



**HAL**  
open science

## Les élites locales face à l'introduction du secteur privé : une expérience de gestion déléguée du secteur de l'eau à Tripoli (Liban)

Christèle Allès

### ► To cite this version:

Christèle Allès. Les élites locales face à l'introduction du secteur privé : une expérience de gestion déléguée du secteur de l'eau à Tripoli (Liban). 12th Mediterranean Research Meeting, Apr 2011, Montecatini Terme, Italie. halshs-00686717

**HAL Id: halshs-00686717**

**<https://shs.hal.science/halshs-00686717>**

Submitted on 11 Apr 2012

**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.

## **Les élites locales face à l'introduction du secteur privé : une expérience de gestion déléguée du secteur de l'eau à Tripoli (Liban)**

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 Tripoli<sup>1</sup> (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 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

---

<sup>1</sup> Outre la ville de Tripoli, le territoire de gestion de l'OET couvre les municipalités de Mina, Qalamoun, Beddawi, Ras Maska, Kalhat et Mejdayya.

gestion de l'eau potable en quatre établissements régionaux<sup>2</sup> 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'époque<sup>3</sup>, elle est cependant un point de discordance 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 territoire<sup>4</sup>. Aucune loi ne permet cependant d'encadrer ce type de contrat<sup>5</sup> 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 Ondeo-Liban comme une des raisons qui ont conduit à son retrait au terme du contrat<sup>6</sup>. 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

---

<sup>2</sup> Il agit de l'Établissement des Eaux de Beyrouth – Mont-Liban, de l'Établissement des Eaux de la Bekaa, de l'Établissement des Eaux du Liban-Sud et de l'Établissement 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.

<sup>3</sup> On peut trouver d'ardentes défenses de la privatisation sur le site personnel de l'ancien premier ministre [www.rhariri.com](http://www.rhariri.com)

<sup>4</sup> Entretien AFD.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

été améliorés 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 Zérah, 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 Zérah, « *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 limitées<sup>7</sup> et les résistances résulteraient plutôt des expériences précédentes de privatisation menées par les 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).

---

<sup>7</sup> 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)

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 Ondeo 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 tripolitein. Longtemps dominé par la famille Karamé<sup>8</sup>, la scène politique tripoliteine est en pleine recomposition au moment où se déroule l'expérience Ondeo (Dewailly, 2010). De nouveaux leaders cherchent à s'imposer et c'est dans un contexte de compétition pour le leadership tripolitein que s'est déroulé le contrat. Par ailleurs, les caractéristiques socio-économiques de l'agglomération tripoliteine sont également un facteur à prendre en compte. Deuxième agglomération du pays<sup>9</sup>, 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 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 défavorisées<sup>10</sup>.

Ayant commencé mon enquête sur le terrain tripolitein 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 Ondeo-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,

---

<sup>8</sup> Abd El-Hamid Karamé, suivi de son fils Rachid puis de son neveu Omar, ont dominé la scène politique tripoliteine des années 1920 aux années 1990.

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Voir Dewailly, 2010 sur l'association Azm & Saade de Nagib Mikati.

l'expérience Ondeo a permis une recombinaison 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 explicité<sup>11</sup>. 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 ; Zérah, 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 tripolitein (Rijsel, 2001 ; Dewailly, 2010) ainsi que de mon enquête, qu'il s'agit au départ des « notables locaux traditionnels issus de grandes familles aux assises locales anciennes » (Rijsel, 2001) dont les figures-types sont Rachid puis Omar Karamé. Depuis le début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, ces élites traditionnelles 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 Rachaine<sup>12</sup> 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

---

<sup>11</sup> Les analyses d'Adrien Cook donnent cependant plusieurs éléments intéressants pour approcher le phénomène.

<sup>12</sup> 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.

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 Rachaïne à Tripoli. Seule une partie de l'eau destinée à la capitale du Nord continue d'être distribuée<sup>13</sup> et la ville connaît une sévère pénurie, notamment dans sa partie haute<sup>14</sup>. 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 quartier<sup>15</sup>. 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 nationale<sup>16</sup> les a sans doute favoriser<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Tripoli continue de ne recevoir que 1 500m<sup>3</sup>/j d'eau en période d'étiage sur les 10 500 m<sup>3</sup>/j auxquels elle devrait avoir droit (Observatoire de l'environnement et du développement, 2000)

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Il est neuf fois président du conseil des ministres de 1955 à 1975.

<sup>17</sup> 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 ».

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).

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 pénuries<sup>18</sup>.

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

---

<sup>18</sup> Entretien avec le mokhtar de Tebbané



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.

### ***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 bénéficier de sa protection<sup>19</sup>,
- Le contrôle de l'office permet également de couvrir les pratiques frauduleuses de sa clientèle ou de l'élargir en promettant une telle couverture<sup>20</sup>. 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

---

<sup>19</sup> Entretien EELN

<sup>20</sup> Entretien usager et mokhtars.

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 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 symbole<sup>21</sup>. 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-ci<sup>22</sup>. 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

---

<sup>21</sup>Entretien avec l'auteur

<sup>22</sup> L'ancien directeur d'Ondeo-Liban fait d'ailleurs état de nombreux appels de notabilités locales se plaignant du service rendu par son entreprise.

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 route progressive du nouveau réseau installé dans le cadre du contrat Ondeo<sup>23</sup>. 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 depuis<sup>24</sup>. 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 usées<sup>25</sup>. 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

---

<sup>23</sup> Les travaux n'ont été terminés que début 2011 et le nouveau réseau commence tout juste à être mis en fonctionnement.

<sup>24</sup> Entretien EELN.

<sup>25</sup> Entretiens usagers et EELN.

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 nombreuses<sup>26</sup> 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-Madanés, « *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'usager 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 usagers<sup>27</sup>. 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'usager, éliminant ainsi les intermédiaires potentiels<sup>28</sup>. Le guichet client est

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> On notera que le terme de « client » est aujourd'hui entré dans le vocabulaire de l'EELN pour désigner les abonnés.

<sup>28</sup> 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*

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 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 ville<sup>29</sup>.

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 contactent 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 activités de l'office des eaux. Cette catégorie recouvre un large spectre d'actions (informatisation, établissement d'un organigramme, contrôle des employés, etc)

---

*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 ? »*

<sup>29</sup> Entretien avec un ancien membre du groupe usager.

mais je ne m'attarderai que sur deux aspects : la réorganisation de la collecte et la mise en place de procédures d'embauche.

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. Jusque-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*<sup>30</sup>, 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<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> 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*

---

<sup>30</sup> 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).

*valable, 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/EELN<sup>31</sup> 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<sup>31</sup> entre l'OET/EELN et l'opérateur. Dès le début de sa négociation, les intérêts défendus par les deux parties sont 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*

---

<sup>31</sup> 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.

*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 contrat<sup>32</sup> (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 Ondeo<sup>33</sup>. 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 exemple<sup>34</sup>. 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 direction<sup>35</sup>. 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*

---

<sup>32</sup> Il doit être assisté dans cette tâche d'un auditeur technique indépendant qui s'est finalement avéré peu présent et peu efficace (Yousfi, 2006).

<sup>33</sup> Entretien Ondeo.

<sup>34</sup> Entretien afd.

<sup>35</sup> Trois directeurs se sont ainsi succédés à la tête du CDR durant la durée du contrat de gestion.



*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 grave<sup>36</sup>, 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.

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 révise une facture. Ça c'est injustifié.*

---

<sup>36</sup> Il avait été arrêté pour trafic de drogues.

*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.* »<sup>37</sup> 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 séparés 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 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

---

<sup>37</sup> Entretien avec l'auteur.

leaders directement pour obtenir une aide financière destinée à payer les factures<sup>38</sup>. 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 sûr 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)<sup>39</sup>.

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 l'homme politique<sup>40</sup>. 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 apparaissent 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,

---

<sup>38</sup> Entretien avec le mokhtar de Abou Samra.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Entretien Ondeo.

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 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).

<b>Critère</b>	<b>Situation initiale</b>	<b>Objectif</b>	<b>Résultat</b>
Durée d'interruption du service	3 500 h	0 h	0 h
Taux de conformité des analyses bactériologiques		99 %	99,3%
Rendement technique du réseau	35 %	75 %	55 %
Taux de facturation	34 %	75 %	55 %
Recouvrement des créances courantes	29,7 %	90 %	33,8 %
Délai de paiement des factures d'électricité	15 mois	4 mois	12 mois

**Tableau 1 : les critères de performance du contrat de gestion. Objectifs et résultats. (source : AFD)**

<b>Action</b>	<b>Projet</b>	<b>Agence de coopération</b>
<b>Marchandisation (performances, privatisation, police de l'eau)</b>	<p>Comptabilité et des outils de gestion et de maintenance</p> <p>Sur les quatre établissements :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicateurs de performance</li> <li>- Stratégie tarifaire pour l'eau potable et l'assainissement</li> </ul> <p>Sur l'EELN :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Business Plan</li> <li>- Mise en exploitation de trois systèmes d'adduction d'eau potable dans le Akkar.</li> <li>- Mise en place d'une zone pilote à Tripoli. Bilan hydrique, recensement des abonnés, étude de satisfaction des consommateurs, relevé des compteurs individuels.</li> </ul> <p>Contrat de gestion « associée » entre l'Office des Eaux de Tripoli (puis l'EELN) et Ondeo-Liban (2004-2007)</p>	<p>Délégation de l'Union Européenne</p> <p>Agence Allemande de coopération technique (GTZ)</p> <p>Agence Française du Développement (AFD) / Ondeo-Liban (filiale de Suez-environnement)</p>
<b>Gestion intégrée</b>	<p>Développement de la compétence assainissement (politique de développement, règlement et calcul de la redevance) (2005-2010)</p> <p>Tentative de mise en place d'une démarche du type « contrat de rivière » dans la vallée de la Kadisha (2005-2007)</p>	<p>Grand Lyon (coopération décentralisée)</p> <p>Région Rhône-Alpes (coopération décentralisée)</p>
<b>Participation, concertation, communication</b>	<p>Formation d'une association d'usagers à Tripoli, les « amis de l'eau » (2006-2007 / 2010-...)</p> <p>Conférence annuelle de l'eau et de l'aménagement du territoire (2004, 2006, 2007)</p> <p>Elaboration d'une stratégie de communication</p>	<p>Grand Lyon / Rhône-Alpes (coopération décentralisée)</p> <p>Grand Lyon / GTZ</p>

**Tableau 2 : les actions de coopérations menées auprès de l'EELN (source : EELN, GTZ, RRA)**

<b>Le ménage s'alimente avec l'eau du :</b>	<b>Qobbeh</b>	<b>Abou Samra</b>	<b>Vieille ville</b>	<b>Ville nouvelle</b>
Réseau public	69 %	58 %	67 %	3 %
Puits	13 %	4 %	-	9 %
Fontaine	-	5 %	-	-
Réseau public + puits	1 %	2 %	22 %	2 %
Réseau public + puits + gallons	1 %	2 %	2 %	24 %
Réseau public + gallons	11 %	15 %	7 %	48 %
Puits + gallons	5 %	12 %	1 %	14 %
Branchement illégal	-	-	1 %	-

**Tableau 3 : l'approvisionnement en eau des ménages à Tripoli en 2006 (source : Kayal, 2006<sup>41</sup>)**

<b>Le contact avec l'EELN</b>	<b>Qobbeh</b>	<b>Abou Samra</b>	<b>Vieille ville</b>	<b>Ville nouvelle</b>
Contacte l'office des eaux (visite, téléphone, courrier)	54 %	66 %	44 %	56 %
Contacte un intermédiaire (quelqu'un de ma connaissance qui sait s'occuper de ce genre de problèmes, quelqu'un au pouvoir, un mokhtar)	1 %	6 %	29 %	2 %
Va à l'office et contacte un intermédiaire si le problème n'est pas résolu	0 %	3 %	6 %	24 %
Va à l'office mais ne pense pas trouver quelqu'un qui puisse répondre (car je ne suis pas pistonné)	2 %	2 %	2 %	1 %
Ne reçoit pas de factures ou ne les paye pas	5 %	2%	9 %	0 %
N'est pas connecté au réseau	0 %	5 %	1 %	0 %
Ce n'est pas moi qui m'occupe de ces tâches (mari, propriétaire, comité d'immeuble)	19 %	7 %	4 %	14 %
A recours à une autre solution (plombier)	1 %	2 %	0 %	3 %
Ne sais pas ou se déplace au mauvais endroit (municipalité, services d'électricité)	15 %	9 %	5 %	0 %

**Tableau 4 : moyens utilisés par les usagers pour contacter l'établissement des eaux (source : Maha Kayal, 2006)**

---

<sup>41</sup> Ces chiffres proviennent d'une enquête auprès de 400 ménages (100 par région) choisis de manière aléatoire. Elle a été réalisée dans le cadre du programme d'appui de la Région Rhône-Alpes à l'Établissement des Eaux du Liban-Nord.

- 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*, No.139, p. 91-105.
- 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, Université Paris VIII.
- DAVIS J., 2004, « Corruption in public service delivery : expérience from South Asia's water and sanitation sector », *World Development*, vol.32, n°1, p. 53-71.
- DE GOUVELLO B., LENTINI E.J., SCHNEIER-MADANES G., 2010, « Que reste-t-il de la gestion privée de l'eau en Argentine ? Retour sur l'échec des délégations à des consortiums internationaux », SCHNEIER-MADANES G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, Paris, p. 177-198.
- DEWAILLY B., 2010, « Transformations du leadership tripolitain : le cas de Nagib Mikati » (à paraître).
- FRANCLU E., 1999, *Politique de l'eau au Liban à l'heure de la reconstruction*, mémoire de DEA, IEP Aix-Marseille.
- 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.
- 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., ZERAH M-H., 2010, « Eau des villes : repenser des services en mutation », *Revue Tiers-Monde*, No.203, p. 7-22.
- JOHNSON M., 1986, *Class and client in Beirut. The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985*, Ithaca Press, London and Atlantic Highlands.
- 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.
- KOCHUYT T., 2004, « La misère du Liban : une population appauvrie, peu d'Etat et plusieurs solidarités souterraines », *Revue Tiers Monde*, n° 179, p. 515-538.
- LE THOMAS C., 2009, *Pauvreté et conditions socio-économiques à Al-Fayhâ'a : diagnostic et éléments de stratégie*, afd, IECD.
- LECA J. et SCHEMEIL Y., 1983, « Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe », *Revue Internationale de Sciences Politiques*, Vol. 4, No. 4, p. 455-494.
- LEENDERS R., 2004, "Nobody Having Too Much to Answer For: Laissez-Faire, Networks and Postwar Reconstruction in Lebanon", HEYDEMANN S.(ed), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, Palgrave/Macmillan, pp.169-200
- LYONNAISE DES EAUX – DUMEZ, 1994, *Mission d'assistance technique, Document 4, Visite aux directeurs des offices des eaux*, Beyrouth, République Libanaise.

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*, Vol. 17, No. 3, p. 89-109.

OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT, 2000, *1<sup>er</sup> 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*, Beyrouth.

RAJAB M., 2004, « Enjeux historiques et politiques des mobilisations sociales autour de la question de l'eau à Tripoli », Communication lors du séminaire *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises*, le 28 avril 2006, Rectorat de l'Université libanaise, Beyrouth. Disponible sur <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00120884/en/>

RIJSEL P., 2001, « La municipalité de Tripoli : entre pouvoirs locaux et services de l'Etat », Favier A., *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Les Cahiers du CERMOC, 24, Beyrouth, CERMOC.

Schneier-Madanes G., « La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires », *Flux*, No.44, p. 46-64.

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, disponible sur <http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00371519/>

VERDEIL E., 2009, « Électricités et territoires : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers-Monde*, No. 198, p. 421-436.

VERDEIL E., FERE C., SCHERRER F., 2009, « De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais », *Flux*, No. 75, p. 27-41.

WORLD BANK, 2004, *Making service work for the poor*, World Development Report.

WORLD BANK, 2009, *Water sector : public expenditure review*, Republic of Lebanon.

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 gestion, Université Paris X – Nanterre.

ZERAH M-H., « Politique et gouvernance dans le secteur de l'eau : le cas de Mumbai (Inde) », SCHNEIER-MADANES G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, Paris, p. 367-380.