



H U M A N
R I G H T S
W A T C H

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS
« Coupés de la vie elle-même »

La défaillance du Liban concernant le droit à l'électricité



« Coupés de la vie elle-même »

La défaillance du Liban concernant le droit à l'électricité

Résumé et recommandations

Droits d'auteur © 2023 Human Rights Watch.

Tous droits réservés.

Imprimé aux États-Unis.

ISBN : 979-8-88708-034-5

Couverture conçue par Rafael Jimenez.

Human Rights Watch défend les droits humains à travers le monde. Nous menons des enquêtes rigoureuses sur les violations des droits humains, les dévoilons au grand jour et incitons les détenteurs du pouvoir à respecter ces droits et à s'assurer que justice est rendue en cas d'abus. Human Rights Watch est une organisation internationale indépendante qui agit dans le cadre d'un mouvement dynamique pour défendre la dignité humaine et faire avancer la cause des droits humains pour toutes et tous.

Human Rights Watch travaille à l'échelle internationale, avec des équipes présentes dans plus de 40 pays et des bureaux à Amsterdam, Berlin, Beyrouth, Bruxelles, Chicago, Genève, Goma, Johannesburg, Londres, Los Angeles, Nairobi, New York, Paris, San Francisco, Sydney, Tokyo, Toronto, Tunis, Washington et Zurich.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter notre site Internet :

<http://www.hrw.org/fr>



MARS 2023

ISBN: 979-8-88708-034-5

« Coupés de la vie elle-même »

La défaillance du Liban concernant le droit à l'électricité

Résumé et recommandations

Résumé	1
Recommandations	13
Au Parlement	13
Au Conseil des ministres	13
Au ministère de l'Énergie et de l'Eau	15
Au ministère de l'Environnement	17
Au ministère des Affaires sociales.....	18
Au ministère d'État chargé de la Réforme administrative	18
À la Banque centrale	19
Aux bailleurs de fonds soutenant le Liban	19
Au Fonds monétaire international	19
À la Banque mondiale	20
Au Comité des droits économiques, sociaux et culturels	20
Remerciements	21

Résumé

L'électricité est l'élément vital de la vie moderne. Elle est indispensable dans presque tous les aspects de la vie et de l'implication dans les sociétés actuelles. Elle permet aux ménages d'être productifs, d'avoir une activité économique, d'éduquer leurs membres, de consulter des informations nécessaires, de préserver leur santé et de se divertir. Elle est essentielle pour l'éclairage, l'accès aux soins de santé, aux médicaments et aux aides fonctionnelles, l'approvisionnement en eau potable, la réfrigération des aliments, le chauffage et la climatisation des habitations, le transport, le fonctionnement des médias et l'accès à l'information.

Human Rights Watch en déduit que le droit à un niveau de vie suffisant protégé au niveau international comprend le droit de toute personne, sans discrimination, à une électricité suffisante, fiable, sûre, propre, accessible et abordable. L'accès à l'électricité est primordial pour garantir d'autres droits fondamentaux, y compris, mais sans s'y limiter, les droits à la santé, au logement, à l'eau et à l'éducation, et devrait être reconnu comme un droit humain à part entière. Les États ont le devoir de veiller à ce que toute personne se trouvant sur leur territoire ou sous leur juridiction ait accès à l'électricité. Cela implique de mettre en œuvre une production et un approvisionnement en électricité ainsi qu'une coopération internationale adéquats et pérennes pour garantir une électricité fiable, abordable et disponible pour l'utilisateur final.

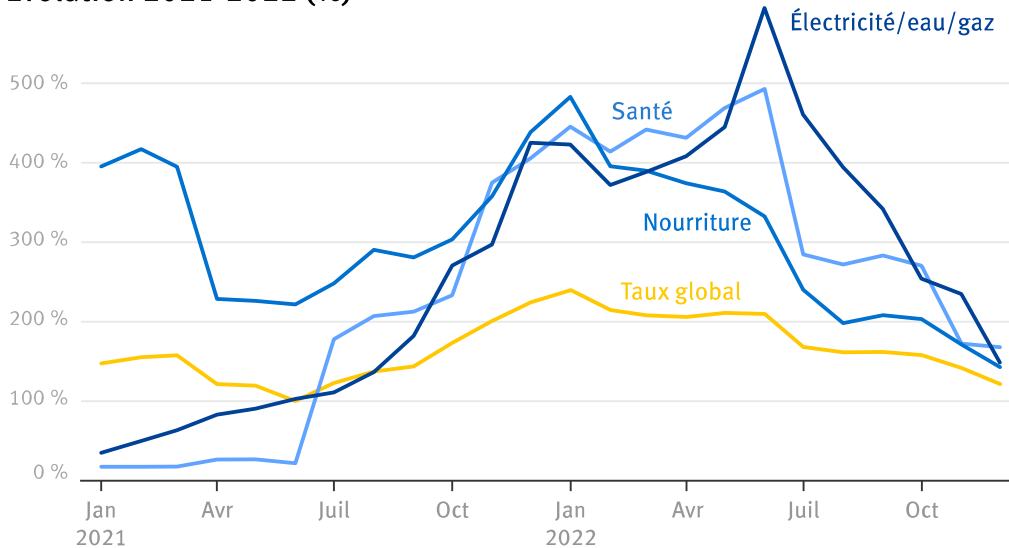
Depuis près de 30 ans, les autorités libanaises sont dans l'incapacité de gérer correctement la compagnie d'électricité publique, Électricité du Liban (EDL). Cela entraîne des coupures d'électricité généralisées qui violent le droit de la population libanaise à l'électricité de même que ses droits secondaires à un niveau de vie suffisant, à l'éducation, à la santé, à la libre circulation et à un environnement sain. L'adoption de politiques non durables et l'incurie dont ont fait preuve les autorités pendant des décennies dans le secteur de l'électricité sont le résultat de l'accaparement par les élites des ressources de l'État, de la corruption et des intérêts particuliers. Elles ont provoqué l'effondrement complet du secteur sur fond de crise économique persistante, privant le pays d'électricité la grande majorité du temps.

S'appuyant sur une enquête représentative auprès de plus de 1 200 ménages, des entretiens avec des experts en énergie et un examen de la littérature technique, ce rapport met en lumière la façon dont les habitants du Liban font face à l'incapacité de l'État à fournir plus d'une à deux heures d'électricité par jour, le pourcentage du revenu des personnes qui sert à acheter de l'électricité d'origine privée, la manière dont ce système exacerbe les inégalités dans le pays et enfin l'impact que le manque d'électricité a sur la capacité des personnes à réaliser leurs droits les plus fondamentaux, les faisant davantage sombrer dans la pauvreté. Le rapport se penche ensuite sur les raisons de la désintégration du secteur de l'électricité et explique pourquoi le secteur a été si réticent face aux réformes. Enfin, le rapport formule des recommandations à l'intention du Liban et de ses bailleurs de fonds internationaux sur la forme que devrait prendre un secteur de l'électricité durable, abordable et respectueux des droits.

Depuis la fin de la guerre civile en 1989, la mauvaise gestion, la corruption, la négligence et l'incapacité à reconstruire l'infrastructure électrique ont progressivement empêché EDL de produire assez d'énergie pour répondre à la demande. Au lieu de cela, EDL a eu recours au rationnement de l'électricité, alimentant les habitants en électricité pendant 12 à 21 heures par jour jusqu'en 2021, avec un rationnement variable selon les régions mais plus sévère dans les zones éloignées de la capitale, Beyrouth. Entre 2008 et 2018, EDL est passée d'une production d'environ 78 % des besoins en électricité du Liban à environ 55-64 %.

Si les coupures d'électricité constituent un problème persistant depuis des décennies, elles ont débouché sur une véritable crise à l'été 2021, lorsque l'État libanais n'a pas réussi à se procurer les devises étrangères nécessaires pour acheter du carburant. Depuis cette période, EDL a du mal à fournir plus d'une à trois heures d'électricité par jour. Marché lucratif, mais très coûteux et très polluant, les générateurs diesel ont compensé le déficit d'approvisionnement pendant des décennies, mais leur production n'est accessible qu'à ceux qui en ont les moyens. L'électricité au Liban est effectivement devenue un service que seuls les plus riches peuvent s'offrir ; cette situation accroît les inégalités profondément marquées dans le pays et fait basculer davantage de personnes dans la pauvreté alors que le pays vit une des pires crises économiques de l'histoire moderne.

Taux d'inflation par secteur Évolution 2021-2022 (%)



Source : Analyse par Human Rights Watch des données de l'Administration centrale des statistiques du Liban.
<http://www.cas.gov.lb/index.php/economic-statistics-en>

Depuis octobre 2019, l'économie libanaise connaît une grave crise financière qui a culminé avec le premier défaut de paiement du pays en mars 2020. Les répercussions économiques de la pandémie de Covid-19, l'impasse politique et l'explosion du port de Beyrouth en août 2020 ont aggravé une récession économique déjà difficile et accéléré l'effondrement de l'économie.

L'inflation a atteint 145 % en moyenne en 2021, plaçant le Liban au troisième rang mondial en termes de taux d'inflation, après le Venezuela et le Soudan. Cela a restreint le pouvoir d'achat et la capacité des ménages à subvenir à leurs besoins essentiels, les ménages les plus pauvres du Liban ayant été les plus durement frappés. En outre, l'explosion du port, le 4 août 2020, qui a fait plus de 200 morts, 6 000 blessés et 300 000 personnes sans abri, a provoqué des dommages considérables aux infrastructures, notamment aux transports, à l'énergie, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, ainsi qu'aux services municipaux, représentant des pertes totales de 390 à 475 millions d'USD. D'après la Banque mondiale, l'explosion a causé entre 3,8 et 4,6 milliards d'USD de dégâts matériels.

La monnaie libanaise a perdu plus de 95 % de sa valeur d'avant crise. Cette dévaluation rapide, associée aux goulots d'étranglement des chaînes d'approvisionnement et aux pénuries de carburant, a entraîné une hausse spectaculaire des prix des aliments de 483 % en janvier 2022 par rapport à l'année précédente, hausse qui s'est maintenue à 332 % en juin 2022. Les prix de l'électricité, de l'eau et du gaz ont grimpé en flèche, augmentant de 595 %.

Ces crises cumulées ont anéanti les moyens de subsistance de dizaines de milliers de personnes qui continuent de souffrir des pénuries d'électricité et des conditions économiques dégradées. Du fait de la hausse du chômage, de la baisse des envois de fonds, de l'insuffisance du système de protection sociale et de la suppression des subventions aux importations essentielles, telles que le blé et le carburant, de nombreuses personnes ont eu encore plus de mal à satisfaire leurs besoins fondamentaux, ce qui a plongé des millions d'entre elles dans la pauvreté et exacerbé la misère existante. Les Nations Unies estiment que plus des deux tiers de la population vivent maintenant dans la pauvreté.

En partenariat avec une entreprise locale, le Consultation and Research Institute (CRI), Human Rights Watch a mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 1 209 ménages libanais qui vivaient dans le même domicile depuis 2019. La base de l'échantillonnage exclut les camps de Palestiniens et les camps formels et informels de réfugiés syriens, qui reçoivent l'électricité de générateurs privés fournis par les organismes des Nations Unies, ainsi que les personnes qui n'étaient pas des habitants permanents ou qui se trouvaient dans une résidence secondaire. L'enquête a été réalisée entre novembre 2021 et janvier 2022. Elle a interrogé les ménages sur leur niveau d'accès à l'électricité, le paiement de leurs factures d'électricité, leur volonté de payer, leurs préférences politiques, leur situation économique et les effets des pénuries d'électricité sur leur foyer. Nous avons aussi effectué des recherches qualitatives sur les défaillances du secteur de l'électricité au Liban et sur leur impact sur la santé et l'environnement. Ces recherches incluaient des entretiens avec des spécialistes de l'énergie, une étude de la littérature pertinente et un examen des articles dans les médias.

Nos résultats ont clairement démontré à quel point la crise de l'électricité a exacerbé les inégalités, a plongé les personnes dans la pauvreté, a entravé l'accès aux droits

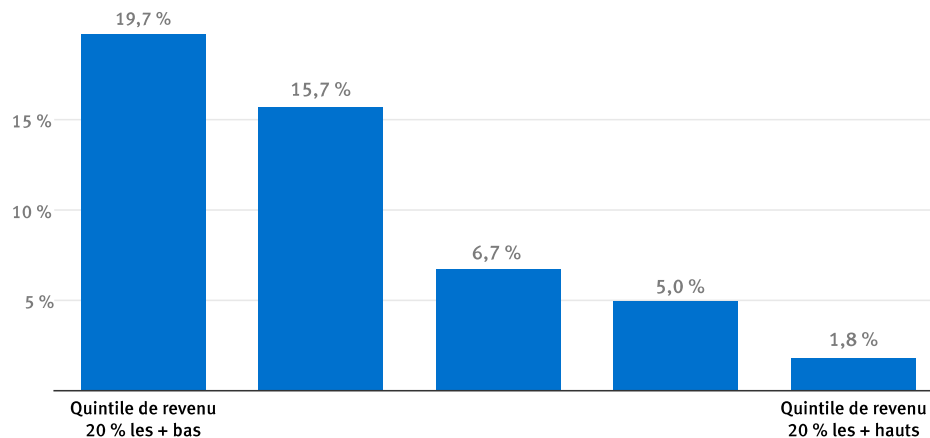
fondamentaux tels que l'alimentation, l'eau et la santé, et a provoqué une pollution atmosphérique importante affectant l'environnement et la santé de la population.

Nous avons constaté qu'entre novembre 2021 et janvier 2022, le ménage moyen était alimenté en électricité d'EDL uniquement pendant environ 10 % de la journée, tandis que le ménage médian bénéficiait de deux heures d'électricité. Ce niveau d'accès était étendu à l'ensemble du pays.

L'accès à un générateur privé ou exploité à des fins commerciales en vue de compenser le manque d'électricité publique dépendait fortement des revenus. Nos recherches ont montré que les ménages à faibles revenus étaient les moins susceptibles d'acheter des générateurs privés ou les services de générateurs exploités à des fins commerciales. Parmi les 20 % des ménages les plus pauvres, un sur cinq n'avait pas accès à un générateur. Par comparaison, cela représentait seulement un foyer sur 50 pour les 20 % des ménages les plus riches. Lorsque nous avons demandé à ceux qui n'avaient pas accès à un générateur quelle en était la raison, la réponse la plus fréquente (75 %) était qu'ils ne pouvaient pas se le permettre. De nombreux ménages ont indiqué à Human Rights Watch qu'ils avaient dû arrêter leurs abonnements aux générateurs en raison de la hausse du prix du diesel et de l'inflation générale, car il leur était devenu extrêmement difficile de joindre les deux bouts.

Accès limité à un générateur pour les ménages les plus pauvres

Proportion de ménages sans accès à un générateur (de quartier, dans l'immeuble ou privé)



Source : Enquête de Human Rights Watch, novembre 2021 - janvier 2022. Taille de l'échantillon : n = 1 209 ménages.

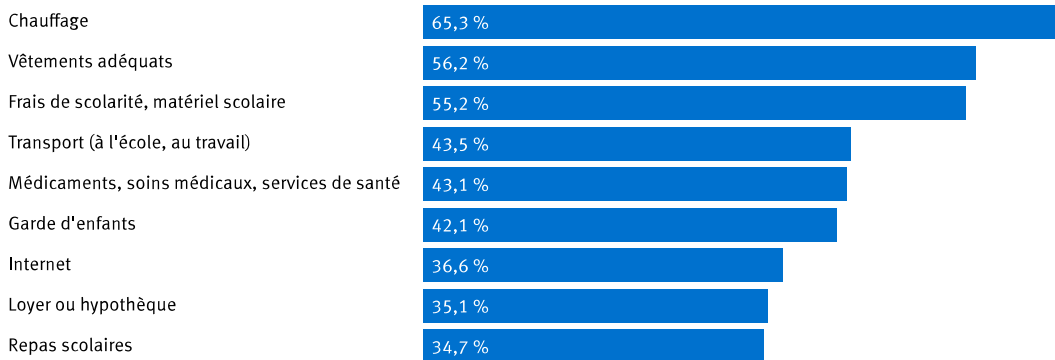
Qui plus est, les ménages à faibles revenus consacraient une part beaucoup plus importante de leur revenu aux factures liées aux générateurs que les ménages plus riches, ce qui grevait les budgets des familles et les exposait à un risque accru de manquer d'argent pour d'autres dépenses essentielles. Nous avons constaté que le ménage moyen avait des factures liées aux générateurs qui représentaient 44 % de son revenu mensuel. Les disparités entre les niveaux de revenus sont énormes. Pour les ménages du quintile inférieur qui avaient accès à un générateur, les factures d'énergie accaparaient 88 % de leur revenu mensuel, en moyenne, contre 21 % pour le quintile supérieur.

Bien qu'ils absorbent une grande partie des revenus de la population, les générateurs et les sources alternatives, telles que les panneaux solaires, ne compensaient pas entièrement les manques d'approvisionnement en énergie. Le ménage libanais moyen a estimé qu'il passe environ 9 heures par jour sans électricité du tout. Cela représente une baisse d'environ 90 minutes par jour par rapport à l'avant-crise. Le revenu du ménage déterminait également le nombre moyen d'heures par jour passées sans électricité dans le foyer. Le quintile le plus pauvre des ménages a signalé passer 11 heures par jour en moyenne sans électricité par rapport à 6 heures en moyenne pour le quintile le plus riche des ménages. D'autre part, des familles passaient souvent des journées entières sans électricité du tout. Environ un ménage sur 40 a rapporté 30 journées ou plus sans aucune alimentation en électricité au cours des trois mois précédant l'enquête. Le fait de passer une journée entière ou plus sans électricité a aussi été corrélé avec le revenu du ménage. Alors qu'environ la moitié des ménages dans les 20 % de revenus les plus bas ont fait état d'une coupure de courant de 24 heures ou plus, seulement un quart des ménages les plus riches ont connu la même situation.

Les disparités dans la capacité d'accès à l'électricité reflètent le contexte plus large des inégalités de revenus et de richesse au Liban, qui existent depuis longtemps et figurent parmi les plus élevées de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, mais elles exacerbent également ces inégalités.

Incapacité à payer des produits essentiels au cours des 12 derniers mois

Pourcentage de ménages incapables de payer divers produits ou services au cours de l'année précédente



N.B. Les chiffres pour « Garde d'enfants » et « Repas scolaires » ne concernent que les ménages avec des enfants. Les chiffres « Loyer ou hypothèque » ne comprennent que les ménages dans cette situation.

Source : Enquête de Human Rights Watch, novembre 2021 - janvier 2022. Taille de l'échantillon : n = 1 209 ménages.

Du fait de la combinaison des coûts de l'électricité élevés et d'une économie désastreuse, les ménages sont amenés à faire des choix difficiles pour joindre les deux bouts. En réponse à notre enquête, près de neuf ménages sur dix ont déclaré que le coût de l'électricité affectait leur capacité à payer d'autres services essentiels. En outre, ces difficultés étaient fréquentes : les deux tiers des ménages ont affirmé que les coûts de l'électricité les empêchaient d'acheter des produits essentiels plusieurs fois par mois et 20 % ont indiqué que cela se produisait un mois sur deux environ. Cette expérience était si souvent vécue dans toute la société libanaise que ce n'est que dans le quintile de revenus le plus élevé, que moins de la moitié des ménages ont déclaré ne pas être affectés plusieurs fois par mois.

D'autre part, l'électricité est au cœur même d'une vie moderne et digne, de sorte que le manque d'électricité a un lourd impact sur le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à l'éducation, le droit à la santé et le droit à des moyens de subsistance. Human Rights Watch considère que toute personne devrait avoir droit à une électricité abordable, accessible, fiable et propre dans le cadre du droit à un niveau de vie suffisant et que le Liban devrait reconnaître cela comme un droit humain à part entière. Nous avons demandé aux ménages si les pénuries d'électricité avaient affecté leur capacité à conserver des aliments au réfrigérateur ou au congélateur, à recevoir suffisamment d'eau, à maintenir

leur maison à une température sûre, à cuisiner ou à chauffer les aliments, à participer à une activité éducative ou professionnelle ou à accéder à leur maison. Plus de 80 % des ménages ont indiqué qu'une ou plusieurs de ces sept activités avaient été affectées par les coupures d'électricité et un quart des ménages ont répondu que quatre de ces activités ou plus ont été perturbées. Un tiers des ménages ont déclaré que les pénuries d'électricité entravaient leur capacité à cuisiner et à chauffer les aliments, souvent quotidiennement. Plus d'un tiers des ménages avec des enfants ont indiqué avoir des difficultés pour payer les repas scolaires, en grande partie parce que le coût élevé de l'électricité absorbait la majeure partie de leurs revenus.

En plus de priver de manière disproportionnée les ménages à faibles revenus de leur droit à l'électricité, la dépendance du système électrique libanais à l'égard de centrales alimentées au fioul lourd et de générateurs diesel provoque une pollution atmosphérique importante qui a eu un impact considérable sur l'environnement ainsi que sur la santé des habitants du Liban, tuant des milliers de personnes chaque année d'après les données de Greenpeace. Au-delà des répercussions sur la santé, Greenpeace a constaté que le coût annuel pour le Liban de la pollution de l'air générée par les combustibles fossiles s'élevait à 1,4 milliard d'USD, soit entre 1,3 et 4 % du produit intérieur brut (PIB) du pays en 2018, en raison des jours de travail perdus et des coûts de santé associés.

Malgré l'incapacité d'EDL à fournir un approvisionnement continu en électricité aux habitants du Liban, les chiffres du ministère des Finances et du ministère de l'Énergie montrent qu'EDL a enregistré un déficit de 1,5 à 2 milliards d'USD par an au cours des 10 dernières années. La Banque mondiale estime que les transferts budgétaires annuels à EDL ont représenté en moyenne 3,8 % du PIB du Liban pendant la dernière décennie, soit près de la moitié du déficit budgétaire global. Entre 1992 et 2018, les transferts à EDL ont contribué à accroître la dette publique du pays de plus de 40 milliards d'USD.

Le manque de viabilité financière d'EDL est en partie dû aux coûts élevés de la production d'électricité et au faible recouvrement des coûts. Le Liban dépend du fioul lourd et du diesel coûteux pour sa production d'énergie. En outre, les centrales électriques n'ont pas été entretenues correctement et sont vétustes et inefficaces ; elles produisent donc moins d'électricité que leur capacité réelle.

Pourtant, le recouvrement des coûts au Liban est extrêmement faible en raison des tarifs artificiellement bas qui sont restés inchangés depuis 1994, du manque de maintenance appropriée qui entraîne des pertes techniques importantes et des taux élevés de vol d'électricité et de factures impayées.

Depuis des décennies, les gouvernements successifs ont promis de réformer le secteur de l'électricité délabré, mais ces promesses ne se sont pas concrétisées. Le conseil des ministres, et en particulier le ministre de l'Énergie et de l'Eau, exerce un contrôle quasi total sur le secteur avec une transparence et une obligation de rendre des comptes minimales : il délivre les licences et permis de production, élabore les politiques concernant le secteur, supervise ces politiques et assure la surveillance financière.

Comme la plupart des autres institutions publiques, le secteur de l'électricité a été en proie à la corruption, à la négligence et à la mauvaise gestion, et est emblématique des échecs de la construction de l'État d'après-guerre et du confessionnalisme politique au Liban.

Les partis politiques au gouvernement ont entretenu la faiblesse d'EDL, en nommant des conseils d'administration sur la base de l'affiliation partisane plutôt que du mérite, en refusant de désigner les membres d'une Autorité de régulation de l'électricité (ARE) indépendante comme stipulé par la loi, et en créant un système de prise de décision diffuse qui s'avère être un « *mécanisme parfait pour éviter d'avoir à rendre des comptes* », selon un expert en énergie. De l'aveu même du gouvernement, « *au cœur des défis du secteur se trouvent sa structure de gouvernance... et l'interventionnisme politique paralysant la prise de décision et les avancées* ».

En effet, les politiciens et les individus proches des sphères politiques ont utilisé le secteur de l'électricité pour servir leurs objectifs politiques, y compris en distribuant des emplois chez EDL comme une forme de clientélisme afin de tirer d'énormes profits issus de contrats lucratifs, souvent aux dépens de l'État, et récolter les bénéfices du marché des générateurs privés.

En juillet 2020, une enquête judiciaire libanaise a révélé que depuis 2005, le gouvernement avait acheté des milliards d'USD de carburant contaminé et de mauvaise qualité en raison d'un stratagème de contrefaçon présumé et de tests de qualité en

laboratoire qui auraient été falsifiés. Selon l'acte d'accusation établi par les autorités libanaises, des fonctionnaires du ministère de l'Énergie et des personnes travaillant dans des laboratoires de tests auraient reçu des pots-de-vin pour émettre de faux rapports indiquant que le carburant livré était conforme aux spécifications internationales. Ce combustible contaminé contenait des produits chimiques interdits qui endommageaient les centrales électriques du Liban et posaient un grave risque pour la santé et l'environnement.

Une deuxième situation très médiatisée a conduit à une enquête judiciaire et à un nouvel examen du gouvernement en raison d'une mauvaise gestion présumée. Elle concernait un contrat que le Liban avait conclu avec une société turque engagée pour fournir environ 370 mégawatts d'électricité – soit entre 20 et 25 % de la capacité énergétique du Liban – à partir de deux barges flottantes stationnées dans les ports de Jiyeh et de Zouk.

L'Inspection centrale du Liban, l'organisme gouvernemental chargé de superviser les administrations publiques, a constaté que certaines clauses du contrat avaient été violées et que certaines conditions semblaient favoriser la société Karpowership aux dépens d'EDL et de l'État libanais.

Les experts qui se sont entretenus avec Human Rights Watch ont critiqué l'accord en raison de son coût de plus de 1,5 milliard d'USD pour l'État libanais, sans parler du coût du carburant fourni par l'État pour faire fonctionner les barges. Les experts ont estimé que pour une somme d'argent légèrement supérieure, le Liban aurait pu construire trois nouvelles centrales électriques.

D'autre part, en raison de l'incapacité d'EDL à répondre à la demande d'électricité du Liban, une industrie privée informelle de générateurs diesel évaluée à environ 3 milliards d'USD a proliféré dans le pays. Les importantes sommes d'argent investies dans le marché des générateurs privés, ainsi que les intérêts particuliers des importateurs de diesel, contribuent à expliquer pourquoi le secteur de l'électricité a été aussi réticent face aux réformes et pourquoi le gouvernement a continué à adopter des politiques renforçant la dépendance pétrolière du Liban. Les importateurs de diesel exercent une grande influence au niveau national, principalement en raison du chevauchement entre les actionnaires de ces sociétés et l'establishment politique.

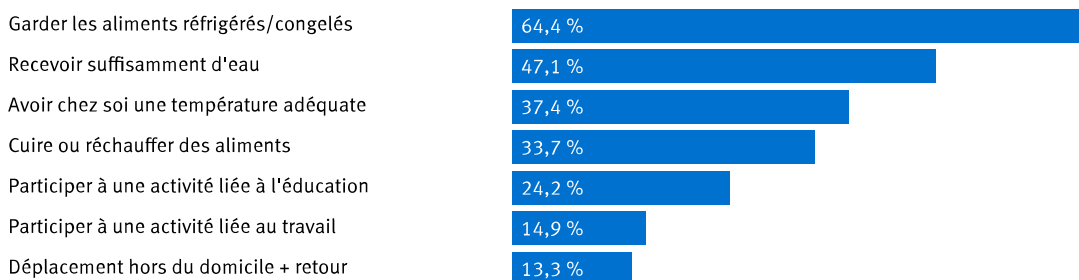
Le Dr Khaled Nakhleh, conseiller du ministre de l'Énergie, a admis en direct à la télévision que « *la ruine du secteur de l'électricité est liée aux intérêts puissants du secteur des générateurs, compte tenu des énormes sommes d'argent qui dépassent les 2 milliards d'USD... Je ne pense pas que tous ces travaux, ces travaux considérables, faciliteront la fourniture d'électricité [publique] et l'arrêt de ces activités.* »

Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que l'État libanais n'ait pas investi dans des sources d'énergies renouvelables, bien que les experts estiment que les ressources solaires et éoliennes du Liban pourraient alimenter plusieurs fois le pays. En 2019, la part des énergies renouvelables dans la production totale d'électricité du Liban n'était que de 7,83 %, dont seulement 0,73 % provenait de l'énergie solaire et seulement 1,82 % de l'énergie hydroélectrique.

L'un des droits humains les plus essentiels est le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, énoncé dans des traités comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui sont contraignants pour le Liban. Ce droit inclut des droits fondamentaux tels que le droit de toute personne à de l'eau, de la nourriture et un logement adéquats, abordables et accessibles. Human Rights Watch considère que ce droit devrait aussi inclure, explicitement, le droit de chaque personne à une électricité propre, adéquate, abordable et accessible. Le Liban devrait reconnaître le droit à l'électricité pour tous et exiger qu'EDL et tous les organes de l'État le respectent.

Pénuries d'électricité affectant des besoins de base

Pourcentage de ménages citant des besoins de base affectés par des coupures d'électricité au cours des 12 derniers mois



Source : Enquête de Human Rights Watch, novembre 2021 - janvier 2022. Taille de l'échantillon : n = 1 209 ménages.

Les autorités libanaises sont responsables des violations quotidiennes des droits des habitants à l'électricité, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation, à la santé et à un environnement sain provoquées par la crise actuelle de l'électricité. Le Liban a l'obligation de prendre des mesures immédiates et urgentes pour s'assurer que tous les habitants disposent d'un approvisionnement en électricité continu, abordable et propre.

Les institutions financières internationales, y compris le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, devraient exhorter le gouvernement libanais à réformer le secteur de l'électricité conformément à ses obligations en matière de droits humains, et à veiller à ce que chaque personne, quel que soit son statut socio-économique, ait accès à l'électricité et puisse la payer. La Banque mondiale devrait s'abstenir de financer tout nouveau projet énergétique reposant sur les combustibles fossiles et fournir un soutien technique et financier pour développer des infrastructures d'énergies renouvelables.

Recommandations

Au Parlement

- Inscrire le droit à l'électricité dans toutes les lois et réglementations nationales pertinentes ;
- Adopter d'urgence certaines des lois acceptées par le Liban dans l'accord au niveau des services conclu avec le Fonds monétaire international, en particulier la loi sur le contrôle des capitaux et la loi sur le secret bancaire, ce qui débloquerait des milliards de dollars d'aide au Liban et le mettrait sur la voie d'une reprise durable, tout en encourageant les investissements dans les secteurs essentiels, y compris le secteur de l'électricité ;
- Adopter le projet de loi sur la production d'énergie renouvelable décentralisée, qui jette les bases pour impulser la production d'énergie renouvelable décentralisée en posant les grands principes pour la réalisation de projets utilisant la facturation nette sous toutes ses formes, et l'échange (uniquement) d'énergie renouvelable (décentralisée) entre pairs par le biais de contrats d'achat direct d'énergie et/ou de location d'équipements d'énergie renouvelable ;
- Adopter le projet de loi sur l'efficacité énergétique, qui réduirait la consommation d'énergie en mettant en œuvre des mesures d'efficacité énergétique dans les secteurs public comme privé ;
- Élargir l'espace budgétaire pour la protection sociale par des réformes du système fiscal régressif du Liban afin d'instaurer un système d'imposition sur le revenu progressif et d'introduire un impôt sur la fortune ;
- Établir un système de protection sociale universel qui garantisse des prestations tout au long de la vie, comme des allocations familiales, des allocations chômage et des pensions vieillesse.

Au Conseil des ministres

- Appliquer d'urgence la loi 462/2002, qui organise le secteur de l'électricité, établit l'Autorité de régulation de l'électricité et scinde les activités électriques, et adopter tous les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre de la loi ;
- Adopter d'urgence un décret nommant les membres de l'Autorité de régulation de l'électricité (ARE) dans le cadre d'un processus de sélection transparent et fondé

sur le mérite, et faire en sorte que l'ARE puisse mener ses travaux de manière indépendante et autonome ;

- Augmenter immédiatement la capacité de production d'énergie hydroélectrique, éolienne et solaire. Plus la transition vers les énergies renouvelables sera rapide, plus le Liban économisera d'argent, plus la création d'emplois sera importante et plus le nombre de vies sauvées augmentera du fait de la réduction de la pollution atmosphérique. La Banque mondiale a annoncé à plusieurs reprises son intention de financer la transition des combustibles fossiles aux énergies renouvelables, et les ministres devraient demander des fonds dans ce but à la Banque et à d'autres sources ;
- En attendant que l'ARE soit mise en place et puisse organiser et superviser les pratiques de marchés publics, s'assurer que tous les nouveaux contrats conclus en lien avec le secteur de l'énergie soient conformes à la loi sur les marchés publics de 2021 et aux meilleures pratiques internationales, et que les contrats signés soient rendus publics ;
- Établir un mécanisme de réclamation indépendant qui permettrait aux soumissionnaires dans les processus de marchés publics de contester les décisions au cours du processus d'appel d'offres et jusqu'à l'attribution du contrat ;
- Lancer un audit des actifs d'EDL et exiger qu'EDL divulgue publiquement ses informations financières et opérationnelles ;
- Prendre les décisions nécessaires pour respecter la contribution déterminée au niveau national (CDN) du Liban afin de couvrir 18 % sans condition et 30 % sous certaines conditions de ses besoins en électricité avec des sources d'énergies renouvelables d'ici 2030 ;
- Avant d'augmenter les tarifs de l'électricité, s'assurer qu'EDL est en mesure de fournir aux ménages un approvisionnement régulier en électricité et qu'un système de protection sociale complet est en place pour soutenir le droit de l'ensemble de la population à l'accès aux services essentiels, dont l'électricité. Veiller à ce que les tarifs soient progressifs afin que les petits consommateurs paient des tarifs réduits. Dans le cadre de la nouvelle structure tarifaire, inclure des mécanismes qui garantissent que l'achat d'électricité n'absorbe pas une part élevée des revenus des ménages et n'entrave pas leur droit à un niveau de vie suffisant. Cette part devrait être déterminée en concertation avec des experts et des organisations de la société civile ;

- Prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les ministères concernés veillent à la mise en œuvre de la réglementation applicable au secteur des générateurs. Cela comprend un tarif des services liés aux générateurs protégeant les consommateurs contre la surfacturation, l'installation de compteurs pour tous les générateurs et des limites d'émissions acceptables pour les générateurs ;
- Mettre en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2020-2025 et veiller à ce que le comité ministériel de lutte contre la corruption et son comité technique d'appui soient dotés de pouvoirs suffisants et disposent des ressources et de l'expertise technique nécessaires pour mettre en œuvre et surveiller la stratégie ;
- Instaurer un organe national unifié pour l'application des politiques de protection sociale qui inclue les ministères, les administrations publiques et les acteurs de la société civile concernés ;
- Renforcer les cadres de gouvernance, de lutte contre la corruption et de lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme (LBC/FT). Veiller à ce que les organisations publiques et de la société civile soient consultées de manière efficace sur les décisions relatives au secteur de l'électricité et à ce que les décisions qui ont un impact sur la population soient communiquées clairement.

Au ministère de l'Énergie et de l'Eau

- Appliquer la loi 462/2002 ;
- Mettre à jour le plan d'électricité 2022 pour actualiser les calendriers des actions nécessaires en fonction des avancées de l'année écoulée, accorder une plus grande priorité à l'introduction et à l'utilisation des sources d'énergies renouvelables, en particulier l'énergie solaire, afin de respecter les engagements pris par le Liban lors de la COP26, et préciser quelles parties de la loi 462 doivent être modifiées tout en s'engageant explicitement à ne pas affaiblir l'indépendance et les pouvoirs que la loi confère à l'ARE ;
- Créer un service de planification des infrastructures au sein du ministère et élaborer un cadre de planification qui implique et redéfinisse les rôles de toutes les parties prenantes principales aux différentes étapes du processus de planification. Ce processus de planification doit être transparent et participatif et doit couvrir les infrastructures d'hydrocarbures (en amont, intermédiaires et en aval), l'accroissement de la production d'électricité (thermique et renouvelable),

les investissements dans les réseaux électriques (transport et distribution) et les développements et programmes hors réseau ;

- Instaurer un service technique des énergies renouvelables dans le cadre de l'ARE qui conseillera l'ARE sur les questions techniques liées à la mise en œuvre des technologies renouvelables ;
- Créer, conjointement avec le ministère de l'Environnement, un organisme chargé de définir les exigences en matière d'environnement, de santé publique et de sécurité pour les équipements de production privés, y compris les générateurs diesel et les panneaux solaires, et veiller à ce que cet organisme soit habilité à surveiller le déploiement de ces équipements de production privés, à vérifier qu'ils sont conformes aux normes requises et à pouvoir prendre des mesures contre les contrevenants, soit par des amendes, soit par des renvois devant la justice ;
- Alors que les propriétaires de générateurs diesel continuent d'alimenter une grande partie de la population en électricité, s'assurer qu'ils respectent les tarifs fixés par le ministère et ne surfacturent pas les consommateurs ;
- Adopter un plan pour rendre les opérations d'EDL plus modernes et plus efficaces, notamment :
 - en améliorant les dispositions de gouvernance externe et interne d'EDL de sorte que son conseil d'administration fonctionne de manière indépendante sans ingérence indue des élites politiques,
 - en renforçant les activités fondamentales d'EDL, y compris en consolidant la planification de ses systèmes, en intégrant des systèmes de technologie de l'information et en utilisant des compteurs intelligents,
 - en améliorant les performances administratives d'EDL, y compris en procédant à une évaluation des besoins afin de déterminer les capacités du personnel existant par rapport aux nouveaux besoins, en identifiant les réaffectations et les besoins de formation, et, le cas échéant, en recrutant un nouveau personnel ayant l'expertise technique requise, sur la base de critères clairs et sans ingérence politique ;
- Développer et rénover le réseau de distribution pour mieux répondre à la demande croissante et assurer un approvisionnement fiable ;
- Établir un plan pour réduire les pertes techniques du réseau de distribution et renforcer la collecte des recettes d'EDL, y compris par l'installation de compteurs intelligents ;

- Exiger qu'EDL et tout autre fournisseur d'électricité, y compris les propriétaires de générateurs, délivrent un préavis écrit, par téléphone ou remis en main propre avant toute déconnexion ;
- Publier un ensemble de règlements sur les déconnexions, interdisant notamment la déconnexion des services résidentiels lorsque le client est dans l'incapacité de payer et lorsque la déconnexion risque d'avoir un impact particulièrement dangereux pour la santé, par exemple en cas de conditions météorologiques extrêmes ;
- Établir des procédures simples pour que les groupes socialement vulnérables, tels que les personnes handicapées, les personnes âgées et les ménages à faibles revenus, puissent s'inscrire et bénéficier d'une protection contre la déconnexion ;
- Garantir en priorité l'accès à l'électricité aux personnes handicapées qui ont besoin de technologies d'assistance qui dépendent de l'électricité pour vivre de manière autonome et participer à la société ;
- Veiller à ce qu'aucun ménage ne soit déconnecté de l'approvisionnement en électricité en raison d'une incapacité à payer ;
- Permettre des plans de paiement échelonnés pour répartir les coûts de l'électricité tout au long de l'année ;
- Établir un programme de recyclage pour les travailleurs du secteur des générateurs afin de leur donner les compétences nécessaires pour faire passer leurs modèles économiques de l'approvisionnement des quartiers en électricité générée à partir du diesel à une électricité générée par des sources renouvelables, telles que le solaire.

Au ministère de l'Environnement

- Veiller à ce que les appareils de mesure de la qualité de l'air soient opérationnels et à ce qu'ils surveillent correctement les particules fines PM_{2,5}, l'un des principaux polluants préoccupants ;
- Mettre en place des sources efficaces d'information publique pour diffuser au grand public et aux communautés concernées les résultats des contrôles, et établir un système consultatif efficace en matière de santé publique pour émettre des alertes afin d'éviter les activités en plein air ou de limiter la circulation des véhicules les jours de forte pollution ;

- Créer, conjointement avec le ministère de l'Énergie, un organisme chargé de définir les exigences en matière d'environnement, de santé publique et de sécurité pour les équipements de production privés, y compris les générateurs diesel et les panneaux solaires, et veiller à ce que cet organisme soit habilité à surveiller le déploiement de ces équipements de production privés, à vérifier qu'ils sont conformes aux normes requises et à pouvoir prendre des mesures contre les contrevenants, soit par des amendes, soit par des renvois devant la justice.

Au ministère des Affaires sociales

- Mettre en place un système de protection sociale universel et inclusif qui garantisse les droits à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant pour toutes les personnes au Liban. Le ministère devrait fournir des garanties de sécurité sociale de base, telles que des prestations familiales, invalidité et chômage, ainsi que des pensions vieillesse pour tous, y compris pour les personnes qui travaillent dans le secteur informel. Les programmes d'aide sociale destinés aux plus pauvres, comme le Programme national de ciblage de la pauvreté, peuvent jouer un rôle secondaire, à condition que des prestations qui protègent tout le monde, de l'enfance à la vieillesse, soient garanties ;
- Élaborer un programme d'aide sociale dédié qui aide les familles et les individus, en particulier les ménages à faibles revenus, les personnes âgées et les personnes handicapées, à payer les coûts énergétiques. Un tel programme d'aide devrait être proposé en complément d'autres programmes de protection sociale. Bien que le programme puisse cibler les personnes les plus à risque de ne pas pouvoir payer l'électricité, les critères d'admissibilité devraient être simples, clairs et pas trop étroits pour ne pas exclure de nombreux ménages ayant besoin d'une aide. Les critères d'admissibilité devraient être établis en concertation avec les organisations de la société civile.

Au ministère d'État chargé de la Réforme administrative

- Veiller à ce que le Conseil de la fonction publique, l'entité chargée de professionnaliser les administrations publiques, notamment en supervisant les pratiques d'embauche, soit habilité et dispose des ressources nécessaires pour exercer ses fonctions, y compris en ce qui concerne les nominations chez EDL.

À la Banque centrale

- Rétablir le plan national d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables afin de donner accès à des prêts subventionnés aux consommateurs et aux entreprises qui souhaitent investir dans des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables.

Aux bailleurs de fonds soutenant le Liban

- Veiller à ce que les fonds alloués à l'État libanais et aux institutions publiques concernées ne soient pas dilapidés mais utilisés pour des réformes structurelles fondées sur les droits, grâce à un mécanisme de suivi et d'évaluation solide, transparent et accessible au public ;
- S'abstenir de financer les projets énergétiques reposant sur les combustibles fossiles ;
- S'abstenir de financer exclusivement des programmes de transferts monétaires très ciblés qui excluent la plupart des personnes dans le besoin, et soutenir plutôt la création d'un système de protection sociale universel ;
- Financer la mise en place d'un programme de recyclage pour les travailleurs du secteur des générateurs afin de leur donner les compétences nécessaires pour faire passer leurs modèles économiques de l'approvisionnement des quartiers en électricité générée à partir du diesel à une électricité générée par des sources renouvelables, telles que le solaire ;
- Soutenir la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le renforcement du Conseil de la fonction publique afin de consolider l'intégrité dans le secteur public.

Au Fonds monétaire international

- Continuer d'insister sur les réformes clés en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme décrites dans l'accord au niveau des services signé avec le gouvernement libanais en avril 2022 en tant que conditions préalables à tout plan de sauvetage ;
- Continuer à faire pression pour que la réforme du secteur de l'électricité soit l'un des principaux piliers de tout plan de sauvetage, mais veiller à ce que cette

réforme respecte les normes en matière de droits humains, y compris en veillant à ce que toute personne – quel que soit son statut socio-économique – puisse avoir accès à l'électricité en continu et la payer ;

- Exhorter l'État libanais à ne pas augmenter les tarifs avant de pouvoir garantir aux habitants un approvisionnement fiable en électricité et avant d'avoir mis en place un système de protection sociale qui garantisse à tout le monde de pouvoir acheter des services essentiels, y compris l'électricité ;
- Exhorter l'État libanais à accorder la priorité à l'introduction de sources d'énergies renouvelables afin de réduire les coûts d'achat de combustibles fossiles coûteux, d'équilibrer le budget d'EDL et d'améliorer la sécurité énergétique du Liban.

À la Banque mondiale

- S'abstenir de financer tout nouveau projet énergétique qui repose sur les combustibles fossiles, et privilégier plutôt le financement de projets renouvelables à l'échelle commerciale, tels que les fermes solaires et éoliennes ;
- S'abstenir de financer des programmes de protection sociale ciblant la pauvreté, qui sont sujets à une mauvaise gestion et à une mauvaise utilisation des fonds, et donner la priorité à la promotion de programmes de protection sociale universels conformes aux droits humains.

Au Comité des droits économiques, sociaux et culturels

- Reconnaître l'accès à une électricité propre et abordable comme un droit humain à part entière ;
- Rédiger une observation générale sur le droit à l'électricité, en mettant l'accent sur les dimensions sociales, économiques et sexospécifiques associées à l'accès à l'électricité.

Remerciements

Ce rapport a été rédigé et documenté par Aya Majzoub, ancienne chercheuse sur le Liban au sein de la division Moyen-Orient et Afrique du Nord à Human Rights Watch ; Brian Root, responsable senior d'analyses quantitatives ; et Lena Simet, chercheuse senior et chargée de plaidoyer sur les questions de pauvreté et d'inégalités, au sein de la division Justice économique et droits humains. Felix Horne et Antonia Juhasz, respectivement chercheur et chercheuse seniors auprès de la division Environnement et droits humains, ont contribué à la rédaction ce rapport. Charbel Salloum, assistant de recherche senior auprès de la division Moyen-Orient et Afrique du Nord, a fourni une aide substantielle à la recherche et a également contribué à la rédaction de ce rapport.

Le rapport intégral en anglais a été revu par diverses divisions de Human Rights Watch, avant sa publication. Sarah Leblois a traduit cette version abrégée en français.



RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

« Coupés de la vie elle-même »

La défaillance du Liban concernant le droit à l'électricité

L'électricité au Liban est devenue un service que seuls les plus riches peuvent s'offrir. Des décennies de mauvaise gestion, de négligence et de corruption présumée ont provoqué l'effondrement du secteur public de l'électricité en 2021 sur fond de crise économique persistante, privant le pays d'électricité pendant la majeure partie du temps. Désormais, l'entreprise publique Électricité du Liban (EDL), responsable de l'approvisionnement en électricité du pays, alimente les ménages durant une à trois heures par jour seulement. Pour compenser ce déficit d'approvisionnement, un marché lucratif de générateurs diesel s'est développé, proposant une électricité onéreuse et très polluante à ceux qui ont les moyens de payer.

S'appuyant sur des données d'une enquête menée par Human Rights Watch auprès de ménages représentatifs, ce rapport montre comment le manque d'électricité abordable et propre exacerbe la pauvreté et les inégalités au Liban et affecte la capacité des personnes à accéder à la nourriture, à l'eau et aux soins de santé, tout en ayant des répercussions sur l'environnement et la santé de la population. Le rapport souligne la nécessité urgente pour le gouvernement libanais de mettre fin à des décennies de mauvaise gestion et de négligence du secteur de l'électricité. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour réglementer la fourniture privée d'électricité, développer des sources d'énergies renouvelables et veiller à ce que les réformes du secteur intègrent l'accès à une électricité fiable et abordable, en tant que droit fondamental.

(Ci-dessus) Deux hommes injectaient du diesel dans un groupe électrogène (servant de générateur électrique privé) à Beyrouth, au Liban, le 21 janvier 2022.

© 2022 Reuters/Mohamed Azakir

(En couverture) Un résident de Beyrouth, au Liban, utilisait la lampe-torche de son téléphone portable pour graver l'escalier de son immeuble afin de rentrer dans son appartement, lors d'une coupure d'électricité en juillet 2020.

© 2020 Marwan Naamani/
photo-alliance/dpa/AP