

## **Le commerce des abonnements aux générateurs électriques au Liban**

### **Enjeux d'une régulation municipale**

**Pauline Gabillet, Latts**

Les usagers libanais ne disposent plus d'un approvisionnement continu en électricité depuis la guerre civile (1975-1990). Le service public de l'électricité a été déstructuré par ce conflit et n'est plus en capacité de répondre à l'intégralité de la demande. Des systèmes d'appoint se sont développés pour répondre à cette déficience, notamment avec l'utilisation de générateurs individuels. De véritables réseaux parallèles de générateurs électriques se sont ensuite progressivement mis en place. Ces réseaux extra-légaux sont caractérisés par une dimension collective et marchande, ce qui constitue une innovation importante en termes sociotechniques.

Les réseaux parallèles de générateurs électriques concernent essentiellement les espaces urbanisés. Une certaine densité de population est nécessaire pour que l'installation d'un générateur de quartier soit rentable et efficace. Organisés sur la base de groupes électrogènes de taille importante reliés au logement de chaque abonné, ces systèmes ont en effet des capacités d'extension limitées du fait de la mauvaise qualité des systèmes de câblage (une distance de plus d'un kilomètre du générateur ne permet pas un approvisionnement de bonne qualité).

Ces réseaux alternatifs ont eu des répercussions sur les villes lorsqu'ils ont dépassé le cadre du simple système d'appoint et qu'ils se sont constitués en réseaux. Comment ces réseaux participent-ils de la fabrique urbaine et quelle est la place des pouvoirs publics dans leur organisation ? Le développement de cette seconde strate d'infrastructures implique de nouveaux découpages territoriaux et des évolutions au sein des configurations locales d'acteurs. La mise à l'agenda du problème du coût des abonnements au début de l'année 2008 a fait évoluer les modes de régulation préexistants (1). Dans le cas de Nabatiyeh, le président de la municipalité s'est intégré dans la régulation, amenant une forme d'échange entre réaffirmation de son rôle dans la gestion locale et pérennisation des propriétaires de générateurs en place sur le territoire municipal (2).

# **1 Installation et pérennisation progressives des réseaux de générateurs de quartier**

## **1-1 De la solution d'appoint au service en réseau**

La déficience du service public de l'électricité est une conséquence directe de la guerre civile. Les infrastructures ont été endommagées, elles ont fait l'objet d'instrumentalisations par les parties rivales et n'ont pas été adaptées aux reconfigurations sociales et spatiales. Ces différents éléments ont mené à une véritable « *dislocation du réseau public* » (Davie, 1991), dislocation qui a poussé à la recherche de solutions alternatives pour disposer d'électricité.

Les usagers ont dans un premier temps développé des systèmes d'appoint individuels et temporaires. Des accumulateurs de voiture, chargés au gré des heures de courant, ont été installés dans les logements et couplés à des lampes ou à des télévisions de faible voltage. Au vu de l'augmentation des heures de coupures, les usagers se sont équipés en groupes électrogènes individuels. Ces moteurs se sont multipliés sur les trottoirs et les balcons (Awada, 1988 ; Davie, 1991).

Un changement majeur a eu lieu en 1988, lorsque le courant a été interrompu pendant presque six mois. Des particuliers ont acheté des groupes électrogènes en capacité d'approvisionner un quartier lors des coupures d'électricité, les plus gros générateurs (500 KVA) pouvant fournir jusqu'à deux cent foyers. Ces particuliers avaient parfois des compétences techniques propres au secteur de l'électricité mais surtout des capacités d'investissement. Leur objectif était de développer un commerce de vente d'électricité basé sur un principe d'abonnement. Une large part d'usagers a souscrit des abonnements mensuels, de 5 ou 10 ampères selon leurs besoins. Les tarifs des abonnements aux générateurs ne prennent pas en compte la consommation réelle mais sont fixés en fonction du nombre d'heures de coupures et du prix du carburant. Ils sont différents selon les municipalités car le nombre d'heures de coupures réparti de manière inégale territorialement. Un second système de câbles, parallèle au réseau public, a été organisé pour assurer le raccordement entre générateur et abonnés. Ce raccordement, généralement réalisé par l'employé du propriétaire de générateur, est à la charge des abonnés. Des disjoncteurs dans les logements permettent de passer d'un mode d'approvisionnement à l'autre en fonction des coupures. Les usagers paient ainsi deux factures, une à l'établissement public Electricité du Liban (EDL), l'autre pour le générateur, pour disposer d'un approvisionnement continu en électricité.

La mise en place de ces réseaux parallèles s'inscrit dans les enjeux propres à leurs territoires d'implantation. Dans un article datant de l'immédiat après-guerre, Michael Davie

met en évidence l'impact des circuits parallèles sur l'organisation du territoire. Il affirme que ces réseaux génèrent de nouveaux espaces et font évoluer les logiques de gestion territoriales. (Davie, 1991). Ces découpages territoriaux, issus notamment des réseaux, sont directement liés à des enjeux politiques de leadership locaux. Dès la mise en place de ces réseaux à la fin de la guerre, des liens de coopération se sont développés entre les propriétaires de générateurs et les groupes en position de force sur ces territoires – milices, partis ou encore notables locaux selon les territoires. Ces réseaux ont été parties prenantes de stratégies de reconfiguration des leaderships territoriaux au cours de la guerre. Les réseaux de générateurs électriques ont donc largement dépassé le cadre des systèmes d'appoint des générateurs individuels.

## **1-2 Une routinisation de ces réseaux intrinsèquement liée aux enjeux et acteurs du territoire**

Malgré la fin de la guerre civile et une politique de reconstruction inscrivant dans ses priorités budgétaires la réhabilitation des infrastructures électriques, le service public de l'électricité reste largement déficient (Verdeil, Faour, Velut, 2007 ; Verdeil, 2009). Les coupures sont quotidiennes, de trois à douze heures par jour selon les régions. Au lieu de disparaître, les réseaux parallèles de fourniture d'électricité se sont pérennisés et ont renforcé leur assise. La quasi-totalité des usagers résidents dans les villes est raccordée à un générateur de quartier. Dans toutes les villes, les réseaux de câbles installés de manière anarchique recouvrent les rues.

La spécificité de ces systèmes parallèles est qu'ils constituent de véritables services urbains de par leur dimension collective et marchande qui fait leur spécificité, avec des producteurs assurant le transport et la distribution aux abonnés. Ces réseaux incluent aussi une dimension monopolistique car ils ne s'inscrivent pas dans une dimension concurrentielle. Chaque propriétaire de générateur dispose d'un monopole sur un quartier.

Les propriétaires de générateurs sont restés en interaction constante avec les groupes d'acteurs contrôlant les territoires, constitués depuis la fin de la guerre civile plus de partis et de notables que de milices (il est difficile de les objectiver du fait du manque d'informations sur ces questions). On peut prendre l'exemple de Bourj Hammoud, une municipalité à majorité arménienne au Nord-Est de Beyrouth, qui est marquée par la présence du parti arménien Tachnak. Ce dernier a mis en place un système de représentants de quartier pendant la guerre qui est resté central dans la gestion du territoire. Être positionné sur le commerce des abonnements aux générateurs implique d'être accepté et de collaborer avec ces représentants.

Cet aval nécessaire des acteurs dominants sur le territoire ne semble pas avoir entraîné leur intervention directe dans la gestion et la régulation du commerce des abonnements. Les réseaux de générateurs de quartier se sont auto-organisés de manière relativement stable pendant de nombreuses années, souvent de manière corporatiste, par négociations internes. Les propriétaires de générateurs se rencontrent fréquemment, sans qu'une organisation formelle ne structure ces interactions. Ils se répartissent les territoires et homogénéisent leurs prix. Ils assurent la protection de leur commerce, à la façon d'un cartel informel, empêchant l'installation de nouveaux entrants.

Une longue période de routinisation s'est donc installée de la fin de la guerre à ces dernières années. De fait, ces réseaux parallèles sont « extra-légaux » car l'établissement public EDL dispose d'un quasi-monopole sur la production, le transport et la distribution d'électricité. Ils sont cependant indispensables pour assurer un approvisionnement continu en électricité. Ils sont donc tolérés, d'autant plus qu'ils sont présents dans le paysage depuis de nombreuses années. On peut parler de systèmes extra-légaux pérennisés. Ces réseaux locaux et celui d'EDL sont fortement imbriqués car aucun des deux n'est en mesure de fournir l'intégralité de l'énergie nécessaire.

### **1-3 L'échec des tentatives de régulation nationale**

Un changement important a eu lieu au début de l'année 2008, lorsque les prix du fioul ont augmenté de manière spectaculaire, entraînant la hausse des abonnements de manière concomitante. Ainsi, à Jbeil, une ville à 40 km au Nord de Beyrouth, les tarifs sont passés de 45 000LL (21 euros) à 100 000LL (46 euros) au début de l'année 2008 avant de redescendre de manière assez limitée par la suite. Cette question des tarifs des abonnements a été mise à l'agenda notamment du fait de l'Association libanaise pour le développement local qui a tenté en janvier 2008 de mettre en place une grille tarifaire à l'échelle nationale pour unifier et rationaliser les tarifs. En parallèle, un rapport de la Banque mondiale paru le même mois a préconisé la définition par le gouvernement d'une politique à l'égard des générateurs électriques. Les auteurs de ce rapport se sont prononcés en faveur d'une politique de coopération et de coordination incluant la clarification du statut légal des générateurs, pour en faire une activité pleinement légale et les soumettre à un minimum de régulation dans l'intérêt des usagers (World Bank, 2008).

Malgré cette mise à l'agenda de la question des générateurs et la mise en évidence de son intérêt stratégique, aucun des trois ministères concernés (Energie, Intérieur, Finances) n'a pris d'initiative marquante. L'ancien ministre de l'Energie, en poste jusqu'en novembre 2009,

nous a expliqué que le dossier est perdu entre les trois ministères. Une grille tarifaire indicative a néanmoins été proposée en janvier 2008 par la Commission Parlementaire des Travaux Publics et de l'Energie, avec la participation de la Direction de la Protection des Consommateurs du Ministère des Finances. Cette grille proposait des prix indicatifs corrélés au prix du fioul, au nombre d'heures de coupures et à la puissance du générateur. L'initiative n'a pas eu les effets escomptés. La Commission a alors demandé aux municipalités d'installer des générateurs électriques pour exercer une pression sur le commerce mais là aussi pour des résultats peu significatifs. Les responsables politiques au niveau national justifient cet échec par les difficultés d'intervention sur un système extra-légal. Sa légalisation n'est en effet pas à l'ordre du jour car ces responsables craignent qu'elle ne pose des problèmes si le secteur public parvenait un jour à assurer l'ensemble de la distribution. On peut aussi s'interroger sur l'influence des propriétaires et de leurs relations pour empêcher toute intervention nationale. De nombreuses rumeurs circulent à ce sujet mais il est difficile de les objectiver.

Les réseaux de générateurs, ancrés depuis la fin de la guerre, se sont donc largement auto-organisés. Leur impact important en termes de fabrique urbaine semble rendre nécessaire une implication des pouvoirs publics. Les tentatives au niveau national ont échoué. Néanmoins l'échelon municipal s'est saisi de la question. Pour de nombreux acteurs, il correspond au niveau d'intervention le plus pertinent du fait de sa proximité du marché et de ses acteurs. Des formes de régulation municipale existaient avant cette date mais le début de l'année 2008 a été un déclencheur de l'implication des municipalités.

## **2 Nabatiyeh, l'immixtion de la municipalité dans l'organisation du commerce des abonnements**

Nous avons réalisé des terrains de recherche dans cinq municipalités sur le thème des modalités de régulation des réseaux de générateurs. On observe une diversité importante des formes d'intervention, diversité qui est corrélée aux configurations locales d'acteurs et aux enjeux locaux. Dans ce cadre, le cas de Nabatiyeh n'a pas vocation à être représentatif mais il permet de mettre au jour certains mécanismes.

### **2-1 Une intervention nouvelle au cœur d'enjeux locaux**

Nabatiyeh est le chef-lieu d'une région (*Mohafazat*) du Sud Liban, à majorité chiite. La municipalité comprend environ 16 000 habitants (estimation de 2004 par

www.localiban.org) dans une agglomération d'environ 60 000 habitants (Verdeil, Faour, Velut, 2007). Les six propriétaires de générateurs présents à Nabatiyeh recouvrent la quasi-totalité du territoire. Pendant de nombreuses années, ils se sont partagés le marché et ont uniformisé leurs tarifs d'abonnements de manière corporatiste, sans intervention extérieure.

Au cours de l'année 2008, dans la continuité de la mise à l'agenda au niveau national, le président de la municipalité s'est impliqué dans l'organisation de ce commerce. Cette intervention doit être replacée dans les enjeux politiques locaux. Un article de Souha Tarraf-Najib, datant de 2001, permet d'appréhender ces enjeux. Le président de la municipalité de Nabatiyeh, proche du Hezbollah, a été élu en 1998. Son objectif était de reconquérir une place dans l'action publique locale du fait de l'absence de structure municipale pendant plus de trente ans (les dernières élections municipales au Liban dataient alors de 1963). L'équipe municipale a également dû se positionner au sein d'une région traditionnellement gérée par le mouvement Amal, le parti chiite concurrent. La nouvelle équipe a diffusé une image modernisatrice, s'impliquant fortement dans la gestion municipale et dans le lien avec la population (Tarraf-Najib, 2001). Cette situation, décrite en 2001, semble se retrouver actuellement, notamment concernant le travail d'affirmation du leadership local du président de la municipalité.

L'intervention du président de la municipalité sur la question des générateurs de quartier s'inscrit dans la dynamique de la mise à l'agenda nationale de la question. Concernant le caractère tardif de cette implication, on peut faire l'hypothèse que la question n'a pas semblé majeure auparavant ou qu'elle n'a pas été considérée comme pouvant être l'objet d'une intervention municipale.

## **2-2 Une intervention présentée comme conflictuelle et orientée vers la défense des habitants**

Dans son discours, le président de la municipalité se positionne dans le rôle de défenseur des habitants, de garant de l'intérêt général. Il met en avant le caractère conflictuel de ses relations avec les propriétaires de générateurs, fréquemment accusés par les usagers de faire des bénéfices excessifs. Le président de la municipalité est dans un premier temps intervenu sur la question des tarifs des abonnements. Il a mis en place des négociations mensuelles avec les propriétaires de générateurs pour déterminer des prix d'abonnements ne représentant pas un coût trop important.

Le président de la municipalité explique qu'il a des capacités de coercition si les propriétaires de générateurs refusent de collaborer. La municipalité dispose de ses propres

générateurs, donnés par « *un ami* » (sur lequel nous n'avons pas obtenu plus d'informations), qui peuvent être installés sur le territoire en question si un propriétaire ne respecte pas les prix négociés. Le président de la municipalité affirme avoir un jour mis sa menace à exécution et que cela a fonctionné mais un propriétaire de générateurs réfute ces propos. Un autre moyen de pression de la municipalité est la mise en place « *d'impôts locaux* » pour l'utilisation de l'espace public. Il est possible d'éclairer gratuitement une partie du territoire municipal au lieu de payer ces taxes. Cette taxation renforce la position de coercition de la municipalité. En parallèle de cette régulation des prix, le président de la municipalité a demandé aux propriétaires de sécuriser leurs installations électriques. Cette réorganisation était en cours lors de notre entretien. Cette intervention mobilise les services de la municipalité. Un employé municipal est responsable du contrôle de l'application des décisions du président de la municipalité. Ce contrôle s'effectue avec d'autres employés de la municipalité, dont le nombre peut atteindre dix personnes.

Il semble que cette régulation municipale ne permette pas une baisse significative des prix. D'une manière générale, les usagers ne sont pas satisfaits des tarifs d'abonnements. L'impact de l'intervention du président de la municipalité semble donc limité pour les usagers. Est-ce que la simple opération de communication suffit à donner l'impression que le président de la municipalité intervient, ce qui conduirait à un sentiment de réappropriation de la maîtrise de la fabrique urbaine ? Y a-t-il d'autres objectifs sous-jacents ? Peut-on parler de régulation ou plutôt de partage de la rente ?

### **2-3 Une intervention consolidant l'assise des propriétaires de générateurs en place**

L'intervention municipale a des conséquences sur l'organisation territoriale du commerce des abonnements aux générateurs. Certes, les taxes et les relations de négociations régulières qui ont été instaurées avec les propriétaires permettent l'affirmation d'une capacité de la municipalité à réguler les activités sur son territoire. Cependant, elles tendent aussi à légitimer ou du moins à normaliser la présence du commerce des abonnements aux générateurs sur le territoire. L'intervention municipale a entraîné une reconnaissance des territoires préexistants, figeant les aires d'influence et les aires de marché des propriétaires de générateurs.

Si la municipalité n'a pas défini les territoires, elle veille à les faire respecter à l'encontre de potentiels nouveaux entrants sur le marché. Le cas d'un propriétaire nouvel entrant illustre ce rôle de la municipalité dans la structuration du marché sur le plan territorial. En septembre 2008, un entrepreneur, originaire de Nabatiyeh et fraîchement arrivé d'Arabie

Saoudite, disposait d'argent à investir. Un ami lui a proposé d'acheter un générateur. Bien que la municipalité ne détermine pas les territoires des propriétaires, il est nécessaire depuis l'affirmation de sa place dans le système de demander l'autorisation orale du président de la municipalité pour s'installer sur le territoire. Deux des propriétaires de générateurs établis ont fait pression sur la municipalité pour empêcher cette implantation. Cette pression a fonctionné du fait des prix avantageux proposés par ces propriétaires à de nombreux employés municipaux. La municipalité a donc refusé pendant deux mois d'accorder l'autorisation avant de céder. Elle a interdit les changements d'abonnements en confirmant les territoires préétablis entre les propriétaires avant de finir par en attribuer un au nouveau propriétaire. Ce dernier et son employé pensent que c'est la pression politique sur la municipalité d'un député de Nabatiyeh appartenant au parti Amal, opposant du président de la municipalité, qui a permis de débloquer la situation.

Le rôle de structuration territoriale des réseaux par la municipalité s'est aussi révélé lors d'une initiative de deux propriétaires de magasins de vêtements. Insatisfaits du service fourni par le propriétaire en place dans le quartier, ces commerçants ont chacun acheté un petit générateur au cours de l'année 2008. Quelques commerçants alentours ont souscrit des abonnements à ces nouveaux générateurs, entraînant un manque à gagner important pour le propriétaire de générateurs du territoire. La municipalité s'est opposée à ces deux installations en menaçant de couper les câbles placés sur les poteaux électriques. La situation s'est calmée bien que la municipalité reste défavorable à ces générateurs. Les propriétaires de magasins expliquent aussi que la municipalité favorise le propriétaire de générateurs du quartier en raison des prix intéressants qu'il propose aux employés de la municipalité.

En parallèle de la régulation des prix des abonnements, l'intervention de la municipalité de Nabatiyeh conduit donc à figer le système et à asseoir la légitimité des propriétaires en place depuis des années à l'égard des nouveaux entrants. En s'immisçant dans le système de régulation installé entre les propriétaires de générateurs, la municipalité se légitime ainsi par son intervention en faveur des usagers et dispose de tarifs avantageux et de dessous-de-table. Pour les propriétaires, le coût de cette intervention est limité car les prix ne baissent pas de manière significative mais surtout elle permet de pérenniser et légitimer leur implantation notamment à l'égard des nouveaux entrants.

\* \* \*

L'implication de la municipalité de Nabatiyeh et plus largement des autres municipalités sous des formes diverses a des impacts limités sur l'enjeu majeur pour les usagers, les tarifs des abonnements. Ces faibles résultats semblent liés au fait que plus qu'une régulation qui supposerait un acteur n'ayant pas d'intérêts directs dans le secteur, les municipalités sont tentées de s'impliquer dans le cadre des modalités de gestion préexistantes, centrées sur les propriétaires. En découle une implication axée sur un échange entre légitimation de la gestion municipale associée à des tarifs préférentiels et pérennisation et fixation du système des propriétaires. Bien que l'échelon municipal s'implique dans leur organisation et leur gestion, les réseaux parallèles de générateurs de quartier et le commerce des abonnements qui y est corrélé restent donc des activités faiblement intégrées à une stratégie de gestion de la fabrique urbaine.

## **Bibliographie**

AWADA Fouad, *La gestion des services urbains à Beyrouth pendant la guerre, 1975-1985*, CNRS-ORSTOM, Tiers monde, Pratiques urbaines, n°5, Inter URBA, 1988, 145p

DAVIE Michael, « La gestion des services urbains en temps de guerre, circuits parallèles à Beyrouth », p 157-193, in BEYHUM Nabil, *Reconstruire Beyrouth, les paris sur l'impossible*, Lyon, Maison de l'Orient méditerranéen, 1991, 426p

TARRAF-NAJIB Souha, « Action municipale, leadership et territoire : le cas de Nabatiyeh », p 227-250, in FAVIER Agnès (dir), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Les cahiers du CERMOC, n°24, 2001, 438p

VERDEIL Eric, FAOUR Ghaleb, VELUT Sébastien, *Atlas du Liban. Territoires et sociétés*, Beyrouth, IFPO/CNRS-Liban, 2007, 210p

VERDEIL Eric, « Electricité et territoires : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers monde*, n°198, avril-juin 2009, p 421-436

World Bank, *Republic of Lebanon Electricity Sector Public Expenditure Review*, Report No. 41421-LB, January 31, 2008, 87p