

Le bassin versant en question

Le modèle français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban

Stéphane GHIOTTI

géographe

Introduction

L'inégal accès des populations à l'eau et les disparités enregistrées dans la mise en œuvre de sa gestion sont des exemples très souvent mobilisés pour témoigner des profondes inégalités de développement entre Nord et Sud. Le constat dressé en 2002 au sommet de la Terre à Johannesburg est amer : un milliard et demi d'individus n'avaient pas encore accès à l'eau potable et ce, malgré trente années de programmes internationaux.

La « Révolution bleue » a été érigée en enjeu du XXI^e siècle par les organismes internationaux¹. Dans ce cadre, la gestion durable de

¹ Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement de Rio en 1992 ; Conférence internationale sur l'eau et sur l'environnement de Dublin en 1992 ; Conférence internationale sur l'eau et sur le développement durable de Paris en 1998 ; Protocole de Kyoto en 1997 sur le changement climatique ; Forum mondial de l'eau : Marrakech 1997, La Haye 2000, Kyoto 2003. Créations du Conseil mondial de l'eau, du Partenariat mondial pour l'eau, du Réseau international des organismes de bassins (1994), de l'Association française pour l'étude de l'irrigation et du drainage...

l'eau s'organise autour de trois nouveaux concepts : l'intégration, la tarification au coût complet (*full cost pricing*) et l'approche par bassin. L'ensemble de ces transformations s'inspire très fortement de ce que l'on dénomme le « modèle français » qui en se diffusant et s'imposant à différentes échelles, du local à l'international, par le truchement des organismes internationaux (PNUE, PNUD, FAO, Banque mondiale, FMI) et des grandes compagnies de distribution, serait devenu une référence (HABIB, 2004).

Quels sont les fondements de son organisation ? Comment se tissent les passages et s'opèrent les interrelations entre le modèle et les territoires qui l'accueillent ? Quels sont les retours d'expérience et quels enseignements en tirer ? Un ensemble de questions qui, à la lumière de l'expérience libanaise, constituent la trame de cette réflexion.

La généralisation des approches par bassin versant : de l'expérience française à son internationalisation

Le modèle français s'exporte sur la scène internationale par étapes successives depuis les années 1960, en s'adossant à une expérience ancienne et spécifique qui a su proposer des réponses aux nouveaux enjeux de la gestion de l'eau marqués simultanément par la territorialisation et la marchandisation des ressources.

Le « modèle français de l'eau » et l'approche par bassin versant

La territorialisation de la gestion de l'eau par bassin (au sens de l'espace délimité par une ligne de partage des eaux) en France n'est pas à proprement parler une nouveauté.

L'approche par bassin versant remonte au XVII^e ; mais c'est Philippe Buache qui procède à la première formalisation scientifique en 1752. Presque un siècle plus tard, elle acquiert une dimension politique et institutionnelle potentielle, avec Aimé Thomé de

Gamond. L'ensemble des propositions – non retenues à l'époque – de cet ingénieur le place comme l'inventeur des Agences de bassin (HAGHE, 1998). Cet espace fonctionnel est désormais présenté comme le cadre approprié pour l'exercice du pouvoir et de la rationalité économique. Mis en perspective avec les champs de l'aménagement et de l'organisation administrative du territoire, le bassin versant est également l'expression de l'opposition à un certain centralisme étatique (GHIOTTI, 2001). En ce sens, il est mobilisé, de manière non exclusive, par des logiques politiques de type décentralisatrices et contient en quelque sorte les germes d'une gestion des ressources en eau que l'on appréhendera plus tard en termes de gouvernance et de subsidiarité.

Ainsi, les Agences de bassin devenues Agences de l'eau constitueront une innovation par l'affirmation d'une gestion territoriale ici appliquée à l'eau. Pensées et formalisées dès le XIX^e siècle, elles ne s'établissent en France qu'à partir de 1964 avec la première loi sur l'eau². Cette étape marque la reconnaissance institutionnelle du bassin versant comme territoire opérationnel de gestion, mais les premières formes d'une organisation par bassin versant se trouvaient déjà placées dans une perspective de développement et d'aménagement national assis sur des bases régionales. Elles émergent dans la période de l'entre-deux-guerres, dans un contexte de relance économique fortement impulsée par l'État, via une politique volontariste de grands travaux. La référence reste la *Tennessee Valley Authority* (TVA) pour les États-Unis, modèle dont s'inspireront dans un tout autre contexte la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ou les Sociétés d'aménagement régional (SAR) pour la France³.

Dans le cadre d'une politique de l'offre, l'objectif est alors la maîtrise hydraulique des flux par l'application d'une logique équipementière et notamment la construction de barrages dont la finalité est d'assurer la production d'eau dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie ou de la navigation. Centrée sur les usages et sur un acteur dominant, l'État, cette gestion par filière

² Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, (JO du 18 décembre 1964).

³ Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône-Languedoc, Société d'aménagement du canal de Provence, Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.

(BAROUCH, 1989) repose sur une organisation de gestion de type « mono-acteur » (uni-polaire) et « unifonction » (PUECH, BOISSON, 1995 : 15). Elle demeure cloisonnée dans des logiques propres à chaque usage et génère des dynamiques pouvant être en contradiction avec les dynamiques globales assurant la reproductibilité qualitative et quantitative de la ressource.

Les limites financières, économiques, sociales et environnementales du modèle et les besoins de changement sont très vite apparus. Une rupture intervient dès les années 1960, mais l'inertie du système maintiendra une exploitation des ressources en eau par filière jusque dans les années 1980.

Les Agences de l'eau, telles que nous les connaissons aujourd'hui, sont instituées par la loi sur l'eau de 1964 et constituent une nouvelle étape. Elles ont pour objectif de lutter contre la pollution, les pénuries localisées, les conflits d'usage dus à une pression quantitativement et qualitativement accrue suite à la mutation de la société française après la Seconde Guerre mondiale. De fait, le véritable principe novateur est la reconnaissance d'un nouveau découpage qui identifie six grands bassins⁴ sur le territoire national, chacun d'entre eux abritant une Agence et un Comité de bassin (Art. 14 et 13) (NICOLAZO, 1989). De par la nature de leur découpage et l'organisation de leur fonction, les Agences introduisent une dimension environnementale et de protection des milieux aquatiques qui n'aura de cesse de se consolider dans les politiques de gestion de l'eau⁵. Le mode de financement de cette politique est également original. Chargées de la collecte et de la distribution des redevances et de l'application du principe pollueur/payeur, les Agences de bassin sont l'outil d'exécution de la politique définie par les Comités. Cette capacité exceptionnelle de prélever un impôt, sans contrôle du Trésor public et du Parlement était inconstitutionnelle jusqu'en décembre 2001, date à laquelle le Parlement a recouvré le pouvoir de fixer le montant des redevances perçues par les Agences. L'enjeu n'est pas mince puisque cette particularité assure l'autonomie financière des Agences vis-à-vis de la tutelle de

⁴ Artois-Picardie, Seine-Normandie, Rhin-Meuse, Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse.

⁵ Création du ministère de l'Environnement en 1971, loi de 1976 sur les Études d'impact et les installations classées, loi « pêche » de 1984 et les débits réservés...

l'État. Si le système « continue de fonctionner, c'est qu'il remplit un rôle essentiel dans la modernisation des politiques publiques (...) avec le temps elles apparaissent de plus en plus comme des institutions décentralisées » (BARRAQUÉ, 1997 : 188).

Encadré 1.

**Les territoires de la gestion de l'eau en France :
une histoire de découpage et d'échelle**

Si la logique hydrologique a largement prévalu dans le principe de découpage des périmètres des Agences, la réalité est beaucoup plus complexe (BENOIT *et al.*, 1998). Pourquoi six établissements ? Trois critères supplémentaires sont venus compléter la logique naturaliste. D'abord, il y eut le critère dimensionnel avec l'argument d'une nécessaire efficience économique. Face à la concurrence, la taille des Agences devait être suffisamment grande pour ne pas pénaliser la compétitivité des industriels payant les redevances, et pour réaliser des économies d'échelle. Ensuite, il fallait tenir compte des dimensions transnationale et régionale et améliorer l'organisation par filière du niveau national. Dès lors, il fallait dépasser l'échelle locale peu encline à répondre aux nouvelles exigences. La création des « petites agences », Artois-Picardie et Rhin-Meuse, se justifie cependant par la prise en compte des problématiques spécifiques de la gestion des bassins transnationaux, constituant en cela une véritable anticipation pour l'époque (BARRAQUÉ, 1999). Traditionnellement enfin, l'influence des grands corps d'État, en particulier celui des Ponts et Chaussées, sur la gestion et l'aménagement des cours d'eau s'exerçait dans le cadre du département (HAGHE, 1998). Ce dernier constituait à la fois le cadre de l'expertise scientifique et le siège du pouvoir administratif et politique de l'État. Avec un découpage en bassins hydrographiques, les tenants de l'expertise et d'un certain centralisme à la fois politique et scientifique ont craint de se voir dépossédés de ce monopole. La réforme devait donc proposer une solution permettant d'associer ces acteurs traditionnels et fortement structurés. En France, trois corps se sont progressivement constitués, le corps des Mines, des Ponts, et celui du Génie rural. Les compétences acquises et le pouvoir d'expertise accumulés rendaient nécessaire leur intégration pour assurer le bon fonctionnement de la nouvelle organisation. Dans un souci d'équilibrer les prérogatives et un relatif partage du pouvoir, le nombre d'Agences ne pouvait se fixer sur les cinq grands bassins hydrographiques français (Rhône, Loire, Seine, Garonne, Rhin). Il fallait un nombre multiple de trois. Il y eut donc six Agences.

La loi sur l'eau de 1992 poursuit la territorialisation de la gestion de l'eau en l'inscrivant dans une dimension locale, complémentaire de celle des grands bassins, avec les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Souvent présentée comme une nouvelle phase de la décentralisation de la politique de l'eau, cette étape correspond également pour l'époque à un retour de l'État et de la planification dans ce domaine

(ASPE, 1998). Face à l'augmentation des besoins en eau, l'idée pour l'État était de gérer l'eau au plus près des consommateurs et des usagers, de jouer le jeu de la décentralisation tout en conservant une part significative de pouvoir. Ainsi, à l'origine du projet du ministère de l'Environnement n'était prévue que la création de structures locales, les SAGE. Ces derniers et donc les acteurs locaux chargés d'animer ce nouveau territoire dans le cadre d'une Commission locale de l'eau, la CLE⁶, étaient alors en lien direct avec l'administration centrale aux prérogatives renforcées. Ce projet a rencontré l'opposition des Agences pour qui il était inconcevable que se crée un territoire de l'eau en dehors de leur contrôle (VIEILLARD-COFFRE, 2001). Une solution de compromis fut trouvée avec la création du SDAGE. Le SDAGE vise à l'échelle du territoire des Agences (il y a donc un seul SDAGE par agence), à planifier et à rendre cohérentes les politiques qu'elles définissent. Avec cette disposition, les SAGE, élaborés par les acteurs locaux, doivent ainsi être compatibles avec les orientations définies par le SDAGE et donc être en conformité avec la politique des Agences. Ces dernières ressortent donc légitimées et renforcées puisque le SDAGE s'impose au SAGE.

Avec les décennies 1970 et 1980, la reconnaissance de « l'impératif milieu » dans les politiques de gestion de l'eau se renforce du fait des progrès des connaissances scientifiques (concept d'hydrosystème), des revendications sociales autour de la qualité de la vie ainsi que des logiques politiques à l'œuvre (structuration du courant écologiste). La territorialisation des politiques environnementales, en l'absence de répartition claire des compétences entre les différents niveaux de décision, a servi à renforcer l'intervention des institutions en quête de légitimité d'action, (l'Union européenne, les États et les collectivités territoriales). L'espace de la gestion de l'eau devient un enjeu accentuant les interférences et les conflits entre les projets territorialisés. L'ensemble de ces processus renforce l'approche par bassin versant : ce cadre est reconnu désormais non seulement à l'échelle locale par l'instauration d'outil de planification à la suite de la loi sur l'eau de 1992⁷, mais aussi à l'échelle européenne en 2000 avec la Directive cadre européenne (DCE) et les districts hydrographiques⁸.

⁶ Le CLE est la structure porteuse du SAGE, qui rassemble des élus, des usagers et des représentants de l'État. Ces acteurs locaux sont chargés de définir et de mettre en œuvre la politique de l'eau à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin.

⁷ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, (JO du 4 janvier 1992) instaurant le SDAGE et le SAGE.

Quarante ans de politique de l'eau en France et l'affirmation du bassin versant comme cadre légitime de sa gestion à différentes échelles marquent la forte territorialisation de sa gestion « affranchie » des découpages administratifs et politiques traditionnels. Il est possible de dégager d'autres innovations majeures caractéristiques d'un « modèle français de l'eau ». La forte dimension décentralisatrice constitue l'une d'entre elles, avec un dispositif reposant sur les Agences et les SAGE. Elle participe de fait à une redéfinition du rôle de l'État et notamment son désengagement financier et l'ouverture du système aux opérateurs privés⁹ dans le cadre du partenariat public/privé. À cela s'ajoute une dimension participative avec les Comités de bassins et les Commissions locales de l'eau (CLE) participant à la responsabilisation de l'ensemble des acteurs et des usagers. D'autre part, ce qui apparaît comme le modèle français s'appuie sur les moyen et long termes (15-20 ans) permettant aux partenaires économiques privés et aux institutions financières de supporter le coût des investissements en complément des fonds publics, tandis que le mode de financement ne sollicite pas le budget de l'État.

Ce bref récapitulatif montre le potentiel de transformation que revêtent le modèle français et son approche territoriale par bassin versant. Les transformations qu'il impose s'étendent bien au-delà de son domaine traditionnel d'intervention et vont progressivement s'imposer comme cadre de référence à l'échelle internationale.

La politique mondiale de l'eau : de l'environnement au développement durable et à la marchandisation

Les questions liées à la gestion de la ressource en eau se détachent très vite comme une priorité au sein des Nations unies, à la suite

⁸ Directive cadre 2000/60 pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du Parlement et du Conseil européen du 23 octobre 2000 (JOCE n° L327 du 22 décembre 2000).

⁹ L'exemple français montre comment, dans les années 1980, le développement de la décentralisation et l'augmentation des pouvoirs locaux, se sont accompagnés dans le domaine de l'alimentation en eau potable d'une augmentation des concessions.

de la conférence pour l'Environnement de Stockholm en 1972 (notion d'« éco-développement »). Un premier pas est franchi à la conférence de Mar Del Plata de 1977 en Argentine où, dans un contexte marqué par l'accroissement des inégalités qualitatives et quantitatives d'accès à l'eau, la France est alors sollicitée et témoigne de son expérience. L'approche des problèmes reste extrêmement cloisonnée et centrée sur des thèmes précis¹⁰. L'émergence et la structuration d'une approche globale s'élaborent au cours des années 1980 dans un contexte où l'économie mondiale se restructure à la suite des crises financières et pétrolières et prend le virage du néolibéralisme et de la rigueur budgétaire. Faute de moyens pour les traduire en actions, les programmes restent au stade des déclarations d'intention ou de mise en œuvre partielle.

La libéralisation du secteur de l'eau est alors retenue comme solution pour faire face aux défis techniques et financiers, liés à l'alimentation en eau potable des populations, la lutte contre la pollution et le gaspillage ou encore la croissance des demandes urbaines. En se fondant sur les notions d'équité et d'efficacité, la proposition rencontre des échos favorables. Nombre d'États, en particulier les plus pauvres, ont été dans l'incapacité, pour de multiples raisons (chute des revenus des matières premières, instabilité politique, endettement, corruption, choix de développement...) de répondre aux nouveaux enjeux posés par la gestion de l'eau et, face à ce constat, l'heure est plutôt au désengagement de l'État d'un point de vue politique et économique.

Les années 1990 constituent véritablement un tournant. La gestion par la demande supplante la gestion par l'offre, nécessitant une nouvelle approche et de nouveaux outils. Le nouveau paradigme s'articule autour du thème de la rareté avec les notions de « risques, de pénurie, ou encore de crise hydraulique ». Il implique donc le recours à un prix, la recherche de l'échelle optimale de gestion et de participation des usagers. De plus, comme le souligne Sylvie JAGLIN (2003) : « après 15 ans d'ajustement structurel et de libéralisation largement infructueux, les tenants de cette stratégie ont infléchi

¹⁰ À titre d'exemple, l'Unesco pilote, dans les années 1970-1980, le Programme hydrologique mondial auquel succède la « décennie de l'eau potable et de l'assainissement ».

leur discours, portant une attention plus marquée aux réformes institutionnelles et au développement social ». Dans le sillage du développement durable, les maîtres mots sont alors décentralisation, participation, gouvernance, subsidiarité... Les éléments étaient dès lors réunis pour que l'expérience française ayant fait ses preuves se généralise et s'exporte à l'échelle internationale.

Dans ce contexte, les principaux organismes internationaux et principalement les bailleurs de fonds tels le FMI ou la Banque mondiale en 1993, redéfinissent leurs politiques et s'approprient ce discours dominant dont ils se font les garants, caution de leur nouvelle légitimité¹¹ dans le secteur de l'eau. D'un point de vue opérationnel, ils reprennent les principes du modèle français¹², profondément marqués par l'idéologie néolibérale depuis la conférence de Dublin en 1992¹³ et réaffirmés en 2003, lors du III^e Forum mondial de l'eau de Kyoto. Placée dans le cadre de « la bonne gouvernance », cette politique s'appuie sur un triptyque : principe de la recherche du « juste prix », méthode de participation et de gestion décentralisée, territoire du bassin versant. L'internationalisation de la gestion de l'eau s'accompagne ainsi d'un nouveau vocabulaire (gestion intégrée, participation, durabilité, bassin versant) et d'un nouveau discours où rareté, valeur de l'eau, libéralisation participent à la construction des nouvelles pratiques.

Cette logique vise clairement la rationalisation des usages¹⁴ et des types de gestion, en favorisant notamment le partenariat public/privé, parallèlement au désengagement de l'État. Elle donne

11 Cette dernière s'appuie également sur des réseaux d'influence qui assurent la diffusion de la nouvelle politique. On peut citer le cas du Réseau international des organismes de bassins (RIOB), qui regroupe 134 organismes représentant 51 pays et dont le financement est assuré, outre les pays membres, par l'Union européenne, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement.

12 En 1992, la France a intégré ces évolutions dans le cadre de sa deuxième loi sur l'eau.

13 Principe de Dublin n° 4, « L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devait être reconnue comme un bien économique ». Pour Rio, voir chapitre 18 de *L'Action 21* qui est le nom du plan d'action adopté lors de la conférence.

14 Les politiques de lutte contre le gaspillage sont fortement recommandées dans le domaine agricole et des « rééquilibrages » en faveur des usages urbains s'établissent du fait notamment de l'augmentation de la population.

à voir les profondes réformes entreprises comme une succession de choix techniques, alors que les enjeux sont également et même d'abord d'ordre juridique, politique, institutionnel et démocratique. Dans la pratique en effet, les recommandations voire les conditions imposées par les bailleurs de fonds concernent la restructuration institutionnelle et organisationnelle de pays dont les dispositifs de gestion ont un fonctionnement le plus souvent administratif et centralisé. Elles visent à la démocratisation des processus de gestion par leur ouverture à l'ensemble des parties prenantes, les *stakeholders* (JAGLIN, 2003)¹⁵. Même si le territoire, la « démocratie participative »¹⁶ et l'économie sont appelés au chevet de l'environnement, des oppositions se cristallisent autour de la reconnaissance de l'eau comme bien économique. La multiplication des concessions de services urbains d'eau aux opérateurs privés accentue les inquiétudes ; les impasses sociales de ces « privatisations »¹⁷ deviennent des symboles emblématiques de la lutte engagée par les mouvements de contestation contre la « marchandisation » des biens publics (DE GOUVELLO, 2001).

Selon Malika AMZERT (2000), l'internationalisation de la politique de l'eau s'est formalisée autour de deux tendances : l'intégration de l'eau dans la sphère des rapports marchands et la confiscation par les grandes instances internationales de cet élément devenu un patrimoine, sous prétexte de sa rareté et de la nécessité de sa protection.

La mise en place de cadres de gestion calés sur les bassins versants, à toutes les échelles (nationale, européenne, mondiale), favorise leur interconnexion et déplace la légitimité de la gestion du champ démocratique vers celui de la compétence assise sur des

15 « Dans les services d'eau, l'adoption de cette approche induit l'élargissement des procédures de participation à tous les *stakeholders* (autorités organisatrices, opérateurs, usagers...). »

16 Une démocratie dite participative n'a que l'apparence de la démocratie dans le sens où les populations, qui ne sont au mieux que consultées, restent sans véritable pouvoir de décision.

17 Comme le rappellent B. DE GOUVELLO et J.-M. FOURNIER : « L'emploi du terme privatisation est *stricto sensu* inexact. La plupart du temps, on a affaire en fait à une concession de longue durée (en général 30 ans), ce qui, théoriquement, implique un partage des rôles entre autorité concédante (qui reste propriétaire des installations) et concessionnaire. Toutefois, cet emploi n'est pas anodin, il insiste sur la rupture avec la gestion étatique antérieure. » (2002 : 69)

bases fonctionnelles. « Cette norme, constituée dans un souci de rationalisation des pratiques, met, de fait, en adéquation le nouveau territoire institutionnel sur lequel s'exerce l'autorité des Nations unies, avec les territoires fonctionnels (techniques) appréhendés comme "patrimoines naturels locaux, parce qu'ils ne désignent plus que des parties d'un ensemble complexe, celui du vivant". (...) La construction d'un univers sans contradiction et sans conflit, induit par la cohérence des cycles naturels, est-ce une promesse crédible, même quand elle est faite par les organisations internationales ? » (AMZERT, 2000 : 144).

La réforme de la politique de l'eau au Liban : reconstruction, mondialisation des problématiques et poids du secteur privé

Dans le Liban contemporain en reconstruction, la réforme de la politique de l'eau est confrontée à une administration complètement désorganisée et à un territoire fragmenté, soumis aux nombreuses luttes politiques pour son contrôle. Dès lors se pose la question du choix du modèle et de la définition des modalités de son application.

Les prémices de la réforme : le poids du secteur privé et de la Banque mondiale

Les dysfonctionnements et les volontés de réformer la politique de l'eau ne datent pas des années 1990, même si cette période correspond à une multiplication significative des projets. Dès 1966, de sérieuses tentatives de transformations institutionnelles sont engagées avec la création du ministère des Ressources hydrauliques¹⁸. Elles se poursuivent sur le plan territorial, depuis 1972, et même pendant la guerre civile, avec à chaque fois, un

¹⁸ Loi 20/66 du 29/3/1966, amendée par le décret 3044 du 25/3/1973 qui définit les missions du ministère.

projet de redécoupage des périmètres des offices¹⁹ chargés de la gestion et de la distribution de l'eau potable. La première véritable tentative de réforme territoriale engagée par l'État peut en effet être datée de 1972 selon Hyam MALLAT qui l'explique ainsi : « La multiplication des offices et des commissions chargés de la distribution de l'eau potable a poussé le législateur à promulguer en 1972 des textes de lois de nature à assurer leur réorganisation et leur fusion dans un cadre déterminé, pour assurer une meilleure efficacité de leur action » (1997 : 267).

Le système libanais de l'eau est caractérisé par une organisation administrative construite sur le modèle français où la centralisation des décisions au sein du ministère des Ressources hydrauliques et électriques (MRHE) est très prégnante mais soumise à des pratiques clientélistes ou encore à la perpétuation de l'ordre milicien issu de la guerre. À cela s'ajoute pour les offices, le poids des organismes de tutelle qui alourdissent leurs capacités de réaction et d'action. Enfin, la marge de manœuvre et notamment l'autonomie financière de ces offices sont fortement limitées par le faible recouvrement de la valeur des quantités d'eau distribuées, du fait des branchements illicites et des fuites. Les possibilités d'autofinancement et les capacités de fonctionnement sont donc faibles et varient d'un office à l'autre. Les maigres ressources allouées par le MRHE constituent souvent les seuls fonds disponibles... mais restent soumis à l'exercice de la tutelle pour toute somme dépassant 150 000 livres libanaises, soit 87 euros !

Entre une autorité centrale fragilisée et des associations environnementales en perte de vitesse et de légitimité depuis les élections municipales de 1998²⁰, le secteur privé libanais profite du hiatus pour demander au gouvernement la privatisation des infrastructures

19 Décret 3275 du 24 mai 1972.

20 La tenue des élections municipales en 1998, les premières depuis 1963, marque un tournant. L'absence de représentation politique au niveau local du fait de la guerre et du non-remplacement des personnels élus (du fait des décès naturels ou violents) a permis aux associations environnementales, pendant près de dix ans, de « s'imposer comme seules compétentes et légitimes à propos d'un problème (la gestion de l'environnement) qu'elles ont construit comme public, au moment où les acteurs municipaux étaient absents des débats écologiques qui concernaient pourtant les intérêts et l'avenir de leur localité » (KARAM, 2001 : 187). Avec les élections, ce hiatus se trouve comblé car les municipalités entendent bien réinvestir ce champ de compétence afin d'inscrire leur nouvelle légitimité dans leur cadre territorial d'élection.

et des services publics. La dynamique est rapidement relayée par les grands groupes privés internationaux et certaines ONG (FRANCBLU, 1999). L'ouverture aux investisseurs privés s'inscrit dans une longue tradition de gestion privative des services collectifs, commencée au XIX^e siècle avec le régime des concessions accordées par l'administration ottomane. Elle fait écho, toute proportion gardée, à la situation française à la fin du XIX^e siècle où les faibles capacités financières des pouvoirs publics, ont nécessité l'intervention des opérateurs privés (la Lyonnaise et la Générale des eaux) pour engager les travaux sur les réseaux d'adduction d'eau. La Banque mondiale, sollicitée par l'État libanais – exsangue – pour financer la réforme, accompagne fortement le processus en subordonnant son aide au respect et à l'application de sa politique générale et notamment l'ouverture au secteur privé. La réforme vise l'efficacité, la rapidité et la qualité du service aux usagers tout en assurant la viabilité financière du système et s'appuie sur les usagers, le secteur privé et les offices régionaux²¹. Caractéristique de la vague de privatisations que connaissent les villes du Sud dans ce secteur comme le souligne Sylvie JAGLIN : « la privatisation des services d'eau dans les villes en développement rassemble des réformes qui proposent d'améliorer les performances des organismes gestionnaires, de réduire l'endettement public, de rattraper le retard d'investissements et d'accroître les taux de desserte » (2001 a : 275).

Dans le cas libanais, il est intéressant de constater que les réflexions autour de la nécessité de réformer la politique de l'eau et la définition des axes prioritaires émergent dans une conjoncture précise. Elles s'établissent à un moment où s'exerce une corrélation forte entre une crise institutionnelle à l'échelle nationale²² et les modalités de refonte organisationnelle fondées sur le modèle français et proposées par la Banque mondiale. Selon cette dernière, deux systèmes se font face : polycentrisme, cloisonnement des structures et contournement de la règle *versus* rationalisation, restructuration institutionnelle et démocratisation. Le tout s'établit

²¹ Les autres partenaires de la Banque mondiale sont la BEI, les Fonds islamiques et koweïtiens de développement, la France, l'Italie, l'Espagne et le Japon.

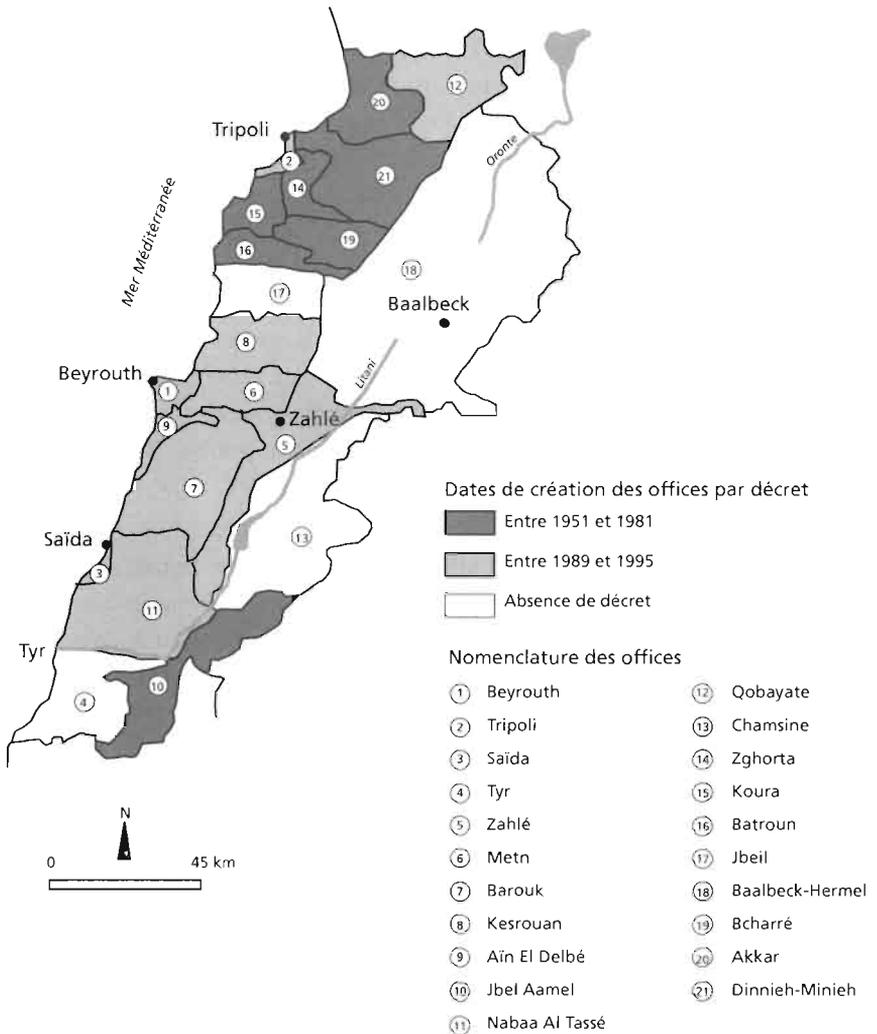
²² Le coût de la reconstruction est estimé entre 15 et 20 milliards de dollars, à quoi s'ajoutent une inflation galopante, une crise économique et sectorielle et un fort déficit public.

sur fond de redécoupage du territoire libanais, à l'aune du confessionalisme, en réponse à la multiplication des organismes de gestion (cartes 1 et 2).

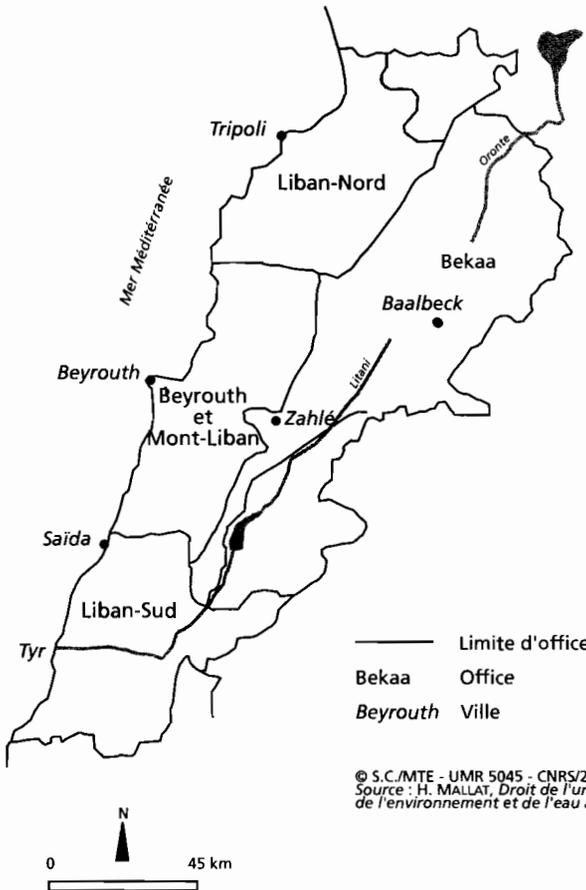
Figures 1 et 2.

La réforme territoriale : la régionalisation des offices

Les 21 offices de l'eau avant la réforme de la loi sur l'eau de 2000 au Liban



Les quatre offices de l'eau après la réforme de la loi sur l'eau de 2000 au Liban



L'organisation progressive de la distribution de l'eau au Liban par les offices s'effectue selon deux périodes marquées, les décennies 1950 à 1970 et la première moitié de la décennie 1990, avec une interruption durant les années 1980 due à la guerre civile (cf. fig. 1). Pour les deux périodes, la logique des découpages dépend très largement de l'influence urbaine (liée à l'héritage ottoman) d'une part et des découpages administratifs d'autre part, ces derniers enregistrant le partage politique du pouvoir entre les différentes communautés à l'échelle nationale. Mais au-delà des impératifs techniques liés à la réforme et des héritages historiques et géopolitiques, le découpage et le nombre des offices relèvent aussi et

peut-être surtout des rapports de force politique internes au Liban entre les représentants des différentes confessions²³. Le système politique libanais reposant sur le confessionnalisme, la distribution des postes doit assurer un strict équilibre entre elles²⁴. Les multiples tentatives de réforme qui se sont succédé depuis 1972 essayent ainsi de réduire le nombre des 21 offices. La fusion en quatre établissements pose ainsi un problème de « représentativité » et la nomination des futurs directeurs généraux devient un enjeu hautement politique et stratégique, chaque communauté voulant être représentée.

Jusqu'en 2000, les offices n'existent qu'autour de Beyrouth, le long du littoral et en direction de l'arrière-pays montagneux. Les territoires coïncident avec les limites administratives des *mohafazats* (départements) de Beyrouth et du Mont-Liban, pour le cœur historique et politique du pays (LAVERGNE, 1999) et correspondent aux ressorts des principales villes du pays : Saïda, Tripoli, Nabatieh/Jezzine et Zahlé dans la plaine de la Beqaa. Appliqué à la gestion des services publics depuis les années 1950, le système économique libanais où dominant communautarisme et logique marchande, génère ou accentue de profondes inégalités. La mise en place des offices témoigne du caractère territorialement et socialement sélectif des efforts consentis par l'État libanais pour l'aménagement et le développement des infrastructures et des services collectifs liés à l'eau à l'échelle du pays.

La gouvernance de bassin versant entre logique métropolitaine et régionalisation

Le double mouvement d'éclatement et de polarisation multiple des centres d'activité économique dû à la guerre a fait du littoral et des villes, les enjeux centraux du développement dans le cadre

²³ Dix-neuf confessions sont reconnues constitutionnellement. Mais six confessions dominent la scène politique : sunnite, chi'ite, druze côté musulman, maronite, grec orthodoxe et grec catholique côté chrétien. Avec la mise en place du confessionnalisme comme système politique au milieu du XIX^e siècle, les communautés religieuses sont devenues des communautés politiques.

²⁴ À titre d'exemple, le président de la République doit être maronite, le Premier ministre, sunnite, le président du Parlement, chi'ite et le vice-président grec orthodoxe. Traditionnellement aussi, le ministre de la Défense est druze.

de la reconstruction. 80 % de la population urbaine vivent dans les zones côtières et la Région métropolitaine de Beyrouth (RMB) rassemble à elle seule un tiers de la population totale du pays estimée²⁵ à un peu plus de quatre millions d'habitants en 2000. Cependant, concernant les besoins en eau, l'agriculture consomme encore 70 % des prélèvements totaux estimés entre 1 135 et 1 440 millions de mètres cubes en 1994. Dans ce contexte, la croissance de la demande en eau et les dynamiques urbaines sont deux éléments majeurs de la réforme.

La décennie 1990 s'avère déterminante pour le contenu et la forme de la nouvelle politique libanaise de l'eau. Le problème récurrent du financement commence à trouver des solutions puisque le Conseil pour le développement et la reconstruction (CDR)²⁶ canalise et affecte les fonds²⁷. À ce volet financier, s'ajoute une aide fournie dès 1993 par la Lyonnaise des eaux au titre de l'expertise technique, dans le cadre d'un protocole d'accord franco-libanais. L'orientation libérale de la réforme est confirmée par une proposition visant à la concession du service de l'eau selon le modèle français de la gestion déléguée : « Tout ce que l'on vient d'énoncer consiste à renforcer les offices de manière à pouvoir les transformer en compagnies, propriétés de l'État, puis mixtes et enfin d'en arriver à une participation du secteur privé sous la forme de gestion déléguée qui, à mon avis personnel, serait la mieux adaptée au Liban »²⁸. Le tableau 1 témoigne de la multiplicité des acteurs engagés et de la diversité des échelles d'interventions. Il illustre en outre, la complexité de la réorganisation du système et les conflits institutionnels, politiques et territoriaux latents, liés à la répartition des compétences et à l'exercice du pouvoir.

25 Pnue, PAM, Plan bleu, 2000, Liban : *Enjeux et politiques d'environnement et de développement durable, Profil des pays méditerranéens*, Nice : Sophia Antipolis, 50 p.

26 L'équivalent de la Datar.

27 Les différents programmes de financement sont : le *National Emergency Recovery Program* (NERP) doté de 500 millions de dollars, le plan Horizon 2000, pourvu de 1,2 milliard et enfin le prêt de la Banque mondiale.

28 JABBER (B.), 2000, « La réforme envisagée au Liban ». In séminaire organisé par le centre régional de l'eau et de l'environnement, gestion des infrastructures de l'eau, (7-8 juin), Beyrouth, université Saint-Joseph, 11 p.

Tableau 1.

Le secteur de l'eau sur la voie de la « privatisation »

Acteurs	Objectifs	Moyens de la réforme et <u>orientation générale</u>	Actions
<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Énergie et de l'Eau - Gouvernement libanais - Conseil de développement et reconstruction (CDR) - Conseil supérieur de privatisation - Banque mondiale - ONDEO (ex. Lyonnaise des eaux) - Agence française développement - Société générale 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatisation - « Améliorer sensiblement la situation du secteur de l'eau » 	<ul style="list-style-type: none"> - Réformes (<u>politique</u>) - Loi (<u>réglementaire et législative</u>) - Nouveau découpage (<u>territoriale</u>) - Regroupement eau et eaux usées sous la gestion de ces nouveaux établissements (<u>institutionnelle</u>) - Gestion déléguée, partenariat public/privé (<u>économique</u>) - Pratique de gestion intégrée 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction de 30 barrages et retenues collinaires - Recharge naturelle et artificielle des eaux souterraines - Stations d'épuration...

Source : S. ГИЮТТИ, d'après *L'Orient le Jour*, 16 décembre 2002.

La loi sur l'eau de 2000²⁹ constitue donc l'ultime étape d'un processus engagé trente ans plus tôt. Le cadre et le contenu de la réforme relèvent d'une approche spatiale qui privilégie le bassin versant. En effet, de 1972 à 2000, plus la logique réformatrice progresse, plus ce référentiel s'impose comme cadre légitime de délimitation des offices de l'eau, confirmant le formidable potentiel

²⁹ Loi n° 241, correction de l'article 3 de la loi 221 du 29/05/2000 (organisation du secteur de l'eau).

de transformations institutionnelles et politiques que possède cette maille territoriale (MEUBLAT, 2001). La logique métropolitaine et la régionalisation deviennent, dès lors, les deux logiques dominantes du découpage. La mise en concordance des divisions institutionnelles et administratives avec le territoire fonctionnel des offices s'explique aussi par la volonté politique de soustraire la gestion de la ressource aux chefs de *cazas* ou districts au bénéfice des *mohafez-s* (préfets). Cette mesure vise à mettre en correspondance l'échelle des futurs offices (régionalisation) avec les *mohafazats* (départements), circonscriptions déconcentrées de l'État où siège le représentant – *mohafez-s* – de l'autorité centrale. Il s'agit pour l'État libanais de garder « un certain regard » sur la gestion de ces offices.

Encadré 2.

**Le redécoupage des offices de l'eau libanais
ou la production d'ensembles hétérogènes**

Afin d'illustrer les enjeux économiques et politiques de la refonte territoriale issue de la loi sur l'Eau de 2000, deux cas contrastés peuvent être mis en exergue, qui soulignent les contrastes en termes d'autorité et de degré d'autonomie entre les nouveaux offices.

D'un côté se présente le cas du nouvel et puissant office de Beyrouth et du Mont-Liban.. La dynamique de métropolisation du littoral libanais, caractérisée par la RMB, s'est traduite par la création d'un vaste ensemble rassemblant les offices de Beyrouth et le Mont-Liban, les plus anciennement constitués et structurés. Les ressources hydrauliques de la montagne apparaissent alors comme « mises à disposition » de cet espace jouissant d'une certaine expérience historique et correspondant à un vaste ensemble démographique, le plus solvable du Liban et qui offre une assiette suffisamment large pour assurer la rentabilité des investissements et la pérennité financière du nouvel office.

D'un autre côté se présente le cas de l'office du Liban Sud et de celui de la Bekaa pour sa partie sud (bassin du Litani qui n'ont pas la compétence « irrigation ». Cette situation continue à faire du « Sud », un cas « particulier » dans le contexte national libanais mais aussi dans celui du Proche-Orient (Syrie, Israël...), illustrant entre autres le rôle central conféré à l'Office national du Litani. Ce dernier regroupe les compétences liées à l'irrigation et la production hydroélectrique et se pose comme le principal acteur du développement dans cette partie du territoire national. La problématique de l'eau, essentielle à tout projet de développement, se trouve prise dans les luttes d'influences entre les mouvements chi'ites, *amal* et *hezbollah* pour le contrôle de ce territoire et de ses ressources.

Conclusion

Le thème de la préservation des ressources en eau s'est progressivement imposé pour la communauté internationale comme un enjeu majeur. Fort de son expérience et de sa capacité d'innovation politique et institutionnelle, le modèle français avec notamment son approche par bassin versant devient une référence. Son application ou plus exactement son utilisation dans différents contextes souligne ses contradictions.

Au Liban, la réforme de la politique de l'eau instaure la libéralisation du service collectif et la régionalisation de sa gestion, sans pour autant s'inscrire dans le cadre d'une politique de développement et d'aménagement du territoire conçue à l'échelle nationale. À l'occasion de la réforme institutionnelle, ces débats ont été encore une fois occultés et (ou) contournés par les dirigeants libanais. Projet de décentralisation administrative et politique, réforme de la politique de l'eau, privatisation du téléphone cellulaire ou de l'électricité, ces vastes chantiers se heurtent violemment aux exigences du professionnalisme et du communautarisme. Besoins collectifs et intérêt général semblent incompatibles avec la logique des réseaux communautaires. Dans ce contexte, la territorialisation de la gestion de l'eau apparaît certes comme une aubaine pour repenser la solidarité territoriale mais aussi – loin de les casser – pour conforter les verrouillages politiques et attiser les luttes institutionnelles pour le contrôle des territoires de l'eau. La décentralisation politico-administrative semble se combiner à terme avec une décentralisation économique reposant sur le couple concession/gouvernance de bassin versant *via* la régionalisation des offices. Cette nouvelle forme de gouvernance entérinerait un « déménagement » du territoire avec, pour conséquence, une opposition à plusieurs échelles entre la Région métropolitaine de Beyrouth, le couple littoral/montagne et les régions périphériques et sans aucune avancée démocratique. En enregistrant les clivages politiques et communautaires, les orientations choisies perpétuent les diverses formes d'organisation sociale et territoriale existantes. La réforme durable de la politique de l'eau au Liban ne favorise-t-elle pas, dans ce cadre, le maintien en place d'un « ordre ancien » et de ses choix en termes de développement et de démocratie ?

Les premières analyses du cas libanais font apparaître les difficultés du modèle français pour s'implanter dans un contexte socialement, économiquement et politiquement très différent, sans que cela ne conduise cependant à son rejet, loin de là. Dans le cas libanais, la proximité avec l'ancienne puissance tutélaire est à prendre en compte. Mais le modèle est aussi reconnu pertinent techniquement pour réformer le système, et n'oublions pas que l'ardeur réformatrice est aussi stratégique dans le sens où elle permet d'obtenir l'appui des bailleurs de fonds internationaux. Une des vertus de la dimension territoriale du modèle français est aussi de présenter sous les airs d'évidence fonctionnelle du bassin versant une certaine souplesse et des possibilités d'instrumentalisation politico-territoriale multiples, que le cas libanais illustre parfaitement. En France même, un certain nombre d'interrogations transpirent des débats sur la réforme de la politique de l'eau et ce depuis 1997. Elles se développent en rapport avec les dynamiques décentralisatrices, les demandes de démocratie participative ou encore les remises en cause répétées des modes de financement.

Le modèle peut-il faire encore longtemps l'économie d'une remise à plat de ses modalités de fonctionnement et de structuration avec comme référence première la situation française ? Ne faudrait-il pas envisager alors une nouvelle phase d'expérimentation internationale en vue d'une nouvelle « modélisation », afin que la territorialisation devienne un facteur d'innovation dans les politiques de l'eau ?