

Défense & Stratégie

Revue électronique publiée par
l'Observatoire Européen de Sécurité

Sommaire du N°27 - 3^e Trimestre 2009 -

« L'Eau dans les relations internationales »

Editorial : L'eau, enjeu stratégique régional ? :

Patrice Buffotot

L'hydrosolidarité, nouveau paradigme des relations internationales au 21^e siècle ? 03

Jean-Louis Oliver

L'Enjeu politique du contrôle de l'eau au Moyen-Orient » 15

P. François Boëdec

Les défis à la sécurité commune de l'eau dans le bassin du Nil 29

Meseret Macy Demissie

Note de lecture : 45

Wolfram Hilz: Les vicissitudes du directoire européen à trois. La politique de sécurité de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni dans les années 1990 - Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2005, 451p;

Par **Jean Klein.**

*Editorial :***L'eau, enjeu stratégique régional ?**

Patrice Buffotot

L'eau, sans laquelle toute vie est impossible sur la Terre, devient un enjeu stratégique régional face à sa rareté. En effet, la détérioration de l'environnement provoquée par les activités humaines, ne fait qu'aggraver une situation déjà difficile dans certaines régions. Un partage équitable de l'eau entre les hommes devient nécessaire si l'on veut éviter des conflits pour l'accès à l'eau.

L'actualité des ces derniers mois nous prouve la réalité des tensions provoquées autour du partage de l'eau. La sécheresse sévit dans plusieurs pays comme l'Éthiopie et le Soudan à cause du manque d'eau et menace de famine une partie de la population de ces pays. Un récent rapport, rendu public le 27 octobre 2009 par Amnesty International sur l'accès à l'eau potable dans les territoires palestiniens occupés par Israël, montre que le partage de l'eau entre les Palestiniens et les Israéliens est inégal¹. Or, la pénurie croissante d'eau ne fait qu'aggraver les tensions entre les populations.

M. Jean-Louis Oliver, secrétaire général de l'Académie de l'eau, nous explique comment l'Eau est devenue un enjeu stratégique dans les relations internationales et quelles sont les conditions pour élaborer et mettre en place une gouvernance « hydrosolidaire » afin d'éviter les conflits entre les populations.

Cette approche est illustrée à travers deux exemples régionaux. Le premier est celui du Moyen-Orient abordé par François Boëdec. Il estime qu'une paix hydraulique ne peut être séparée des autres sujets de conflit et la question de l'eau ne peut être résolue que s'il y a une réelle politique de paix. Le second exemple est celui du bassin du Nil où vivent 300 millions d'habitants. Madame Meseret Macy Demissie nous montre toute la complexité géopolitique de la situation et estime que la confrontation d'ambitions régionales nécessite une médiation internationale pour faire accepter une bonne gouvernance de l'eau à l'ensemble des partenaires régionaux.

L'eau, risque bien de devenir un enjeu des relations internationales du 21^e siècle et mérite que l'on trouve rapidement des solutions pour éviter de futurs conflits.

¹ La moyenne, selon le rapport d'Amnesty, serait de 70 litres par personnes et par jour pour les Palestiniens contre 300 litres pour les Israéliens

« L'eau est le miroir de notre avenir »
Gaston Bachelard

L'hydrosolidarité, nouveau paradigme des relations internationales au 21^{ème} siècle ?

Jean-Louis OLIVER

Secrétaire Général de l'Académie de l'Eau²
academie@oieau.fr

En matière d'eau douce, il convient de différencier les trois catégories suivantes :

- L'eau, à état solide, sous la forme de glace ou de "neiges éternelles", située dans les banquises des pôles et au sommet des montagnes, qui ont d'ailleurs actuellement tendance à fondre sous l'effet du réchauffement climatique,
- Les eaux souterraines situées dans les systèmes aquifères fossiles, non renouvelables, s'étendent sur des superficies très variables qui peuvent être considérables, mais souvent à grande profondeur, et qui ne sont exploitables que par des entreprises spécialisées, publiques ou privées,
- Les eaux superficielles et souterraines, parties intégrantes du cycle hydrogéologique naturel, qui représentent un véritable flux et se renouvellent sous le double effet de l'énergie solaire et de la force de gravité.

De fait, cette précieuse ressource naturelle est distribuée de façon fort inégale et contrastée à travers l'espace, en fonction de la latitude, de la géographie, notamment de la topographie et de la géologie, et du climat : il y a des régions très humides, d'autres sont semi-arides, arides voire désertiques, avec pour seule ressource des nappes souterraines, souvent profondes et fossiles, c'est-à-dire non renouvelables.

² L'auteur s'exprime ici en son nom personnel

En outre la répartition de l'eau douce est aussi très variable dans le temps, en fonction des saisons, et selon les années : au même endroit, elle peut être trop abondante à un moment donné au point de provoquer des catastrophes naturelles, et faire défaut les mois suivants, alternant inondations et sécheresses.

Cette eau douce a ses propres structures : le bassin hydrographique pour les eaux de surface et l'aquifère pour les eaux souterraines qui, ni l'un ni l'autre, ne correspondent aux découpages politiques et administratifs institutionnels. Des centaines d'entr'eux sont partagés entre au moins deux pays et 15 % de ces pays dépendent à plus de 50 % de ressources en eau situées en dehors de leurs frontières.

Enfin, qui plus est, les analyses du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) prévoient une modification du cycle de l'eau et de la variabilité des précipitations : selon les projections, en moyenne et à l'échelle du globe, la vapeur d'eau, l'évaporation et les précipitations devraient augmenter. Cependant, à l'échelle régionale, on prévoit à la fois des accroissements et des diminutions des précipitations. La fréquence et la gravité des événements hydrométéorologiques extrêmes (inondations, sécheresses, ...) devraient s'accroître ; le niveau et la température des mers devraient augmenter, l'ensemble pouvant provoquer d'importants mouvements de populations. Le bassin méditerranéen devrait d'ailleurs être particulièrement affecté.

Or, longtemps considérée comme inépuisable dans l'imaginaire de l'Homme, cette eau douce s'avère aujourd'hui une ressource restreinte et vulnérable, éreintée par la croissance démographique et urbaine, le développement de l'irrigation et de l'industrialisation, les gaspillages et les pollutions. Les tensions qu'elle suscite sont à la fois locales, régionales et mondiales. Les enjeux sont multiples et tous primordiaux : santé publique, sécurité alimentaire, équilibres écologiques, développement économique et social ; tous les secteurs, agriculture, industrie, énergie, transport, ... sont concernés. La population mondiale augmentera de moitié durant le prochain demi-siècle, passant de 6 à 9 milliards d'individus : sa survie rendra nécessaire l'essor d'une agriculture irriguée qui concentre déjà 70 % de l'eau disponible. La lutte contre la pauvreté requiert quant à elle l'envol de sa consommation directe : en l'absence d'infrastructures adéquates, une personne sur cinq est aujourd'hui privée d'eau potable ; une sur deux, de tout système

d'assainissement, dont l'absence fait 30.000 victimes chaque jour. Enfin le désir universel de développement entraîne l'essor des usages industriels. Au total, les besoins devraient s'accroître d'au moins 40 % d'ici vingt ans.

L'effet de ciseaux entre des besoins en forte croissance et des ressources qui n'augmentent ni en quantité, ni en qualité, conjugué avec les changements climatiques et globaux, attise les tensions préexistantes sur les ressources en eau partagées et suscite de nouvelles dissensions.

Pour beaucoup, la crise semble inévitable.

L'eau, enjeu stratégique

L'homme entretient avec l'eau une relation extrêmement étroite, vitale et très complexe, mais aussi ambivalente : pouvoir de création et source de fécondité, avec l'approvisionnement en eau, l'agriculture et l'élevage, l'assainissement urbain et le drainage des sols, la production d'énergie, le transport des personnes et des biens ; mais l'eau peut également représenter un élément hostile, menaçant d'inonder, de noyer ou de contaminer, à la fois un obstacle à la circulation terrestre et un support pour la navigation fluviale.

Depuis la nuit des temps, dès que les hommes vivent où que ce soit en société, en famille, en tribu, en village ou en ville, la toute première chose qu'ils partagent au quotidien, c'est l'eau et le langage, donc la culture... , qui leur permettent de survivre et de s'épanouir ; puis, après une période de pratique du troc, vient la création d'une monnaie commune facilitant les échanges de biens et de services. D'ailleurs, dans un certain nombre de pays d'hier et d'aujourd'hui, le nom donné à la monnaie locale correspond à celui de l'eau, ou de la pluie, promesse de bonne récolte et de prospérité socio-économique : c'est le cas du « Pula » en Afrique australe, notamment au Botswana, au Lesotho et au Swaziland. Les Pharaons de l'Egypte ancienne n'utilisaient-ils pas déjà le célèbre « nilomètre » pour fixer le niveau de leurs impôts, dans la mesure où la hauteur des eaux et donc l'étendue des terres inondées et fertilisées par les crues du Nil ; ce qui permettait de prévoir l'abondance des récoltes et des revenus agricoles dans un pays au climat aride où, aujourd'hui comme hier, l'irrigation des cultures s'impose.

Ainsi l'eau, le langage et l'argent « irriguent », chacun à sa manière, le tissu économique, social, environnemental et culturel, le

vivifie et le solidarise. N'y - a-t-il pas une analogie entre les notions de bassin hydrographique, de bassin linguistique, de bassin économique ou encore de bassin d'emploi (bassin minier, bassin houiller, ...), de bassin de civilisation et de bassin de vie ? Ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où, sur tous les continents et à toutes les époques, les fleuves, souvent navigables ou flottables, ont servi de voies naturelles de pénétration et de transport des personnes et des marchandises.

A travers l'Histoire, on constate d'ailleurs, dans toutes les régions du monde, que le partage équitable et la gestion collective de l'eau a été à l'origine et à la base de l'organisation de la société, de ses premières règles et de ses institutions politiques les plus anciennes : le code d'Hammourabi gravé dans la pierre au Moyen-Orient, les lois romaines, le Kelian Subak de Bali en Indonésie, le Tribunal des Eaux de Valence en Espagne, les Wateringues dans les Flandres, etc...

Toujours et partout, la plupart des activités économiques, sociales, culturelles, voire religieuses, utilisent l'eau en quantité et qualité variées. Lorsque les ressources en eau, eau de surface ou eau souterraine, sont suffisantes, les besoins peuvent être aisément satisfaits. Si tel n'est pas le cas, l'eau qui, par nature, est le siège de multiples intérêts et d'inévitables conflits potentiels, petits ou grands, devient l'enjeu d'une compétition exacerbée par la pénurie, compétition d'autant plus sévère qu'elle peut être vitale, quelles que soient les frontières.

Comme il est inévitable, les tensions et les crises sont d'abord locales ou nationales, entre les acteurs d'un même usage, ou entre plusieurs utilisations différentes mais incompatibles entr'elles, ou entre territoires concurrents : les arbitrages, toujours délicats, sont naturellement du ressort des institutions nationales dans un Etat unitaire, ou effectués au niveau central dans les Etats fédéraux ou confédéraux, conformément à leur constitution et à leur forme de gouvernance.

En cas de ressources en eau (fleuves ou aquifères) transfrontalières, à tous les problèmes de politique nationale de l'eau dans chacun des pays concernés, se superposent et s'ajoutent les aspects diplomatiques attachés à la notion de souveraineté. Au demeurant, du point de vue de l'articulation entre eau, homme et territoire, à la différence d'échelle près, les problèmes sont exactement les mêmes entre deux pays frontaliers tributaires d'une

ressource partagée qu'entre deux parcelles de terrain mitoyennes ! Tout comme le droit de la propriété foncière ne revêt pas un caractère absolu, le droit de souveraineté, confronté aux mêmes réalités, doit lui aussi composer avec les contraintes naturelles au regard d'intérêts collectifs généraux d'ordre supérieur.

Ainsi l'eau devient-elle une ressource naturelle véritablement stratégique. Elle concourt souvent à la cartographie des conflits, intra-nationaux et inter-nationaux : lorsque plusieurs pays dépendent et doivent se partager cette ressource vitale, des tensions, voire même un affrontement sont toujours possibles. Plus la ressource est rare, plus l'eau devient un enjeu majeur : les pays en position de force ont longtemps été ceux qui contrôlaient les embouchures des fleuves et des rivières, donc la navigation ; mais l'irrigation et l'hydroélectricité donnent dorénavant l'avantage aux pays d'amont. Nombre de bassins versants sont ainsi sujets à controverse : l'Euphrate, le Tigre, le Nil, le Danube, le Jourdain, le Gange, l'Indus, le Mékong, ... autant de fleuves illustres qui ont uni les hommes et parfois les opposent. Il en va de même pour les aquifères transfrontaliers, parfois fossiles, qui, dans les pays arides, constituent souvent l'unique ressource mobilisable.

La communauté internationale a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine difficile et sensible, d'une grande actualité pour de nombreux pays tributaires de ressources en eau partagées qui sont, ou peuvent être, confrontés à des tensions, voire à des chantages ou à des menaces concernant la sécurité de leur approvisionnement, en quantité comme en qualité.

Le cas le plus fréquent et le plus évident est celui d'un rapport de force où l'eau peut servir comme moyen de pression : celui qui dispose de ressources hydriques est en mesure de les utiliser comme « monnaie d'échange », et pas seulement comme un simple usager. Ainsi un pays situé à l'amont d'un fleuve transfrontalier peut en retenir les eaux derrière un barrage à vocation multiple et pénaliser, volontairement ou pas, les pays d'aval qui en sont dépendants, en l'absence d'accords internationaux solidement garantis.

La mise en place d'une « gouvernance de l'eau » - mondiale, régionale et locale par système hydrographique - est donc aujourd'hui un défi majeur à relever de la part de la communauté internationale : aux « guerres de l'eau » qui menacent, il est indispensable de substituer un esprit de coopération, de

communauté d'intérêts, en vertu d'une « hydrosolidarité » dictée par la Nature.

Vers une gouvernance hydrosolidaire

Les pré-requis

Avec la reconnaissance de la notion de développement durable dans les années 1990, s'est affirmé le concept nouveau de gouvernance, mode de gestion des affaires, publiques ou privées, comportant une implication accrue de la société civile : il s'agit en fait de l'ensemble des mécanismes transversaux mis en place pour optimiser les décisions dans le sens de l'intérêt général.

D'utiles enseignements peuvent être tirés de l'expérience acquise, en s'attachant toutefois à toujours interpréter celle-ci dans son contexte. La pratique à travers le monde montre en effet clairement que pour être efficace, la gestion de l'eau doit être « intégrée », c'est-à-dire mettre en œuvre des moyens d'action complémentaires, appropriés à la nature complexe et diversifiée des situations rencontrées :

- des moyens scientifiques, techniques et technologiques, qui à l'époque actuelle, sont considérables,
- des outils juridiques et institutionnels soigneusement adaptés aux problèmes à résoudre et aux conditions économiques, sociales et culturelles du pays, qui en déterminent la capacité d'application effective. Il convient en particulier de donner un régime juridique à l'eau qui permette un contrôle suffisant par la puissance publique en dissociant le droit à l'eau (élément mobile au flux variable) du droit au sol (élément fixe et stable). Il faut aussi instituer, et faire respecter, une réglementation de la création et du fonctionnement des activités susceptibles de porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement,
- des moyens économiques et financiers : il importe de facturer l'eau à un prix économiquement, socialement et écologiquement équitable, tenant compte des dépenses d'investissement et de renouvellement des installations, de leurs frais d'exploitation, de maintenance et d'entretien, enfin des coûts externes, faisant payer, au moins en partie, le poids financier des conséquences entraînées par les différents usages de l'eau.

Depuis plus de 50 ans, les institutions de bassins françaises -, comités de bassins et agences de l'eau, dénommées agences financières de bassins dans la loi fondatrice du 16 décembre 1964,- ont instauré un cycle de financement dédié à l'eau : elles collectent

des redevances sur les prélèvements d'eau brute ainsi que sur les rejets d'eaux usées, et elles en redistribuent le produit sous la forme de subventions aux collectivités locales et de prêts au secteur privé, toujours pour financer le domaine de l'eau. La création de ce cycle de financement innovant lié au cycle de l'eau, dans le cadre de son périmètre naturel, le bassin hydrographique, est la clef du succès de ces institutions très originales.

Aucune des trois catégories d'instruments évoquées précédemment n'est à elle seule suffisante ; toutefois leur conjugaison harmonieusement équilibrée permet d'atteindre des résultats satisfaisants et durables.

Dans le cas le plus compliqué de ressources en eaux, superficielles ou souterraines, partagées entre plusieurs Etats, les diverses catégories d'instruments précédents doivent d'une part être mis en œuvre au niveau de chacun des pays concernés, et d'autre part être coordonnés et complétés au niveau supra-national, conformément au principe de subsidiarité ³.

Il est notamment reconnu au sein de la communauté internationale que la première nécessité en matière de gestion de l'eau consiste à recueillir les données et les connaissances sur les ressources (quantité et qualité) et sur leurs usages. En dépit des possibilités remarquables des moyens modernes d'observation, de mesure, de télécommunication, de traitement de données et de modélisation, la mise en commun des données nécessaires n'est possible que si les parties ont suffisamment pris conscience de l'intérêt qu'elles peuvent trouver à cette démarche. Pour accepter de discuter d'une chose aussi fondamentale que l'eau, un esprit de coopération et d'hydrosolidarité est indispensable.

Aller plus loin, étudier des aménagements hydrauliques d'intérêt commun, les réaliser puis les exploiter ensemble au meilleur bénéfice de tous, requiert patience, compréhension mutuelle, rigueur intellectuelle, un minimum de confiance, mais aussi une

³ Principe selon lequel le niveau de décision doit être hiérarchisé, en commençant par le niveau local, puis en remontant progressivement aux niveaux supérieurs en fonction de l'ampleur des problèmes à résoudre. Voir l'ouvrage de Chantal MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*. Paris : P.U.F, 1993. 125 p. (Coll. QSJ)

certaine imagination pour inventer des solutions originales adaptées à chaque contexte économique, social, environnemental et culturel. Car dans la mesure où l'eau est étroitement liée aux conditions géographiques et historiques, il ne saurait y avoir de solution « prêt-à-porter » universelle.

Les évolutions en cours

Il s'avère aujourd'hui que les aspects institutionnels au sens large (gestion, formation, communication) revêtent une importance aussi grande que les problèmes techniques et financiers auxquels on a souvent accordé la priorité, voire l'exclusivité. L'eau étant un bien vital, la dimension culturelle, psychologique et humaine, par la prise en compte et la participation étroite des intéressés et de leurs représentants, est une nécessité impérieuse pour un développement harmonieux et durable. Ainsi il est souvent utile, voire même indispensable que les autorités locales et les collectivités territoriales directement concernées soient associées au processus de concertation et de coopération mené par les Etats, de même que les institutions multilatérales ou régionales ainsi que les agences de développement et les bailleurs de fonds intéressés.

Parallèlement, le droit international concernant les eaux transfrontalières doit aussi progresser, en particulier :

- La convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, votée le 21 mai 1997 par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies doit être ratifiée par un nombre suffisant d'Etats pour entrer en vigueur,
- Le projet d'articles concernant le droit des eaux souterraines et des aquifères transfrontaliers, préparé par la Commission du Droit International des Nations Unies, avec le concours du Programme Hydrologique International de l'UNESCO, et approuvé en première lecture par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 6 décembre 2008, doit aboutir à un texte également applicable.

Malgré la diversité et la complexité des situations rencontrées, malgré l'ambivalence des nombreux mouvements qui travaillent le monde, il convient de trouver les moyens de concevoir et de réaliser une cohabitation harmonieuse, voire des formes nouvelles de civilisation commune, en respectant les particularismes de toute nature, géographiques, ethniques, historiques, religieux et culturels.

Qu'il s'agisse des questions climatiques où l'on retrouve l'eau tant à l'état de vapeur qu'à l'état solide avec la fonte accélérée des banquises, qu'il s'agisse de la préservation de la biodiversité, on retrouve systématiquement l'eau aux différents stades de son cycle naturel.

Alors que la régulation du système de financement international ainsi que l'amélioration de la gouvernance environnementale sont toutes deux actuellement sur la sellette, ne conviendrait-il pas d'instaurer entre ces deux secteurs-clefs des liens appropriés, à travers la gestion des ressources en eau qui en a elle-même le plus grand besoin ?

Chaque continent accorde déjà à l'eau, chacun à sa manière, une attention grandissante :

- Avec sa Directive Cadre, l'Union Européenne a pris une certaine avance, compte tenu de sa sensibilisation aux problèmes d'environnement, au changement climatique et à la préservation de la biodiversité : tous les grands fleuves transfrontaliers européens, Rhin, Escaut, Danube, ... font désormais l'objet d'une gestion concertée selon la même méthodologie, et cette pratique commence à s'étendre aux aquifères partagés,
- L'Afrique qui possède un très grand nombre de bassins et d'aquifères transfrontaliers, est le seul continent à avoir institué dans le cadre de l'Union Africaine, un Conseil des Ministres de l'Eau, l'African Ministerial Council for Water (AMCOW), qui a d'ailleurs récemment créé une commission spécialisée pour les aquifères transfrontaliers,
- Pour les Amériques, l'Organisation des Etats Américains (OEA), basée à Washington, s'est elle aussi mobilisée ; elle a notamment déjà réalisé l'inventaire des principaux systèmes aquifères transfrontaliers en Amérique du Sud,
- En Asie, la situation est moins avancée, avec des pays aussi vastes que la Russie, la Chine et l'Inde, hormis le Japon qui, depuis le Forum Mondial de l'Eau de Kyoto en 2003, s'implique beaucoup dans ce secteur, ainsi que la Corée du Sud.

Dans le cadre d'un monde multipolaire en cours d'émergence, on tend actuellement à voir apparaître de grands ensembles régionaux hydrosolidaire regroupant les bassins hydrographiques riverains de mers fermées, ou presque fermées : la Méditerranée, la Baltique, la Mer Noire, la Mer Caspienne, la Mer d'Aral, la Mer Morte, la Mer

des Caraïbes, etc... vastes étendues mobiles, à l'humeur changeante, qui ont, tout à la fois, séparé et uni les civilisations.

Ces ensembles régionaux hydrosolidaire sont tributaires du même cycle hydrologique à l'origine de leurs ressources en eau douce, dont la plupart sont transfrontalières : par leur géographie et leur histoire partagées, ils constituent des creusets civilisationnels, espaces d'échanges et de dialogue entre les peuples et entre les cultures ; ce qui requiert ouverture d'esprit, confiance et imagination, mais aussi esprit de responsabilité devant les risques et les dérives toujours possibles.

Dans chacun de ces ensembles régionaux hydrosolidaire, des mécanismes de financement innovants, assis sur les prélèvements d'eau brute et sur les rejets d'eaux usées, puis dédiés aux investissements hydrauliques, locaux ou régionaux, jugés prioritaires, pourraient être utilement développés. Comme dans les institutions de bassin françaises ou la Directive Cadre européenne sur l'eau, les débats autour de la collecte et de la redistribution de ressources financières communes favoriseraient la prise de conscience, de la part des bénéficiaires, de leur solidarité, via leur hydrosolidarité de fait, incontournable, mais encore trop méconnue. Ces dispositions originales permettraient une interrelation harmonieuse, souple et évolutive, entre les conditions naturelles géographiques et climatiques, - certaines restrictives, d'autres influentes -, et les activités humaines en constante évolution, grâce au lien physique, chimique et biologique que représente le grand cycle hydrologique actionné par l'énergie solaire et la force de gravité ⁴. Ce serait un puissant facteur d'équilibre et de durabilité dans la mondialisation économique et financière en quête d'avenir.

Les pratiques dans le domaine de la gestion des ressources et des usages de l'eau (et de l'environnement) devraient être évidemment adaptées aux conditions spécifiques de chaque ensemble régional hydrosolidaire. Une harmonisation et une régulation à l'échelle planétaire pourraient être effectuée par la nouvelle Organisation Mondiale de l'Environnement (OME), -symétrique de l'Organisation Mondiale du Commerce -, proposée notamment par la France; ce qui permettrait de coordonner utilement l'action de la vingtaine de branches et d'institutions des Nations-Unies intervenant dans le secteur de l'eau.

⁴ La force de gravité est l'application sur la terre du principe de l'attraction universelle mis en évidence par Isaac NEWTON.

Quelques exemples significatifs

Pour illustrer et conforter ce plaidoyer, il est bon de citer un certain nombre de cas intéressants, d'une grande actualité, dans des régions et conditions diverses, à des stades d'avancement différents :

- Le cas de l'Union Européenne, articulée autour des bassins du Rhin et du Danube, est le plus avancé : tous les pays membres, actuels ou potentiels, y appliquent la même politique de l'eau définie par la célèbre Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et ses diverses Directives "filles". Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt d'observer d'une part la coïncidence entre la sortie, fin 2000, de la DCE, et la création de la monnaie unique, l'Euro ; d'autre part le fait que les pays de la « Zone Euro » sont en général ceux qui partagent les mêmes ressources en eau : bassins de l'Escaut, du Rhin, du Danube, du Douro, du Tage, ... Cette double coïncidence rapprochant eau, territoire et monnaie, traduit le sentiment d'une profonde solidarité et d'un destin commun, la perception d'une authentique « communauté européenne », amorcée dès 1951 par la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA),
- Compte tenu des liens étroits et réciproques entre l'eau (qui se stocke bien, mais se transporte plus difficilement compte tenu de son faible prix) et l'énergie électrique (qui se transporte bien, mais se stocke mal), il est également intéressant de citer le système original d'échange "eau contre gaz naturel ou charbon", mis en place par le Kazakhstan, le Turkménistan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, pour concilier leurs intérêts divergents concernant le partage des eaux transfrontalières des deux fleuves Amou-Daria et Syr-Daria qui alimentent difficilement la mer d'Aral
- Il faut aussi mentionner l'Union pour la Méditerranée (UpM), copilotée par la France et l'Égypte, dans laquelle la gestion des ressources et des usages de l'eau occupe une place majeure⁵, alors que la réalisation très avancée des interconnexions entre les réseaux de transport d'électricité, de gaz et de pétrole ainsi que les projets d'autoroutes de la mer ont déjà commencé à donner une certaine unité à ce grand ensemble régional en devenir.

⁵ L'Union pour la Méditerranée a été créée à Paris le 14 juillet 2008 et une stratégie méditerranéenne de l'eau est en voie d'élaboration.

- Enfin plus récemment, on constate un intérêt nouveau porté aux eaux souterraines et aux systèmes aquifères transfrontaliers, renouvelables ou fossiles. Il s'agit en fait du cas le plus complexe et le plus sensible que l'on rencontre cependant souvent dans toutes les régions du monde. Parmi les expériences positives très encourageantes, on peut citer l'exemple de l'Observatoire du Sahara et du Sahel, basé à Tunis, qui travaille efficacement de longue date sur les systèmes aquifères partagés entre les pays du Maghreb et de l'Afrique Occidentale.

Depuis quelques temps, on constate sur tous les continents, le développement de différents types d'organismes de bassin impliquant des pays désireux de mieux gérer ensemble leurs eaux partagées. Structure d'information et d'échanges fort utile, constituée il y a une quinzaine d'années à l'initiative de la France, le Réseau International des Organisations de Bassins (RIOB) – y compris les bassins transfrontaliers – s'est dès l'origine structuré en sous-réseaux régionaux homogènes. C'est également le cas également du Partenariat Mondial pour l'Eau (Global Water Partnership – GWP), créé en 1997 à Stockholm, qui s'est lui aussi régionalisé. Tous ces réseaux jouent un rôle très actif de plus en plus important. Ils témoignent des hydrosolidarités et préfigurent les grands ensembles régionaux hydrosolidaires évoqués ci-dessus. Toutes ces ressources en eaux, superficielles ou souterraines, transfrontalières nécessitent des accords spécifiques entre les pays concernés, des méthodes concertées d'observation, de gestion, de protection et de développement ; ce qui suppose une meilleure prise en compte de leur situation particulière dans les débats internationaux.

Ainsi il est fort possible que l'hydrosolidarité devienne un nouveau paradigme des relations internationales du 21^{ème} siècle.

*

*

*

L'Enjeu politique du contrôle de l'eau au Moyen-Orient

P. François BOËDEC, jésuite

Université St Joseph de Beyrouth

Faculté des Sciences sociales et économiques

(Institut Catholique de Paris)

Plus de soixante ans après la création d'Israël, la paix régionale n'est toujours pas installée au Moyen-Orient. L'explosion de violence des dernières années entre Israéliens et Palestiniens semble avoir fait disparaître toute trace d'un processus de paix mis en route au lendemain de la guerre du Golfe, et les conditions politiques ne semblent guère réunies pour relancer ce processus, malgré la volonté affichée par la nouvelle administration Obama.

Si l'affrontement israélo-palestinien apparaît comme l'œil du cyclone qui dévaste depuis si longtemps la région, on ne peut oublier que le conflit israélo-arabe dépasse largement la seule question de la coexistence politique des deux peuples. Nombreux sont les sujets de tension entre Arabes et Israéliens. Parmi ceux-ci, le dossier du contrôle des ressources hydrauliques revêt un caractère particulier. D'abord, parce que son étude se révèle être une intéressante clef de lecture de l'évolution historique, politique, diplomatique, économique des enjeux de la région. Ensuite, parce qu'il dépasse largement le seul affrontement israélo-arabe, enfin parce qu'il bénéficie depuis quelques années d'un intérêt grandissant s'inscrivant dans une prise de conscience générale du caractère précieux de la préservation de l'eau.

Quelques mois après le Forum mondial de l'eau à Istanbul en avril dernier, et alors que se tiendra début octobre à Beyrouth l'Assemblée générale du Réseau Méditerranéen des Organismes de Bassin (MEMBO), beaucoup s'inquiètent sur l'évolution de la situation régionale.

Comme l'indiquent toutes les études, le Moyen-Orient est une zone particulièrement sensible en matière de pénurie et de répartition des ressources hydrauliques. Cette zone est au cœur de ce que certains auteurs appellent depuis longtemps le « triangle de la pénurie », entre la Tunisie, le Soudan et le Pakistan. Il n'est donc pas surprenant qu'elle présente une bonne illustration des difficultés que connaissent des Etats à s'accorder sur un équitable partage.

L'enjeu du contrôle des ressources hydrauliques n'est pas nouveau dans la région⁶. Rappelons que la première opération commando de la branche armée du Fatah de Yasser ARAFAT, fut dirigée, dans la nuit du 31 décembre 1964 au 1^{er} janvier 1965, contre la canalisation qui va du lac de Tibériade au désert du Néguev.

Le problème de l'eau n'a pourtant guère bénéficié des projecteurs de l'actualité durant le dernier quart de siècle. Dans les années 70, on parlait plus volontiers de la crise du pétrole que de la crise de l'eau. Les années 90 voient apparaître une nouvelle dichotomie qui n'annule pas pour autant la précédente, basée sur la possession ou non de ressources hydrauliques. Aujourd'hui, cette question fait désormais l'objet d'un intérêt grandissant. Dans le domaine des relations internationales, certains chercheurs se sont même spécialisés, depuis une quinzaine d'années, dans les problèmes de l'eau au Moyen-Orient. Sans doute, cet investissement est-il dû à une urgence plus grande et à une prise de conscience des enjeux pour l'ensemble de la région, alors même que celle-ci est en proie à de grandes incertitudes politiques.

La problématique de l'eau dans cette région tient essentiellement à la convergence de sept contraintes particulièrement fortes :

- le déficit global des ressources dans l'une des régions arides les plus peuplées au monde ;
- la croissance démographique élevée entraînant un fort accroissement des besoins ;

⁶ Cf. la présentation que nous avons faite, il y a quelques années, de la situation hydro-politique régionale dans un article de la revue *Etudes* : « Les guerres de l'eau au Moyen-Orient », janvier 1995, p. 5 à 14.

- l'inégalité des pays face à la ressource ;
- l'inégalité quant aux niveaux de consommation, liés à des stades différents de développement économique ;
- la dépendance mutuelle entre voisins partageant un même bassin versant ;
- la complexité des réseaux hydrographiques et des formations géologiques ;
- la faiblesse des capacités institutionnelles se traduisant par une gestion défailante et un niveau élevé de pertes et des gaspillages.

Le Moyen-Orient est, dans sa presque totalité, situé dans une zone aride, où les pluies sont rares et l'évaporation intense. De plus, la région a connu ces dernières années, notamment depuis 1999, des périodes de sécheresse particulièrement importante et préjudiciable à l'agriculture. La Jordanie, l'Iran, l'Irak et la Syrie ont été parmi les pays les plus touchés. Ces sécheresses récurrentes ont mis en danger le développement économique et agricole des pays de la région.

Ensuite, le problème est à placer dans le contexte démographique mondial d'un accroissement de population. Celle de la région (en y incluant la Turquie mais non l'Iran) compte environ 300 millions d'habitants. Selon la Banque Mondiale, cette population a augmentée de plus de 55 % entre 1980 et 2000⁷. A des degrés divers, tous les pays ici concernés souffrent de plus en plus d'un déséquilibre structurel entre leur « capital » en eau limité et la très forte croissance de leur consommation, compte tenu de leur rythme démographique et de leur développement économique. Dans certains cas, les ressources « conventionnelles » (fleuves, rivières, nappes souterraines) ne suffisent plus à satisfaire les besoins de l'agriculture, de l'industrie et de l'approvisionnement des villes. Ainsi, en Jordanie, l'excès de pompage des nappes phréatiques atteint 180 %, et dans la bande de Gaza les prélèvements effectués représentent le double de la ressource renouvelable.

Alors que la Turquie et le Liban bénéficient de plus de 3000 mètres cubes par an et par personne, l'Égypte et la Syrie se situent juste au dessous du niveau de la moyenne définie par l'OMS⁸. A

⁷ L'Agence française de développement (AFD) parle, quant à elle, d'une croissance démographique de 3,3 % par an. Il faut réaliser qu'actuellement il naît environ un million d'Égyptiens tous les 9 mois.

⁸ L'Organisation mondiale de la santé (OMS) situe la disponibilité moyenne nécessaire à 1000 mètres cubes par personne et par an. Cela correspond d'ailleurs actuellement à l'utilisation mondiale moyenne par personne et par an. Cette moyenne ne dit évidemment rien des immenses disparités régionales.

titre d'illustration, prenons le cas de l'Egypte. En 1972, celle-ci disposait de 1600 mètres cubes d'eau par an et par habitant (pour la consommation, l'industrie et l'agriculture) ; en 1992 ce chiffre est descendu à 1200, et il se situe actuellement aux environs de 800 mètres cubes d'eau par an. Pour les autres pays, le même phénomène se produit : les Palestiniens disposent, y compris Gaza, de 165 mètres cubes ; Israël, de 400 mètres cubes et la Jordanie de 260 mètres cubes.

A ces pressions quantitatives sur les ressources s'ajoutent des incidences sur la qualité des eaux. La politique souvent inconsidérée de gestion de l'eau a entraîné dans certaines régions des conséquences inquiétantes. On assiste à une dégradation de la qualité de l'eau due à l'augmentation du taux d'engrais chimiques, exfoliants, insecticides, pesticides infiltrés dans les sources et les nappes phréatiques, une salinisation de celles-ci à cause de leur surexploitation. Les canalisations passant par des zones souvent arides et désertiques sont fréquemment découvertes et laissent évaporer presque la moitié du liquide transporté. A cela, il faut ajouter un très mauvais état du réseau ancien d'adduction d'eau et d'égouts. Certains pays ont accumulé des retards en matière de traitement des eaux usées. C'est le cas notamment de la Syrie, de l'Egypte, de la Palestine, et du Liban à cause de la guerre.

Les politiques de développement agricole, toujours ambitieuses, souvent idéologiques et parfois démesurées, nécessitant une irrigation développée, n'ont fait qu'accentuer la gravité de la situation avec une baisse parfois foudroyante, comme en Syrie, du niveau des nappes phréatiques⁹. Certains pays, tels la Libye et l'Arabie Saoudite, puisent largement dans leurs nappes souterraines, dont le renouvellement est très loin d'être assuré. Et la gestion trop dispendieuse des nappes a pour effet néfaste l'accroissement de la salinité des eaux.

Mais les populations rurales étant souvent nombreuses dans les pays de la région, augmenter le prix de l'eau serait très risqué pour les régimes en place. Toute modification de l'allocation des approvisionnements au détriment du secteur agricole risque d'entraîner de profondes conséquences sociales qui peuvent menacer la stabilité politique des pays de la région.

⁹ Dans l'ensemble de la région, plus de 70 % de la consommation d'eau est affectée à l'irrigation.

En somme, les différents pays de la région ont davantage géré l'eau en termes de distribution qu'en termes de conservation et d'économie. Dans un tel contexte, la Libye, la Palestine, la Jordanie, et Israël sont en première ligne des pays les plus menacés de pénurie, suivis par la Syrie et l'Égypte. Le Liban qui bénéficie d'une croissance des demandes en eau, doit également gérer le problème de la qualité de ses eaux.

La guerre annoncée

Toutes les prévisions concernant l'approvisionnement en eau ne laissent pas, à juste titre, d'inquiéter. Un autre facteur vient aggraver la situation : cours d'eau et nappes phréatiques ne respectent pas les frontières. Comment contrôler les volumes utilisés par chacun ? Comment concilier les revendications des pays situés en amont qui exigent d'utiliser l'eau comme ils l'entendent, avec celles des pays situés en aval voulant empêcher toute modification du débit ou de la qualité des eaux ?

En fait, les dirigeants politiques des pays de la région sont essentiellement confrontés à deux défis hydro-politiques : d'une part, remédier à la pénurie croissante et augmenter la quantité d'eau disponible ; d'autre part, établir un cadre acceptable d'exploitation des ressources revendiquées par plusieurs États, en se fondant sur le respect des besoins et des droits de chacun. Pour l'instant, il faut bien reconnaître la grande difficulté qu'ont les pays à aborder ensemble cette question du partage de l'eau. À l'exception du traité israélo-jordanien de 1994, toutes les tentatives de parvenir à un accord stable et durable sur le partage des eaux entre les États riverains de la région ont jusqu'ici échoué.

Faut-il pour autant considérer la « guerre de l'eau » comme inéluctable ? Depuis quinze ans environ, s'appuyant sur les données et les prévisions scientifiques en leur possession, un certain nombre de politologues et d'experts ont avancé la probabilité de guerres pour le contrôle des ressources en eau de la région. Le Centre d'études stratégiques de Washington, notamment sur la base des études de Mme Joyce STARR¹⁰, a beaucoup contribué, au début des années 90, à donner du crédit à cette idée de « guerre de l'eau ».

¹⁰ J. STARR & D. STOLL, *US Foreign Policy on Water Resources in the Middle East*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1987, 245 p.

Cette hypothèse a peu à peu dépassé le cercle de spécialistes : une littérature et une presse de vulgarisation l'ont reprise et lui ont donné une audience et une crédibilité importantes. D'un magazine à l'autre, on a retrouvé invariablement les prédictions de certains hommes politiques de la région ou d'observateurs avertis. Ainsi par exemple, le roi Abdallah de Jordanie explique que « les conflits potentiels dans la zone ne naîtront pas du sol, mais de l'eau »¹¹, faisant écho à Shimon PERES prédisant : « la prochaine guerre au Moyen-Orient aura lieu pour l'eau et non pas pour la terre »¹². Et l'on pourrait multiplier les citations. En quelques années, le caractère quasi inéluctable d'une prochaine guerre de l'eau s'est ainsi imposé à l'opinion publique, tant au Moyen-Orient que dans le reste du monde, comme un fait acquis de la géopolitique régionale, faisant d'une question importante un sujet « à la mode ».

A quelques rares exceptions¹³, une bonne partie des publications des quinze dernières années sur le sujet ont conforté cette idée. Elles annoncent et prévoient un conflit dans un futur relativement proche. Il suffit pour s'en convaincre de voir les titres des ouvrages et articles sur la question : ils comportent souvent, selon la langue, les termes de « guerre », « bataille », « conflit »... Citons en guise d'illustration *Water Wars, coming conflicts in the Middle East* de John BULLOCH & Adil DARWISH¹⁴, *La bataille de l'eau au Proche-Orient* de Christian CHESNOT¹⁵, ou *Harb el-miyah fil-Charq el-Awsat* (*La guerre de l'eau au Moyen-Orient*) de Sleiman AL-MAW'AD¹⁶.

Sans doute n'est-il pas faux de prendre en compte les risques véritables de voir dégénérer en conflit armé une situation hydraulique délicate, mais l'affirmer comme quasi certaine apparaît pour le moins réducteur d'une réalité complexe. Au Moyen-Orient, la question de l'eau se pose dans les mêmes termes que dans le reste du monde : toute généralisation y est impossible. Il importe en effet

¹¹ Cité par C. MEYER dans « Proche-Orient : l'eau de la discorde » *Les Echos*, 3 mai 2000, p. 63.

¹² Cité par M. SOBHI dans « Turquie : l'eau au service des ambitions régionales », dans le numéro spécial de la revue *Le dossier euro-arabe* : « La guerre de l'eau aura-t-elle lieu ? », publication mensuelle du Centre d'études euro-arabes de Paris, n° 91, mars 2000, p. 8.

¹³ C'est par exemple le cas en français de l'ouvrage de Habib AYEB, *L'eau au Proche-Orient, la guerre n'aura pas lieu*, Karthala – CEDEJ, Paris – Le Caire, 1998, 231 p.

¹⁴ Victor Gollancz, London, 1993, 224 p.

¹⁵ *op. cit.*, 222 p.

¹⁶ Dar el-Kan'an, Damas, 2005, 128 p.

de ne pas considérer cette région comme un ensemble hydro-politique cohérent. Les différents contentieux, même s'ils sont parfois géographiquement très proches, doivent être bien distingués. En effet, chaque contentieux a ses caractéristiques et sa cohérence propres.

Les différentes zones hydro-conflictuelles

La plupart des auteurs s'accordent à définir trois contentieux hydro-politiques au Moyen-Orient à partir des trois principales vallées fluviales.

La vallée du Nil

La première zone hydro-conflictuelle est la vallée du Nil.¹⁷ Ce fleuve d'une longueur de 6.695 kilomètres prend sa source dans les hauts plateaux en Ethiopie. Son cours est alimenté par le Nil Bleu, le Sobat et l'Atbara d'une part, et le Nil blanc, d'autre part, qui prend sa source dans les montagnes du Burundi. Il a son embouchure sur la Méditerranée et son bassin mesure environ 2,87 millions de kilomètres carrés. Le Nil traverse neuf pays africains : la République démocratique du Congo, le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, le Soudan, l'Ethiopie et l'Egypte. De la Tanzanie à l'Egypte, près de 300 millions d'habitants vivent aujourd'hui sur le bassin du Nil. Mais le Nil est source autant d'oppositions que de projets de développement.

En fait la question se pose différemment selon qu'il s'agisse du Nil blanc ou du Nil bleu. Du côté du Nil blanc, l'intérêt porte surtout sur la production d'énergie. En effet, l'agriculture de ces pays pluvieux est peu dépendante du Nil. Il en est autrement pour le Nil Bleu qui prend sa source en Ethiopie, traverse le Soudan et finit en Egypte. 80 % de l'eau qui coule au Caire provient du Nil Bleu. Jusqu'au début du 20^{ème} siècle, l'Egypte n'avait jamais rencontré des problèmes réels. La densité démographique des autres pays du bassin était faible et leur demande en eau du Nil insignifiante.

Mais les choses évoluent. Pour faire face à ses besoins, l'Egypte qui compte près de 80 millions d'habitants s'est lancée ces dernières années dans trois projets très importants : le Canal de la Paix (Al-Salam) arrosant le Nord du Sinaï, le canal de Tochka visant à faire « un nouveau delta du Nil » de 200.000 hectares irrigués, et, à

¹⁷ Voir sur ce sujet l'article de Meseret Macy DEMESSIE : « Les défis à la sécurité commune de l'eau dans le bassin du Nil » dans ce dossier, p. 29.

partir du barrage d'Assouan, le projet de la « Nouvelle Vallée – Wadi El Guédid » à partir des quatre principales oasis situées à 1000 km au sud de la capitale.

De leur côté, les pays riverains du Sud, Ethiopie et Kenya en tête, réclament un nouveau partage des eaux du Nil, rejetant l'accord de partage entre l'Egypte et le Soudan signé en 1959 qui alloue respectivement 55,5 milliards de mètres cubes d'eau au premier et 18 milliards au second, soit près de 90 % du volume annuel du fleuve. Ce problème empoisonne depuis une quarantaine d'années les relations entre Addis-Abeba et Le Caire qui s'oppose à tout projet de construction de barrages sur les hauts plateaux éthiopiens. L'Ethiopie doit pourtant, elle aussi, faire face à un accroissement très important de sa population passant de 54 millions d'habitants en 1992 à 94 millions en 2010. Entamées il y a dix ans, les négociations sont au point mort. En août dernier, les dix pays du bassin du Nil, réunis à Alexandrie, ne sont pas parvenus à un accord.

Les négociations se trouvent compliquées par l'entreprise de séduction engagée par Israël vis-à-vis de plusieurs pays du Bassin du Nil¹⁸. Pendant que Le Caire finance le creusement de puits au Kenya ou le nettoyage des lacs ougandais, Tel-Aviv participe à la construction de barrages en Ethiopie et va financer trois autres ouvrages en Ouganda. Certains veulent y voir la volonté d'Israël de peser dans les négociations sur le partage des eaux Nil. Ce fleuve qui se trouve désormais à sa porte par le Canal Al-Salam, et dont l'Etat hébreu n'aurait jamais complètement renoncé à bénéficier.

La vallée du Tigre et de l'Euphrate

La seconde zone hydro-conflictuelle concerne la vallée du Tigre et de l'Euphrate qui prennent leurs sources en Turquie, traversent la Syrie et l'Irak, avant de terminer leur course dans le golfe Arabo-persique.

Le souci de la Turquie de garder l'eau sur son territoire n'est pas nouveau ; elle a construit depuis de nombreuses années d'immenses barrages et réservoirs dans ce but. Les tensions se sont développées avec l'inauguration du barrage Atatürk en 1992 et n'ont fait que s'envenimer à mesure que la Turquie poursuivait la réalisation de son vaste projet du GAP¹⁹ permettant la mise en

¹⁸ Le chef de la diplomatie israélienne, M. Lieberman, a effectué une tournée africaine en septembre dernier en Ethiopie, au Kenya et en Ouganda pour parler de coopération en matière d'infrastructures hydrauliques.

¹⁹ GAP : *Guneydogu Anadolu Projesi* (Projet d'Anatolie du Sud-Est), traduit en anglais par *Great Anatolian Project* ou *Southern Anatolian Project* (SAP).

valeur des hautes vallées du Tigre et de l'Euphrate en irriguant une zone de 1, 7 million d'hectares. Cela devait permettre à la Turquie de devenir un grenier à céréales et lui assurer la moitié de ses besoins en électricité. Mais ce projet très coûteux - pas moins de 32 milliards de dollars - a aussi des conséquences sur l'environnement. La Turquie rejette les eaux usées dans son extrême sud, où se forment les sources du Khabour et du Balik. Enfin, le projet a entraîné le déplacement forcé de quelque 55.000 habitants d'une trentaine de villages, en majorité kurde.

Après l'aménagement de l'Anatolie, la Turquie procède actuellement à l'aménagement du bassin de la Coruh qui prend sa source sur le Haut-plateau arménien. C'est un vaste projet de 15 nouveaux grands barrages – deux sont déjà construits – et plusieurs dizaines d'ouvrages mineurs aux confins de la Géorgie. Parmi eux, le projet de barrage de Yusufeli, qui fait depuis plusieurs années l'objet d'une vive opposition de la part d'ONG de défense de la nature. Selon ces dernières, l'ouvrage est non rentable, destructeur d'espèces locales et va chasser plusieurs milliers de personnes de leurs villages dans une région déjà frappée par l'exode rural. Beaucoup prédisent au barrage de Yusufeli le destin de celui de Borçka, son voisin, qui s'est envasé en quelques années et qui a dû être déconnecté du réseau. Le projet d'Ilisu sur le Tigre, d'une puissance de 1200 mégawatts, implique également le départ de plus de 50.000 riverains et menace le patrimoine archéologique de la ville kurde de Hasankeyf. Cela a conduit les partenaires étrangers (suisses, autrichiens et allemands) à se retirer du projet.

Depuis qu'Ankara, Damas et Bagdad ont lancé dans les années 60 et 70 d'ambitieux programmes d'aménagements hydrauliques sur leurs territoires, les tensions entre les trois pays sont devenues régulières. A la suite de la division du parti Baas en 1966, les régimes syrien et irakien se sont opposés plusieurs fois. Depuis les choses se sont un peu améliorées entre les deux pays qui sont arrivés à un accord, le 18 avril 1990, sur les parts respectives des eaux de l'Euphrate. La Syrie garderait 42 % du débit de l'Euphrate et en laisserait passer 58 % vers l'Irak.

Les négociations avec la Turquie sont plus difficiles. Celles de 1962, de 1980 et de 1982, ont échoué. La réalisation totale du programme du GAP a aggravé la tension, puisque on estime qu'elle a fait chuter le débit annuel de l'Euphrate de 32 à 20 milliards de mètres cubes en Syrie et de 20 à 11 milliards en Irak. Le seul engagement qu'Ankara accepta de consentir en 1987 fut de laisser

passer un débit moyen de 500 m³/seconde. L'accord définitif, prévu pour fin 1993, n'est jamais venu. Les Turcs ont utilisé durant des décennies l'arme de l'eau contre les Syriens qui abritaient la rébellion kurde sur leur territoire. Ils continuent aujourd'hui, accusant les Kurdes irakiens de tolérer le Parti des Travailleurs du Kurdistan (PKK). La Turquie laisse régulièrement planer des doutes sur ses véritables intentions, estimant publiquement que la Syrie et l'Irak reçoivent suffisamment d'eau.

Début juillet dernier, la tension est montée d'un cran dans cette région qui fait face à une grave sécheresse depuis trois ans. L'Irak a tiré la sonnette d'alarme : le débit de l'Euphrate n'est plus aujourd'hui que de 230 m³/seconde quand il rentre en Irak, alors qu'il était encore de 950 m³/seconde en 2000. Bagdad et Damas accusent la Turquie de retenir l'eau du Tigre et de l'Euphrate par sa politique de construction de barrages sur l'ensemble des bassins des deux fleuves. Cet appel a, semble-t-il été entendu. La Turquie vient de faire un geste et devait accroître le débit de l'Euphrate jusqu'à 715 m³/seconde alors qu'il n'était que 130 m³/seconde il y a peu. La Syrie de son côté a déjà augmenté le débit de l'Euphrate vers l'Irak, même si elle ne veut pas remettre en cause son propre programme de grand barrage. Lors du forum de l'eau à Istanbul en mars dernier, l'Irak avait tenté en vain de conclure un accord tripartite avec ses voisins turcs et syriens.

Le bassin du Jourdain

La troisième zone hydro-conflictuelle est, bien évidemment, celle constituée par le bassin du Jourdain.

Cette zone concerne essentiellement la Jordanie et, bien sûr, Israël et la Palestine. Le partage des eaux du Jourdain, tout aussi vital pour la Jordanie que pour l'Etat hébreu, suscite une rivalité entre les deux pays, et ce malgré le traité israélo-jordanien du 26 octobre 1994 qui prévoit que « les parties s'accordent mutuellement pour reconnaître à chacune d'elles une répartition équitable des eaux du Jourdain et du Yarmouk... ».

Quant à l'éventuelle accession de la Palestine à l'indépendance, elle pose la question des droits respectifs des deux communautés sur l'aquifère montagneux de Samarie-Judée. Dès 1967, l'eau des Territoires occupés a été placée par le gouvernement israélien sous contrôle militaire et les résidents arabes se sont vu interdire de creuser de nouveaux puits, tandis que les colonies juives en foraient sans restriction. « La Déclaration de principe sur des arrangements intérimaires d'autonomie », dit Accords d'Oslo,

signée à Washington le 13 septembre 1993, avait fait pourtant avancer la question du partage de l'eau. En effet, dans ce texte, « Israël reconnaît les droits des Palestiniens sur l'eau en Cisjordanie ». L'accord du Caire du 4 mai 1994 aboutit à la création d'une Agence palestinienne de l'eau mais dont la seule latitude est de « superviser » les puits situés dans les zones autonomes et de négocier avec Israël la part des ressources hydrauliques qui leur revient. La question de l'eau fut reportée par les accords de Taba ou Oslo II, signés à Washington le 28 septembre 1995, aux négociations finales qui auraient dû aboutir à un accord avant le 13 septembre 2000. Elle rejoint les quatre autres sujets tout aussi délicats : la souveraineté sur Jérusalem, le droit au retour des réfugiés, le sort des implantations, et le tracé des frontières.

L'aquifère montagneux est subdivisé en trois réservoirs, les aquifères ouest, est, et nord-est, qui communiquent entre eux. Les Israéliens considèrent que l'aquifère est, situé entièrement en Cisjordanie, offre des quantités disponibles pour les Palestiniens. Les deux autres aquifères, ouest et nord-ouest, sont transfrontaliers avec Israël. En attendant un accord, les aquifères sont toujours répartis selon un partage léonin qui en attribue 82 % des ressources aux Israéliens et 18 % seulement aux Palestiniens. Les autorités israéliennes peuvent à tout instant « fermer le robinet », dans la mesure où elles gèrent l'ensemble du système d'infrastructures hydrauliques, depuis les stations de pompage jusqu'au réseau de canalisations. Même si la menace d'interrompre le flot d'eau potable vers les villes et les villages palestiniens reste largement hypothétique, l'Etat hébreu dispose néanmoins de la capacité technique de perturber ses livraisons d'eau en fonction de la conjoncture politique.

Le déficit structurel de la région se fait ressentir dans chacun de ces pays. A Gaza, les nappes d'eau souterraines, dont dépendent 1,5 million de Palestiniens pour leur consommation d'eau et l'agriculture, connaissent une forte détérioration en raison d'années d'utilisation excessive et de contamination, exacerbées par le récent conflit. Dans un rapport récent, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'inquiète de l'augmentation de la salinité de l'eau, en raison de l'infiltration de l'eau de mer liée au pompage excessif des eaux souterraines, et de la pollution due aux ruissellements des eaux usées. Les niveaux de pollution sont tels qu'il existe un danger grandissant d'empoisonnement aux nitrates. Le PNUE estime que plus de 1,5 milliard de dollars sont nécessaires au cours des vingt prochaines années pour réhabiliter les nappes

d'eau souterraines, avec notamment la construction d'usines de désalinisation de l'eau de mer pour réduire l'utilisation excessive des eaux souterraines²⁰.

En Israël, le niveau du lac de Tibériade baisse régulièrement. Il est descendu à plusieurs reprises ces dernières années en dessous de sa côte d'alerte, et son degré de salinité augmente également. De son côté, la Jordanie comble ses besoins par l'exploitation de nappes fossiles, donc non renouvelables, et grâce à l'aide de la Syrie qui accepte depuis 1999 de lui livrer de l'eau à partir du Yarmouk.

Plus au nord, il y a un contentieux qui oppose Israël au Liban et à la Syrie concernant notamment le cours supérieur du Jourdain et ses sources, ainsi que les petits cours d'eaux qui descendent du Golan et se jettent dans le fleuve. Le Liban accuse Israël d'avoir volé son eau à l'occasion de l'occupation du sud-Liban et soupçonne son puissant voisin de ne pas avoir complètement renoncé à ses visées hydrauliques. La situation reste particulièrement tendue dans la zone frontalière entre le Hezbollah et Tsahal, et les rivières, comme le Wazzani et le Hasbani qui coulent du Liban vers Israël sont autant d'abcès de fixation²¹.

La Syrie et Israël ont lancé en mai 2008 des négociations indirectes de paix par l'entremise de la Turquie. Ces pourparlers ont été suspendus en décembre après l'offensive de l'armée israélienne dans la bande de Gaza. Ils butent principalement sur la question du plateau du Golan, dont la Syrie réclame la restitution intégrale. Au-delà des questions de frontière et de sécurité, on ne peut imaginer de rétrocession du plateau du Golan, qui dispose de précieuses ressources en eau et domine le Lac de Tibériade, sans accord hydro-politique entre Israël et la Syrie.

Quel enjeu véritable ?

L'existence de véritables contentieux hydro-politiques dans la région tendraient à conforter le fait que le contrôle de l'eau est un sujet susceptible de provoquer dans l'avenir de nouvelles tensions. De plus, l'eau joue un rôle éminemment symbolique dans l'imaginaire politique de ces pays. Elle touche au sentiment national

²⁰ Rapport du PNUE : « Evaluation environnementale de la bande Gaza après l'escalade des hostilités en décembre 2008-janvier 2009 », septembre 2009.

²¹ S'en prenant à Israël, Hassan Nasrallah, secrétaire général du Hezbollah, déclarait l'été dernier : « *Ce qu'ils veulent en fait, c'est étendre leur hégémonie sur le pays, sur son territoire et ses ressources hydrauliques* » (*L'Orient-Le Jour*, 22 juillet 2007).

d'indépendance et de sécurité. Mais annoncer que la prochaine guerre au Moyen-Orient serait une guerre de l'eau relève d'une analyse trop simple. Certes, le dossier de l'eau est un dossier litigieux, mais assurément pas le plus important. Il est à replacer à côté d'autres problèmes (de sécurité, de frontière, d'influence politique régionale ...) dans lesquels il est très imbriqué mais qui sont objectivement perçus comme plus cruciaux. On le voit bien aujourd'hui pour la Palestine : le dossier le plus important dans le conflit israélo-palestinien n'est pas d'abord celui de l'eau, mais celui de la reconnaissance d'un Etat pour les Palestiniens, et celui de sa sécurité pour Israël. Le dossier de l'eau n'est qu'un sujet parmi beaucoup d'autres de l'opposition entre les deux peuples.

En fait, tous ces dossiers sont à placer à l'ombre d'un grand facteur d'incertitude qui demeure la volonté de paix dans la région. S'il y a une volonté politique réelle de parvenir à la paix, l'eau ne sera pas un obstacle. Tout est prêt pour la coopération, la mise en commun des techniques, connaissances et savoir-faire (notamment en matière de dessalement et désalinisation). Des instances de concertation et de contrôle existent déjà ou sont dans les « cartons de la paix » ; quant aux financements internationaux, tout indique qu'ils seraient au rendez-vous d'une demande de paix hydraulique. Deux autres éléments sont également à prendre en considération. D'une part, l'avancée timide mais réelle du droit international. Jusqu'à une époque récente, il n'existait aucune convention internationale précisant les conditions et les modalités de partage des ressources hydrauliques dites internationales. La Convention des Nations unies du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux est intéressante car elle préfère réfléchir en termes de richesse commune partagée plutôt que de souveraineté nationale. D'autre part, les évolutions économiques tendent progressivement à donner à l'eau sa véritable valeur économique et incitent à une rationalisation plus grande de sa gestion.

Une tension politique régionale retombée, des accords bilatéraux ou régionaux de coopération hydraulique encouragés par un droit international plus audacieux, une meilleure gestion de l'eau en termes d'économie, de modernisation des réseaux, de techniques de dessalement... contribueraient évidemment à éloigner davantage encore le spectre d'un affrontement. En revanche, cette eau se révélera un excellent prétexte si l'on cherche des sujets de confrontation. Si l'actuelle opposition hydro-politique est alors mise en avant, elle ne saurait être qu'un

sujet-prétexte déclencheur du conflit, sûrement pas sa raison profonde et déterminante.

La paix hydraulique ne peut être séparée des autres chantiers d'une paix générale. C'est une recherche simultanée de règlement des divers contentieux qui doit être menée. Le dossier de l'eau avancera peut-être plus vite que d'autres. Dans ce cas, il confortera l'esprit de paix et encouragera au règlement des autres problèmes. La paix signée, il n'est pas non plus exclu d'imaginer qu'une coopération durable et féconde en matière hydraulique puisse contribuer à enraciner la paix dans l'esprit des responsables régionaux. Car c'est la paix, et non la guerre, qui procurera aux pays du Moyen-Orient, les ressources indispensables à la réalisation de leurs légitimes ambitions.

*

* *

Les défis à la sécurité commune de l'eau dans le bassin du Nil

Meseret Macy DEMESSIE

Consultante

Docteur en science politique²²

Le Nil est un fleuve international qui traverse neuf États d'Afrique subsaharienne²³ avant de se jeter dans la mer Méditerranée en passant par l'Égypte, le dixième État situé en aval. Bien qu'il soit le plus long fleuve au monde (6.695 kilomètres)²⁴, l'étroitesse de son débit annuel (84 m³ mesurés à Assouan) le situe derrière le fleuve Niger.²⁵ Cette limite quantitative exige une répartition équitable, un usage rationnel et une gestion commune du fleuve pour garantir la sécurité de l'eau, mais aussi alimentaire et énergétique de 300 millions de personnes habitants dans le bassin du Nil.

²² Meseret Macy DEMESSIE est l'auteur d'une thèse de doctorat en science politique intitulée, « *Enjeux géopolitiques, stratégiques et juridiques du développement des eaux du Nil et la sécurité nationale: Conflit et coopération tripartite entre l'Éthiopie, l'Égypte et le Soudan, (1959-2006)* », soutenue à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) en 2008, 552 p.

²³ Il s'agit de l'Éthiopie, l'Érythrée, le Soudan, l'Ouganda, la Tanzanie, le Kenya, le Burundi, le Rwanda et le Congo/RDC,

²⁴ "Grâce à des images satellites, des chercheurs brésiliens ont mesuré les longueurs du Nil et de l'Amazone. Leurs résultats bousculent la hiérarchie traditionnelle" Fábio AMATO, « Quel est le plus long fleuve du monde ? », in *Courrier International, Géographie. Hebdo*, No.937. du 16.10.2008.

Voir le site internet: <http://www.courrierinternational.com>

²⁵ Meseret Macy DEMESSIE, thèse, op cit

La forte pression démographique, la pauvreté endémique, la faim, le sous-développement des infrastructures hydrauliques, l'absence d'industrialisation et d'urbanisation caractérisent le bassin. Ces faiblesses ont été à la base de relation d'une ignorance réciproque entre l'Égypte et les États riverains en amont comme l'Éthiopie. Elles ont été utilisées comme une arme stratégique au profit d'un rayonnement de l'hydropolitique ou d'une politique de rareté des responsables politiques égyptiens. Or depuis la famine de 1985, les Africains ont compris que leur sécurité dans le domaine alimentaire et de l'eau dépendait du développement et de l'usage de l'eau du Nil. Depuis 1991, ils ont durci leur position politique vis-à-vis de l'hydropolitique égyptienne et ont déclaré nul le régime juridique colonial datant de 1929 et de 1959 qui leur interdisait la mise en valeur et l'usage de l'eau du fleuve. Pour équilibrer le rapport de forces asymétriques avec l'Égypte, ils se sont lancés dans des projets nationaux afin d'améliorer la qualité de vie de leurs populations et en finir avec la dépendance à l'égard de l'aide humanitaire internationale.

Les conflits potentiels à propos de l'eau dans le bassin du Nil sont nombreux et font de ce fleuve une poudrière menaçant la paix et la sécurité régionale.

Quelles solutions apporter pour éviter ces affrontements ? Que faire pour assurer la sécurité nationale de l'eau des États en amont du Nil ? La sécurité et la gestion commune de l'eau et le développement durable du fleuve sont dépendantes du changement du statu quo. Le partage équitable des eaux du Nil entre les États riverains est l'une des réponses possibles. La mise en valeur des ressources en eau garantira les sécurités alimentaire, énergétique, et en eau et entraînera la croissance économique, l'industrialisation, l'élévation de niveau de vie et des revenus des populations d'Afrique subsaharienne.

Les facteurs de conflits dans le bassin du Nil

La complexité du système hydraulique du Nil

Le fleuve Nil est issu de deux systèmes indépendants (Nil Blanc et Nil Bleu) nés d'une multitude de lacs et de cours d'eaux prenant leurs sources en Afrique de l'Est, à plus de 2000 km de l'Égypte. Les sources du Nil Blanc sont les lacs Victoria, Kyoga, Edward, Tanganyika, Luvironza, Mobutu, Albert, Omo, Baro, ... Ces lacs nationaux sont de réservoirs naturels pour l'ensemble de

ces dix Etats. Le Nil Bleu ou “Tikur Abbay” (Père noir, en éthiopien), né au cœur de l’Éthiopie (Lac Tana), à 1.755m des plateaux éthiopiens, est entièrement éthiopien. Le Nil Bleu, composé aussi de lacs internes et de cours d’eau, a une surface de 324.530 km² et couvre un quart de l’Éthiopie. Au Nord, Tekeze traverse les frontières politiques éthiopiennes pour atteindre le Soudan (Atbara) où il rejoint l’affluent du Nil Blanc. Le fleuve Baro-Akobo (Sobat) forme une ligne frontalière entre l’Éthiopie et le Sud du Soudan.

Alors à qui appartiennent les eaux du Nil ? Cette question est au cœur du conflit et complexifie le partage équitable et la gestion commune de ressources en eau.

De 1882 à 1952, le Nil dépendait de la souveraineté britannique et constituait un système unifié. Cette fusion des deux fleuves répondait à un souci stratégique et géopolitique : empêcher la prétention des puissances européennes (France, Belgique, Allemagne, Italie) en Afrique de l’Est et garantir le contrôle total des ressources en eau pour le seul profit du Royaume Uni.²⁶ Cependant, dans le cadre de l’Initiative du Bassin du Nil (IBN), l’indépendance de deux systèmes est reconnue. Le Nil Bleu ou le Nil oriental (Eastern Nile) est composé de l’Éthiopie, l’Érythrée, l’Égypte et le Soudan. Le Nil Blanc (Nile Equatorial Lakes) est constitué du Kenya, de l’Ouganda, de la Tanzanie, du Rwanda, du Burundi, et du Congo/RDC. L’Éthiopie n’est pas considérée dans le partage des eaux du Nil Blanc même si elle contribue à l’apport d’eau de ce dernier. Le Soudan et l’Égypte sont doublement représentés dans les deux systèmes et profitent des gains résultant de l’exploitation de ces eaux.

Le statu quo du régime juridique colonial

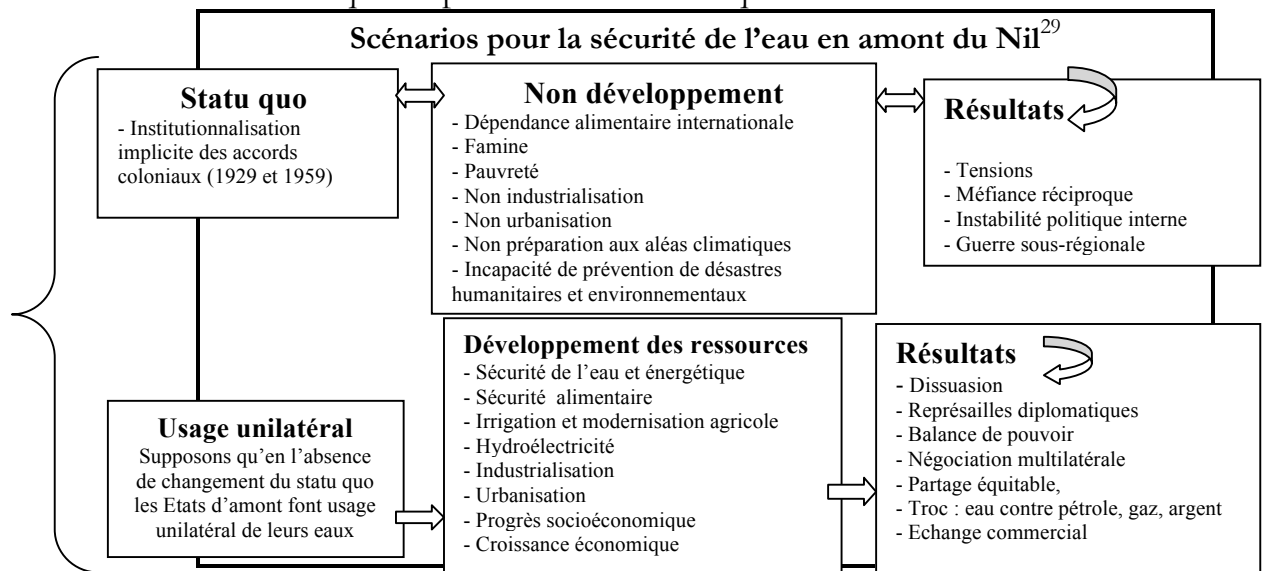
Le régime juridique colonial de 1929, imposé aux dix pays africains par le Royaume-Uni, régissait l’usage des eaux du fleuve et donnait un droit de veto exclusif à l’Égypte.²⁷ Or l’Égypte devient indépendante en 1952 et le Soudan en 1956. Ce dernier demande

²⁶ Robert O. COLLINS, “History, hydro politics, and the Nile: Nile control: myth or reality?” in *The Nile : Sharing a Scarce Resource*, Cambridge University Press, pp.109-135.

²⁷ Seifeselessie LEMMA, « La coopération sur le Nil : il ne s’agit pas d’un jeu à somme nulle », *Chronique ONU*, Volume 38, N° 4, pp.1-4, 2001. Voir sur le site de l’ONU :

<http://www.un.org/french/pubs/chronique/2001/numéro3/0301p65.html>

alors l'annulation du pacte colonial de 1929, et il s'associe avec l'Égypte en 1959 pour l'annuler et le remplacer par un nouvel accord bilatéral qui prévoit la pleine utilisation des eaux du Nil. Quoique ce nouvel accord annule l'ancien, sa légalité est remise en cause après l'indépendance des autres États en amont du Nil. En 1959 aucun État africain, sauf l'Éthiopie, était indépendant ; ensuite l'Égypte n'a ni consulté ni informé (comme l'exige le droit international) l'Éthiopie, malgré la contestation du Soudan exigeant la participation de ce pays. Pour persuader le Soudan, l'Égypte a inclus un article 5 dans l'accord visant sa modification pour garantir la demande ultérieure des États en amont après leur accession à l'indépendance. Cela semblait rationnel à l'époque mais l'Égypte a ignoré l'article 5 et a refusé de le modifier pour répondre aux demandes des nouveaux États. Pire encore, elle a déclaré sa pérennité (*statu quo*) pour les nouveaux États situés en amont du Nil. Ces derniers ont tous déclaré caduc l'accord de 1929 et ont refusé d'accepter le fait accompli créé par celui de 1959. Les Africains disent qu'ils ne sont ni signataires ni mentionnés dans ces pactes politiques, contrairement au Soudan.²⁸ Le seul accord qui a survécu est celui d'Owen Falls signé en 1949 entre le Royaume Uni et l'Égypte, car l'Ouganda a continué d'utiliser le barrage après avoir accédé à l'indépendance. Aujourd'hui les États en amont refusent d'invoquer l'article 5 de l'accord de 1959 car le seul fait de le citer équivaldrait à la reconnaissance implicite et donc à son institutionnalisation. Bref, les scénarios du conflit de l'eau résultant du *statu quo* se présentent schématiquement comme suit :



²⁸ Greg SHAPLAND, *Rivers of Discord: International Water Disputes in the Middle East*, New York: St. Martins Press, 1997, p. 72.

²⁹ Meseret M. DEMESSIE, Thèse, op cit, p.462.

Dans ces scénarios, on voit que les États situés en amont n'ont pas d'autre choix que de se développer unilatéralement pour satisfaire leurs besoins et intérêt économique. De toute évidence l'usage de l'eau du Nil en faisant l'impasse sur le statu quo, tout en respectant les besoins rationnels de leurs voisins, rapporte définitivement plus que le respect du régime colonial. L'Égypte redoute cette éventualité et lutte contre cette tendance à travers diverses stratégies consistant à peser sur l'aide financière, ou en menaçant d'un recours à la force militaire.

En théorie comme en pratique, le statu quo est en contradiction avec le droit international : il viole le principe d'équité, le droit au développement économique et la souveraineté permanente des États africains sur leurs ressources naturelles. Les États africains réclament leur droit souverain sur leurs ressources naturelles pour maîtriser les effets du changement climatique, améliorer la qualité de vie de leurs populations, réduire la faim et la dépendance par rapport à l'aide humanitaire internationale.

La reconnaissance d'une souveraineté complète des États sur les eaux du Nil

Le principe de souveraineté permanente des États sur leurs richesses et ressources naturelles, proclamé en janvier 1952,³⁰ consacre le droit de tous les peuples à exploiter librement leurs ressources naturelles, se trouvant sur leur territoire. L'article 2 de la « Charte des droits et devoirs économiques des États » affirme la souveraineté complète et permanente de l'État sur toutes ses richesses naturelles,³¹ expression inhérente à l'exercice de son droit souverain. L'article 1-§ 2 commun aux deux pactes relatifs aux droits économiques, sociaux, civils et politiques précise qu' « ... en aucun cas un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de

³⁰ Le principe de souveraineté permanente des États sur leurs richesses et leurs ressources naturelles proclamé en janvier 1952, a été réaffirmé par les pactes et projets internationaux. Voir la Résolution de l'Assemblée générale n° 523 (VI) du 12 janvier 1952 sur le "développement économique intégré et accords commerciaux" ; La Résolution de l'Assemblée générale No. 626 (VI) du 21 décembre 1952 sur "le droit d'exploiter librement les richesses et ressources naturelles.

³¹ La Charte a fait l'objet de la résolution 3281 (XXIX), adoptée le 12 décembre 1974 par l'Assemblée générale de l'ONU, par 120 voix contre 6, avec 10 abstentions.

subsistance. ».³² Ce principe puise son fondement dans l'idée que l'indépendance politique est vide de sens sans l'indépendance économique, condition préalable à leur développement. L'Égypte et le Soudan ont profité de ce droit pour nationaliser et développer les eaux du Nil grâce à leur capacité technique et puissance financière ; mais ceux qui sont pauvres et faibles se sont vus refuser leur droit sur leurs richesses naturelles.

La disproportion entre contributeurs et utilisateurs des eaux

Le conflit autour du partage des eaux internationales est inhérent à la nature même de cette ressource, complexifiée par l'étroitesse du volume total et la 'disproportionnalité' entre l'apport des États aux affluents et leur utilisation.

Les contributeurs en eaux des deux Nils sont l'Éthiopie (72 milliards de m³) et les États des Lacs équatoriaux (12 milliards de m³), mais faute de capacités financières et techniques ils n'arrivent pas à utiliser leurs ressources en eau. L'Égypte utilise 55,5 milliards de m³ et le Soudan 18,5 milliards. L'Éthiopie, le Kenya, la Tanzanie, et l'Ouganda estiment excessive la part de l'Égypte.

L'Éthiopie, l'Égypte, le Soudan, et l'Ouganda couvrent la plus grande surface dans les deux bassins. Cependant la disproportion en termes de pourcentage au sein du bassin ne signifie pas l'impossibilité pour les riverains de se prévaloir de leur droit sur ces eaux. Ainsi, quoique le Burundi et le Rwanda occupent moins de surface, ils contribuent à l'apport d'eau au Nil Blanc. Si le Soudan et l'Égypte couvrent la plus grande surface de ce bassin, ils ne contribuent pas à l'apport d'eau des Nils.

On constate un grand écart entre la disponibilité des ressources et l'utilisation des riverains. L'Égypte et le Soudan sont les principaux États avancés dans le domaine de l'irrigation et de la mise en valeur des eaux. Ce déséquilibre a été établi par le régime colonial et illustre le rapport de forces asymétriques existant au moment et après l'indépendance. Il a été renforcé par l'aide financière importante des États occidentaux et la Banque mondiale à l'Égypte et par la pauvreté endémique, ainsi que par la faiblesse technique et financière des États en amont. C'est donc le niveau de développement et les capacités financières et économiques qui

³² Jean TOUSCOZ, La souveraineté économique, la justice internationale et le bien économique, in *Humanité et Droit International, Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, Paris 1991, pp.316-317.

déterminent la sécurité nationale de l'eau et la capacité de consommation (eau, énergétique et alimentaire) de la population d'un Etat. Par exemple, de nombreux pays du Moyen-Orient satisfont leur besoin hydrique et alimentaire en dessalant les eaux de mer et en important des céréales, alors que les Etats nilotiques possèdent des ressources en eau mais meurent de faim faute de capacité de financements. Ainsi, le niveau d'utilisation d'un pays n'est pas un indicateur du degré de sa dépendance envers le fleuve mais son niveau de développement, sa capacité à mobiliser ses ressources techniques et financières. De même, l'absence d'utilisation des ressources en eau n'est pas un indicateur de la non-dépendance, il explique surtout la gravité de la pauvreté et du sous-développement. Par exemple l'Ethiopie et l'Egypte, avec des besoins identiques, ont une utilisation opposée (respectivement moins de 3 % et 60%) des eaux du fleuve, car le rapport de forces entre les deux pays est inégal.

L'équilibre des forces à travers un usage équitable et sans dommage appréciable aux utilisateurs d'aval fait l'objet de débats politiques et juridiques depuis les années 1960. L'association des juristes internationaux et la Commission de droit international (CDI) de l'ONU se sont penchées sur la question avec des résultats mitigés de 1966 à 1994. Les règles d'Helsinki adoptées en 1966 n'ont pas apporté une réponse significative, en raison de sa partialité et de son incapacité à démontrer les effets bidirectionnels des impacts transfrontaliers d'usage des eaux internationales. La Convention des Nations Unies de 1997 qui modifie celle de 1994, avait également tenté de répondre à ce problème fondamental, mais sans succès. Le refus de la CDI de hiérarchiser le principe diamétralement opposé (équité contre non-dommage appréciable), et en les mettant sur un même pied d'égalité, a compromis l'application de la Convention.

La question de savoir sur quel facteur il faut se baser pour assurer un partage équitable des eaux du Nil, continue d'être l'objet de débats politiques, juridiques et techniques. L'exemple est celui apporté par D. JOVANOVIC qui propose une série de critères.³³

³³ Voir les critères dans D. JOVANOVIC, "Ethiopian Interests in the Division of the Nile River Waters", IWRA, *Water International*, Vol. 10, No. 2, 1985, pp.82-83

La modification du cours naturel du fleuve international

La modification du cours naturel du fleuve et le détournement extracontinental d'un fleuve international sont aussi une source du conflit entre les États riverains. Par exemple l'Égypte a modifié le cours naturel du Nil pour exporter l'eau vers Israël et la Palestine. Elle a introduit de nouveaux projets d'irrigation à grande échelle dans les déserts du Nord du Sinaï financés par l'Arabie Saoudite et des États du Golf persique. Cela a provoqué un véritable choc politique en Afrique de l'Est durant les années 1990 et 2000.

L'irrigation de centaines de milliers d'hectares de déserts (Sinaï, Toshka, Nouvelle vallée) augmentera la demande de l'eau en Égypte et accroîtra le fossé du développement hydraulique entre les États en amont et en aval du Nil. Il n'y a pas de surplus d'eau pour satisfaire les besoins agricoles des dix États nilotiques, car le débit d'eau du Nil est fixe (84 milliards de m³). C'est pourquoi la Banque mondiale, pour la première fois de son histoire, a exigé de l'Égypte d'informer³⁴ les pays riverains en amont sur la réalité de ses nouveaux projets et reconnaît leurs conséquences sur les pays en amont. Si cette exigence avait été introduite depuis longtemps, elle aurait pu prévenir l'exécution du projet extracontinental.

Une ignorance réciproque et une ambition hégémonique

D'autres facteurs de conflit de l'eau proviennent d'une relation d'ignorance réciproque (Mutual Neglect)³⁵ motivée et légitimée par la rivalité géopolitique et une concurrence économique des États riverains. La course à l'hégémonie régionale qui entraîne une intensification de l'exploitation des ressources en eau, devient une menace contre la paix et la sécurité internationale. Elle sape la coopération entre les États riverains et restreint leur prospérité économique.

Les États nilotiques entretiennent des relations d'ignorance réciproque. Ils défendent leurs intérêts nationaux qui semblent irréconciliables et sont peu enclins au compromis pour instaurer une coopération féconde. A défaut d'instaurer une communication

³⁴ Steve LONERGAN, & Wolf T. AARON, "Moving Water to Move People: The Toshka Project in Egypt", IWRA, *Water International*, Vol. 26 No. 4, December 2001.

³⁵ Susan Strange, cité In Dario BATTISTELLA, *Théorie des Relations Internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p.399

effective, chaque État nilotique agit seul sans tenir compte de l'intérêt de l'autre. La réalité de l'interdépendance hydraulique, alimentaire et énergétique est délibérément ignorée aux dépens de la prospérité économique, la coopération, la paix et la sécurité régionale.

Le conflit se complexifie lorsque certains États hégémoniques tentent de prohiber l'accès à l'eau à d'autres États rivaux.

L'exportation des eaux du Nil comme instrument d'hégémonie régionale

Le projet du Nord du Sinaï et le détournement des eaux du Nil vers le Néguev, Gaza puis vers Jérusalem³⁶ doit être vu comme une politique d'expansion régionale. L'Égypte, grâce au barrage d'Assouan, dispose d'un énorme volume d'eau provenant du Nil qu'elle veut exporter vers Israël afin de renforcer sa position géostratégique et exercer une influence politique et économique dans la région. En effet, Israël souffre de pénurie d'eau mais ses voisins arabes sont hostiles à l'idée que l'Égypte lui transfère l'eau du Nil. La seule stratégie était l'acheminement de l'eau vers le territoire palestinien.³⁷ Cette exportation indirecte préservera l'Égypte de représailles diplomatiques des États arabes et permettra à Israël de conserver sa part d'eau du Jourdain et garantirait l'écoulement éventuel de l'eau du Nil vers Israël. Cette manœuvre est une course contre la montre avant la signature du cadre de coopération de l'IBN. Ensuite, en effectuant elle-même le transfert d'eau, l'Égypte veut faire obstacle au partenariat ou à une alliance israélo-éthiopienne.

Depuis l'accord de Camp David en 1974, l'intérêt de l'Égypte pour la coopération économique avec les États nilotiques était nul. Mais, depuis 1991 et surtout après le 11 septembre 2001, l'éventuelle conclusion d'un accord de paix israélo-palestinien et la

³⁶ Ronald BLEIER, "Nile Water to Israel?" - Part Two, *Middle East Policy*, September 1997, Vol. V, No.3, pp. 113-124. Voir aussi du même auteur, "Will Nile Water Go To Israel? North Sinai Pipelines and the Politics of Scarcity", *Middle East Policy*, September 1997, Volume V, No. 3, pp. 113-124. Online: <http://desip.igc.org/WillNile2.html>

³⁷ Subhi KAHHALEN, *The water problem in Israel and its repercussions on the Arab-Israeli conflict*. IPS, Beirut, paper no.9 (E), 1981, p.50,

vague de démocratisation en Afrique, l'Égypte craint³⁸ d'être évincée par les nouveaux alliés des Etats-Unis en Afrique (Ethiopie, Kenya, Ouganda, Djibouti) et au Moyen-Orient (Jordanie).

Aussi sa volonté de participer au processus de paix israélo-palestinien résulte d'un calcul géostratégique selon lequel l'évolution du Proche-Orient³⁹ et de l'Afrique est appelée à changer et l'Égypte entend jouer un rôle primordial dans ce processus de redéfinition des puissances régionales.

Israël veut rassurer l'Égypte pour qu'elle ne devienne pas un obstacle à la paix en Palestine. Pour réchauffer les relations israélo-égyptiennes, refroidies depuis la reprise de l'Intifada en 2000, Israël a lancé une offensive diplomatique. Dès 2003, Israël a conclu avec l'Égypte plusieurs accords de coopération technique, agricole et hydraulique, ainsi qu'un accord de transfert de gaz⁴⁰ naturel vers Israël, via un nouveau pipeline en construction. En décembre 2005 un accord commercial et de partenariat industriel a été conclu entre les deux pays. Le désengagement de la bande de Gaza décidé par Ariel SHARON a offert à l'Égypte une nouvelle occasion stratégique qu'elle ne peut pas ignorer. Ainsi, en 2004 le Président G. W. Bush a demandé à l'Égypte de jouer un nouveau rôle pour le maintien de la paix et de stabilité à Gaza.⁴¹

L'Égypte continue de détourner les eaux du fleuve pour permettre une expansion agro-industrielle dans les déserts nubiens (Toshka) et dans la Nouvelle Vallée ce qui ne fait qu'aggraver la pénurie d'eau.

L'Unilatéralisme

L'unilatéralisme est basé sur le concept « du premier arrivé, premier servi ». Il a plusieurs effets négatifs sur la sécurité de l'eau des Etats situés en amont : 1- Il aggrave la pénurie de l'eau ; 2- Il crée le fait accompli qui est une entorse au développement des ressources en amont ; 3- Il aggrave la rivalité, la suspicion et les tensions politiques et diplomatiques entre ceux qui ont développé leur infrastructure et ceux qui n'ont pas amorcé leur

³⁸ Ashraf KHALIL, "Step aside", *Cairo Times*, Volume 7, Issue 14, 5-11, June 2003,

³⁹ Agnès LEVALLOIS, « Quel Avenir pour l'Égypte ? » (Rédactrice en chef de la revue « Risques internationaux », 15 décembre 2004, p.92 Disponible sur le site : http://www.strategicsinternational.com/7_article9.pdf

⁴⁰ Khaled EZZELARAB, *Cairo Times*, Vol.7, Issue 38, 4-10 December, 2003.

⁴¹ *Al-abram weekly*, Online : (<http://weekly.ahram.org.eg/2004/689/fr4.htm>)

développement ; 4- Il conduit les Etats lésés à vouloir rétablir leurs droits par des actes unilatéraux. Ainsi depuis décembre 2003, les États en amont ont lancé des projets unilatéraux en repréailles pour préserver leurs droits d'accès à cette ressource limitée et équilibrer la situation au plan du développement hydraulique.

Le gouvernement éthiopien a lancé plusieurs projets nationaux, dont ceux de Tekeze, Tana-Beles et Kara-Dobi et Gilgel Gibé II, (à OMO). Ces projets, à l'exception de Gilgel Gibé, sont le résultat d'un accord tripartite intervenu en 2001 entre l'Éthiopie le Soudan et l'Égypte sous l'égide de l'IBN. Lancé en août 2002, le barrage hydroélectrique sur le fleuve Tekezze doit permettre le développement du nord de Tigré. Tekezze et Tana-Beles ont été planifiés par l'Italie en 1936.⁴² Tana-Beles figurait aussi dans l'étude de faisabilité du Bureau américain de 1964. Le projet d'interconnexion électrique (Kara-Dobi) frontalière entre l'Éthiopie et le Soudan a été formulé dans le cadre de la coopération de l'IBN. Tous les projets éthiopiens sont financés par le gouvernement éthiopien, sans aucun support financier étranger.

En réaction des projets du nord du Sinaï et de Toshka, le Soudan, qui a déjà trois grands barrages (Rusayris et de Khashm el-Girba) sur le Nil bleu, a lancé trois nouveaux barrages hydroélectriques: à Méroé ou Hamdab sur la 4^{ème} cataracte, (pour produire 1.250 mégawatts), à Chereik et enfin à Qajbar au nord de Dongola (pour produire 300 mégawatts). Par ailleurs, les centrales d'hydroélectriques de Damazin qui alimentent à 80 % Khartoum, et Al Rusayris sont en cours de surélévation.⁴³ Le coût total de la construction de Méroé s'élèverait à 1,6 milliards de dollars, et serait financée en partie par des crédits des Etats du Golfe. Les travaux ont pu être lancés grâce à l'aide du Koweït en 2002.⁴⁴ Le barrage de Qajbar, confiée à une entreprise chinoise (CIWEC), coûtera 300 millions de dollars.

Le Soudan qui se heurte à une forte opposition égyptienne exige la révision de l'accord de 1959 afin d'augmenter sa quote-part

⁴² Zewde G.SELASSIE, "The Bleu Nile and Its Basins : An Issue of International Concern, From Poverty to Development : Intergenerational Transfer of Knowledge"- *IGTK Consultation*, Paper Series, No. 2, 2006.

⁴³ Barrage au Soudan, <http://nefercoco.free.fr/projets.html>

⁴⁴ Prêt de 100 millions de dollars du Koweït pour un barrage. *Afrique express*, Bimensuel d'information politique, économique et sociale sur l'Afrique. N° 247 du 02/04/2002.

d'eau qui se traduirait par une augmentation de 10 milliards de m³ par an.

La Tanzanie, avec 35 millions d'habitants qui souffrent de fréquentes sécheresses, a lancé en février 2004 un projet de mise en valeur des ressources en eau du Lac Victoria,⁴⁵ pour atténuer le problème de la sécheresse. Le projet vise à fournir de l'eau potable à plus de 420.000 personnes vivant dans les régions arides de Kahama et Shinyanga...⁴⁶ Le projet, exécuté par une société chinoise, prévoit la construction d'un canal de 170 km de long pour transporter l'eau du lac Victoria vers ces régions,⁴⁷ pour un coût initial de 27,6 millions⁴⁸ de dollars. Selon le ministre des Ressources hydrauliques, Edward LOWASA, la Tanzanie ne peut pas laisser souffrir de soif sa population alors que l'eau du Lac Victoria est disponible.⁴⁹ Le ministre a soutenu que son pays ne reconnaît pas les accords coloniaux. En effet, la Tanzanie a été le premier pays riverain à avoir déclaré nul (Doctrine Nyerere) le pacte de 1929, dès 1961.⁵⁰

Le Kenya, l'un des principaux contributeurs au Lac Victoria, a lancé des projets d'irrigation et de production hydroélectrique pour faire usage de ses huit fleuves. De même l'Ouganda a entamé la construction de six barrages sur le Nil blanc. Le plus avancé est Bujagali, situé à l'est de Kampala et aura une capacité de 200 MégaWatts. Le barrage hydroélectrique des chutes d'Owen est vieux et insuffisant pour couvrir les besoins domestiques et industriels. En Ouganda, seulement 5 % de la population a accès à l'électricité. La capacité potentielle de production du pays serait de plus de 2000 mégawatts et la construction du Bujagali, le plus grand projet industriel de l'Ouganda pourrait permettre d'augmenter la production.

⁴⁵ Al-Sharq Al-Awsat (Londres), le 5 février 2004. Nimrod RAPHAELI « Tensions croissantes au sujet du Nil. Enquêtes et analyses », MEMRI, *The Middle East Media Research Institute*, Mars 8, 2004, No.165

⁴⁶ Ferdinand KATENDEKO, "How likely is conflict over the Nile waters?", *Peace and Conflict Monitor*, March 18, 2004,

⁴⁷ "Learning to Share the Nile", *Al-Haram*, Egypt, Vol 74, March-5 2004

⁴⁸ Mwanguhya Charles MPAGI, "East/North Africa: Crisis meet on over river Nile", *The Monitor*, Kampala, (Uganda), 03.10.2004. Voir aussi: "Learning to Share the Nile", op cit.

⁴⁹ Jeevan VASAGAR, "Stroms lie ahead over future of the Nile", *The Guardian*, February 13, 2004, Voir aussi du même auteur, "Africa Needs Nile Water but Egypt Won't Share", *The Guardian*, February 14, 2004.

⁵⁰ Al-Sharq Al-Awsat, 2004, op cit.

Ces réponses sont la conséquence de l'unilatéralisme égyptien⁵¹ depuis six décennies et des nouveaux projets de transfert d'eau extracontinentaux visant à acheminer l'eau vers Israël et la Palestine, en dehors du continent africain. Elles ont pour objectif de garantir leur sécurité en eau, de faire respecter leur droit de riverain et prévenir la création d'un précédent hasardeux sur les eaux du Nil. Néanmoins, ces tentatives d'établir un équilibre de puissance hydraulique ont échouées à cause de la difficulté d'accès à l'aide internationale.

Les difficultés internes et externes

La sécurité de l'eau requiert un investissement important. Mais l'accès aux crédits de la Banque mondiale et à l'aide internationale au développement hydraulique est d'une part soumis à conditions et d'autre part relève du cadre juridique colonial et des règles d'Helsinki (non-dommage appréciable aux utilisateurs d'aval). Avant d'octroyer leur aide aux Etats en amont, ces acteurs externes exigeaient un accord préalable de l'Egypte, l'équivalent d'un veto. Lorsque les premiers demandaient cet accord, l'Egypte s'arrangeait pour que cet accord ne voie jamais le jour.⁵²

Ces difficultés à l'accès aux crédits pour entamer des projets hydrauliques ont provoqué une paralysie. La dépendance à l'aide internationale est telle que l'Ethiopie, (86% des eaux du Nil) n'en utilise à ce jour moins de 3% tout simplement parce qu'elle n'a pas le même accès aux crédits que ses rivaux.

Pour modifier la situation, depuis 1993 la Banque mondiale joue un rôle diplomatique dans la formulation des projets de l'eau.⁵³ Ce développement dirigé marque un changement important dans le domaine de la diplomatie de l'eau et de la politique de développement national des Etats africains depuis 1960. La tendance est la marginalisation des Etats et le renforcement du rôle

⁵¹ David KAIZA, "Now Battle for the Nile Moves to Nairobi", *The East African*, Nairobi, March 15, 2004

⁵² Gérard PRUNIER, CNRS, document non publié, 2000, pp.1-3

⁵³ Voir World Bank, Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement, *World Bank*, 2004. p78. Voir aussi les deux autres documents de 1993 et 2003. Bridging Troubled Waters: A World Bank Strategy. World Bank Operations Evaluation Department, *World Bank*, spring 2002 No. 221; D. Barry DALAL-CLAYTON, Stephen BASS, "Making sustainable commitments: an environment strategy for the World Bank". World Bank, 2001, 234pp.

des institutions financières internationales, devenues des acteurs incontournables du développement en Afrique.

Compensation ou dédommagement ?

La question tacite du dédommagement entretient le ressentiment et gêne la coopération entre les riverains. L'idée d'échanger de l'eau contre du pétrole suggérée par les politiciens kenyans s'appuie sur le précédent créé par les échanges hydrauliques israélo-égyptiens. Les Etats subsahariens, contrairement à l'Égypte et à Israël, ne reçoivent aucun gain provenant d'Assouan, des nouveaux projets de Toshka, de la Nouvelle Vallée et du Sinaï. Or, même si les Africains n'arrivent pas à se mesurer aux tactiques diplomatiques égyptiennes, ils restent alertés pour ne pas se laisser déposséder de leurs richesses naturelles.⁵⁴

En vertu de l'accord concernant le barrage d'Owen de 1949, l'Égypte a l'obligation d'offrir des compensations à l'Ouganda, la Tanzanie et le Kenya pour tout préjudice survenu par l'élévation du niveau du Lac Victoria.⁵⁵ En 2004, le parlement ougandais a demandé à l'Égypte de payer les coûts de maintenance du Lac Victoria. En février 2004 le Parlement a approuvé la motion, déposée par Amon Muzoora en 2002, annulant le traité colonial et prévoyant une compensation financière par l'Égypte et le Soudan. Il a aussi demandé à l'Égypte de payer 93.000 de dollars américains (500.000 livres égyptiennes) pour avoir augmenté le niveau du Lac Victoria.⁵⁶ Le parlement a comparé l'eau de l'Ouganda au dépôt de gaz de l'Égypte et du pétrole de la Libye, devant être utilisé dans l'intérêt du pays.⁵⁷

Charles ONYANGO-OBBO, commentateur ougandais, explique que l'Égypte ne peut pas jouir à la fois de tous les avantages qu'offre le fleuve africain et l'accès à la mer, tout en

⁵⁴ Jeevan Vasagar, op. cit 2004

⁵⁵ C. O., OKIDI "Legal and Policy Regime of Lake Victoria and the Nile Basin", *Indian J. Int. Law*, 1980, p.395, cité in Yosef YACOB, Tough Talk over a Defunct Treaty: The Case of the 1929 Nile Waters Agreement, 2004. Disponible en ligne

http://www.tigrai.org/News/Articles2004/TheNileByYacob.html#_ednref77

⁵⁶ Anne MUGISA and Henry MUKASA, "President Slams River Nile Demands", *New Vision* (Kampala), April 2, 2004.

⁵⁷ Daliah MERZABAN, "Pressure on Cairo for Nile concessions builds", *Business monthly*, 04, April 2004

bloquant le développement hydraulique des pays enclavés, comme l'Ouganda, l'Ethiopie, et le Burundi,...

Les solutions pour une sécurité commune de l'eau

Un partage équitable

L'accord de partage des ressources permet d'établir une coexistence pacifique et de désamorcer les tensions. Les Etats nilotiques qui recevront un volume d'eau au-delà de leurs besoins peuvent faire le troc avec ceux qui en ont le plus besoin mais sans que cela se transforme en droit légal déposédant l'Etat qui a fait l'échange de l'eau. L'utilisation équitable permettrait de prévenir un dommage appréciable à tous les Etats nilotiques. Elle garantirait l'établissement d'un équilibre de puissance de l'eau entre les Etats riverains. L'équilibre du rapport des forces ouvrirait la voie à une négociation d'égal à égal qui éliminerait l'ignorance réciproque, l'unilatéralisme, l'antagonisme et la guerre de l'eau.

Un nouvel accord juridique

L'absence d'un accord est une source d'incertitude dans le bassin du Nil. Un certain espoir est né avec l'Initiative du Bassin du Nil (IBN), pour la coopération hydraulique multilatérale. Il a établi une vision partagée, à défaut d'une vision commune et des programmes communs pour satisfaire les besoins en eau de tous les Etats riverains. Pour remplir le vide juridique, les dix États nilotiques ont défini un cadre juridique (Cooperative Framework) qui remplace les accords coloniaux et bilatéraux, pour une utilisation équitable et une gestion des eaux du Nil, garantissant le développement des Etats en amont. Cependant, en raison des rapports de forces défavorables dans les domaines politiques, financiers et techniques, les États nilotiques sont dans l'incapacité d'exercer une influence quelconque sur le contenu de ce document. Rappelons que ces difficultés ont donné naissance aux accords coloniaux et aux accords bilatéraux de 1929, 1949, et de 1959. Or le remplacement de ces traités est vital pour la paix de la région. L'IBN y parviendra-t-elle ? Tout dépend de la volonté politique des États.

La création d'une organisation fluviale ou le renforcement de l'IBN ?

En 1999 les Etats riverains du Nil ont créé un forum de coopération hydraulique : l'Initiative du Bassin du Nil. L'objectif de cette coopération est de réduire les tensions historiques, de

construire la confiance réciproque et d'empêcher une guerre de l'eau. La création de l'IBN est un progrès indéniable. Cependant, comme on l'a vu dans la crise diplomatique de 2004, cette institution fluviale a montré les limites inhérentes des organisations internationales : Elle est handicapée par sa nature temporaire. Dirigée par la Banque mondiale, elle peine à formuler une politique africaine de développement. Employant le cadre juridique colonial de 1929 et 1959, elle n'arrive pas à trouver de solutions de longue durée pour répondre aux besoins des Etats en amont. Elle n'apporte aucun changement significatif ni ne marque une rupture avec le passé alors que le bassin du Nil a besoin d'une organisation fluviale qui gère l'utilisation des eaux du fleuve, et encourage le développement durable et la prospérité de la région.

La médiation et l'appui financier impartial d'une tierce partie

Généralement les puissances mondiales, les Nations Unies et leurs agences spécialisées pourraient jouer le rôle de médiation et de bons offices et contribuer à changer le statu quo pour faire émerger une bonne gouvernance des ressources en eau et désamorcer les tensions. Une tierce partie, qui disposerait d'une puissance financière et serait résolue à investir des sommes significatives, pourrait exercer une influence vitale pour la paix et la sécurité commune. Tout compromis a un coût et les États ne sont convaincus d'une coopération que s'ils obtiennent des bénéfices et des investissements tangibles.

Dans le bassin du Nil, ce sont la sécurité et le droit au développement socioéconomique de la population africaine, le droit des peuples africains à disposer librement de leurs richesses naturelles et la souveraineté permanente des États africains sur leurs ressources naturelles qui sont en cause. Ces principes sont la base de la paix et de la sécurité internationale.

Un nouvel accord est indispensable pour sortir de l'impasse diplomatique et de la situation de sous-développement en amont du Nil. Il doit garantir la sécurité commune de l'eau et la gestion durable des ressources en eau. Seul le changement du statu quo permettrait d'assurer le progrès socioéconomique et la prospérité de l'ensemble des Etats de l'Afrique de l'Est.

*

• *

Note de lecture

Wolfram Hilz: *“Europas verbindertes Führungstrio. Die Sicherheitspolitik Deutschlands, Frankreichs und Grossbritanniens in den Neunzigern”* (Les vicissitudes du directoire européen à trois. La politique de sécurité de l’Allemagne, de la France et du Royaume-Uni dans les années 1990) - Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2005, 451p;

Par **Jean Klein,**

Professeur émérite de l’Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Les perspectives d’une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ont suscité une littérature abondante depuis la fin de la guerre froide et on ne compte plus les ouvrages et les monographies qui abordent cette question et tentent de retracer les étapes du processus amorcé au début des années 1990 en vue de doter l’Union européenne (UE) des capacités civiles et militaires qui lui permettraient de s’affirmer comme un acteur stratégique sur la scène mondiale. Or, en dépit des progrès enregistrés sur cette voie, des doutes subsistent sur la volonté des Etats européens de consentir l’effort nécessaire pour soutenir cette ambition et on s’interroge toujours sur la manière dont la PESD pourrait se concilier avec l’organisation de la défense dans le cadre de l’alliance atlantique. Certes, des institutions chargées de mettre en œuvre la PESD ont été créées au sein de l’UE et celle-ci a démontré son savoir-faire dans la conduite d’opérations de maintien de la paix dans les Balkans et en Afrique. Par ailleurs, le retour de la France dans l’organisation militaire de l’alliance a contribué à dissiper certains des malentendus qui avaient surgi dans le passé à propos du caractère complémentaire des politiques de sécurité européenne et atlantique. Toutefois, un rééquilibrage des relations euro-américaines n’est concevable que si les Européens remédient aux carences qui affectent leurs capacités militaires et sont résolus à se doter des moyens d’agir d’une manière efficace pour la défense de leurs intérêts spécifiques.

Le livre du professeur Wolfram Hilz, qui enseigne la Science politique à l'Université de Bonn, apporte une contribution originale à l'élucidation des problèmes soulevés par la mise en œuvre de la PESD, dans la mesure où il met l'accent sur le rôle qui incombe à cet égard à trois puissances moyennes - l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni - et soumet à un examen approfondi les politiques qu'elles ont suivies pour relever les « défis du changement » après l'effondrement de l'ordre bipolaire. A s'en tenir aux déclarations d'intention, il s'agissait à la fois de contribuer à l'édification d'un nouveau système de sécurité qui laisserait ouvertes les perspectives d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et d'agir conjointement pour contenir le déploiement de la violence dans la péninsule balkanique après la désagrégation de la Fédération yougoslave. Or des obstacles de taille ont empêché dans un premier temps la réalisation de ces projets et si certains d'entre eux ont pu être surmontés après la déclaration franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, il serait hasardeux d'affirmer que l'UE est d'ores et déjà capable de mettre au service d'une politique étrangère et de sécurité commune des capacités militaires significatives. Quant aux « guerres de succession de Yougoslavie » ce sont les Etats-Unis qui y ont mis un terme et les Européens n'ont joué en l'occurrence qu'un rôle marginal en dépit de leur implication dans la force de protection des Nations Unies (FORPRONU) et de leur changement d'attitude vis-à-vis des Serbes de Bosnie après le drame de Srebrenica et la prise en otage des casques bleus français en 1995. En revanche, ils ont participé activement aux opérations de stabilisation après la conclusion d'un cessez-le-feu et sont les principaux fournisseurs d'aide économique aux anciens belligérants.

Le propos de l'auteur est de mettre en évidence les pesanteurs et les frictions qui ont contrecarré la réalisation d'une politique européenne de sécurité et de défense et il estime que les divergences de vues entre les membres du « directoire européen » qu'il met en scène rendaient aléatoire la définition d'une position commune. Pour contribuer à une meilleure compréhension de leurs politiques de coopération il récuse un modèle explicatif unique mais adopte une attitude ouverte à toutes les théories des relations internationales ; en outre, il ne se borne pas à décrire l'évolution des politiques de sécurité des Trois pendant la période de référence mais se livre à une étude comparative de leur déploiement à toutes les étapes du processus de décision ; enfin, il s'efforce d'éclairer le comportement des Etats par la diversité de leurs cultures

stratégiques et la multiplicité des facteurs qui conditionnent l'interaction de leurs relations dans la vie internationale.

Ce livre procède d'une thèse d'habilitation soutenue près l'Université de Chemnitz et obéit aux règles du genre par la rigueur de sa méthodologie et l'ampleur de son appareil scientifique. Pour étayer sa démonstration, l'auteur prend appui sur la littérature ouverte et prête une attention particulière aux publications des Instituts spécialisés dans l'étude des questions stratégiques ; mais il a également su tirer profit des informations recueillies auprès de représentants d'organisations internationales et d'experts civils. Tout en affirmant que sa recherche est « ouverte à toutes les théories » son approche est marquée au coin du réalisme et il est convaincu qu'une politique de défense commune ne peut résulter que d'une coopération intergouvernementale. A ses yeux, le succès de l'entreprise dépend surtout de l'entente des puissances qui ont joué depuis l'origine un rôle moteur dans la construction de l'Europe (le couple franco-allemand) ou disposent, comme le Royaume-Uni, de forces armées susceptibles d'être projetées à distance pour remplir des missions de maintien ou de rétablissement de la paix. Pour juger des progrès de la construction de l'Europe de la défense, il se préoccupe moins des déclarations de principes et des arrangements institutionnels que de la part du Produit intérieur brut consacré par les Etats aux dépenses militaires et de la disponibilité de leurs forces de réaction rapide. Ainsi, les conflits qui ont éclaté dans les Balkans après la désagrégation de la Yougoslavie ont mis en évidence l'écart entre une rhétorique parfois hyperbolique - le Premier Ministre luxembourgeois, Jacques Poos, n'avait-il pas affirmé en 1991 que l'heure de l'Europe avait sonné pour régler la crise provoquée par la sécession de la Slovénie et de la Croatie - et l'impuissance des Européens à agir en commun pour mettre un terme aux affrontements armés dans cette région. En définitive, ce n'est pas sous l'autorité de l'UEO mais sous l'égide de l'ONU que la France et le Royaume-Uni sont intervenus en Bosnie-Herzégovine pour maintenir « une paix à éclipses » et l'opération « force alliée » destinée à mettre fin aux « exactions des forces de sécurité serbes » au Kosovo en 1999 s'est déroulée dans le cadre de l'OTAN avec une forte implication des Etats-Unis.

Au demeurant, la question de la place de l'OTAN dans la nouvelle architecture de sécurité en Europe a donné lieu dès l'origine à des malentendus et alimenté des controverses. C'est que l'affirmation d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense était perçue par certains comme un facteur d'affaiblissement de l'alliance avec les Etats-Unis et ils soupçonnaient notamment la France de vouloir distendre les relations transatlantiques afin de favoriser l'émergence d'une défense indépendante de l'Europe. Wolfram Hilz fait parfois écho à cette thèse sans la soumettre à un examen critique rigoureux et on regrette que sur ce point il n'ait pas tenu davantage compte ou ait mal interprété les écrits de ses collègues français comme Frédéric Bozo, Georges-Henri Soutou et Maurice Vaïsse. En tout cas, lors du sommet atlantique de Bruxelles en janvier 1994, il est apparu clairement que la France ne plaidait pas pour une « défense séparée » de l'Europe mais soulignait le caractère complémentaire de l'OTAN et de l'UE dans ce domaine. Depuis lors, la question a été tranchée en faveur de l'OTAN mais les difficultés auxquelles on s'est heurté pour faire aboutir le projet d'une politique européenne de sécurité et de défense digne de ce nom sont loin d'être surmontées. C'est dire que les analyses de Wolfram Hilz sur les efforts déployés dans ce sens pendant la période qui se situe entre la signature du traité de Maastricht en 1992 et les engagements capacitaires consignés par le Conseil européen de Helsinki en 1999 n'ont pas perdu de leur pertinence et qu'elles devraient être méditées par tous ceux qui ne s'accommodent pas d'une Europe réduite à l'état de « puissance civile ».

*

* *

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée depuis mars 2002 par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Pour nous contacter

Par Courrier :

Observatoire Européen de Sécurité
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR – CNRS 8057)
UFR 11- Centre Sorbonne
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
12 Place du Panthéon 75231 Paris Cedex 05

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Pour trouver les anciens numéros sur Internet :

<http://mjp.univ-perp.fr>