



HAL
open science

L'électricité, un secteur révélateur des mutations de l'Etat au Moyen-Orient

Éric Verdeil

► **To cite this version:**

Éric Verdeil. L'électricité, un secteur révélateur des mutations de l'Etat au Moyen-Orient. Regional Experts' Meeting The Role of the State in Social Development in the Arab States, Oct 2009, Beyrouth, Liban. halshs-00430031

HAL Id: halshs-00430031

<https://shs.hal.science/halshs-00430031>

Submitted on 5 Nov 2009

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.

L'électricité, un secteur révélateur des mutations de l'Etat au Moyen-Orient

Eric Verdeil

Papier pour le LCPS

Projet UNESCO - Arab States Reforms Observatory

Sommaire

| | |
|--|----|
| Résumé exécutif | 2 |
| Introduction | 4 |
| Les enjeux de la production et de la distribution électrique..... | 6 |
| L'électricité et la construction nationale | 6 |
| L'électricité : une demande en forte croissance | 7 |
| Les sources de l'énergie électrique : une nécessaire diversification | 8 |
| La recomposition du rôle de l'Etat dans le secteur de l'électricité : le modèle jordanien..... | 9 |
| La nouvelle architecture du secteur..... | 9 |
| Conflits internes et régulation du secteur électrique : l'Etat en question..... | 14 |
| Le Liban en reconstruction..... | 15 |
| Des Territoires palestiniens fragmentés et dépendants | 17 |
| La crise irakienne de l'électricité : l'échec de la reconstruction sous domination américaine | 19 |
| Coopération internationale et conflits régionaux : l'électricité comme instrument de politique étrangère | 21 |
| Interconnexion électrique et rôle de l'Etat | 22 |
| La coopération transfrontalière pour l'exploitation électrique..... | 23 |
| Rapports de force interétatiques et approvisionnement électrique transfrontalier | 24 |
| Conclusion..... | 26 |

Résumé exécutif

Le domaine de l'électricité est particulièrement propice pour étudier les mutations du rôle de l'Etat. Dans les pays arabes, le développement du réseau électrique est l'une des tâches dont les jeunes Etats indépendants se sont chargés, en instaurant progressivement des entités quasi-monopolistiques responsables de la production et de la distribution sur tout leur territoire. Les Etats se sont ainsi substitués à des acteurs privés et des municipalités qui avaient été les premiers à l'initiative du développement de ces services mais sur des territoires restreint, et sans moyen de les développer au-delà. Cette extension géographique et la montée en puissance des capacités installer a permis de remplir deux objectifs : une intégration du territoire national, par desserte de populations rurales (parfois nomades sédentarisées) désormais bénéficiaires de cde service de l'Etat à moindre coût (de même que d'autres services tels que l'eau potable). D'autre part, ce développement du réseau électrique a été conçu aussi comme un moyen de développement économique, à travers le développement de l'industrie et des services. A cet égard, le développement des réseaux a rempli une fonction de légitimation des Etats développeur.

Dans le contexte actuel caractérisé par le passage à une demande d'énergie accrue sous l'effet de la croissance démographique, de l'enrichissement d'une partie des populations comme du développement de secteurs économiques (tourisme et services notamment), la demande croît à un rythme très important à un moment où les Etats ne disposent plus réellement des ressources financières pour continuer à développer l'extension du réseau. Ils sont confrontés à de nombreuses défaillances (coupures, pannes...). De surcroit, cette fragilité se produit à un moment où les bailleurs de fonds exigent, en échange de la poursuite de leur financement, l'adoption de nouveaux principes tels que la fin des subventions au prix de l'énergie, le reprofilage des structures étatiques, l'entrée du capital privé. Ainsi, les Etats sont-ils poussés à redéfinir leur rôle dans l'organisation de ce secteur.

C'est l'exemple jordanien qui fournit la meilleure illustration de ce système. L'ancien monopole électrique est désintégré en plusieurs entreprises par métiers. La branche de la production est vendue à des investisseurs extérieurs (notamment du Golfe), des licences sont (en voir d'être) octroyées à de nouveaux producteurs indépendants. Du côté de la distribution, l'Etat cède aussi les parts qu'il possédait à des investisseurs privés. Mais ici, les municipalités gardent une certaine place, variable, dont il sera intéressant d'observer l'usage qu'elles feront. Finalement, l'Etat conserve l'entreprise chargé de la répartition et du transport du courant, tandis qu'une commission indépendante supervise la régulation du secteur. Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure l'Etat jordanien a renoncé effectivement à peser sur l'évolution du secteur, mais c'est désormais cette commission qui assume des mesures aussi sensibles qu'une hausse des prix de l'énergie, suscitant nombre de contestations.

Toutefois, il serait extrêmement hasardeux d'attribuer les remises en cause du rôle de l'Etat uniquement aux réformes libérales en cours. Les transformations très difficiles que vivent le Liban, les Palestiniens et l'Irak en apportent, justement à propos du secteur de l'électricité, l'illustration. Dans ces différents cas se conjuguent les effets de déstabilisations politiques internes ou externes, des dysfonctionnements techniques du secteur, et une affirmation de l'autonomie d'acteurs locaux qui pèsent fortement sur la régulation du secteur électrique. Les tentatives de réforme proposées pour l'électricité au Liban, et surtout en Palestine, se sont heurtées à ces acteurs locaux territorialisés (mais pas nécessairement institutionnalisés, comme au Liban), et ont été largement contribué à déformer voire à mettre en échec les projets réformateurs. Il convient d'introduire dans l'analyse cette diversité de parties prenantes qui ne résulte pas seulement de l'imposition d'un nouveau cadre normatif mais paraît lié à la trajectoire socio-politique des sociétés du Proche-Orient.

On ne saurait conclure à la marginalisation du rôle des Etats car ces derniers conservent dans le domaine électrique de nombreuses prérogatives. Ainsi, à travers l'examen du système d'interconnexion qui entre aujourd'hui lentement (en raison des limitations techniques) en phase opérationnelle, le rôle des Etats, à travers leurs entités nationales uniques responsables des achats de courant et de leur distribution sur le territoire national et entre pays voisins, demeure central. Le modèle mis en place ne s'apparente aucunement à la réalisation d'un marché régional sur le modèle européen. Du reste, les usages stratégiques de l'électricité dans les relations étrangères en apportent la preuve manifeste.

Le secteur analysé montre par conséquent les transformations importantes dans la régulation, l'intervention de nouveaux acteurs comme la persistance d'acteurs locaux dans cette régulation. Il ne doit pas faire conclure trop hâtivement à un retrait des Etats.

Introduction

Dans le nouveau contexte des politiques publiques qui émerge depuis une dizaine d'années au Moyen-Orient, le rôle de l'Etat apparaît remis en question ou du moins mis en tension par de nouveaux principes de gouvernance, de nouveaux modes d'organisation et de répartition de ses compétences traditionnelles. L'un des principaux éléments de cette transformation est la participation, désormais officiellement reconnue et même promue, d'une série d'acteurs à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques publiques¹. Parmi ces nouveaux acteurs, il convient en particulier de relever ceux apparus à la suite des réformes libérales, favorisant le développement des acteurs privés et leur participation accrue à la production de biens et services, notamment dans le domaine des services publics tels que l'eau potable, l'assainissement, l'électricité ou encore la gestion des déchets. D'autre part, cette mutation est marquée aussi par l'apparition d'acteurs locaux, tels que les municipalités ou d'autres institutions à vocation régionale ou locale. Il s'agit plutôt alors du mouvement des réformes dites de décentralisation, bien que cette expression recouvre en réalité un nombre important de formes d'organisation et de délégation de compétences et de pouvoir, non réductibles à la seule émergence d'assemblées élues.

Les secteurs des services publics, en particulier ceux organisés en réseaux techniques, sont particulièrement intéressants à interroger dans la perspective de cette transformation du rôle de l'Etat, pour plusieurs raisons. Alors que l'aménagement et la gestion des réseaux techniques se présentent à première vue comme des questions extrêmement techniques relevant de l'art de l'ingénieur, leur analyse par les sciences sociales a montré à propos du monde occidental ou d'autres régions du monde en développement que ces choix techniques masquent un ensemble de pratiques et de postulats sociaux et politiques. Ainsi, la construction des réseaux d'eau et d'électricité est allée historiquement de pair avec des préoccupations d'inclusion sociale. Techniquement, cet enjeu s'est traduit par l'alliance entre les propriétés du développement des réseaux et des choix financiers à finalité inclusive. En effet, l'extension des réseaux techniques permet, grâce aux mécanismes d'interconnexion et des économies d'échelles, des économies de gestion et donc des gains qu'il est possible de réinvestir en faveur des nouveaux entrants et bénéficiaires du service. D'autre part, les principes de subvention à la fois interne à chaque secteur (en particulier par des péréquations tarifaires entre différentes catégories d'usagers) et externe, par des apports des autorités locales ou nationales à la construction des réseaux, ont aussi contribué aux effets sociaux intégrateurs des réseaux. Mais ce succès reste en grande partie aussi invisible que sont les flux qui y transitent, ou plutôt il ne devient clair que lorsqu'il cesse de fonctionner.

Dans le contexte actuel, différents facteurs conduisent à une remise en question de ce modèle. Dans les pays industrialisés, le ralentissement de la croissance urbaine et démographique et l'épuisement consécutif des économies d'échelle associées se combinent avec la montée des dogmes libéraux pour remettre en cause les mécanismes régulateurs et favoriser un nouveau modèle gestionnaire excluant les subventions externes et internes et favorables à la vérité des prix. L'introduction des logiques marchandes se traduit par l'introduction d'un modèle de marché pour ces services (par exemple dans le cas de l'électricité en Europe) et, corrélativement, d'entreprises privées pour gérer ces services à la place d'anciens monopoles, qui relevait parfois du secteur public (mais pas exclusivement comme l'illustre le cas des délégations de service au secteur privé dans le domaine de l'eau en France par exemple).

¹ Aude Signoles, 2006, Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Analyse par les politiques publiques, in E. Picard (ed.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, pp.239-261

Dans les pays en développement, ces remises en cause, au nom des mêmes principes libéraux, tirent argument de l'inachèvement global du modèle universel du réseau. En effet, dans de nombreux cas, l'accès à certains services n'a jamais été généralisé, soit que le raccordement n'ait pas été achevé, soit que la distribution effective des services par le réseau soit inconstante (cas des pénuries d'eau potable ou d'électricité). De surcroît, la gestion publique de ces secteurs s'est souvent traduit par d'importants déficits, éventuellement liés à des usages clientélistes. Cette situation a constitué un réservoir de puissantes justifications en faveur des réformes de ces secteurs. De ce fait, dans plusieurs pays de la région, les Etats ou les entreprises publiques ont cédé la place à de nouveaux acteurs privés, dans un cadre institutionnel modifié. Ces réformes ont en outre été largement poussées et conçues par des bailleurs de fonds internationaux tels que la Banque mondiale, le FMI ou d'autres agences bilatérales de développement, comme l'AFD ou la JICA. A l'épreuve des faits, ces réformes n'ont pas toujours eu l'efficacité escomptée et dans plusieurs cas, les acteurs privés ont été conduits à se retirer. D'autre part, certaines questions qui avaient été laissées en suspens, comme les conditions d'accès au service pour les populations pauvres, ont constitué des enjeux importants de discussion ou de conflits.

L'objectif de ce papier est d'éclairer ces différentes questions à partir du secteur de l'électricité dans plusieurs pays du monde arabe (Liban, Syrie, Jordanie, Palestine, Irak). Le papier focalise sur les projets de réforme et les réformes mises en œuvre dans le cas de l'énergie, en étudiant l'apparition de nouveaux acteurs, la définition de la nouvelle répartition des rôles qui en découlent et le fonctionnement de cette nouvelle organisation à l'épreuve des faits, c'est-à-dire de la mise en œuvre des réformes dans un contexte social et politique mouvant. Une attention particulière est accordée à la dimension de la spatialisation de ces politiques publiques, entendue notamment comme l'enjeu de la construction de nouveaux territoires locaux d'action et de leurs articulations avec les territoires institutionnels existants et avec les forces locales territorialisées.

Le cas de l'électricité est particulièrement intéressant dans la mesure où il s'agit, pour l'essentiel, d'un secteur dans lequel l'Etat s'est structuré, depuis les indépendances comme un acteur quasi-monopolistique. Les remises en question de cette situation et les nouveaux rapports de force font apparaître de nouvelles situations et des recompositions, mais dont il ne faut pas exagérer l'impact. Dans certains domaines, l'Etat demeure un acteur central.

D'autre part, la prise en compte de la temporalité de ces réformes fait apparaître plusieurs éléments. En premier lieu, à l'échelle du grand demi-siècle d'indépendance des pays considérés, on assiste à une sorte de mouvements d'aller et retour entre la distribution des compétences entre les acteurs locaux et privés d'une part, et l'Etat d'autre part. Il est nécessaire de s'interroger sur les effets d'héritage entre les réformes actuelles et les nouveaux acteurs et les situations anciennes qui n'avaient pas toujours été effacées. En deuxième lieu, il ne faut pas réduire la complexification des acteurs en présence et de leur interaction aux seuls résultats des réformes actuelles. A cet égard, les situations de conflit politiques internes qui caractérisent le Liban, l'Irak et la Palestine constituent de puissants révélateurs de la diversité préexistante des acteurs impliqués dans la gestion de l'électricité

Le papier s'articule en quatre sections. La première section étudie les enjeux économiques et sociétaux de l'électricité dans le monde arabe et montre comment ils mettent aujourd'hui en question la figure de l'Etat développeur et distributeur de services. La deuxième section présente, à travers l'exemple jordanien, le modèle des réformes du secteur et la nature des mutations des compétences de l'Etat à travers les processus de privatisation et de décentralisation. La troisième section analyse la régulation du secteur électrique dans les contextes de conflits internes, ce qui est l'occasion de questionner la causalité présidant à la remise en cause du rôle des Etats dans la gestion du secteur électrique en soulignant la complexification antérieure aux réformes des modes de gestion des services publics et la

nature des compromis régissant ces secteurs. La quatrième section étudie les enjeux de la coopération régionale dans le domaine de l'électricité, qui constitue un domaine où les Etats semblent très largement conserver leur prérogative.

Les enjeux de la production et de la distribution électrique

L'électricité et la construction nationale

La carte politique du Machrek contemporain est née du démantèlement de l'Empire ottoman, dont les provinces arabes ont été divisées entre l'Irak, la Syrie, la Jordanie, le Liban et la Palestine. Un siècle plus tard, ces créations étatiques récentes voire encore inabouties peinent à assumer leur pleine souveraineté sur des territoires nationaux instables, contestés et en proie à des troubles récurrents.

Dans tous ces territoires, les débuts de l'électricité, au début du siècle, ont été le fait, comme en Occident, d'acteurs ou de sociétés privées bénéficiant de concessions d'exploitation et de distribution, octroyées avant la fin de l'Empire ottoman en Syrie et au Liban², à la fin de la Première guerre mondiale en Irak et en Palestine, ou plus tardivement encore en Jordanie. Ces sociétés desservaient essentiellement les villes grâce à des centrales hydroélectriques et de générateurs électriques au diesel. C'est uniquement après les indépendances que, progressivement, ces concessions ont été nationalisées et fusionnées en vue de construire des réseaux desservant l'ensemble des nouveaux territoires indépendants. Ce processus a été mené à son terme en Syrie, en Irak. Au Liban, quelques concessions persistent jusqu'à aujourd'hui. En Jordanie, les concessions en charge des villes de Amman (JEPCO, créée en 1938) et d'Irbid (IDECO, créée en 1957) n'ont pas été remises an cause pour la distribution mais ont été forcées de céder leur activité de production à un organisme étatique, la Jordan Electricity Authority, créée en 1967.

Dans ces pays, la nationalisation de l'électricité a été menée dans une perspective d'aménagement du territoire et d'intégration des périphéries rurales. Ce fut le cas dans les années soixante au Liban, où le président Fouad Chéhab reste célèbre pour avoir amené l'électricité dans tous les villages libanais : plus de 1000 villages ont été raccordés au réseau entre 1962 et 1974. La nationalisation et la construction d'un réseau national avaient aussi pour finalité de contribuer au développement économique, en particulier grâce à la mise en place d'une tarification unique à l'échelle nationale permettant d'envisager une production industrielle à meilleur marché sur l'ensemble du territoire. En Syrie, les grands projets hydrauliques sur l'Euphrate, qui visaient l'irrigation et le développement de nouvelles cultures en zones arides, ont également permis le développement d'un potentiel hydroélectrique qui a constitué jusqu'au début des années 80 plus de la moitié de la capacité de production nationale. En Israël, la nationalisation a eu lieu en 1954, avec le même souci : assurer au jeune Etat israélien les moyens de son développement économique, ainsi que son indépendance énergétique. En Jordanie, la JEA a de la même manière fonctionné en construisant un réseau intégré, alimenté par de nouvelles centrales alimentées par le pétrole cédés à bon marché par les voisins arabes. L'un des enjeux de cette intégration était en particulier de procurer aux populations bédouines sédentarisés autour des petites villes du sud des services urbains de base. De même, Les différents pays se sont efforcés de créer des entreprises nationales, chacun ne pouvant compter que sur sa propre production.

² Thobie Jacques, 2002, « L'électrification dans l'aire syro-libanaise des origines à la fin du mandat français », *Outre mer*, n°334-335, pp.527-554.

L'électricité, symbole et vecteur de la modernité économique, a donc servi à la légitimation des Etats et a été l'instrument de politiques d'indépendance nationale. L'extension spatiale du réseau vers les périphéries du territoire devait manifester leur intégration au territoire national.

Dans les Territoires palestiniens, en revanche, l'intégration des différentes entités de gestion n'a jamais été menée à son terme. Un nombre élevé de distributeurs électriques de statut différents (sociétés privées comme en Cisjordanie centrale, municipalités...) continue d'y opérer. L'alimentation électrique repose essentiellement sur la fourniture de courant depuis Israël, car ce n'est qu'en 2002 qu'a été construite la première centrale électrique palestinienne, à Gaza, sans couvrir tous les besoins.

Aujourd'hui, dans plusieurs de ces pays, le secteur électrique se caractérise par de graves crises de fonctionnement, qu'amplifient les conflits internes et externes. Symbole de la construction nationale et étatique, l'électricité révèle aujourd'hui ses ratés et ses remises en cause.

L'électricité : une demande en forte croissance

A l'échelle de la région considérée, comme à celle, globalement, du Moyen-Orient, on assiste à une croissance très vive de la consommation électrique.

Au Moyen-Orient au sens large, la consommation a enregistré une croissance annuelle de 9,6% entre 1971 et 2003³. Un examen par pays montre des trajectoires très différenciées. Entre 1980 et 2004, la Jordanie et la Syrie ont enregistré une multiplication par 7 de la consommation d'électricité, alors que le Liban, Israël et l'Irak enregistrent une multiplication par un facteur trois environ. Ces fortes croissances sont à relier d'une part à la croissance de la population et d'autre part, à une transformation des modes de vie. Elles s'expliquent aussi par des prix qui demeurent relativement bas en comparaison des moyennes mondiales, en raison de subventions par les Etats, notamment en Syrie et en Irak⁴. Or, les prévisions de croissance demeurent élevées : à l'échelle du Moyen-Orient élargi, la consommation devrait continuer à croître à un rythme de 5,5% sur la période 2003-2010, se modérant ensuite légèrement avec une croissance de 4,4% sur la période 2003-2020. Ceci représente un défi en termes d'équipement et de production, alors que la situation actuelle se caractérise déjà par une tension importante.

Tableau 1 : Indicateurs sur l'électricité pour les pays du Machrek

| | Liban | Syrie | Jordanie | Israël | Irak | Territoires palestiniens |
|-------------------------------------|-------|-------|----------|--------|------|--------------------------|
| Consommation par habitant | 2231 | 1317 | 1620 | 6802 | 1151 | 657 |
| Origine de l'énergie électrique (%) | | | | | | |
| Charbon | 0% | 0% | 0% | 78% | 0% | 0% |
| Pétrole | 87% | 46% | 45% | 16% | 95% | 13% |
| Gaz | 0% | 41% | 46% | 9% | 0% | 0% |
| Hydroélectricité | 11% | 13% | 1% | 0% | 1% | 0% |
| Importations | 2% | 0% | 8% | 0% | 4% | 87% |

Source : données 2004, Agence internationale de l'énergie (www.iaea.org) sauf les données pour la Palestine qui portent sur 2003 (World Bank, 2007, *West Bank and Gaza Energy Sector Review*)

Les situations nationales sont, faut-il le souligner, très différentes en ce qui concerne la consommation par habitant. La situation israélienne (6800 kWh/hab) se distingue nettement

³ International Energy Agency, 2006, *World Energy Outlook 2005. Middle East and North Africa Insights*, 600 p. téléchargeable sur www.iaea.org.

⁴ Ibid.

des autres puisque la consommation électrique se situe au niveau des pays européens. Les autres pays de la région présentent des profils plus semblables. Parmi eux, la Syrie (1300 kWh/hab), la Jordanie (1600 kWh/hab) enregistrent actuellement de nettes améliorations. De fait, malgré les différences qui renvoient en partie aux situations géopolitiques inégalement troublées des différents pays, on assiste à la diffusion et à la banalisation d'un mode de vie et de standards de consommation où l'équipement électro-ménager devient largement répandu dans la population.

Ainsi, au Liban, en 2004, 95% des ménages ont une télévision, 93% un réfrigérateur et 91% un fer à repasser⁵. En Palestine pourtant moins riche, la banalisation des équipements domestiques est nette également : en 2002, 97% des ménages possèdent un téléviseur, 90% un réfrigérateur, 86% une machine à laver⁶. Dans tous les pays de la région, dans les domiciles comme dans les administrations et les entreprises privées, le recours à la climatisation et en hiver, au chauffage électrique, se développe largement sans atteindre toutefois les niveaux observés dans les pays du Golfe. Plus largement, la croissance économique et la montée des secteurs des services et notamment du tourisme, stimulent la demande d'électricité.

Cette hausse de la consommation se heurte toutefois à des goulots d'étranglement. De fait, à l'exception d'Israël et de la Jordanie -et encore-, ces pays connaissent encore ou de nouveau le rationnement électrique. Au Liban, à la sortie de la guerre civile, l'alimentation se limitait à 6 h/j. Malgré une progression régulière durant les années 1990, on parvenait tout juste en 2004 à 21 h d'alimentation en moyenne, mais la situation s'est fortement dégradée au lendemain de la guerre de 2006, et les coupures dépassent, fin 2007, 4 heures par jour en moyenne. En Irak, en 2006 et 2007, l'alimentation quotidienne moyenne oscille entre 8 et 13 h⁷. En Palestine, la situation demeurait en 1999 marquée par le rationnement. Si 99% des ménages étaient connectés au réseau, seulement 93% recevaient de l'électricité 24 h sur 24. Mais depuis lors, sans qu'on dispose de statistiques, la situation s'est dégradée, notamment à la faveur de plusieurs crises sur lesquelles on reviendra dans la suite. En Syrie, le rationnement est également marqué mais on ne dispose pas de statistiques⁸.

Les sources de l'énergie électrique : une nécessaire diversification

Pour faire face à la hausse de la demande, une évolution des modes de production est nécessaire. La génération à partir des hydrocarbures est largement dominante (tableau 1). La part de l'hydroélectricité est très faible, de l'ordre de quelques pour cent. Même au Liban, château d'eau du Proche-Orient, la production varie entre 5 et 10% en fonction des années et de la pluviométrie. Ce chiffre est faible en regard du potentiel de ce secteur ; il s'explique par des investissements insuffisants. Le pétrole représente la principale source d'énergie, sauf en Israël qui privilégie le charbon. Mais le pétrole se raréfie en Syrie. Partout il devient plus cher.

Le gaz est de ce fait aujourd'hui de plus en plus recherché et plusieurs projets de centrales au gaz sont mis en œuvre, en utilisant la co-génération, procédé plus rentable. Les Syriens utilisent la production nationale et importent du gaz d'Égypte, les Libanais, qui comptaient initialement s'approvisionner auprès de leur voisin, envisagent d'autres sources d'importation (Égypte, Algérie, Qatar), et la Jordanie importe du gaz égyptien. Les Israéliens souhaitent également diversifier leur production vers le gaz, notamment en exploitant les gisements

⁵ Central Administration for Statistics, *The National Survey on Households Living Conditions 2004* (www.cas.gov.lb).

⁶ Palestinian Bureau for Statistics, 2002.

⁷ Michael E. O'Hanlon, Jason H. Campbell, *Tracking Variables of Reconstruction and Security in post-Saddam Iraq*, 13 august 2007, Washington, The Brookings Institution, www.brookings.edu/iraqindex.

⁸ Cf. *The Syria Report*, mai 2007 et *iMonthly*, Beyrouth, janvier 2007.

récemment découverts en Mer Méditerranée au large de leur côte. Dans les Territoires palestiniens, une centrale est entrée en fonctionnement en 2002. Elle fonctionne pour l'instant au fuel mais l'objectif est également d'utiliser le gaz, notamment celui qui sera produit à partir du gisement de Gaza Marine.

L'électricité apparaît comme une ressource vitale et indispensable tant au développement économique qu'à la vie quotidienne de la grande majorité des habitants des pays de la région. Aussi les Etats ont-ils, historiquement, assumé un rôle majeur dans la structuration du secteur électrique, à travers une intégration sectorielle de ces secteurs.

Les perspectives de croissance de la population et le développement économique impliquent une consommation accrue, donc une hausse de la production et/ou des importations. Cet enjeu constitue pour les Etats un nouveau défi, alors même que ce secteur connaît de nombreuses difficultés, qu'ils sont fragilisés économiquement, confrontés aux injonctions libérales et font face de surcroît à des tensions internes.

La recomposition du rôle de l'Etat dans le secteur de l'électricité : le modèle jordanien

La transformation du secteur électrique en Jordanie depuis 1997 a été très profonde et radicale. Elle illustre remarquablement la problématique présentée en introduction concernant l'énonciation et la mise en œuvre d'une réforme visant à transformer drastiquement le rôle de l'Etat dans la régulation du secteur électrique (et plus largement du secteur de l'énergie au sens large). Aujourd'hui, le secteur est caractérisé par une pluralité d'acteurs aux fonctions et aux intérêts différents et en partie antagonistes. L'objectif de cette section est d'analyser ce processus et les enjeux émergents de la régulation du secteur.

La nouvelle architecture du secteur

La réforme du secteur s'inscrit dans une mutation plus large de l'action de l'Etat en Jordanie, non seulement pour les secteurs publics mais aussi pour les fonctions productives. Ces mutations participent d'une remise en question de l'aide internationale dans ce pays, ou plus exactement de son conditionnement à la réalisation de réformes prônées par les bailleurs, en particulier, dans le cas d'espèce, de la Banque mondiale.

A partir de 1997, une série de consultations ont abouti à plusieurs étapes de changements. En premier lieu, dès 1999, à la suite des préconisations de la BM, la Jordan Electricity Authority a été restructurée (unbundling) en plusieurs entités : la plupart des usines de générations électriques ont été regroupées au sein de la société CEGCO, et une autre (la plus importante) au sein de Thawra; les activités de transmission et de dispatching ont été désormais assumées par la société NEPCO ; enfin, la fonction de distribution pour les zones sud et est non-incluses dans les périmètres des concessions de JEPCO et IDECO a été confiée à une nouvelle entité, EDCO.

En 2002, une nouvelle loi temporaire pour le secteur de l'électricité a été promulguée. Elle institue la création d'un régulateur indépendant, ERC, dont la mise en place a été véritablement entamée en 2006. A sa tête siège le doyen du secteur de l'électricité, Dr Hisham Al-Khatib, qui a été président de la JEA et à deux reprises et pour de longues années, le ministre de l'Energie.

Enfin, à la suite d'une série d'appels d'offre, le gouvernement jordanien a cédé en deux fois 51% puis encore 9% de ses parts dans CEGCO, 55,4 de celles qu'il détenait dans IDECO, 100% des parts de EDCO. De même, dans le secteur de la génération, il a d'ores et déjà

octroyé une licence de production en *Build Operate Own* pour un producteur privé indépendant (IPP), et il lui reste à finaliser la vente au secteur privé de l'usine Thamra. Ainsi, en quelques années, le secteur a connu une mutation radicale : il a été réorganisé en fonction de différents métiers et selon une logique de marché. Dans le secteur de la production, plusieurs entreprises produisent de l'électricité, qui est achetée par NEPCO. Cette entité reste publique : elle achète, transmet et vend l'électricité aux différents distributeurs, qui sont eux-mêmes totalement ou partiellement privés. Toutefois, à la différence du processus de libéralisation du secteur électrique mis en place en Europe, le cas jordanien se distingue par le modèle du *single buyer*, puisque NEPCO reste l'acheteur et le vendeur unique, à un prix fixé par l'ERC.

L'Etat conserve un rôle très important à travers l'opérateur NEPCO, également en charge de l'interconnexion régionale, sur laquelle nous reviendrons dans la dernière section. Il garde aussi pour l'instant une forte minorité dans la principale entreprise de l'activité de génération, même si cette participation a vocation à se réduire. La Social Security Corporation, qui gère les actifs pour la sécurité sociale, a racheté une partie des parts de CEGCO, et détient aussi des actifs dans certaines des autres entreprises du secteur.

Les nouveaux investisseurs dans le secteur de l'électricité sont principalement des fonds d'investissement originaire du Golfe : la société Jordan Dubai Energy, désormais présente au capital de CEGCO, IDECO et EDCO, est une filiale d'un fonds d'investissement de Dubai, dont le principal dirigeant est marié à une princesse de la famille royale jordanienne. Samir el Rifai, le manager de JD Capital, qui détient JD Energy, est le fils d'un important homme politique jordanien, plusieurs fois ministre. Une autre société présente au capital de CEGCO est CCC, une grande entreprise de travaux publics jordano-palestino-libanaise qui a d'importantes activités en Jordanie (immobilier, tourisme).

D'autres investisseurs sont présents au capital de CEGCO, dont une holding d'Etat koweïtienne et une société originaire d'Abu Dhabi. On trouve également le groupe malaysien MALAKOF, un important acteur du secteur de l'électricité dans ce pays, désireux de se lancer dans une expansion internationale. Il semblerait que la privatisation du secteur de l'électricité ait été entourée de précautions concernant les nationalités et les intentions des investisseurs, attirés par des perspectives de dividendes confortables et peu risquées, et qui semblent proches du gouvernement. Ainsi, cette restructuration profonde du secteur a-t-elle apparemment été accompagnée avec prudence : cette irruption de nouveaux acteurs paraît contrôlée par des liens étroits qu'une partie d'entre eux maintient avec l'Etat jordanien.

Enjeux émergents de la régulation sectorielle

Dans ce contexte, plusieurs questions relatives à la régulation sectorielle renouvelée se posent⁹.

Un premier enjeu semble concerner la fonction de régulateur. Cette institution, formellement séparée du ministère de l'Energie et rattachée, sur le plan administratif et financier, au Premier ministre, demeure installée dans les locaux du ministère de l'énergie. La plupart de ses cadres n'ont été nommés que depuis une courte période, en 2006 pour les Commissionnaires. Avec à sa tête une forte personnalité, aux compétences incontestables, l'ERC fait néanmoins l'objet de critiques voilées et d'interrogations quant à sa capacité à s'imposer aux autres acteurs pour imposer ses décisions. Sa capacité à aller à l'encontre des intérêts étatiques, et en particulier de la société étatique en charge de l'achat, de la vente et de

⁹ Le présent développement fait suite à une série d'entretiens conduits en Jordanie en avril 2008. Les informations recueillies demandent dans la plupart des cas à être approfondies et précisées. Nous espérons que notre interprétation sera confirmée par nos vérifications et enquêtes ultérieures.

la transmission de l'électricité est ainsi contestée. Un premier élément à l'appui de cette interrogation tient au statut non encore stabilisé de l'institution. En effet, créé par une loi temporaire de 2002, il attend encore la confirmation de son rôle par une loi votée au Parlement. Or, cette loi tarde à être présentée par la commission parlementaire *ad hoc*. Courant mars 2008, un vote parlementaire a même renvoyé la loi en commission, en soulevant une argumentation qui n'avait à vrai dire rien à voir avec l'ERC (mais les projets d'interconnexion électrique avec Israël).

Le directeur de JEPCO a soulevé devant nous plusieurs préoccupations de sa société relativement à ses relations avec NEPCO. Ainsi à propos de sa demande que NEPCO modifie les points de connexion entre le réseau haute tension et le réseau moyenne tension de la distribution, la configuration technique actuelle étant génératrice de pertes en ligne élevées imputables. Mais selon lui, NEPCO n'aurait pas les moyens, notamment financiers, de répondre à sa demande. Sur ce point, l'ERC a fait valoir qu'il ne lui appartenait pas de satisfaire en priorité les intérêts de JEPCO.

Un autre grief relevé par JEPCO concerne le Masterplan du secteur, approuvé en 2006. Etabli à l'initiative de l'ERC, alors que ce travail relève normalement de NEPCO, ce master plan a été remis en chantier pour des mises à jour concernant les prévisions de charge. Il semble, selon les réponses embarrassées faites par l'ERC, que NEPCO tarde à se soumettre à son obligation de planification. D'autres investigations devront être menées sur ce point mais ces observations font sentir en tout état de cause des tensions entre les différents acteurs.

D'autre part, la controverse actuelle sur la hausse des prix de l'électricité, relayée par différentes tribunes de presse et par certains parlementaires, suggère également une contestation de l'ERC dans l'une de ses principales attributions, la révision des tarifs. En effet, l'ERC est en charge de réévaluer périodiquement le tarif de l'électricité. Or, la libéralisation des prix du carburant, qui ont connu une forte augmentation durant les dernières années, se traduit par des hausses du coût de revient de la génération électrique, même si cette dernière repose à 80% sur le gaz égyptien qui est fourni à un tarif plus modéré et dont les hausses sont encadrées. Le 14 mars 2008, une nouvelle échelle des tarifs a été publiée, la première depuis 2005 (cf. tableau). Elle suit les différents paramètres (hausse du prix du pétrole, niveau de rentabilité des distributeurs, etc.) Elle a donné lieu à diverses tribunes dans la presse, ainsi qu'à des discours critiques au Parlement. Certes, ces critiques n'ont pas empêché cette augmentation mais témoignent, dans certaines secteurs de l'opinion, d'un désaccord avec le principe de la réforme, et surtout avec la privatisation considérée comme la principale raison de la hausse du tarif, afin de satisfaire les investisseurs et de leur adresser un signal positif au moment de leur entrée en fonction. Au-delà de l'institution ERC, c'est le principe plus large des réformes adoptées qui fait l'objet de remises en cause. D'autres critiques portent sur les choix de l'ERC, en particulier l'impact économique différencié de la hausse des tarifs. En l'occurrence, la stagnation tarifaire pour la plus basse tranche de consommation, considérée comme une mesure sociale, ne suscite pas de critiques ; mais les hausses sur les secteurs économiques de l'industrie et du tourisme sont considérées comme contraire à l'intérêt économique du pays : cette critique montre un désaccord sur la redéfinition des attributions de l'Etat en termes de politiques économiques.

Tableau : la nouvelle échelle des tarifs de l'électricité (à compter du 14 mars 2008)

| Catégorie | Ancien tarif/kW (fils) | Nouveau tarif /kW (fils) | Pourcentage d'accroissement |
|-----------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 1-160 kW | 31 | 32 | 3% |
| 161-300 kW | 59 | 71 | 20% |
| 301-500 kW | 67 | 85 | 26.8% |
| > 500 kW | 82 | 113 | 25.6% |
| Abonnés commerciaux | 63 | 86 | 36.5% |
| Abonnés petites industries | 41 | 49 | 19.5% |
| Abonnés industries moyennes | N/A | 49.24 | - |
| Abonnées grande industrie | N/A | 64.53 | - |
| Abonnés agriculture | 31 | 47 | 51% |
| Pompes à eau | 40 | 41 | 2.5 |
| Hôtels | 60 | 86 | 26.6% |
| Stations TV et radio | 61 | 86 | 26.2 |
| Forces armées | N/A | 77.01 | - |
| Ports | N/A | 58 | - |
| Eclairage des rues | 30* | 35.29 | - |

Source : The Jordan Times, 13 mars 2008 - *: les municipalités ne payent que la partie de la consommation supérieure au niveau constaté en 1988.

Un autre enjeu de la régulation sectorielle ne tient pas, cette fois-ci, à la place du régulateur mais aux modalités de l'électrification rurale et à ses conséquences. Afin de financer l'électrification des zones rurales situées hors des périmètres de concession de JEPCO, les consommateurs paient un fils (0,01 JD) additionnel à leur facture, qui alimente un fonds d'équipement et de péréquation en faveur des zones rurales. En effet, ces secteurs peu denses coûtent très chers à équiper et rapportent globalement peu en raison d'une consommation relativement faible (ils représenteraient selon JEPCO 10% des recettes).

L'un des problèmes que pose aujourd'hui cette politique, selon le directeur de JEPCO, est que les populations concernées ont tendance à frauder davantage, en particulier par des accrochages frauduleux sur le réseau, et parfois en résistant par la force aux tentatives de mettre fin à ces fraudes. Ces fraudes se sont en particulier accentués en 2007-2008, en raison de la hausse du coût du carburant qui a entraîné des reports des consommateurs sur l'électricité pour leur chauffage, et ceci parfois par des branchements frauduleux. De fait la hausse des pertes non techniques semblent se concentrer sur les mois de janvier et février. Ces pertes atteindraient aujourd'hui 5% contre 2 ou 3% les années antérieures. Une situation similaire, mais moins accentuée, se retrouve aujourd'hui dans la concession d'Irbid, où il semble que l'attitude plus répressive de la société se révèle plus dissuasive (les fraudeurs sont redevables d'une amende de 500 JD qui excède très largement le montant moyen des fraudes).

Le développement de ces fraudes apparaît comme une conséquence des hausses de tarifs récentes, et une forme de contestation des modifications de la distribution des services publics

par l'Etat, qu'il s'agisse du carburant, de l'électricité, ou de manière parallèle, de l'eau potable (cf. Darmame 2006). Tous ces services étaient jusqu'à récemment fournis à des tarifs très subventionnés et étaient représentatifs du pacte social jordanien entre le régime haschémite et les populations notamment bédouines, en voie de sédentarisation. Le tournant actuel, perçu comme un retrait de l'Etat, instaure peut être une nouvelle situation et on peut faire l'hypothèse qu'il modifie la relation entre l'Etat et les citoyens jordaniens.

Un troisième enjeu des transformations actuelles concerne la place des autorités locales dans la régulation du secteur électrique. Cette question se pose dans un contexte de transformation institutionnelle des municipalités, marquée par le processus d'amalgamation des municipalités qui a conduit à une réduction du nombre de municipalités, de plus de 300 à 93, en vertu d'une loi de 2001 (Malkawi 2003). Les municipalités des villes principales et secondaires ont été, historiquement, à l'origine de l'équipement électrique local, ou du moins étroitement associées à ce processus. Ultérieurement, l'organisation du secteur leur a ponctuellement conservé un rôle limité. Dans la région d'Amman où le Greater Amman Municipality possède environ 2,5% de JEPCO, les autres municipalités en possédant également 2,5%. Dans la société IDECO, détentrice de la concession du nord, les municipalités possèdent 27% des parts. Ces municipalités disposent de représentants dans les conseils d'administration des sociétés de distribution, où elles défendent différents intérêts. Dans un contexte de pénurie budgétaire des municipalités, l'octroi de dividendes représente une ressource non-négligeable. Mais par ailleurs, les municipalités sont également des consommatrices d'électricité, en particulier pour l'éclairage public qui représente 2,84 % du total de l'électricité consommée dans le pays, mais qui est en augmentation très rapide (+16% par an entre 2004 et 2005). Le renchérissement récent suscite leur inquiétude et les pousse à s'interroger sur leur pratique d'éclairage public intensif. Les compagnies d'électricité y sont d'autant plus favorables que ce service est facturé sous le coût de revient¹⁰.

Un autre enjeu dans les relations municipalités-compagnies d'électricité concerne les plans de développement urbains et la réservation conflictuelle des terrains pour l'extension du réseau, qui fait l'objet de discussions dans le cadre de l'extension très large prévue par le nouveau schéma directeur de la ville d'Amman.

On peut s'interroger sur l'évolution des relations entre les municipalités et les compagnies d'électricité IDECO et EDCO à la faveur de l'arrivée des nouveaux investisseurs, dont on peut supposer qu'ils chercheront à réduire les types de consommation les moins rentables, comme l'éclairage public.

La place désormais centrale des acteurs privés dans la régulation du secteur électrique et celle, relativement limitée, qu'y occupent les municipalités, ainsi que le rôle de régulateur confié à une instance indépendante, ne signifient pas pour autant que l'Etat s'est retiré de ce secteur. Il conserve un rôle majeur à trois niveaux au moins : tout d'abord, à travers l'entreprise NEPCO, chargé de la transmission et du dispatching. Ici l'Etat conserve notamment un rôle moteur pour les interconnexions internationales, comme on le verra plus loin. Ensuite, l'Etat a un rôle essentiel dans la définition des orientations en matière de production électrique et du type de ressource à développer. Ainsi, l'Etat vient de lancer une politique de réduction de la consommation d'énergie, de pair avec des bailleurs de fonds comme l'AFD (cf. le programme sur le *demand side management and electricity efficiency*, op.cit). D'autre part, le ministère de l'énergie a créé une agence chargé de promouvoir et mettre en œuvre de nouvelles technologies à partir de sources d'énergie renouvelable, notamment le solaire et l'éolien. Le National Energy Research Center étudie à cet effet les sites les plus favorables pour les

¹⁰ Voir : AFD, Hashemite Kingdom of Jordan, Jordan: Demand side management and electricity efficiency in Lightning, Final Report, BCEOM, March 2007, 109 p.

centrales éoliennes. Il étudie aussi des projets de centrales électriques photovoltaïques (*Concentrating Solar Plants*). L'objectif fixé par le roi est d'atteindre, en 2020, un pourcentage de 10% de la production électrique grâce aux énergies renouvelables, alors que le total est aujourd'hui inférieur à 1%. Cet objectif stratégique, visant à limiter la dépendance aux énergies fossiles importées (essentiellement le gaz égyptien aujourd'hui), illustre une fonction d'orientation éminente conservée par l'Etat.

On peut en dire autant à propos du projet de construire une centrale nucléaire à proximité d'Aqaba, actuellement sous étude, pour une entrée en service à l'horizon 2020. Un partenariat est envisagé avec le firme française AREVA, à la suite d'une proposition de Président Sarkozy. Un tel projet relève naturellement du rôle de l'Etat et illustre sa capacité d'orientation sur le secteur à long terme.

La réforme du secteur de l'électricité en Jordanie est intéressante à plusieurs titres. Il représente tout d'abord, très concrètement, l'exemple de la mise en œuvre des principes d'organisation de ce secteur émis par la Banque mondiale et recommandé à plusieurs autres acteurs, dont le Liban et la Palestine (voir ci-dessous). La désintégration (*unbundling*) de l'ancien opérateur étatique par métier et la mise en place d'une autorité indépendante de supervision, responsable de la fixation des prix, sont à cet égard les principales composantes de la nouvelle organisation. L'Etat n'y conserve qu'un rôle d'opérateur réduit. En revanche, on observe qu'il garde les moyens de peser sur des enjeux stratégiques comme l'encouragement au secteur des énergies renouvelables ou le pilotage d'un projet de centrale nucléaire. Il est trop tôt pour pouvoir évaluer le retrait de l'Etat de la régulation du secteur et en particulier son degré d'implication entre les nouvelles entités responsables des différentes fonctions, même si il apparaît que, gardant le contrôle de l'opérateur du transport et du dispatching, ses intérêts en particulier d'investisseur sont présents. D'autre part, la question de la hausse des tarifs, de ses conséquences sociales globales pour la production économique locale et pour la pauvreté, et éventuellement, de son lien avec le développement d'incivilités voire même de contestations ouvertes, reste posée et il faudra observer ici si l'Etat maintient son attitude en retrait et sa défense d'un principe de « marché libre », ou si devant d'éventuelles contestations, il tentera d'introduire des entorses à ce principe. Un autre point qui mérite attention pour le futur est le rôle des municipalités, à la fois comme actionnaires (minoritaires) des sociétés de distribution, comme clientes de ces sociétés et éventuellement, porte parole des intérêts de certaines catégories d'usagers, dans un contexte de hausse des tarifs.

Conflits internes et régulation du secteur électrique : l'Etat en question

A l'inverse du cas jordanien, plusieurs pays de la région n'ont pas encore engagé de réforme structurelle et institutionnelle du secteur de l'électricité (Syrie, Iraq), ou se trouvent simplement au début de ce processus (Liban, Palestine). L'intérêt d'examiner ces situations diverses à la lumière de notre problématique tient au fait qu'elles nous rappellent que la remise en question du rôle de l'Etat dans la régulation de ce secteur ne doit pas être considéré uniquement comme un résultat du processus de réforme mais également comme un enjeu de la compétition politique nationale, notamment entre les institutions centrales et les forces locales, institutionnalisées ou non. L'examen des cas libanais, palestinien et irakien, où les tensions politiques locales atteignent une intensité majeure voire évoluent en guerre civile, permet de réfléchir à ce processus. De plus, les débuts de réforme intervenues en Palestine et au Liban offrent deux exemples tendant à montrer que la faiblesse de l'Etat est précisément un obstacle à la tenue et à la mise en œuvre des réformes. En poussant à son terme ce raisonnement, ceci inverserait en quelques sorte l'ordre des finalités et des moyens qui

constituent le postulat réformiste, à savoir la nécessité du retrait de l'Etat afin d'obtenir une gestion plus efficace.

Le Liban en reconstruction¹¹

Au Liban, la crise de l'électricité est largement un héritage de la guerre civile (1975-1990) mais après 15 ans de reconstruction, force est de constater les limites des résultats obtenus dans le domaine de l'électricité, qu'illustre notamment la persistance du rationnement.

Durant la guerre civile, plusieurs facteurs ont contribué à la crise du secteur électrique. Les déplacements de population ont modifié la répartition géographique de la demande sans que le réseau puisse s'y adapter, faute d'investissement. Les périphéries urbaines en particulier ont connu une forte croissance, pour partie sous forme d'implantations illégales, ce qui a entraîné des raccordements frauduleux au réseau. Cette demande accrue et des raccordements bricolés ont fragilisé le réseau et entraîné de nombreuses pannes difficiles à réparer. D'autre part, la marginalisation de l'Etat et de ses institutions y compris EDL (Electricité du Liban), a rendu aléatoire le recouvrement des factures. Entre la fraude et le non-paiement, les recettes d'EDL ont beaucoup diminué, limitant sa capacité d'investissement, de maintenance et d'entretien, et accentuant les dysfonctionnements, dont les délestages et le rationnement étaient la manifestation. Ceci a aussi entraîné l'apparition de différentes stratégies individuelles ou collectives pour se procurer de l'électricité de manière alternative, en particulier grâce à la génération privée d'électricité, à l'échelle individuelle, de l'immeuble ou du quartier. Des mini-entreprises, parfois contrôlées par les milices, sont apparues et sont devenues des acteurs essentiels de la régulation du secteur. Leur poids économique est très important. Il représente encore aujourd'hui environ 10% de la puissance installée. L'opacité du secteur est totale et ses acteurs contribueraient à alimenter la contrebande ou le trafic de carburant, jusqu'à détourner dans certains cas les approvisionnements destinés à l'EDL.

Le secteur électrique a représenté une priorité des investissements de reconstruction, avec un montant cumulé de 1,1 milliards de dollars entre 1992 et 2004 (18% des investissements) du Conseil du développement et de la reconstruction consacrés à la réhabilitation des centrales endommagées, à la construction de nouvelles unités de production, à la modernisation et l'extension du réseau de distribution grâce à une nouvelle boucle à 400 KVA). D'autre part, le bouclage du réseau n'a pas été achevé car l'Etat n'a pas été en mesure de réaliser toutes les expropriations nécessaires, illustrant ainsi sa faiblesse à imposer ses projets face à différentes forces sur le terrain (armée syrienne, résistance de propriétaires fonciers bien protégés).

Un autre problème vient du dépérissement d'EDL. De près de 5000 employés au sortir de la guerre, son effectif a fondu jusqu'à 2000 aujourd'hui. Les gouvernements successifs ont refusé de remplacer les partants afin de rendre plus aisée une future privatisation. Le résultat est un vieillissement de l'entreprise, une perte de savoir-faire et une limitation de ses capacités opérationnelles qui imposent le recours à des sous-traitants, au prix de procédures de choix arbitraires, d'un contrôle défaillant et d'une efficacité pas toujours garantie.

EDL se montre donc peu efficace. C'est vrai pour l'alimentation comme pour la lutte contre la fraude et la collecte des factures. Les pertes techniques se montent à 15%, les pertes non-techniques, autrement dit le vol, atteindraient près de 23% en 2004. La collecte des factures est faible. Au total, les recettes d'EDL représentent seulement 40% de l'électricité produite en 2004. De surcroît, en raison de la hausse du prix du carburant depuis 2000, le prix de vente est très inférieur au prix de revient.

Ces différents facteurs contribuent à un déficit chronique, qui a atteint en moyenne 1 milliard de dollars entre 2005 et 2007, compensés par des avances du Trésor : la dette d'EDL est le

¹¹ Voir Eric Verdeil, « L'électricité au Liban : une clé de lecture de la crise », à paraître dans *Revue Tiers Monde*.

principal facteur de l'aggravation de la situation financière du Liban, dont la dette se monte fin 2007 à plus de 42 milliards de dollars, intérêts compris, soit environ 171% du PIB.

Les gouvernements successifs se tournent vers un schéma de privatisation, à l'ordre du jour depuis 2002. Mais les difficultés techniques et politiques du dossier et les troubles politiques actuels en ont jusqu'à présent différé la mise en œuvre. Le redressement impliquera de toute façon d'aborder plusieurs questions à forte connotation géopolitique interne.

Tableau 2 : Alimentation électrique par région au Liban (moyenne quotidienne)

| Période de référence | Beyrouth | Antélias | Chiyah | Reste Mont Liban | Liban Sud sauf Marjayoun | Békaa Sud, Zahlé, Anjar, Marjayoun | Békaa nord et banlieues de Zahlé | Tripoli Chekka Ehden Bécharré, Kouré et partie de Zghorta | Akkar Dennyé Minié partie de Zghorta Batroun |
|---------------------------|----------|----------|--------|------------------|--------------------------|------------------------------------|----------------------------------|---|--|
| Situation moyenne en 2004 | 23,83 | 21,71 | 21,32 | 21,09 | 19,74 | 20,43 | 20,3 | 22 | 20,38 |
| Situation en janvier 2008 | 21,25 | 16,25 | 14,75 | 15 | 15,75 | 15 | 15,25 | 16,75 | 16,5 |

Source : EDL 2005 ; *L'Orient Le Jour*, 11 janvier 2008 (d'après EDL)

En effet, l'alimentation électrique est spatialement très inégale en faveur de la capitale : les autres régions subissent principalement le coût du rationnement (tableau 2). De plus, la fraude comme le non-paiement concernent principalement les régions périphériques du pays et certains secteurs non-réglementaires. Les fraudeurs sont souvent assimilés à la minorité chiite, que ce soit au sud, dans la Békaa ou dans la banlieue sud de Beyrouth. Les camps et regroupements informels palestiniens sont également concernés par la fraude. Mais les choses sont plus complexes. En effet, certaines régions occupées ou frappées par Israël ont longtemps bénéficié de la solidarité nationale, de facto ou de manière explicite. En outre, les fraudes et non-paiement concernent d'autres régions, dont certains secteurs chrétiens comme la région de Zghorta, comme le montre des statistiques sur le non paiement¹², ainsi que des établissements industriels ou de services fortement consommateurs, y compris les services de l'Etat...

Dans ce contexte, la réforme envisagée au Liban partage beaucoup de traits avec celle mise en œuvre en Jordanie, en particulier avec le projet de désintégration de l'EDL en différents métiers, d'octroi de licence de production à des entreprises privées (deux licences ont déjà été octroyées en 2007), ou encore les projets de régionalisation et de privatisation de la distribution. A cet égard, une première expérience a été tentée entre 2001 et 2005, avec des contrats de sous-traitance pour la relève des index, la collecte et la lutte contre la fraude. Mais cette expérience n'a apporté de résultats positifs que dans la région de Beyrouth et ses banlieues. Parvenir à un meilleur encaissement et limiter la fraude suppose d'aller contre des systèmes de redistribution à base clientéliste organisés au niveau local, qui sont constitutifs des équilibres politiques internes, sans se réduire à la question confessionnelle. La réforme de l'EDL apparaît ainsi comme un enjeu des luttes entre groupes territorialisés et non seulement comme un problème économique et administratif.

Le cas libanais illustre un cas où le secteur de l'électricité est très largement étatisé mais où la marge de manœuvre réformatrice de l'Etat est très fortement conditionnée par les intérêts et les stratégies des groupes politiques territorialisés. Ici, la question du rôle de l'Etat n'est pas lié,

¹² Voir le rapport d'audit réalisé par Deloitte & Touch pour les années 1992-2001, consultable sur www.edl.gov.lb qui présente ces données détaillées au niveau des *daira*-s.

en premier lieu, à l'application de la réforme mais au contraire, l'application de la réforme paraît suspendue à la possibilité que l'Etat retrouve une marge de manœuvre dans ses rapports avec d'autres acteurs territorialisés qui participent à la négociation des politiques publiques.

Des Territoires palestiniens fragmentés et dépendants

Si au Liban, la crise du secteur électrique reflète une reconstruction chaotique et la délicate réaffirmation d'un Etat, elle s'explique en Palestine plutôt par l'inachèvement de la construction nationale et étatique palestinienne, reflète sa fragmentation territoriale, mais aussi sociale et politique et met en évidence sa dépendance face à Israël¹³ (figure n°1).

Les Territoires palestiniens disposent d'une seule unité de production, de statut privé, mise en service en 2002, située à Nusseirat dans la bande de Gaza, théoriquement en mesure de fournir 140 MW, mais en réalité limitée à 90 MW en raison de goulots d'étranglement dans le système de transmission. Ceci doit être comparée à un potentiel d'alimentation pour Gaza par l'IEC (Israel Electric Company) de 115 MW. Depuis 2006, un appoint égyptien de 17 MW est disponible. La bande de Gaza est alimentée à partir de 3 stations de transformation situées en Israël. En l'absence d'un réseau à haute tension, en projet, l'alimentation électrique s'effectue de manière fragmentée, par un réseau en oursin à partir des transformateurs, sans régulation d'ensemble donc sans économie d'échelle ni compensation entre les différents secteurs. De plus les besoins israéliens sont prioritaires en cas de concurrence en période de pointe.

De la même manière en Cisjordanie, le réseau est fragmenté. L'IEC alimente séparément une série de transformateurs dont plusieurs sont situées dans des implantations de colons, comme Ariel/Salfit, d'où l'électricité est redistribuée vers les localités voisines. Une série de villages et villes situées sur la ligne de démarcation sont d'ailleurs alimentés directement depuis Israël et non par ces lignes à haute tension. Enfin, 65 villages ne sont pas connectés à l'électricité. Depuis février 2008, la région de Jéricho est alimentée par le réseau jordanien mais sans interconnexion avec le réseau alimenté par l'IEC.

Les caractéristiques techniques de cette alimentation causent plusieurs problèmes. Le faible voltage du réseau entraîne des pertes en ligne élevées. D'autre part, l'absence de bouclage ne permet pas d'équilibre entre les différentes sources de consommation, et les localités situées en queue de réseau subissent de fréquentes coupures en fonction de la consommation des autres usagers et de la priorité donnée aux besoins israéliens. La dépendance à la production israélienne expose particulièrement les Palestiniens aux éventuelles mesures de rétorsion, pour raisons politiques ou économiques (débranchement en cas de non paiement - cf. *infra*).

A cet éclatement du système technique de l'alimentation s'ajoute une fragmentation du système gestionnaire, en termes spatiaux et statutaires. En effet, 5 sociétés de distribution opèrent sur différentes portions du territoire. Seule JDECO (Jerusalem District Electric Company), la société distributrice pour Jérusalem et sa région, est ancienne (fondée durant le Mandat britannique). Les autres ont été formées à partir de 1998 en regroupant les services jusque là assurés par les municipalités qui restent les principaux actionnaires des nouvelles entités¹⁴. Il y avait là, pour l'Autorité palestinienne, un enjeu majeur : ôter la gestion de l'électricité des mains des municipalités, pour la rendre plus efficiente techniquement et financièrement, en la transmettant à des compagnies de statut privé. Dans le nord de la

13 Pour l'analyse de la situation, voir Banque Mondiale, *West Bank and Gaza Energy Sector Review*, may 2007, 109 p. ; Ayman Abualkhair, *The current status of energy Sector in Palestine, with special focus on the Electricity sector*, 2006, Université de Genève, Centre universitaire d'étude des problèmes de l'énergie, 72 p.; Ayman Abualkhair, 2007, « Electricity Sector in the Palestinian Territories : Which priorities for Development and Peace, *Energy Policy* 35, pp.2209–2230.

14 Sur le processus de délégation de la gestion des services urbains (eau potable et électricité) voir notamment Aude Signoles, 2004, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*, Thèse de sciences politiques, Université de Paris I, 690 p.

Cisjordanie, ce sont encore les municipalités qui sont les opérateurs directs : elles se sont en effet opposées à la réforme.

Ces entités traitent chacune séparément avec l'IEC, leur fournisseur, qui se retrouve en position de force puisque la situation ne permet pas les achats en gros. Cette situation de dépendance technique et économique se traduit par des prix de vente qui sont très élevés (de 30% à 40% plus chers qu'en Israël), d'autant que les distributeurs prélèvent une marge commerciale importante pour couvrir leurs frais.

Hormis JDECO, ces opérateurs ont des taux de collecte des factures variant entre 98% et 66% en 2005. A cela s'ajoute le vol de courant et les pertes techniques très élevées étant donné la vétusté du système. Ces sociétés et les municipalités sont donc financièrement démunies, sous-équipées et manquent de ressources humaines spécialisées. Seule JDECO est en situation d'équilibre économique : elle dessert la partie de la population la plus aisée et grâce à son ancienneté, dispose d'une expérience précieuse. C'est à Gaza que les taux de collecte sont les plus bas, et la situation a empiré depuis la sécession politique de ce secteur à la suite des combats en 2006-2007 puisque une partie des sommes semblent avoir été détournées et que la collecte des factures est désorganisée.

Plus généralement, les distributeurs ne sont guère incités à se montrer très exigeants sur la collecte des factures : en effet, même si dans certains cas l'IEC coupe leur alimentation, la plupart du temps elle récupère les sommes dues directement sur les taxes qui sont prélevées par Israël sur les marchandises entrant dans les territoires, avant d'être reversée à l'Autorité palestinienne, considérée comme le payeur en dernier ressort¹⁵. Autrement dit, l'enjeu financier de l'électricité dévoile les tensions dans le système politique palestinien entre les municipalités et l'Autorité qui peine à imposer son souveraineté sur le territoire et sur les acteurs et collectivités locales qui manifestent leur indépendance. Faute de recevoir de l'Autorité des financements correspondant aux fonctions qu'elles assument au contact de la population, les municipalités pratiquent, en tolérant que certaines catégories de la population refusent le paiement ou pratiquent la fraude (notamment dans les camps), une redistribution financière *de facto*.

La création des sociétés distributrices est une tentative de corriger ce système en empêchant une péréquation effectuées entre secteur et groupes de population, mais les difficultés de leur entrée en opération montre les résistances du système, dans une situation politique de nouveau très tendue depuis l'Intifada de 2000. En particulier, des municipalités puissantes comme Naplouse ont refusé d'être dépossédée de leur rôle dans la distribution. L'expérience pionnière de la privatisation de l'électricité a déçu les municipalités qui ont perdu des marges de manœuvre et elle a alimenté leur refus ou leur résistance aux processus similaires entamés à propos de la privatisation de l'eau, gérée au sein de *utilities ad hoc* (cf. Signoles, 2004, op .cit).

Dans le cas palestinien, la difficulté à redresser le secteur de l'électricité apparaît comme l'un des échecs majeurs de l'Autorité palestinienne et de son incapacité à se protéger et à s'autonomiser d'Israël, comme l'illustre tragiquement la situation de Gaza soumise au blocus électrique à répétition (cf. paragraphe suivant pour une analyse plus détaillées). Ici encore, et malgré toutes les différences avec la situation libanaise, la mise en cause du rôle de l'Etat n'est pas la conséquence des réformes mais d'un processus socio-politique interne, l'inachèvement de la construction étatique sous l'égide de l'Autorité palestinienne. A l'inverse, les collectivités territoriales anciennement établies, comme les municipalités, et les entreprises établies depuis 1998, occupent une place majeure dans le processus de régulation, de même que l'entreprise israélienne IEC, et de l'armée israélienne.

¹⁵ Ce prélèvement représentait 100 millions de US\$ en 2005 (Banque mondiale, *Energy sector Review*, p.36)

La crise irakienne de l'électricité : l'échec de la reconstruction sous domination américaine

Comme au Liban, la crise des infrastructures électriques, 4 ans après l'invasion américaine, fait figure de symbole de la faillite du projet de reconstruction de ce pays¹⁶. Selon une enquête, en 2006, les dysfonctionnements de l'électricité étaient majoritairement jugés par les irakiens comme le premier problème, avant l'insécurité¹⁷. En ce sens, la crise de l'électricité dans ce pays présente bien des similitudes avec la situation libanaise durant la guerre civile. Sauf que l'Irak dispose de pétrole et de gaz en quantité quasiment illimitée : le problème tient pour une part à des choix techniques erronés. A cela s'ajoute les effets de l'« insécurité », tandis que les réformes de management d'inspiration libérale tardent à montrer leurs effets. La crise manifeste également, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, les résistances et les réticences face au nouveau cours politique dans un pays traversé par des lignes de clivages confessionnels et ethniques.

La production électrique et la structure du réseau présentent de fortes caractéristiques régionales. Jusqu'à l'invasion américaine, les principales centrales électriques étaient des centrales thermiques brûlant du pétrole situées près des champs pétrolifères au sud et au nord et les centrales hydroélectriques. La région de Bagdad au centre du pays représente environ 40% de la consommation (36% de la population estimée en 2007) alors que son potentiel installé représente 1960 MW, soit 21% du total¹⁸. Le centre dépend donc, pour environ la moitié de son approvisionnement, de la production du sud et du nord.

Sous le régime de Saddam Hussein, la production électrique qui avait été suffisante jusqu'à la fin des années quatre-vingt, était devenue insuffisante en 1991 en raison des dégâts causés par la première guerre du Golfe. Les centrales existantes ont souffert d'un manque d'entretien. L'absence d'investissement n'a pas permis le développement de nouvelles capacités de production. En moyenne, l'alimentation se situait aux alentours de 8 à 10 heures par jour mais dépassait les 20 h dans la capitale. Après l'invasion américaine, l'endommagement des usines et du réseau, par les combats puis par les pillages, a détérioré la capacité de l'ensemble tandis que de nouveaux choix en matière de distribution s'effectuent au détriment de la capitale qui connaît dès lors un rationnement marqué. L'inversion de la situation est mise en évidence par les courbes montrant le rationnement du courant, en moyenne de l'ordre de 11 h à l'échelle nationale, mais de 5 à 6 heures à Bagdad (figure n°2), et significativement plus à Basrah (15 h) ou au Kurdistan¹⁹.

Les autorités américaines en Irak et le ministère de l'Electricité qui est l'opérateur électrique en Irak ont défini un programme de reconstruction basé sur la construction de plus de trente unités de génération à cycle combiné, utilisant du gaz, une ressource à priori abondante. Toutefois, ce choix se heurte à plusieurs problèmes. En effet, le réseau de distribution de gaz est encore trop peu développé et la plupart de ces centrales n'y sont pas raccordées. D'autre part, en théorie, ces nouvelles centrales peuvent utiliser comme combustible du pétrole, mais plutôt du pétrole léger. Or, le pétrole étant la principale source de recettes du gouvernement,

16 Sur l'Irak, nous utilisons notamment les sources suivantes : l'enquête très documentée du journaliste Glenn Zorpette, "Re-engineering Iraq", IEEE Spectrum online, <http://www.spectrum.ieee.org/feb06/2831> (consulté le 28 août 2007); United States Government Accountability Office (GAO), *Rebuilding Iraq. Integrated Strategic Plan Needed to Help Restore Iraq's Oil and Electricity Sectors*, Report to Congressional Committees, May 2007, 59 p. www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-677.

¹⁷ Zorpette, *op.cit.*

¹⁸ *Iraq – Population by Governorate*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 19 nov. 2007; potentiel installé : "Electricity in Iraq: the dark country", edited by Information International, Beirut, may 2007, p.41; Zorpette, *op.cit.*

¹⁹ Michael E. O'Hanlon, Jason H. Campbell, *op.cit.*; Zorpette, *op.cit.*; GAO 2007, *op.cit.*

celui-ci privilégie son exportation et le ministère de l'Electricité doit se contenter d'acheter des produits pétroliers lourds. Leur combustion dans les centrales à cycle combiné réclame un entretien régulier et donc des arrêts beaucoup plus fréquents pour éliminer les dépôts dans les turbines. De plus, les nouvelles turbines étant basées sur des technologies avancées, les ingénieurs irakiens ne sont pas toujours en mesure d'en assurer correctement l'exploitation. Or, dans le contexte sécuritaire actuel, il n'est pas envisageable de détacher des experts français (Schneider) ou allemands (Westfalia). La production irakienne reste donc limitée à 4000-4500 MW alors que la demande s'élève au moins à 7000 ou 8000, voire 10000 MW pendant l'été. L'Irak est obligé de recourir à des importations de Turquie, d'Iran et de Syrie.

La capacité de modernisation du système de production et de distribution est également entravée par une structure tarifaire inadaptée. Le prix de l'électricité se situe à un niveau beaucoup plus bas que dans les pays voisins et nettement sous les coûts de production. De plus, seulement 65% des factures sont payées et environ 25 à 30% des abonnés n'ont plus de compteurs fonctionnels, par défaut d'entretien ou dégradation. L'insécurité empêche dans certains cas la relève des index. Ailleurs, le vol de l'électricité est important. Les dépenses consenties pour les factures d'électricité restent donc à un niveau modéré pour les ménages irakiens, ce qui favorise, dans le contexte du développement massif des importations, l'acquisition d'équipements électro-ménagers, notamment pour la climatisation, évidemment très prisée en été. La croissance de la demande se monte à environ 25% par an, après des années de limitation. Par ailleurs, les ménages doivent aussi prévoir le raccordement à des opérateurs alternatifs privés pour les heures de rationnement, à des coûts qui sont alors beaucoup plus élevés : de 13 à 34 \$/mois²⁰ et que seule une minorité d'entre eux peut se permettre de payer.

Les dysfonctionnements du ministère de l'Electricité irakien expliquent une partie des pertes financières du secteur. 10000 nouveaux employés ont été recrutés depuis 2003, sur un total de 48000. Mais une grande partie serait « invisible » et se contenterait de toucher un traitement... Plus largement, le GAO, l'organisme américain chargé d'auditer l'activité des fonds de reconstruction en Irak, relève de nombreuses irrégularités qui concernent tant les entreprises étrangères que le gouvernement irakien. Par exemple, 10 à 30% des carburants destinés au ministère de l'Electricité serait détourné sur le marché noir²¹. Au sein du ministère, les départs en retraite et l'émigration ont entraîné une saignée de la main d'œuvre, en particulièrement sa partie la plus compétente. L'un des enjeux est d'en assurer le renouvellement. Ces pertes de capacité et de savoir-faire se traduisent dans les lacunes de maintenance et d'entretien du réseau et de la production.

L'aggravation de la situation sécuritaire, la guerre civile ouverte qui prévaut dans le pays et l'éclatement politique, à la fois entre confessions et ethnies, et plus largement, la fragmentation en micro-secteurs sous domination tribale, milicienne et/ou mafieuse a des conséquences majeures du point de vue du fonctionnement du secteur électrique. Durant les six premiers mois de 2007, la coalition a enregistré en moyenne plus de 4000 attaques mensuelles, dont un cinquième dirigée contre des civils. Les coûts liés à la sécurité des entreprises chargées des travaux représentaient selon des chiffres du GAO en 2006 près de 14% du total des coûts. Dans certains cas, ces coûts peuvent monter jusqu'au tiers du montant des projets. Une partie des attaques visent directement les infrastructures de transmission électrique.

Les rapports de force locaux expriment une nouvelle territorialisation de l'Irak selon des lignes de clivages ethnico-confessionnelles à l'échelle régionale, entre les zones kurde, chiite et sunnite. A l'échelle locale, en particulier à Bagdad, la territorialisation confessionnelle gagne aussi du terrain. Les forces miliciennes sont en mesure de contrôler les nœuds de

²⁰ « Electricity in Iraq : The Dark Country », op.cit.

²¹ GAO 2007, p.38.

transmission du réseau. De fait, le contrôle du réseau (la fonction du *dispatching*), cruciale pour assurer l'équilibre entre la production et la consommation, n'est pas assurée de manière automatique bien que des projets en ce sens soient en cours de conception et de mise en œuvre. Les aiguillages dépendent donc d'ingénieurs dans les usines et dans les postes de contrôle, répercutant les ordres transmis par téléphone depuis le bureau de contrôle central du ministère. Or, depuis 2006, le ministère de l'Electricité déplore une résistance de plus en plus nette à ce pilotage centralisé. Les postes de répartition sont tombés sous le contrôle des milices locales et leurs servants, sous la menace directe, refusent dans certains cas de router l'électricité vers Bagdad, privilégiant la région kurde ou la région chiite. Au niveau local, des exemples comparables sont rapportés dans différents secteurs urbains. Dans certains cas, comme à Najaf, c'est même le gouverneur de la province qui menace de refuser d'alimenter Bagdad au bénéfice de sa région²².

L'examen en parallèle de la situation du secteur électrique dans les cas libanais, palestinien et irakien fait ressortir leurs spécificités, liées à des enjeux politiques propres et des configurations territoriales distinctes. Néanmoins, dans les trois cas, la faillite ou la situation insatisfaisante de l'alimentation électrique constitue un symbole majeur du conflit et illustre la difficulté d'une autorité étatique à se constituer et à s'imposer sur le terrain. La fragmentation ou l'absence d'intégration du réseau, accrues en contexte de guerre civile, signifient la montée des problèmes géopolitiques internes, l'éclatement territorial et l'affirmation de pouvoirs locaux opposés à/concurrents de l'Etat. Dans le cas palestinien, ces enjeux liés à la fragmentation interne sont accentués par la dépendance externe qui est loin de tout expliquer néanmoins. A cet égard, les cas examinés montrent que le nouveau contexte des politiques publiques, caractérisés par la diversification des acteurs parties prenantes, que ce soit du secteur privé ou des autorités locales, est loin de constituer le seul facteur de la remise en cause du rôle de l'Etat dans la régulation de ce système. Les trois cas, extrêmes à vrai dire, que nous avons considéré ici, montrent que la fragmentation de la scène des acteurs préexiste généralement au projet réformiste et pèse sur sa mise en œuvre. C'est probablement une hypothèse qu'il convient de généraliser à d'autres cas, même si la situation peut ne pas y être radicale. C'est une manière de nuancer la nouveauté qu'instaurerait le nouveau contexte des politiques publiques, et donc de relativiser la recomposition en cours du rôle de l'Etat.

Coopération internationale et conflits régionaux : l'électricité comme instrument de politique étrangère

Dans ce dernier développement, notre objectif est de souligner l'existence d'un domaine de régulation d'où l'Etat ne s'est pas retiré, bien au contraire. Le domaine de la coopération interétatique dans la secteur de l'électricité est une donnée récente, introduite à la fois par de nouveaux enjeux techniques, en particulier certaines pénuries locales, l'amélioration des transmissions, couplées à des justifications d'ordre politique et idéologique, relativement

²² Sur ces exemples, voir Glenn Zorpette, « Re-engineering Iraq », *op.cit.* Voir aussi Ilene R. Prusher, Charles Levinson, "Iraqis cope with life without lights", *The Christian Science Monitor*, February 10, 2006 (www.csmonitor.com/2006/0210/p01s03-woiq.html) ; Kieron Murphy, « Internal Strife Still Plagues Iraq's Power Grid », *IEEE Spectrum on line*, http://blogs.spectrum.ieee.org/tech_talk/2007/08/internal_strife_still_plagues.html, mis en ligne le 24 août 2007 ; "Iraq: Minister wants much more funding for power sector", IRIN Middle East, UN Office for Humanitarian Affairs, 21/2/2008, <http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=76868>; sur le cas de Najaf : "Iraq Electricity Ministry blames provinces", 31 July 2007 (United Press International), <http://www.iraqupdates.com/scr/preview.php?article=20159>. Voir aussi le site web du ministère de l'Electricité : www.moelc.gov.iq.

notamment à la libéralisation. Il convient d'en examiner les modalités et en particulier, les formes d'application, et le rôle qu'y joue l'Etat. Nous y procédons de trois façons : en examinant les projets d'interconnexion régionale électrique ; les formes de coopération transfrontalière dans le domaine électrique ; les conflits transfrontaliers liés à l'électricité qui montre les usages stratégiques de cette ressource.

Interconnexion électrique et rôle de l'Etat

Dans le domaine qui nous concerne, la construction d'un marché international de l'électricité à l'échelle d'une partie de l'Europe continentale constitue depuis le milieu des années 1990, un référent technique et idéologique puissant, en particulier à partir de l'idée de l'efficacité du marché. Le développement d'interconnexions entre les Etats arabes est en partie une conséquence de la promotion de ce modèle, notamment grâce à l'appui de l'UCTE (*Union for the Co-ordination of the Transmission of Electricity*), organisme techniquement responsable de la construction des interconnexions européennes, qui a appuyé les études et les projets avec ses partenaires du sud-méditerranéens. A l'heure actuelle, seule la sous-région Maghreb est connectée à l'espace européen, via Gibraltar et prochainement, via la Sicile. La liaison via la Turquie n'est pas encore totalement opérationnelle. Des aides européennes ont été apportées à la réalisation de ces interconnexions. D'un autre côté, les décisions d'interconnexion apparaissent aussi comme un avatar des projets d'union arabes.

Figure 1 : carte des interconnexions en projet et réalisées entre l'Europe et les Etats du voisinage méditerranéen.



Quel que soit le niveau de justification idéologique, l'observation des modalités d'interconnexion entre la Lybie, l'Egypte, la Jordanie, la Syrie, le Liban et la Turquie, ainsi qu'à terme vers l'Iraq, la Palestine et, peut être, Israël, fait ressortir plusieurs caractéristiques. Tout d'abord, ces interconnexions ne représentent que des potentiels de transfert marginaux

par rapport à la production nationale. Ainsi pour la Jordanie, le potentiel n'est que de l'ordre de 300 MW à partir de l'Egypte ou de la Syrie, alors que le potentiel installé est de 2000 MW²³. Ce potentiel permet d'exploiter des complémentarités en termes de production aux périodes de pointe mais pas de résoudre les problèmes structurels de pénurie, par exemple celui du Liban. Et ceci pour deux raisons : d'une part le potentiel de l'ensemble ne le permet pas à l'heure actuelle en fonction des capacités de production existante, et d'autre part, le potentiel des interconnexions est également trop faible. Ainsi, à l'heure actuelle, le Liban ne peut acheter d'électricité à la Jordanie ou à l'Egypte, en raison des capacités de transport trop réduite.

Un deuxième élément marquant a trait à l'organisation de ces interconnexions, où l'on discerne une différence très nette avec le modèle européen, et qui renvoie aux limites de la réforme électrique. Ainsi, les mécanismes d'interconnexion sont fondés uniquement sur le principe du *single buyer model*, et reste dans la pratique essentiellement du ressort des Etats par l'intermédiaire de leur opérateur électrique. Ainsi, en Jordanie c'est l'entreprise NEPCO, chargée des transmissions et du *dispatching* qui gère l'interconnexion, en Syrie c'est l'autorité de l'électricité. Et l'échange d'électricité ne s'effectue que dans le cadre d'accords bilatéraux d'Etat à Etat renouvelés annuellement. Ainsi, l'EDL au Liban ne peut acheter de l'électricité à l'un des producteurs privés jordaniens. Ce fonctionnement est très différent, pour l'instant, du marché de l'électricité européen où les entreprises de distribution peuvent acheter à différents producteurs situés dans d'autres pays, et où les prix de l'électricité sont fixés en temps réel dans des bourses électriques, et non par des accords annuels.

Le rôle prééminent conservé par les Etats dans leurs relations mutuelles implique que l'énergie et l'électricité demeurent des objets de politique étrangère à part entière, et s'intègrent de ce fait aux stratégies plus larges des Etats, notamment dans la conduite de la paix ou de la guerre. La coopération transfrontalière est ainsi un vecteur de partenariat visant à l'instauration de relations pacifiques.

La coopération transfrontalière pour l'exploitation électrique

Dans les faits, les projets recensés de coopération transfrontalière et interétatique sont rarement uniquement liés à l'électricité mais plutôt ils concernent d'autres ressources dont l'un des produits de l'exploitation est la production électrique, pas nécessairement à titre principal.

La question de l'eau est l'une des principales questions géopolitiques dans la région du Proche-Orient. Plusieurs de ces points de conflit ont un volet hydroélectrique. Considérons ici seulement le projet Mer Rouge-Mer Morte.

Le projet d'équipement du Wadi Araba, avec le gigantesque projet de lien entre la Mer Rouge et la Mer Morte (Le Canal des deux mers) représente une nouvelle utopie régionale, née dans le contexte des accords d'Oslo. Un accord signé en 2005 entre Israël, l'Autorité Palestinienne et la Jordanie, soutenu par la Banque Mondiale et l'AFD, a lancé les études. Sa finalité première est de lutter contre la baisse du niveau de la mer Morte, qui résulte principalement des prélèvements sur le Jourdain par Israël. L'idée est de pomper de l'eau de la mer Rouge pour alimenter par un canal de 134 km la Mer morte. L'eau de la Mer Rouge serait désalinisée et en partie utilisée pour l'irrigation de cette région.

Il est prévu d'utiliser la pente (plus de 400 m de chute) pour une exploitation hydro-électrique, avec une centrale dont la production serait de 190 MW. Toutefois, l'électricité requise pour le pompage et surtout la désalinisation serait bien supérieure et une centrale d'un potentiel de 550 MW est également prévue.

Ce projet fait face à de nombreuses oppositions : l'Egypte craint des répercussions sismiques.

²³ Entretien avec M. Jaber, responsable de la coordination, NEPCO (le 20 avril 2008).

On prête à Israël le dessein d'utiliser une partie de l'eau pour le refroidissement d'une centrale nucléaire prévue dans le désert du Néguev. De surcroît, ce projet présenterait aussi des risques environnementaux car la composition chimique de l'eau de la mer Rouge serait incompatible avec celle de la Mer Morte.

En tout état de cause, il est surtout intéressant d'observer que ce projet s'inscrit comme une opération de relance de la paix entre la Jordanie et Israël, avec une implication et des bénéfices attendus également pour l'Autorité palestinienne. L'exemple illustre bien le lien entre la conduite de la politique étrangère et les projets techniques (dont un volet électrique) : les Etats, ici poussés par les organisations internationales, sont ici non pas en retrait, mais en position centrale.

D'autres exemples illustrent aussi ces enjeux, comme la coopération relancée entre la Syrie et la Turquie concernant l'exploitation des eaux de l'Euphrate ou encore l'exploitation du champ gazier situé entre Palestine/Gaza et Israël.

Rapports de force interétatiques et approvisionnement électrique transfrontalier

A l'inverse, deux exemples illustrent la mise sous tension de l'alimentation électrique transfrontalière sur la base d'impératifs stratégiques ou de conflits interétatiques. Le premier exemple concerne les relations du Liban avec ces deux voisins syriens et israéliens.

Même après la guerre civile libanaise²⁴, la dimension stratégique de la production et de la distribution électrique est demeurée centrale. Alors que la réhabilitation de ce secteur était un test pour le gouvernement libanais, les forces israéliennes n'ont pas hésité, à chaque épreuve de force, c'est-à-dire en fait, lors des actions de résistance du Hezbollah contre les forces d'occupation au Liban sud, en 1993, 1996, 1999 et 2000, à bombarder centrales et stations de transformation pour plonger Beyrouth – et le reste du pays – dans le noir afin de rappeler la réalité des rapports de force et d'obliger le gouvernement libanais à faire pression sur le Hezbollah. Ces pannes et destructions répétées du réseau et de la production étaient d'autant plus efficaces qu'elles touchaient non seulement la population libanaise, mais aussi l'économie, et l'image du pays : à chaque fois, la saison touristique, grande pourvoyeuse de devises et d'emplois, en subissait le contrecoup.

C'est le même scénario, à plus grande échelle, qui a été rejoué à l'été 2006. A la suite de l'attaque du Hezbollah contre des militaires en territoire israélien, officiellement destinée à forcer un échange de prisonniers avec Israël, le gouvernement de ce pays a déclenché la guerre des 33 jours, dont le bilan a été très lourd (plus de 1200 morts libanais, et une cinquantaine côté israélien). La stratégie israélienne fut d'interrompre les communications du Hezbollah. A cette fin, les infrastructures du sud du pays ont été particulièrement touchées. Le secteur électrique a été largement visé. La centrale de Jiyeh a été bombardée et plusieurs turbines mises hors d'état. Les réservoirs de carburant touchés ont déversé 15.000 t de fuel dans la mer, entraînant une marée noire comparable au naufrage de l'Erika en 1999. D'autre part, le réseau de distribution a été visé en plusieurs points, notamment des stations de transformation et pylônes. Au total, selon une estimation de décembre 2006, les coûts de reconstruction du secteur se montaient à 160 millions de dollars.

Le conflit de 2006 a aussi entraîné une évolution des relations entre le Syrie et le Liban du point de vue de l'électricité. Structurellement en déficit d'électricité, le Liban en achète régulièrement à la Syrie, durant les périodes de pointe, depuis une dizaine d'années, pour environ 2% de la production disponible. Cette fourniture est régulièrement mise en question car l'EDL peine à payer son dû à son alter ego syrien. D'autre part, depuis la construction de

²⁴ Sur cette période, voir Fouad Awada, *La gestion des services urbains en temps de guerre*, Paris, Interurba, 1988, pp.75-89.

centrales à cycle combiné au Liban, la Syrie avait été pressentie pour fournir du gaz, à partir de la frontière nord, à l'usine de Deir Ammar. Cette fourniture a longtemps été retardée en raison des délais de construction du gazoduc, et a suscité diverses polémiques. Si l'opération devait être sur le papier bénéfique pour le Liban puisque ces centrales sont plus rentables et que le gaz est vendu à meilleur marché, une question subsistait quant à l'approvisionnement de la centrale de Zahrani, hors de portée du gazoduc. D'autre part, à travers ce contrat, le Liban se plaçait également en situation de dépendance par rapport à son puissant voisin. Après 2005 et le retrait peu glorieux de l'armée syrienne, la question est devenue un contentieux entre les deux pays. Arguant du non-paiement des factures par EDL, les autorités syriennes et l'entreprise nationale d'électricité ont plusieurs fois haussé le ton sur ce point. Des interruptions temporaires de l'approvisionnement en électricité ont été constatées mais elles ont toujours été officiellement imputées à des problèmes techniques. En revanche, la livraison du gaz a été ajournée et le Liban ne peut toujours pas utiliser ses centrales à cycle combiné. Il envisage actuellement d'importer du gaz par bateau du Qatar et de l'Algérie. Il souhaite à terme importer du gaz égyptien via le gazoduc qui arrive à travers la Jordanie mais aucun accord n'a encore été trouvé. Toutefois, à l'occasion de la guerre de l'été 2006, la Syrie n'a pas manqué d'exprimer sa solidarité avec le Liban en lui assurant une fourniture substantielle de courant.

L'exemple libanais montre les usages stratégiques à l'échelle proche-orientale de la question électrique dans les conflits interétatiques. On retrouve ces mécanismes dans les relations conflictuelles entre Israël, l'autorité palestinienne et le Hamas durant ces dernières années, dans le contexte de l'Intifada puis des combats interpalestiniens.

La dépendance de l'approvisionnement des territoires palestiniens par Israël constitue, en contexte de crise politique et militaire, un moyen de pression qu'Israël ne s'est pas privé d'utiliser. C'est essentiellement à propos de l'évolution politique dans la bande de Gaza que ces interventions ont eu lieu.

À plusieurs reprises depuis 2006, en réponse à des missiles sur des localités israéliennes proches de la bande de Gaza (généralement envoyés par le Hamas ou les brigades qui lui sont proches), Israël a bombardé des infrastructures de transmission ou de production : la centrale de Nusseirat, entrée en service en 2002, a été ainsi visée durant l'été 2006, entraînant un rationnement prolongé. Plus récemment, ces stations de distribution et de transformation du courant ont également été prises pour cible, aggravant le rationnement.

La prise de pouvoir à Gaza en 2007 par le Hamas a conduit à différentes formes de blocus concernant la production d'électricité. Durant l'été 2007, l'approvisionnement en fuel destiné à la centrale de Nusseirat a été interrompu mais à l'initiative de l'Union européenne. En effet c'est l'UE qui finançait l'achat de ce fuel. Or, elle suspectait le Hamas, désormais maître de la bande de Gaza, de vouloir introduire une taxe sur les factures d'électricité et de ne pas vouloir reverser à l'Autorité palestinienne des sommes qui lui étaient dues au titre de la TVA encaissée sur les factures. Or, l'UE considère le Hamas comme une organisation terroriste et refuse qu'il bénéficie directement ou indirectement de ses financements²⁵. Cette crise souligne la dépendance des territoires palestiniens non seulement à l'égard d'Israël mais aussi des bailleurs de fonds extérieurs comme l'UE. Elle illustre aussi une autre composante structurelle du problème de l'électricité en Palestine : c'est la question du rapport entre l'Autorité et les opérateurs locaux, susceptibles de financer différents projets politiques, qu'il s'agisse de subventions *de facto* des camps ou du financement du Hamas pour ses activités sociales aussi bien que politiques et militaires...

La recrudescence des attaques par missiles depuis la bande de Gaza depuis septembre 2007 entraîne une montée en puissance des mesures de rétorsion israélienne. Le blocus de

²⁵ Voir *Haaretz*, 20, 21 et 22 août 2008.

l'alimentation électrique et du carburant pour la centrale est décidé par l'armée israélienne. La Cour suprême ayant mis en garde contre une coupure totale qui entraînerait une crise humanitaire, l'armée a décidé de mettre en œuvre une restriction progressive des quantités livrées. A partir de décembre 2007, les livraisons de fuel destinées à la centrale de Nusseirat ont commencé à diminuer. En janvier 2008, après une nouvelle attaque les livraisons de fuel ont été totalement interrompues et la production de courant s'est arrêtée pendant plusieurs jours. D'autre part, à partir du 8 février, une diminution de 5% de l'alimentation électrique à partir des stations de transformation situées à la frontière est entrée en vigueur²⁶. L'électricité devient une arme majeure dans le conflit actuel.

L'exemple de l'électricité, en tant qu'enjeu de la coopération interétatique, illustre le rôle considérable conservé par les Etats dans la régulation de ce secteur, avec des conséquences extrêmement fortes pour l'alimentation électrique sur les territoires concernés.

Conclusion

Le domaine de l'électricité est particulièrement propice pour étudier les mutations du rôle de l'Etat. Dans les pays arabes, le développement du réseau électrique est l'une des tâches dont les jeunes Etats indépendants se sont chargés, en instaurant progressivement des entités quasi-monopolistiques responsables de la production et de la distribution sur tout leur territoire. Les Etats se sont ainsi substitués à des acteurs privés et des municipalités qui avaient été les premiers à l'initiative du développement de ces services mais sur des territoires restreint, et sans moyen de les développer au-delà. Cette extension géographique et la montée en puissance des capacités installer a permis de remplir deux objectifs : une intégration du territoire national, par desserte de populations rurales (parfois nomades sédentarisées) désormais bénéficiaires de cde service de l'Etat à moindre coût (de même que d'autres services tels que l'eau potable). D'autre part, ce développement du réseau électrique a été conçu aussi comme un moyen de développement économique, à travers le développement de l'industrie et des services. A cet égard, le développement des réseaux a rempli une fonction de légitimation des Etats développeur.

Dans le contexte actuel caractérisé par le passage à une demande d'énergie accrue sous l'effet de la croissance démographique, de l'enrichissement d'une partie des populations comme du développement de secteurs économiques (tourisme et services notamment), la demande croît à un rythme très important à un moment où les Etats ne disposent plus réellement des ressources financières pour continuer à développer l'extension du réseau. Ils sont confrontés à de nombreuses défaillances (coupures, pannes...). De surcroit, cette fragilité se produit à un moment où les bailleurs de fonds exigent, en échange de la poursuite de leur financement, l'adoption de nouveaux principes tels que la fin des subventions au prix de l'énergie, le reprofilage des structures étatiques, l'entrée du capital privé. Ainsi, les Etats sont-ils poussés à redéfinir leur rôle dans l'organisation de ce secteur.

C'est l'exemple jordanien qui fournit la meilleure illustration de ce système. L'ancien monopole électrique est désintégré en plusieurs entreprises par métiers. La branche de la production est vendue à des investisseurs extérieurs (notamment du Golfe), des licences sont (en voir d'être) octroyées à de nouveaux producteurs indépendants. Du côté de la distribution, l'Etat cède aussi les parts qu'il possédait à des investisseurs privés. Mais ici, les municipalités gardent une certaines place, variable, dont il sera intéressant d'observer l'usage qu'elles feront. Finalement, l'Etat conserve l'entreprise chargé de la répartition et du transport du courant, tandis qu'une commission indépendante supervise la régulation du secteur. Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure l'Etat jordanien a renoncé effectivement à peser sur

²⁶ Voir *Haaretz*, 31/10/2007, 7/11/2007, 23/11/2007, 20/1/2008 et 8/2/2008.

l'évolution du secteur, mais c'est désormais cette commission qui assume des mesures aussi sensibles qu'une hausse des prix de l'énergie, suscitant nombre de contestations.

Toutefois, il serait extrêmement hasardeux d'attribuer les remises en cause du rôle de l'Etat uniquement aux réformes libérales en cours. Les transformations très difficiles que vivent le Liban, les Palestiniens et l'Irak en apportent, justement à propos du secteur de l'électricité, l'illustration. Dans ces différents cas se conjugent les effets de déstabilisations politiques internes ou externes, des dysfonctionnements techniques du secteur, et une affirmation de l'autonomie d'acteurs locaux qui pèsent fortement sur la régulation du secteur électrique. Les tentatives de réforme proposées pour l'électricité au Liban, et surtout en Palestine, se sont heurtées à ces acteurs locaux territorialisés (mais pas nécessairement institutionnalisés, comme au Liban), et ont été largement contribué à déformer voire à mettre en échec les projets réformateurs. Il convient d'introduire dans l'analyse cette diversité de parties prenantes qui ne résulte pas seulement de l'imposition d'un nouveau cadre normatif mais paraît lié à la trajectoire socio-politique des sociétés du Proche-Orient.

On ne saurait conclure à la marginalisation du rôle des Etats car ces derniers conservent dans le domaine électrique de nombreuses prérogatives. Ainsi, à travers l'examen du système d'interconnexion qui entre aujourd'hui lentement (en raison des limitations techniques) en phase opérationnelle, le rôle des Etats, à travers leurs entités nationales uniques responsables des achats de courant et de leur distribution sur le territoire national et entre pays voisins, demeure central. Le modèle mis en place ne s'apparente aucunement à la réalisation d'un marché régional sur le modèle européen. Du reste, les usages stratégiques de l'électricité dans les relations étrangères en apportent la preuve manifeste.

Le secteur analysé montre par conséquent les transformations importantes dans la régulation, l'intervention de nouveaux acteurs comme la persistance d'acteurs locaux dans cette régulation. Il ne doit pas faire conclure trop hâtivement à un retrait des Etats.