potable au début des années 1970	117
Figure 13 – La réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau potable votée en 1972	120
Figure 15 – Croissance urbaine et raccordement au réseau d'eau potable entre 1975 et 1990 (Verdeil et al., 2007 et C. Allès, 2015)	140
Figure 16 a et 16 b - Part des immeubles raccordés à un réseau d'eau potable et à un réseau d'assainissement en 1997, par circonscription foncière	163
Figure 17 - Des réseaux incapables de suivre la croissance urbaine durant les années de guerre : l'exemple du Akkar (source : ACS 1997 - réalisation : Christèle Allès, 2014)	164
Figure 18 - Le secteur de l'eau depuis la fin de la guerre civile : synthèse des évolutions institutionnelles et des programmes d'appui au secteur	167
Figure 19 - Cartographie extraite des « progress reports » du CDR de 2011, présentant les projets d'eau potable et d'assainissement en cours et terminés (CDR 2011)	171
Figure 20 - Evolution des raccordements au réseau d'eau potable entre 1997, 2004 et 2010, par caza puis par Établissement des Eaux	178

Figure 21 - Part du budget des ménages consacré à l'eau en fonction des sources d'eau par région (Verdeil et al. 2016)	180
Figure 22 - Barrages et lacs colinéaires : état des lieux en 2015 (Verdeil <i>et al.</i> 2016)	183
Figure 23 - Le Ministère de l'Eau et de l'Energie au coeur du processus d'élaboration de la Stratégie Nationale pour le Secteur de l'Eau (Ministry of Energy and Water 2012 : 1)	185
Figure 24 - Un projet de clarification des responsabilités positionnant le Ministère de l'Energie et de l'Eau en position dominante (Ministry of Energy and Water 2012 : 63)	185
Figure 25 - Organigramme des anciens offices autonomes (à droite - Lyonnaise des Eaux 1994) et de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord (ci-dessous - EELS 2013)	207
Figure 26 - Brochure de présentation de l'Établissement des Eaux du Liban-Nord à destination des abonnés	220
Figure 27 - Performances techniques et financières de Établissements des Eaux du Liban-Nord et du Liban-Sud en 2012, à l'échelle de leurs branches locales	221
Partie 2 / Article 3	
Figure 1 - Évolution des territoires institutionnels de gestion de l'eau de 1950 à 2000	275
Figure 2 - Réhabilitation et mise en fonctionnement des réseaux d'eau potable	283
Partie 2 / Article 4	
Figure 1 - Les services d'assainissement libanais. Inégalités d'accès et diffusion des infrastructures	300

Liste des photographies

Photographie 1 - Château d'eau de Mouayssara, construit en 1930 pour l'alimentation de Tripoli à partir de la source de Rachaïne, quartier de Abou Samra	70
Photographie 2 - Un château d'eau construit par le Conseil du Sud. Sur le château : « République libanaise - Conseil du Sud »	169
Photographies 3 - Solutions alternatives d'approvisionnement en eau potable : la fontaine et le camion-citerne	180

Table des matières

Introduction	6
1. Le thème : la dimension spatiale de l'État libanais et ses recompositions	8
2. Les politiques publiques de l'eau et de l'assainissement comme poste d'observation	18
3. Une triple approche : le temps long, les territoires, les secteurs de l'action publique	24
4. Le choix du plan et l'intégration des articles	27
5. Méthodologie, sources et difficultés de la recherche	29
 Partie 1. Construction, déconstruction, reconstruction d'un service public. L'eau potable et l'assainissement du mandat français à la fin des années 2000.	 36
 Chapitre 1. de l'Empire Ottoman au mandat français : entre développement d'un système concessionnaire sélectif territorialement et émergence de services publics d'eau municipaux	 40
<i>1.1 – La fin de l'Empire Ottoman : de la communauté hydraulique à la concession de service public</i>	 40
1.1.1 – Un approvisionnement en eau potable traditionnellement pluriel	40
1.1.2 – Le Mejelle : codifier et harmoniser le droit de l'eau	43
1.1.3 – Moderniser les eaux urbaines	45
<i>1.2 – La période mandataire : un nouvel interventionnisme étatique sous le sceau de la régulation et de la délégation</i>	 53
1.2.1 - Un réformisme législatif : appropriation étatique des ressources, interventionnisme hygiéniste et organisation du système concessionnaire	53
1.2.2 - Un système concessionnaire au bilan discuté	59
1.2.3 - La progressive mise en place de services publics d'eau potable et d'assainissement	75
1.2.4 - Une modernisation inachevée	84
 Chapitre 2. De l'Indépendance à la guerre : extension et centralisation du service public d'eau potable	 89
<i>2.1 - Entre « mission hydraulique » et « République marchande » : une ambition planificatrice contrariée</i>	 89

2.1.1 – Mobiliser et aménager les eaux libanaises : l’hydraulique comme fondement de la souveraineté économique et politique	90
2.1.2 – Un contexte politico-économique défendant une conception minimale de l’État	95
2.2 – <i>Vers l’universalisation du réseau et la nationalisation de la gestion des services d’eau</i>	97
2.2.1 – Des investissements conséquents pour l’extension des réseaux d’eau potable	99
2.2.2 – La mise en place de services publics déconcentrés d’eau potable	104
2.2.3 – Une centralisation incomplète	108
2.2.4 – Les années 1970 : crise du système et premières velléités de réforme	118
 Chapitre 3. La guerre civile libanaise : destruction des réseaux, fragmentation du service	126
3.1 – <i>Conséquences directes et indirectes du conflit sur les services publics d’eau potable</i>	127
3.1.1 – Des réseaux lourdement endommagés	127
3.1.2 – Déplacements de population et urbanisation	129
3.1.3 – Des services publics en difficulté	131
3.1.4 – Une dégradation de l’accès au service public d’eau	137
3.2 – <i>Le développement des solutions alternatives au réseau public</i>	141
3.2.1 – S’adapter à la pénurie	141
3.2.2 – La multiplication des forages	142
3.2.3 – Les débuts d’un marché de l’eau embouteillée	142
3.3 – <i>La multiplication des acteurs</i>	143
3.3.1 – De nouveaux acteurs étatiques à la manœuvre	144
3.3.2 – L’apparition des acteurs de l’aide internationale	148
3.3.3 – Système milicien et prise en charge des services d’eau	150
3.3.4 – Le développement des comités des eaux locaux	151
3.3.5 – Le MRHE et ses organes déconcentrés : entre centralisation et autonomisation	153
3.3.6 – Une action publique plurielle	157

Chapitre 4. Réorganiser les services d'eau, reconstruire l'état ? entre agendas internationaux et jeux politiques locaux.	160
<i>4.1. Renouveler et développer les réseaux : saisir l'action publique dans le système politico-économique libanais</i>	162
4.1.1. Reconstruire les réseaux dans un « État alloti » (Leenders 2012) : un processus territorialisé ?	164
4.1.2. Dés résultats modestes, un accès au réseau qui reste inégalitaire	177
4.1.3. L'affirmation du Ministère de l'Eau : des rapports de force évolutifs entre différents pôles de pouvoir	181
<i>4.2. Réformer le secteur de l'eau : une action publique soumise aux injonctions néolibérales internationales ?</i>	191
4.2.1. Le financement de la reconstruction et les missions d'assistance technique : des moyens de pression au changement pour les acteurs internationaux	192
4.2.2. Un premier projet de loi largement inspiré de la « bonne gouvernance » et du « développement durable »	196
4.2.3. Blocages et renouveau des conditionnalités	202
4.2.4. Vers le vote d'une réforme a minima	203
4.2.4. En attendant Godot : des évolutions régulatrices en dehors de la loi 221 ?	208
<i>4.3. Construire l'État néolibéral ? Une réintroduction des modèles de gestion internationalisés à l'échelle des Établissements Régionaux</i>	214
4.3.1. Une assistance technique promouvant un modèle managérial de gestion des services d'eau	214
4.3.2. Des établissements régionaux hétérogènes et peu autonomes	221
 Partie 2. Échelles et territoires de la réforme. Formation et redéploiement de l'État sur différentes scènes locales et sectorielles.	 226
<hr/>	
Article 1 : « La réforme du secteur de l'eau au Liban-Sud face à l'urgence de la reconstruction après la guerre de juillet 2006 », Géocarrefour, vol.85, n°2/2010, p. 141-151.	230
<i>Les politiques publiques et la réforme de l'eau</i>	232
Le système politico-économique libanais et le contexte politique de l'après-guerre	232

La réforme de la politique de l'eau en cours depuis 2000	234
<i>Un vaste chantier de reconstruction</i>	236
<i>Faire face à l'urgence : quel système d'acteurs ?</i>	237
Les grands mécanismes de la reconstruction : stratégies de décharge et stratégies de contournement	238
Reconstruire les services d'eau au Liban-Sud : des acteurs nationaux difficiles à trouver	240
Le partage des rôles entre les ONG et l'EELS	241
Un jeu brouillé par des objectifs et des logiques d'actions contradictoires	244
<i>La reconstruction et la réforme : un bilan ambivalent</i>	245
<i>Conclusion</i>	250
Article 2 : « The Private Sector and Local Elites: The Experience of Public-Private Partnership in Tripoli, Lebanon », Mediterranean Politics, Vol. 17/3, 2012, p. 394-409	253
<i>Local elites and water services in Tripoli</i>	259
<i>Commercial water service versus clientelist networks</i>	263
<i>The resilience of local elites: control, negotiation, reorganization</i>	268
Article 3 : « Entre centralisation et appropriation locale. Une réforme de l'eau sous tension au Liban-Nord (Akkar) », Etudes rurales, juillet-décembre 2013, p. 97-116	273
<i>Une gestion locale héritée</i>	277
Les comités locaux : service public décentralisé ou palliatif au réseau public	277
L'eau potable : instrument du contrôle notabiliaire et de la légitimité municipale	279
Gestion locale et modalités d'accès au service	280
<i>Les enjeux d'une réforme centralisatrice</i>	281
Construction de l'État ou renouvellement des intérêts privés ?	283
Un impératif de rentabilité	285
<i>Une territorialisation négociée au cas par cas</i>	286
La dissolution des comités locaux : une appropriation réussie	286
Les éléments d'une rhétorique décentralisatrice	288
Qobayat : un service de qualité ayant bénéficié d'un soutien politique fort	289

Fnaideq : entre blocages politiques et défaillances du service	291
Conclusion	292
 Article 4 : « Le développement du secteur de l'assainissement au Liban. Une opportunité pour les municipalités libanaises ? », Bennafla K. (dir.), Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient, Khartala, 2015, p. 219-238.	294
<i>Un secteur de l'assainissement traversé par des dynamiques contradictoires</i>	296
La construction d'un secteur centralisé	296
Un service municipal d'assainissement en développement	301
<i>L'assainissement municipal : entre jeu politique local et agendas internationaux</i>	302
Jeu politique local et ambiguïtés du cadre légal au profit des municipalités	302
Une réforme de l'assainissement inachevée	303
Des bailleurs de fonds défendant un agenda décentralisateur	305
<i>De la précarité du service à la recherche de nouveaux arrangements</i>	308
Des services municipaux bien fragiles	308
Vers de nouveaux modes de gestion des services d'assainissement des petites villes ?	309
Conclusion	311
 Conclusion générale	312
<hr/> Annexes	318
Annexe 1 - Carte administrative du Liban	319
Annexe 2 - Carte de la pauvreté au Liban	320
Annexe 3a - La répartition confessionnelle de la population - les confessions chrétiennes	321
Annexe 3b - La répartition confessionnelle de la population - les confessions musulmanes	321
Annexe 4 - Loi d'Octroi de la concession de Saghbine, 27 juin 1927	322
Annexe 4 - Loi 221 / 2000 - Organisation du secteur de l'eau	323

Annexe 5 - Loi 241/2000 - Correction d'une erreur matérielle à l'article 3 de la loi No 221 du 29/5/2000 (Organisation du Secteur de l'eau)	326
Annexe 6 - Loi 377/2001 - Modification de la loi no 221/2000, corrigée par la loi no 241/2000 (Organisation du secteur de l'eau)	327
Annexe 7 - Ghaniyé bil Miyâh : réformer la gestion de l'eau dans le Akkar ?, film documentaire réalisé par Christèle Allès, Joëlle Puig et Michel Tabet (2011)	329
Annexe 8 - « Les élites locales face à l'introduction du secteur privé : une expérience de gestion déléguée du secteur de l'eau à Tripoli (Liban) », Communication au Mediterranean Research Meeting, Montecatini Terme, 2011, atelier 13.	330
Bibliographie	351
Liste des tableaux	372
Liste des graphiques	373
Liste des Figures	374
Liste des photographies	375
Table des matières	376

Titre : Les espaces de l'État au Liban. Une analyse à partir des politiques publiques de l'eau

potable et de l'assainissement.

Mots clés : Liban, eau potable, assainissement, État, politique publique, dimension spatiale

Résumé : Le Liban renvoie l'image d'un État faible, n'ayant pas su se reconstruire depuis la fin de la guerre civile. De fait, l'action publique y est souvent abordée sous l'angle de ses défaillances, selon une vision normative de l'État et de son rapport au territoire. Mes recherches doctorales visent à mobiliser les outils de la géographie pour porter un nouveau regard sur l'État libanais, en interrogeant la dimension spatiale de sa construction et de ses recompositions dans la période contemporaine. J'ai choisi d'aborder ce sujet à travers l'observation des politiques publiques de l'eau et de l'assainissement, et plus particulièrement de leur réforme, engagée au Liban depuis 2000. Celle-ci a pour objet une réorganisation institutionnelle et territoriale du secteur s'inspirant des paradigmes de la « bonne gouvernance » et du « développement durable », constitués en nouvelles normes mondiales des politiques d'intervention dans le domaine de l'eau. Une telle entrée me permet de ne pas prendre la faiblesse de l'État pour acquise et sa territorialité comme un objectif jamais atteint, mais bien plutôt de tenter de saisir la construction d'une spatialité étatique spécifique, fruit de la construction lente des services d'eau et d'assainissement, comme de la transcription de modèles globaux dans le contexte institutionnel et politique libanais. J'ai cherché pour cela à saisir la place et le rôle des acteurs publics dans la production territoriale à différentes échelles, mais aussi leurs interactions avec des acteurs du développement international omniprésents, comme avec des forces politiques et notabilliaires, qui à la fois constituent et contestent l'État.

Title : State spaces in Lebanon. A water and wastewater policies analysis.

Keywords : Lebanon, water, wastewater, State, public policy, spatiality

Abstract : Lebanon is often perceived as a weak state and public action is generally approached from the perspective of its failures, according to a normative vision of the State and its spatiality. My research aims to mobilize the tools of geography to take a new look at the Lebanese State, by questioning the spatial dimension of its construction but also its territorial transformations in the contemporary period. I adress this subject through the analysis of water and wastewater public policies. More specifically, I focus on a water sector reform undertaken in Lebanon since 2000, and its disputed implementation. Its purpose is to reorganize the sector's institutional and territorial structure based on the paradigms of "good governance" and "sustainable development", which have become global standards for water policies. Such an entry allows me not to take the weakness of the State for granted and its territoriality as an objective never achieved, but rather to grasp the construction of a specific State spatiality, the result of the slow construction of the water and sanitation services, as well as the transcription of global models in the Lebanese institutional and political context. To this end, I have sought to understand the place and role of public actors in territorial production at different scales, but also their interactions with omnipresent international development actors, as well as with political forces, which both constitute and challenge the State.