



**MEDITERRANEAN COMPONENT
of the EU Water Initiative
(MED EUWI)**

**Strategic Partnership on
Water for Sustainable Development**

Lead Country: Greece

**Policy Dialogue on
Integrated Water Resources Management Planning
in the Republic of Lebanon**

**Organisation of Institutions
and Human Resources**

Elaborated by Rizk Freiha
Expert on Organisation and Administration

v. March 2009

The Mediterranean Component of the EU Water Initiative (MED EUWI)

The Mediterranean Component of the EU Water Initiative (MED EUWI) constitutes an integral part and one of the geographic Components of the overall EUWI. It represents a strategic partnership among all related stakeholders (national, regional and international) in the Mediterranean region, aiming at contributing to the implementation of the water-related MDGs and WSSD targets. It, thus, seeks to make significant progress in poverty eradication and health, in the enhancement of livelihoods, and in sustainable economic development in the Mediterranean and Southeastern Europe, providing a catalyst for peace and security in the region which is a vulnerable and sensitive one from both an environmental and political view point.

MED EUWI is led by the government of Greece (Ministry for Environment, Physical Planning and Public Works and Ministry of Foreign Affairs). The MED EUWI Secretariat within the Global Water Partnership-Mediterranean Secretariat, provides technical support and day-by-day running. The Euro-Mediterranean Water Directors Forum, serving as institutional support of the implementation of MED EUWI, provides advice and guidance on the MED EUWI further development and implementation.

MED EUWI develops its activities through annual work programmes, supported and with the participation of a variety of institutions and stakeholders.

The present document is part of the MED EUWI activities in Lebanon supported by the MEDA-Water Programme of the European Commission.

MED EUWI Lead Country



Hellenic Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works
Department of International Relations and EU Affairs
15, Amaliados str., 115 23 Athens
T: +30 210 64 65 762, 64 59 213
F: +30 210 64 34 470
Web: www.minenv.gr/medeuwi/

MED EUWI Secretariat



Global Water Partnership – Mediterranean (GWP-Med)
12, Kyrristou str., 10556 Athens, Greece
T: +30210-3247490, -3247267, F: +30210-3317127
Attention: Ms. Barbara Tomassini, Project Officer
E-mail: barbara@gwpmed.org
Web: www.euwi.net

Activities are supported by:



**MEDITERRANEAN COMPONENT
OF THE EUROPEAN UNION WATER INITIATIVE
(MED EUWI)**

National Policy Dialogue on Integrated Water Resources Management Planning In the Republic of Lebanon
--

The Dialogue in Lebanon is facilitated and supported by:

Lebanese Ministry of Energy and Water
Greek Ministry for Environment, Physical Planning and Public Works
Global Water Partnership – Mediterranean

MEDA Water Programme of the European Commission
GEF Strategic Partnership for the Mediterranean Large Marine Ecosystems

Background

Lebanon faces significant challenges in meeting the country's water demand on quantity and quality. Integrated Water Resources Management is been acknowledged as central for the sustainable water use, especially as forecasts suggest that Lebanon will encounter conditions of water scarcity by the year 2020 and also due to the fact that the country shares water bodies with its neighbouring countries. Unsustainable water management practices, environmental risks and water governance shortcomings are among the key challenges to be met.

In view of tackling water challenges following this new, integrated approach, the Lebanese authorities have already embarked upon a set of undertakings:

- a water sector reform process started in the year 2000 and including a revisit of the legal framework (law 221, 241 and 337 as well as a number of bylaws that were published in October 2005) and new institutional settings (restructuring of the Ministry responsible for Water Resources and condensing the 21 Regional Water Authorities/ Utilities in 4 Regional Water Establishments in the year 2002.
- the preparation by the Lebanese Ministry of Energy and Water, General Directorate of Hydraulic and Electric Resources (GDHER) of a National Decennial Strategic Plan for the Water Sector with a horizon up to 2009 (which has been renewed for 2008-2018). The Plan, promulgated as a law Program clearly acknowledges the need for a holistic approach, includes elements of an IWRM Plan and calls for consideration of water resources within a complete policy and planning cycle.
- the elaboration of a Water Code (as the result of a cooperation program between the Lebanese and the French governments) to help the MEW in its institutional support of a water governance framework and its technical approach for IWRM implementation.

Based on the new vision on water resources management following the requirements of IWRM and including, among others, a shift towards watershed management, the key reforms identified since 2005 by the Lebanese Government in view of restructuring the water sector include:

- Updating the 10 year strategic plan, endorsed by the Lebanese Government and the Lebanese Parliament, and preparing an integrated Water Sector strategy with a clear vision under the concept of the Law 221, its amendment and the bylaws published in October 2005;
- Preparing a National Water Master Plan and approving the Water Code;
- Improving the water sector governance by ensuring that all the necessary tools are put in place;
- Strengthening the capacities of the MEW and RWAs in order to enable them to carry out the tasks entrusted to them in an efficient and optimal way;
- Ensuring that Operation & Maintenance (O&M) of the water supply and sanitation services are contracted out to private operators and that the O&M of the small and medium scale irrigation schemes are gradually transferred to Water Users' Associations;
- Adopting a tariff structure that would be based on costs and volumetric consumption, with respect to social equity principles regarding the disadvantaged population;
- Preparing a short and medium term investment plan for the water sector taking into account the priorities and available funds.

It is in this framework that MED EUWI activities have been planned and are being implemented in Lebanon in cooperation with the MEW-DGHER.

MED EUWI activities in Lebanon

The Mediterranean Component of the EU Water Initiative (MED EUWI) constitutes an integral part and one of the geographic Components of the global European Union Water Initiative (EUWI) with Components also in Africa, Central Asia and Latin America. It represents a strategic partnership among all related stakeholders (national, regional and international) in the Mediterranean region, aiming at contributing to the implementation of the water-related Millennium Development Goals and the Johannesburg Summit Targets. MED EUWI implements targeted activities at the Mediterranean and national levels.

MED EUWI is led by the government of Greece with the support of the European Commission. All donor and implementing institutions at the regional and country levels are invited to join the endeavor according to their interest and expertise. The MED EUWI Secretariat within the Global Water Partnership-Mediterranean provides technical support and day-by-day running. The Euro-Mediterranean Water Directors Forum, serving as institutional support of the implementation of MED EUWI, provides advice and guidance on the MED EUWI further development and implementation.

Review of the 10 years Strategic Plan for Water

The main objective of the running Phase I of the MED EUWI activities in Lebanon, as endorsed by the Lebanese Government at the highest level in 2007, is to assist the government in reviewing the national 10 year Strategic Plan for Water (2000-2009) and, based on the key reforms needs identified by the Lebanese Government (see above), to launch and advance the process of complementing the Strategy with a National Integrated Water Resources Management Plan (to be fully elaborated in a Phase II of MED EUWI activities).

Key elements for reviewing the 10 year Strategic Plan (Plan) for Water include:

- Brief analysis of current needs and trends (up to 2020) of the water supply sector in Lebanon, with an emphasis on demand management for domestic, irrigation and industrial uses as well as on non-conventional water resources (eg. wastewater reuse, desalination) and techniques (eg. recharging of aquifers). The analysis was built on national targets, including targets for food security and the consequent increase of irrigated land.
- Analysis of the technical projects included in the Plan, justification with current needs and elaboration of policy recommendations.
- Consolidation of the Plan with the provisions of the Law 221, including the evolution of the Water Establishments with regard to Public Private Partnerships.
- Development of an awareness component in the Plan focusing on enhancing water demand management and non-conventional water resources.
- Development of a capacity building component to assist implementation of the Plan.
- Development of policy recommendations for adaptation to climate change impacts.

Based on these, the main Chapters of the Review Study address the following issues:

- 1- Assessment and management of water resources, particularly with regard to prospects of climate change
 - 2- Domestic and industrial water needs and management
 - 3- Sanitation needs and management
 - 4- Irrigation needs and management
 - 5- Organisation of institutions and human resources
 - 6- Capacity strengthening of public institutions in the water sector
- A Summary is also provided

The draft results of the Review Study are presented to a range of targeted stakeholders for debate, update and finalization through a facilitated process that includes workshops and bilateral meetings.

Promoting dialogue and participation in the Lebanese water sector

Another central objective of current MED EUWI activities is to create a platform for dialogue and cooperation among the Lebanese stakeholders that are involved in water resources management. To this respect the formulation and operation of a high level 'Task Force' (TF) and an advisory 'Multi-Stakeholder Forum (MStF)' for consultation are advancing after invitation by the Director General of the Ministry of Energy and Water.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
PREAMBULE.....	3
I. Le contexte du Secteur de l'Eau au Liban	5
I.1. L'eau potable.....	5
I.2. Les eaux usées.....	6
I.3. Les eaux d'irrigation.....	7
I.4. L'aide internationale	7
I.5. Développement et perspectives	8
II. Le Code de l'Eau	9
III. Le rôle du Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE).....	12
IV. Stratégie de privatisation du secteur de l'Eau	13
V. Analyse et remarques sur les règlements des Établissements des Eaux.....	18

I. PREAMBULE

L'organisation du secteur de l'Eau au Liban est assez complexe car en pleine évolution. Jusqu'en 2000, l'eau potable était produite et distribuée dans les villes et villages par les offices des eaux, organismes autonomes répartis sur l'ensemble du territoire (avec un Directeur Général ou un Directeur¹ et un Conseil d'Administration) et placés sous la tutelle du ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE) – Direction Générale de l'Exploitation (DGE) et le contrôle du ministère des Finances (MDF) pour les questions budgétaires, de tarification, et des marchés.

Les anciens offices n'avaient que la responsabilité de l'exploitation du service. Seul l'office des eaux de Beyrouth avait aussi la charge des investissements et des équipements, vu l'importance de cet office en nombre d'abonnés. Tous les besoins en investissements et équipements des autres offices des eaux étaient principalement assurés par la Direction Générale des Ressources Hydrauliques et Électriques (DGRHE) du MEE, et par le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR)². Le nombre total des offices avait atteint 21, dont 6 pour la région de Beyrouth et du Mont Liban, 4 pour la région du Sud, 8 pour la région du Nord et 3 pour la région de la Békaa.

Certains villages non desservis par les offices des eaux ont constitué leurs propres services des eaux (eau potable et irrigation) sous forme de commissions d'eau et/ou d'irrigation, créées sur décisions du ministre de l'Énergie et de l'Eau. Le nombre total de ces commissions avait dépassé³ les 150. En ce qui concerne l'assainissement, l'exploitation des réseaux était à la charge des municipalités. Les besoins en investissements et équipements en eaux usées étaient assurés par le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR), le Conseil du Sud, le ministère des Déplacés, et à moindre mesure par le MEE-DGRHE par manque de budgets⁴.

Après plusieurs tentatives, c'est en 2000 que la véritable réforme a été amorcée avec la Loi 221 et ses amendements (les Lois 241 et 377) qui stipulent le regroupement des 21 offices et des commissions en 4 Établissements Publics Régionaux des Eaux (EPRE). Cette Loi constitue l'ultime étape d'un processus engagé dès 1972, mais interrompu par la guerre (1975-1990). Les découpages retenus éclairent les choix effectués et illustrent l'évolution des enjeux en perpétuant la situation précédente. Les écarts sont tels entre établissements que, dans une optique de participation du secteur privé, se pose avec acuité la question de l'inégalité entre les populations et les territoires.

Les nouveaux Établissements reprennent les activités des offices et les complètent par des compétences en investissement, en équipement, et en assainissement. Ces Établissements sont dotés d'un Conseil d'Administration de 6 personnes et d'un Président – Directeur Général, nommés par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Énergie et de l'Eau. Les missions des Établissements Régionaux des Eaux, définies par la Loi 221 et ses amendements, sont les suivantes :

- L'étude, l'exécution, l'exploitation, l'entretien et le renouvellement des projets de distribution d'eau potable, d'irrigation, ainsi que la collecte et le traitement des eaux usées. Les missions des Établissements seront exécutées conformément au Plan Directeur de l'eau et de l'assainissement, ou au permis préalable

¹ Seul l'Office des eaux de Beyrouth avait un Directeur Général.

² Le Ministère des déplacés a financé des projets d'eau dans la montagne, et le Conseil du Sud était très actif dans la région du Liban Sud et de la Békaa.

³ Le nombre exact des commissions est inconnu.

⁴ Le Ministère des déplacés a financé des projets d'assainissement dans la montagne, et le Conseil du Sud était très actif dans la région du Liban Sud.

délivré par le MEE pour l'utilisation des sources publiques d'eau, et le choix des emplacements des stations d'épuration des eaux usées et des nouveaux points de rejet pour l'évacuation des effluents.

- Les propositions de tarifs des services de l'eau potable, de l'irrigation et de l'assainissement, à condition de prendre en considération les conditions sociales et économiques.
- Le contrôle de la qualité de l'eau potable et des eaux d'irrigation distribuées, ainsi que de la qualité des eaux usées aux points de restitution et à la sortie des stations d'épuration.

L'adoption de la Loi 221 et le regroupement des offices et des commissions pourraient ressembler à un pas en plus vers la centralisation, mais ceci a été réalisé dans l'objectif de donner aux établissements créés les conditions, les moyens, et la souplesse nécessaires pour l'exécution et le développement de leurs missions d'une façon durable, et de sortir de la paralysie qui les frappait auparavant, à cause de leur manque de moyens (techniques, financiers, ressources humaines, etc.).

Les quatre (4) Établissements Régionaux des Eaux sont:

- Établissement des Eaux de Beyrouth et du Mont Liban (EEBML) : cet Établissement regroupe les anciens offices de Beyrouth, Ain el Delbé, Metn, Kesrouan-Ftouh, Barouk et Jbeil.
- Établissement des Eaux du Liban Sud (EELS) : cet Établissement regroupe les anciens offices de Saida, Sour, Jabal Amel et Nabeh el Tassé, ainsi que le projet de Wadi Jilo.
- Établissement des Eaux du Liban Nord (EELN) : cet Établissement regroupe les anciens offices de Tripoli, Batroun, Koura, Zghorta, Becharré, Minieh-Dinnié, Akkar et Qobeyate.
- Établissement des Eaux de la Bekaa (EEBK) : cet Établissement regroupe les anciens offices de Zahlé, Chamsine et Baalbeck-Hermel.

Les Conseils d'Administration et les P-DG des Établissements ont été nommés fin 2001, cependant les cinq décrets d'application constituant les règlements de ces Établissements (règlement intérieur, règlement d'exploitation, règlement financier, règlement des employés et l'organigramme) n'ont été adoptés en Conseil des Ministres et publiés dans le Journal Officiel qu'en juin 2005. Ce retard de plus de 3 ans a créé une situation de fonctionnement complexe où le P-DG de chaque Établissement assumait la fonction de Directeur de l'office principal (Directeur Général dans le cas de Beyrouth), et où l'Établissement ne disposait pas effectivement d'un budget consolidé indépendant.

Depuis le 5 septembre 2005 pour l'EEBML et le 3 octobre 2005 pour les 3 autres Établissements, ceux-ci sont officiellement constitués et les anciens offices des eaux officiellement fusionnés. À ce titre les 21 offices n'existent plus légalement, conformément aux décisions de mise en vigueur et d'exécution des décrets d'application de la Loi 221 et ses amendements, prises par les 4 nouveaux Établissements.

L'adoption des règlements a permis, enfin, la mise en application de la Loi 221/2000 et ses amendements, mais la réforme institutionnelle engagée avec cette Loi doit s'accompagner d'une réorganisation en profondeur du secteur. Surtout que les dispositions de la Loi ne se reflètent pas dans les règlements adoptés, qui ne vont pas assez loin pour assurer aux Établissements une entière autonomie. Des réformes importantes restent encore nécessaires pour rendre le secteur plus efficace et surtout plus autonome, notamment avec un système de tarification viable et un programme d'investissement permettant à l'Établissement d'avoir recours au secteur privé, dans un cadre de régulation approprié.

I. LE CONTEXTE DU SECTEUR DE L'EAU AU LIBAN

La question de l'eau au Liban constitue un des enjeux majeurs auquel est confronté ce pays. Bien que disposant d'importantes ressources en eau par rapport aux pays de la région, les libanais ne disposent pas, pour la plupart d'entre eux, d'une alimentation en eau en quantité suffisante et qualité conforme aux normes en vigueur.

Le Liban a vu son secteur de l'eau très fortement perturbé durant les événements tragiques qu'a traversé le pays pendant quinze ans. La quasi totalité des infrastructures hydrauliques ont été détruites ou endommagées, et la gestion des institutions et organisations en charge du secteur de l'eau, a été profondément et durablement désorganisée.

I.1.1.1. L'eau potable

Les consommateurs sont connectés au réseau via l'Établissement des eaux dont dépend leur lieu de résidence ou de travail.

Les réseaux d'eau potable existants sont en partie vétustes. Des fuites apparaissent et causent des pertes techniques, qui dépassent 50% dans certaines régions. Une large réhabilitation est entreprise par le ministère de l'Energie et de l'Eau et le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR). Mais cette réhabilitation n'est pas complète, et souvent les nouveaux réseaux réalisés sont reliés aux anciens, notamment aux niveaux des branchements et des connexions des abonnés. Cette situation est du fait que les branchements et connexions sont du ressort des Établissements, et que ceux-ci n'ont pas toujours les moyens de les réaliser. Ceci entraîne, de facto, un mauvais rendement des nouveaux réseaux, et le consommateur continue à recevoir une eau en quantité insuffisante et de mauvaise qualité.

Dans le monde moderne dans lequel nous vivons, les modes de calculs des réseaux, les matériaux constitutifs des canalisations, l'introduction des SIG dans la facturation des abonnés, etc. ont été profondément modifiés au cours des dix dernières années. Seuls quelques ex-offices ont su profiter de ces techniques nouvelles au Liban.

La qualité et la fiabilité des services de distribution d'eau potable dépendent impérativement de l'utilisation des techniques nouvelles dans la distribution et la gestion des ressources, de même que dans la gestion administrative et les systèmes de facturation des abonnés.

Il est de même impératif de changer le système d'abonnement, appliqué aujourd'hui par jauge (1m³/jour par abonné domestique), et introduire les compteurs, qu'ils soient mécaniques ou numériques.

Les besoins actuels en eau du Liban sont largement supérieurs aux quantités d'eau distribuées. Ce déficit dans les quantités distribuées cumulé aux pertes dans le réseau de distribution, oblige les établissements en charge de la gestion du secteur, à rationner cette distribution.

L'accès à l'eau potable dans le pays s'est en partie amélioré au cours de la dernière décennie avec la réhabilitation d'une grande partie du réseau de distribution, qui a pu être entreprise grâce au programme de la Banque Mondiale « National Emergency Recovery Program – NERP⁵ ». Cependant et malgré les efforts entrepris, le secteur continue à souffrir d'un sérieux manque d'investissements, d'une politique inadaptée de recouvrement des coûts (absence de structure tarifaire) et d'une qualité d'eau déficiente.

⁵ Ce programme n'a malheureusement pas donné les résultats espérés. Une lacune importante dans la conception de ce programme en est à l'origine : considérant que les offices des eaux étaient en charge des connexions des abonnés, le programme n'en a pas assuré le financement, et les offices de leur côté en étaient incapables financièrement.

Le secteur est actuellement dans l'incapacité de fournir un approvisionnement en eau adéquat et un traitement des eaux usées satisfaisant pour la majorité de la population. La couverture du réseau de distribution de l'eau potable est élevée mais l'infrastructure reste en partie vieille et en mauvais état, notamment au niveau des branchements et des connexions des abonnés. Le système dans son ensemble est peu efficace avec près de 50% de pertes globales, et un système de facturation non adéquat.

Avec ou sans traitement de potabilisation, l'eau est acheminée par un réseau de tuyauterie, souvent vétuste et mal entretenu, ce qui, outre les pertes, risque de provoquer, pendant les coupures pour rationnement, une pollution par rétro diffusion en permettant aux polluants existants dans les zones traversées (pesticides, matières organiques ou toxiques) de contaminer l'eau distribuée.

Une part importante de l'eau distribuée est assurée à partir de forages dans la nappe. Les ponctions sont telles que la nappe baisse régulièrement, et que l'on est parvenu à un niveau au-delà duquel il faut craindre des intrusions polluantes ou d'eaux salées. Certaines régions ont d'ailleurs déjà connu ce problème: Beyrouth – Verdun, et la plaine de Hadath⁶. Dans d'autres régions littorales la surexploitation a engendré l'augmentation de la salinité.

Par ailleurs, l'eau potable est comptabilisée forfaitairement par un système de jauge délivrant un débit limité par branchement, qui avec le problème de la discontinuité de sa distribution, nécessite l'acheminement de l'eau vers un réservoir tampon placé en toiture ou en sous-sol. De ce fait même si l'eau est potable à l'arrivée, elle pourrait devenir impropre même pour un usage domestique.

Ajoutons que les personnes exclues de ce service public par le fait des pénuries de distribution, et les carences des organismes publics à pouvoir disposer des moyens nécessaires à l'accompagnement de la croissance démographique, ont eu recours au forage de puits privés sans aucune garantie de salubrité.

De ce fait certains projets, déjà étudiés, sont essentiels et leur exécution devient urgente.

1.2.1.2. Les eaux usées

Le traitement des eaux usées est actuellement quasiment inexistant⁷. Un certain nombre de villes et villages n'ont pas de systèmes complets d'égouts. La plupart des zones urbaines et des agglomérations déversent leurs eaux usées non traitées directement dans les cours d'eau, dans des terrains inexploités, dans des forages à fonds perdus, ou à la mer. Ce qui aboutit la pollution des rivières, des nappes aquifères et de la Méditerranée. Ces conditions constituent une réelle menace pour l'Environnement et les approvisionnements souterrains en eau, avec des conséquences graves pour la santé publique et le potentiel touristique du pays.

Le secteur des eaux usées a souffert, pendant plus de vingt ans, d'un manque d'investissements et d'études dans les domaines de l'assainissement et de l'épuration, ce qui a conduit à une pollution directe de toutes les eaux du Liban, superficielles et souterraines.

Pour une production d'eaux usées annuelle de plus de 250 Mm³, à laquelle il faudrait ajouter plus de 45Mm³ d'effluents d'origine industrielle, le Liban ne dispose actuellement que d'une seule station de traitement importante (à Ghadir au sud de Beyrouth) qui traite 36.000 m³/jour. Cette station ne fonctionne actuellement qu'à 40% de sa capacité, et n'effectue qu'un traitement préliminaire (essentiellement un filtrage). L'exploitation de cette station et sa maintenance est confiée à un opérateur privé.

⁶ Banlieue Sud-est de Beyrouth.

⁷ Plusieurs stations d'épuration des eaux usées sont en cours de construction ou même achevées. Sans toutefois avoir les réseaux d'assainissement nécessaires à leurs fonctionnements.

Moins de 40% des foyers sont reliés aux réseaux d'égouts. La majorité se contente des fosses septiques (construites pour la plupart sans respect des normes) ou déverse tout simplement ses effluents dans l'environnement.

Il y a peu d'informations concernant les coûts d'opération et de maintenance des réseaux de collectes des eaux usées. Ceci est surtout dû au fait que le transfert des dossiers des municipalités vers les établissements des eaux (prévu par la loi 247) ne s'est pas encore fait.

Les systèmes de collecteurs opèrent surtout par gravité, et ne subissent aucun traitement. Les collecteurs sont séparés des réseaux d'eaux de pluies, mais certains réseaux d'eaux de pluies ont été raccordés aux collecteurs par laxisme. Les municipalités qui ont géré ce dossier jusqu'en 2001 ont peu de moyens financiers. D'où la déduction que le budget de gestion des réseaux était modeste.

La gestion du secteur des eaux usées relève aujourd'hui de l'autorité des établissements régionaux des eaux. Mais ces établissements n'ont actuellement pas les moyens et les compétences pour exercer pleinement leurs prérogatives dans ce secteur.

La situation s'améliore lentement, malgré les efforts qui sont faits pour régler le problème. Un schéma directeur a été élaboré par le CDR pour le secteur de l'assainissement.

1.3.1.3. Les eaux d'irrigation

La superficie agricole du Liban couvre actuellement 240.000 ha, dont 90.000 ha irrigués. L'irrigation par gravité, de faible efficacité, est de loin la plus employée (50% des parcelles irriguées), pour des productions majoritairement orientées vers le maraîchage et l'arboriculture fruitière⁸.

Seulement 50% des secteurs irrigués sont sous contrôle, le reste étant opéré sur des bases archaïques. Le Gouvernement a des plans à long terme pour augmenter les surfaces irriguées d'environ 50.000 ha et pour améliorer les performances de 30.000 ha actuellement irrigués. Le plan décennal mis en place par le MEE prévoit la construction de barrages destinés à servir en partie à l'irrigation.

1.4.1.4. L'aide internationale

Depuis 12 ans, l'aide internationale a été la source essentielle de financement des projets de reconstruction et de réhabilitation des infrastructures d'eau, d'assainissement et d'irrigation. A fin 2002, les investissements dans le secteur de l'eau, financés par des bailleurs de fonds internationaux, se sont élevés à plus de 1,1 Md USD, dont 68% pour l'eau potable, 27% pour l'assainissement et 5% pour l'irrigation. Ce montant représente environ 250 USD par habitant et plus de 100% du chiffre d'affaires recouvré sur 12 ans auprès des usagers⁹.

Actuellement, l'État –via le CDR- finance la part des investissements non financée par l'aide internationale, et rembourse la dette contractée et une partie des dépenses courantes d'exploitation.

En 2004, le budget du MEE et le service de la dette du secteur de l'eau supporté par le CDR a représenté 1,8% du budget général de l'État. La part de la dette du secteur de l'eau dans l'ensemble de la dette publique extérieure représente 7%¹⁰. Les plus forts remboursements interviendront au cours des 10 prochaines années pendant lesquelles ils représenteront en moyenne 0,5% du PIB (106 millions de USD par an)¹¹. A ces dépenses

⁸ Source : ministère de l'Agriculture.

⁹ Source: rapport no.1 ICEA-Corail (FSP)- Revue juridique et état des lieux -2004.

¹⁰ Source: rapport no.1 ICEA-Corail (FSP)- Revue juridique et état des lieux -2004.

¹¹ Source: rapport no.1 ICEA-Corail (FSP)- Revue juridique et état des lieux- 2004.

publiques s'ajoutent les dépenses additionnelles des ménages nécessaires à leur alimentation en eau potable, du fait de la fourniture insuffisante du service public. Au total, les dépenses publiques et privées consacrées à l'alimentation en eau et à l'assainissement représentent environ 1,6% du PIB, ce qui est bien supérieur à la moyenne internationale de 1% du PIB¹².

Dans le passé, certaines aides institutionnelles se sont retrouvées dans une situation de dédoublement des actions. Cette situation est désolante car les subventions sont plutôt rares, et c'est dommage de ne pas les utiliser à bon escient.

Afin d'éviter cette situation à l'avenir, la concertation et la coordination entre les bailleurs de fonds sont extrêmement importantes. La création d'une base de données officielle et fiable est aussi indispensable pour accroître ces subventions. Cette base de données réglera le problème des inventaires et des informations contradictoires, qui peuvent aller du simple au double selon les rapports existants. Les bailleurs de fonds sont souvent découragés par le manque d'informations disponibles, et la réticence des Établissements à coopérer avec les missions d'experts venus pour les aider. Ceci est dû peut être au manque de personnel des établissements. La création, par exemple au MEE avec un représentant de chaque Établissement, d'une unité qui sera en relation avec les bailleurs de fonds et qui gèrera la base de données sur l'eau est indispensable. Le programme de mise à disposition d'outils de gestion et de mesure, que le projet IPP Water a mis à disposition du MEE et des Établissements va dans ce sens, et pourra servir de point de départ.

1.5.1.5. Développement et perspectives

Un développement du secteur est nécessaire et doit dépendre, en premier lieu, des objectifs inhérents à chaque zone d'exploitation, et du niveau du service à atteindre que se doit de fixer chaque Établissement.

Les objectifs devraient être réalisés sur une période de 3 à 10 ans, ce qui permettrait de finaliser la fusion engagée des anciens offices et ex-commissions. Les objectifs à retenir sont les suivants :

- L'amélioration de la qualité des réseaux, par la modernisation et la réhabilitation, la recherche et la réparation des fuites, et par conséquent, l'optimisation de l'eau distribuée sans augmentation de la production.
- L'amélioration de la qualité de l'eau distribuée par un traitement convenable et des analyses régulières.
- L'amélioration de la distribution de l'eau : le but étant d'arriver, après une période de 3 ans, à une distribution continue et souhaitable de 24/24h.
- L'amélioration des coûts de production quand cela est possible, par la réalisation de projets d'adduction par gravité. Les coûts de l'énergie électrique engendrés par les forages étant très importants.
- L'amélioration du taux de facturation, par la mise en place d'un programme de recensement des abonnés et des abonnés potentiels, ainsi que la détection des branchements illicites et des jauges ouvertes, et l'adoption du principe de remplacement des jauges par des compteurs, une fois les besoins en eau assurés suffisamment en (quantité et pression)
- L'amélioration du taux de collecte et de recouvrement des factures : mise en place d'un système de facturation semestriel dans un premier temps, dans tous les établissements.
- La définition du Cadre et de l'organigramme à partir des besoins, le règlement de la question du statut des employés temporaires, et le pourvoi des postes vacants.
- La définition d'un programme de formation, adapté aux besoins de chaque zone d'exploitation et de l'ensemble de l'Établissement.

En ce qui concerne l'Assainissement et l'Irrigation, les objectifs seront définis en fonction des urgences de chaque zone (quand cela est possible en fonction des données existantes) car les anciens offices ne géraient pas directement ces services; et en ce qui concerne l'assainissement, ne le gèrent toujours pas, bien que la gestion de l'assainissement a été théoriquement placée sous la responsabilité des Établissements depuis 2000.

¹² Source : OCDE (organisation du commerce et du développement économique)

Car les Établissements ne possèdent pas le personnel et la compétence spécialisée pour assumer cette responsabilité. De ce fait la gestion de l'assainissement reste à ce jour sous contrôle des municipalités.

Quant au secteur de l'irrigation, sa gestion reste aujourd'hui partagée entre les Établissements, les ex-commissions d'irrigation, les municipalités et le secteur privé (ONG).

II. LE CODE DE L'EAU

Un projet de Code de l'Eau a été préparé par un groupe de travail formé d'experts juridiques et institutionnels libanais et français, en appui aux cadres du ministère de l'Énergie et de l'Eau. Ce projet de loi devrait être présenté très prochainement au ministre de l'Énergie et de l'Eau en vue de sa revue et de sa présentation au Conseil des ministres et au Parlement.

Le projet de Code de l'eau a pour objet la gestion durable de l'eau, afin de réaliser, dans le respect des engagements internationaux du Liban et des principes généraux de protection reconnus par la loi, une utilisation économe et rationnelle des ressources en eau. Cette gestion durable est assurée par l'élaboration d'un plan général de l'eau qui est applicable à l'ensemble du territoire, et qui procède d'une approche globale des problèmes. Elle prend en considération les solidarités de toute nature qui caractérisent les bassins versants, et veille à l'intégration de ses exigences dans les autres politiques publiques. Le plan général de l'eau, élaboré par le ministère de l'Énergie et de l'Eau, est approuvé par décret pris en conseil des ministres.

Avec le projet de Code de l'eau, l'État sera en mesure de posséder une loi moderne qui lui permettra, avec la participation de tous les acteurs concernés, d'arriver à mettre en place une gestion durable de l'eau, en assurant ce qui suit :

- Le pourvoi de façon prioritaire à l'alimentation en eau potable de la population.
- La réalisation de l'assainissement des eaux usées.
- La lutte contre les sécheresses, les inondations, les pollutions accidentelles ou chroniques, ainsi que la prévention et la réparation des atteintes à la santé, la salubrité publique et la sécurité.
- La satisfaction des besoins agricoles, industriels, de la production d'énergie, des transports, etc.
- La préservation et la restauration des écosystèmes aquatiques, terrestres, et des zones humides qui en dépendent.
- La prévention de la pollution et la mise en place de moyens et d'outils légaux et dissuasifs pour en assurer la réduction progressive.

Afin d'assurer la gestion durable d'une masse d'eau superficielle ou souterraine, l'État peut conclure avec des personnes publiques ou privées, selon le cas, un contrat de lac ou de vallée, un contrat de rivière ou un contrat d'aquifère. Ce contrat fixe le programme et les actions à réaliser pour atteindre les objectifs déterminés, ainsi que les modalités de financement du programme, et les contributions respectives des différents partenaires.

Les services d'eau, d'assainissement, et d'irrigation peuvent faire l'objet d'une gestion déléguée, et avoir leur gestion confiée à un délégataire public ou privé. La rémunération du délégataire sera substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

Le projet de Code de l'eau considère l'eau sous toutes ses formes (superficielles, souterraines, résurgence d'eau douce aux larges des côtes, eau atmosphérique) comme une richesse nationale. Les cours d'eau, les lacs, les rivières, les berges jusqu'au plus haut point atteint avant débordement, les francs-bords, les étendues d'eau, les eaux souterraines y compris les résurgences d'eau douce aux larges des côtes, les puits, les forages, les canaux d'irrigation, les chutes d'eau susceptibles de produire de l'électricité, etc., ainsi que tous les ouvrages publics et dépendances affectés ou nécessaires à leurs gestion, font partie du domaine public.

Cependant l'eau recueillie dans un ouvrage privé et destiné à un usage domestique, les piscines, les étangs, les mares, les citernes et les bassins d'agrément construits et aménagés sur fonds privés, ne font pas partie du domaine public.

L'occupation du domaine public de l'eau, les installations, ouvrages, travaux ou activités seront soumis à autorisation ou déclaration suivant le degré des dangers ou des risques qu'ils représentent, et à la gravité de leurs effets sur l'eau et les écosystèmes aquatiques.

Toute infraction ou manquement aux obligations résultant de ce projet de Code, fera l'objet d'un procès verbal établi par les agents publics et transmis au parquet général par le ministère de l'Énergie et de l'Eau, indépendamment d'éventuelles poursuites pénales.

Le projet de Code de l'eau préconise la création d'un conseil national de l'eau, présidé par le premier ministre et formé par les ministres concernés par les problèmes de l'eau, des présidents directeurs généraux des établissements publics des eaux, de représentants de municipalités, et de personnes qualifiées, ainsi que de professions et activités y compris associatives relatives à l'eau. Le conseil national de l'eau apporte son concours à la définition des objectifs généraux et à l'orientation de la politique nationale de l'eau. Les modalités de sa composition, de son organisation, et de son fonctionnement seront fixées par un décret pris en conseil des ministres.

Le projet de Code de l'eau reconnaît le droit fondamental de chacun à disposer des ressources en eau nécessaire à ses besoins et aux exigences élémentaires de la vie et de sa dignité. Mais ce droit à l'eau est subordonné au versement d'une redevance qui sera fixé, sous le contrôle de l'État qui agira en tant qu'autorité de régulation, et qui tiendra compte des situations géographiques, sociales et économiques de la population.

L'évacuation et le traitement des eaux usées sont des éléments constitutifs du droit à l'eau.

Les autorités compétentes fixent les normes de qualité et les dispositions nécessaires à la préservation des eaux et des écosystèmes, les valeurs limites d'émission et les modalités des contrôles, les règles de répartition des eaux, et toutes autres règles particulières ou non. L'eau distribuée devra être de qualité potable. Les contrôles de qualité seront effectués par l'administration ou par des laboratoires privés agréés.

Concernant les droits acquis sur l'eau, le projet de Code clarifie :

- La nature des droits afférents aux permis d'utilisation de l'eau.
- Les avantages conférés à leurs utilisateurs.
- La procédure de reconnaissance des droits acquis sur l'eau.

Concernant les droits acquis sur l'eau, l'arrêté 320/S, du 26/05/1926, soustrait en grande partie l'utilisation privative des eaux du domaine public aux règles du droit commun, pour la soumettre à un régime autonome, qui se caractérise par un recul notable de la précarité et un renforcement sensible de la situation des usagers.

Théoriquement, ce régime ne concerne que certains faits bien déterminés. Les autres restent assujettis à l'arrêté 144/S du 10/06/1925. En pratique, ce régime englobe donc quasiment toutes les formes d'utilisation possibles de l'eau. Il a pour cadre une distinction originale entre les permissions d'une année, les permis de une à quatre années, et les concessions. Sans compter les utilisations dispensées d'autorisation pour les forages des puits non jaillissants, dont la profondeur ne dépasse pas les 150 m et le débit reste inférieur à 100 m³/j.

Sans doute avait-on estimé qu'avec de pareilles précautions les prises d'eau autorisées ne seraient pas susceptibles d'influencer le débit des sources, ce qui demeure très contestable. Des dispositions spéciales ont donc été introduites dans le projet de Code de l'eau pour empêcher les pertitions d'eau, contrairement à une planification saine.

Les droits de propriété, acquis sur le fondement de la législation antérieure au 10 juin 1925 sont consacrés par l'article 3 de l'arrêté 144/S, ainsi rédigé :

« Les personnes qui possèdent des droits acquis sur les dépendances du domaine public, tel qu'il est défini au présent arrêté, ne pourront être dépossédés, si l'intérêt public venait à l'exiger, que moyennant le paiement d'une juste et préalable indemnité ».

Le projet de Code de l'eau prévoit que ces droits acquis continuent de s'exercer conformément aux us et coutumes, tant que cet exercice n'est pas contraire à la gestion durable de l'eau.

Les droits dont l'exercice est devenu impossible pour des raisons matérielles cessent d'être opposables. De même que les droits relatifs à l'eau ne peuvent être cédés indépendamment du fonds sur lequel ils s'exercent. Ceux qui ont été acquis indépendamment d'une propriété foncière antérieurement à la promulgation du projet de Code de l'eau, cessent d'être opposables à la promulgation de celui-ci.

En d'autres termes, le législateur distinguera soigneusement deux éventualités, suivant que les droits préétablis se rapportent à la propriété ou à la jouissance.

Il appartiendra au Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Énergie et de l'Eau, de définir par décret les modalités d'exercice ou d'extinction des droits acquis, ainsi que les conditions de leur suspension éventuelle pour faire face à une situation de déficit hydrique.

Il appartiendra aussi au Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Énergie et de l'Eau, d'adopter les décrets d'application nécessaires. Les décrets prévus dans l'avant-projet de Code de l'eau sont les suivants :

1. Décret fixant les modalités d'exercice ou d'extinction des droits acquis ainsi que les conditions de leur suspension éventuelle, conformément au Code de l'eau, pour faire face à une situation de déficit hydrique.
2. Décret fixant les modalités de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil national de l'eau.
3. Décret précisant les modalités d'application des schémas de bassin.
4. Décret sur la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités ayant une influence sur la milieu aquatique et la nature du contrôle auxquels ils sont soumis, compte tenu des incidences qu'ils peuvent entraîner sur la qualité ou le régime de l'eau et les écosystèmes aquatiques.
5. Décret fixant les procédures applicables sur le régime de l'eau, y compris les conditions de l'étude d'impact, le régime de la modification des arrêtés d'autorisations et des déclarations, les dispositions particulières aux prélèvements et en particulier les conditions dans lesquelles pourra être imposée une obligation de débit minimal, les modalités de contrôle du respect des prescriptions imposées en application du Code de l'eau.
6. Décret sur les redevances d'usage (préservation de la ressource en eau et de protection des systèmes aquatiques, de pollution de l'eau, du service public d'eau potable et d'assainissement, d'irrigation), les personnes physiques ou morales assujetties ainsi que les dispositions permettent de prendre en considération les diverses catégories d'usages de l'eau.
7. Décret fixant les procédures applicables en matière de délégation du service public de l'eau et d'assainissement et du service de l'irrigation.
8. Décret fixant les modalités selon lesquelles l'État assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif.
9. Autres décrets sur les modalités d'application du titre V : Utilisations de l'eau.
10. Décret fixant les conditions de protection des résurgences côtières ainsi que les modalités de l'affectation de l'eau des résurgences à l'alimentation des populations ou à d'autres usages.

11. Décret fixant les servitudes d'utilité publique réglementation des constructions, des aménagements et des activités selon les risques environnementaux.

12. Modèle de décret sur les mesures particulières en situation de crise.

La rédaction des décrets d'application ainsi que de l'exposé des motifs, est en cours d'attribution et fait l'objet d'un financement AFD.

III. LE ROLE DU MINISTERE DE L'ÉNERGIE ET DE L'EAU (MEE)

Le MEE, en tant qu'autorité de tutelle des Établissements Régionaux des Eaux, s'emploie à trouver des solutions aux problèmes prioritaires suivants :

- La réduction des puits et forages excessifs dans la nappe, surtout que plus de 60% des ressources superficielles ne sont pas actuellement exploitées.
- La réduction de la pollution de la nappe phréatique provoquée par les décharges incontrôlées des eaux résiduaires d'origines municipales, agricoles ou industrielles, ou par l'intrusion de l'eau marine dans les forages des régions côtières.
- La réhabilitation des réseaux de distribution d'Eau Potable. Malgré les efforts déjà réalisés, une grande partie de ces réseaux est restée vétuste, notamment à cause des liens entre les anciens et les nouveaux réseaux, et certains ont plus de 35 ans. Les pertes techniques causées par ces fuites sont élevées (plus de 50% dans certaines régions) et rendent possibles les pollutions dues à l'infiltration des eaux usées lors des périodes de rationnement.
- Le règlement du problème du personnel des Établissements des Eaux: ceux-ci manquent cruellement d'effectifs spécialisés, la moyenne d'âge du personnel existant est élevée et il n'y a pas, en l'état actuel, de possibilité de recrutements sans qu'il y ait un concours autorisé et régi par le conseil de la Fonction publique.

IV. STRATEGIE DE PRIVATISATION DU SECTEUR DE L'EAU¹³

En 2002, et sous l'impulsion des réformes du Secteur de l'Eau lancé dès 2000 par le Ministère de l'Énergie et de l'Eau, le Haut Conseil pour la Privatisation a engagé le groupement Société Générale France et Société Générale de Banque au Liban comme conseiller financier pour la privatisation des secteurs de l'eau et de l'assainissement. Initialement, le gouvernement avait envisagé une privatisation totale ou partielle du secteur de l'eau, incluant une cession d'actifs. Cependant cette idée a vite été abandonnée et remplacée par la mise en place de contrats de concession, avec une préférence pour un seul contrat et un seul opérateur pour tout le Liban, ou un maximum de deux opérateurs et de deux régions. Lors du changement de gouvernement, le nouveau ministre de l'Énergie et de l'Eau a freiné le processus de privatisation du secteur de l'eau.

Dans le cadre du contrat signé avec le Haut Conseil pour la Privatisation, le groupement Société Générale (SG France) et Société Générale de Banque au Liban (SGBL) a proposé une stratégie de privatisation consistant en 3 options qui partagent le pays en une zone (option favorisée par SG/SGBL) ou deux zones (Nord-Sud). Les écarts entre les établissements ont poussé le Consultant à préconiser le découpage de l'établissement de Beyrouth Mont Liban en deux, en cas de retenue de l'option des deux zones, pour assurer la viabilité économique des zones Nord et Sud. L'option de privatisation partielle ou totale a été abandonnée par le Consultant et les principes suivants ont été retenus dans la stratégie proposée :

- Un contrat pour tout le territoire, ou un maximum de deux contrats.
- Contrats de leasing/affermage pour l'assainissement durant les 3 premières années, et renégociation à la fin du mandat pour renouveler la durée ou la transformer en contrat de concession. Les financements restent à la charge de l'État durant la première phase.
- Contrats de management qui deviendra progressivement un contrat de « concession lease » pour le secteur de l'eau potable. L'investisseur supportant les charges d'investissements. Avec une option pour considérer des contrats de leasing/affermage durant les premières années pour décharger l'opérateur des importants investissements nécessaires.
- Création d'une société d'investissement Ad hoc détenu à 100% par l'État qui percevra les revenus des contrats de PPP mis en place, et qui prendra en charge la mise en place des investissements requis. Cette entité sera supervisée par un comité de pilotage formé par le MEE, le CDR, l'opérateur et les bailleurs de fonds. Les investissements seront définis et gérés par l'opérateur, dans le but d'assurer une transparence totale, et rassurer les bailleurs de fonds sur la bonne utilisation des investissements.
- Création et mise en place d'une autorité de régulation du secteur.

Le MEE a répondu aux propositions du groupement SG/SGBL en sélectionnant les options suivantes¹⁴ :

- Établissement de Beyrouth et Mont Liban : contrat de leasing/affermage, ou alors concession.
- Autres Établissements : contrats de gestion qui seront transformés ultérieurement en contrats de leasing/affermage, ou alors en concessions.

Depuis juillet 2003 le processus de privatisation est arrêté. Le partenariat public privé est aujourd'hui, de nouveau et à juste titre au cœur des débats des réformes et du plan de redressement et de financement du développement. Les limitations des financements et des aides publiques face aux besoins croissants du secteur de l'eau sont claires, et les investisseurs privés reculent généralement devant les risques importants des investissements lourds et à long terme nécessaires dans le secteur de l'Eau, ou recherchent des retours sur investissements trop rapides impliquant une hausse conséquente du tarif de l'eau.

¹³ Transaction Strategy report – SG/SGBL – avril 2003.

¹⁴ Lettre du ministre de l'Énergie et de l'Eau à la SGBL – juin 2003.

En l'absence d'un cadre juridique adéquat et d'une certitude raisonnable quant à la position financière de chacune des parties, il ne peut y avoir de développement durable des transactions de partenariat public privé (PPP). De plus, les bailleurs de fonds, ou les banques privées, ne financeront pas les projets PPP à moins que soit présent un élément de certitude quant à l'environnement juridique.

Il est essentiel de reconnaître que ces transactions sont des transactions plus ou moins complexes, et mettent en présence plus de deux parties : la partie publique, la partie privée et un bailleur de fond ou une banque. C'est la structure qui a été appliquée à Tripoli, avec un contrat tripartite entre l'État libanais, Suez Environnement et l'Agence française pour le Développement (AFD), qui agit en tant que bailleur de fond.

La Loi 221 prévoit le développement de projets de PPP mais les règlements d'application de la Loi tels qu'approuvés par le gouvernement en juin 2005, ne reflètent pas l'ouverture pour les projets PPP que la Loi a prévu. Le cadre juridique peut se développer de manière graduelle et s'adapter aux caractéristiques particulières du secteur de l'Eau. Plus important, le cadre juridique doit aborder la question de la solvabilité financière du secteur public. Cela est essentiel pour encourager les banques privées à participer au financement de ces projets.

La concession constitue le modèle le plus commun du partenariat public privé. Mais si pendant longtemps elle est apparue comme une référence en matière de gestion des services publics, notamment en France et en Europe, l'émergence de nouvelles techniques contractuelles met à mal ce modèle qui se heurte, aujourd'hui, à un manque de flexibilité et de sécurité juridique¹⁵. Le contrat de partenariat est perçu au Liban comme un contrat de longue durée qui met en relation une entité publique et une entreprise privée qui pourrait être chargée de tout ou partie de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et de la maintenance d'un service public. L'entreprise privée fournit à l'entité publique un service complet allant de la construction à l'équipement, jusqu'à son exploitation et sa maintenance. En contrepartie, l'entité publique verse une rémunération pendant toute la durée du contrat. Les nouveaux règlements des Établissements permettent des paiements reportés sur plusieurs années.

Au Liban, le choix de l'implication de la gestion privée dans le secteur de l'Eau sera sans aucun doute plus judicieux que celui de laisser aux seuls Établissements des eaux le soin d'assurer cette gestion, avec les moyens dont ils disposent. Il importe dès lors de procéder à une analyse des coûts afin de s'assurer du meilleur rapport qualité prix et une optimisation de l'utilisation des fonds publics. L'évaluation préalable de chaque projet revêt une importance cruciale pour assurer leur réussite et leur pérennité. Ce n'est qu'au terme d'une analyse fine des coûts prévisionnels, mais aussi des risques juridiques, financiers, et stratégiques intégrant les attentes du partenaire privé, et atténuant ses craintes, que le choix du contrat de PPP pourra être validé. L'analyse des risques et leur partage doivent ainsi être pris en compte tant par l'autorité publique dans les termes de références et dans l'avis d'appel d'offres que par l'opérateur privé dans la proposition qu'il soumettra, afin d'arriver à un équilibre contractuel optimal. Surtout que le champ d'application des contrats de PPP est généralement limité à des situations particulières, répondant à des motifs d'intérêt général.

L'opération de PPP repose, en principe, sur un montage financier qui se fonde sur l'obligation d'offrir au prêteur des garanties suffisantes, et souvent souveraines comme dans le cas du projet de Tripoli. Mais dans le secteur de l'Eau, les biens appartenant au domaine public sont, non seulement inaliénables et imprescriptibles, mais aussi insaisissables¹⁶, empêchant dès lors que ces biens soient cédés. Ceci pourrait constituer un obstacle à la mise en place de tels contrats, en l'absence d'un cadre législatif adéquat.

Les formes de projets PPP qui pourrait être mis en place au Liban sont les suivantes:

Contrat de services :

¹⁵ Source: Le partenariat public privé en France – Pascal Martin.

¹⁶ Source: projet de Code de l'Eau – FSP (2005).

Actuellement les Établissements (et les anciens offices) font appel aux services du secteur privé via les contrats de services. C'est le cas du contrat de Tripoli avec l'opérateur privé Ondeo Liban. Mais ce type de contrat est aussi utilisé pour des aides techniques, surtout au niveau de l'opération et de la maintenance des stations de pompes et de traitement.

Dans ce type de contrat le service public ne fait appel à un opérateur privé que pour que ce dernier lui apporte une aide administrative (gestion dans le cas du contrat Ondeo Liban) ou technique (cas des contrats d'opération et de maintenance) bien définie en nature, importance et durée. Les prestations de service sont donc ponctuelles, et ont pour objectif de pallier aux insuffisances de moyens du service public, ou alors d'apporter des compétences spécifiques et ponctuelles.

Contrat de leasing/affermage :

Dans le système d'affermage, le service public s'occupe des investissements d'extension du système et reste propriétaire des ouvrages.

Les investissements de renouvellement peuvent être partagés entre le service public et le fermier. Les conditions de ce partage sont fixées par le contrat.

L'opérateur (le fermier) avance le fond de roulement nécessaire à l'exploitation qui comporte généralement les aspects exploitation et entretien des installations, ainsi que la facturation et le recouvrement des quittances auprès des usagers.

Les prix de vente de l'eau ou du service sont fixés par le service public et prennent en compte la rémunération du fermier en contrepartie de ses services, fixée par le contrat.

Contrat de concession :

Dans une concession, le concessionnaire fait l'avance des frais de roulement nécessaires à l'exploitation, et des frais de construction et d'extension et de remise en état des installations. Le prix de vente de l'eau, collectée par le concessionnaire, doit lui permettre de couvrir, outre ses coûts d'exploitation, les intérêts et l'amortissement des capitaux investis, et de renouveler ses installations.

On distingue généralement deux formes de concessions :

- Concessions d'utilités publiques : elles consistent en une autorisation d'entreprendre une activité à l'intérieur d'un périmètre délimité et durant un temps déterminé. Cette activité se caractérise par le fait de constituer un monopole naturel, ou de favoriser une certaine concurrence. L'État, dans ce cas, agit comme régulateur de la tarification et des conditions d'exploitation. Les éléments d'actif sont détenus par l'État, en tout ou en partie, ou bien appartiennent à l'opérateur privé.
- Concessions d'ouvrages publics : elles consistent en une autorisation pour la construction, l'entretien et l'exploitation d'ouvrages publics par un concessionnaire. Au Liban ce genre de concession est aussi appelé BOT.

Les concessions d'ouvrages publics cèdent au secteur privé l'exploitation mais non la propriété de l'ouvrage, laquelle demeure au sein de l'État¹⁷. Dans ces situations, le cadre juridique et les dispositions du contrat permettent donc la construction, l'entretien, la réhabilitation et la gestion d'un ouvrage, ou d'un service public, pour une période déterminée contractuellement. Ces contrats sont octroyés à un opérateur privé suite à un processus d'appel d'offres.

¹⁷ Ce fut le cas par exemple pour la téléphonie cellulaire en 1994.

Dans tous les cas de figure de contrat de PPP envisagé, l'État reste propriétaire des infrastructures. L'opérateur privé n'agit qu'en appui à la gestion des services, et pour des missions définies dans le temps.

Le contrat de service de Tripoli a pu être signé grâce à la loi 401 qui a ratifié le prêt de l'AFD qui a servi au financement du contrat et permis l'intervention d'un opérateur privé dans la gestion d'un office des eaux. Il faut noter que cette loi a néanmoins imposé au prestataire de gérer le service de l'eau en appliquant les règlements en vigueur au sein de l'OET, en l'absence d'un environnement juridique adéquat.

Les besoins en un service d'eau de qualité sont importants et appellent des réponses à la hauteur des enjeux économiques, sociaux, écologiques et même politiques. Or, les établissements publics des eaux éprouvent des difficultés budgétaires sérieuses et durables et les services représentent des insuffisances relatives en termes de qualité et d'efficacité.

Une tarification des services reflétant les coûts réels, y compris l'amortissement des infrastructures, constitue la meilleure manière d'inciter les opérateurs privés à s'intéresser aux projets de PPP, et les acteurs économiques à éviter les gaspillages de bien rares comme l'eau.

Cependant un bien ou un service tel que l'eau est indispensable à la vie en société, et le gouvernement peut estimer qu'il doit être fourni à un prix abordable.

Les graves difficultés budgétaires qui affectent les établissements publics des eaux, amènent cependant à faire le choix de faire payer l'utilisateur un tarif reflétant les coûts réels, quitte à adopter des dispositions spécifiques pour les plus démunis. Cela s'avère, en fait, plus efficace et plus équitable que faire supporter la charge d'un service de l'eau déficitaire au contribuable, en accordant des subventions aux établissements.

Le cadre légal au Liban est basé sur la constitution et sur un ensemble de lois datant des années 1930. La constitution et les lois suivantes garantissent la propriété privée, le libre transfert des fonds et devises vers et hors du pays, ainsi que la liberté des contrats entre les parties, tant que ces contrats ne sont pas en contradiction avec les lois en vigueur.

Le Code civil libanais est notamment basé sur :

- Le Code des Obligations et des Contrats, promulgué en 1932 et basé sur le Code civil français.
- La Loi sur la propriété foncière.
- Le Code commercial, promulgué en 1942.
- Le Code des monnaies et crédits, promulgué en 1963.
- Les décrets législatifs complémentaires (datant de 1967) relatifs aux agences commerciales et de représentation, le marché financier, les sociétés à responsabilité limitée.
- Le nouveau Code des procédures civiles, promulgué en 1983.
- La Loi définissant le cadre des privatisations, promulguée en 1999.

De nombreuses réformes législatives sont en cours, et nombreux projets de lois sont au Parlement, notamment un projet de loi pour la Corporatisation des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Le Gouvernement continue de favoriser un rôle important pour le secteur privé, dans un environnement libéral. Les investissements dans les infrastructures publiques ont été jusque là historiquement pris en charge par le secteur public. Mais le gouvernement revoit cette politique dans le cadre des efforts visant à réduire le déficit budgétaire et le volume de la dette.

Les partenariats publics privés nécessitent des investissements très lourds au vu des recettes d'exploitation. Ceci induit deux problématiques fondamentales : la transition et la durée.

Une bonne préparation de la phase de transition conditionne souvent la réussite des partenariats publics privés. Elle revient principalement à l'autorité publique qui doit établir de la façon la plus claire et pragmatique possible, les points suivants :

- Le besoin et la légitimité à déléguer le service dans un cadre institutionnel et juridique adéquat.

- Les états des lieux techniques, financiers, commerciaux, administratifs.
- Les objectifs recherchés et les priorités dans les attentes, ainsi que le meilleur mode de partenariat parmi ceux possibles, et la durée de celui-ci. Le partenariat gagnerait à être adaptable et re-négociable.
- La possibilité de Corporatiser l'établissement public et le transformer en société de droit privé. Surgiront alors les points suivants :
- La définition des actifs immobiliers.
- La question du personnel et du devenir de son salaire, et de son statut qui change de statut de fonctionnaire en employé de société privé, et surtout la question de la continuité du service et/ou des indemnités de fin de service.

Un point essentiel pour la réussite du transfert réside dans l'information apportée au public et aux usagers. Une explication claire des avantages de la gestion privée doit être mise en œuvre. Ainsi qu'une transparence totale dans la façon de procéder à la conclusion du contrat (procédure d'appel d'offre, de sélection de l'opérateur et de la rédaction du contrat) pour éloigner les éventuels soupçons sur la transaction. Ceci est d'autant plus important que l'eau est un secteur très sensible socialement et politiquement. Lorsqu'une augmentation des prix de l'eau est nécessaire pour le financement des investissements et l'amélioration des services, la tentation est grande d'en rendre responsable l'opérateur privé, alors qu'il s'agit en fait d'une remise à niveau du service.

V. ANALYSE ET REMARQUES SUR LES REGLEMENTS DES ÉTABLISSEMENTS DES EAUX¹⁸

Le règlement intérieur :

Ce règlement définit les statuts et les missions du Président, des membres du Conseil d'Administration et du Directeur Général¹⁹. Il précise en outre les modes d'exercice des tutelles administratives.

L'Article n°6 de la loi n°221 définit les contrôles auxquels sont soumis les Établissements : contrôle de la Cour des Comptes et contrôle d'une Commission d'Évaluation des Performances instituée par décret. Elle est muette sur tout autre type de contrôle.

L'autonomie financière et administrative donnée aux Établissements ne préjuge en rien de la forme de contrôle a priori ou a posteriori. Elle peut d'ailleurs prendre la forme concédée à l'ensemble des établissements publics par le décret n°4517 (article n°2), à quelques exceptions près.

Cependant, l'article n°10 de la loi n°221 précise que les Établissements ne seront pas soumis aux textes législatifs et réglementaires en contradiction avec ses dispositions et non conformes à son contenu.

En conséquence, la loi a donné au Ministère de l'Énergie et de l'Eau – organisme de tutelle - une grande liberté pour définir les règles de fonctionnement et de contrôle des Établissements dans les limites de l'article n°6. Il ne soumet plus les Établissements au décret n°4517. Le contrôle financier a priori, exercé par un contrôleur financier est supprimé. De même, le Conseil de la Fonction Publique n'intervient plus pour le recrutement et la gestion des employés. Cependant l'article 54 de la Loi budget de 2004 a redonné à la Fonction publique l'autorité sur le recrutement, pour tous les établissements publics.

Le règlement intérieur ne semble pas utiliser pleinement les libertés qu'offre la loi 221. Il s'inspire très largement des règlements antérieurs qui étaient déjà restrictifs par rapport aux possibilités du décret n°4517.

Le règlement financier:

L'allègement des contrôles a priori porte sur les engagements de dépenses. Le contrôle a posteriori est renforcé à travers un audit annuel des comptes et des procédures comptables et financières.

Au Liban, la pratique d'autorisation par défaut (délai de réponse d'un mois de l'administration) rend le contrôle a priori plus souple que dans de nombreux autres pays. Par ailleurs, ce contrôle se justifie tant que le fonctionnement des Établissements est subventionné par le Ministère soit directement ou soit indirectement (non-paiement ou retard dans le paiement des factures d'électricité, par exemple), mais aussi tant que le ministère de tutelle, et notamment le ministre, porte une part de responsabilité (pénale) en cas de mauvaise gestion des Établissements publics.

Pour sortir de cette situation, une autonomie croissante devrait être accordée aux Établissements au fur et à mesure qu'ils atteignent une structure capable de rembourser les emprunts, d'engager de nouveaux investissements ou de renouveler les équipements du service de l'eau. En matière d'assainissement, cette autonomie mettra beaucoup plus de temps car toute la structure de ce service reste à faire, avec beaucoup d'incertitude à ce stade.

En ce qui concerne la comptabilité patrimoniale, les anciens offices n'avaient pas connaissance des montants investis par le Ministère ou le CDR. Ils réceptionnaient les projets, mais ne pouvaient pas les comptabiliser en

¹⁸ Source: rapport ICEA-Corail (FSP) 2004.

¹⁹ Les fonctions de Président et de Directeur Général ont été groupées.

immobilisation sans en connaître les valeurs par éléments patrimoniaux (électromécanique, génie civil, canalisation, branchements, etc.) Il serait donc nécessaire que les réceptions s'accompagnent désormais d'un bordereau de prix permettant de comptabiliser, en immobilisation, les composantes des projets. Cette approche est indispensable pour déterminer le coût des services, puis les tarifs de vente, le montant des subventions d'équilibre éventuelles, le renouvellement des équipements et la tenue d'une comptabilité analytique. Pour les infrastructures existantes, un inventaire physique et une valorisation seront nécessaires²⁰.

En ce qui concerne le budget général de l'établissement, une fois approuvé par le ministère de la tutelle, les marchés ne devront pas être soumis à son approbation une fois que la commission d'évaluation des performances (instituée par décret) prendra la charge de contrôler à posteriori et évaluera les résultats de l'exercice du bon fonctionnement.

Enfin, en ce qui concerne la gestion de la trésorerie, l'obligation de versement des sommes collectées à la caisse des Établissements ou à la Banque du Liban devrait être supprimée. L'ouverture de compte dans les banques commerciales devrait être généralisée dans toutes les zones. Ceci est possible puisque les anciens offices de Beyrouth et de Tripoli appliquaient déjà ces mesures. Ondeo Liban a réussi à obtenir l'autorisation d'ouvrir un compte dans une banque privée récemment.

Le règlement d'exploitation :

- Concernant les services d'eau potable :

Le nouveau règlement reprend les règles antérieures d'abonnement sur une base forfaitaire et, pour les abonnements au compteur, une base forfaitaire plus un coût supplémentaire en fonction du dépassement de consommation. Par conséquent, si la consommation est inférieure à l'abonnement, l'abonné n'est pas remboursé. Le Conseil d'Administration est cependant autorisé à modifier ces dispositions. L'abonnement au compteur ou à la jauge est fonction des locaux ou de l'activité (restaurants, hôpitaux, hôtels 1 m³ par 4 lits, station service = 10 m³, etc.). Il est fixé au minimum à 1m³ par jour²¹. Les redevances sont toujours payables à l'avance et pour une année ou une fraction d'année, les dépassements de consommation au compteur sont payables trimestriellement.

- Concernant les services d'assainissement :

La taxe d'assainissement sera redevable par les abonnés au service d'eau potable raccordés aux réseaux d'assainissement.

Contrairement aux riverains, les établissements industriels ne sont pas obligés de se raccorder au réseau d'assainissement. Leur raccordement est soumis à un accord préalable de l'Établissement.

Ce règlement présente plusieurs points faibles :

- Les souplesses souhaitables dans la facturation et le recouvrement n'existent pas. Il serait en effet nécessaire d'abandonner le système à la jauge et de concevoir une structure tarifaire et un système de facturation au compteur²², dès le premier mètre cube consommé et, non comme actuellement, en fonction du dépassement de consommation constaté. Cependant cette révision, qui sera par ailleurs très appréciée par les consommateurs et les bailleurs de fond, nécessite, en amont, une étude détaillée sur les

²⁰ Un inventaire a été réalisé dans le cadre de l'étude pour la privatisation du secteur de l'eau (SGBL-Jacobs Gibb 2002). Cependant une mise à jour est nécessaire.

²¹ Les abonnements de ½ m³/j et de ¼ m³/j ont été annulés à partir du 1^{er} janvier 2006.

²² L'abonnement au compteur nécessite néanmoins certaines règles, notamment en quantité d'eau permanente (24h/24h) et en pression suffisante.

prévisions de consommation, sur les ressources d'eau nécessaires pour combler les besoins, et une préparation plus pointue des budgets. Vu le nombre important de résidences secondaires utilisées seulement pendant la saison d'été, les rentrées de l'Établissement risquent de baisser. Par conséquent, une structure tarifaire, avec un montant fixe d'abonnement annuel, devra être étudiée en parallèle. L'avènement de la nouvelle clientèle issue des ex-commissions et le paiement de l'abonnement annuel pourraient compenser le manque à gagner de la facturation forfaitaire.

- Les obligations des Établissements sont peu contraignantes (voire indulgentes) en terme d'interruption du service et de la qualité de l'eau.
- La fréquence annuelle de facturation conduit à une vitesse lente de recouvrement, et à de faibles performances de recouvrement.

La tarification de l'assainissement devrait être développée et détaillée. Par exemple, il n'est pas prévu de facturer les volumes d'eau prélevés par les forages privés ou les sources. De même, ceux qui bénéficient de droits acquis d'eau ne devraient pas bénéficier de redevances d'assainissement réduites. En effet il semblerait plus juste et plus indicatif de mettre une redevance assainissement systématique, même à ceux qui ne sont pas reliés au réseau d'assainissement. Trois cas de figure peuvent se poser :

- L'abonné est branché sur le réseau : il doit contribuer au financement des infrastructures d'assainissement.
- L'abonné est doté d'un assainissement individuel (fosse septique) : il doit contribuer au coût du dispositif de contrôle d'efficacité.
- L'abonné n'est pas branché sur le réseau : il doit contribuer aux coûts inhérents aux efforts de protection de la ressource en eau qu'il pollue en rejetant ses eaux usées dans la nature.

Le règlement des employés :

Le statut des salariés (qui réalisent les travaux manuels sur le réseau) mériterait d'être reconsidéré. Ils sont au cœur du métier des Établissements des Eaux: le raccordement des abonnés et la maintenance des réseaux. C'est très largement d'eux que va dépendre la productivité et la qualité des services fournis. Exclure ces agents du Cadre, c'est leur interdire toute opportunité de promotion et de développement professionnel, c'est aussi interdire toute politique de formation, dont ces salariés ont besoin, et de développement professionnel de cette ressource.

Ce serait une erreur de les intégrer automatiquement dans le Cadre, mais une réflexion sur une intégration sélective, après formation adéquate, permettrait d'avoir une base solide d'ouvriers bien formés et motivés, vivier potentiel de chefs d'équipes attachés à leur entreprise.

Le règlement des employés doit être revu avec l'assistance d'un consultant en ressources humaines, pour proposer des amendements privilégiant :

- L'unification du statut des agents. Les différences de statut sont sources de revendications légitimes de certaines catégories de personnel (les revendications du syndicat de Tripoli au cours de l'année 2004, et les revendications du syndicat de Chamsine au cours de l'année 2005 pour la Bekaa, etc.);
- L'assouplissement des règles et procédures de recrutements et de promotion;
- La possibilité de s'affranchir de la grille de salaire pour certains emplois, spécialisés et indispensables, pour lesquels la concurrence est rude sur le marché de l'emploi;
- L'assouplissement des règles de mobilité du personnel;
- Le renforcement des capacités de licenciement pour le personnel non adapté;
- Les obligations en matière de formation et de gestion de carrière;
- La définition d'un mécanisme de motivation et d'intéressement des cadres lié aux performances individuelles et à l'Établissement;
- La délégation des pouvoirs, notamment pour les zones éloignées.

L'article 54 de la loi budget de 2004 a replacé l'autorisation de recrutement du personnel de tous les établissements publics au Liban sous l'autorité de Conseil de la fonction publique. Les procédures lourdes de recrutement de la fonction publique, ainsi que le contrôle de ce dernier, s'appliquent donc à nouveaux sur les Établissements des Eaux, en dépit de la Loi 221 qui stipule l'annulation de l'autorité du Conseil de la fonction publique et sa compétence sur ces Établissements, et son remplacement par un contrôle un peu plus souple du ministère de l'Énergie et de l'Eau.

Pour plus d'autonomie et de souplesse, il serait plus judicieux de remplacer, en ce sens, l'autorité du ministère de la tutelle par l'autorité du conseil d'administration (recrutement et contrôle suite à des concours)

Le règlement d'organisation :

Il faudrait que ce règlement d'organisation reste le plus ouvert et général possible afin de permettre à l'Établissement, sans avoir à passer par de longs circuits d'approbation, de faire évoluer dans le temps son organisation interne en fonction des besoins. Celle-ci doit en effet s'ajuster de façon continue au rythme du développement de l'exploitation (ressources en eau et abonnements) et des activités de la maîtrise de nouveaux métiers (maîtrise d'ouvrages et gestion de projet) ou de nouveaux domaines (assainissement).

Conclusion :

La réforme engagée par la loi 221 et ses amendements se met finalement en place, plus lentement que prévue, mais dans des délais acceptables pour une réforme aussi profonde. Par ailleurs, des orientations politiques se sont croisées : régionalisation et centralisation, transfert de compétence du Ministère de l'Intérieur au Ministère de l'Énergie et l'Eau, étude sur la privatisation des Établissements; ce qui a retardé le processus de réforme engagé. Jusqu'en octobre 2005, les services d'eau potable continuaient de fait à être gérés par les anciens offices et commissions, ainsi que l'assainissement qui continue d'être géré par les municipalités.