

Observatoire des Enjeux Politiques et Sécuritaires dans la Corne de l'Afrique

Pierre Blanc et Wahel Rashid

Pierre Blanc est enseignant-chercheur
à Bordeaux Sciences Agro et Sciences Po Bordeaux, Les Afriques dans le Monde

Wahel Rashid est diplômé d'un Master d'histoire de Paris 1
et stagiaire au Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et sociales du Caire

Note 15 Hydropolitique du Nil : la sortie du statu quo hydro-hégémonique de l'Égypte

Avril 2016

En collaboration avec



Et le soutien de



AVERTISSEMENT: Les propos énoncés dans les études et Observatoires commandés et pilotés par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie ne sauraient engager sa responsabilité, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense.

Cet Observatoire hébergé au laboratoire Les Afriques dans le Monde (UMR du CNRS) - Sciences-Po Bordeaux est soutenu par la Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (ministère de la Défense). Il bénéficie également du soutien du Conseil Régional d’Aquitaine dans le cadre du projet « Reconfigurations politiques, économiques et sociales dans la Corne de l’Afrique », accueilli à LAM-Sciences Po Bordeaux.

Les Notes précédentes sont disponibles en ligne sur le site Les Afriques dans le Monde, Sciences Po Bordeaux

<http://lam.sciencespobordeaux.fr/fr/programme-recherche/observatoire-pluriannuel-des-enjeux-politiques-et-securitaires-dans-la-corne-de>

Aleksi Ylönen, « Eritrea: A Rogue or a Strategically Constructed Threat? », Note 14, February 2016.

Quincey A. Wagstaff, « Development, Cultural Hegemonism, and Conflict Generation in Southwest Ethiopia : Agro-Pastoralists in Trouble », Note 13, December 2015.

Patrick KLAOUSEN, « L’APSA : un dispositif périmé avant même d’avoir fonctionné ? », Note 12, octobre 2015.

Patrick FERRAS, « L’Autorité intergouvernementale pour le développement: Une solution d’avenir ? », Note 11, août 2015.

Soliman CHAOUICHE, « Les élections soudanaises de 2015 : Réalignements politiques et renforcement autoritaire », Note 10, juin 2015.

Géraldine PINAULDT, « Le modèle somalilandais à l’épreuve des élections de 2015 : Crise de légitimité ou approfondissement démocratique ? », Note 9, avril 2015.

Jean-Nicolas BACH, « False Hopes, Real Fears: The 2015 Ethiopian Election », Note 8, February 2015.

Clémence PINAUD, « The War in South Sudan - Briefing Note », Note 7, March 2015.

Anna FICHTMÜLLER, « “For God and My Country” – Le religieux dans la sphère politique contemporaine en Ouganda », Note 6, octobre 2014.

BEROUK Mesfin, « Le fédéralisme ethnique en Ethiopie : Entre déclin et endurance », Note 5, mai 2015.

Hassan MWAKIMAKO & Justin WILLIS, « Islam, Politics, and Violence on the Kenya Coast », Note 4, July 2014.

Azza AHMED, « Islam and political parties in Sudan: The National Islamic Front », Note 3, May 2014.

Jean-Nicolas BACH, « L’Ethiopie en route vers les élections de 2015 », Note 2, février 2014.

Aden OMAR ABDILLAHI, « La dimension politique de l’islam à Djibouti », Note 1, février 2014.

Coord. Jean-Nicolas Bach
Les Afriques dans le Monde
Sciences Po Bordeaux

RÉSUMÉ

Le Nil est le plus long fleuve du monde et son bassin est partagé par une dizaine de pays, ce qui rend difficile la gestion commune. Depuis 1959, l'Égypte, « don du Nil » (Hérodote), et le Soudan, dans une moindre mesure, se sont comportés en hydro-hégémonies. Profitant d'une asymétrie politico-militaire avec les pays d'amont, ces deux pays se sont arrogés des droits de prélèvements au détriment des seconds. L'Éthiopie, pays de la Corne de l'Afrique et véritable château du bassin nilotique, a particulièrement subi ce rapport de force. Mais après avoir connu l'instabilité et les guerres civiles, ce pays émerge sur la scène régionale au point de remettre en question l'accord égypto-soudanais de 1959 et de construire le plus grand barrage d'Afrique dont les incidences sur l'aval sont âprement discutées. Une crise hydro-diplomatique secoue donc les pays riverains du Nil. L'Égypte, isolée dans ce conflit, possède des marges de manœuvre pacifiques pour limiter les effets de ces initiatives éthiopiennes sur son économie et sa société.

Mots-clés : Nil, irrigation, puissance, hydro-hégémonie, barrages, Initiative du bassin du Nil, économie d'eau.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	5
Introduction	9
1. Le temps de l'hydro-hégémonie égyptienne	12
<i>À la recherche de la sécurité alimentaire et énergétique</i>	12
<i>L'hydro-hégémonie égyptienne</i>	16
2. L'affirmation de la puissance éthiopienne : négociation et imposition d'un nouvel ordre dans le bassin du Nil	20
<i>La nouvelle audace de l'amont</i>	20
<i>La grande hydraulique éthiopienne comme atout de puissance</i>	23
Conclusion: Ajustements sous contrainte de l'Égypte dans la région, et en Égypte	27
Annexes	30
<i>Evolution de la population de l'Égypte et de l'Éthiopie de 1950 à 2050 (source ONU)</i>	30
<i>La dépendance agricole et céréalière de l'Égypte</i>	31
<i>Bilan en blé de l'Égypte de 1983 à 2012 (en millier de tonnes)</i>	32
<i>Évolution de la balance commerciale agricole de l'Égypte (1980-2012) en milliards USD</i>	32

INTRODUCTION

Dans un contexte d’accroissement démographique, la compétition internationale sur les ressources gagne en intensité¹. Cette situation est particulièrement évidente dans le bassin du Nil où les Etats riverains du grand fleuve du monde² se livrent une compétition hydropolitique sur fond de sécurisation alimentaire et énergétique.

L’acuité nouvelle de la question du Nil dont une partie essentielle des sources se trouve dans la Corne de l’Afrique tient au fait que les Etats d’amont, au premier chef l’Éthiopie qui en est le château d’eau, cherchent à s’approprier davantage une ressource qui émane de leur territoire. Plus que jamais, ils s’appuient sur l’idée d’une « souveraineté territoriale absolue », supposée justifier le plein usage de leurs ressources, quand l’Égypte est rivée sur le « principe de première appropriation », dans un même objectif de légitimation mais fondé sur l’antériorité. En quelque sorte, les droits de la géographie s’opposent ici aux droits de l’histoire. Depuis un siècle, l’Égypte a en effet usé de sa puissance pour pousser plus avant son avantage sur la maîtrise de la ressource hydrique. Cependant, depuis le début du 21^e siècle, les Etats de l’amont du bassin font valoir la leur, ce que les Etats arabes de l’aval ont du mal à admettre, l’Égypte en tête qui fait montre d’une fragilité interne et externe³. Un renversement – ou à tout le moins un rééquilibrage de puissance – est bien en train de se poursuivre dans la région et la question du Nil est très significative de ce basculement. Mais qu’entend-on par « puissance » ? Pour y répondre, nous retiendrons une définition inspirée du courant réaliste des relations internationales : « *On définira la puissance comme une capacité : capacité de faire ; capacité de faire faire ; capacité d’empêcher de faire ; capacité de refuser de faire.* »⁴. Même si nous ne pensons pas pouvoir réduire le système de relations internationales en termes de rivalités de puissance, cette définition nous servira de grille pour constater que l’Égypte a eu longtemps la « capacité de faire » – accroître sa sécurité alimentaire et énergétique par la maîtrise de l’eau – et « la capacité d’empêcher de faire » – prévenir d’importants prélèvements de « ses » eaux par les pays d’amont du Nil.

Cependant, ce temps semble aujourd’hui révolu et, désormais, les pays d’amont ont la « capacité de refuser de faire », autrement dit de contester des accords de partage qui les avaient ignorés. À leur tour, il semble qu’ils aient « la capacité de faire », en particulier l’Éthiopie qui, après bien des décennies de déclasserment, s’affirme comme un pays émergent ou en voie d’émergence⁵. Non seulement ce pays s’équipe depuis 2011 d’un barrage de grande ampleur – le barrage Renaissance – qui peut affecter le débit du Nil, mais Addis-Abeba a fait montre de diplomatie pour enrôler les Etats de l’amont en vue de rompre une situation imposée par les Etats arabes de l’aval. Si les vecteurs de la puissance

1 Kattalin Gabriel-Oyhamuburu, « Le retour d’une géopolitique des ressources ? », *L’espace politique*, 12/3, 2010.

2 D’une longueur de 6700 kilomètres, ce fleuve est le premier avec le fleuve Amazone. Mais en termes de débit et de taille du bassin, le Nil est plus modeste. Avoisinant les 3,4 millions de m², soit moitié moins que l’Amazone, le bassin du Nil a pour riverains le Burundi, l’Égypte, l’Érythrée, l’Éthiopie, le Kenya, l’Ouganda, la République du Congo, le Rwanda, le Soudan, le Soudan du Sud et la Tanzanie.

3 Pierre Blanc, « Égypte : géopolitique d’une fragilité », *Confluences Méditerranée*, n° 75, automne 2010, p. 13-31.

4 Serge Sur, *Relations internationales*, éd. Montchrestien, 2000, p. 229. On pourra également se reporter à l’ouvrage de Pierre Bulher, *La puissance au XXI^e siècle*, CNRS Editions, 2011 (préface d’Hubert Védrine).

5 La Coface qui a inventorié le « top 10 » des pays émergents en 2014 classe l’Éthiopie dans un groupe 2, autrement dit un ensemble de pays dont l’émergence est ralentie par un environnement des affaires très précaire. Lire aussi Laurence Daziano, *La nouvelle vague des émergents. Bangladesh, Éthiopie, Nigeria, Indonésie, Vietnam, Mexique*, Fondation pour l’innovation politique (Fondapol), 2013.

sont de la volonté politique de l'être, la démographie et le territoire⁶, l'Éthiopie a longtemps manqué du troisième, eu égard aux vicissitudes politiques et militaires qui l'ont affectée. Mais du fait de sa stabilisation et de son volontarisme « développementaliste »⁷, les relations de puissance s'équilibrent désormais sur le bassin du Nil, d'autant plus que la grande puissance égyptienne est en proie à une transition politique incertaine qui conditionne ses performances économiques et son rayonnement géopolitique. Ainsi, après des décennies de *statu quo*, un changement est en cours dans la gestion du fleuve. C'est à cela que nous consacrons cette note et c'est essentiellement à ces deux grandes puissances du bassin du Nil, l'une – l'Égypte – car elle en est l'utilisatrice principale et la plus ancienne, l'autre – l'Éthiopie – parce qu'elle est de loin le territoire de production des eaux du fleuve.

Nous verrons en premier lieu comment l'Égypte a valorisé les eaux du Nil pour assurer sa sécurité alimentaire et énergétique tout en tentant de redessiner son œcoumène exigü. Nous aborderons ensuite comment l'Égypte a déployé une stratégie de dissuasion des pays d'amont en vue de les priver de l'eau qu'elle considère vitale à sa survie. Mais ce statu quo entretenu par l'asymétrie du rapport de force est remis en question comme nous le verrons dans une troisième partie. Enfin, nous aborderons quelques voies de sortie de crise qui empruntent à la sphère technique, aménagiste et politique.

6 Pierre Verluise, « Géopolitique. La puissance : Quels sont ses fondamentaux ? », Diploweb, 10 novembre 2013.

7 Au pouvoir depuis 1991, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE) a choisi la voie d'un *Developmental State*, dont les fondements reposent beaucoup sur le secteur public, mais également, comme le fait remarquer Clélie Nallet, « sur un choix politique de domination du parti et sur un contrôle général de la société ». Clélie Nallet, *Quelle success story pour l'Afrique ?*, Institut de relations internationales et stratégiques (Iris), Afrique décryptage, juillet 2014. Lire aussi Davide Chinigò et Emanuele Fantini, « Thermidor in Ethiopia? Agrarian Transformations between Economic Liberalization and the Developmental State », *EchoGéo* [En ligne], 31 | 2015, mis en ligne le 10 avril 2015, consulté le 11 mai 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/14141> ; DOI : 10.4000/echogeo.14141

1. Le temps de l'hydro-hégémonie égyptienne

Pays le plus en aval du bassin du Nil, l'Égypte est de loin le plus grand utilisateur des eaux du grand fleuve africain. Certes le Nil se trouve depuis longtemps au cœur du rayonnement de l'Égypte, notamment par la pratique de l'agriculture de décrue⁸, mais c'est essentiellement sous l'autorité de Mohamed Ali qu'il a commencé à faire l'objet d'aménagements hydrauliques d'envergure. Par la suite la révolution des officiers libres en 1952 a lancé un processus de rehaussement considérable des équipements hydrauliques.

À la recherche de la sécurité alimentaire et énergétique

Dans une stratégie d'affirmation de puissance et d'autonomisation vis-à-vis de la tutelle stambouliote, ces travaux devaient faciliter l'alimentation des populations ainsi que le développement des productions d'exportation, en particulier le coton à longues fibres et la canne à sucre, et par là, fournir des matières premières à des industries en développement. Sous Mohamed Ali, de grandes canalisations furent ainsi établies, mais le premier barrage construit pour rehausser les eaux du Nil en période d'étiage ne fut cependant envisagé qu'en 1840, avant d'être réalisé entre 1860 et 1880 dans le delta, c'est-à-dire sous le règne du khédivé, ou vice-roi, Ismaïl. Le barrage, qui portait le nom de son grand-père, Mohamed Ali, fut érigé à l'endroit où le Nil se sépare en deux branches, Rosette et Damiette. Il devait relever le niveau des eaux pendant la période d'étiage et, ainsi, faciliter l'irrigation. Ces travaux furent entrepris alors que les prix du coton étaient en pleine envolée, la guerre de Sécession (1860-1866) ayant réduit la présence américaine sur le marché mondial.

Ce rêve de puissance économique et politique, adossé à l'essor de l'irrigation et incarné également par le creusement du canal de Suez (1869), s'acheva avec la fin de la guerre de Sécession et le renversement des cours qui s'ensuivit. La crise des finances publiques provoquée par ce changement de conjoncture fut telle – le surendettement de l'État égyptien provoqua sa mise en faillite en 1876 – que les Britanniques reprirent le financement du canal de Suez au détriment du khédivat qui, jusqu'alors, en partageait la charge avec la France. L'emprise britannique allait durer bien au-delà de l'indépendance et placer l'Égypte, comme à d'autres périodes de son histoire, sous la dépendance d'un centre de pouvoir auquel elle devait fournir de la matière première agricole. C'est d'ailleurs à cette fin que les Britanniques firent établir le premier barrage d'Assouan, inauguré en 1902, pour réguler les crues du Nil et développer l'irrigation.

La construction du barrage dans les années 1960 fut donc une revanche sur l'histoire. « *La construction du Haut Barrage, qui apporte le témoignage de la volonté d'une nation et de la détermination d'un peuple, marque notre totale victoire sur l'impérialisme et l'exploitation. Elle constitue un nouvel aspect de notre évolution* »⁹. Ainsi s'exprimait Gamal Abdel Nasser au

8 Les paysans du Nil pratiquaient la culture de décrue dans des bassins de rétention (*hod*) construits à cet effet. La submersion durait entre trente et quarante jours ; une fois les eaux évacuées, la culture de décrue cédait la place à la culture hivernale, les températures de la vallée n'obligeant pas les plantes au sommeil végétatif. Après le printemps, les sols craquelés par la sécheresse pouvaient recevoir d'autant mieux les eaux des crues chargées en limons, qui constituaient autant de fertilisants naturels, d'où l'appellation parfois utilisée de « culture en limonage ». Bien sûr, la force de la crue déterminait la largeur de la surface irriguée de la vallée.

9 Annabelle Boutet, *L'Égypte et le Nil, pour une nouvelle lecture de la question de l'eau*, L'Harmattan, 2001, p. 194.

sujet du barrage, qui fut construit dans les conditions géopolitiques que l'on connaît¹⁰. Avec une population de 20 millions d'habitants croissant à un rythme de 3 % par an, la sécurité alimentaire, que l'on faisait rimer à l'époque avec l'autosuffisance alimentaire, paraissait atteignable en augmentant la productivité agricole. Cet ouvrage était le pendant de la réforme agraire lancée dès 1952 par le nouveau pouvoir égyptien. Ce dessein géopolitique, né dans les années 1950 et porté dans les années 1960, paraissait d'autant plus souhaitable que l'Égypte se trouvait fortement dépendante pour ses approvisionnements alimentaires, en particulier en céréales, qui constituaient – et constituent encore – la base du régime alimentaire national. Dans le contexte de la guerre froide, l'Égypte voulait s'abstraire de l'emprise américaine sur son alimentation. Les États-Unis, dans le cadre du programme PL480 (encore nommé Food for Peace) qui combinait aide alimentaire et facilités de crédits pour les ventes commerciales, en avaient fait un débouché important de leurs excédents et l'Égypte constituait un verrou stratégique, son territoire contrôlant le canal de Suez, crucial pour la maîtrise de l'approvisionnement énergétique et le commerce mondial. Le pays souhaitait d'autant plus se défaire de cette dépendance qu'il fut victime de l'arme alimentaire américaine après 1967 – par mesure de rétorsion après son engagement dans la guerre des Six-Jours – au point de devoir mettre en œuvre des cartes de rationnement.

La construction du barrage s'est étalée de 1960 à 1967 et, nonobstant nombre de préjudices¹¹, elle a permis de réduire la dépendance énergétique de l'Égypte, la centrale hydroélectrique attenante au barrage assurant entre 10 et 20 % de la consommation électrique du pays. Cependant, les résultats sont en deçà des attentes. Le niveau de l'eau dans le réservoir n'a jamais atteint la cote la plus élevée et son niveau ayant beaucoup oscillé, les turbines travaillent souvent avec un mauvais rendement.

Outre le développement de l'hydroélectricité, Le barrage a surtout facilité le développement de l'irrigation, qui est la seule manière de faire de l'agriculture dans ce pays très aride. Non seulement la régulation du débit du Nil a permis de

10 La question du financement du barrage d'Assouan s'est vite posée. Afin de garder l'Égypte dans leur aire d'influence, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont accordé au Caire leur soutien technologique et surtout financier par le biais de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird). Mais, après avoir essayé d'acheter des armes à l'URSS par l'intermédiaire de Tito, l'Égypte essuie en 1955 un refus de financement de la Banque mondiale. Comme ils l'ont fait pour le Liban, où les aménagements sur le Litani risquent de défavoriser l'allié israélien, les Américains usent là aussi de leur influence pour refuser le prêt à l'Égypte tant qu'elle n'annule pas son contrat d'armement. Le président Nasser justifie alors la nationalisation du canal de Suez en 1956, qui doit permettre de percevoir des droits de péage. La France et la Grande-Bretagne, appuyées par Israël, réagissent en octobre 1956 pour reprendre le contrôle du canal, mais les États-Unis, soucieux de ménager les Soviétiques qui viennent d'établir le pacte de Varsovie, parviennent à arrêter l'intervention. Consacré leader du nationalisme arabe, Nasser effectue alors un virage politique net dans la foulée de ces événements. Alors qu'elles étaient plus inspirées par l'idéologie des Frères musulmans, les autorités égyptiennes adoptent une orientation socialiste, en particulier en 1958, en acceptant une aide soviétique refusée deux ans plus tôt.

11 Les limons charriés depuis l'Éthiopie voisine sont retenus par le barrage, qui tend ainsi à s'ensaver d'année en année. En outre, cette éviction du limon en aval du lac Nasser rend l'agriculture très dépendante de la fertilisation chimique, dont le niveau d'utilisation à l'hectare avoisine celui des pays européens. Ce recours aux engrais expliquerait en partie le développement de certains cancers, quoiqu'il soit difficile de faire la part des choses entre des effluents urbains et industriels non traités, tout aussi toxiques, et les résidus de l'activité agricole. D'autre part, l'eau étant exposée aux fortes températures, sa concentration saline en aval du lac Nasser s'élève, ce qui contribue à la salinisation croissante des sols. Enfin, la quasi-disparition du poisson du Nil, préjudiciable aux paysans égyptiens qui en étaient de gros consommateurs, est à l'évidence liée au barrage autant qu'à des prélèvements massifs. Bien sûr, l'utilisation du lac Nasser comme ressource piscicole rétablit le déficit, mais les paysans ne peuvent pas les pêcher eux-mêmes, avec tout ce que cela comporte pour des budgets fragiles. D'autre part, cet ouvrage contribue à la régression du delta qui avait déjà débuté après la construction des petits barrages en aval d'Assouan. Enfin, il ne fait aucun doute en effet que la jacinthe d'eau s'est développée du fait de la plus grande stagnation des eaux en aval d'Assouan, ce qui explique par ailleurs la recrudescence de la bilharziose.

doubler, voire tripler les cultures pratiquées sur les mêmes parcelles (extension verticale), mais elle a aussi facilité l'élargissement de la surface irriguée (extension horizontale). Cette extension s'est surtout faite sur les bordures du delta du Nil.

À la fin du 20^e siècle, l'Égypte a voulu aller plus loin en termes d'extension horizontale en édifiant le canal Zayed supposé permettre l'irrigation d'une partie du Sinaï, notamment pour fixer les populations semi-nomades de la péninsule qui sont réputées rétives au pouvoir central. Ce projet avait même pu s'inscrire dans le processus de rapprochement avec Israël dont les parties méridionales sont marquées du sceau de l'aridité. C'est Anouar el-Sadate qui, après la reprise du Sinaï, a lancé la construction du « canal de la Paix », renouant avec la tradition du « pharaonisme » promue par son prédécesseur à Assouan, même si c'est surtout son successeur Hosni Moubarak qui l'a réalisé. Pour l'heure, le canal d'environ 250 kilomètres qui relie la branche nilotique de Damiette jusqu'à la ville d'Al-Arish, est supposé « faire du Sinaï une extension naturelle de la vallée », ainsi que l'annonce la présentation officielle du projet, très prolixe en détails techniques soulignant l'importance de l'ouvrage. Prévu pour permettre l'implantation dans le Sinaï de 3 millions d'Égyptiens et irriguer 400 000 feddans¹², le projet est loin d'avoir atteint ses objectifs, en particulier en matière d'irrigation, puisque la surface cultivée est aujourd'hui de 180 000 feddans seulement. Une agriculture capitaliste y a vu le jour, les allocations foncières profitant surtout aux agro-investisseurs. Mais la piètre qualité des eaux, les ressources du Nil s'étant mélangées aux eaux de drainage agricole dans un rapport de un pour un, limite la qualité des produits agricoles que ces investisseurs souhaiteraient exporter vers les marchés européens. Au final, les résultats de ce projet n'ont pas été au rendez-vous.

Parallèlement, l'Égypte a également essayé de créer une aire de développement agricole beaucoup plus en amont dans la région de Toshka sise à l'est du lac Nasser. Lancée sous Sadate, cette idée a été mise en œuvre par le président Hosni Moubarak qui voulait ériger ce projet en marqueur de sa réussite personnelle, dans la veine pharaonique de ses prédécesseurs. C'est avec lyrisme que le président depuis déchu l'a présenté alors : « *Toshka est un projet intégré destiné à créer une nouvelle société en une période de vingt ans durant laquelle nous allons construire une nouvelle vie pour le peuple égyptien. C'est un projet vital qui ouvre des opportunités dans tous les domaines. Toshka représente l'espoir pour le XXI^e siècle*¹³. » En étant lancé le 9 janvier 1997 – jour-anniversaire du début de la construction du barrage d'Assouan en 1960, le projet s'inscrivait dans la chaîne des grands projets à forte légitimation politique. Les autorités affichaient leur volonté de procéder à la bonification foncière de la région, puis de capitaliser sur le développement agricole, l'objectif suprême étant de « reconfigurer la carte de l'Égypte¹⁴ ». En quelque sorte, il était impérieux d'utiliser l'eau du Nil pour mieux sortir de sa vallée. L'ambition de l'ouvrage était telle qu'il fut nommé « la pyramide en creux de l'an 2000 ». Les critiques de certains spécialistes n'y firent rien. Ainsi le géologue égyptien, Rushdie Saïd, tança le fait que « *le pouvoir mène une opération de relations publiques. Faire de l'agriculture sous le tropique du Cancer, c'est du gaspillage. Le climat est trop sec, l'évaporation trop forte, le sol trop perméable.* »¹⁵.

Construite sur le lac Nasser, la station de pompage fut inaugurée par Moubarak en 2003. Mais le projet du « nouveau Delta » ne connut les développements attendus

¹² 1 feddan équivaut à 0,42 hectare.

¹³ American Egyptian Cooperation Foundation, *Toshka, Bringing Life to the Desert*, 2003.

¹⁴ Arab Republic of Egypt Ministry of Republic Works and Water Resources National Water Research Center, *Southern Egypt Development Project*, mai 1998, p. 19.

¹⁵ Jean Kerisel, *Le Nil : l'espoir et la colère, De la sagesse à la démesure*, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 1999, p.178

même si les infrastructures d'amenée d'eau avaient été construites. En aval de la puissante station de pompage, un canal de convoyage des eaux fut édifié grâce au financement du président des Émirats arabes unis, Cheikh Zayed, aujourd'hui disparu. Choisi parmi quatre tracés possibles, ce canal à ciel ouvert, dont le cheikh est l'éponyme, doit distribuer les eaux vers quatre canalisations secondaires chargées de les amener vers des secteurs irrigués supposés atteindre 540 000 feddans.

Le désengorgement de la vallée du Nil est bien affiché dans les mobiles du projet. En réalité, si désenclavement il y a, il passe par un autre modèle d'agriculture que celui qui prévaut dans la vallée. Dans la plaquette de présentation, il est affirmé que l'agriculture irriguée est le premier pas de la révolution spatiale que doit opérer l'Égypte, et que « le projet de nouveau Delta est le meilleur modèle capable de faire décoller l'Égypte et d'ouvrir grand ses fenêtres avec le monde ». Autrement dit, il s'agit de transformer cette zone en un territoire d'agrifirmes, à charge pour elles d'attirer des paysans de la vallée pour qu'ils y travaillent en tant que salariés agricoles ou salariés des industries agroalimentaires supposées s'y déployer. Les paysans du Nil ne sont pas exclusivement ciblés, le développement des villes devant aussi permettre la création d'emplois pour des populations d'origine urbaine. Pour attirer des investisseurs vers cet *eldorado* improbable situé dans un désert hostile, les conditions d'accès au foncier sont très intéressantes: les investisseurs étrangers peuvent louer les terres à moins de 4 dollars le feddan sur une période de 99 ans et les investisseurs locaux en acheter à raison de moins de 20 dollars l'hectare; de plus, les biens importés pour équiper les exploitations sont exonérés de droits de douane. Dès lors, il n'est pas étonnant que des sociétés aux fortes capacités financières aient pu s'appropriier ou louer durablement de grands secteurs fonciers proposés par l'État égyptien. Certains y ont vu le démantèlement du capital national¹⁶, autant du fait de la quantité des terres acquises que des retards accumulés par les sociétés pour les valoriser. Car la réalité est bien en deçà des espérances. La société Kadco par exemple a rétrocédé pas moins de 75 000 feddans à l'État égyptien en 2011 sur les 100 000 acquis. Dans le *Daily News Egypt* du 8 juin 2011, le directeur exécutif de Kadco, Ahmed Halwani, revenait sur le coût de la mise en valeur de ces terres en expliquant qu'il atteignait 50 000 LE par feddan, ce qui lui paraissait très lourd, en tout cas trop pour une entreprise dont la société-mère, Saudi Prince Al-Walid Kingdom Holding Co, a beaucoup souffert de la crise financière de 2008.

Normalement après la région de Toshka, le canal Zayyed aurait dû être continué pour rejoindre les autres oasis plus au nord-ouest. Mais pour l'heure, la construction qui court sur une soixantaine de kilomètres est loin d'avoir atteint les 350 prévus. Quant aux quatre branches qui doivent être desservies, seules deux le sont, la branche 3 est creusée mais à sec et la branche n'est toujours pas édifiée. Il n'est pas étonnant que la station Moubarak soit en surcapacité, 4 pompes fonctionnant sur les 6 construites. Sur le plan social le bilan est peu reluisant. Les exploitations modernes très automatisées, ne recourent pas à beaucoup de main-d'œuvre. De toute façon, l'absence d'infrastructures ne facilite pas la venue des familles dans un milieu parmi les plus hostiles de la planète avec des températures variant de 0 °C les nuits d'hiver à 50 °C en été. En 1997, le

¹⁶ La démission en 2010 du ministre de l'Eau, Mahmoud Abu Zeid, a été perçue comme une dénonciation de ce projet. De son côté, le député Zakariya Al-Ganayni, membre de la commission de l'Agriculture à l'Assemblée du peuple, a dénoncé sans équivoque le caractère délictueux de la transaction : « Tout le monde sait qu'il y a eu de la corruption pendant la période de l'ancien ministre de l'Agriculture Youssef Wali. Le prix dérisoire accordé au prince saoudien est une forme de dilapidation. Ces terres auraient pu être exploitées pour faire travailler des milliers de jeunes et augmenter la production agricole. » *Al-Arham Hebdo*, 806, semaine du 17 au 23 février 2010. Dans un État connu pour être corrompu, la corruption du ministre Wali avait semblé franchir une limite lors d'une affaire de pesticides cancérigènes importés. Il était surnommé le « ministre du cancer ».

gouvernement espérait soulager la pression démographique dans la Vallée du Nil et le Delta en transférant pas moins de trois millions de personnes avant 2017 autour du canal de Toshka. Sur cette même période, la population égyptienne aura augmenté de 30 millions d'âmes. On est donc loin du résultat escompté. Quant au desserrement de la contrainte alimentaire qui pèse sur l'Égypte, l'agriculture dans ces régions a des coûts tellement élevés qu'elle ne peut être que dévolue aux cultures à forte valeur ajoutée destinées aux marchés mondiaux. Le résultat de la bonification menée dans le désert libyque constitue ainsi un véritable échec: elle a apporté peu de réponses en termes de sécurité alimentaire et n'a pas contribué au désenclavement du territoire nilotique. Pour autant, le président Sissi ne baisse pas la garde sur ce sujet du reverdissement du désert à la fois pour désengorger la vallée du Nil et pour diminuer la dépendance alimentaire (annexe 2) dans un contexte de fort dynamisme démographique¹⁷. Même si c'est de l'ordre du déclamatoire, il a pu annoncer, en pleine campagne présidentielle, la bonification de 4 millions de feddans soit un peu moins de 2 millions d'hectares¹⁸.

En dépit de ces échecs récents sur des projets qui devaient permettre de sortir de la vallée, il faut bien admettre que, depuis la révolution des Officiers libres en 1952, l'Égypte a opéré un déploiement hydraulique qui n'aurait pas pu se produire si elle n'avait pas fait valoir ses droits de façon avantageuse sur les eaux du Nil. L'Égypte s'est en effet comportée au vingtième siècle comme un Etat hydro-hégémonique du fait d'un rapport de force militaire qui a compensé sa position en aval du bassin. La capacité de faire, aujourd'hui semble-t-il parvenue à ses limites, a été permise par la capacité d'empêcher de faire.

L'hydro-hégémonie égyptienne

L'affirmation contemporaine de l'Égypte sur le Nil a débuté au lendemain de son indépendance en 1922. L'Angleterre et l'Égypte signèrent en 1929 un traité par lequel la Couronne britannique, puissance coloniale encore installée sur certains territoires du Haut-Nil, donnait un droit de veto au Caire en cas d'aménagement en amont¹⁹ et lui concédait

17 En 2015, 31% des Égyptiens avaient moins de 15 ans et le pays continuait à mettre au monde environ 2,1 millions d'enfants, soit un nombre de naissances annuelles qui le situe au 12^{ème} rang mondial dans la « prolifération humaine ». Le fait que l'indice de fécondité ait moins reculé qu'ailleurs en Afrique du Nord tient à plusieurs causes : une moindre scolarisation des jeunes filles en dépit de progrès remarquables - rappelons que le taux d'analphabétisme des femmes avoisine encore les 40 % -, l'importation de références plus conservatrices par les immigrés égyptiens du Golfe quand au Maghreb l'expérience des migrants en Europe a joué dans l'autre sens, un faible accès des femmes au travail, le maintien d'une certaine tradition patrilinéaire, patriarcale voire endogame de la société qui ne favorise pas la promotion féminine, la composition bicommunautaire du pays qui semble pousser à une certaine émulation des familles, l'infiltration des frères musulmans dans les centres de planning familial. Ce dynamisme démographique ne pose pas en soi un problème. Par contre dans le cas de l'Égypte, il semble devoir davantage inquiéter. Ceci n'est pas nouveau. Dès 1936, Wendel Cleland de l'université américaine du Caire avait publié une étude où il s'alarmait déjà de l'expansion démographique de l'Égypte. Il y précisait ainsi : « *L'étude de l'état des ressources connues de l'Égypte moderne amène à penser qu'elles sont largement insuffisantes pour subvenir aux besoins d'une population aussi importante* ». Plus tard, le président Naguib, premier président de l'Égypte républicaine reprit cette rhétorique quelque peu malthusienne mais en insistant sur l'enjeu alimentaire de l'accroissement démographique. « *Chaque jour naît une centaine de bouches supplémentaires à nourrir. Avant de s'occuper d'améliorer nos conditions de vie, il faut empêcher qu'elles ne se désagrègent* » (SOURCE ?). Cinquante ans après, les questions se posent plus que jamais : comment nourrir une population de 80 millions d'habitants et qui devrait dépasser les 100 millions à l'horizon 2025 ?

18 David Sims, *Egypt's Desert Dreams, Development or disaster?*, The American University in Cairo Press, 2016, p. 63

19 Ainsi le paragraphe 4 b dispose-t-il que « *aucun ouvrage d'irrigation ou de production d'énergie électrique ne peut être construit, au Soudan ou dans les territoires sous administration britannique, qu'avec le consentement paisible du gouvernement égyptien.* »

un droit de prélèvement de 48 milliards de mètres cubes annuels. Seuls 4 milliards de mètres cubes étaient laissés au Soudan et encore, ce pays ne pouvait pas utiliser les eaux en période sèche (de janvier à juillet). Le reste, soit 38 milliards de mètres cubes, n’était pas alloué ou en attente de l’être. Cet accord était donc très avantageux pour l’Égypte, à qui étaient reconnus « des droits naturels et historiques sur les eaux du Nil ». Quant au pouvoir britannique, il était davantage intéressé par le maintien de son contrôle sur le canal de Suez, véritable couloir de passage entre l’océan Indien et la Méditerranée, que par l’usage du Nil.

À la toute fin des années 1940, le Soudan, sous condominium anglo-égyptien, demanda à l’Égypte une renégociation du partage des eaux du Nil en vue d’augmenter sa quote-part d’eau et de faire face à ses besoins en développement. Cependant, il fallut attendre que l’Égypte décide de construire le Haut-Barrage d’Assouan, en septembre 1953, pour qu’elle accepte l’idée de renégocier le partage des eaux²⁰. Les pourparlers préliminaires pour renégocier le traité de 1929 débutèrent au Caire le 1^{er} septembre 1954 mais achoppèrent rapidement sur les quantités d’eau que chaque pays souhaitait s’attribuer. L’Égypte, qui bénéficiait de 56,5 % du débit mesuré à Assouan, avait besoin d’énormes quantités d’eau supplémentaire pour remplir son futur nouveau réservoir. De son côté, le Soudan, qui se considérait lésé par le précédent accord (exposition au veto égyptien et faible accès à l’eau) espérait lui aussi obtenir une augmentation substantielle de sa quote-part. Leurs revendications mutuelles étaient donc inconciliables. La question de ce nouveau partage des eaux fut une des raisons qui amena le Soudan à prendre son indépendance en 1956 plutôt que de former une union avec l’Égypte.

En 1957, face à l’intransigeance des dirigeants égyptiens, le Soudan opéra donc un rapprochement avec l’Éthiopie qui cherchait elle aussi cette alliance pour affirmer ses propres prétentions face à l’Égypte. Les dirigeants soudanais, conscients que négocier en tête-à-tête avec Le Caire n’était pas à leur avantage, espéraient faire plier l’Égypte grâce à l’aide de l’Éthiopie. De leur côté, les responsables égyptiens, certains que l’Éthiopie représentait un danger, exigèrent que les négociations se passent d’abord de manière bilatérale avant d’entamer des négociations avec d’autres pays riverains. Ce fut le financement du Haut-Barrage d’Assouan par l’URSS qui permit de débloquer la situation. L’Égypte put débiter son chantier pour imposer un fait accompli au Soudan. Ce dernier accepta donc un partenariat forcé avec Le Caire. En effet, Khartoum avait besoin de financements extérieurs pour financer ses projets de barrages, or aucun pays ou organisme international n’était prêt à l’aider sans la signature préalable d’un accord entre le Soudan et l’Égypte²¹.

Cet accord marque le passage d’une hydro-hégémonie égyptienne à une hydro-hégémonie partagée entre le Soudan et l’Égypte. En effet, s’il fut souhaité par le Soudan, l’accord de 1959 ne convenait finalement pas à l’Égypte. Engagée alors dans le projet de barrage d’Assouan, elle souhaitait en effet renforcer ses droits en termes de volumes de prélèvements²². Ainsi, à l’inverse d’un jeu à somme nulle, le résultat fut avantageux pour les deux États signataires. Le droit de veto sur les aménagements en amont, déjà dévolu à l’Égypte, était étendu au Soudan. En excitant de ce droit, les projets futurs de l’Éthiopie,

20 Wahel Rashid, *Le partage des eaux du Nil et l’aménagement de son bassin, 1945 - 1967*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2014, 184 p.

21 Les négociations pour ce nouveau partage furent marquées par de vives tensions. Devant l’intransigeance de l’Égypte en apparence sûre de son fait, le Soudan commença en juillet 1958 à irriguer les terres de la Djezireh à partir du barrage de Managuil situé sur le Nil bleu. Mais alors que les bruits de bottes se faisaient entendre de part et d’autre, une médiation arabe tenta de désamorcer la tension. Le coup d’État au Soudan en novembre 1958 facilita la reprise des négociations qui débouchèrent sur l’accord du 8 novembre 1959.

22 Édouard Boinet, *Hydropolitique du Nil. Du conflit à la coopération ?*, L’Harmattan, 2012.

véritable château d'eau du Nil (le Nil bleu fournissant plus de 80 % du débit du fleuve), devenaient désormais improbables. En outre, le Soudan et l'Égypte s'étaient réparti avantageusement des quotas de prélèvements sur le Nil : 75,7 % du débit annuel²³ – mesuré à Assouan – pour l'Égypte et 24,3 % pour le Soudan, soit respectivement 55,5 milliards de mètres cubes et 18,5 en année moyenne. L'Égypte gagnait ainsi 7,5 milliards de mètres cubes et le Soudan 14,5. Outre la reconnaissance des droits de ces pays, Khartoum et Le Caire s'autorisaient à construire chacun un barrage : le barrage de Roseires au Soudan et le barrage d'Assouan en Égypte. Pour ce dernier, la submersion des territoires soudanais en amont d'Assouan fut assortie d'un dédommagement financier de l'Égypte en faveur de Khartoum.

L'Accord de 1959 fut très mal considéré par les États d'amont. L'Éthiopie est le pays qui était le plus concerné par cet accord soudano-égyptien car c'est sur son territoire que se forme l'essentiel du débit du Nil avant de traverser le Soudan puis l'Égypte. Avec le Nil bleu, l'Atbara et une partie du Sobat, les hauteurs éthiopiennes fournissent en effet 86 % du débit du Nil. Le reste provient des autres pays riverains, mais surtout du Soudan. Dans ce pays se forme le Bahr al-Ghazal qui rejoint le Sobat pour former l'essentiel du Nil Blanc dont la confluence avec le Nil Bleu se fait à Khartoum. Avant que le Sobat et le Bahr al-Ghazal se rencontrent au Soudan, les eaux venues des pays d'amont (Rwanda, Tanzanie, Burundi, Kenya) se perdent en partie dans des marais situés au sud du Soudan. Ainsi, ces pays d'amont ne comptent pas beaucoup dans les volumes du cours inférieur du Nil.

Ils auraient cependant pu compter davantage si le Soudan et l'Égypte avaient réussi à édifier le canal de Jonglei supposé permettre l'écoulement du Nil Blanc entre les villes soudanaises de Malakal et de Bor. En effet, le cours du Nil Blanc (encore appelé Bahr el-Jebel, la rivière de la montagne) se perd dans les vastes marais de la région des Sudds produits par la présence d'un sol à forte teneur d'argile. L'évaporation y est d'autant plus forte que la déclivité y est très faible et les températures élevées.

Ce projet fut étudié pour la première fois par les Égyptiens et les Anglais en 1898. En 1946, une commission fut établie la « jonglei investigation team » qui publia un rapport en 1953. Cependant la priorité étant donnée par les autorités égyptiennes au barrage d'Assouan, ce projet fut longtemps mis en suspens. Finalement la construction du canal commença en 1974. Le canal devait permettre la récupération de plus de 4 milliards de m³ dont 2,3 pour le Soudan et 1,9 pour l'Égypte. Mais les populations irrédentes du Sud-Soudan dénoncèrent la construction de ce canal. Elles le voyaient d'abord comme un moyen de permettre l'évacuation du pétrole, dont d'importants gisements avaient été découverts dans le Sud, et donc de les en priver. De plus, il leur apparaissait évident que ces travaux étaient destinés à assurer une infrastructure de transports aux troupes du Nord qui pourraient ainsi contrôler la partie méridionale. Enfin, elles craignaient que cet assèchement des marais ne facilite la colonisation du Sud-Soudan par les populations du Nord. Il faut dire que le *land allotment act* (1970) avait étatisé les terres collectives et tribales des peuples riverains du Nil blanc dans le but d'y établir des colons. Or pour obtenir des parcelles et des crédits d'installation, il était nécessaire de passer par des administrateurs et les banques islamiques aux mains des nordistes. Les colons étaient par conséquent assimilés aux nordistes.

Le projet est aujourd'hui au point mort. Alors que la construction avait atteint 260 kilomètres de long, les sudistes de la SLA (armée de libération soudanaise) se lancèrent en 1984 dans des opérations de destruction du canal dont il reste toujours

²³ Le débit du Nil à Assouan était de 84 milliards de mètres cubes, auxquels il fallait enlever 10 milliards de mètres cubes liés à la construction de retenues.

93 kilomètres à construire. Le nouvel Etat du Soudan du Sud, indépendant depuis juillet 2011, n’a pas poursuivi le projet, préoccupé notamment par la reprise de la guerre en décembre 2013 à l’intérieur même du nouvel Etat de l’Afrique nilotique²⁴.

Étant donné cette impossibilité de canaliser les eaux du Nil blanc et d’éviter ainsi leur quasi déperdition, la part des pays de l’amont de ce bassin dans le débit du Nil en Egypte demeure assez limitée. Surtout, ces pays demeurent soumis au droit de véto que se réservent l’Egypte et le Soudan dans le cadre de leur accord de 1959. La faiblesse du cadre juridique en matière de droits de l’eau et le faible développement des pays d’amont ont contribué également à les tenir à l’écart de ce partage.

Consciente du caractère contestable de sa position, l’Egypte a cherché à contenir les contestations des Etats d’amont dans un cadre vaguement coopératif et en élargissant le champ des domaines au-delà de l’eau²⁵. Succédant en 1999 au Tecconile, la dernière de ces initiatives, l’initiative du bassin du Nil (IBN), l’IBN a été créée à l’instigation conjointe de l’Egypte, de l’Ethiopie, du Soudan, et de six pays de l’Afrique des Grands Lacs faisant partie du bassin versant du Nil: le Burundi, la République démocratique du Congo, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l’Ouganda. Sa création n’était en rien révolutionnaire, puisque les enjeux de fond, à savoir les modalités gestionnaires et de répartition des eaux du Nil, restent conformes aux dispositions du Traité de 1959, et partant toujours aussi problématiques. Dès février 1999, l’IBN avait lancé son Programme pour une Vision Partagée (*Shared Vision Program*), qui, schématiquement, consistait en un développement de divers projets bénéficiant à la partie orientale du Nil d’une part (*Eastern Nile Subsidiary Action Programs*, ou INSAP), et aux lacs équatoriaux de l’autre (*Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Programs*, ou NELSAP). Depuis, bien des programmes et projets ont été pensés et/ou initiés²⁶, faisant même tomber certains tabous²⁷. Néanmoins, les avancées sur le terrain laissent un goût relativement amer. Certains fonds ont certes pu être alloués à la mise en place d’initiatives parfois soutenues par la Banque Mondiale tant ceux-ci paraissent synonymes de coopérations fructueuses; mais la donne juridique relative à une refonte des conditions de partage des eaux du Nil reste pour sa part toujours en suspens. Dès 1996, lors d’une conférence organisée à Kampala, l’Egypte et le Soudan avaient d’ailleurs rappelé à l’ordre leurs coriverains en insistant sur la vocation strictement technique de la coopération et des discussions.

24 Voir Clémence Pinault, « The War in South Sudan », Observatoire des enjeux politiques et sécuritaires dans la Corne de l’Afrique, Note 7, March 2015.

25 On peut mentionner ici les projets Hydromet, Undugu, Tecconile. Le projet Hydromet lancé en 1967 concernait les possibilités d’utilisation du Nil Blanc que l’Egypte n’utilise pas puisque ses eaux se perdent dans les marécages du Sudd (en arabe, « barrière ») au Soudan. L’Undugu (« fraternité » en swahili) est un projet de coopération économique lancé en 1980. Le Tecconile (Comité intergouvernemental de coopération technique, pour la promotion du développement et la protection de l’environnement) est une instance de coopération technique visant à former les responsables dans le domaine de l’eau, à préserver l’environnement nilotique et à renforcer les capacités institutionnelles dans le secteur de l’eau. Édouard Boinet fait justement remarquer que cette succession d’initiatives a créé les conditions d’une contestation par les pays d’amont. « Le spill-over coopératif » a suscité leur audace. Dès 1996, lors d’une conférence organisée à Kampala, l’Egypte et le Soudan ont rappelé à l’ordre leurs co-riverains en insistant sur la vocation strictement technique de la coopération et des discussions. In Édouard Boinet, op.cit.

26 Bien qu’encore balbutiant, le site institutionnel de l’IBN donne une idée des différents axes de coopération : <http://www.nilebasin.org>

27 Comme la disposition de l’Egypte et du Soudan à permettre à l’Ethiopie de construire un nouveau barrage sur le Nil bleu, quoique à des conditions spécifiques et qui demeurent éloignées des visées éthiopiennes qui passent par un accroissement substantiel de leurs prélèvements sur ce même cours d’eau.

En définitive, rien n'est venu remettre en question les droits acquis par l'Égypte, illustrant avec force le maintien d'une hydro-hégémonie à l'intérieur même du nouveau cadre coopératif²⁸. L'Égypte obtint même en 1990 l'annulation d'un prêt accordé par la Banque africaine de développement pour financer un projet de centrale hydro-électrique sur la partie éthiopienne du Nil Bleu. Surtout, Le Caire n'hésita pas à menacer les pays d'amont à plusieurs reprises. En 1978, c'est Anouar el-Sadate lui-même qui avait utilisé un ton comminatoire contre l'Éthiopie de Mengistu Hailé Mariam qui avait pour projet la construction d'un barrage en amont du lac Tana (barrage Tana Beles). Quant à Boutros Boutros-Ghali, bien avant qu'il devienne secrétaire général de l'ONU, il déclara en 1987, en rapport avec un autre projet de barrage sur le lac Tana, que « *la prochaine guerre dans la région concernera les eaux du Nil.* »²⁹. L'Égypte craignait d'autant plus le manque d'eau que l'Éthiopie connaissait une sécheresse depuis 1984. En août 1988, le lac Nasser n'avait jamais été aussi asséché que depuis son remplissage initial³⁰. Même si les précipitations reprirent le même mois, Le Caire avait alors des plans militaires en direction de ses voisins sudistes – le plan AIDA pour l'Éthiopie et le plan crocodile pour le Soudan. Rien n'indique qu'ils aient disparu depuis.

2. L'affirmation de la puissance éthiopienne : négociation et imposition d'un nouvel ordre dans le bassin du Nil

Aujourd'hui en proie à une mutation interne chaotique, l'Égypte découvre les affres de la contestation hydropolitique. En effet, alors qu'elle fait face à de très fortes urgences politiques et économiques, l'Égypte se voit contestée à l'extérieur, les pays d'amont remettant en question ses « droits historiques » sur le Nil. La montée en puissance de l'Éthiopie, véritable château sur ce grand fleuve africain, constitue un changement majeur dans la région. Autour de ce pays, les États d'amont se sont progressivement coalisés pour contester le monopole de l'Égypte et du Soudan sur les eaux du Nil, précisé par les accords de 1959. Édouard Boinet fait remarquer que la succession d'initiatives évoquée plus haut, et qui avait permis aux pays d'aval, l'Égypte et le Soudan de maintenir le statu quo né de l'accord de 1959, a sans doute créé les conditions d'une contestation par les pays d'amont³¹. Une sorte de « spill-over coopératif » a suscité leur audace.

La nouvelle audace de l'amont

Avec beaucoup plus de détermination, une coalition d'intérêts regroupant d'abord l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Burundi, le Rwanda et la Tanzanie a donc débouché le 14 mai 2010 sur la signature d'un accord sur les eaux du Nil. Ce texte qui tend *de facto* à abroger le traité élaboré en 1929 et amendé en 1959 est l'aboutissement d'une discussion entamée dès la fin des années 1990 entre pays riverains. À ce moment-là, le droit international de l'eau avait franchi un palier certain avec la promulgation, le 21 mai 1997, de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

28 Mark Zeitoun et Jeroen Warner, « Hydro-hegemony, a framework for Analysis of Trans-Boundary Water Conflicts », *Water Policy*, 8(5), 2006, p. 435-460. On peut également lire l'article de Ana Cascao, « Changing power relations in the Nile river Basin: Unilateralism vs cooperation? », *Water Alternatives* 2(2), 2009, p. 245-268.

29 Charles-Philippe David, *La guerre et la paix: Approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Presses de sciences po, 2013

30 Erlich Haggai, *The Cross and The River, Ethiopia, Egypt and The Nile*, Boulder, 2002.

31 Édouard Boinet, *op.cit.*

Dans le cadre de cette discussion sur une coopération politique sur le bassin du Nil s’inspirant peu ou prou de la convention onusienne de 1997, l’Égypte et le Soudan avaient tenté d’empêcher une remise en question radicale de l’accord de 1959. Le texte déjà quasiment finalisé en 2007 achoppait sur l’article 14 b que seuls les pays d’amont acceptaient en l’état. En effet, cet article semblait, au moins en creux, remettre en question les droits de l’Égypte et du Soudan³². Dans cet article, il est en effet précisé que les Etats conviennent « *de ne pas affecter considérablement la sécurité hydrique de tout autre Etat du Bassin du Fleuve du Nil* ». Les pays d’aval ont proposé alors que cet article précise « *de ne pas affecter défavorablement la sécurité hydrique ainsi que les usages et droits actuels de tout autre Etat du Bassin du Fleuve du Nil* » (entendu l’Égypte et le Soudan).

Le blocage des discussions, né de ces divergences, et le besoin de développement de l’Éthiopie expliquent que le 14 mai 2010, celle-ci ait poussé, à Entebbe, vers un accord sur le Nil, avec la Tanzanie, le Rwanda, le Kenya et l’Ouganda. En février 2011, ce fut au tour du Burundi de signer cet accord (*Cooperative Framework Agreement, CFA*) visant à remettre en question notamment la domination hydropolitique des Etats d’aval. Au lendemain du départ de Hosni Moubarak, ce pays n’était plus soumis aux pressions égyptiennes qui avaient pu se faire sentir au préalable³³.

Comme cet accord est inspiré de la convention onusienne de 1997, les pays d’amont ont beau jeu depuis sa signature d’insister sur sa légitimité. Cependant, afin de laisser la porte ouverte à une négociation avec les Etats d’aval, il met délibérément en annexe l’article 14 b si contesté, en précisant qu’il sera négocié plus tard. De son côté, l’Égypte, en pointe dans le refus de l’accord, insiste sur l’importance du Nil pour elle-même et le Soudan, bien plus que pour les pays d’amont dont les ressources excèdent les besoins. Pour prévenir la signature, le gouvernement égyptien a même tenté une « opération séduction »³⁴ envers les pays d’amont via le financement de projets de développement, tout en usant en parallèle de menaces à peine voilées ou de pressions sur les bailleurs de fonds et la Banque mondiale, appelés à financer les infrastructures hydrauliques de l’Éthiopie.

Il ne fait aucun doute que, parmi les pays d’amont, l’Éthiopie a été de loin la plus active sur le dossier et c’est bien elle qui a agrégé les Etats contestataires même si certains parmi eux avaient déjà fait montre d’audace³⁵. Aussi réduite soit leur contribution au débit du Nil, le Kenya, l’Ouganda et la Tanzanie s’étaient prononcés au préalable sur la remise en question du traité de 1959. Ainsi, en 2004, alors qu’un député du Parlement kenyan s’empara du débat sur le partage des eaux du Nil en s’inquiétant du fait que son pays soit contraint d’importer des produits agricoles de l’Égypte faute de son accès à ces mêmes eaux, un officiel du

32 Dans l’article 14 b, il est précisé que les Etats conviennent « *de ne pas affecter considérablement la sécurité hydrique de tout autre Etat du Bassin du Fleuve du Nil* ». Les pays d’aval ont proposé alors que cet article précise « *de ne pas affecter défavorablement la sécurité hydrique ainsi que les usages et droits actuels de tout autre Etat du Bassin du Fleuve du Nil* » (entendu l’Égypte et le Soudan).

33 Ana Elisa Cascao, « Nile Water Governance », in Seleshi Bekele Awulachew, Vladimir Smakhtin, David Molden et Don Peden, *The Nile River Basin, Water, Agriculture, Governance and Livelihoods*, Routledge, 2012.

34 Édouard Boinet, *op. cit.*, p. 111-113.

35 Aussi réduite soit leur contribution au débit du Nil, le Kenya, l’Ouganda et la Tanzanie s’étaient prononcés au préalable sur la remise en question du traité de 1959. Ainsi, en 2004, alors qu’un député du Parlement kenyan s’empara du débat sur le partage des eaux du Nil en s’inquiétant du fait que son pays soit contraint d’importer des produits agricoles de l’Égypte faute de son accès à ces mêmes eaux, un officiel du Ministère kenyan des Affaires étrangères affirma pour sa part que son gouvernement considérait que les dispositions du Traité de 1959 étaient caduques. Et d’ajouter que « *le Kenya n’acceptera aucune restriction sur l’exploitation des eaux du Lac Victoria ou du Nil* » (*Sudan Tribune*, 16 janvier 2004). De leur côté, l’Ouganda et la Tanzanie avaient proposé que leurs organes législatifs réfléchissent au remplacement du Traité de 1959 par de nouvelles modalités de répartition des eaux du Nil permettant la taxation de l’Égypte et du Soudan en fonction des prélèvements qu’ils y opèrent.

Ministère kenyan des Affaires étrangères affirma pour sa part que son gouvernement considérait que les dispositions du Traité de 1959 étaient caduques. Et d'ajouter que « *le Kenya n'acceptera aucune restriction sur l'exploitation des eaux du Lac Victoria ou du Nil* » (*Sudan Tribune*, 16 janvier 2004). De leur côté, l'Ouganda et la Tanzanie avaient proposé que leurs organes législatifs réfléchissent au remplacement du Traité de 1959 par de nouvelles modalités de répartition des eaux du Nil permettant la taxation de l'Égypte et du Soudan en fonction des prélèvements qu'ils y opèrent. Alors que la période d'instabilité et d'incertitude en Égypte minait sa position d'hydro-hégémonie, cette audace de l'Éthiopie n'était pas fortuite. Ses dirigeants actuels se veulent les hérauts de sa renaissance après trois décennies durant lesquelles ce pays n'a cessé de plonger dans les tragédies les plus sombres. Ce fut en particulier le cas sous le pouvoir autoritaire de Mengistu (1977-1991) qui provoqua des famines liées à la collectivisation foncière, aux conflits armés et aux déplacements de populations. Minée par les famines et les conflits internes, notamment celui de l'Ogaden (1977-1978) à l'Est et des Fronts érythréens et tigréens au Nord, le régime militaire tomba en 1991. Depuis lors, le Front Démocratique Révolutionnaire des Peuples Éthiopiens (FDRPE), dominé par le Front tigréen, gouverne le pays.

Le conflit contre l'Érythrée (1998-2000) et les élections de 2005 ont néanmoins ébranlé le parti au pouvoir qui s'est progressivement lancé dans une immense campagne de « Renaissance » politique et économique³⁶. Pour revenir de plain-pied dans l'histoire, des urgences s'imposaient en effet à l'Éthiopie qui justifieraient un volontarisme économique puissant, inspiré des succès des « *developmental states* » asiatiques³⁷. Ses besoins en développement sont en effet importants et sa population (près de cent millions actuellement) a dépassé, depuis 2000 (cf. annexe I) celle de l'Égypte voisine, ce qui obère sa sécurité alimentaire³⁸.

Avant sa disparition en 2012, Meles Zenawi, l'un des principaux architectes du régime, avait fixé les grandes orientations de ce tournant économique à travers le *Growth and Transformation Plan I* (2010-2015), basé notamment sur la réalisation de très grands projets d'infrastructures (routes, voies ferrées, barrages, irrigation, mines) censés relancer l'économie et créer à terme les conditions nécessaires à l'attrait des capitaux étrangers et à l'insertion du pays dans l'économie mondiale. Un plan poursuivi de façon relativement fidèle par ses successeurs à travers le GTP II récemment mis en œuvre (2015-2020) et dont l'un des objectifs majeurs demeure l'accès au groupe des *Middle Income Countries* à l'horizon 2025.

Dans un pays où les fortes irrégularités des précipitations, tant spatiales que temporelles, entravent la capacité de production, les attentes en irrigation sont donc massives, aussi bien pour assouvir les besoins nationaux que pour développer les exportations agricoles destinées à financer en partie la « modernisation » de l'économie. Face au

36 Dans le Livre blanc de la stratégie et la sécurité 2002, qui fixe les orientations politiques du pays, il faut souligner la forte occurrence du terme « honte », en référence au sentiment de disqualification né des dérives politiques qui ont conduit ce très ancien phare de l'Afrique loin du concert des nations.

37 On lira ici S. Vaughan et M. Gebremichael, « Rethinking Business and Politics in Ethiopia. The Role of Effort, the Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray », *Africa Power and Politics*, Research Report, n° 2, August 2011 ; R. Lefort, « The Ethiopian Economy: The Developmental State vs. the Free Market », in G. Prunier and E. Ficquet (Eds), *Understanding contemporary Ethiopia. Monarchy, Revolution and the Legacy of Meles Zenawi*, Husr, London, 2015, p. 357-394 ; D. Chinigo & E. Fantini, « Thermidor in Ethiopia? Agrarian Transformation between Economic Liberalization and the Developmental State », *Echogéo*, 31, 2015, mis en ligne le 10 avril 2015, consulté le 17 mai 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/14141> ; DOI : 10.4000/echogeo.14141

38 Alain Gascon, « Oublier Malthus : Éthiopie, la crise alimentaire surmontée ? » *Hérodote*, La Découverte, 131, 2004/4, p. 73-91.

besoin croissant en énergie, les autorités ont fait le choix de l’hydro-électricité³⁹ en élaborant une ambitieuse campagne de constructions de barrages hydro-électriques sur le fleuve Tekeze, le fleuve Gibe, et bien sûr le Nil. Ces barrages ont non seulement pour fonction d’assurer la production énergétique nécessaire à l’industrialisation du pays, mais l’Éthiopie entend profiter de ses avantages topographiques pour fournir de l’énergie hydro-électrique à son voisinage et exercer un certain *soft power*, en l’occurrence un « *resources power* »⁴⁰, outre les rentrées financières liées à ces livraisons.

La grande hydraulique éthiopienne comme atout de puissance

Ainsi, parallèlement à l’accord-cadre de 2010 qui vise une remise en question de l’accord de 1959, l’Éthiopie se lance dans une politique d’investissements hydrauliques. Pour financer ces investissements, l’Etat peut compter notamment sur sa stature recouvrée pour se transformer en relais de puissance dans une région stratégique. Notamment de la Chine, ce pays participant fortement au financement de déploiement hydraulique⁴¹.

Parmi ces investissements le lancement en avril 2011 par l’Éthiopie de la construction du grand barrage du Millénaire, désormais appelé le barrage Renaissance (*Grand Renaissance Dam*, c’est tout dire!), figure parmi les plus grands motifs d’inquiétude au Caire. C’est surtout le cas pour la phase de remplissage qui retiendra immanquablement de l’eau dans la partie éthiopienne du Nil Bleu. Ce barrage inquiète plus les Égyptiens que le barrage de Mérowé, construit par le Soudan et dont le remplissage est supposé respecter le quota annuel soudanais. Après qu’il aura été achevé, normalement d’ici 2017, puis rempli selon un délai qui est encore à négocier⁴², 6000 mégawatts devraient être fournis par ce barrage de la Renaissance dont le volume doit atteindre 63 milliards de mètres cubes, ce qui en fera l’un des plus grands barrages du monde et le premier sur le continent africain. Il permettra également de développer l’irrigation sur les zones en aval du barrage⁴³, l’amont n’étant pas propice à l’agriculture pour des raisons topographiques. La possibilité d’irriguer de nouveaux périmètres au Soudan et de prévenir les inondations décennales, notamment dans la plaine agricole de la Djezireh et la capitale Khartoum font du Soudan un allié timide du projet éthiopien. Parce que le Soudan se rapproche ainsi de l’Éthiopie, isolant un peu plus l’Égypte sur le plan hydropolitique et parce que ce projet risque de prélever un stock d’eau conséquent, les autorités du Caire sont aujourd’hui très inquiètes. Il faut dire que la sécurité alimentaire⁴⁴ y est déjà menacée⁴⁵ et que les autorités égyptiennes souhaitent élargir l’écoumène en dépassant l’arésisme du

39 Une stratégie énergétique complétée par l’installation de champs éoliens (via l’entreprise française Vergnet notamment) et l’extraction à venir de charbon.

40 Bernice Lee, Felix Preston, Jaakko Kooroshy, Rob Bailey et Glada Lahn, *Resources Futures*, A Chatham House Report, Londres, décembre 2012.

41 Les consortiums (China Gezhouba Group Corporation et Sino-hydro Corporation en particulier) et les banques chinoises réalisent et financent à des conditions très avantageuses un grand nombre de projets hydrauliques dans le pays.

42 Au départ l’Éthiopie le souhaitait de 7 années seulement.

43 Des études annoncent la possibilité d’irriguer 500 000 hectares. « Grand Ethiopian Renaissance Dam project, Benishangul Gumuz, Ethiopia », www.water-technology.net (consulté le 18 juillet 2014).

44 Pierre Blanc et Sébastien Abis, « Égypte, entre insécurité alimentaire et incertitudes géopolitiques », *Le Déméter 2015, Économie et stratégies agricoles*, septembre 2015, p. 51-105.

45 Autant pour des raisons sociales et de choix politiques que pour un supposé manque d’eau. Les inégalités sociales conduisent les populations les plus aisées à opérer une transition alimentaire vers plus de produits carnés et donc plus exigeants en calories. D’autre part, signalons le choix des exportations agricoles comme un moyen de financer un endettement progressif, au détriment des produits de base. Sur cette question, on pourra se reporter à l’excellent livre de Timothy Mitchell, *Rule of Experts*, University of California Press, Berkeley, 2002.

pays par la mise en eau de certains secteurs géographiques (Nouvelle vallée, Sinaï, delta du Nil). Certes l'Éthiopie ne considère pas que son projet de barrage affecte l'intérêt des pays d'aval. Le plan imaginé par l'américain Harold Dewin Hurst dès 1946 ne prévoyait-il pas la construction de barrages en Éthiopie pour optimiser la gestion du Nil à l'échelle du bassin? Le stockage de l'eau sous des climats moins chauds devait permettre de limiter l'évaporation par rapport à ce qui fut fait par la suite dans la région d'Assouan.



Affiche de la 24^e commémoration de la chute du Derg (28 mai, *Ginbot 20*).

Parmi les Méga Projets représentés ici, on distingue l'importance du barrage de la Renaissance au centre et à gauche de l'affiche (Addis-Abeba, mai 2015; Photo Jean-Nicolas Bach).

Cette rationalité hydrologique s'est invitée à la fois dans le discours de légitimation du pouvoir en Éthiopie et en Égypte. Il n'empêche : si, à long terme, la construction de barrage ne devrait pas vraiment avoir d'incidences sur le débit en aval – car l'hydroélectricité est préférée à l'irrigation-, la phase de remplissage du barrage de la Renaissance pourrait plus ou moins l'affecter selon sa durée. Avant d'être expulsé du pouvoir, Mohamed Morsi s'était ainsi montré menaçant, précisant, dans le cadre d'une réunion politique consacrée à la question le 10 juin 2013, que « *toutes les options sont sur la table* ». Au préalable, il avait semblé plus arrangeant mais tout laisse à penser que sa perte de légitimité l'avait poussé à durcir ses positions sur une question de sécurité nationale. Cependant, cette réunion politique, qui aurait dû se tenir dans le secret, fut étonnamment retransmise à l'insu des participants y compris du président lui-même. Le teneur des débats, au contenu très stratégique, et les propos compromettants furent rendus publics avec les conséquences diplomatiques qu'on imagine. Un islamiste soutint l'idée qu'il fallait aider les rebelles éthiopiens quand un autre participant libéral insista pour faire courir la rumeur d'une intensification de la préparation militaire en Égypte. Sans dire que cette réunion et, plus largement, l'impéritie de Morsi sur le dossier hydropolitique furent la cause de son départ, constatons qu'ils se sont ajoutés à l'ensemble des griefs d'une grande partie de la

population contre les Frères musulmans au pouvoir. En tout cas, quelque trois semaines après cette réunion politique, le mouvement Tamarrod parvenait à mobiliser des millions d’Égyptiens, ce qui conduisit l’armée à déposer le président Morsi le 3 juillet 2013.

L’arrivée au pouvoir du maréchal Abdelfattah al-Sissi donna assez rapidement l’impression d’une détente sur le dossier. En juin 2014, à Malabo en Guinée équatoriale, la rencontre entre le président égyptien et le Premier ministre éthiopien, Hailemariam Desalegn, au cours d’un sommet africain, initia un nouveau cycle de négociations. Celui-ci devait se caractériser par la mise en place d’un comité d’experts - le TNC (*Tripartite National Committee*) - venant des trois pays concernés. Ce comité devait superviser le déroulement d’études portant sur les conséquences du barrage, en particulier en sélectionnant un cabinet de conseil indépendant pour mener ces études.

Cependant, après huit mois de pourparlers, le TNC n’arrivait toujours pas à s’entendre pour désigner un bureau d’étude. Pour encadrer les négociations tripartites, on décida donc de passer d’un accord oral à un accord écrit. Le 23 mars 2015, l’Égypte, l’Éthiopie et le Soudan signèrent, en grande pompe, un accord dit de « principe » et qualifié d’historique. En effet, c’était la première fois que l’Égypte et l’Éthiopie parvinrent à se mettre d’accord sur une question relative au Nil. Le texte mettait en avant le « rôle positif » du barrage éthiopien dans le développement de la région et définissait aussi les principes de coopération qui devaient s’appliquer au cas du barrage de la Renaissance. Cet accord préalable prévoyait que les trois pays, pour arriver à une résolution finale, devraient prendre en compte les résultats d’études d’impacts du barrage sur les pays en aval. Néanmoins, il ne s’agissait pas d’un engagement juridique contraignant. On se souvient qu’Addis-Abeba avait déjà rejeté en mai 2013 les conclusions d’un rapport rédigé par un Groupe international d’experts (IPoE) qui pointaient les risques potentiels du barrage éthiopien pour l’Égypte et le Soudan. L’accord de mars 2015 lui-même était particulièrement imprécis, puisqu’aucun élément chiffré ou daté n’était donné et que beaucoup de passages laissaient une large marge d’interprétation aux divers acteurs. De fait, le dernier des dix principes affirmait que « les trois pays s’engagent à régler tout différend résultant de l’interprétation ou de l’application de la déclaration de principes par des entretiens et des négociations basées sur le principe de bonne volonté »⁴⁶.

Cet accord illustre le renversement du rapport de force qui s’est opéré dans la vallée du Nil au profit de l’Éthiopie. En outre, cela a été rendu possible par le fait que l’Égypte n’a pas pu s’appuyer sur le Soudan pour isoler l’Éthiopie. En effet, sans doute parce qu’elle est intéressée par le volet irrigation du barrage Renaissance qui concerne certains de ses territoires, Khartoum a brisé le partenariat qui l’unissait au Caire, depuis les accords de 1959, sur toutes les questions relatives au Nil. En signant cet accord, l’Égypte a ainsi avalisé, *de facto*, la construction du barrage de la Renaissance sans avoir obtenu de garanties claires. Il est donc permis de penser que l’Égypte, consciente qu’elle ne pouvait pas empêcher la réalisation du projet éthiopien, ait préféré signer un accord qui lui permettrait d’obtenir d’Addis-Abeba des concessions qu’elle n’aurait pas obtenues en continuant de refuser la construction du barrage. Dès le mois d’avril 2015, les relations entre les gouvernements égyptien et éthiopien semblaient confirmer l’amélioration. Les deux pays n’hésitèrent pas à afficher le réchauffement inédit de leurs relations dans tous les domaines à travers plusieurs initiatives de coopération qui furent

46 « Full text of ‘Declaration of Principles’ signed by Egypt, Sudan and Ethiopia », *Ahram Online*, 23 mars 2015 [En ligne], <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/125941/Egypt/Politics-/Full-text-of-Declaration-of-Principles-signed-by-E.aspx>> (consulté le 5 mai 2015)

lancées avec la participation du Soudan. Cet état d'esprit destiné à renforcer les liens de confiance entre les deux principaux acteurs, dont les rapports ont toujours été très houleux, devait permettre aux négociations de se passer dans les meilleures conditions.

Néanmoins, on ne peut que constater que toutes ces mesures n'ont pas été suffisantes. En effet, dans un premier temps, puisque l'Égypte et l'Éthiopie n'arrivaient à pas s'entendre sur le choix d'un cabinet de conseil unique, il fut décidé d'en prendre deux. Il s'agissait de la société française BRL soutenue par l'Éthiopie, et de la société néerlandaise Deltares, préférée par l'Égypte. Puis, les négociations achoppèrent sur la répartition des tâches à confier à chacune des deux firmes. De telle sorte que le 10 septembre 2015, six mois après la signature de l'accord de principe, la compagnie Deltares décida de se retirer du projet d'étude d'impacts au motif que les conditions n'étaient pas réunies pour réaliser des études indépendantes.

Cette nouvelle déconvenue, associée à une multitude de réunions multilatérales qui sont, soit reportées, soit ne débouchent sur aucune réponse, a donné raison à ceux qui, dans l'opinion égyptienne, critiquaient déjà depuis mars 2015 la politique du Caire vis-à-vis d'Addis-Abeba. La presse locale se fit l'écho des inquiétudes exprimées aussi bien par des universitaires que par des hommes politiques égyptiens. Beaucoup d'entre eux demandèrent au gouvernement égyptien d'arrêter les négociations et de faire appel à un arbitrage international sur la question du barrage de la Renaissance. En effet, l'Éthiopie est régulièrement accusée d'avoir une attitude déloyale et de chercher à gagner du temps pour imposer un fait accompli à l'Égypte qui a accepté de négocier tandis que la construction du barrage continuait. La crainte est que la construction du barrage, qui se déroule selon les délais annoncés, ne soit finie avant que les études ne soient terminées. Pourtant, l'accord du 23 mars 2015 prévoyait que les pays prendraient les mesures nécessaires pour éviter que des dommages « significatifs » ne soient causés. Or, en refusant d'arrêter les travaux, Addis-Abeba rendait ces études d'impacts, qui en sont en fait des études de faisabilité, inutiles. En effet, il ne sera bientôt plus possible de modifier la structure de l'ouvrage, qui est déjà construit à plus de 50%, dans le cas où les études, essentielles pour parvenir à une résolution finale, démontreraient que le barrage aurait des conséquences négatives pour les pays d'aval. Face à la pression de son opinion publique, le gouvernement égyptien demanda donc à ses partenaires qu'un calendrier d'achèvement des études soit fixé. Le 27, 28 et 29 décembre 2015, au cours d'un sommet réunissant les ministres de l'Eau et ceux des Affaires étrangères de chaque pays, un nouvel engagement intitulé le « Document de Khartoum » fut signé. L'accord prévoyait que les études seraient terminées en huit à douze mois et désignait une nouvelle société pour pallier le départ de Deltares. La société française Artelia fut désignée pour mener les études d'impacts avec la société BRL.

L'apparente relance du processus de négociation cachait pourtant mal l'absence de coordination entre l'Égypte et l'Éthiopie. En effet, quelques heures avant le début de ce dernier sommet, l'Éthiopie annonça avoir détourné le cours du Nil pour que ses eaux passent au niveau du barrage. En réalité, Addis-Abeba avait une première fois changé le lit du fleuve en 2013 pour pouvoir construire son barrage. Ainsi la mesure éthiopienne raviva en Égypte les craintes que l'on pouvait avoir à propos du barrage. La presse égyptienne dénonça alors la violation flagrante par l'Éthiopie de l'accord de principe de mars 2015. En effet, celui-ci stipulait, dans son cinquième point, que le remplissage du barrage ne serait possible que quinze mois après le début des études d'impacts. De son côté, le gouvernement égyptien admit que l'Éthiopie avait bien changé le cours du fleuve, mais réfuta catégoriquement le fait que cela indiquait qu'Addis-Abeba allait commencer à remplir son barrage. De fait, en mars 2016, le Premier ministre égyptien déclarait que Le Caire négociait pour que cette phase de remplissage soit étalée sur une

période allant de 9 à 12 ans. Il est permis, d'une part, de douter de cette explication, qui n'a d'ailleurs absolument pas convaincu l'opinion publique égyptienne et de douter, d'autre part, que l'Éthiopie accepte de prolonger la durée du remplissage du barrage.

Il semble que, dès le début de ce processus de négociation, en juin 2014, les gouvernements concernés aient minimisé les difficultés rencontrées. Par ailleurs, il est très difficile de savoir si le gouvernement égyptien a essayé, jusqu'en décembre 2015, de négocier sur les caractéristiques du barrage ou seulement sur la façon de procéder aux études d'impacts. Les retards et l'absence de résultats de ces négociations ont trop souvent été expliqués par des difficultés d'ordre technique quand il apparaît évident qu'il s'agit de différences de vues politiques. En effet, les gouvernements égyptien et éthiopien prétendent n'avoir à faire aucune concession ; il paraît difficilement envisageable que les négociations aboutissent à une solution acceptable dans ces conditions. Le fait est que, fin avril 2016, soit un an après la signature de l'accord de principe, les études d'impacts n'ont toujours pas débuté. En effet, la signature du contrat avec les deux firmes est encore reportée en raison de « détails techniques ».

Et pendant ce temps, la sécheresse en Éthiopie

Depuis plusieurs mois, les signes que la Corne d'Afrique s'apprête à subir l'une des pires sécheresses jamais enregistrées dans la région se multiplient. Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda et la Somalie sont menacés par les conséquences de cette sécheresse, due à un phénomène météorologique particulièrement puissant cette année, El Niño. La situation est d'autant plus préoccupante que cela survient après plusieurs années de faible pluviométrie. En Éthiopie, des centaines de milliers d'animaux sont déjà morts et les agriculteurs manquent de semences pour nourrir la population. Les risques de famine menacent près de dix millions d'Éthiopiens, soit 10% de la population, et ne sont pas sans rappeler les terribles événements de 1984/1985 qui avait provoqué la mort de centaines de milliers de personnes. De fait, le 31 janvier 2016, le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon n'hésitait pas à dire que l'Éthiopie était confrontée à « la pire sécheresse depuis 30 ans ». Pour faire face à cette situation, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et la FAO se sont mobilisés pour apporter leur soutien à l'Éthiopie. Dès le début de l'année, la FAO a lancé un appel aux dons internationaux pour aider les agriculteurs et les éleveurs éthiopiens dans le cadre d'un plan de soutien de cinquante millions de dollars⁴⁷. Les réactions du gouvernement éthiopien peuvent être à ajouter/expliciter.

Conclusion: Ajustements sous contrainte de l'Égypte dans la région, et en Égypte

La question du Nil ne concerne pas seulement la discussion d'un nouveau traité et la construction du barrage de la Renaissance. D'autres barrages pourraient être construits, ce qui laisse la porte ouverte à la conflictualité... ou à la coopération. Au-delà de la démographie dont la croissance est à peu près prévisible, deux variables seront déterminantes sur cette question, sans que l'on sache véritablement dans quel sens elles peuvent influencer. La première tient aux évolutions climatiques sur le bassin hydrographique du Nil. Cependant, elle demeure très difficile à évaluer tant les prévisions à son sujet se déploient sur un large spectre. Si les différents modèles sont unanimes à faire apparaître une élévation des températures, il n'en est rien du régime de précipitations qui peut

⁴⁷http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf

augmenter fortement comme diminuer significativement⁴⁸. Evidemment, dans le cas d'un accroissement des précipitations, l'Égypte pourrait se voir rassérénée sur le dossier du Nil, au point même de souhaiter que les pays d'amont aillent plus avant dans la constitution d'un équipement hydraulique supposé diminuer les inondations en aval tout en lui fournissant de l'électricité. À l'inverse, une diminution des précipitations pourrait tendre les relations, même si un stress général peut générer une prise de conscience collective profitable à tous.

La seconde variable concerne l'évolution des régimes politiques sur le bassin du Nil. En vertu de la « théorie de la paix démocratique »⁴⁹, la démocratisation des régimes pourrait être porteuse de coopération, plus que de tension. Cependant, l'histoire hydraulique montre que même en présence de régimes autoritaires, la coopération prévaut sur la guerre⁵⁰. Pour l'heure, l'Égypte, qui ne montre pas les signes d'une transition démocratique avérée, a semblé vouloir engager un dialogue, voire une coopération, avec l'Éthiopie.

Dans un contexte inédit (importance de la population, équilibre des puissances, incertitudes climatiques), l'Égypte, qui a longtemps eu la main sur le Nil, est le pays qui pourrait avoir le plus à perdre avec la remise en question du *statu quo*. Cependant, comme nous allons le voir, elle dispose encore de marges de manœuvre en matière hydraulique, moins en termes de politique d'offre que dans le domaine de la gestion de la demande. Ceci renvoie à la responsabilité politique de ce pays qui, dans un contexte d'équilibre de puissance, ne pourra plus faire pression sur ses voisins pour éviter en interne les remises en question de ses politiques hydrauliques.

Les opportunités en politique de l'offre sont assez étroites. En particulier, le recours à des ressources non conventionnelles n'offre que des perspectives limitées. L'Égypte réutilise déjà les eaux de drainage à hauteur de 4,7 milliards de m³ et il ne semble pas que ce volume puisse augmenter dans de fortes proportions. En effet, l'utilisation de ces eaux de drainage ne peut pas se faire sans précaution, sous peine de salinisation. Au sortir du barrage d'Assouan, la salinité des eaux est de 225 mg/litre et elle atteint déjà sur les bords du delta 2 000 mg, ce qui oblige à les mélanger à parts égales avec de l'eau douce. Il est donc évident que leur utilisation ne peut pas se pratiquer sur une très grande échelle.

La réutilisation des eaux usées après traitement offre des perspectives plus intéressantes, notamment si les chantiers d'assainissement des grandes villes sont menés à bien comme dans le cas des égouts du Caire dont les eaux sont drainées vers deux grands collecteurs de part et d'autre du Nil.

Si la politique de l'offre peut accroître, certes à la marge, la dotation en eau de l'Égypte, c'est surtout la gestion de la demande qui doit être au cœur de la nouvelle révolution hydraulique. De substantielles économies d'eau sont théoriquement possibles en Égypte. Mais cette gestion de la demande suppose des choix politiques, économiques, institutionnels, juridiques et techniques qui peuvent donner lieu à des débats internes tendus, voire violents. Ainsi, du point de vue politique – au sens de la politique publique –, se pose la question des arbitrages à opérer entre les utilisations urbaines et agricoles, celles-ci étant de loin les plus dispendieuses.

48 P. Michael Link et al., « Vulnerabilities, Adaptive Capacities and Transboundary Relations in The Nile River Basin in Times of Climate Change », *L'Europe en formation*, n° 365, p. 99-130.

49 Théorie que l'on doit à Mikael Doyle s'inspirant de Kant (*Vers la paix perpétuelle*, publiée en 1775) et selon laquelle deux démocraties ne se font pas la guerre. Doyle, à l'instar de Kant, décrypte les ressorts de cette impossibilité.

50 Aaron Wolf, « Conflict and cooperation along international waterway », *Water Polycyn*° 1 (1998), p. 251-265.

Hérité de plusieurs millénaires d'agriculture de décrue, le vieux proverbe égyptien « un genou bien noyé, c'est un champ bien irrigué » demeure très prégnant chez les *fellahin* de la vallée du Nil. Sur une consommation totale de 62 milliards de m³, quelque 52 sont actuellement consacrés à l'irrigation pour une superficie de 7 millions de feddans, ce qui représente 17 000 m³/an/ha, autrement dit une quantité énorme! Or les besoins de la plupart des cultures sont estimés entre 4 et 5 000 m³, ce qui démontre de grandes pertes en eau. Ainsi l'entretien des dizaines de milliers de kilomètres de canaux de toutes sortes (y compris les canaux secondaires) qui constituent la chaîne hydraulique de l'Égypte est une priorité. L'évaporation constitue également un facteur de pertes. Aussi songe-t-on à revenir à l'irrigation nocturne afin de diminuer les rotations. De même, un gros travail d'éradication des jacinthes du Nil qui couvrent des canaux entiers est à produire car elles activent l'évaporation sans compter qu'elles constituent des foyers où pullulent toutes sortes de parasites.

Cette gestion de la demande ne saurait de même s'exonérer d'une conversion des techniques utilisées. Sur les vieilles terres de la vallée on pratique uniquement l'irrigation par l'inondation des parcelles (submersion). Le recours à l'aspersion et surtout au goutte-à-goutte permettrait d'importantes économies en réduisant de 2/3 les consommations d'eau. Mais cela suppose l'adoption par les *fellahin* égyptiens de nouvelles technologies qui ne sont, pour l'instant, pratiquées que sur les terres du désert récemment bonifiées. Actuellement, l'aspersion n'est ainsi utilisée que sur le 1/5 des terres.

Plus généralement, le système de culture doit être remis en cause. Les paysans égyptiens répugnent à pratiquer des cultures dont le prix est fixé par l'État, par exemple celle du blé. En revanche, les superficies consacrées aux cultures dont le prix est libre ont tendance à augmenter plus qu'il ne faudrait. C'est le cas du riz et du *bersim* (trèfle d'Alexandrie), l'un et l'autre étant très exigeants en eau. Tôt ou tard, le pays devra donc adopter des systèmes de culture plus compatibles avec les ressources dont il dispose. Enfin sur le plan tarifaire, on sait combien est efficace le passage d'un système où l'eau est gratuite et utilisée à profusion, à une situation où elle est payante et son utilisation contrôlée. Mais ceci suppose une révolution pour les agriculteurs égyptiens encore très nombreux dans le pays.

Cependant, par-delà ses efforts nécessaires, l'Égypte a tout intérêt, comme les pays du bassin, à rester sur le chemin du dialogue politique qui paraît la seule voie porteuse pour tous. La gestion commune et plus équilibrée des eaux du Nil, dont les termes sont encore à définir concrètement, peut permettre la sortie d'un jeu à somme nulle : la sécurité alimentaire et énergétique des uns ne suppose pas que les autres doivent y renoncer. Ainsi, le bassin du Nil qui a vu plusieurs attributs de la puissance se déployer (la capacité de faire, la capacité d'empêcher de faire et la capacité de refuser de faire) gagnerait à coup sûr si la capacité de faire ensemble s'invitait désormais comme un horizon nouveau.

Annexes**Evolution de la population de l'Égypte et de l'Éthiopie de 1950 à 2050 (source ONU)****Égypte**

Année	Population en milliers
1950	21 514
1955	24 387
1960	27 998
1965	32 084
1970	36 342
1975	40 359
1980	44 932
1985	50 347
1990	56 337
1995	61 168
2000	66 137
2005	71 778
2010	78 076
2015	84 706
2020	91 062
2025	96 989
2030	102 553
2035	107 900
2040	113 001
2045	117 689
2050	121 798

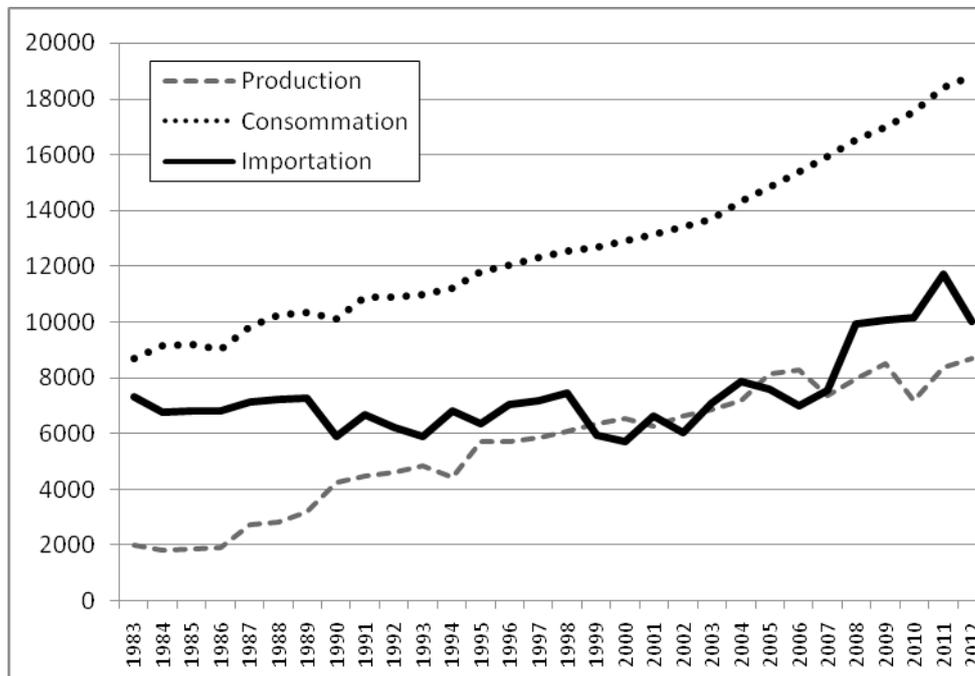
Éthiopie

Année	Population en milliers
1950	18 128
1955	19 947
1960	22 151
1965	25 014
1970	28 415
1975	32 570
1980	35 241
1985	40 777
1990	48 043
1995	57 024
2000	66 024
2005	76 167
2010	87 095
2015	98 942
2020	111 521
2025	124 537
2030	137 670
2035	150 731
2040	163 553
2045	175 896
2050	187 573

La dépendance agricole et céréalière de l’Egypte

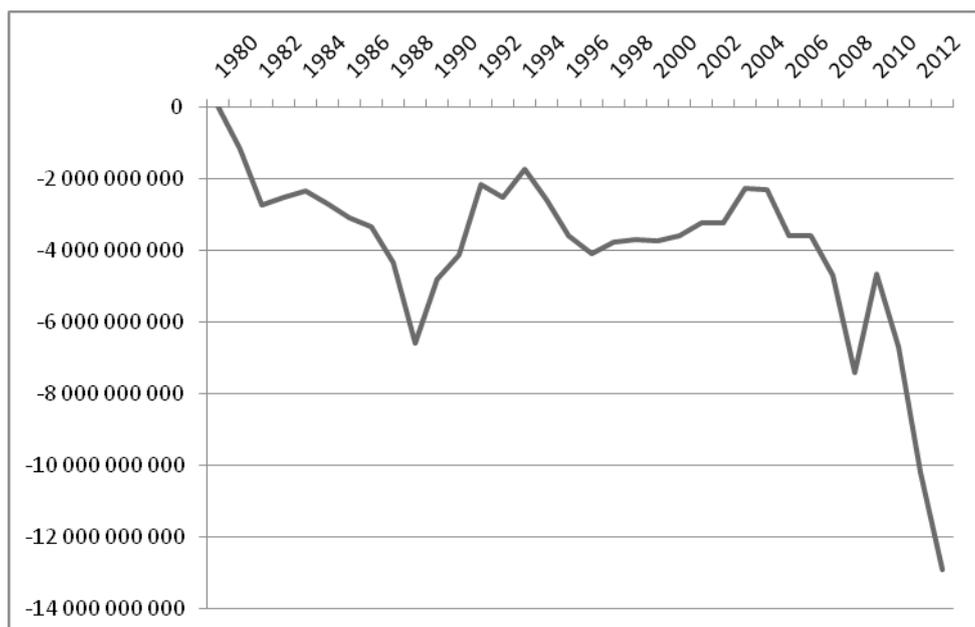
Le montant de la facture céréalière devient vraiment pesant. Il a atteint 5,4 milliards USD en 2012 (soit 2% du PIB du pays !), un montant deux fois supérieur à celui de 2009 et même près de quatre fois supérieur par rapport à 2005. La surchauffe du prix des céréales sur les marchés mondiaux depuis le milieu de la décennie 2000 se fait donc ressentir en Egypte, second importateur mondial après le Japon. En 2013/2014, le volume était de 14,3 Mt. Sur cette base, l’Egypte a importé plus de 60 Mt au cours des quatre dernières campagnes de commercialisation (de 2010/2011 à 2013/2014), dont 70% environ sont du blé. L’Egypte occupe même la première place au classement mondial des importateurs de cette céréale stratégique. Une rétrospective du bilan en blé de l’Egypte permet de situer les dynamiques à la fois productives (car l’Egypte a des rendements en blé équivalents à la France ou presque !), mais surtout de consommation (avec désormais près du tiers des besoins liés à l’alimentation du bétail) et donc d’importations. En 2012, la consommation avait atteint 18,8 Mt, nécessitant des importations de l’ordre de 8,7 Mt. Grâce à une production qui a su se développer, le taux de dépendance aux importations pour couvrir les besoins domestiques céréaliers de l’Egypte est resté de l’ordre de 35% à 40% depuis la décennie 1980. Toutefois, les projections de l’OCDE et de la FAO indiquent que la demande continuera à croître à l’horizon 2022, avec environ 23 Mt de céréales à mobiliser. Même si la production pourrait selon ces agences franchir la barre symbolique des 10 Mt (encore qu’il conviendrait sans doute d’apporter un sérieux bémol à cette hypothèse, compte tenu des limites géographiques et des tensions géopolitiques que nous évoquons dans cet article), tout porte à croire que l’Egypte se pressera aux grandes portes du marché mondial de blé pour y trouver au moins 12 Mt, voire peut-être 13 ou 14 Mt, d’ici une dizaine d’années. Comme ses voisins arabes méditerranéens, l’Egypte figure comme un débouché en croissance pour les puissances exportatrices de grains. La France, même si elle est fragilisée actuellement sur l’Egypte avec la problématique qualitative, ne peut pas perdre de vue cette opportunité si elle veut consolider 10 à 12 Mt de céréales à l’export sur pays tiers.

Bilan en blé de l'Égypte de 1983 à 2012 (en millier de tonnes)



Source : OECD/FAO, Outlook 2013-2022

Évolution de la balance commerciale agricole de l'Égypte (1980-2012) en milliards USD



Source: OMC, novembre 2013

