



# IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE  
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Septembre 2019

## RISQUES GÉOPOLITIQUES, CRISES ET RESSOURCES NATURELLES

APPROCHES TRANSVERSALES  
ET APPORT DES SCIENCES HUMAINES

Sarah Adjel, Angélique Palle  
et Noémie Rebière (dir.)

ÉTUDE – n° 70





# RISQUES GÉOPOLITIQUES, CRISES ET RESSOURCES NATURELLES

APPROCHES TRANSVERSALES  
ET APPORT DES SCIENCES HUMAINES

**Sarah Adjel, Angélique Palle  
et Noémie Rebière (dir.)**

## **Pour citer cette étude**

Sarah Adjel, Angélique Palle et Noémie Rebière (dir.), *Risques géopolitiques, crises et ressources naturelles : Approches transversales et apport des sciences humaines*, Étude n° 70, IRSEM, septembre 2019.

## **Dépôt légal**

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-152702-7

## DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

69. *Contemporary Society-centric Warfare: Insights from the Israeli experience*  
Jonathan (Yoni) Shimshoni and Ariel (Eli) Levite
68. *Les États-Unis divisés : la démocratie américaine à l'épreuve de la présidence Trump*  
Frédéric GAGNON, Frédéric HEURTEBIZE et Maud QUESSARD (dir.)
67. *Le Financement chinois dans le secteur des transports en Afrique : un risque maîtrisé*  
Juliette GENEVAZ et Denis TULL
66. *L'Expérience militaire dans les médias (2008-2018). Une diversification des formes de récits*  
Bénédicte CHÉRON
65. *MCO 4.0. Le potentiel des technologies de l'industrie 4.0 appliquées au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements de défense*  
Josselin DROFF, ICA Benoît RADEMACHER
64. *Impact des nouveaux modèles économiques industriels sur les équipements des armées*  
Dr Antoine PIETRI, ICA Benoît RADEMACHER
63. *Le Rôle des armées dans la fonction « intégration » de l'État*  
Barbara JANKOWSKI
62. *Le Gazoduc Nord Stream 2. Enjeux politiques et stratégiques*  
Céline MARANGÉ, Angélique PALLE et Sami RAMDANI
61. *Améliorer la résilience psychologique des combattants et de leurs familles. Pour une prévention permettant de limiter l'impact psychologique d'un traumatisme et/ou de faciliter le rétablissement*  
LCL Arnaud PLANIOL

## ÉQUIPE

### Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

### Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

### Secrétaire général

CRG1 (2S) Étienne VUILLERMET

### Chef du soutien à la recherche

Caroline VERSTAPPEN

### Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



## PRÉSENTATION DE L'IRSEM

Créé en 2009, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) est un organisme extérieur de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Questions régionales Nord, qui traite de l'Europe, des États-Unis, de la Russie et de l'espace post-soviétique, de la Chine, du Japon et de la péninsule coréenne.

- Questions régionales Sud, qui traite de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Golfe, du sous-continent indien, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique.

- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.

- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.

- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

*AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.*

# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	11	
Sarah Adjel, Angélique Palle, Noémie Rebière		
PRÉFACE .....	13	
Alain Beltran		
Plan.....	16	
AGRICULTURE ET ALIMENTATION :AU CŒUR DES ENJEUX GÉOSTRATÉGIQUES DU XXI <sup>E</sup> SIÈCLE		
SOJATISATION DE L'AGRICULTURE ARGENTINE : SES ENJEUX STRATÉGIQUES ET SES CONSÉQUENCES GÉOPOLITIQUES.....		21
Olivier Antoine		
Résumé .....	21	
Abstract.....	21	
Évolutions productives du soja en Argentine dans un contexte de forte demande chinoise.....	23	
L'agriculture au cœur des relations sino-argentines .....	24	
Sojatisation des espaces agricoles argentins .....	26	
Fronts agraires et conflictualités géopolitiques .....	28	
PRODUIRE ET SE NOURRIR : UNE GÉOPOLITIQUE DES AGRIFIRMES EN ARABIE SAOUDITE.....		31
Matthieu Brun		
Résumé .....	31	
Abstract.....	31	
De l'émergence d'une agriculture de firme en Arabie saoudite : que le jardin prospère !.....	33	
Délocalisation de l'agriculture et extraversion de la sécurité alimentaire.....	35	
Agriculture et alimentation : des enjeux géostratégiques d'actualité .....	38	
Pour l'inscription de la question alimentaire dans une géopolitique du Golfe.....	41	
HYDROCARBURES ET SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE : APPROCHES CROISÉES HISTORIQUES ET GÉOPOLITIQUES		
LE GAZODUC TRANSMÉDITERRANÉEN TRANSMED, UN CAS D'ÉCOLE DE LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE, 1956-1983.....		45
Sarah Adjel		
Résumé .....	45	
Abstract.....	45	
« Vous ne savez plus quoi faire de votre gaz ! ».....	49	
L'accord algéro-sicilien et la création de la Sonems en 1967 .....	51	
Les contradictions de l'Eni.....	52	

L'intervention de la diplomatie tunisienne.....	54
Le contrat de 1973 entre l'Eni et la Sonatrach.....	56
Revendications tunisiennes et accords de 1977.....	57

#### OPPORTUNITÉS ET LIMITES DE L'INITIATIVE POUR LES MATIÈRES PREMIÈRES CRITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE..... 61

**Raphaël Danino-Perraud**

Résumé.....	61
Abstract.....	61
Criticité et matières premières critiques : définition.....	62
L'Initiative pour les matières premières critiques : caractéristiques et objectifs ...	64
L'Initiative pour les matières premières critiques, résultats et perspectives .....	67

#### DU GAZ RUSSE DANS LES INFRASTRUCTURES DE DIVERSIFICATION DE L'UNION EUROPÉENNE ..... 73

**Sami Ramdani**

Résumé.....	73
Abstract.....	73
Une législation européenne finalement inefficace dans le corridor sud ? .....	78
Une législation européenne difficilement applicable dans la Baltique.....	80
La Russie et le GNL.....	85

#### ENJEUX HYDRIQUES ET ENVIRONNEMENT

##### TERRITORIALISER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE : QUAND LES ÎLES ÉCOSSAISES VEULENT MONTRER L'EXEMPLE..... 95

**Sylvain Roche**

Résumé.....	95
Abstract.....	95
La dynamique du modèle énergétique décentralisé et insulaire.....	98
Des îles écossaises pionnières dans le lancement de projets énergies renouvelables offshore .....	101
La création d'un écosystème orcadien tourné vers la transition énergétique : la marque « made in Orkney ».....	103

##### LE BARRAGE RENAISSANCE : CONSÉQUENCE SUR L'ENVIRONNEMENT ET DÉPENDANCE AU CLIMAT ..... 111

**Wahel Rashid**

Résumé.....	111
Abstract.....	111
Les conséquences du barrage sur l'environnement.....	113
L'impact du climat sur le fonctionnement du barrage.....	119

##### L'AMÉNAGEMENT DE LA VALLÉE DU FLEUVE NU ET DU TERRITOIRE EN CHINE DE 2003 À NOS JOURS..... 125

**David Juilien**

Résumé.....	125
Abstract.....	125

Les débuts du conflit pour l'exploitation hydroélectrique de la vallée du fleuve Nu : une origine institutionnelle ?.....	129
Évolution et place de la société civile dans la formulation des politiques d'aménagement public : des espoirs de la « sphère verte » aux réalités locales actuelles .....	137

#### RESSOURCES, TERRITOIRES ET CONFLITS

##### LA QUESTION DE LA DÉCOLONISATION DU « SAHARA ESPAGNOL » ET LE MARCHÉ INTERNATIONAL DU PHOSPHATE ..... 153

**Radouan Andrea Mounecif**

Résumé.....	153
Abstract.....	153
La genèse coloniale d'un territoire d'Afrique du Nord.....	155
L'Afrique du Nord et les phosphates du Protectorat marocain dans le marché international.....	157
Le phosphate et la décolonisation du « Sahara espagnol ».....	161

##### BIOGRAPHIES DES AUTEURS ..... 169

##### REMERCIEMENTS..... 173

## AVANT-PROPOS

**Sarah Adjel, Angélique Palle, Noémie Rebière**

*Cette étude de l'IRSEM publie les actes de la première journée interdisciplinaire des jeunes chercheurs travaillant sur les ressources naturelles. Cette journée, organisée avec le soutien des Universités Paris 1 et Paris 8 ainsi que du Campus Condorcet, répond à un besoin exprimé par la jeune recherche d'échanger sources, méthodologies et expériences de terrain de façon interdisciplinaire, sur des objets qui le sont par essence. Les débats qui s'y sont tenus ont donné naissance à un réseau de jeunes chercheurs d'horizons divers, historiens, politistes, géographes, géopoliticiens ou économistes qui se réunissent régulièrement pour alimenter ces échanges. Le réseau Recherches-Ressources organise une journée annuelle d'échanges interdisciplinaires ainsi que des rencontres régulières ; il a récemment créé un carnet de recherche sur la plateforme hypothèses [www.ressnat.hypotheses.org](http://www.ressnat.hypotheses.org) et anime une liste de diffusion et d'échanges d'information.*

*Cette première édition a été articulée autour des notions de risque et de crise. Elle est en partie l'écho des questionnements que les sociétés industrialisées occidentales développent autour de leurs usages et de leurs accès, passés, présents et futurs aux ressources naturelles, autour des impacts que ces usages produisent. Autant de questions qui sont posées à la recherche. La nouvelle génération de doctorants et jeunes docteurs s'en saisit en croisant les approches et en faisant évoluer les cadres disciplinaires, parce que la complexité des enjeux et l'interdépendance des facteurs exigent des approches multiples d'un même objet. L'interdisciplinarité exige que chacun présente ses méthodes, ses concepts et les types de sources qu'il utilise afin de permettre un échange qui ne soit ni un « dialogue de sourds » ni la simple juxtaposition d'approches. Cela demande du temps et cette journée a voulu être et ouvrir un espace pour construire cet échange en vue de collaborations futures.*

*Les organisatrices ont choisi les notions de crise et de risque parce qu'elles parlent à toutes les disciplines, même si toutes n'en ont pas la*

*même définition, ce qui a pu servir de clé d'entrée aux échanges. Elles les ont choisies aussi parce que cette nouvelle génération de chercheurs les côtoie depuis sa naissance et que les notions de crise environnementale, crise financière, crise de la démocratie, etc. ainsi que les risques associés ont accompagné son développement. Ces notions peuvent alors être utilisées à la fois comme un élément fédérateur familier à toutes et tous et un élément de questionnement sur les approches de chacune et chacun.*

## PRÉFACE

**Alain Beltran**

*Directeur de recherche au CNRS*

Si les matières premières ont toujours été un élément stratégique, la vision de la finitude des ressources terrestres dans un contexte démographique pressant a rendu la question encore plus actuelle. Certes, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, certains économistes, tels Jevons ou Malthus, pointaient les catastrophes à venir. Mais si leurs prévisions ont été en grande partie contredites, l'avertissement reste très actuel. Des minerais aux ressources alimentaires, la rareté – ou la raréfaction – de biens indispensables à l'humanité a pu conduire à un discours anxieux qu'il serait vain de négliger. Il est donc du ressort des sciences humaines et sociales de montrer ce que la situation actuelle a d'exceptionnel ou si elle s'inscrit dans une linéarité de longue durée. On permettra à un historien de souligner l'importance de la perspective-temps qui est essentielle – mais non suffisante – pour l'appréhension des phénomènes complexes. Le terme « stratégique » est souvent utilisé mais grâce aux exemples développés ici, on peut apprécier l'éventail des cas, chacun étant assis dans un temps et une spatialité essentiels à la compréhension. On appréciera au passage la diversité géographique qui permet de sortir à plusieurs reprises du cadre assez connu de la Vieille Europe. Les ressources stratégiques ont une histoire qui oscille entre le « doux commerce » de Montesquieu, qui reste la loi commune, et les aléas des conflits qui vont de l'embargo à l'autarcie en temps de conflit aigu. Les travaux qui suivent s'inscrivent délibérément dans une démarche pluridisciplinaire, et même transdisciplinaire, pour une meilleure compréhension des enjeux d'aujourd'hui.

Un autre terme apparaît souvent ici, celui de risque. Le terme structure beaucoup de réflexions. Traditionnellement, on distingue le risque qui est potentiel ou même diffus du danger qui



est caractérisé et ciblé. Et le symétrique serait bien entendu la sécurité, ou la sécurisation d'une production, d'un cheminement. Le terme de sécurité est lui-même polysémique : la sécurité des approvisionnements suppose une réflexion essentiellement spatiale et commerciale ; la sécurité énergétique relève d'une politique de long terme ambitieuse et en général relevant d'une gouvernance nationale.

Nous soulignons quelques thèmes majeurs qui se croisent au fil des pages et méritent une attention particulière.

La conscience de la prise de risque : quand passe-t-on d'une politique attentiste à une politique agressive ? Les exemples historiques sont nombreux, à commencer par les blocus lors des guerres ou par les embargos. On remarque au passage que ces tentatives d'étouffer l'ennemi ont eu des fortunes diverses et que, souvent, il faut du temps pour arriver à ses fins. La menace cependant d'un arrêt du commerce et des échanges reste un argument fort, limité par les nombreux moyens de contournement dans une économie internationale.

Les risques territoriaux : c'est l'inscription géopolitique la plus fréquente. On y trouve la très antique confrontation entre nomades et sédentaires, le problème de la définition des frontières héritées de la colonisation ou d'anciens conflits (Afrique, Moyen-Orient). Les situations géostratégiques ne sont pas toutes porteuses de guerres ou de conflits larvés, mais toute remise en cause d'une frontière fait penser à une boîte de Pandore dans laquelle l'espoir n'est pas forcément présent. Ces questions sont rendues encore plus complexes quand les équilibres internes d'une région se jouent autour d'une matière première stratégique.

Le risque technologique : à titre d'exemple, les barrages hydroélectriques – ou destinés à l'irrigation – bouleversent non seulement des équilibres agricoles ancestraux mais soulèvent aussi la question de l'acceptation sociale et politique des populations face à la forte mutation des horizons. Certes, dans la balance entre les gains et les problèmes, l'avantage l'emporte mais les exemples développés ici montrent que la négociation doit intervenir en amont entre des pays qui sont aussi

des associés. Le barrage peut être un lien de solidarité ou une source de conflits entre riverains. Un barrage peut noyer un passé et soulève la question de la sauvegarde de la mémoire. Certaines installations industrielles sont un danger universel qui suppose des coopérations entre experts, prise de conscience aidée actuellement par l'intervention des opinions publiques et des ONG.

Du point de vue des risques économiques, deux caractéristiques sont ici illustrées.

Les phénomènes de dépendance économique : ils peuvent venir des cours mondiaux des matières premières qui sont liés aux difficultés de la production comme la désertification, le stress hydrique... ou tout simplement des différentes formes de spéculation. Cependant, des solidarités et des initiatives locales peuvent contrebalancer les pesanteurs et les faiblesses d'un État mal organisé. L'agriculture peut donc se réinventer pour être moins dépensière, plus circulaire dirait-on aujourd'hui. Toutefois, le danger reste celui d'une trop grande spécialisation, surtout quand le marché dépend d'un monopole.

Enfin, la non-maîtrise de l'économie : dans de nombreux pays émergents, une part notable des activités relève de l'économie souterraine, informelle. Si elle est difficile à percevoir et à quantifier, elle reste essentielle pour les populations locales. Mais cette économie échappe à la justice sociale, à la fiscalité, à l'organisation de long terme. Autrement dit, les richesses naturelles ne sont une richesse qu'avec un État structuré, une vision d'avenir, un souci social, un équilibre régional, un minimum de redistribution de la richesse vers la collectivité.

Les matières stratégiques le sont par rapport à des besoins mais aussi par rapport aux mutations de l'économie. La question des terres rares apparaît ainsi depuis quelques années comme un élément fondamental des différentes transitions. En fait, et c'est l'intérêt des études qui suivent, la complexité habite le monde contemporain ; il faut plus d'une clé pour appréhender les interactions entre phénomènes économiques, sociaux, techniques, géostratégiques. Les solutions ne peuvent être univoques, passent par la connaissance, l'empathie et le dialogue.

Les réflexions que l'on tirera des textes réunis ici sont une pierre à la connaissance du monde présent et donc vers un dialogue raisonné.

## PLAN

L'ensemble des articles qui composent cette étude offre un panorama des enjeux de ressources naturelles (hydrocarbures, matériaux rares, terres arables, bois, eau) dans différentes régions du monde (Afrique, Eurasie, Amérique, Moyen-Orient) mais également des crises et des conflits entre les différents types d'acteurs (étatique, privé, société civile). Malgré des terrains et des objets de recherche très divers, on observe des thématiques récurrentes et transversales aux différentes ressources étudiées, ainsi qu'aux disciplines. L'ancrage spatial inhérent aux ressources, qu'il s'agisse des sources de production ou des réseaux d'approvisionnement, produit des analyses autour de leur territorialisation sous divers prismes (appropriation, sécurisation, contrôle...). Les stratégies des acteurs, notamment de la Chine, pour l'accaparement des ressources ou la sécurisation des voies d'approvisionnement présentent des caractéristiques communes. Le processus de mondialisation engendre une multiplication des types d'acteurs (étatiques et non étatiques) qui prennent part à différentes étapes de la valorisation d'une matière première (exploration, extraction, transformation, commercialisation).

Pour le secteur énergétique, trois approches différentes – historique, géoéconomique et géopolitique – proposent des analyses complémentaires sur les problématiques de sécurisation des approvisionnements énergétiques. Sarah Adjel revient sur « Le gazoduc trans méditerranéen Transmed, un cas d'école de la sécurité énergétique, 1956-1983 ». Raphaël Danino-Perraud présente les « Opportunités et limites de l'Initiative pour les matières premières critiques de l'Union européenne », et Sami Ramdani traite des enjeux liés « [Au] gaz russe dans les infrastructures de diversification de l'Union européenne ». Ces articles mettent l'accent sur la diplomatie énergétique dans le processus de

sécurisation de l'accès à l'énergie, pour lequel la question du contrôle à la fois politique et financier des voies stratégiques d'approvisionnement reste centrale.

Dans son article « La question de la décolonisation du "Sahara espagnol" et le marché international du phosphate », Radouan Mounecif évoque l'appropriation d'un espace et ses ressources par différents acteurs à travers la formulation d'un projet politique dans le contexte de la décolonisation.

La conquête des terres arables en Afrique et en Amérique latine par des puissances extérieures, notamment la Chine ou l'Arabie saoudite, placent l'accès au territoire au cœur des enjeux agroalimentaires du XXI<sup>e</sup> siècle. Matthieu Brun, dans son article « Produire et se nourrir : une géopolitique des agrifirmes en Arabie saoudite », analyse la stratégie de conquête de terres arables de l'État saoudien, largement relayée par les grands acteurs privés de l'agroalimentaire. Comme l'article d'Olivier Antoine sur la « Sojatisation de l'agriculture argentine : ses enjeux stratégiques et ses conséquences géopolitiques » le démontre, l'agriculture tend à devenir un instrument de puissance et un vecteur de sécurité dans le rapport entre les nations.

La question hydrique constitue bien souvent un enjeu transversal à la problématique de la gestion des ressources. En effet, les barrages hydroélectriques soulèvent la question de l'utilisation de l'eau à des fins de production énergétique ou de production agricole. Wahel Rashid ajoute une dimension environnementale aux défis posés par les grands barrages avec son article sur « Le barrage Renaissance : conséquence sur l'environnement et dépendance au climat ». Dans « L'aménagement de la vallée du fleuve Nu et du territoire en Chine de 2003 à nos jours », David Juilien traite des enjeux de gouvernance et des conflits entre l'État central et la société civile chinoise. Dans son article « Territorialiser la transition énergétique européenne : quand les îles écossaises veulent montrer l'exemple », Sylvain Roche montre que la transition énergétique en Écosse a été construite comme un enjeu stratégique par des territoires insulaires en quête de développement économique, d'autonomie et de reconnaissance à l'échelle européenne.

**AGRICULTURE ET ALIMENTATION :  
AU CŒUR DES ENJEUX GÉOSTRATÉGIQUES  
DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE**

# SOJATISATION DE L'AGRICULTURE ARGENTINE : SES ENJEUX STRATÉGIQUES ET SES CONSÉQUENCES GÉOPOLITIQUES

Olivier Antoine

## RÉSUMÉ

Cet article interroge le développement du secteur agricole argentin dans un contexte mondial de forte concurrence autour des ressources naturelles. En prenant exemple sur la culture du soja, devenue le symbole des mutations du secteur en Argentine, nous analyserons les différents enjeux géopolitiques qu'implique sa production, de son influence dans la relation stratégique avec la Chine aux conflits locaux liés à l'expansion des surfaces cultivées.

## ABSTRACT

*This article examines the development of the Argentine agricultural sector in a global context of strong competition around natural resources. Taking the example of soybean cultivation, which has become the symbol of the sector's changes in Argentina, we will analyze the different geopolitical issues involved in its production, from its influence in the strategic relationship with China to the local conflicts linked to the expansion of cultivated areas.*

► Mots-clés : Argentine, Chine, soja, sécurité alimentaire, fronts agraires

Au cours des deux dernières décennies, l'agriculture argentine s'est inscrite dans un mouvement de fortes mutations productives et territoriales. Portée par la forte croissance démographique mondiale et les évolutions alimentaires des populations des pays en voie de développement, la culture du soja représente le symbole de cette transformation du secteur agricole argentin. Soutenue majoritairement par la demande chinoise, la culture du soja est devenue une matière première stratégique dont le développement se traduit par un impact géopolitique fort, tant au niveau interne qu'externe. Marquée par le poids grandissant des importations agricoles de la Chine et celui de ses investissements directs en Argentine, l'agriculture possède un caractère spécifique dans la relation entre les deux pays. Dépasant le simple cadre d'échanges commerciaux bilatéraux, l'agriculture devient alors un instrument de puissance et un vecteur de sécurité dans le rapport entre ces deux nations.

Si ce bouleversement de l'agriculture argentine entraîne des mutations territoriales importantes, il provoque aussi des rivalités violentes à la périphérie des zones de production où de nombreux conflits éclatent pour la maîtrise des ressources foncières et hydriques. En effet, en l'espace de quelques années, l'expansion des cultures de soja dans les plaines de la Pampa a déplacé les activités traditionnelles, comme l'élevage extensif, vers le nord du pays. Formant ainsi une sorte de front pionnier, les élevages s'installent aujourd'hui dans des territoires aussi rudes qu'éloignés, notamment dans la province de Formosa, qualifiée de « dernière frontière » ou bien d'« eldorado ». Cette province, longtemps marginalisée et à l'écart du développement national et international, représente un immense territoire inexploité pour des éleveurs en quête de terres pour leur activité. Leur implantation bouleverse les équilibres territoriaux et démographiques provoquant ainsi des tensions pour la répartition des ressources foncières et hydriques avec les communautés locales.

C'est donc dans un contexte où se mêlent enjeux géostratégiques globaux, développement territorial et conflits locaux, que nous chercherons à comprendre la transformation de

l'agriculture argentine au travers de la culture du soja, les mutations territoriales occasionnées par cette sojatisation ainsi que ses différentes incidences géopolitiques.

#### ÉVOLUTIONS PRODUCTIVES DU SOJA EN ARGENTINE DANS UN CONTEXTE DE FORTE DEMANDE CHINOISE

Les années 1990 voient une évolution majeure de l'économie et de l'agriculture en Argentine. La libéralisation de la vie économique et la dérégulation du secteur agricole ont notamment abouti à la suppression des organismes publics de régulation des marchés de la viande et des céréales, à la privatisation du fret ferroviaire ou bien encore à celle des ports d'exportation. À ceci s'est ajoutée l'autorisation de mise sur le marché de nouvelles technologies agricoles, comme les semences de soja transgénique résistantes au glyphosate, le soja RoundUp Ready (RR). Des évolutions productives, utilisation du semis direct à grande échelle, et organisationnelle, tertiarisation des activités agricoles, ont alors engendré une forte amélioration de la compétitivité agricole argentine, se traduisant par l'expansion fulgurante des surfaces cultivées de soja. En l'espace de vingt ans, elles ont triplé, passant de près de 6 millions d'hectares à plus de 18 millions d'hectares. Ce phénomène, qualifié de « sojatisation » de l'agriculture argentine, a aussi été soutenu par une série de facteurs macroéconomiques comme une forte dévaluation de la monnaie nationale, une hausse du prix international du soja et une accélération très prononcée de la demande chinoise.

De son côté, la Chine fait face à un défi majeur, celui de nourrir la plus importante population mondiale avec des ressources limitées. Tandis que le pays représente près de 20 % de la population mondiale, il ne possède qu'à peine 8 % des terres arables et ne peut compter que sur des apports hydriques limités. Ce paradoxe se traduit inmanquablement par la nécessité pour la Chine de développer, de longue date, des stratégies de sécurisation de sa production alimentaire ou, à défaut, de ses approvisionnements alimentaires.

La transition industrielle opérée par la Chine depuis une trentaine d'années a entraîné une migration massive des classes paysannes vers les villes. Cette urbanisation de près de 600 millions de Chinois s'est accompagnée d'une transition de leur diète alimentaire vers un régime majoritairement constitué de produits carnés (viande, volaille, poisson). Les animaux d'élevage nécessitant une nourriture composée de deux rations de maïs et une ration de soja, la Chine a opéré le choix, à la fin des années 1990, de privilégier sa production de maïs aux dépens de celle de soja. C'est ainsi que la demande chinoise a commencé à s'alimenter sur les marchés internationaux pour connaître une nette augmentation à partir de son entrée à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. Selon les données de la Banque mondiale, la balance commerciale alimentaire de la Chine était relativement stable jusqu'au début des années 2000 tandis qu'à compter de son entrée à l'OMC, elle a brusquement marqué une tendance déficitaire. Aujourd'hui, elle atteint un déficit de plus de 75 milliards de dollars par an. Pour le gouvernement chinois, il n'est plus question désormais de penser la sécurité alimentaire du pays à un niveau national (autosuffisance) mais bien plus de manière globale, en garantissant l'alimentation de la population en fonction des capacités productives de l'agriculture mondiale et notamment celle d'un pays comme l'Argentine.

#### L'AGRICULTURE AU CŒUR DES RELATIONS SINO-ARGENTINES

La construction de la puissance chinoise repose sur une dépendance croissante vis-à-vis de l'étranger. Certes plus puissante, la Chine n'en est pas plus souveraine, car plus dépendante de l'extérieur. Cependant, pour y remédier, elle déploie une stratégie active d'influence et de projection de sa puissance afin de garantir ses approvisionnements et la sécurité alimentaire du pays, notamment au travers de l'édification d'un ambitieux projet d'infrastructures routières, ferroviaires, maritimes et énergétiques surnommé les « Nouvelles routes de la soie ».

De son côté, l'Argentine profite pleinement de l'essor de la demande chinoise pour ses productions agricoles au point de poser la question d'une trop grande dépendance vis-à-vis de la Chine, dont les importations de soja représentent, par exemple, 80 % du total des produits importés. Par conséquent, le fait que l'Argentine et la Chine, toutes deux puissances agricoles, érigent aujourd'hui l'agriculture au rang de priorité stratégique dans le cadre de leur coopération bilatérale ne surprend pas mais soulève des interrogations quant à l'équilibre des moyens et des forces.

En Chine, la politique agricole repose sur deux grands objectifs stratégiques : la sécurité alimentaire du pays par l'autosuffisance en produits stratégiques (céréales et tubercules) et l'augmentation des revenus ruraux, cruciale pour maintenir la stabilité politique et sociale. De fait, l'un des objectifs prioritaires affichés par Xi Jinping, lors du 19<sup>e</sup> et dernier congrès du Parti communiste chinois, vise à ce que l'ensemble de la population de son pays accède à la classe moyenne d'ici à 2030. Autrement dit, il s'agit pour lui de réaliser une seconde transition sociale massive après celle opérée lors de l'industrialisation à marche forcée du pays dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Néanmoins, cette opération devra être réalisée en moitié moins de temps. Or, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'écart grandit entre la production et la consommation alimentaire du pays. Par conséquent, le risque d'une dépendance irréversible et incontrôlable de la Chine vis-à-vis de l'extérieur et des marchés internationaux constitue une réelle menace. C'est pourquoi la Chine s'est lancée dans une politique lourde d'investissements à l'étranger, afin de sécuriser ses approvisionnements alimentaires. Bien avant le lancement de son projet de « Nouvelles routes de la soie », la Chine avait, dès 2003, entamé une stratégie connue sous le nom de *going global* dont les objectifs consistaient à exporter le savoir-faire des entreprises chinoises mais aussi à acquérir des sociétés étrangères utiles à son développement.

L'Argentine est devenue une cible privilégiée du déploiement de cette politique dont l'application s'illustre, entre autres, par l'évolution constante des investissements directs chinois en Argentine. Actuellement, ils atteignent quelque 8,6 milliards de

dollars et touchent prioritairement les secteurs de l'infrastructure, de l'énergie et de l'agriculture, plaçant la Chine au troisième rang des investisseurs dans le pays. En outre, en 2014, les deux pays ont signé un accord de partenariat stratégique, l'Association stratégique intégrale (ASI), au sein duquel l'agriculture représente un élément central. Plus récemment, en 2017, l'Argentine a adhéré au projet des « Nouvelles routes de la soie », renforçant ainsi les objectifs de développement et de coopération prévus dans le cadre de l'ASI.

Le volet agricole du partenariat cherche à répondre tant aux besoins argentins en matière d'infrastructures agricoles, irrigation, stockage, transport, pour améliorer la productivité et la connectivité du pays, qu'à la nécessité chinoise de sécuriser ses approvisionnements en matières premières en favorisant leur bon acheminement. En effet, l'expansion agricole du pays touche des zones géographiques à la marge du développement, marquées notamment par leur manque d'infrastructures. L'absence ou l'obsolescence du réseau de transport affecte lourdement le coût du fret des matières premières. De fait, il est aujourd'hui plus onéreux de faire voyager une tonne de soja du nord de l'Argentine au port de Rosario que de ce même port jusqu'en Chine. C'est la raison pour laquelle, le projet le plus emblématique de ces accords consiste à rénover des lignes ferroviaires du Belgrano Cargas dont le tracé s'inscrit dans la continuité géographique de l'expansion agricole vers les provinces du nord de l'Argentine. Prôné de longue date, ce projet trouve les moyens de se concrétiser et de marquer, par la même occasion, le poids de l'influence du pays des mandarins.

#### SOJATISATION DES ESPACES AGRICOLES ARGENTINS

Les cultures de soja représentent aujourd'hui plus de la moitié de l'ensemble des cultures céréalières du pays et entrent en concurrence directe avec les autres activités agricoles. Pratiquement tout le territoire national, à l'exception de la Patagonie et de la région de Cuyo, est désormais concerné par l'avancée de la culture du

soja. Bien que moins adapté aux climats des régions du nord du pays, le soja continue à être plus rentable que les autres cultures locales. Son implantation entraîne inévitablement une pression foncière et provoque le déplacement d'autres cultures et activités, comme dans le cas de l'élevage.

Dans la région de la Pampa, traditionnellement dédiée à l'élevage extensif, la rentabilité de la monoculture du soja a pu dépasser de plus de 300 % celle de l'élevage. Sous cet effet d'aubaine financière, la mutation des activités dans la Pampa, au profit de la culture du soja, a été très rapide. Soit les élevages intensifiaient leur mode de production en ayant recours à des parcs d'élevage et d'engraissement industriels, soit ils cherchaient à se relocaliser, en s'installant dans des territoires où le prix du foncier permettait de retrouver des marges de rentabilité. C'est ainsi que de nombreux élevages ont migré au nord du pays vers des terres plus marginales, plus rudes et plus chaudes, où l'on parle désormais de « tropicalisation » de l'élevage.

Parmi les provinces touchées par ce phénomène de « tropicalisation », celle de Formosa attire particulièrement l'attention. Qualifiée de « dernière frontière » de l'élevage extensif ou bien encore de « nouvel eldorado », les territoires de la province bordent le fleuve Pilcomayo à la frontière avec le Paraguay. Attirés, entre autres, par un prix du foncier très bas, l'implantation de nouveaux élevages est d'autant plus rapide que nombre de ses acteurs sont des producteurs de soja, hautement capitalisés, à même de mobiliser les investissements nécessaires à la réalisation d'exploitations de grande ampleur pour valoriser efficacement leurs nouveaux espaces d'implantation.

Dans une province jusque-là caractérisée par son éloignement géographique, sa marginalisation historique et son faible niveau de développement, la rapidité de telles transformations provoque inévitablement des conflits autour des ressources que se disputent éleveurs, communautés paysannes locales, indigènes et créoles.

## FRONTS AGRAIRES ET CONFLICTUALITÉS GÉOPOLITIQUES

Malgré un potentiel foncier agricole de près de 3 millions d'hectares, les conditions climatiques, hydriques et structurelles de la province de Formosa ne facilitent pas l'implantation des élevages. Souffrant d'un climat semi-aride, le fleuve Pilcomayo et le marécage de l'Estrella sont les principales sources d'approvisionnement en eau. Or, le débit du fleuve, dont dépend le marécage, est particulièrement instable. D'autre part, le fleuve fait l'objet de tensions récurrentes entre la province et le Paraguay autour de la répartition de ses eaux. Par ailleurs, la province ne bénéficie d'aucune infrastructure majeure pour lui faciliter le transport de marchandises à destination des ports d'exportation et des centres de consommation.

C'est pourquoi le gouvernement provincial a lancé dès 2006 un vaste et ambitieux plan d'aménagement territorial : le Plan Formosa 2015. L'un de ses objectifs principaux visait à doubler son cheptel en passant de 1,6 million à 3,5 millions de têtes de bétail. Ainsi, en 2012, pour favoriser l'implantation des éleveurs et répondre aux attentes des grandes fédérations agraires nationales, la province a mis en place un plan de colonisation des terres ainsi qu'un plan d'aménagement territorial, libérant près de la moitié des terres de la province à la vente. De plus, afin d'assurer l'approvisionnement en eau et sa disponibilité pour chaque éleveur, la province s'est engagée dans la mise en place de canaux d'adduction des eaux du fleuve Pilcomayo, la construction d'une route barrage pour stocker les eaux du marécage de l'Estrella et la création d'un réseau de canaux pour faciliter l'irrigation.

Les résultats de cette politique volontariste de la province ne se sont pas fait attendre. Dès 2011, 100 000 hectares de terres ont été défrichés et transformés en pâturage. Un autre effet notoire a été une rapide croissance démographique de la province et de ses villes proches du marécage de l'Estrella. À titre d'exemple, à Las Lomitas, au cœur de la zone d'implantation des élevages, entre 1991 et 2011, la population a augmenté de 51 %. Depuis la mise en place des plans de colonisation, d'aménagement du territoire et de canalisation des eaux du marécage, de 2011 à 2013,

la croissance démographique s'est élevée à 126 %, pour dépasser les 28 000 habitants.

Les aménagements dans des territoires reculés de la province de Formosa, l'implantation rapide des grands élevages et l'afflux de population dans les villes proches du marécage de l'Estrella ont donc entraîné une pression croissante sur les ressources foncières, hydriques et environnementales de la région. L'expulsion des populations locales, éleveurs transhumants ou indigènes, au profit des nouveaux éleveurs conduit à des situations conflictuelles parfois violentes. Dépossédées de leurs terres d'origine, ces populations ne bénéficient d'aucun soutien politique et financier pour équilibrer le rapport de force avec les autorités provinciales ou bien les nouveaux éleveurs. Sans possibilité d'accession à la propriété, le recours à l'occupation des terres reste le seul moyen de revendication de leurs droits. Toutefois, dans ces cas-là, ils se heurtent autant à des décisions de justice défavorables qu'à des actions intimidantes des forces de police. À ceci s'ajoutent les conséquences environnementales de l'implantation de grands élevages. Le déboisement systématique des forêts entraîne une perte de la biodiversité et, par conséquent, la disparition d'une partie des ressources alimentaires des communautés indigènes. Déjà bafouées dans leur droit constitutionnel quant à la propriété de la terre de leurs ancêtres, ces communautés vivent l'implantation de grands élevages comme une nouvelle colonisation. Combinée aux interventions répressives, voire disproportionnées, des autorités provinciales, leurs réactions n'en sont que plus violentes. Les incidents armés se multiplient en conséquence et ce contexte de tensions autour des ressources de la province ne semble pas près de s'estomper.

Les orientations économiques et productives des années 1990 ont joué un rôle indéniable dans l'adaptation du secteur agricole argentin à la future conjoncture internationale. Cependant, les velléités stratégiques de la Chine de sécurisation de ses approvisionnements alimentaires ont de fortes répercussions au niveau local. La volonté de l'Argentine de profiter des effets d'aubaine que constitue l'évolution de la consommation chinoise ne fait



qu'accentuer la pression sur les territoires à la périphérie de l'expansion du soja.

Les investissements chinois dans les infrastructures agricoles et les rapports de puissance entre la Chine et l'Argentine autour de l'agriculture posent la question d'une possible subordination de l'Argentine aux intérêts d'un pays étranger, comme ce fut déjà le cas au XIX<sup>e</sup> siècle avec l'Empire britannique, et interrogent l'existence ou bien l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Guidé par l'opportunité qu'une meilleure accessibilité à de nouveaux espaces de production offre à l'expansion des cultures d'exportation, l'État argentin court le risque d'aggraver les tensions déjà existantes dans des territoires comme ceux de la province de Formosa.

## PRODUIRE ET SE NOURRIR : UNE GÉOPOLITIQUE DES AGRIFIRMES EN ARABIE SAOUDITE

Matthieu Brun

### RÉSUMÉ

Le développement agricole et les stratégies de sécurisation des approvisionnements alimentaires sont au cœur des politiques publiques saoudiennes, en particulier depuis la crise sur les prix des produits de base en 2007-2008 et dans la préparation de l'après-pétrole. Pour un territoire dont les ressources naturelles sont limitées, il s'agit d'un réel défi auquel les gouvernements tentent de répondre par des plans de développement ou d'investissement, sur les différents territoires, nationaux et à l'étranger, comme si les menaces sur leurs approvisionnements en nourriture les exposaient aux mêmes instabilités économique et sociale auxquelles sont soumis les importateurs de pétrole. Cet article propose d'étudier le développement agricole et les stratégies d'approvisionnement alimentaire par le prisme des trajectoires géopolitiques des firmes saoudiennes.

### ABSTRACT

*Agricultural development and food security strategies are a key issue within Saudi public policies, particularly since the food price crisis in 2007-2008 and in the context of the preparation of the "post-oil era". For a territory whose natural resources are limited, this is a real challenge that governments are trying to address through development or investment plans, in different territories, at home and abroad, as if threats to their food supplies exposed them to the same economic and social instability faced by oil importers. This article proposes to study*

*agricultural development and food supply strategies through the prism of the geopolitical trajectories of Saudi agrifirms.*

► Mots-clés : agriculture, sécurité alimentaire, Arabie saoudite, Golfe, secteur privé

Le développement agricole et les stratégies de sécurisation des approvisionnements alimentaires sont au cœur des politiques publiques des pétromonarchies du Golfe arabo-persique, en particulier depuis la crise sur les prix des produits de base en 2007-2008 et dans la préparation de « l'après-pétrole ». Pour une péninsule sans autre ressource que les hydrocarbures, il s'agit d'un réel défi auquel les gouvernements tentent de répondre par des plans de développement ou d'investissement, sur les différents territoires nationaux et à l'étranger – comme si les menaces sur leurs approvisionnements en nourriture les exposaient aux mêmes instabilités économique et sociale que les pays importateurs de pétrole. Il est en effet une équation particulièrement complexe qui agite les pétromonarchies : nourrir une population croissante aux modes de vie en constante évolution et offrir des emplois stables tout en faisant face à la rareté des ressources naturelles et à la volatilité des prix.

Nous nous proposons ici d'étudier le développement des firmes saoudiennes qui font figure de leaders au niveau international dans la production et la transformation agroalimentaire. Ces trajectoires seront analysées au prisme de la fabrique des politiques agricole et alimentaire de la monarchie saoudienne dans le cadre d'une géopolitique régionale et globale. Dans un contexte de rareté des ressources, le développement agricole est en effet à considérer comme une source de puissance et un facteur de déstabilisation à plusieurs échelles.

## DE L'ÉMERGENCE D'UNE AGRICULTURE DE FIRME EN ARABIE SAOUDITE : QUE LE JARDIN PROSPÈRE !

La première étape de la révolution agricole qu'a connue le royaume saoudien unifié en 1932 est un « fait du prince », en l'occurrence du roi Abdelaziz ben Abderrahmane Al Saoud. Ce dernier a voulu, durant les années 1940, transférer les méthodes de production agricole utilisées dans les zones arides des États-Unis vers la région d'Al-Kharj au sud de la capitale saoudienne<sup>1</sup>. Les grands programmes de développement, comme ici avec le cas de l'agriculture, qui se sont traduits sur le plan politico-administratif par l'établissement d'institutions, ont permis de renforcer la légitimité de la dynastie saoudienne comme étant au service du développement du royaume tout en lui permettant d'asseoir son pouvoir sur un si grand territoire. On peut synthétiser les objectifs poursuivis par le pouvoir saoudien dans la mise en œuvre de politiques agricoles volontaristes en cinq points, tous partis d'un contrat social plus global entre la caste dynastique au pouvoir et le reste de la population.

Il s'agit tout d'abord d'offrir une alimentation bon marché à une population urbaine en pleine croissance ainsi que de redistribuer la rente pétrolière à différents groupes sociaux qui maintiennent la dynastie au pouvoir : membres du clergé sunnite, tribus bédouines, familles commerçantes et militaires<sup>2</sup>. La modernisation agricole permet d'ailleurs de fixer la population bédouine sur le territoire. En outre, le développement agricole saoudien est aussi un moyen de répondre aux menaces d'utilisation de l'arme alimentaire, notamment par les États-Unis après les chocs pétroliers<sup>3</sup>, et de réduire une dépendance croissante

1. Notons d'ailleurs que la révolution verte et ses grands programmes touchent le royaume à partir de 1971 avec des programmes soutenus par la fondation Ford, visant l'intensification agricole et l'utilisation de variétés de céréales améliorées.

2. Elie Elhadj, *Camels don't fly, deserts don't bloom: an assessment of Saudi Arabia's experiment in desert agriculture*, Occasional Paper n° 48, Londres, School of Oriental and African Studies, University of London, 2004.

3. Eckart Woertz, *Oil for Food: The Global Food Crisis and the Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

aux exportations. La politique agricole saoudienne s'inscrit enfin dans le cadre d'un rapport de puissance au niveau régional. Pouvoir verdir le désert à l'image de ce qui a été fait en Israël durant les années 1960 et 1970 ou en Égypte grâce à la construction du barrage d'Assouan est une manière pour l'Arabie saoudite de montrer à son tour sa puissance, la modernité de ses infrastructures et ainsi repositionner le royaume dans la géostratégie régionale.

Ainsi l'agriculture saoudienne répond à un modèle bien éloigné des schémas classiques de l'agriculture familiale oasienne et du pastoralisme caractéristique de l'avant-pétrole. Il s'agit en effet d'une agriculture hautement capitaliste, dite « de firme<sup>4</sup> », portée par de nouveaux investisseurs, témoignant ainsi de l'apparition de formes inédites dans cette région d'organisations sociales et économiques de production<sup>5</sup>. Le développement de cette agriculture de firmes est intimement lié à l'espace saoudien et à l'organisation sociale et tribale du royaume. Un grand nombre d'hommes d'affaires de premier plan comptent ainsi dans leurs portefeuilles d'investissements des actifs dans le secteur agricole et ont fondé une partie de leur développement capitalistique sur l'agriculture tout en diversifiant leur portefeuille. C'est le cas de la société Al Jouf Agricultural Development Company (Jadco), créée en 1988 dans la région d'Al-Jouf, au nord-est du pays. La société, aujourd'hui présidée par Abdulaziz Bin Mishaal Bin Abdulaziz Al Saud, de la maison des Saoud, produit, transforme et distribue des fruits et des légumes ainsi que de la viande. Cette classe d'hommes d'affaires ainsi que leurs fournisseurs étrangers de matériel agricole représentaient, et continuent de représenter aujourd'hui, une coalition d'acteurs dotés d'un pouvoir financier et symbolique capable d'influencer la formulation des politiques publiques.

4. Matthieu Brun, « Géopolitique de l'agrifirme de la péninsule arabique à la corne de l'Afrique », dans F. Purseigle, G. Nguyen, P. Blanc (dir.), *Le Nouveau Capitalisme agricole, de la ferme à la firme*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2017, p. 257-278.

5. Pierre Blanc, Matthieu Brun, « Un regard géopolitique sur l'agriculture de firme dans le monde arabe », *Études rurales*, vol. 191, juillet 2013, p. 129-148.

## DÉLOCALISATION DE L'AGRICULTURE ET EXTRAVERSION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le modèle d'expansion agricole saoudien repose essentiellement sur deux facteurs : l'accès à l'eau et à des subventions massives du gouvernement. La combinaison des deux permet d'atteindre des volumes de production très importants qui fluctuent au gré des choix et des priorités du gouvernement. En effet, à partir du début des années 1980, le soutien du gouvernement se porte sur la production de blé qui dès lors ne cesse de croître, passant de 140 000 tonnes en 1980 à plus de 4 millions en 1992, son record, dépassant les besoins du pays et les capacités de stockage. Sur la même période, les superficies de terres cultivées sont d'ailleurs multipliées par treize.

L'année 1993 marque le premier moment à partir duquel la production agricole et les superficies de terres irriguées reculent. La sortie du soutien à l'agriculture de l'agenda politique saoudien semble s'expliquer par des crises successives concernant les deux ressources essentielles aux programmes saoudiens : l'eau et les financements. En effet, entre 1992 et 1996, 75 % de la superficie nouvellement mise en culture depuis 1980 est abandonnée et la quantité de blé produite recule de 71 %. La baisse de la production et l'abandon de terres s'expliquent par le brutal « défaut de paiement » du gouvernement saoudien, contraint de reporter le versement des subventions en l'absence de liquidité<sup>6</sup>. La question de l'état des ressources en eau est inscrite à l'agenda politique au tournant des années 2000 alors que plus de 300 milliards de mètres cubes d'eau ont été mobilisés pour l'agriculture irriguée. Les deux tiers proviennent d'ailleurs d'aquifères dont la durée de régénération peut varier de quelques siècles à plusieurs millénaires. En 2003, le gouvernement décide d'imposer une interdiction pour cinq ans de l'allocation de terres pour l'agriculture. La mauvaise gouvernance financière couplée à la gestion irrationnelle des ressources en eau ont ainsi conduit les ministres de

6. Les deux guerres du Golfe ainsi que la guerre des prix du pétrole ont contribué à déstabiliser les recettes du pays, voir Olivier Da Lage, *Géopolitique de l'Arabie saoudite*, Bruxelles, Complexe, 2006.

l'Agriculture et des Finances à annoncer le 8 janvier 2008 que les achats de blé produit localement diminueraient progressivement jusqu'en 2016. Il ne s'agit cependant pas d'arrêter la production agricole, mais plutôt de réserver l'usage des ressources les plus rares à des productions agricoles ayant une valeur ajoutée plus grande tout en utilisant des techniques économes en eau.

Si l'épuisement des ressources naturelles a poussé l'Arabie saoudite à remettre en cause la production agricole domestique, la crise sur les prix des denrées alimentaires de 2008, dont les racines remontent aux tensions apparues sur les marchés internationaux dès 2006, a accéléré la projection vers l'international des firmes agroalimentaires saoudiennes. Cette crise résulte de variations de l'offre de produits alimentaires (en volume et en valeur) causées par des chocs climatiques (sécheresses, inondations, prolifération d'insectes) et une hausse de la demande d'agrocarburants au niveau mondial. De grands pays exportateurs de denrées alimentaires restreignent alors leurs exportations et protègent leur marché domestique. Cet épisode remet à l'agenda la question de l'approvisionnement agricole et alimentaire dans un pays où la population ne cesse de croître depuis les années 1970. Cependant, le risque d'une rupture des approvisionnements alimentaires ressemble à une forme de slogan politique dans la mesure où les données statistiques disponibles n'indiquent pas de fluctuations des quantités de matières premières agricoles importées en Arabie saoudite. Au cœur d'une crise sur les prix des denrées alimentaires au niveau mondial, les achats de blé ou de luzerne produits localement ont diminué et les marchés internationaux semblent prendre le relais pour satisfaire la demande nationale. Le risque majeur réside dans les conséquences économiques et financières de ces fluctuations de prix, en particulier en termes d'inflation. Entre 2006 et 2008, les importations de céréales restent relativement identiques en volume, passant de 9,9 à 10,9 millions de tonnes, mais passent en valeur de 2 à 5 milliards de dollars (FAO)<sup>7</sup>. Méfiante vis-à-vis des marchés et ayant remis en cause

7. Selon Faostat, les importations de produits agricoles (données agrégées) sont passées en volume de 9,2 milliards de dollars en 2006 à plus de 23 milliards en 2013.

les capacités de produire localement la nourriture nécessaire pour une population en pleine croissance, l'Arabie saoudite entreprend de sécuriser ses approvisionnements par des investissements agricoles à l'étranger.

L'administration saoudienne annonce une série de mesures afin de garantir ses approvisionnements alimentaires, parmi lesquelles la promotion d'agro-investissements à l'étranger dans le but d'externaliser la production agricole. L'initiative de ces investissements est laissée au secteur privé et le roi Abdallah a annoncé en janvier 2009 le lancement d'un programme visant à les coordonner et à les soutenir. L'« Initiative du roi Abdallah ben Abdelaziz Al Saoud pour les investissements agricoles saoudiens à l'étranger » a pour objectif de faciliter les partenariats publics-privés entre les acteurs saoudiens dans le secteur agroalimentaire et d'offrir des soutiens financiers et diplomatiques pour les firmes souhaitant investir à l'étranger. Cette annonce suscite un véritable engouement dans les milieux économiques. Les hommes d'affaires voient là une nouvelle opportunité de s'enrichir en obtenant des subventions dans un contexte où les subventions pour l'agriculture domestique connaissent d'importantes fluctuations. De l'initiative royale est par exemple né le consortium d'agrifirmes Jannat Agriculture Investment Company – composé notamment de Tadco, de Jadco, d'Almarai et de trois autres firmes saoudiennes – qui a investi en Égypte, au Soudan, en Éthiopie et a prévu dès 2009 de cibler des pays asiatiques comme les Philippines ou l'Indonésie.

Les destinations ciblées par les firmes et le gouvernement saoudien sont nombreuses, mais on constate que les choix d'investissement sont sous-tendus par des motivations géopolitiques qui tiennent à des dimensions historique, culturelle, religieuse et géographique<sup>8</sup>. C'est le cas des pays situés dans la partie nord-est du continent africain, de l'autre côté de la mer Rouge (Éthiopie,

8. Ward Anseeuw, Mathieu Boche, Thomas Breu, *et al.*, *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report Based on the Land Matrix Database*, Land Matrix, 2012 ; Pierre Blanc, Matthieu Brun, « Un regard géopolitique sur l'agriculture de firme dans le monde arabe », art. cité, p. 129-148.

Soudan, Égypte). Les entreprises et consortiums sont nombreux à investir dans ces pays qui ont des liens forts avec le royaume saoudien. Dans le cas éthiopien, les investissements labellisés comme saoudiens sont nombreux et sont le fait d'une seule entreprise, Midroc, dirigée par le milliardaire saoudo-éthiopien Mohammed Al Amoudi. Il est d'ailleurs le premier employeur privé dans un pays alors dominé par les entreprises publiques, proche du roi Abdallah, prédécesseur de l'actuel roi Salman. Le riz produit dans les exploitations éthiopiennes d'Al Amoudi est ainsi accueilli par Abdallah en mars 2009 au cours d'une cérémonie solennelle. L'homme d'affaires saoudo-éthiopien n'est cependant plus soutenu par le roi actuel et le prince héritier Mohamed Ben Salman le fait arrêter au cours d'une large purge « anti-corruption » dans le royaume en novembre 2017.

#### AGRICULTURE ET ALIMENTATION : DES ENJEUX GÉOSTRATÉGIQUES D'ACTUALITÉ

Quel bilan tirer dix ans après la vague d'investissements fonciers et agricoles, décrite légitimement comme une ruée vers les terres ? Ces investissements demeurent une réalité du paysage agricole mondial et entraînent des recompositions techniques, politiques, sociales qui se traduisent parfois par des expropriations et des violences contre les populations civiles<sup>9</sup>. Dans le cas saoudien, le gouvernement est resté très prudent quant au soutien destiné aux firmes désireuses d'investir à l'étranger. Jusqu'à aujourd'hui, aucune subvention n'a été attribuée dans le cadre de l'initiative du roi Abdallah<sup>10</sup> et de nombreux investisseurs se sont retirés des grands projets à l'étranger face aux difficultés rencontrées sur le terrain en termes logistiques, administratifs

9. Matthieu Brun, Sina Schlimmer, « L'engouement international pour les terres agricoles : vers un nouveau front productif ? », dans A. Bernard de Raymond, D. Thivet (dir.), *Un monde sans faim ? Gouverner la sécurité alimentaire au XXI<sup>e</sup> siècle*, à paraître en 2019 aux Presses de Sciences Po.

10. Entretien avec des banquiers, des hommes d'affaires et des hauts fonctionnaires, Riyad, décembre 2015.

et sociaux<sup>11</sup>. Tout indique que les échecs et les hésitations de la puissance publique saoudienne face aux questions de financements du développement agricole et de la gestion de l'eau à partir de la fin des années 1990 sont aujourd'hui tranchés. En effet, le royaume semble avoir connu une révolution de palais qui transforme en profondeur la production de politiques publiques et les modes de décision. Auparavant, la monarchie saoudienne reposait sur une gouvernance collégiale et sur le consensus entre les différents pôles de la famille royale, garantissant une forme d'équilibre interne, mais signe de forte inertie politique. L'organisation politique de la décision semble désormais être centrée autour d'un exécutif resserré autour du roi Salman et du prince héritier Mohamed Ben Salman. Celui-ci a été désigné par son père en remplacement de son cousin Mohammed ben Nayef, qui conformément aux usages aurait dû hériter du trône. La récente purge orchestrée par Mohamed Ben Salman à l'encontre d'hommes d'affaires et de princes saoudiens participe d'ailleurs de la reconfiguration des alliances tribales en vue d'une normalisation autoritaire de la monarchie.

Le vent de réforme introduit en Arabie saoudite par le prince héritier s'inscrit dans la stratégie de transformation économique « Arabie saoudite 2030 » qu'il dirige. L'agriculture et l'alimentation y sont des préoccupations importantes et reflètent les paradoxes propres aux princes du Golfe : un goût prononcé pour le libéralisme en économie et un attachement à la planification étatique. En plus de ce plan qui vise à réduire les subventions sur l'eau, le carburant et l'électricité et à mettre en place une taxe sur la valeur ajoutée, le prince a fait part de sa volonté de réformer le modèle agricole et a commandé une nouvelle stratégie au ministre de l'Agriculture, Abdulrahman A. Al Fadley, nommé à ce poste le 29 janvier 2015. Cet ancien PDG de l'entreprise Almarai a rapidement montré sa volonté de réorganiser le ministère et d'importer en son sein les méthodes managériales du secteur

11. En plus des conditions difficiles de transport ou d'accès aux intrants dans certains pays « hôtes », les investisseurs du Golfe sont soucieux de leur image et ont exprimé leur souhait d'investir de manière responsable et durable.

privé. Cette nouvelle politique se décline selon deux axes : l'indépendance alimentaire et la gestion de la ressource en eau. Des réserves alimentaires stratégiques seront constituées pour faire face aux fluctuations des marchés internationaux et l'accent sera mis sur une production locale présentant des avantages comparatifs favorables au royaume et surtout moins gourmande en eau : l'aquaculture en mer, l'aviculture, le maraîchage sous serre. La production laitière, qui à bien des égards peut paraître un contresens dans un pays en stress hydrique, n'est pas concernée par les nouvelles dispositions et demeure un secteur stratégique. Cela témoigne de l'esprit même du programme de transformation national, c'est-à-dire le fait de soutenir les acteurs de l'économie qui sont perçus comme les plus performants comme Almarai ou la National Agricultural Development Company (Nadec) qui, comme la précédente, s'illustre par son intégration verticale dans le secteur laitier<sup>12</sup>.

Malgré le souci d'indépendance alimentaire et les mesures contenues dans le plan de Mohamed Ben Salman, le pays va devoir continuer à importer des matières premières agricoles et des produits alimentaires. C'est le cas de la nourriture destinée aux vaches laitières. En effet, l'abandon progressif de cultures céréalières et fourragères locales laisse place à des importations qui sont encore subventionnées à hauteur de 40 %. En matière de projection des firmes à l'étranger, on assiste également à une redéfinition des priorités en Arabie saoudite. Depuis la vague d'investissements et de spéculation foncière, les firmes prennent des participations dans l'ensemble de la chaîne de valeur, de la fourche à la fourchette, en ciblant des investissements financiers conséquents dans des pays réputés plus stables sur les plans social et économique et disposant d'infrastructures pré-existantes. Les échecs de certaines firmes conduisent le gouvernement saoudien à promouvoir des investissements dans des pays comme l'Argentine, le Canada et l'Australie tout au long de la chaîne de valeur. La Saudi Agricultural and Livestock

12. Le groupe possède six fermes avec environ 60 000 vaches, des usines de transformation avec une capacité de 1,5 million de litres de lait par jour.

Investment Company (Salic), détenue à 100 % par l'État, a ainsi été créée en 2011 avec un capital de 700 millions d'euros. Salic, appuyée par une grande firme de *trading* international, a pris le contrôle en avril 2015 du plus important *marketing board*<sup>13</sup> canadien, le Canadian Wheat Council<sup>14</sup>. Ce dernier était le plus gros vendeur mondial de blé et d'orge en 2012. Avec cet investissement, l'Arabie saoudite aura donc un pouvoir de décision sur les exportations de ce grand marchand de céréales, ce qui est une façon de sécuriser ses approvisionnements.

#### POUR L'INSCRIPTION DE LA QUESTION ALIMENTAIRE DANS UNE GÉOPOLITIQUE DU GOLFE

En Arabie saoudite, la redéfinition de la stratégie agricole, à savoir la fin de la grande agriculture minière et la sélection d'entreprises agroalimentaires économiquement performantes, implique également une remise en cause du système de redistribution de la rente pétrolière. Les subventions agricoles participaient du système de partage de la rente et étaient traditionnellement attribuées à des notables disposant d'un certain pouvoir de contestation. L'exemple saoudien montre combien la sécurisation des approvisionnements alimentaires est un objectif essentiel pour les gouvernants et un enjeu stratégique d'indépendance. Ainsi, nous montrons ici combien, dans le cas saoudien, sont imbriquées les logiques du pouvoir en matière agricole et alimentaire et les dynamiques propres au secteur privé.

La question des approvisionnements agricoles et alimentaires de l'Arabie saoudite et ses tendances actuelles se retrouvent d'ailleurs dans les autres pétromonarchies du Golfe comme le Qatar et les Émirats arabes unis (EAU). Il faudrait effectuer une lecture géopolitique à l'échelle régionale de l'économie politique des approvisionnements alimentaires. Ces trois pays connaissent

13. Ce qui se rapprocherait d'une coopérative agricole en France, mais sur une très large échelle.

14. « [Saudi Arabia's SALIC boosts investment in G3 Canada grain company](#) », Reuters, 17 juin 2016 (consulté le 12 juillet 2018).

d'importants changements politiques et un renouvellement des cadres politiques à l'instar du Qatar qui est dirigé depuis 2013 par le Cheikh Tamim ben Hamad Al Thani, âgé de 38 ans. Au Qatar comme aux Émirats arabes unis, la transformation des économies et la préparation de l'après-pétrole sont au cœur des préoccupations, et l'alimentation ainsi que l'agriculture ne sont pas laissées de côté. Au contraire, les deux Émirats ont élaboré des stratégies d'autosuffisance et des plans nationaux de sécurité alimentaire ou de développement agricole. Les trois pétromonarchies réaffirment ainsi l'importance politique de la sécurisation des approvisionnements alimentaires dans un contexte marqué par des défis climatiques et techniques communs qui appellent à plus de coopération et de mutualisation des moyens. Cependant, que ce soit au travers du Conseil de coopération du Golfe ou des initiatives nationales de recherche et d'investissement comme l'Alliance globale des pays désertiques lancée par le Qatar en 2012, la compétition entre les pays ne cesse de s'accroître, notamment sur les questions logistiques<sup>15</sup>. En effet, les trois pays poursuivent l'objectif d'être des *hubs* régionaux et des plaques tournantes du commerce mondial agroalimentaire.

La désunion dans le Golfe a atteint son paroxysme sur le plan politique avec le blocus imposé au Qatar en juin 2017 par une coalition formée de l'Arabie saoudite, des EAU, du Yémen, du Bahreïn et de l'Égypte. Dans cette crise diplomatique, la problématique alimentaire resurgit très rapidement et avec elle le spectre des pénuries alimentaires, puisque 40 % des importations alimentaires passent par l'unique frontière terrestre qui relie l'Émirat au royaume saoudien. Dans une géopolitique et des alliances en totale redéfinition, les ennemis de la coalition anti-Qatar, comme l'Iran, la Russie ou la Turquie, prêtent main forte à l'Émirat pour assurer les approvisionnements alimentaires<sup>16</sup> via les mers et les airs.

15. Matthieu Brun, « Une géo-économie des échanges agro-alimentaires entre les pays arabes méditerranéens et le Golfe », dans *MediTERRA 2014*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 131-137.

16. L'acheminement des matériaux de construction, notamment pour les infrastructures de la coupe du monde 2022 est tout aussi problématique.

## HYDROCARBURES ET SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE : APPROCHES CROISÉES HISTORIQUES ET GÉOPOLITIQUES

# LE GAZODUC TRANSMÉDITERRANÉEN TRANSMED, UN CAS D'ÉCOLE DE LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE, 1956-1983

Sarah Adjel

## RÉSUMÉ

Les indépendances des pays du Maghreb ont fait émerger de nouveaux acteurs qui redéfinissent les règles de l'approvisionnement et du transport énergétiques en provenance d'Afrique du Nord : les États producteurs. Malgré une coopération et une interdépendance très forte à l'égard de l'ancienne puissance coloniale, l'Algérie et la Tunisie redéfinissent leur positionnement dans le circuit d'approvisionnement énergétique européen. Les jeunes États font naître de nouveaux rapports de forces et de nouveaux risques géopolitiques dans le circuit des approvisionnements pétroliers occidentaux. Les impératifs de sécurité nationale de ces nouvelles diplomaties sont également ceux de la souveraineté et du développement. Cet article revient sur les circonstances des négociations du projet du gazoduc transnational Transmed, première expérience de coopération économique régionale au service du développement économique de l'Afrique du Nord et de la sécurité de l'approvisionnement du gaz européen.

## ABSTRACT

*The independences of Maghreb countries brought new players who redefined the rules of supply and energy transport from North Africa: the producing States. Despite strong cooperation and interdependence with the former colonial power, Algeria and Tunisia redefined their position in the European energy supply chain. The young States raised new balance of powers and new geopolitical risks for the Western oil supply system.*



*The national security imperatives of these new diplomacies are also those of sovereignty and development. This paper reviews the circumstances of the Transmed transnational pipeline project negotiations as the first experience of economic cooperation for economic development in North Africa and for the security of European gas supply.*

► Mots-clés : Afrique du Nord, Méditerranée, Europe, sécurité énergétique, gaz

La crise du canal de Suez de 1956 a montré la fragilité des routes du pétrole et des approvisionnements énergétiques en provenance du Moyen-Orient à destination des pays d'Europe occidentale. Pour les pays d'Europe du Sud, riverains de la Méditerranée, l'alternative de l'Afrique du Nord s'impose rapidement. La France, devenue une puissance pétrolière après les découvertes des gisements d'hydrocarbures d'Edjeleh et de Hassi-Messaoud en 1956 puis de Hassi R'Mel en 1958, va faire du Sahara algérien un nouvel espace de convoitises pour les industriels du pétrole et du gaz. L'Italie, alors en pleine reconstruction au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, mise sur le développement industriel et de nouvelles sources d'énergie pour donner une impulsion à son économie.

Ainsi, plusieurs initiatives sont proposées afin de renforcer les possibilités de connecter les gisements sahariens à l'Europe occidentale. Dans le contexte du début de la construction européenne et de contestation de la domination coloniale, alors que la France tente de garder une influence en outre-mer<sup>1</sup>, l'idée d'Eurafrique resurgit<sup>2</sup>.

1. Elena Calandri, *Il Mediterraneo e la difesa dell'Occidente, 1947-1956*, Florence, Manet, 1997 ; Tomoya Kuroda, « Projets régionaux et position française en Afrique du Nord, analyse croisée des projets euro-méditerranéens et euro-africains, 1955-1958 », dans Houda Ben Hamouda & Mathieu Bouchard (dir.), *La Construction d'un espace euro-méditerranéen. Genèses, mythes et perspectives*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 34.

2. « L'idée semble remonter à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et rencontre un écho au cours de l'entre-deux-guerres où elle est relayée notamment par le diplomate

Cependant, les indépendances font émerger de nouveaux acteurs qui redéfinissent les règles de l'approvisionnement et du transport énergétiques en provenance d'Afrique du Nord : les États producteurs. Malgré une coopération et une interdépendance très forte à l'égard de l'ancienne puissance coloniale, l'Algérie et la Tunisie redéfinissent leur positionnement dans le circuit d'approvisionnement énergétique européen. Les jeunes États font naître de nouveaux rapports de forces et de nouveaux risques géopolitiques dans le circuit des approvisionnements pétroliers occidentaux. Les impératifs de sécurité nationale de ces nouvelles diplomaties sont également ceux de la souveraineté et du développement. De plus, la nécessaire indépendance économique et politique, puis les nationalisations, font des ressources énergétiques une véritable arme diplomatique pour les pays producteurs tels que l'Algérie. Faible producteur pétrolier, la Tunisie va rapidement comprendre l'intérêt économique de se positionner comme corridor du transport des hydrocarbures à destination de l'Europe occidentale tout en faisant de ses intérêts nationaux une condition de leur transit.

Du pipeline de Edjeleh-Gabès au gazoduc transméditerranéen Transmed qui achemine le gaz algérien de Hassi R'Mel jusqu'en Italie via la Tunisie, ces ouvrages transnationaux en Afrique du Nord ont souvent été sources de tensions en Méditerranée<sup>3</sup>. Si les penseurs du projet Eurafrique envisageaient dès la fin des

autrichien Richard Coudenhove-Kalergi. Cette idée qu'il existe, entre deux continents, un lien qu'il convient de maintenir et de resserrer, se développe aussi en France au cours de la même période » (Stéphane Mourlane, « Actions culturelles et coopération méditerranéenne : le projet italien d'Eurafrica au début des années 1950 », dans Houda Ben Hamouda & Mathieu Bouchard (dir.), *La Construction d'un espace euro-méditerranéen*, op. cit.). Sur ce sujet voir : Papa Drame, Samir Saul, « Le projet d'Eurafrica en France (1946-1960) : une quête de puissance ou atavisme colonial », *Guerre mondiale et conflits contemporains*, n° 216, octobre 2004, p. 95-114 ; Karis Mullet, « Reconfigurer l'Eurafrica », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 77, 2005.

3. Sur les tensions autour du premier pipeline transnational, voir : Sarah Adjel-Debbich, « La crise de l'oléoduc Edjeleh-Gabès. Au cœur des enjeux de souveraineté du Maghreb (1954-1962) », *L'Année du Maghreb*, n° 18, 2018, p. 129-148.

années 1950 l'Eurafrigas, ce n'est qu'au début des années 1980 qu'un gazoduc connecte l'Afrique du Nord à l'Europe. Entre les premières études techniques et leur mise en fonction, deux décennies de négociations ont été nécessaires afin qu'un équilibre diplomatique et une coopération tripartite puissent voir le jour. Un premier accord est conclu en 1973 entre l'Eni et la Sonatrach pour l'importation de gaz naturel en Italie, puis, en 1977, un accord de vente de gaz pour la fourniture de 12,3 milliards de mètres cubes de gaz de Hassi R'Mel par le gazoduc pour une période de 25 ans. Les travaux de construction de l'ouvrage ont été entamés en 1978, mais ce n'est qu'en 1983 que le gazoduc Transmed rebaptisé « Enrico Mattei » est ouvert.

La présente étude tire ses sources d'un croisement d'archives inédites ou encore trop peu exploitées des deux côtés de la Méditerranée<sup>4</sup>. Elle s'inscrit ainsi dans l'analyse de nouvelles circulations et des nouveaux champs d'intérêt des diplomaties comme l'étude des rapports entre le nord et le sud de la Méditerranée au lendemain des décolonisations, ou encore des rapports sud-sud. L'historiographie a montré que le projet d'Eurafrigas a notamment échoué à cause de la non-organisation européenne<sup>5</sup>. Cette étude propose de revenir sur un aspect peu étudié : la réappropriation des ressources par les États producteurs et leur insertion dans le circuit des approvisionnements énergétiques. En resserrant la focale sur les négociations diplomatiques autour du gazoduc Transmed, nous démontrerons que l'ouvrage est un projet maghrébin. En relativisant l'initiative italienne, nous montrerons que les conditions de négociations autour de la construction du gazoduc répondent à une nécessité maghrébine<sup>6</sup>. Enfin, l'impératif de sécurité énergétique de l'ap-

4. Il est question plus particulièrement ici des Archives nationales de Tunisie (ANT), du versement du ministère des Affaires étrangères (1956-1986) et d'une série d'entretiens menés en Algérie et en Tunisie entre 2013 et 2016.

5. Marta Musso, « Towards an independent European energy policy: the oil industry in the aftermath of the Algerian War (1956-1971) », thèse de doctorat, Newnham College, septembre 2016.

6. Sur ce sujet voir : Sarah Adjel-Debbich, « La crise de l'oléoduc Edjeleh-Gabès », art. cité.

provisionnement se voit bousculé par les injonctions des États producteurs et des pays de transit. La sécurité liée à la technologie d'abord et à la rentabilité ensuite n'a pas immédiatement été assurée. Le manque de confiance à l'égard du partenaire algérien et l'affirmation de la position tunisienne ralentissent le lancement d'un gazoduc transnational.

#### « VOUS NE SAVEZ PLUS QUOI FAIRE DE VOTRE GAZ' ! »

Pratiquement exclue de la gestion des hydrocarbures sahariens à l'Indépendance le 5 juillet 1962, l'Algérie cherche ouvertement, dès 1965, à en prendre le contrôle<sup>8</sup>. Belaïd Abdesselam, à la tête de l'organisme mixte de gestion saharien créé au lendemain des accords d'Évian, a été chargé par le président Ahmed Ben Bella d'intéresser les Européens au gaz algérien. Lors des négociations franco-algériennes de 1964-1965 se pose notamment la question de l'acheminement du gaz de Hassi R'Mel en Europe. L'Italie envisage d'acheter le gaz aux sociétés françaises qui opèrent au Sahara et espère une entente rapide entre la France et l'Algérie lors des discussions. Se dessinait le projet d'un gazoduc sous-marin vers l'Italie via la Sicile. Alors que les négociations entre les trois pays se poursuivaient, le problème du transport du gaz saharien vers l'Europe était à la fois technique et politique. Différentes solutions ont été étudiées. Une première hypothèse reposait sur la conversion du gaz en électricité à haute tension transportée par des lignes électriques à travers la mer.

7. Habib Bourguiba Jr., ministre des Affaires étrangères de la Tunisie à son homologue algérien Abdelaziz Bouteflika, lors d'un entretien le 3 mars 1967 : Archives nationales Tunisie (ANT), versement 78/2009, boîte 13, Algérie-Tunisie, « Compte rendu d'entretien entre Abdelaziz Bouteflika et Habib Bourguiba Jr. en marge du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OUA », Addis-Abeba, mars 1967.

8. Les accords d'Évian ont créé l'Organisme mixte de gestion saharien avec une gestion paritaire. Les Algériens sont présents à 50 % mais n'ont aucun pouvoir décisionnel. Dans le cadre des accords pétroliers algéro-français de juillet 1965, l'Algérie demande la reconnaissance, par le Gouvernement français, du droit pour l'Algérie de mener pleinement toutes opérations concernant l'exportation de son gaz naturel.

Une deuxième hypothèse envisageait le gaz naturel liquéfié, le GNL, qui nécessitait la construction d'usines de liquéfaction et d'usines de gazéification sur les deux rives, puis le transport du gaz par des navires citernes construits à cet effet. La troisième hypothèse était la construction de pipelines offshore<sup>9</sup>.

Finalement, les accords franco-algériens de 1965 ont permis notamment à l'Algérie de récupérer le gaz et mis fin à la théorie établie dans les milieux algériens du « gaz captif » : les sociétés françaises n'ayant plus le pouvoir de le commercialiser, c'était désormais avec la Sonatrach qu'il fallait négocier. Propriétaire de son gaz, l'Algérie devait trouver de nouveaux débouchés et comptait toujours sur l'Italie. Seulement, en 1967, l'Eni manifesta moins d'intérêt dans le projet d'achat de gaz algérien et prit ses distances avec la Sonatrach. L'Eni avait moins confiance en l'absence des sociétés françaises et l'exclusion progressive de la France de la gestion des hydrocarbures en Algérie éloignait de plus en plus l'idée d'une coopération européenne commune sur les projets d'acheminement de gaz. Enfin, l'Eni avait entamé des pourparlers pour un contrat d'achat de gaz avec l'URSS<sup>10</sup>, de nombreux investissements avaient lieu au même moment en Libye et, surtout, ses ingénieurs se trouvèrent face à ceux de la Sonatrach lors du forage du gisement d'El Borma qui chevauche la frontière algéro-tunisienne, déclenchant une crise diplomatique entre Tunis et Alger<sup>11</sup>. La confiance est donc difficile à installer entre Tunis et Alger au lendemain de l'indépendance. Après des rumeurs de signature d'un accord entre l'URSS et l'Eni, Alger a proposé de vendre son gaz à la Tunisie et d'amorcer une

9. Marta Musso, « Towards an independent European energy policy », thèse citée.

10. Archives nationales Tunisie (ANT), versement 78/2009, boîte 13, Algérie-Tunisie, « Compte rendu d'entretien entre Abdelaziz Bouteflika et Habib Bourguiba Jr. en marge du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OUA », Addis-Abeba, mars 1967.

11. Belaïd Abdesselam, *L'Unité économique maghrébine est-elle possible ?*, Alger, éditions Dar Khettab, 2013 ; entretien de l'auteur avec Habib Lazreg, ancien président directeur général de l'Entreprise tunisienne des activités pétrolières (ETAP), ex-directeur général de l'énergie, ancien diplomate, ancien secrétaire d'État aux Mines et à l'Énergie, le 24 février 2017, Tunis.

coopération industrielle. La réponse du ministre des Affaires étrangères tunisien à son homologue algérien donne le ton : « Vous ne savez plus quoi faire de votre gaz. » Pour le ministre des Affaires étrangères tunisien Habib Bourguiba Jr., il est difficile de faire confiance aux Algériens d'autant qu'ils n'ont jamais, depuis 1962, manifesté le désir de coopérer avec la Tunisie. Mais la Tunisie impose ses conditions à l'Algérie : El Borma et l'affaire de la borne 233 deviennent des moyens de pression<sup>12</sup>. La ligne politique est claire, le règlement des contentieux devient une condition *sine qua non* de la coopération bilatérale sur le gaz<sup>13</sup>.

#### L'ACCORD ALGÉRO-SICILIEN ET LA CRÉATION DE LA SONEMS EN 1967

Alger va trouver un partenaire idéal en Italie pour convaincre l'Eni d'investir : Giuseppe D'Angelo, le gouverneur de Sicile. Les choses vont très vite et en décembre 1967, un accord est conclu entre la Sonatrach et l'Ente Minerario Siciliano (EMS) qui prévoit la création d'une société mixte italo-algérienne dénommée Sonems, ayant pour objet l'élaboration d'études techniques, économiques et financières se rapportant notamment au transport du méthane algérien en Sicile et en Italie méridionale<sup>14</sup>. L'EMS correspondait alors à la mise en place d'une politique de développement industrielle lancée par le gouverneur de la région de Sicile<sup>15</sup>. Rapidement, s'est posée la question de l'acheminement

12. Profitant des événements de Bizerte en 1961, sous couvert de contestation de l'occupation française, Bourguiba tente, en vain, d'occuper les gisements d'Edjeleh. Il revendique la borne 233 et un accès au Sahara auprès des autorités françaises puis tente de régler cette question avec les Algériens à l'Indépendance. La question est toujours à l'ordre du jour lors de discussions en 1967 entre Alger et Tunis.

13. ANT, versement 78/2009, boîte 13, Algérie-Tunisie, Compte rendu d'entretien entre Abdelaziz Bouteflika et Habib Bourguiba Jr. en marge du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OUA », Addis-Abeba, mars 1967.

14. ANT, versement 56/2009, boîte 30 : copie convention Sonatrach-EMS signée en décembre 1967.

15. Elle avait notamment pour objectifs la réalisation de complexes industriels, chimiques et miniers dont la réussite était conditionnée par le facteur énergétique.

du gaz. Cependant, au début des années 1960, la technologie ne permettait pas un tracé offshore aussi long et un débat a eu lieu entre le gaz liquéfié et le gazoduc. La Sonems devait étudier distinctement deux solutions de transport : d'une part le transport par gazoduc et d'autre part le transport par mer à l'aide de méthaniers. Deux ans plus tard, le 11 décembre 1969, la Sonems décide de lancer une étude portant sur la réalisation d'un gazoduc sous-marin reliant les côtes algériennes et italiennes par la Sicile. Une exportation de 5 à 10 milliards de mètres cubes est envisagée<sup>16</sup>. L'EMS, elle, va tout faire pour convaincre l'Eni d'accepter ce projet.

### LES CONTRADICTIONS DE L'ENI

De son côté, la Snam, filiale de l'Eni, a confié une étude sur le transport du gaz algérien au cabinet américain Bechtel. Les résultats publiés en 1969 démontrent que sur les plans économique et technique, le meilleur moyen pour le transport du gaz de Hassi R'Mel vers la Sicile est la construction d'un gazoduc sous-marin reliant le cap Bon (Tunisie) à Mazara del Vallo, située sur la côte sud-ouest de la Sicile. Malgré les résultats, l'Eni a proposé début 1970 de construire une usine de regazéification sur la côte sud-est de la Sicile, à un point où la profondeur des eaux permet l'accostage de gros méthaniers et « ce dans le double but de participer à l'industrialisation de l'île et de permettre une diversification des zones d'approvisionnement ». En réalité, après de longues négociations, l'Eni a conclu avec l'URSS, en décembre 1969, un contrat pour l'importation de plus de 100 milliards de mètres cubes de gaz naturel, mettant ainsi fin, du moins pour l'immédiat, aux pourparlers engagés avec les Pays-Bas et l'Algérie. À la veille de la signature de cet accord, la

16. Une première étude avait été réalisée en 1964 par Philipps Petroleum pour la construction d'un gazoduc pour le transport du gaz algérien en Italie : ANT, versement 46/2009, boîte 40, courrier de l'ambassadeur tunisien à Rome au Cabinet AE février 1970 : « Fin des négociations sur le gaz entre ENI-Sonatrach ».

Sonatrach a fermé ses bureaux à Milan en signe de protestation. Finalement, l'autorisation de créer la Sonems n'était qu'un geste politique de Fanfani, à l'époque ministre des Affaires étrangères italien, à l'égard de l'Algérie. D'après les observateurs tunisiens, elle donnait également satisfaction aux Siciliens mais ne pouvait pas déboucher sur une action concrète. Les arguments défavorables au gazoduc étaient nombreux : outre des raisons techniques, l'Eni aurait découvert d'importants gisements en Libye et en Égypte et il lui serait plus rentable d'utiliser des méthaniers ; les besoins énergétiques de la Sicile ne justifient pas la création d'un gazoduc ; enfin, pour qu'il soit rentable, le réseau doit être relié à celui de l'Italie<sup>17</sup>. *A contrario*, les responsables italiens de la Sonems semblent convaincus de la nécessité de réaliser ce gazoduc et de sa rentabilité. Ils signalent, cependant, les réticences de certaines compagnies pétrolières et principalement de l'Eni dont le président, Eugenio Cefis, soucieux de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, serait « nettement hostile » au projet en question<sup>18</sup>. Selon les diplomates algériens et tunisiens, l'Eni doutait des capacités de livraison à long terme de la Sonatrach et s'inquiétait de l'instabilité possible du pays. Finalement, Cefis aurait préféré le GNL pour plus de flexibilité<sup>19</sup>. En effet, le gazoduc Transmed était un engagement à long terme qui, en cas de crise politique ou de problème technique, ne pouvait se substituer à aucun autre moyen de transport du gaz à destination de l'Europe.

17. Mark H. Hayes, « [Algerian Gas to Europe: The Transmed Pipeline and Early Spanish Gas Import Projects](#) », working paper n° 27, mai 2004.

18. ANT, versement 46/2009, boîte 40, 25 février 1971, courrier de l'ambassadeur à Rome sur les réticences de l'ENI.

19. ANT, versement 46/2009, boîte 40, courrier de l'ambassadeur à Rome aux AE, février 1970 : fin des négociations sur le gaz entre ENI-Sonatrach ; entretien avec Nourredine Ait Laoussine, ancien PDG Sonatrach, Genève, décembre 2016 et entretien avec Anouar Berraies, diplomate tunisien, chargé des affaires économiques de l'ambassade de Tunisie à Rome entre 1967 et 1970, Tunis, 23 février 2017 ; voir aussi Marta Musso, « Towards an independent European energy policy », thèse citée.

## L'INTERVENTION DE LA DIPLOMATIE TUNISIENNE

Ces annonces dérangent également en Tunisie qui réalise rapidement l'intérêt pour son économie de se positionner comme pays de transit du gazoduc alors qu'elle cherche à se procurer de l'énergie à bas prix et de manière sécurisée<sup>20</sup>. Alors qu'elle n'est pas encore associée à des négociations sur le projet, la Tunisie se procure les études de Bechtel afin de mieux préparer son *lobbying* à Rome comme à Alger<sup>21</sup>. Elle apprend ainsi qu'un autre tracé de gazoduc est évoqué et contournerait la Tunisie par voie maritime<sup>22</sup>. Plusieurs sources affirment que les dirigeants de la Sonatrach n'étaient pas favorables au trajet tunisien uniquement « par principe<sup>23</sup> ». La diplomatie tunisienne va ainsi jouer sur deux fronts : ses réseaux à Rome pour convaincre les autorités comme l'Eni de s'intéresser au projet de gazoduc et agir auprès des Algériens sur les prix de vente de gaz tout en s'assurant un tracé sur le territoire tunisien<sup>24</sup>. L'ambassadeur tunisien à Rome durcit le ton et décide de protester au niveau politique contre l'arrêt d'un projet de gazoduc qui « passe par Tunis via le cap

20. C'est dans ce contexte que le gouvernement de Bourguiba a recherché de nouveaux partenaires économiques et a attiré l'attention des diplomates et des investisseurs italiens, jetant ainsi les bases d'une coopération dans le domaine des hydrocarbures avec l'accord de 1960.

21. Entretien avec Anouar Berraies, Tunis, 23 février 2017.

22. ANT, versement 46/2009, boîte 40, TD 23 octobre 70 du ministère des Affaires étrangères à l'ambassadeur à Rome.

23. ANT, versement 78/2009, boîte 13, Algérie-Tunisie, « Compte rendu d'entretien entre Abdelaziz Bouteflika et Habib Bourguiba Jr. en marge du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OUA », Addis-Abeba, mars 1967.

24. La Tunisie a notamment bénéficié du travail de son diplomate en poste en 1960 à Rome, Najib Bouziri, qui a proposé à Bourguiba de privilégier la coopération industrielle avec l'Italie, afin d'attirer les investisseurs tels que l'ENI, avant de régler les contentieux (pêche, droits des Italiens) : ainsi, le premier accord de coopération est signé en juin 1960 avec l'ENI ; il porte sur l'exploration du gisement d'El Borma (après le désintéret des compagnies françaises) et la construction d'une raffinerie du pétrole d'Edjeleh destiné à la consommation nationale.

Bon comme la logique et la rentabilité l'indiquent » et demandent des explications aux autorités italiennes<sup>25</sup>.

En outre, l'ambassadeur Nourredine affirme que si techniquement les études menées par la société Bechtel ont démontré que le projet était réalisable, le conflit qui paraît opposer l'EMS à l'Eni ne serait qu'une tactique de la part des Italiens pour obtenir des Algériens des concessions avantageuses sur le prix du gaz, qui serait le véritable obstacle<sup>26</sup>. Si le gazoduc transnational nécessite beaucoup d'investissements au départ, il ferait baisser le prix du gaz en Tunisie mais également à l'arrivée en Italie, ce qui pourrait infléchir la position italienne. C'est dans ce contexte que l'EMS a proposé d'associer la Tunisie en créant une société mixte, la Sotugat. La demande semble en fait avoir été formulée par la partie algérienne pour amener la Tunisie à contribuer au financement du gazoduc et, éventuellement, à faire pression sur l'Eni pour qu'il donne son approbation à ce projet<sup>27</sup>. Les Italiens comptaient sur la médiation tunisienne pour « raisonner » les Algériens<sup>28</sup>. La Tunisie a accepté de jouer le rôle de catalyseur dans les discussions entre l'Eni et la Sonatrach sur la question du prix de vente du gaz, l'assurant ainsi de faire partie du projet. Pour Habib Chatti, ambassadeur tunisien en poste à Alger, le gazoduc est également l'occasion d'amorcer une coopération bilatérale dans le domaine des hydrocarbures<sup>29</sup>.

Finalement, les discussions entre la Sonatrach et l'Eni reprennent en 1971, alors que Raffaele Girotti prend la tête de

25. ANT, versement 46/2009, boîte 40, TD 23 octobre 70 des Affaires étrangères à l'ambassadeur à Rome.

26. Les Algériens ont proposé le prix à payer par les Américains lors de l'accord signé avec la société El Paso Contrat 69 qui sera d'ailleurs révisé plusieurs fois jusqu'à son annulation dans les années 1980.

27. ANT, versement 46/2009, boîte 40, courrier de l'ambassadeur Ahmed Nourredine à l'intention du ministre des Affaires étrangères, avril 1970.

28. ANT, versement 46/2009, boîte 40, note de l'ambassadeur au ministre des Affaires étrangères du 25 au 28 mars 1973 : visite du ministre de l'Économie tunisienne à Rome, compte rendu 12 avril 1973.

29. ANT, versement 78/2009, boîte 13, le 31 octobre 1970, courrier de l'ambassadeur de Tunisie à Alger au ministre des Affaires étrangères en Algérie.

l'entreprise dans un contexte d'inquiétude quant à la politique du nouveau gouvernement libyen<sup>30</sup>. Est-ce vraiment la diplomatie tunisienne qui a permis la signature du premier contrat entre la Sonatrach et l'Eni ? Toujours est-il que lors de la visite du ministre de l'Économie tunisienne à Rome, les autorités italiennes reconnaissent « l'intervention tunisienne pour que l'Eni accepte le projet face à l'attitude difficile des Algériens<sup>31</sup> ».

#### LE CONTRAT DE 1973 ENTRE L'ENI ET LA SONATRACH

Dans le débat sur l'utilisation du GNL ou d'un gazoduc, le chercheur Mark H. Hayes relève que les études n'ont pas considéré qu'une part des coûts du transport par tuyaux pourrait être supportée par les utilisateurs de gaz nouvellement connectés dans le sud de l'Italie. Les partisans du gazoduc ont soutenu que le « mariage » des partenaires assurerait une plus grande stabilité de l'approvisionnement. Une nouvelle liaison de gaz liquéfié pouvait être détournée ou interrompue, alors que le gazoduc livrerait le gaz seulement à l'Italie<sup>32</sup>. Enfin, la Tunisie est le partenaire idéal pour l'Eni qui y est déjà présent depuis 1960, notamment dans le sud du pays<sup>33</sup>. Ainsi, la diplomatie tunisienne a tenté de régler rapidement les contentieux avec Rome, mettant l'accent et la priorité sur la coopération dans toutes les discussions avec l'Italie<sup>34</sup>.

30. ANT, versement 78/2009, boîte 13, courrier de l'ambassadeur Ahmed Nourredine à l'intention du ministre des Affaires étrangères en avril 1970.

31. ANT, versement 46/2009, boîte 33, note de l'ambassadeur au ministre des Affaires étrangères du 25 au 28 mars 1973, compte rendu de visite du ministre de l'Économie tunisienne à Rome, 12 avril 1973.

32. Mark H. Hayes, « Algerian Gas to Europe », art. cité.

33. Accord signé en juin 1960 entre l'ENI et la Tunisie pour la construction d'une raffinerie et la prospection dans le sud du pays, notamment à El Borma.

34. Au moment de l'Indépendance, plusieurs contentieux sont en cours avec Rome : les quotas de pêche et le statut des colons italiens. L'ambassadeur en poste à Rome, Najib Bouziri, demande à Bourguiba de privilégier la coopération avant le règlement des contentieux.

#### REVENDEICATIONS TUNISIENNES ET ACCORDS DE 1977

Néanmoins, la Tunisie souhaite également imposer ses conditions : avec un argument de souveraineté territoriale, elle souhaite être propriétaire à 50 % du tronçon qui traverse son territoire. En 1975, le gouvernement tunisien a exigé 12 % de la valeur du gaz qui passe par son territoire en paiement des droits de transit. Pour Belaïd Abdesselam, alors ministre de l'Industrie algérien, cette demande a retenu le projet en otage. L'Eni a d'abord demandé une réduction du prix du gaz livré à la frontière tunisienne pour compenser cette demande, refusée par la Sonatrach. L'Eni a exploré l'option d'abandonner le projet Transmed. Alger a aussi jugé les demandes tunisiennes trop importantes et menacé la Tunisie d'utiliser le GNL. Boumediene affirme lors d'un entretien avec Chadli Kliby : « la Tunisie, en fait, demande à l'Italie de construire le gazoduc et de le lui donner ; les exigences sont un peu exagérées<sup>35</sup> ». Finalement, l'Italie a accepté de revenir sur certaines conditions tunisiennes dans la mesure où elle avait déjà engagé des frais sur le projet. Cette manœuvre a contraint la Tunisie à se contenter d'un paiement de 5,6 % des volumes de gaz transportés par l'ouvrage, en compensation financière ou en gaz, soit moins de la moitié de sa demande initiale<sup>36</sup>.

Un nouvel accord de transit est signé en juillet 1977 et ne concerne que l'Eni et le gouvernement tunisien, excluant la Sonatrach sur la gestion de l'ouvrage tunisien. La Sonatrach vendrait le gaz à la frontière tunisienne à une société nouvellement créée entièrement financée par l'Eni. Pour la Tunisie, cette formule est un gain à long terme : le transit du gaz par son territoire fait baisser les prix du gaz pour la consommation locale, elle se fournit à la source et Tunis peut tout à fait renégocier son contrat de gaz avec l'Italie : ce que les diplomates tunisiens ont décrit comme « un prêt à la Tunisie de l'Italie ». Enfin, un contrat de

35. ANT, versement 78/2011, boîte 13, note 14 décembre 1976, entretiens entre Boumediene et Chadli Kliby, ministre des Affaires culturelles, et l'ambassadeur de Tunisie à Alger.

36. Mark H. Hayes, « Algerian Gas to Europe », art. cité.

vente et d'achat de gaz naturel signé en 1977 entre l'Eni et la Sonatrach a été signé pour une durée de 25 ans, les livraisons devant débuter en 1981. Les travaux du gazoduc sont entamés en 1978.

Ce cas d'étude révèle une situation de négociation asymétrique. L'investissement italien était risqué, dès le départ. La grande majorité du capital investi dans le projet Transmed a été supporté par l'Eni, donnant à la Sonatrach et au gouvernement algérien un énorme pouvoir de négociation une fois le gazoduc terminé. Les investissements financiers et techniques étaient si importants qu'ils sont devenus des instruments de négociation pour le gouvernement de Chadli Benjedid lorsqu'il a pris la direction du pays à la mort de Boumediene en 1978. Motivé par la nécessité d'augmenter les recettes d'exportations, le nouveau ministre de l'Industrie Belkacem Nabi demande en 1981 une augmentation des prix du gaz indexé sur le prix du pétrole, amenant à un nouveau contrat signé en 1983<sup>37</sup>. Le contexte international – montée des prix du pétrole, le rôle de l'OPEP, etc. – a également joué en faveur de la Sonatrach. Les premières livraisons de gaz algérien en Italie ont eu lieu en juin 1983.

La notion de sécurité énergétique ne se pose pas de la même manière qu'il s'agisse d'un État producteur, importateur ou de transit. L'Italie se retrouve dans une situation où son investissement est mis en danger par un pays instable, l'Algérie, dont les exigences vont évoluer (1965, 1971, 1979, 1981). Entre 1964 et 1983, l'Algérie et la Tunisie sont encore des pays en cours de structuration. Les risques du transit tunisien ont été perçus comme minimes et n'ont donc pas affecté les avantages sécuritaires du gazoduc. La Tunisie a su prendre un rôle pivot et se positionner au plan transnational, pour s'imposer comme un acteur majeur de l'approvisionnement gazier italien. Il n'y a pas eu de coupure d'approvisionnement gazier jusqu'à ce jour. Pour l'ancien ministre tunisien Habib Lazreg, le gazoduc est une chance tout autant qu'une responsabilité.

37. ANT, versement 46, boîte 30, TD 18/02/81, section chiffre 424.

Cette étude a permis de revenir sur des diplomaties qui ont agi à plusieurs niveaux. Les convergences d'intérêt entre les différentes parties ont évolué au fur et à mesure de l'avancée du projet, et selon le contexte international. La Tunisie et l'Algérie sont encore dans un processus de construction de leurs attributs essentiels en tant qu'États souverains au sortir de la colonisation : la construction d'une économie, l'affirmation de leur souveraineté et de leur diplomatie. La réalisation de l'ouvrage transnational a également une portée symbolique : malgré les nombreux contentieux, nous sommes dans une configuration où les convergences d'intérêts vont permettre à l'Algérie et à la Tunisie de réaliser un ouvrage de coopération transnational. C'est un exemple de bonne association régionale. Et plus encore, alors que les archives révèlent de fortes tensions de voisinage, les deux pays semblent avoir réussi à faire converger un intérêt commun : le développement économique. C'est par la force des choses qu'ils ont su coopérer alors que toutes les tentatives d'unité économique maghrébine échouent. Le projet Transmed est la première expérience de coopération régionale dans le domaine des hydrocarbures au service du développement économique de l'Afrique du Nord et de la sécurité de l'approvisionnement du gaz européen.

# OPPORTUNITÉS ET LIMITES DE L'INITIATIVE POUR LES MATIÈRES PREMIÈRES CRITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

Raphaël Danino-Perraud

## RÉSUMÉ

Cet article propose de visiter succinctement la notion de criticité dans le domaine des ressources minérales ainsi que la stratégie européenne pour y faire face. Après avoir déterminé les ressources considérées comme critiques, il s'attache à présenter l'Initiative lancée par l'Union européenne en 2008 et ses résultats avant de proposer certaines pistes pour améliorer la réflexion sur le sujet.

## ABSTRACT

*This article aims to briefly describe the notion of criticality in the area of mineral resources along with the european strategy to face this issue. It will present the ressources considered as critical and provide the elements to understand the Raw Material Initiative launched by the European Union in 2008. At least it will discuss the first results of this strategy and suggest some complementary methodology to enhance the reflexion on the subject.*

► Mots-clés : criticité, ressources minérales, Initiative pour les matériaux critiques, Union européenne



En septembre 2010, la Chine mettait en place un embargo sur les terres rares à destination du Japon, transformant un différend diplomatique territorial au sujet des Îles Senkaku en un conflit commercial aux conséquences vitales<sup>1</sup>. En effet, les terres rares sont essentielles au fonctionnement de l'industrie japonaise puisqu'elles servent, entre autres, à la fabrication d'aimants utilisés pour la production de moteurs de véhicules hybrides ou d'éoliennes. L'utilisation de quotas ou de taxes à l'export ou à l'import n'est pas inhabituelle dans le domaine des matières premières. Ainsi, en 2012, l'OCDE recensait pas moins de 923 cas de restrictions commerciales, sur les minerais et métaux uniquement<sup>2</sup>. L'augmentation des taxes d'importation sur l'aluminium et l'acier décrétée par le président Trump en est l'exemple le plus récent<sup>3</sup>. Toutefois, le geste de la Chine portait sur un groupe de minerais dont elle avait le quasi-monopole (production de 95 % des terres rares), privant ainsi le Japon de toute capacité de réaction.

L'attitude de la Chine a fait prendre conscience aux pays occidentaux de leur vulnérabilité concernant leurs approvisionnements en matières premières minérales. Toutefois, dès 2007, le Japon avait rendu publiques une stratégie et une liste concernant les matières premières critiques, suivi en 2008 par les États-Unis et l'Union européenne. Le présent article s'attachera à faire un bilan critique de l'Initiative européenne pour les matières premières critiques, tout en formulant des propositions pour la rendre plus efficiente.

### CRITICITÉ ET MATIÈRES PREMIÈRES CRITIQUES : DÉFINITION

Que s'attache à identifier l'Initiative pour les matières premières critiques ? En 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective faisait la distinction entre minerais stratégiques

1. « [Tension Pékin-Tokyo : la Chine suspend ses exportations de terres rares vers le Japon](#) », *Le Monde*, 23 septembre 2010 (consulté le 29 août 2018).

2. Organisation de coopération et de développement économiques, *Inventory of Restrictions on Exports on industrial Raw Materials*, 2014, p. 25.

3. « [Donald Trump impose des taxes sur les importations d'acier et d'aluminium](#) », *Le Monde*, 8 mars 2018 (consulté le 29 août 2018).

et critiques considérant « comme stratégiques les matières premières indispensables aux différentes filières de l'économie d'un pays, indépendamment des risques pouvant peser sur leur approvisionnement, et comme critique un métal dont la chaîne d'approvisionnement est menacée et pour lequel l'impact d'une restriction d'approvisionnement serait néfaste à l'économie d'un pays<sup>4</sup> ». La Commission européenne complète cette définition en donnant les caractéristiques d'une matière première critique, à savoir : l'importance économique dans des secteurs clés, les risques sur les approvisionnements et le manque de substitut possible<sup>5</sup>.

Il convient également de bien identifier les facteurs de tension présents sur les approvisionnements en matières premières. Premièrement, les matériaux étudiés sont consommés de manière toujours plus importante pour la fabrication de produits essentiels à l'économie et à la sécurité d'un pays ou pour la mise en œuvre des politiques de transition énergétique. Ensuite, la disponibilité de ces matériaux n'est pas assurée en raison de capacités de production ne s'adaptant pas automatiquement à la demande. Enfin, la baisse des cours, associée à des coûts de production plus importants et des normes environnementales plus contraignantes, a amené les pays occidentaux à progressivement abandonner une grande partie de leur production au bénéfice de la Chine.

À partir des risques pour l'économie et des tensions liées à la production de ces matières premières, l'Union européenne publiait en 2011 sa première liste de matières premières critiques. Composée alors de 14 matériaux – antimoine, béryllium, cobalt, spath fluor, gallium, germanium, graphite, indium, magnésium, niobium, tantale, tungstène, platinoïdes et terres rares –, elle a

4. Blandine Barreau, Gaëlle Hossie, Suzanne Luftalla, *Approvisionnements en métaux critiques : un enjeu pour la compétitivité des industries française et européenne*, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, juillet 2013, p. 9-10.

5. *Initiative matières premières – Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe*, Communication de la Commission au parlement et au Conseil, Bruxelles, 4 novembre 2008.

été complétée en 2014 et 2017, pour agréger 13 matériaux supplémentaires : baryte, bismuth, borate, charbon à coke, hafnium, hélium, caoutchouc, phosphate, phosphore, scandium, silicium métal, vanadium et la distinction entre terres rares lourdes et terres rares légères<sup>6</sup>. La Chine produit plus de 50 % de 16 des 27 matériaux listés par l'Union européenne en 2017<sup>7</sup>.

#### L'INITIATIVE POUR LES MATIÈRES PREMIÈRES CRITIQUES : CARACTÉRISTIQUES ET OBJECTIFS

En 2008, la Commission européenne lançait l'Initiative pour les matières premières critiques qui devait être mise en œuvre avec « les États membres et les différentes parties prenantes<sup>8</sup> ». Le principal objectif de l'Initiative pour les matières premières critiques est « d'inventorier les matières premières présentant un risque élevé de pénurie d'approvisionnement et une grande importance économique, auxquelles l'accès fiable et sans entrave constitue un enjeu pour l'industrie européenne et les chaînes de valeur<sup>9</sup> ». Ces risques sont évalués à l'aune de différents facteurs évoqués plus haut, dont le fondement est leur répartition géologique « inégale ». Pour y remédier, l'Initiative pour les matières premières critiques promeut trois actions : la production soutenable et légale de matières premières minérales, la maîtrise des routes d'approvisionnement de l'Union européenne et une stratégie d'efficacité des ressources à travers le recyclage. Elle s'appuie également sur une méthode de calcul de la criticité fondée sur un algorithme dont les principaux paramètres sont

6. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relatives à la liste 2017 des matières premières critiques pour l'UE*, 13 septembre 2017.

7. *Critical Raw Materials*, [http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_fr) (consulté le 29 août 2018).

8. *Initiative matières premières – Répondre...*, op. cit.

9. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen...*, op. cit.

l'importance économique et le risque d'approvisionnement<sup>10</sup>. Cette dernière a permis l'élaboration de la liste précédemment évoquée.

Concernant la maîtrise de ses approvisionnements, l'effort de l'Union européenne se traduit notamment par la négociation d'accords de libre-échange bilatéraux (Corée, Singapour, Vietnam) et multilatéraux (Amérique centrale, Mercosur) incluant les ressources minérales. De plus, l'action de l'Union européenne s'appuie sur les institutions internationales comme l'illustrent ses plaintes contre la Chine devant l'OMC (restriction des exportations de bauxite, magnésium, manganèse et zinc) ou son soutien aux opérations de transparence des chaînes extractives orchestrées par l'OCDE<sup>11</sup>.

L'approvisionnement européen passe également par une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des acteurs européens et des données minières européennes. Ainsi la *European Initiative Partnership on Raw Materials* (EIP) a pour objectif d'encourager les coopérations intra-européennes au niveau des instituts de recherche, des entreprises ou des ONG, dans la lignée des recommandations de la Commission européenne visant à mettre en réseau les différents instituts géologiques européens<sup>12</sup>. À travers 95 projets, les acteurs industriels et de la recherche sont incités à réinvestir ce secteur économique, en adéquation avec les contraintes environnementales et sociétales. L'EIP a mobilisé 180 millions d'euros pour la période 2007-2013 et près de 600 millions pour la période 2014-2020<sup>13</sup>. Au sein de l'EIP, la *European Union Raw Materials Knowledge Base* (EURMKB) vise à coordonner les efforts des différents

10. *Policy and Strategy for Raw Materials*, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy_en) (consulté le 29 août 2018).

11. *Raw Materials Diplomacy*, [http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/international-aspects\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/international-aspects_fr) (consulté le 29 août 2018) ; *Trade in Raw Materials*, [http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/trade\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/trade_fr) (consulté le 29 août 2018).

12. *Initiative matières premières – Répondre...*, op. cit.

13. *The European Innovation Partnership (EIP) on Raw Materials*, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/> (consulté le 29 août 2018).

instituts de recherche européens sur l'actualisation du potentiel minier en Europe. Il s'agit donc non seulement de collecter les données, mais aussi d'actualiser les bases de données et de développer des méthodologies d'expertise (Analyse de flux de matières, modélisation 3-D...). Plusieurs initiatives ont été financées et parmi elles : ProMine (*Nano-Particle Products from New Mineral Resources in Europe*), EGDI – Scope (*Pan-European Geological Data Infrastructure*) ou encore la création d'une capacité d'expertise (*Raw Materials Intelligence*) à travers les projets de l'initiative H2020. Par ailleurs, le réseau Erecon (*European Rare Earths Competency*) a travaillé plus spécifiquement sur l'opportunité de développer une industrie des terres rares en Europe<sup>14</sup>. Cette initiative a permis de développer une méthodologie potentiellement applicable à tous les métaux.

En ce qui concerne le pilier « Efficience et recyclage », les directives déjà en vigueur ont été renforcées. Ainsi, aux directives 2000/53/CE, 2006/66/CE et 2009/125/CE relatives respectivement au recyclage des véhicules hors d'usage, des batteries et à l'éco-design, se sont ajoutés la directive 2012/19/CE sur le recyclage des déchets électroniques et le plan d'action de l'Union européenne pour l'économie circulaire en 2015. Ces différents textes ne sont pas directement issus de l'Initiative pour les matières premières, mais la complète harmonieusement. Ils fixent des objectifs de recyclage pour des objets de notre environnement quotidien. Ainsi, 95 % des véhicules hors d'usage devaient être valorisés en 2015, 70 % des batteries (batteries au plomb et batteries nickel-cadmium) tandis que 45 % des déchets d'équipement électriques et électroniques (DEEE) devaient être récupérés en 2015, 65 % en 2019 et 85 % en 2022. À côté de ces actes normatifs, des projets de développement de technologies de recyclage ont été financés par l'Union européenne (Solvay et les terres rares à La Rochelle, LIBRI (*Lithium-ionen Batterierecycling Initiative*) en Allemagne...).

14. *European Rare Earths Competency Network (ERECON)*, [http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/erecon\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/erecon_fr) (consulté le 29 août 2018).

## L'INITIATIVE POUR LES MATIÈRES PREMIÈRES CRITIQUES, RÉSULTATS ET PERSPECTIVES

L'Initiative pour les matières premières critiques a obtenu quelques résultats : la constitution d'un réseau européen sur le sujet des minerais critiques composés d'entreprises, de centres de recherches nationaux et d'organisations internationales qui a permis la réalisation de plusieurs projets (Erecon, EGDI-Scope...) ; la mise en place d'une méthodologie de calcul de la criticité d'un métal ; la mise en œuvre de directives permettant non seulement la récupération des matières premières, mais également la réduction de la pollution engendrée par l'abandon de ces produits dans l'environnement. Toutefois, le doute demeure sur les capacités de l'Union européenne à mettre en œuvre la totalité de sa stratégie concernant les métaux critiques.

En effet, les taux de collecte et de recyclage des matériaux sont encore en deçà des objectifs fixés par l'Union européenne. Plus spécifiquement, la législation européenne pour le recyclage se concentre sur des objectifs de masse. Ainsi, si 85 % de la masse d'une voiture ou d'un gros électroménager est recyclée, cette opération ne concerne « que » les métaux de base – fer, cuivre, zinc, aluminium – et le plastique. Présents en petites quantités ou présents dans des déchets électroniques non recyclés (smartphones, ordinateurs, tablettes...) et nécessitant la mise en œuvre de processus technologique coûteux, les métaux critiques ne sont souvent pas concernés par l'opération, car leur récupération ne serait pas rentable<sup>15</sup>. Par ailleurs, un flou lexical existe entre la valorisation, le recyclage, la collecte ou encore la récupération des déchets ou des métaux qu'ils contiennent<sup>16</sup>. La valorisation peut mener à l'incinération des produits ce qui induit une perte

15. Perrine Chancerel, Vera Susanne Rotter, Maximilian Ueberschaar, Max Marwede, Nils F. Nissen, Klaus-Dieter Lang, « Data availability and the need for research to localize, quantify and recycle critical metals in information technology, telecommunication and consumer equipment », *Waste Management & Research*, vol. 31, p. 3-16.

16. Luis Tercero Espinoza, Marcel Soulier, « Defining regional recycling indicators for metals », *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 129, février 2018, p. 120-128.

de matière, mais aussi un gain énergétique. Le recyclage peut être fonctionnel ou non fonctionnel. Dans ce cas-là, un métal est réutilisé, mais perd ses propriétés. Enfin, un taux de collecte de 85 % ne permet pas un taux de recyclage équivalent puisque les taux de récupération varient entre 40 % et 80 % en fonction des technologies et de la consommation énergétique<sup>17</sup>.

En ce qui concerne les initiatives prises dans le cadre du pilier Filière extractive, plusieurs éléments peuvent être améliorés. La destination des financements ne concerne que la recherche pour le développement de nouveaux procédés d'extraction ou de recyclage ; le financement de projets miniers n'est même pas évoqué. Malgré la création d'un réseau européen sur la filière extractive, chaque État membre garde la main sur sa politique minière sans forcément la coordonner avec celle de ses voisins. Enfin, chaque État membre coordonne sa politique de sécurisation des approvisionnements en matières premières sans dialogue avec ses voisins. La France a créé le Comité pour les métaux stratégiques (Comes) et l'Allemagne la *Deutsche Rohstoff Agentur* (Dera) pour comprendre, et si possible répondre, aux besoins de leurs entreprises privées. Toutefois, il y a peu ou pas de dialogues entre les deux structures et les moyens français sont dix fois inférieurs aux moyens allemands<sup>18</sup>.

La méthode de calcul de criticité, bien qu'utile, n'est pas non plus exempte de critiques. En effet, l'algorithme est composé de variables et exclut certains paramètres ce qui peut induire des résultats discutables. Ainsi, le scandium, terre rare utilisée ponctuellement en recherche et développement (R&D) dans les piles à combustible solide comme substitut à l'yttrium ou pour certains alliages métalliques, est considéré comme plus important économiquement que le lithium utilisé très largement dans les appareils nomades et dont la consommation se généralise en raison de son utilisation croissante dans les outils de la transition

17. Jenny Ylä-Mella, Eva Pongrazc, « Drivers and Constraints of Critical Materials Recycling: The Case of Indium », *Ressources*, n° 4, novembre 2016.

18. Philippe Saint-Aubin, *La Dépendance aux métaux stratégiques : quelles solutions pour l'économie ?*, Conseil économique social et environnemental (CESE), 22 janvier 2019.

énergétique. S'ils ont le mérite de classer et de quantifier les risques (ce qui est l'objectif des études de criticité), ces résultats sont en partie la conséquence de choix d'indicateurs. En effet, comme le souligne Blengini dans un ouvrage collectif<sup>19</sup>, les quotas et les restrictions d'exportations par exemple ont été exclus du calcul, tout comme l'intégration des multiples segments de la chaîne de valeur – à ce jour, seul l'extraction et le raffinage sont inclus dans le calcul de criticité. Selon les auteurs, l'intégration de ces éléments permettrait une meilleure compréhension du phénomène de criticité à l'échelle européenne. Enfin, Espinoza insiste, dans un ouvrage collectif<sup>20</sup>, sur le fait que la criticité n'est pas une notion figée. Une matière première peut être critique pour une industrie et ne pas l'être pour une autre. Les tensions sur un métal peuvent également évoluer, la criticité du néodyme et du gallium a diminué depuis 2011, même si des résurgences ne sont pas à exclure compte tenu de leurs consommations croissantes.

Au-delà des chiffres et des calculs, il s'agit de compléter les études de criticité par d'autres méthodologies. Chaque métal doit faire l'objet d'une étude approfondie, visant à connaître non seulement les producteurs, les consommateurs, son utilisation ou les perspectives de consommation, mais également les acteurs qui participent à sa production. Les panoramas de substances effectués par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) à partir du début des années 2010 sur les métaux critiques dans l'économie française représentent un excellent point de départ pour une étude à l'échelle européenne<sup>21</sup>.

19. Gian Andrea Blengini, Philip Nuss, Jo Dewulf, Viorel Nita, Laura Talens Peiro, Beatriz Vidal-Legaz, Cynthia Latunussa, Lucia Mancini, Darina Blagoeva, David Pennington, Matia Pellegrini, Alexis Van Maercke, Slavko Solar, Milan Grohol, Constantin Ciupagea, « EU methodology for critical raw materials assessment: Policy needs and proposed solutions for incremental improvements », *Resources Policy*, vol. 53, septembre 2017, p. 12-19.

20. Bram Buijs, Henrike Sievers, Luis Tercero Espinoza, « Limits to the critical raw material approach », *Waste and Resource Management*, vol. 165, novembre 2012, p. 201-208.

21. *Monographie*, <http://www.mineralinfo.fr/page/monographie>, consulté le 29 août 2018.

Pour pouvoir intégrer la chaîne de valeur d'un minerai, il faut également connaître ses flux dans un espace géographique donné, ce que permet l'analyse de flux de matières (*Material Flow Analysis*, MFA) développée par Brunner et Rechberger<sup>22</sup>. Elle permet de déterminer les segments sur lesquels il est utile d'investir. Sans entrer dans les détails, cette méthodologie permet d'analyser les flux d'un métal contenu dans des minerais, dans des produits raffinés ou encore dans des produits en cours d'utilisation. Cela permet d'anticiper les besoins ou les investissements et de gérer les stocks liés à la mine urbaine. Cette dernière est constituée de tous les objets en cours d'utilisation ou en décharge et potentiellement recyclables. Une étude a été publiée dans ce sens par l'Union européenne en 2016, mais ses résultats doivent être affinés<sup>23</sup>.

Le projet européen Aster (Analyse systémique des terres rares) a permis d'analyser la chaîne de valeur des terres rares et d'en déterminer les flux. Ses conclusions sont intéressantes sur bien des points. Si l'Union européenne est dépendante à 100 % des importations en terres rares dont la plupart viennent de Chine et d'Australie, il existe des acteurs disposant de technologies et d'infrastructures de pointe sur le segment du raffinage et de la fabrication d'objets contenant des terres rares en Europe. Il existe également des technologies et des infrastructures de recyclage des terres rares, même si l'achèvement de ce segment dépend de la rentabilité des processus, elle-même fonction du prix des minerais. L'entreprise Solvay, une des seules entreprises possédant des savoir-faire sur le raffinage et la fabrication d'objets à base de terres rares (aimants, alliages), avait développé une technologie permettant le recyclage des terres rares contenues dans les ampoules à basse consommation. Or, pour des raisons tant technologique (remplacement de ces ampoules par des LED)

22. Paul Brunner, Helmut Rechberger, *Practical Handbook of Material Flow Analysis*, Londres, Lewis Publisher, 2004.

23. *Study on Data for a Raw Material System Analysis: Roadmap and Test of the Fully Operational MSA for Raw Materials. Final report*, European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2015.

qu'économique (chute des prix de l'yttrium), la chaîne de recyclage a été fermée en 2016<sup>24</sup>. Cet échec doit nous interpeller sur deux points. Premièrement, il est tout à fait possible d'intégrer la chaîne de valeur d'un matériel en insistant sur nos forces, une technologie de pointe et une excellente capacité d'innovation. Deuxièmement, pour que cela fonctionne, le décideur politique doit avoir une vision stratégique qu'aucun acteur ne semble avoir aujourd'hui.

L'Initiative pour les matières premières critiques est dotée d'outils intéressants et indispensables, mais il lui manque plusieurs éléments essentiels, au premier rang desquels l'argent. L'Initiative n'est pas dotée de moyens, ni pour investir dans des infrastructures, ni même pour encourager les investissements dans ce domaine. La viabilité financière étant un prérequis indispensable mais assez incertain, un soutien aux entreprises est un maillon essentiel. Il faut souligner la difficulté des entreprises européennes à investir dans le segment minier<sup>25</sup>. La coordination des initiatives étatiques pourrait également être un élément intéressant à améliorer pour créer une « intelligence collective » pour la sécurisation des approvisionnements et le développement de la chaîne de valeur des matières premières critiques à l'échelle européenne.

Au-delà du développement d'outils ou de processus, une véritable stratégie, dépassant des objectifs de court terme, doit être mise en œuvre. En effet, s'il est compliqué pour un acteur industriel de se projeter dans une industrie dont les prix sont assez instables et dont la réputation environnementale laisse à désirer, cela ne doit pas nuire aux objectifs stratégiques de l'Union européenne. À l'image de ses concurrents et partenaires que sont le Japon, la Chine ou les États-Unis, elle doit encourager financièrement ou financer elle-même les initiatives visant à sécuriser les

24. Myrtille Delamarche, « [Solvay arrête le recyclage des terres rares](#) », *Usine nouvelle*, 4 février 2016 (consulté le 29 août 2018).

25. *Slow Growth for Europe's Mining Sector - Report*, 25 janvier 2019 (consulté le 28 janvier 2019).

approvisionnements européens. À titre d'exemple, l'exploitation de la mine urbaine devrait être un axe essentiel, non seulement en raison du gisement qu'elle représente, mais également de l'image de cette initiative. Contrairement à l'exploitation minière qui fait face à la désapprobation du grand public en raison des conséquences environnementales, celle de la mine urbaine a une vocation écologique et environnementale en permettant partiellement de « boucler la boucle » de l'économie circulaire. Elle permettrait également de réduire les tensions sur les approvisionnements en matières premières minérales en créant un pôle de production et de stockage à l'échelle européenne.

## DU GAZ RUSSE DANS LES INFRASTRUCTURES DE DIVERSIFICATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Sami Ramdani

### RÉSUMÉ

L'Union européenne, sous l'impulsion de la Commission, souhaite diversifier ses sources d'approvisionnement gazier et réduire la part provenant de Russie sur son marché. La construction de nouveaux gazoducs dans le corridor sud, le corridor nord-sud et le développement de terminaux GNL (gaz naturel liquide) doivent répondre à cet objectif. Pour Gazprom, et par extension pour son actionnaire majoritaire l'État russe, le marché européen est absolument vital. Afin de solidifier son ancrage européen, Gazprom construit de nouveaux gazoducs via la mer Baltique et la mer Noire. En parallèle, l'État russe, en libéralisant les exportations de gaz par méthaniers, a permis l'émergence d'un fleuron du GNL, Novatek. Cet article aborde les évolutions législatives et infrastructurelles que s'opposent l'UE et la Russie dans cette bataille économique pour l'accès au marché gazier européen. Il explique que par les mécanismes de marché consacrés par la législation européenne, du gaz russe alimentera des infrastructures européennes de diversification.

### ABSTRACT

*The European Union, under the impetus of the Commission, wants to diversify its sources of gas supply and reduce the share coming from Russia on its market. The construction of new pipelines in the Southern Corridor, the North-South Corridor and the development of LNG terminals must meet this objective. For Gazprom and its majority shareholder, the Russian state, the European market is absolutely vital. In*

*order to solidify its European anchorage, Gazprom is building new gas pipelines through the Baltic Sea and the Black Sea. In parallel, by liberalizing gas exports by LNG carriers, the Russian state has enabled the emergence of a major player, Novatek. This article discusses legislative and infrastructural developments opposing by the EU and Russia in this economic battle for the access to the European gas market. It explains that through market mechanisms enshrined in European legislation, Russian gas will fuel European diversification infrastructures.*

► Mots-clés : Union européenne, Russie, gaz, sécurité énergétique

L'Union européenne (UE) importe 34 % de son gaz de Russie, ce qui représente pour elle un défi stratégique et un risque potentiel pour sa sécurité énergétique. Bien que les taux de dépendance au gaz russe varient d'un État membre à l'autre, cette problématique, qui se pose en premier lieu aux pays d'Europe centrale et orientale, trouve une attention particulière au sein des institutions européennes. Par la voix notamment du Slovaque Maroš Šefčovič, vice-président pour l'énergie de la Commission européenne, ou du Polonais Jerzy Buzek, président de la Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du parlement européen, l'UE exprime son désir de diversifier ses approvisionnements. Cela passe par la voie législative et la construction de nouvelles infrastructures. Mais, pour l'instant, l'UE est loin d'atteindre ses objectifs. En effet, d'année en année, Gazprom bat ses records d'exportations. En 2016, ces exportations de gaz livré à l'Europe et à la Turquie<sup>1</sup> ont représenté 179,3 BCM (*billion cubic meters*) et leur volume a atteint 194,4 BCM en 2017<sup>2</sup>. Gazprom table sur la continuité de cette dynamique et les chiffres de 2018 ne lui donnent pas tort. Sur les huit premiers mois de l'année, Gazprom a exporté 133,3 BCM vers les pays

1. « Gazprom : nouveau record d'exportation de gaz prévu pour 2017 », *l'EnerGEEK*, 8 décembre 2018.

2. « Gas supplies to Europe », <http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/>.

européens et la Turquie<sup>3</sup>, « une hausse de 5,6 % ou de sept milliards de mètres cubes par rapport à la période équivalente l'an passé », selon le PDG de l'entreprise, Alexei Miller<sup>4</sup>.

Afin de sécuriser ses voies d'exportations en Europe, Gazprom s'est emparé d'actifs à toutes les étapes de la chaîne énergétique (transport, stockage, distribution), particulièrement en Europe centrale et orientale. Pour éviter que Gazprom puisse exercer un contrôle sur l'ensemble de la chaîne, l'UE a décidé de freiner la stratégie d'intégration verticale de l'entreprise en adoptant un paquet législatif en 2009. Grâce au troisième paquet énergie, le processus de libéralisation s'approfondit, répondant ainsi aux nouveaux enjeux de sécurité énergétique. Il exige une séparation claire entre la gestion des réseaux de transport d'une part, et les activités de fourniture et de production d'autre part. Cette séparation doit encourager la concurrence, empêchant qu'un opérateur prenne le contrôle de l'ensemble de la chaîne. L'organisation concurrentielle des activités de production et de fourniture sur le support d'un réseau commun est permise par l'ATR (accès non discriminatoire des tiers au réseau)<sup>5</sup>. Toutefois, les directives permettent aux nouvelles infrastructures de bénéficier, dans certains cas, d'un régime d'exemption totale ou partielle au principe d'accès non discriminatoire des tiers<sup>6</sup>. Lors de la mise en application de ces normes, Moscou avait dénoncé une politique d'« expropriation ».

3. Selon le groupe, ces marchés représentent près de 81 % de ses exportations.

4. « Le futur gazoduc Turkish Stream construit à 80 % selon Gazprom », AFP, 30 août 2018.

5. Droit reconnu à chaque utilisateur (client éligible, distributeur, producteur) d'utilisation d'un réseau de transport ou de distribution d'énergie contre le paiement d'un droit d'accès.

6. L'octroi de telles exemptions relève de la compétence des autorités nationales de régulation (ANR), ou de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) si les autorités de régulation concernées le souhaitent ou ne peuvent s'accorder sur la décision à adopter. La Commission européenne dispose d'un droit de veto sur les exemptions accordées par le régulateur et peut demander à en modifier le contenu. Certains investissements présentent un niveau de risque tel qu'ils ne pourraient être menés à bien qu'en dotant l'opérateur du droit exclusif d'utiliser l'infrastructure pendant une période donnée.

En parallèle de ce volet législatif, la Commission lutte contre la position dominante de Gazprom en appuyant le développement d'infrastructures permettant d'acheminer du gaz non russe. Cette politique vise à l'aménagement d'un corridor sud, d'un corridor nord-sud et la construction de terminaux GNL.

Le corridor sud est la plus grande chaîne de gazoducs en construction dans le monde. Long d'environ 3 500 km, il se compose du South Caucasus Pipeline (SCP), du Trans-Anatolian Pipeline (TANAP) et du Trans Adriatic Pipeline (TAP). Ces gazoducs doivent acheminer le gaz du gisement Shah Deniz 2 en Azerbaïdjan vers la Turquie puis vers l'Europe. À l'étape initiale, 6 BCM sont destinés à la Turquie et 10 BCM à l'Europe.

Le corridor nord-sud a été identifié en 2011 par la Commission européenne comme une priorité concernant la création du marché unique européen<sup>7</sup>. Le 24 octobre 2014, le Conseil européen conclut qu'il faut faire du corridor nord-sud une infrastructure prioritaire. Le cœur du projet est le développement d'une « colonne vertébrale » bidirectionnelle entre le futur terminal GNL croate de Krk et le terminal de Świnoujście en Pologne. Le tronçon principal va de Lwówek (Pologne) à Sisak (Croatie) via la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie<sup>8</sup>. Il devrait posséder une capacité initiale de 7 BCM par an qui pourrait se porter par la suite à 15. Les tronçons reliant Świnoujście à Lwówek et Omišalj (sur l'île de Krk) à Sisak auraient une capacité d'environ 6 BCM. Mais le corridor nord-sud est plus que la création d'un flux bidirectionnel assez restreint (entre 7 et 15 BCM) allant de la Baltique à l'Adriatique. Il doit se composer de multiples interconnecteurs entre les pays d'Europe centrale et orientale

7. *Completing Europe, From the North-South Corridor to Energy, Transportation, and Telecommunications Union*, a joint report by the Atlantic Council and Central Europe Energy Partners, 2014, p. 9. Selon les auteurs de ce rapport : « Le besoin de réanimer le corridor nord-sud est devenu une urgence de par l'escalade des tensions entre Moscou et l'Europe. »

8. L'axe nord-sud correspond à 1 340 km de tuyaux de la Pologne à la Croatie. La route essentielle de cet axe est : Świnoujście-Lwówek-Wrocław-Zdzieszowice-Ostrava-Brno-Lanzhot-Bratistava-Győr-Sisak-Omišalj. Le coût pour relier Sisak à Lwówek serait de 3 à 4 milliards d'euros.

rendant le flux est-ouest également bidirectionnel. Si ce projet se réalise selon sa planification, la multitude d'interconnecteurs qui le compose permettra de faire circuler le gaz (provenant de fournisseurs divers) en Europe dans n'importe quel sens, en fonction des besoins, et ainsi de réaliser le marché unique européen.

Le GNL est un outil pour assurer la sécurité des approvisionnements. L'intérêt de la technologie GNL est qu'elle permet de multiplier les fournisseurs et les voies d'accès<sup>9</sup>. La technologie GNL permet une réticularité éclatée et mouvante en opposition à la rigidité des réseaux de gazoducs. Le transport, qui se fait par méthaniers, permet aux consommateurs d'être beaucoup moins vulnérables face aux producteurs qui, sur un réseau de gazoducs, sont détenteurs du point d'entrée du réseau. Le GNL est perçu par une grande partie des fonctionnaires européens comme le « gaz du futur<sup>10</sup> ». Le développement de cette technologie au sein de l'UE est favorisé par le label *Project of Common Interest* (PCI)<sup>11</sup>. Ce label permet l'éligibilité aux fonds du programme *Connecting Europe Facility* (CEF). Afin de soutenir les projets qui sont considérés comme non compétitifs à court terme mais stratégiquement capitaux à long terme, la

9. Le GNL fait apparaître une nouvelle carte énergétique. Le marché international de GNL va connaître des évolutions avec l'émergence de l'Australie et des États-Unis d'ici 2020. En effet, ils sont en passe de devenir des acteurs majeurs au côté de fournisseurs traditionnels comme le Qatar, le Nigeria, l'Algérie et l'Angola. Le Canada, la Tanzanie, le Mozambique, le Sénégal, l'Iran, l'Irak et la Libye représentent également un important potentiel. La Méditerranée orientale va aussi devenir une source d'approvisionnement intéressante pour l'Union européenne grâce aux ressources des côtes chypriotes, égyptiennes, israéliennes et libanaises.

10. Entretien à propos du terminal de l'île de Krk en Croatie réalisé le 17 février 2017 à Zagreb avec la Direction générale pour la communication de représentation de la Commission européenne en Croatie.

11. Les projets disposant du label PCI bénéficient de procédures accélérées et d'un meilleur traitement du régulateur du marché gazier. Les PCI sont sélectionnés selon cinq critères : l'apport d'un impact significatif pour au moins deux États membres ; l'amélioration des interconnexions en vue de l'accomplissement du marché unique ; l'amélioration de la concurrence sur les marchés énergétiques en offrant des alternatives aux consommateurs ; l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement ; la contribution aux objectifs climatiques de l'UE en soutenant l'intégration des énergies renouvelables.



Commission européenne a alloué 5,35 milliards d'euros pour les infrastructures énergétiques entre 2014 et 2020, au programme de soutien aux infrastructures CEF.

Cependant, en dépit des objectifs de diversification et de l'origine stratégique des infrastructures évoquées ci-dessus, elles pourraient bien finalement accueillir du gaz russe du fait des mécanismes de marché consacrés par la législation européenne. En effet, pour conserver ses parts de marché malgré les attaques de la Commission européenne, la Russie a développé une stratégie d'adaptation à laquelle nous nous intéressons ici.

#### UNE LÉGISLATION EUROPÉENNE FINALEMENT INEFFICACE DANS LE CORRIDOR SUD ?

Dans un premier temps, le troisième paquet énergie semblait être un succès dans la région en faisant plier Vladimir Poutine sur la question du South Stream prévu pour acheminer du gaz russe jusqu'en Autriche et en Italie via la mer Noire, en traversant la Bulgarie, la Serbie et la Hongrie. Gazprom ne respectant pas l'exigence de séparation des activités, faute d'exemptions, le président russe a annoncé fin 2014 qu'il renonçait à l'installation du tuyau.

Mais la Russie n'a pas abandonné la course aux gazoducs dans le corridor sud après l'échec de South Stream. Aujourd'hui, un contournement de la législation via le Turkish Stream est redouté. Le projet Turkish Stream, successeur du South Stream, prévoit de relier la station de compression Russkaya située sur la côte russe de la mer Noire jusqu'à la frontière turco-grecque. La Russie a changé de tactique et envisage d'utiliser le troisième paquet énergie à son avantage. En effet, avec Turkish Stream, les acheteurs européens pourraient acheter le gaz russe à la frontière gréco-turque ; ainsi, la Russie ne violerait pas les lois concurrentielles européennes puisque le gazoduc n'entre pas en territoire européen. Ce gaz pénétrerait alors l'UE par le TAP. Une opération facilitée par le fait que le Turkish Stream est planifié pour arriver dans la région d'Ipsala, du côté turc de la

frontière turco-grecque, là où le TANAP se raccorde au TAP<sup>12</sup>. Gazprom n'est pas présent dans le consortium TAP AG<sup>13</sup> et serait donc en conformité avec le troisième paquet énergie. Lors de la conférence européenne sur le gaz à Vienne, le 24 janvier 2017, le vice-président de Gazprom, Alexander Medvedev, a exprimé officiellement l'idée de faire passer du gaz russe via le TAP<sup>14</sup>. L'idée circulait déjà en 2015, comme en témoigne l'intervention de l'expert russe Andrey Konoplyanik lors d'un événement au European Policy Center<sup>15</sup>.

L'Italie est un partenaire énergétique privilégié de la Russie ; de ce fait, l'entreprise italienne actionnaire du TAP, la Snam, est particulièrement favorable à la présence de gaz russe dans le gazoduc<sup>16</sup>. Toutefois, cela ne pourrait se concrétiser qu'à partir de 2025 au minimum. L'UE usant stratégiquement de sa législation, le TAP bénéficie d'une exemption d'ATR permettant au gaz azéri d'utiliser la totalité de ses 10 BCM de capacité. Un contrat pour 25 ans de fourniture de 10 BCM/an de gaz azéri au TAP a été signé. Mais un doublement des capacités du TAP est espéré pour 2025 et l'exemption ne s'appliquerait pas à ces 10 BCM supplémentaires. Ainsi, c'est à ce moment que Gazprom pourrait saisir l'occasion d'imposer son gaz dans le TAP au détriment de la volonté européenne de diversification.

12. Entretien réalisé en septembre 2018 avec Noémie Rebière, doctorante à l'Institut français de géopolitique et spécialiste en sécurité énergétique.

13. BP (20 %), SOCAR (20 %), Snam (20 %), Fluxys (19 %), Enagás (16 %) et Axpo (5 %).

14. Ilgar Gurbanov, « Injecting Russian Gas Into TAP: Downgrading Importance of Southern Gas Corridor », *Jamestown Foundation*, 16 février 2017.

15. Georgi Gotev, « Russia can use Trans-Adriatic pipeline, Commission confirms », *Euractiv*, 7 mars 2015.

16. Alissa de Carbonnel, Oleg Vukmanovic, « EU gets wake-up call as Gazprom eyes rival TAP pipeline », *Reuters*, 14 février 2017.

## UNE LÉGISLATION EUROPÉENNE DIFFICILEMENT APPLICABLE DANS LA BALTIQUE

### Le Nord Stream 2 rattrapé par la Commission européenne

Les « petits » pays, comme la Bulgarie et la Hongrie, ont demandé au moment du blocage du South Stream à ce que la Commission fasse preuve de la même fermeté vis-à-vis du projet Nord Stream 2. Lancé en 2012 et d'une capacité de 55 BCM, Nord Stream 2 consiste en un doublement du Nord Stream reliant la Russie à l'Allemagne via la mer Baltique. Long de 1 220 km, il traverse les eaux territoriales finlandaises, suédoises et danoises. Il est porté par Gazprom, l'anglo-néerlandais Shell, les allemands Uniper et Wintershall, l'autrichien OMV et le français Engie. Les pays du sud de l'Europe qui devaient bénéficier des revenus du South Stream ont dénoncé un « deux poids deux mesures » de la Commission qui a déjà permis l'inauguration du Nord Stream 1 par l'Allemagne en 2011 et qui ne semblait pas faire obstacle au second. Nord Stream 2 permettrait à l'Allemagne de s'imposer comme le Hub majeur de l'UE en concentrant 22 % de sa consommation de gaz et un peu plus de 30 % de ses importations. Ce gazoduc rencontre une vive opposition de la part des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que des États-Unis. Ceux-ci craignent que l'infrastructure n'accroisse la dépendance de l'UE vis-à-vis du gaz russe, amoindrisse la sécurité énergétique de certains États membres et contribue à la déstabilisation de l'Ukraine<sup>17</sup>.

Mais si la Commission n'a pas encore fait entrer le Nord Stream 2 dans les règles européennes, ce n'est pas par manque de volonté, mais parce qu'elle n'en a pas eu la capacité jusqu'ici. En effet, la Commission ne voit pas d'un bon œil le projet, mais n'a pas pu peser dans un dossier relevant jusqu'alors de la stratégie de négociations bilatérales de la Russie avec les pays concernés, en particulier l'Allemagne. Impuissants à contrer le projet à leur échelle nationale, les États membres opposés au Nord Stream 2

17. Céline Bayou, « Nord Stream 2. Un gazoduc à contre-courant de la politique énergétique européenne ? », *La Documentation française*, 9 mars 2016.

espéraient beaucoup de la Commission européenne et de sa capacité à faire appliquer les dispositions du troisième paquet énergie au projet. En novembre 2017, la Commission désirait reprendre la main sur Nord Stream 2 par sa proposition d'amendement de la « directive gaz ». L'encadrement du Nord Stream 2 par les règles européennes – transparence des prix, séparation des activités entre fournisseurs et gestionnaires des infrastructures – se trouve être la principale motivation de cette nouvelle directive. Le renforcement du contrôle de la Commission sur les gazoducs provenant de pays tiers apparaît comme une réponse à la stratégie de négociations bilatérales russe. Les services juridiques du Conseil européen ont cependant émis, début mars 2018, un avis contraire à la proposition de la Commission européenne d'étendre les dispositions du troisième paquet énergie au Nord Stream 2, estimant que l'extension des règles européennes aux gazoducs offshore pourrait enfreindre la convention des Nations unies sur le droit de la mer. Ils jugent que la proposition de la Commission « manque du moindre argument sur la compétence réglementaire de l'Union sur les pipelines en mer » qui traversent la zone économique exclusive (ZEE) d'un pays de l'UE : « L'Union n'a pas la compétence pour appliquer un droit en matière d'énergie [...], qui est sans lien avec l'exploitation économique de la ZEE, à des pipelines traversant la ZEE des États membres<sup>18</sup> ».

Le 7 février 2019, la France surprenait en premier lieu son partenaire allemand, en déclarant son soutien à la proposition de la Commission<sup>19</sup>. La délégation de souveraineté qu'implique la directive est peu appréciée par l'Allemagne, mais la France a su convaincre son voisin de ne pas s'opposer à cette évolution. Au lendemain de l'annonce française, la présidence roumaine de l'UE a twitté qu'un accord avait été trouvé entre les 28<sup>20</sup>.

18. « UE-La Commission contredite sur le gazoduc russe Nord Stream 2 », Reuters, 5 mars 2018.

19. « La France favorable à une directive qui compliquera le projet de gazoduc Nord Stream 2 », AFP, 7 février 2019.

20. « Nord Stream 2 : les 28 acceptent le compromis franco-allemand sur le transport du gaz », AFP, 8 février 2019.

Celui-ci repose sur un texte avancé conjointement par la France et l'Allemagne et soumis aux ambassadeurs des États membres à Bruxelles. Pour que l'Allemagne approuve la directive, la France a accepté que ce soit le régulateur allemand qui soit chargé de son application au Nord Stream 2, « mais sans (en) atténuer le contrôle (européen) », souligne une source de l'AFP à l'Élysée<sup>21</sup>. En effet, le compromis stipule que l'application des règles européennes pour les gazoducs provenant de pays tiers incombe à l'État membre où ils sont reliés pour la première fois au réseau européen. Avec cette directive, la source élyséenne de l'AFP estime qu'« il y a deux solutions : soit il faut reconfigurer le projet de manière très importante, avec un très fort impact sur le délai, soit le régulateur allemand présente une demande de dérogation en démontrant que le projet renforce les règles de concurrence et la sécurité énergétique. La solution serait que du gaz continue de transiter en partie par l'Ukraine », dont les revenus liés au transit du gaz représentent entre 2 et 3 % du PIB. Cette nouvelle opportunité de négociation pour la Commission lui donne une carte en plus à jouer dans les discussions sur le maintien du transit ukrainien.

Dans la nuit du 12 au 13 février, un accord sur le texte a été trouvé entre les négociateurs du Parlement européen et des États membres. Le Parlement européen est également hostile au Nord Stream 2 et avait voté le 12 décembre 2018 une résolution non contraignante condamnant la construction du gazoduc, le qualifiant de « projet politique posant une réelle menace à la sécurité énergétique européenne<sup>22</sup> ». L'adoption de la « directive gaz » donnerait enfin à la Commission la capacité d'agir sur le Nord Stream 2.

21. « Nord Stream 2 : Paris se félicite que l'Allemagne ait "beaucoup évolué" », AFP, 8 février 2019.

22. Parlement européen, les députés saluent les efforts de réforme de l'Ukraine et dénoncent l'agression russe.

### Gazprom, principal fournisseur du corridor nord-sud ?

Si la France et l'Allemagne peuvent donner l'impression de s'en être sorties honorablement avec cet accord européen, ce n'est pas l'avis de Jan Techau, directeur du programme Europe du German Marshall Fund à Berlin qui déclare au quotidien *Libération*<sup>23</sup> : « Cette histoire est un désastre diplomatique. D'abord pour la crédibilité de la France : jeudi, Macron passe pour un héros en Europe de l'Est et aux yeux de tous les pays qui s'opposent à Nord Stream 2 en s'opposant à la position allemande. Le lendemain, on le voit brusquement conclure un accord miteux avec les Allemands. Et pour l'Allemagne, c'est également une défaite : le pays montre son obstination et sa maladresse politique dans cette affaire. » Si l'Allemagne accepte cette directive, c'est sans doute qu'elle a reçu certaines garanties venant de la Commission quant à la construction du Nord Stream 2. La configuration de ce projet est conditionnée par la négociation sur le transit ukrainien chapeauté par la Commission, ce contexte prolonge probablement le temps de construction du gazoduc qui était espéré pour fin 2019 par Gazprom.

Une fois terminé, le Nord Stream 2 pourrait alimenter le corridor nord-sud en dépit de la volonté européenne de mettre en avant la technologie GNL via cet axe en reliant le terminal polonais au futur terminal croate. La connexion entre le Nord Stream 2 et le corridor nord-sud se ferait à la frontière germano-tchèque via le projet EUGAL qui doublerait le système OPAL<sup>24</sup>. Ce scénario suscite des craintes concernant la viabilité des terminaux GNL délimitant le corridor puisque le gaz du Nord Stream 2 sera probablement plus compétitif que le GNL. Le 24 novembre 2017, le président tchèque Miloš Zeman a affirmé le soutien de son pays au Nord Stream 2 lors d'une visite officielle en Russie, y voyant l'opportunité de renforcer considérablement le rôle de la

23. Johanna Luyssen, « Le projet de gazoduc Nord Stream 2, signe de l'étiollement de la relation franco-allemande ? », *Libération*, 8 février 2019.

24. Ce système permet la distribution du gaz du premier Nord Stream en Europe.

République tchèque en tant que pays de transit pour l'Europe centrale et orientale<sup>25</sup>.

Cependant, si l'alimentation du corridor nord-sud par le Nord Stream 2 remet en cause la viabilité de ces terminaux GNL, elle n'attaque pas les vertus de l'intégration régionale induite par les interconnecteurs constituant cet axe. Dans ce contexte, le Nord Stream 2 peut en effet porter un grand coup aux volontés européennes de diversification des fournisseurs, en asseyant la domination de Gazprom sur le marché européen. Mais il peut *a contrario* s'inscrire dans le processus de diversification des voies d'approvisionnement, en devenant un des principaux fournisseurs des multiples projets d'interconnecteurs transfrontaliers constituant le corridor nord-sud.

Avec l'interdiction, formulée par la Commission européenne le 24 mai 2018, d'inclure une clause sur les restrictions de circulation du gaz dans les contrats de Gazprom, le gaz du Nord Stream 2 alimenterait librement ces interconnecteurs et bénéficierait au processus d'intégration de réseaux particulièrement importants en Europe centrale et orientale. Margrethe Vestager, commissaire chargée de la politique de concurrence, déclarait à propos de cette interdiction : « La décision adoptée ce jour lève les obstacles créés par Gazprom et qui entravent la libre circulation du gaz en Europe centrale et orientale. [...] Elle contraint cette entreprise à prendre des mesures positives pour renforcer l'intégration des marchés gaziers de la région et contribuer à la réalisation d'un véritable marché intérieur de l'énergie en Europe. Pour les clients de Gazprom en Europe centrale et orientale, c'est un outil efficace leur garantissant un prix concurrentiel. [...] La décision de ce jour ne clôt pas le dossier ; au contraire, Gazprom doit commencer aujourd'hui à respecter les engagements qu'elle a pris<sup>26</sup>. »

25. Jakub Groszkowski, « Czech support for Nord Stream 2 », *OSW*, 29 novembre 2017.

26. Abus de position dominante : la Commission impose des obligations contraignantes à Gazprom pour permettre la libre circulation du gaz à des prix concurrentiels sur les marchés gaziers d'Europe centrale et orientale, Commission européenne, communiqué de presse, Bruxelles, 24 mai 2018.

## LA RUSSIE ET LE GNL

### Le développement de capacités d'exportations à destination de l'Europe

Le GNL est souvent désigné au sein de l'UE comme la technologie permettant d'internationaliser le marché gazier et ainsi de desserrer l'étau des structures régionales de gazoducs la liant à la Russie. Le GNL est donc un des piliers de la stratégie européenne de diversification des fournisseurs et voies d'approvisionnement. Par un raccourci un peu rapide, dans l'imaginaire collectif européen, diversifier ses fournisseurs signifie se fournir autre part qu'en Russie. En effet, dans une certaine représentation géopolitique européenne, Gazprom et l'État russe ne font qu'un. Prenant à contre-pied cette conception, la Russie propose une solution alternative de fourniture par la libéralisation des exportations de GNL permettant à l'entreprise Novatek de se développer. Ainsi le gaz est toujours russe, mais ne provient pas du seul Gazprom et de ses gazoducs, les fournisseurs et voies d'approvisionnement sont diversifiés. Novatek est communément qualifié de « producteur indépendant », par opposition à Gazprom détenu majoritairement par l'État<sup>27</sup>. Toutefois, il s'agit d'une « indépendance » relative, puisque l'actionnaire majoritaire de l'entreprise, Gennady Timchenko, est un proche de Vladimir Poutine. Gennady Timchenko est d'ailleurs visé par les sanctions américaines<sup>28</sup>.

Preuve que l'émergence de Novatek est pleinement intégrée à la stratégie étatique pour les exportations nationales, son terminal Yamal LNG bénéficie de nombreux avantages. Le consortium<sup>29</sup>

27. Gennady Timchenko 23,5 % ; Total SA 16,3 % ; Gazprom PJSC 9,99 % ; Levit OOO 7,32 % ; Optima OOO 2,30 % ; NOVATEK JSC 0,77 % ; The Vanguard Group, Inc. 0,76 % ; Leonid Mikhelson 0,73 % ; APG Asset Management NV 0,32 % ; Norges Bank Investment Management 0,31 %.

28. Alec Luhn, « Gennady Timchenko denies Putin links made him one of Russia's top oligarchs: US sanctions target friend of Putin who became one of Russia's richest men through oil firm Gunvor and Sochi construction deals », *The Guardian*, 21 mars 2014.

29. Novatek (50,1 %), Total (20 %), CNPC (20 %) et Silk Road Fund (9,9 %).

opérant le terminal est, entre autres, exempté pendant douze ans de la taxe d'extraction (NDPI) et des droits d'exportation. Yamal LNG est également exempté des droits d'importation et de la TVA sur les équipements<sup>30</sup>.

Gazprom a été précurseur dans le secteur GNL en Russie en implantant le premier terminal d'exportation du pays en 2009, Sakhalin-2, dont la capacité s'élevait à 11,49 millions de tonnes en 2017<sup>31</sup> – une production destinée aux marchés asiatiques. Cependant, Gazprom s'est vu largement devancé sur le marché européen par Novatek. Cette dernière a inauguré le 8 décembre 2017 le terminal Yamal LNG qui vise à faire arriver le GNL russe en Europe plus rapidement que le GNL moyen-oriental ou africain. Sa capacité de production est actuellement de 11 millions de tonnes par an. À pleine capacité, l'usine et ses trois trains de liquéfaction fourniront 16,5 millions de tonnes de GNL par an aux marchés asiatique et européen<sup>32</sup>. Le troisième train a dû démarrer début 2019. Un projet de même ampleur, Arctic LNG 2, est prévu pour 2023<sup>33</sup>. Toutefois, Gazprom souhaite se diversifier et acquérir de nouvelles compétences et technologies dans le domaine du GNL, afin de ne pas se laisser distancer dans une filière fortement encouragée par l'UE. La construction, via une *joint-venture* avec Shell, d'un terminal d'exportation dans la Baltique va dans ce sens. Les deux entreprises ont signé un mémorandum sur la construction de ce projet en 2017<sup>34</sup>. Avec Baltic LNG, d'une capacité de 10 Mt/an, Gazprom espère se faire une place sur le marché européen, mais ce projet ne sera pas évident à concrétiser pour l'entreprise qui est déjà sur tous les fronts avec ses futurs gazoducs Nord Stream 2, Turkish Stream et Power of Siberia.

30. Szymon Kardaś, « Expansion at the state's expense: Novatek as a driving engine of the Russian LNG sector », *OSW*, 28 juin 2018.

31. Shell 27,5 %, Gazprom 50 %, Mitsui 12,5 %, Mitsubishi 10 %.

32. « GNL : une deuxième unité démarre à Yamal dans l'Arctique russe », *AFP*, 9 août 2018.

33. « Russie : Total étend son partenariat avec Novatek au travers du projet Arctic LNG 2 », *Total*, 24 mai 2018.

34. Szymon Kardaś, « Expansion at the state's expense... », art. cité.

### Le GNL, nouveau terrain d'affrontement américano-russe

Le 12 juillet 2018, à l'occasion du conseil Énergie UE-USA, Maroš Šefčovič soutenait que le GNL américain « pourrait changer la donne dans l'effort de diversification et de renforcement de la sécurité énergétique<sup>35</sup> ». Le 25 juillet, Jean-Claude Juncker, en visite à Washington, s'est engagé à augmenter les achats européens de GNL américain pour satisfaire le souhait de Donald Trump de rééquilibrer la balance commerciale entre l'Union et les États-Unis. Sur les neuf mois suivant la visite de Juncker, les importations cumulées de GNL américain ont augmenté de 272 %<sup>36</sup>. Sur les quatre premiers mois de 2019, les États-Unis ont été le troisième fournisseur de GNL de l'Union<sup>37</sup>. En janvier et février 2019, la première destination du GNL exporté par les États-Unis était l'UE. Ces chiffres sont mis en avant comme étant le fruit d'une réussite politique par un communiqué de presse de la Commission européenne publié le 2 mai 2019<sup>38</sup>. Pourtant, plus que le résultat d'une volonté politique, ces chiffres sont bien ceux de bouleversements du marché mondial. En effet, si certains mois l'UE passe devant l'Asie en tant que première destination du GNL, cela est dû à la baisse globale de la demande asiatique mais aussi plus particulièrement à la guerre économique entre États-Unis et Chine. Fin septembre 2018, la Chine a décidé d'imposer une taxe de 10 % sur les importations de GNL américain<sup>39</sup>. Au 1<sup>er</sup> juin 2019, ces taxes sont passées de 10 à 25 %. Sur le territoire européen, des débouchés peuvent être sécurisés pour le GNL américain par la volonté politique de certains États membres, comme la Pologne, de s'affranchir du gaz

35. « Les États-Unis font la promotion du gaz américain auprès de l'UE », *AFP*, 12 juillet 2018.

36. Soit un volume de 10,4 milliards de mètres cubes.

37. Avec une part de 12,6 % des importations totales de GNL de l'UE.

38. Commission européenne, Communiqué de presse, Les exportations américaines de gaz naturel liquéfié à destination de l'UE en hausse de 272 % alors que se tient le forum énergétique interentreprises à haut niveau organisé par l'UE et les États-Unis, 2 mai 2019.

39. Les importations chinoises de GNL américain ont chuté de près de 80 % au premier trimestre de 2019.

russe. PGNiG a signé des contrats avec Cheniere Energy, Sempra Energy et des filiales de Venture Global LNG. Dans le cadre de ses contrats américains, PGNiG aura un portefeuille annuel d'au moins 7,3 BCM entre 2023 et 2042<sup>40</sup>.

Novatek dispose également de contrats à long terme en Europe via notamment un contrat de 25 ans avec Naturgy pour la livraison en Espagne de 2,5 millions de tonnes de gaz naturel de Yamal LNG et un contrat de 24 ans avec Total pour la livraison de 4 millions de tonnes de gaz naturel en France<sup>41</sup>. Puisque les importations européennes sont relatives aux lois du marché, ne s'en tenant qu'à des considérations techniques/économiques et non politiques, il est tout à fait envisageable de voir le GNL de Novatek arriver dans les terminaux d'Europe centrale et orientale si le rapport de compétitivité lui est avantageux. Ce fut d'ailleurs le cas en Lituanie<sup>42</sup>, non sans que l'origine géographique du gaz ne déclenche une polémique médiatique. Si certains observateurs locaux ont d'abord considéré Novatek comme russe plutôt que comme un concurrent de Gazprom, il n'empêche que ces livraisons contribuent à l'ouverture du marché. L'inauguration du terminal lituanien en 2015 a accru la concurrence, ce qui a poussé Gazprom à baisser ses prix de 23 % pour tenter de conserver sa part de marché<sup>43</sup>.

La géographie pourrait bien avantager la Russie face à son concurrent américain pour accéder aux terminaux européens. Cela n'empêche pas Washington de militer pour toujours plus d'infrastructures GNL en Europe afin de sécuriser des débouchés pour une production croissante. En mai 2018,

40. Leticia Gonzales, « Poland Boosts U.S. LNG Imports in 2018 as Russia's Supply Role Wanes », *Natural Gas Intelligence*, 14 janvier 2019.

41. Szymon Kardaś, « Expansion at the state's expense... », art. cité.

42. Natalia Chumakova, Maria Grabar, Lefteris Karagiannopoulos, « Russia's Novatek starts shipping LNG from new small-scale plant: data », Reuters, 17 avril 2019.

43. Aurélie Bros & Thierry Bros, « Géopolitique du gaz russe : vecteur de pouvoir et enjeu économique », *L'Inventaire*, coll. « Les Carnets de l'Observatoire », 2017, p. 67.

un article du Wall Street Journal<sup>44</sup> affirmait que « les administrations américaines successives ont poussé l'Europe, et l'Allemagne en particulier, à créer l'infrastructure nécessaire pour recevoir les cargaisons de gaz naturel liquéfié en provenance des États-Unis ». Or, les terminaux européens existants sont déjà sous-utilisés. Le taux moyen d'utilisation des terminaux GNL en Europe était supérieur à 50 % en 2010, puis a diminué jusqu'à 20,9 % en 2014, avant de remonter à 25,5 % en 2017. La moyenne mondiale était alors de 34,6 %. De plus, ce sont les tendances du marché mondial qui tiennent le GNL américain éloigné du marché européen.

Concernant le cas particulier de l'Allemagne, une étude réalisée en 2016<sup>45</sup> par l'université de Cologne explique qu'un terminal allemand ne serait pas viable à court terme, car les besoins en GNL du marché pourraient être couverts par un terminal existant aux Pays-Bas. Le 24 octobre 2018, Steffen Seibert, porte-parole d'Angela Merkel, a donc surpris lorsqu'il a indiqué que le gouvernement allemand étudiait les moyens de cofinancer un terminal méthanier avec un groupe privé<sup>46</sup>. En soutenant la construction d'un terminal GNL, l'exécutif espère sans doute réussir à faire retomber les menaces américaines qui pèsent sur le Nord Stream 2. L'ombre de ces menaces plane sur le projet depuis l'été 2017 et resurgit régulièrement sur le devant de la scène internationale. Pourtant, d'après le *Wall Street Journal*<sup>47</sup>, Angela Merkel ne décrit pas le choix du GNL comme une concession mais comme une décision « stratégique » qui pourrait porter ses fruits sur le long terme en offrant des options de diversification.

44. Bojan Pancevski, « Trump Presses Germany to Drop Russian Pipeline for Trade Deal », *The Wall Street Journal*, 17 mai 2018.

45. Harald Hecking, Adnan Vatansever, Simon Schulte, Slawomir Raszewski, « Options for gas supply diversification for the EU and Germany in the next two decades », *ewi Energy Research & Scenarios gGmbH(ewi ER&S)*, *European Centre for Energy and Resource Security (EUCERS)*, octobre 2016.

46. « Après des pressions américaines, Berlin envisage de construire un terminal GNL », AFP, 24 octobre 2018.

47. Bojan Pancevski, « In Win for Trump, Merkel Changes Course on U.S. Gas Imports », *The Wall Street Journal*, 22 octobre 2018.

D'ailleurs, le 12 février 2019 à Berlin, le secrétaire adjoint américain à l'Énergie, Dan Brouillette, et le ministre allemand de l'Économie, Peter Altmaier, ont affirmé l'absence de *deal* entre les deux pays sur l'achat de GNL en échange d'une baisse de pression sur Nord Stream 2. Peter Altmaier a expliqué que le GNL permettrait à l'Allemagne de s'« approvisionner en gaz auprès d'encore plus de fournisseurs », citant les États-Unis, l'Égypte, le Qatar et Israël, s'abstenant volontairement ou non de mentionner que du GNL russe pourrait aussi s'inviter dans un tel terminal. Le ministre allemand n'a cependant pas omis de rappeler que le GNL américain était moins compétitif que le gaz des tuyaux russes, ce à quoi Dan Brouillette a répondu que les prix baisseraient « de manière spectaculaire » au cours de la décennie à venir, du fait de la concurrence avec l'Australie ou le Qatar et de l'augmentation des capacités de production américaines<sup>48</sup>.

La consommation européenne de gaz russe continue d'augmenter alors que la Russie renforce son ancrage européen en partenariat avec certaines entreprises de pays de l'UE via les projets de Gazprom, Nord Stream 2 et Turkish Stream, mais aussi avec le développement de son secteur GNL mené par Novatek. En dépit de la volonté de l'UE de diversifier ses sources, du gaz russe pourrait venir alimenter jusqu'à ses infrastructures de diversification : Turkish Stream alimenterait le corridor sud par le TAP ; Nord Stream 2 alimenterait le corridor nord-sud à partir de la frontière germano-tchèque ; Novatek voire Gazprom alimenteraient les terminaux GNL en jouissant d'une avantageuse proximité géographique.

Gazprom estime répondre aux volontés européennes de diversification des voies d'approvisionnement en proposant simultanément le Nord Stream 2 (Baltique) et le Turkish Stream (mer Noire). Ainsi, Gazprom met en place une stratégie de double contournement, géographique et législatif. Géographique en contournant l'Ukraine via les deux gazoducs précités, mais aussi

48. « Gaz : après Nord Stream 2, Berlin fait un grand pas vers le GNL américain », AFP, 12 février 2019.

législatif en s'adaptant au troisième paquet énergie. De plus, si Novatek vise clairement le marché GNL européen, Gazprom espère aussi s'y faire une place. Mais outre le développement de ses capacités GNL, c'est par son monopole sur les exportations russes par gazoduc que Gazprom peut limiter l'arrivée de GNL extra-européen dans les terminaux de l'UE. C'est ainsi qu'Aurélie Bros et Thierry Bros anticipent le comportement de Gazprom dans leur ouvrage : « Soit Gazprom maintient des prix plus élevés que le coût marginal de production et d'acheminement du GNL américain, au risque de voir son concurrent gagner une part de marché non négligeable ; soit Gazprom s'engage dans une guerre des prix pour restreindre l'arrivée du GNL et maintenir ses parts de marché en Europe. Il est fort probable que Gazprom alterne entre ces deux options afin de laisser planer l'incertitude, puisque l'incertitude engendre toujours, sur le long terme, des prix plus élevés<sup>49</sup>. »

Toutefois, si Gazprom veut conserver voire augmenter ses parts de marché, cela se fera en contrepartie d'une assimilation des normes européennes. En effet, même si les importations de gaz russe continuent à augmenter, le fait que l'UE reste ferme sur sa politique énergétique lui permet d'imposer ses normes. En ce sens, l'interdiction formulée par la Commission européenne d'inclure des clauses sur les restrictions de circulation du gaz dans les contrats de Gazprom est une importante victoire. Les propos de Margrethe Vestager en témoignent. Dans les discussions sur le Nord Stream 2, la Commission tend à rompre la stratégie de négociations bilatérales russe.

L'Union européenne gagne tout de même en sécurité énergétique en opérant un mouvement d'intégration régionale de son réseau via les corridors sud et nord-sud et un mouvement d'internationalisation des approvisionnements grâce à la technologie GNL. En cas de crise géopolitique majeure, le GNL offre l'opportunité de se tourner vers une solution alternative, contrairement à la rigidité du transport par gazoduc. Le développement

49. Aurélie Bros & Thierry Bros, « Géopolitique du gaz russe... », *op. cit.*, p. 85.

de terminaux est une garantie stratégique. De plus, la construction d'infrastructures énergétiques dans le cadre du corridor sud est un vecteur important pour l'intégration européenne des Balkans, une intégration primordiale concernant la résilience du réseau européen.

**ENJEUX HYDRIQUES  
ET ENVIRONNEMENT**



# TERRITORIALISER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE : QUAND LES ÎLES ÉCOSSAISES VEULENT MONTRER L'EXEMPLE

Sylvain Roche

## RÉSUMÉ

Depuis bientôt vingt ans, l'Écosse mène une politique énergétique volontariste pour « décarboner » son économie. Riches de ressources naturelles renouvelables (vent, marées et vagues), les îles écossaises se présentent comme des laboratoires à ciel ouvert pour tester de nouvelles technologies énergétiques<sup>1</sup>. En prenant comme cas d'étude les énergies marines renouvelables, nous montrons que la transition énergétique a été construite comme un enjeu stratégique par ces territoires insulaires en quête de développement économique, d'autonomie et de reconnaissance à l'échelle européenne. Le développement des projets énergies renouvelables s'inscrit en effet dans une logique de convergence d'intérêts multiformes et multiscalaires : d'un côté des intérêts énergétiques et environnementaux, d'un autre côté des intérêts scientifiques et industriels, et enfin des intérêts politiques et géopolitiques.

## ABSTRACT

*For almost twenty years, Scotland has implemented a bold energy policy to decarbonise its economy. Rich in renewable natural resources (wind, tides and waves), the Scottish islands are like open-air laboratories to test new energy-producing technologies. Taking offshore*

---

1. L'Écosse possède plus de 790 îles regroupant 103 702 résidents permanents (recensement de 2011).

*renewable energy as a case study, this article aims to determine the extent to which the topic of the energy transition has been presented as a strategic issue for these territories seeking economic development, autonomy and recognition at the european level. The development of renewable energy projects fits into a convergence of multiple and multiscale interests: firstly energy and environmental interests, secondly scientific and industrial interests, and finally political and geopolitical interests.*

► Mots-clés : énergies renouvelables, politique énergétique, technologie de l'énergie, territoire d'expérimentation, ressources naturelles

Grâce à une politique d'installation de structures qui utilisent la force du vent et de l'eau, l'Écosse a produit 68,1 % de son énergie électrique avec du renouvelable en 2017<sup>2</sup>. Les énergies renouvelables ont connu un fort développement en Écosse ces dernières années, passant de 8 % de la consommation finale d'énergie de ce territoire en 2009 à presque 18 % en 2015<sup>3</sup>. Publiée le 20 décembre 2017, la dernière feuille de route énergétique écossaise vise à porter à 50 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2030, incluant l'énergie thermique, l'énergie mécanique et l'énergie électrique<sup>4</sup>.

Longtemps tributaires de la production d'énergies fossiles dans la mer du Nord, ces îles déchiquetées ont vu se multiplier ces dernières années d'ambitieux projets en énergies marines, faisant de ces petits territoires périphériques des laboratoires à ciel ouvert de la transition énergétique européenne. Plusieurs articles dans la presse nationale ont attiré l'attention sur les expériences novatrices des îles écossaises dans le secteur de la transition énergétique :

2. « Record year for renewable electricity generation », *BBC News*, 29 mars 2018.

3. *Scottish Energy Strategy: The future of energy in Scotland*, The Scottish Government, 2017.

4. *Ibid.*

« L'Écosse : poisson pilote des énergies marines<sup>5</sup> » ; « L'Écosse bascule du pétrole vers les énergies marines<sup>6</sup> » ; « L'Écosse se rêve en futur grand des énergies renouvelables<sup>7</sup> » ; « L'Écosse se veut championne de l'électricité propre<sup>8</sup> ». Le contexte d'environnementalisation des politiques énergétiques<sup>9</sup> a en effet encouragé les îles à se positionner comme des territoires d'expérimentation des nouvelles technologies écologiques. La mise en concurrence à l'échelle mondiale des systèmes productifs incite les petits territoires insulaires à se singulariser<sup>10</sup> en mettant en avant des avantages différenciatifs spécifiques au territoire<sup>11</sup>. Vents puissants et courants marins ont ainsi transformé les îles écossaises en locomotive des énergies renouvelables, à côté de leurs activités historiques dans le pétrole et le gaz<sup>12</sup>. Les innovations technologiques deviennent ainsi des instruments de l'indépendance énergétique insulaire en valorisant des ressources naturelles spécifiques qui étaient jusqu'ici inexploitées. Devenus des laboratoires d'expérimentation, ces territoires préfigurent-ils le réseau électrique de demain, où les énergies renouvelables ont vocation à remplacer les énergies fossiles dans le *mix* énergétique ? Quel projet porte la transition énergétique des îles écossaises ?

Nos recherches présentées ici sont issues d'un séjour de recherche de sept semaines au sein du département innovation d'Offshore Renewable Energy Catapult (ORE Catapult) à

5. *Libération*, 21 octobre 2013.

6. *La Tribune*, 8 mars 2012

7. *Les Échos*, 17 février 2010.

8. *Le Monde*, 5 décembre 2007.

9. Yves Bouvier (dir.), *Les Défis énergétiques du XXI<sup>e</sup> siècle. Transition, concurrence et efficacité au prisme des sciences humaines*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 103-110.

10. Olivier Dehoorne, « [Les petits territoires insulaires : positionnement et stratégies de développement](#) », *Études caribéennes*, n° 27-28, avril-août 2014 (consulté le 28 août 2017).

11. Lucas Durand, Bernard Pecqueur, Nicolas Senil, « La transition énergétique par la territorialisation », dans H-J. Scarwell, D. Leducq, A. Groux (dir.), *Réussir la transition énergétique*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Environnement et société », 2015, p. 29-36.

12. <http://www.scottish-islands-federation.co.uk/the-clean-energy-for-eu-islands-initiative/> (consulté le 1<sup>er</sup> mars 2019).

Glasgow et au sein de l'European Marine Energy Centre (EMEC) à Stromness dans les îles Orcades. Notre présentation s'inscrit dans le cadre d'un travail plus large sur le techno-nationalisme écossais dans le secteur énergétique. Il se fonde sur des sources diverses, travaux scientifiques, presse, articles d'opinion, discours politiques, entretiens avec des acteurs locaux, qu'il convient de critiquer et de confronter. Je tiens ici à remercier l'ensemble des acteurs qui ont accepté de m'accueillir et de répondre à mes questions.

#### LA DYNAMIQUE DU MODÈLE ÉNERGÉTIQUE DÉCENTRALISÉ ET INSULAIRE

Depuis les années 1990, l'Union européenne porte un intérêt pour ses territoires périphériques<sup>13</sup>. Pour André-Louis Sanguin<sup>14</sup>, « Les îles périphériques et ultrapériphériques de l'Union européenne ont radicalement changé de contexte en un peu plus de quarante ans [...] Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, elles sont devenues la périphérie d'une construction supranationale à dimension continentale, à savoir l'Union européenne. » Les îles sont perçues à la fois comme des territoires maltraités mais aussi comme des territoires d'expérimentation de nouvelles pratiques énergétiques<sup>15</sup>. Isolées et de petite taille, elles peuvent basculer plus rapidement qu'un autre territoire vers de nouvelles technologies, tout en permettant une démonstration à une échelle suffisamment grande

13. « L'Europe des îles », conférence des régions périphériques maritimes, Rennes, 1995.

14. André-Louis Sanguin, « Périphéricité et ultrapériphéricité insulaires dans l'Union européenne », *L'Espace politique*, vol. 2, n° 2, 2007 (consulté le 19 juillet 2018).

15. Un rapport récent de l'Institut Jacques Delors insistait d'ailleurs sur l'importance des îles dans la politique énergétique européenne : Thomas Pellerin-Carlin, Jean-Arnold Vinois, Eulalia Rubio, Sofia Fernandes, *Faire de la transition énergétique une réussite européenne. Démocratie, innovation, financement, social : relever les défis de l'union de l'énergie*, Paris, Institut Jacques Delors, 2017, p. 58.

pour faire école<sup>16</sup>. Cette « renaissance insulaire » est particulièrement visible dans les îles écossaises<sup>17</sup>. Marquées par les dépendances économique et politique et par la déprise, directement impactées par le réchauffement climatique<sup>18</sup>, les îles écossaises se montrent très proactives pour porter des projets territoriaux de développement économique, en évoluant vers des logiques nouvelles du développement durable. La montée en puissance des énergies renouvelables au début des années 2000 va (re)mettre au goût du jour l'intérêt stratégique des îles d'Écosse par la prise en compte de la singularité de leurs ressources naturelles : le vent, les marées et les vagues<sup>19</sup>. Ces ressources territoriales constituent des « avantages différenciatifs<sup>20</sup> » que les îles écossaises mettent en avant. Le modèle non connecté des îles encourage la mise en place de stratégies de *leapfrogging* qui se caractérisent par l'expérimentation de technologies avant-gardistes de rupture<sup>21</sup>. Ces stratégies offrent des occasions de développer des technologies directement en adéquation avec les contraintes propres aux pays insulaires, en valorisant les ressources locales sans reproduire les schémas des pays industrialisés continentaux<sup>22</sup>. Cette dynamique de développement des énergies renouvelables se couple

16. Voir ici la série documentaire « Les îles du futur pionnières de la transition énergétique » sur le site internet de la chaîne Arte, <http://ilesdufutur.arte.tv/> (consulté le 1<sup>er</sup> mars 2019).

17. Les îles écossaises ont bénéficié des fonds européens de cohésion, en particulier celles qui répondaient aux objectifs concernant l'adaptation économique des régions en retard de développement, la région Highlands and Islands étant classée dans l'objectif 1 jusqu'aux élargissements européens des années 2000.

18. « Cinq sites irremplaçables qui risquent de disparaître à cause du réchauffement », *Ouest-France*, 8 octobre 2018.

19. L'Écosse possède 25 % du potentiel éolien offshore et marémoteur de l'UE et 10 % de son potentiel en matière d'énergie des vagues, <https://www.sdi.co.uk/business-in-scotland/key-sectors/renewables> (consulté le 1<sup>er</sup> mars 2019).

20. Bernard Pecqueur, « Esquisse d'une géographie économique territoriale », *L'Espace géographique*, vol. 43, n° 3, 2014, p. 198-214.

21. Drew Fudenberg *et al.*, « Preemption, Leapfrogging, and Competition in Patent Races », *European Economic Review*, vol. 22, n° 1, 1983, p. 3-31.

22. Cindy Liotard, « L'électricité dans les îles : vers une production durable ? », dans N. Maizi & G. Guerassimoff, *Îles et énergie : un paysage de contrastes*, Paris, Presses des Mines, coll. « Libres opinions », 2008, p. 143-170.

donc à une dynamique de réappropriation des ressources locales en portant des projets économiques hautement territorialisés pilotés par des acteurs locaux. Le modèle est celui des petites îles insulaires scandinaves énergétiquement autonomes et le discours s'inscrit dans une logique communautaire émancipatrice : « Il y a encore quinze ans, ici, on vivait comme des chiens, dans un système féodal où nos conditions de vie ne dépendaient que d'un seul homme [...] Et puis les éoliennes sont arrivées. Elles sont une bénédiction, l'instrument de notre liberté<sup>23</sup> » ; « *Islanders generally prefer not to rely on "mainland" suppliers (or politicians!) and seek self-sufficiency, while the island economies are generally described as "fragile". This can generate some "emotion" about the position of island communities*<sup>24</sup> ». Les habitants fondent des associations locales associant la collectivité à leur projet et se financent par le biais participatif. Nous pouvons ici faire un lien direct avec les travaux en économie de la proximité, modèle qui encourage le développement d'activités créatives en lien direct avec le territoire par des acteurs locaux<sup>25</sup>. Les projets sont certes portés par les promesses de leurs promoteurs, mais leur développement s'apparente néanmoins à un modèle d'expérimentation collective où le moteur réside dans la mobilisation des acteurs concernés<sup>26</sup>. Ce modèle décentralisé communautaire permet une maîtrise par les territoires de la production d'énergie et redonne du pouvoir d'agir aux citoyens, qui deviennent acteurs et plus seulement consommateurs, donnant corps à une certaine démocratie économique insulaire. Le sentiment d'être pionnier des habitants participe à l'effet d'entraînement et encourage les autres îles à développer des projets similaires.

23. Propos d'un habitant de l'île de Gigha, dans « [Renversant : l'énergie citoyenne remet l'Écosse à l'endroit](#) », *TerraEco*, 21 novembre 2015.

24. Entretien le 30 mai 2018 avec George Dean, directeur à Islay Energy Trust.

25. Éric Glon, Bernard Pecqueur (dir.), *Au cœur des territoires créatifs, proximités et ressources territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

26. Michel Callon, Arie Rip, Pierre-Benoît Joly, « [Réinventer l'innovation ?](#) », *innovatiO*, n° 1, 2015 (consulté le 11 décembre 2018).

## DES ÎLES ÉCOSSAISES PIONNIÈRES DANS LE LANCEMENT DE PROJETS ÉNERGIES RENOUVELABLES OFFSHORE

Les énergies renouvelables offshore vont pleinement participer à cette dynamique insulaire et vont positionner les îles comme des vitrines technologiques de l'Écosse. « *The development of renewables on the Scottish Islands [...] is an opportunity to establish Scotland as a world leader in marine technologies*<sup>27</sup>. » Le lancement de projets technologiques innovants permet aux îles à la fois d'avancer dans un projet autonomiste, et en même temps, de trouver une forme de reconnaissance médiatique et politique. Selon Louis Marrou et Nina Soumimant<sup>28</sup>, ces projets sont en effet souvent des vitrines pour un pays, une région ou une filière industrielle. La transition énergétique offrirait ainsi un « rayonnement technopolitique » à ces territoires à travers la modernisation intellectuelle et technologique<sup>29</sup>.

Les îles écossaises sont, depuis les années 1990, des territoires pionniers dans le domaine des énergies marines. Le développement de ces projets vitrines doit être replacé dans un contexte où les îles ont toujours eu un rôle symbolique dans l'histoire et la culture écossaise. Pour le journaliste Kevin McKenna, « *The history, traditions and folklore of Scotland's islands are woven into the nation's tapestry*<sup>30</sup> » et, à ce titre, les îles représentent dans l'imaginaire écossais l'indépendance et la force singulière de tout un peuple. Selon le professeur David McCrone : « *Nowhere is "purer" than the islands (and highlands) in this account – where winds are more powerful and seas stronger. We then get historic technological expertise coupled*

27. « [Scottish Islands Renewable Project](#) », Department of Energy & Climate Change, 2013.

28. Louis Marrou, Nina Soumimant, « Baisse de la population et concept d'île renouvelable dans l'archipel des Açores », dans F. Taglioni (dir.), *Insularité et développement durable*, Marseille, IRD Éditions, coll. « Objectifs Suds », 2011, p. 107-129.

29. Jean Crusol, « Les îles face aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle : statuts politiques, modernisation et capacité d'affronter la globalisation », dans E. Lambourdière, (dir.), *Les Caraïbes dans la géopolitique mondiale*, Paris, Ellipses, 2007, p. 87-133.

30. « After centuries of neglect, are Scotland's islands now on the road to recovery? », *The Guardian*, 8 octobre 2017.

to clean energy. I think one should not overplay the role of the islands (much of rural Scotland is on the mainland in any case) but in symbolic terms islands express the essence of these developments<sup>31</sup>. » Cette volonté de développer les énergies renouvelables témoigne d'une volonté des îles de préserver leurs intérêts vis-à-vis de toute pression visant à centraliser le pouvoir à Londres ou Édimbourg, les petites îles s'inscrivant dans une logique de rupture par rapport à l'assistance de la grande île britannique. Si l'archipel des Orcades y fait figure de vitrine incontestée, la dynamique est aussi présente dans l'archipel des Shetland<sup>32</sup>, sur l'île d'Islay<sup>33</sup> ou encore sur l'île d'Eigg<sup>34</sup>. La première installation de récupération de l'énergie produite par les vagues est construite sur l'île d'Islay entre 1998 et 2000. Nommée « Limpet 500 » (*Land Installed Marine Powered Energy Transformer*), la centrale fournit jusqu'à 150 kW d'électricité à l'île<sup>35</sup>. Elle se veut alors une réponse à l'importante demande d'énergie des distilleries de l'île<sup>36</sup>. De par son aspect pionnier et son originalité – elle fournit de l'électricité verte aux distilleries des alentours produisant ainsi les whiskys les plus écologiques de la planète<sup>37</sup> –, la centrale houlomotrice offre une couverture médiatique importante à Islay, notamment en France<sup>38</sup>. Présentée comme « *small world leader in electricity*<sup>39</sup> », l'île d'Eigg s'est quant à elle dotée depuis 2008 d'un nouveau système énergétique qui s'appuie sur une plateforme photovoltaïque (9,9 kWh), trois hydroliennes (112 kWh) et un parc éolien (24 kWh). Longtemps

31. Entretien réalisé le 15 mai 2018 avec David McCrone, professeur à l'université d'Édimbourg.

32. « Les Shetland, réservoir d'énergies renouvelables après le pétrole », *Challenges*, 19 février 2017.

33. « En Écosse, le whisky sert à tout », *Courrier international*, 18 février 2010.

34. « L'île d'Eigg, force de la nature », *Libération*, 24 juin 2013.

35. Le projet Limpet visait à produire 500 kilowatts d'électricité, soit l'électricité nécessaire à 400 maisons, mais le résultat de sa production n'est aujourd'hui qu'à hauteur de 10 à 15 % en moyenne de l'objectif annoncé.

36. Robert Currie, *Hydrogen, Fuel Cells and the Optimisation of the LIMPET 500 on Islay*, University of Strathclyde, 2002.

37. « En Écosse, le whisky sert à tout », art. cité.

38. L'émission *Avenue* (France 3, 17 avril 2010) consacre un reportage sur l'île d'Islay.

39. *BBC News*, 30 mars 2017.

tributaires de la production d'énergies fossiles dans la mer du Nord, les îles écossaises voient, depuis ces projets pionniers, se multiplier les projets énergies marines, à l'instar de l'usine hydrolienne (2x100 kW) Nova Innovation installée à Bluemull Sound (Shetland) et reliée au réseau électrique en août 2016<sup>40</sup>. La construction d'une ferme hydrolienne de 30 MW au large d'Islay a été officiellement lancée en juin 2017 par le ministre de l'Énergie Paul Wheelhouse.

#### LA CRÉATION D'UN ÉCOSYSTÈME ORCADIEU TOURNÉ VERS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : LA MARQUE « MADE IN ORKNEY »

Parmi ces nombreuses îles, les Orcades sont devenues une sorte de modèle que l'Écosse aimerait généraliser sur l'intégralité de son territoire. « *If you want to know what Scotland could look like in 10 years then take the 90-minute ferry journey from Scrabster to Stromness and find out*<sup>41</sup>. » Parler d'énergies marines au Royaume-Uni, c'est inmanquablement associer l'Écosse et son archipel des Orcades. Nul autre archipel ne représente aussi bien cette dynamique insulaire écossaise. Dans l'agenda médiatique français, les énergies marines se marient ici avec un environnement hors norme et les Orcades avec une promesse d'une nouvelle expérience, d'une nouvelle vie. « C'est au nord de l'Écosse que les eaux agitées de l'océan Atlantique rencontrent celles de la mer du Nord dans une parade incessante de bouillons, tourbillons et autres déchaînements de la nature<sup>42</sup> » ; « Des îles battues par les vents, fouettées par les vagues. Des îles où il faut lutter contre les éléments, où les arbres ont définitivement renoncé à pousser. Des îles où l'on respire l'air du large et où, bientôt peut-être, on vivra grâce aux forces de la nature<sup>43</sup> » ; « C'est encore là,

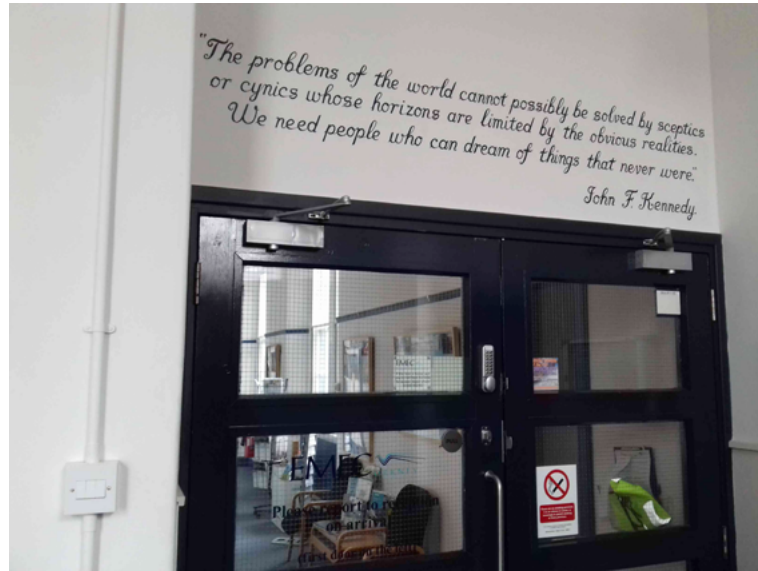
40. « World first for Shetlands in tidal power breakthrough », *The Guardian*, 29 août 2016.

41. « Orkney Islands provide a glimpse of a renewable future », *The Guardian*, 20 septembre 2011.

42. « L'EMEC, premier laboratoire des énergies marines, a trouvé son business model », *GreenUnivers*, 5 novembre 2013.

43. « Quand l'Énergie viendra de la mer », *La Croix*, 28 février 2006.

dans ce modeste port jadis spécialisé dans la pêche au hareng, que débarquent chercheurs, ingénieurs et investisseurs attirés par l'émergence d'une énergie du futur<sup>44</sup> ». On retrouve ici tout l'imaginaire et les stéréotypes que peuvent encore véhiculer les territoires insulaires sur les sociétés humaines<sup>45</sup>.



© Sylvain Roche

Depuis des décennies, les Orcades sont la terre d'élection des promoteurs des énergies renouvelables. Le premier pas vers l'industrie moderne des énergies renouvelables a commencé avec les essais de la première éolienne connectée au réseau au Royaume-Uni à Costa Head, dans les Orcades, en 1951. Inaugurée en 1987 en tant que machine expérimentale, la turbine de Bugar était alors la plus puissante de son époque

44. « Les îles Orcades se préparent à devenir l'eldorado européen de l'énergie marine », *Le Monde*, 5 décembre 2007.

45. Barbu Daniel, Nicolas Meylan, Youri Volokhine (éd.), *Mondes clos. Les îles*, Gollion, Infolio éditions, coll. « Testimonia », 2015.

(3 MW)<sup>46</sup>. À quelques kilomètres de Kirkwall est aujourd'hui situé le centre d'excellence sur les énergies marines renouvelables, l'EMEC (The European Marine Energy Centre) créé en 2004.



© Sylvain Roche

En plus d'être un organisme tourné vers les nouvelles technologies énergétiques, l'EMEC est un laboratoire à ciel ouvert pour étudier la construction et la réussite d'une politique de développement local. La réussite de l'EMEC va en effet lancer une mode des sites d'essais dans toute l'Europe. Le modèle sera appelé à être reproduit<sup>47</sup>. Impulsé au départ par une initiative individuelle, le projet de site d'essais dans les Orcades est rapidement pensé comme un projet collectif porté par plusieurs acteurs et groupes sociaux de l'archipel (l'investissement s'élève

46. *Orkney Sustainable Energy Strategy, 2017/2025*, Energy of Orkney, 2017.

47. On peut citer ici l'exemple du site d'essai SEM-REV (France), du Biscay Marine Energy Platform (Espagne) ou encore du Dutch Marine Energy Centre (Pays-Bas).

alors à environ 8,5 millions d'euros). Les acteurs s'inspirent des expériences menées dans les pays du Nord pour construire leur projet, notamment au sein du laboratoire national Risø, au Danemark, berceau du développement de l'éolien et modèle à suivre pour les îles septentrionales.

L'EMEC se positionne immédiatement à l'échelle européenne afin de séduire les firmes étrangères, obtenir des subventions et pour renforcer l'aura internationale du site d'essais, témoignant de la volonté de l'archipel de bien s'insérer dans les réseaux européens<sup>48</sup>. Ce projet a été amorcé par des actions qui visaient au départ à trouver un levier à des activités en déclin, comme l'activité poissonnière ou le pétrole<sup>49</sup>. L'EMEC doit être un outil de relance d'une région en perte de vitesse, et les énergies marines sont présentées comme des outils de redéploiement à fort potentiel. L'objectif principal pour les porteurs du projet est de retenir les jeunes dans les îles par la création d'emplois qualifiés, afin de leur « éviter un *gone south* pour trouver une nouvelle vie<sup>50</sup> ». Le laboratoire a su rapidement capitaliser sur l'expérience locale en matière d'utilisation des énergies renouvelables et sur les compétences dans l'industrie de l'offshore, les champs pétroliers de mer du Nord étant aux portes des Orcades<sup>51</sup>. L'EMEC a été la première pierre de la création d'un écosystème insulaire tourné vers les énergies marines. Un volet universitaire s'est ainsi rapidement greffé à la dynamique. Au-dessous du siège de l'EMEC, l'université Heriot-Watt d'Édimbourg possède depuis 1989 un petit campus universitaire spécifiquement dédié aux questions marines. Plusieurs entreprises de conseil accompagnant l'EMEC s'y sont installées et des industriels y séjournent pour les tests.

48. Entretien réalisé le 4 juin 2018 avec Neil Kermod, directeur général de l'EMEC.

49. Propos de Graeme Harrison, chef des opérations de Highlands & Islands Enterprise, dans *GreenUnivers*, 5 novembre 2013.

50. Entretien réalisé le 4 juin 2018 avec Neil Kermod, directeur général de l'EMEC.

51. Kate Johnson, Sandy Kerr, Jonathan Side, « Marine renewables and coastal communities. Experiences from the offshore oil industry in the 1970s and their relevance to marine renewables in the 2010s », *Marine Policy*, vol. 38, 1-2012, p. 491-499.

Une « petite communauté insulaire tournée vers les énergies marines<sup>52</sup> » va ainsi petit à petit se constituer, portée par une population motivée et acquise au projet. La dynamique encourage la venue de jeunes diplômés au sein de la main-d'œuvre locale poussant à la hausse le niveau des salaires<sup>53</sup>.

Enfin, l'EMEC donne une visibilité internationale aux Orcades en générant de l'intérêt médiatique. En devenant une marque territoriale, il a participé au premier plan à la valorisation de l'image des Orcades sur un plan national, européen et international. Les différentes ressources du territoire – naturelles, compétences, savoir-faire... – ont été suffisamment travaillées pour que les Orcades fassent valoir des « avantages différenciatifs » qui dépassent désormais la simple filière énergies marines. L'objectif est ici de bonifier et communiquer sur sa « marque territoriale », de manière à attirer des investissements ainsi que des entreprises dans une démarche promotionnelle<sup>54</sup>. La multinationale Microsoft a ainsi récemment inauguré un centre de données sous-marin au large de l'archipel des Orcades afin d'améliorer l'efficacité énergétique de ses *data centers*. L'expertise mondialement reconnue de l'EMEC dans les énergies marines, dans les énergies renouvelables et sa connaissance de la mer a été un facteur déterminant dans le choix de Microsoft de s'installer aux Orcades<sup>55</sup>. Toujours dans cette dynamique, grâce à sa forte production d'énergie renouvelable et à l'évolution des technologies en matière de stockage de l'électricité, les Orcades sont aujourd'hui un terrain d'expérimentations ambitieuses dans le domaine de l'hydrogène<sup>56</sup>. Après la vague des énergies

52. Propos de Mark Hamilton, directeur général de Scotrenewables, dans « L'Écosse, poisson pilote des énergies marines », *Libération*, 21 octobre 2013.

53. « Orkney enjoys highest rise in disposable income in Scotland », *The Scotsman*, 20 septembre 2016.

54. C. Houllier-Guibert, « De la communication publique vers le marketing des territoires : approche microsociologique de la fabrication de l'image de marque », *Gestion et management public*, vol. 1, 2012, p. 35-49.

55. « Microsoft sinks data centre off Orkney », *BBC News*, 6 juin 2018.

56. Les Orcades ont lancé officiellement en mai 2018 le projet [Building Innovative Green Hydrogen Systems in Isolated Territories](#) (BIG HIT) qui vise à démontrer les avantages de l'utilisation de l'hydrogène propre comme

marines, les îles Orkney se tournent maintenant vers celle, jugée porteuse, de l'hydrogène.

Les îles écossaises sont des terrains avant-gardistes d'innovation et de démonstration d'une gestion intelligente des réseaux et de la demande en électricité. Conçus comme de vrais projets de territoires, avec et pour les habitants, les projets énergies offshore permettent à leurs habitants de s'orienter vers un modèle énergétique plus sobre, plus économique et moins polluant. Au sud de la Manche, des communautés insulaires françaises cherchent elles aussi à tirer des avantages économiques et sociaux issus du large potentiel énergétique de leur environnement marin.

Les travaux de la Fédération de petites îles européennes (European Small Islands Federation) permettent aux acteurs d'échanger sur les bonnes pratiques, notamment en termes de transition énergétique<sup>57</sup>. Néanmoins, le modèle insulaire écossais reste spécifique et difficilement reproductible en France du fait de la hiérarchie et de la structure politique même de l'État. « Les îles d'Écosse ont un accès direct avec le gouvernement central, chose que nous n'avons pas en France. L'accès au pouvoir décisionnel des îles écossaises est beaucoup plus simple. En France, la hiérarchie bloque<sup>58</sup>. » « Cette autonomie des îles écossaises n'existe pas en France<sup>59</sup>. »

Témoignant de ce particularisme, le gouvernement écossais propose en juin 2017 un projet de loi présenté comme historique à destination des îles. Celui-ci vise à encourager le développement

---

source d'énergie flexible et vecteur dans des territoires isolés ou soumis à des contraintes. Le projet consiste à convertir de l'énergie hydrolienne en hydrogène pour des applications multiples de chaleur, d'énergie et de mobilité.

57. Certaines îles du Ponant, Molène, Ouessant et Sein, se sont fixé l'objectif d'atteindre l'autonomie énergétique dans une dizaine d'années, <https://www.geo.fr/environnement/energie-les-iles-du-finistere-avancent-vers-le-100-re-nouvelable-192228> (consulté le 1<sup>er</sup> mars 2019).

58. Entretien du 22 mai 2018 avec Émilie Gauter, chargée de mission énergie à l'Association des îles du Ponant.

59. Entretien du 5 juin 2018 avec Camille Dressler, présidente de la Fédération des petites îles européennes.

de projets locaux avec une plus grande autonomie des îles. Pour Giuseppe Sciacca de la Conférence des régions périphériques maritimes : « En termes de développement des territoires, cette loi donne une marge d'initiatives aux pouvoirs publics locaux, à la fois en termes de fléchage des investissements et aussi en termes de développement des normes. C'est un premier pas vers l'autosuffisance énergétique qui est généralement liée à l'autonomie des pouvoirs. C'est ce qui est revendiqué aujourd'hui au niveau européen<sup>60</sup>. »

---

60. Entretien du 18 juillet 2018 avec Giuseppe Sciacca, secrétaire exécutif de la Commission des Îles à la CRPM.



# LE BARRAGE RENAISSANCE : CONSÉQUENCE SUR L'ENVIRONNEMENT ET DÉPENDANCE AU CLIMAT

Wahel Rashid

## RÉSUMÉ

En 2011, l'Éthiopie lance la construction d'un grand barrage hydroélectrique sur le Nil bleu, provoquant immédiatement des tensions avec l'Égypte et le Soudan, pour qui le fleuve constitue la principale source d'approvisionnement en eau. La future mise en service de cet ouvrage va avoir des conséquences importantes sur l'environnement et modifier de manière importante les pratiques agricoles et la production hydroélectrique dans le bassin du Nil. Par ailleurs, les paramètres environnementaux constituent un risque pour le bon fonctionnement de cette infrastructure, alors que l'Éthiopie est déjà très dépendante de l'hydroélectricité pour son approvisionnement en énergie. Cet article propose donc, à travers le modèle du barrage Renaissance, de s'interroger sur le rôle des barrages en ce qui concerne les grands enjeux environnementaux et climatiques.

## ABSTRACT

*In 2011, Ethiopia launched the construction of a large hydroelectric dam on the Blue Nile, immediately causing tension with Egypt and Sudan, for whom the river is the main source of water supply. The future commissioning of this structure will have significant consequences for the environment and significantly modify agricultural practices and hydroelectric production in the Nile basin. In addition, environment parameters pose a risk to the proper functioning of this infrastructure, while Ethiopia is already very dependent on hydropower for its energy supply. Through the Renaissance dam model, this article proposes to*

*question the role of dams with regard to major environmental and climatic issues.*

► Mots-clés : Bassin du Nil, barrages, hydroélectricité, développement, dérèglement climatique

En 2011, l'Éthiopie entreprend la construction d'un grand barrage hydroélectrique sur le Nil bleu, principal affluent du Nil (59 % du débit annuel du fleuve<sup>1</sup>) : le barrage Renaissance. Cette décision unilatérale provoque immédiatement des tensions avec les pays en aval, l'Égypte et le Soudan, pour qui le fleuve constitue la principale source d'approvisionnement en eau (96 % de leurs ressources renouvelables en eaux viennent de l'extérieur de leurs frontières<sup>2</sup>). En effet, les barrages sont des équipements dont l'assise est locale, mais dont l'impact est régional, car les modifications qu'ils entraînent sur le débit des cours d'eau se font ressentir jusqu'à l'embouchure des fleuves. Ils perturbent l'efficacité de l'ensemble des autres équipements préexistants, qui ne sont pas des infrastructures isolées, mais les éléments d'un même système qu'est le bassin versant. Ces aménagements bouleversent donc au sein de ce réseau hydrique les usages, principalement agricoles, de l'eau. Or, le barrage Renaissance est une très grosse infrastructure dont la capacité de stockage, 74 milliards de mètres cubes d'eau<sup>3</sup>, dépasse l'apport annuel du Nil bleu qui est de 49,5 milliards de mètres cubes d'eau. Un premier accord tripartite est signé en mars 2015 et fait de la réalisation d'études d'impact sur ce barrage un élément clef de la résolution de conflit. Toutefois, à ce jour, aucun règlement final n'a été conclu.

Les barrages sont des aménagements problématiques, parce qu'ils mobilisent de très grandes quantités d'eau, mais aussi

1. Marc Lavergne, *Le Soudan contemporain*, Beyrouth, Karthala, 2000.

2. Base de données d'AQUASTAT, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=fr> (consulté le 26 septembre 2018).

3. « Grand Ethiopian Renaissance Dam - Ethiopia - Salini Impregilo », <https://ethiopia.salini-impregilo.com/en/projects/grand-ethiopian-renaissance-dam.html> (consulté le 26 septembre 2018).

parce que leurs constructions transforment radicalement leur environnement, occasionnant notamment des déplacements de populations et des modifications des milieux naturels. De fait, les projets de construction de nouveaux barrages, en raison de leurs conséquences environnementales, ont généré, dans les pays développés en particulier, avec l'émergence des mouvements écologistes, des oppositions croissantes. Néanmoins, dans le contexte de pays en développement et à un moment où la lutte contre le dérèglement climatique devient une priorité des programmes de développement, l'opportunité de construire de nouveaux barrages se pose en d'autres termes. Il convient donc d'analyser la construction du barrage Renaissance sous l'angle des enjeux environnementaux et climatiques afin de dégager les problématiques liées à l'eau et à l'énergie dans le bassin du Nil.

La future mise en service de cet ouvrage a des conséquences sur l'environnement en aval, avec la régularisation du débit du fleuve, et en amont, avec la formation d'un lac de retenue. Ces changements vont avoir un impact majeur sur les pratiques agricoles des pays d'aval, ainsi que sur leur production hydroélectrique. En outre, le barrage Renaissance, tout en étant à l'origine de transformations importantes de l'environnement, est également dépendant, pour son bon fonctionnement, de l'environnement et, en particulier, du climat. Ce dernier aspect permet de mettre en lumière les enjeux croisés de l'eau et de l'énergie dans cette partie du monde.

## LES CONSÉQUENCES DU BARRAGE SUR L'ENVIRONNEMENT

Il est important de rappeler que la construction même du barrage Renaissance a renversé un rapport de force autrefois favorable à l'Égypte, en ce qui concerne la gestion des eaux des Nil, au profit de l'Éthiopie et de tous les États de l'aval<sup>4</sup>. En effet, depuis les traités de partage des eaux du Nil de 1929 et de 1959,

4. Pierre Blanc & Wahel Rashid, *Hydropolitique du Nil : la sortie du statu quo hydro-hégémonique de l'Égypte*, Bordeaux, Observatoire des enjeux politiques et sécuritaires dans la Corne de l'Afrique, 2016.

l'Égypte et le Soudan disposent d'une quote-part respective de 55,5 et 18,5 milliards de mètres cubes d'eau ainsi que d'un droit de veto sur tout aménagement dans le bassin du Nil. Avant même sa mise en service, le barrage Renaissance a mis fin à une hydro-hégémonie qui touchait l'ensemble des pays du bassin du Nil, alors que seuls trois d'entre eux sont concernés par ses impacts environnementaux : l'Égypte, le Soudan et l'Éthiopie. Les conséquences les plus importantes pour l'Égypte et le Soudan sont d'ordre agricole, dans la mesure où le Nil est leur principale source d'eau. Or, l'agriculture joue encore un rôle très important dans l'économie de ces deux pays. D'une part, il s'agit d'un secteur qui emploie une importante partie de la population active et, d'autre part, la production agricole nationale est très directement liée à la sécurité alimentaire des deux pays.

### L'Égypte, dernier pays alimenté

L'Égypte est le pays qui a le plus à craindre de l'érection du barrage Renaissance, car il s'agit du territoire le plus en aval, c'est-à-dire le dernier servi. Plusieurs éléments peuvent réduire sensiblement son approvisionnement en eau. L'accord de 1959 prévoit normalement que l'Égypte et le Soudan affichent une position commune face aux autres États riverains en matière de gestion de l'eau ; cependant, il est permis de penser que les mécanismes de ce traité ne fonctionnent pas complètement, étant donné les bonnes relations qu'entretient Khartoum avec Addis-Abeba et les nombreux contentieux, politiques et territoriaux notamment, qu'il a avec Le Caire dans le même temps.

Tout d'abord, la phase de remplissage du barrage Renaissance doit être échelonnée, sur plusieurs années, à partir des résultats de l'étude d'impact, ce qui va réduire sur une période plus ou moins longue l'approvisionnement en eau des deux pays d'aval<sup>5</sup>. La durée de cette période est un enjeu entre l'Éthiopie et les deux autres pays, alors que la répartition de l'effort de rationnement

5. Wahel Rashid, « [Focus - Le partage des eaux du Nil entre Égypte, Soudan et Éthiopie : revue de presse \(1\)](#) », Site du CEDEJ (blog), 19 avril 2015.

pourrait générer de nouvelles tensions entre ces deux derniers. Par ailleurs, ce nouvel équipement pourrait augmenter la consommation en eau du Soudan, ce qui diminuerait d'autant plus les quantités d'eau disponibles pour l'Égypte. En effet, jusque-là, toute l'eau que le Soudan ne pouvait pas consommer ou stocker arrivait dans le lac Nasser au profit de son voisin du nord.

Enfin, les risques d'infiltration et d'évaporation au niveau du barrage Renaissance vont contribuer à faire baisser de manière structurelle le niveau de l'eau dans le lac Nasser. Or, c'est à partir de ce réservoir qu'est organisée toute la distribution de l'eau en Égypte. Depuis Mohamed Ali, le pays s'est doté d'un réseau complexe de canaux et de barrages régulateurs, administré par le ministère de l'Eau et de l'Irrigation, pour permettre de développer l'agriculture. La baisse de la quantité d'eau va donc modifier les choix de gestion de ce système intégré, ce qui va inévitablement accentuer les conflits d'usages. Néanmoins, il convient de souligner que, depuis la mise en service du haut barrage d'Assouan, en 1971, l'essentiel des transformations de l'environnement égyptien, dues à l'aménagement du fleuve, est déjà apparu. En effet, il s'agit, à partir d'Assouan, d'un fleuve totalement apprivoisé et dont le débit est régularisé. Or, en retenant derrière le réservoir le limon apporté par les crues, le processus d'érosion du littoral, au nord du pays, s'est accéléré<sup>6</sup>. Par ailleurs, l'utilisation intensive de l'eau que permet ce changement de régime hydrique réduit la pression de l'eau dans le lit du fleuve avec deux conséquences majeures sur la qualité de l'eau. D'une part, les eaux souterraines du fleuve, qui sont saumâtres, remontent de plus en plus pour se mélanger à l'eau douce de surface et, d'autre part, le faible débit de l'eau dans le delta laisse remonter dans le lit du fleuve l'eau salée de la Méditerranée. Ces phénomènes ont des effets très négatifs sur l'agriculture déjà mise à mal par l'artificialisation incontrôlée des terres cultivables. Le barrage Renaissance va donc amplifier une situation déjà tendue.

6. Sylvie Fanchette, « Le delta du Nil : densités de population et urbanisation des campagnes », thèse soutenue à l'université Paris 8 en 1992, <http://www.theses.fr/1992PA080720>.

## Le Soudan, gagnant indirect

Lors de l'annonce de la construction du barrage Renaissance, le gouvernement soudanais avait, lui aussi, protesté contre le projet du gouvernement éthiopien, avant de se ranger finalement du côté de ce dernier. Ce changement de position explique, en partie, que l'Égypte, isolée face à l'Éthiopie, se soit résignée à signer l'accord tripartite du 23 mars 2015. Ce revirement de la part du Soudan a probablement été facilité par les nombreuses tensions qu'il a avec son voisin du nord sur d'autres sujets : vieux contentieux sur le Triangle de Halayeb, éviction violente en juillet 2013 des Frères musulmans égyptiens au pouvoir (le parti au pouvoir au Soudan est issu du Front national islamiste), etc. Par ailleurs, les avantages potentiels, dans le domaine agricole ou de l'énergie, que peut procurer au gouvernement soudanais la mise en service du barrage Renaissance ne sont pas négligeables.

Tout d'abord, le nouveau barrage éthiopien écrêtera les crues du Nil bleu ce qui, au Soudan, mettra fin au risque de crues trop fortes ravageant les rives du fleuve et notamment une partie de la Djézireh<sup>7</sup>. Cette plaine irriguée au sud de Khartoum et entre le Nil blanc et le Nil bleu constitue à la fois le « pays utile » et le cœur agricole du Soudan. Par ailleurs, la fin du phénomène de crue, dû à la saison des pluies sur les hauts plateaux éthiopiens, va permettre de passer à une agriculture pérenne, c'est-à-dire d'augmenter le nombre de récoltes annuelles. Au final, c'est potentiellement l'irrigation de 500 000 hectares de terres nouvelles qui est en jeu<sup>8</sup>. Néanmoins, cette augmentation de la production agricole pourrait également entraîner une augmentation de l'utilisation de produits chimiques, engrais ou pesticides, dont les effets sur la qualité de l'eau pourraient se faire sentir jusqu'en Égypte.

7. Pierre Blanc et Sébastien Abis, « Égypte, entre insécurités alimentaires et inconnues géopolitiques », dans *Le Déméter 2015*, Paris, Club Demeter, 2014, p. 194-249.

8. « [Grand Ethiopian Renaissance Dam Project, Benishangul-Gumuz](#) », *Water Technology* (blog) (consulté le 26 septembre 2018).

Ensuite, une plus grande coopération entre les gouvernements éthiopien et soudanais sur le stockage et la distribution de l'eau pourrait permettre de répondre à un défi environnemental majeur. En effet, l'évaporation de l'eau dans le barrage de Merowe, qui se situe dans une des régions les plus arides du globe, est très importante, puisque près de 4 milliards de mètres cubes d'eau sur les 12,4 stockés dans ce barrage seraient ainsi perdus, soit 21,6 % de l'allocation en eau du Soudan. Or, ce phénomène d'évaporation est sept fois moins important au niveau du barrage Renaissance<sup>9</sup>.

Enfin, l'érection du barrage éthiopien devrait avoir un impact positif sur la production hydroélectrique soudanaise. En effet, le réservoir va bloquer les importantes quantités de limon, si utile à la fertilisation des sols, qui obstruaient les hélices des barrages soudanais et diminuaient ainsi la production hydroélectrique du pays. Le barrage Merowe, par exemple, a une capacité installée de 2 000 MW, mais en réalité il semblerait que seulement 1 250 MW soient en fonction, ce qui obère très largement les objectifs de production annoncés au moment de sa construction<sup>10</sup>. La durée de vie du barrage va donc sensiblement s'accroître.

## Formation d'un immense lac artificiel en Éthiopie

En Éthiopie, les conséquences en aval de ce projet d'infrastructure sont assez minces, étant donné que le site du barrage Renaissance, dans la région de Benishangul-Gumuz, se situe à seulement 30 kilomètres de la frontière soudanaise. Les conséquences sont principalement en amont du barrage avec la création d'un immense lac de retenue.

Généralement, les autorités éthiopiennes veillent à construire des barrages dans des gorges impaludées et peu peuplées<sup>11</sup>. Il

9. *Ibid.*

10. Harry Verhoeven, *Briefing Paper Black Gold for Blue Gold? Sudan's Oil, Ethiopia's Water and Regional Integration*, Chatham House, juin 2011 (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017).

11. Alain Gascon, « Hydroélectricité, pouvoirs et frontières : un GAP pour l'Éthiopie », *Bulletin de l'Association de géographes français (BAGF)*, vol. 92, n° 2, 2015, p. 141-153.

s'agit en effet d'éviter d'évacuer trop de monde, car, dans les années 1960 et 1970, les déplacements de populations avaient généré d'importants soulèvements contre le pouvoir central. L'utilisation du relief, très montagneux, et l'ajout d'une digue complémentaire de 5 kilomètres débouchent sur l'immersion d'à peu près 1 875 km<sup>2</sup> de terre<sup>12</sup>. Il aurait donc été difficile qu'aucune population de la région ne soit touchée par la montée des eaux. Selon le gouvernement éthiopien, environ 12 500 personnes<sup>13</sup> devraient être déplacées à cause de l'immersion des terres provoquée par le barrage Renaissance. Néanmoins, il est possible que ce chiffre soit sous-estimé, car les familles qui vivent sur place doivent être indemnisées par les autorités.

Outre le déplacement des personnes qui vivent dans la vallée, le lac artificiel va aussi impacter les populations qui habitent plus en hauteur, dans la mesure où elles dépendent fortement des forêts qui vont être immergées. Elles en tirent une partie de leur subsistance alimentaire et y récupèrent du bois pour leurs besoins énergétiques. Or, en raison de la localisation du barrage, la formation d'un lac artificiel, dans une zone montagneuse impropre à l'agriculture, ne permet pas de développer des cultures vivrières de substitution, qui pourraient être d'ailleurs considérées par l'Égypte et le Soudan comme une ponction sur leur ressource en eau.

La compagnie italienne Salini Impregilo, qui organise la construction de l'ouvrage, met en avant le fait que cette transformation, radicale, de l'environnement en amont du barrage va apporter au moins deux bénéfices<sup>14</sup>. D'une part, le lac devrait permettre de développer les activités de pêche au profit des riverains et, d'autre part, ce nouveau milieu offrira un habitat pour de nombreux oiseaux. Néanmoins, il est nécessaire d'être prudent avec ces prévisions, en s'assurant que les grands espaces recouverts de forêts, qui seront immergés, soient déboisés avant

12. « Grand Ethiopian Renaissance Dam... », *op. cit.*

13. « [Field Visit Report on the Grand Ethiopian Renaissance Dam](#) », *International Rivers*, 31 janvier 2013.

14. « Grand Ethiopian Renaissance Dam... », *op. cit.*

la montée des eaux. En effet, la fermentation de ces déchets organiques dans un lac pourrait libérer du méthane qui risquerait de perturber la faune marine.

#### L'IMPACT DU CLIMAT SUR LE FONCTIONNEMENT DU BARRAGE

Depuis la civilisation antique, l'image du Nil est associée à l'Égypte, permettant à ce pays d'appuyer ses revendications sur les eaux du fleuve, par ce qu'il nomme des « droits historiques ». De son côté, l'Éthiopie est connue pour ses terribles sécheresses et sa littérature fait de l'*Abbay* (le Nil) la bête noire du pays qui n'a pas su bénéficier de ses bienfaits, comme l'explique Wondwosen Michago Seide, doctorant à l'université de Lund<sup>15</sup>. Ce dernier relève néanmoins un changement important avec l'érection du barrage Renaissance. D'une part, dans le pays, le barrage Renaissance s'est substitué aux chutes du lac Tana pour représenter le fleuve, traduisant ainsi le passage d'une nature sauvage à une nature domptée, artificialisée, par l'homme et par l'ingénierie. D'autre part, il n'est plus possible de parler du Nil sans parler de l'Éthiopie.

Ce changement se produit de manière concomitante avec une modification des priorités quant aux usages de l'eau, où la production électrique prend le pas sur la production agricole ; autrefois, le Nil donnait à l'Égypte le statut de puissance agricole ; aujourd'hui, il permet à l'Éthiopie de s'affirmer comme une puissance énergétique capable d'irriguer la région avec une électricité issue des énergies renouvelables. Cependant, le barrage Renaissance est tributaire, pour sa production électrique, de la régularité des précipitations qui alimentent le fleuve en amont. Cette incertitude sur la régularité des pluies constitue un « risque climatique » pour l'ensemble de la production hydroélectrique de l'Éthiopie et sa situation énergétique globale.

15. Emanuele Fantini, « [Episode 2 – An emotional dam?](#) », *The Sources of the Nile*, 2018.

### La question du dérèglement climatique au niveau international

Pendant longtemps, les barrages ont été un des emblèmes les plus visibles de ce qu'on appelle le « progrès »<sup>16</sup>. Après la Seconde Guerre mondiale, ils sont devenus un symbole important du développement des pays du tiers-monde : on pense bien sûr au haut barrage d'Assouan. Néanmoins, à la fin du siècle dernier, l'érection de nouveaux barrages était de plus en plus décriée en raison des conséquences importantes que ces équipements font subir à l'environnement : déplacement de populations, impact écologique, etc. Dans un numéro d'*Hérodote*, paru en 2001, sur la géopolitique de l'eau, Yves Lacoste dénonçait une campagne très active à l'échelle mondiale menée par les partis écologiques et certaines ONG qui avait conduit la Banque mondiale à ne plus financer de barrages. Aujourd'hui, ces oppositions semblent s'être un peu estompées, pour deux raisons. D'une part, la plus grande prise de conscience des conséquences du dérèglement climatique pousse les acteurs à investir dans les énergies renouvelables pour limiter les rejets de CO<sub>2</sub>. D'autre part, l'immense majorité des populations d'Afrique subsaharienne n'a pas accès à l'électricité, accès qui a pourtant été identifié comme l'un des principaux facteurs de développement des sociétés.

La construction du barrage Renaissance n'a pas fait l'objet de financements de grandes institutions internationales, comme la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement, ou d'aides financières de la part d'organismes d'aide au développement, à cause de l'antagonisme très fort qui existe sur la question des eaux du Nil avec l'Égypte. Seule la Chine semble avoir participé au financement du projet, à hauteur de 1,8 milliard de dollars<sup>17</sup>. Néanmoins, le barrage, qui est moteur dans l'augmentation des capacités de production électrique de l'Éthiopie, permet au pays d'afficher un programme de développement ambitieux fondé

16. Silvia Flaminio, « (Se) représenter les barrages : (a)ménagement, concessions et controverses », thèse soutenue en 2018 à l'ENS Lyon, <http://www.theses.fr/s118709>.

17. Édouard Boinet, *Hydropolitique du Nil, du conflit à la coopération*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 122.

notamment sur les énergies renouvelables. Par ailleurs, il a mis en lumière l'important potentiel hydroélectrique du pays qui, à lui seul, était estimé<sup>18</sup> en 2016 à 45 000 MW avec seulement 2 100 MW effectivement exploités. Cela permet à l'Éthiopie d'attirer une partie importante des financements internationaux destinés à mettre en œuvre une transition énergétique. De fait, l'Union européenne a décidé d'allouer l'équivalent de 90 millions d'euros au secteur de l'énergie en Éthiopie pour la période 2014-2020<sup>19</sup>. Il s'agit notamment de développer la petite hydroélectricité dans des zones qui ne sont pas raccordées au réseau électrique national.

### Une « hydro-dépendance » de l'Éthiopie

La construction du barrage Renaissance s'enracine très bien dans le contexte mondial des années 2010, porté par un ensemble de politiques et de programmes destinés à limiter le dérèglement climatique, mais il est lui-même soumis aux aléas météorologiques. En effet, sa production hydroélectrique dépend de la régularité des pluies qui alimentent le fleuve en amont. Ce « risque climatique » pour la production hydroélectrique de l'Éthiopie est une source de complication pour les négociations tripartites sur la gestion commune des eaux du Nil.

Il faut noter que le gouvernement éthiopien a fait savoir qu'il comptait vendre les surplus de sa production hydroélectrique à ses voisins et aux pays du bassin du Nil, et donc à l'Égypte, alors que la construction du barrage Renaissance va faire baisser la production hydroélectrique du haut barrage d'Assouan. Pour le gouvernement égyptien, il n'est donc pas question d'acheter cette électricité, ce qui n'est pas la position du gouvernement soudanais, qui a perdu la plupart de ses champs pétroliers et se montre donc intéressé par cette énergie bon marché. Cette politique ambitieuse de l'Éthiopie s'explique dans la mesure où

18. Mekuria Lemma, *Head of Strategy and Planning*, Ethiopia Electric Power, 2016.

19. Membre de la Délégation de l'Union européenne en Éthiopie, entretien avec l'auteur, Addis-Abeba, février 2017.

le barrage Renaissance devrait permettre de doubler les capacités de productions électriques. Or, 90 % de l'énergie produite dans le pays est issue de l'hydroélectricité, alors que les pluies sont structurellement très irrégulières dans la région. Cela faisait dire, dès 2010, à Maxime Lachal, un ancien doctorant de l'IFG<sup>20</sup>, que l'Éthiopie souffrait d'une « hydro-dépendance » pour son approvisionnement électrique. Par ailleurs, les conséquences du réchauffement climatique peuvent aussi bien déboucher sur une augmentation de ces précipitations que sur une baisse.

En lançant la construction du barrage Renaissance, le gouvernement éthiopien a mobilisé une part très importante des ressources financières du pays. Il souhaite donc que la période de remplissage du réservoir soit aussi courte que possible afin de rentabiliser son investissement. Néanmoins, l'accord tripartite du 23 mars 2015 prévoit que le calendrier du remplissage du barrage soit défini à partir des études d'impact environnemental et l'Égypte, qui souhaite que l'impact sur son approvisionnement soit limité, voudrait au contraire voir cette période allongée au maximum. D'ailleurs, depuis quelques années, les crues, en raison de la faiblesse des pluies, ne sont pas assez importantes pour permettre un remplissage du réservoir.

### L'association de l'hydroélectricité avec d'autres énergies renouvelables

Pour faire face aux risques de pénuries d'eau qui entraîneraient inévitablement une rupture de l'approvisionnement en électricité, le gouvernement éthiopien cherche à diversifier ses sources d'énergie. Pour ce faire, le pays peut compter sur ses importants potentiels, largement inexploités, dans le domaine des énergies renouvelables<sup>21</sup>. Cette association de l'hydroélectricité avec d'autres énergies renouvelables est intéressante pour

20. Maxime Lachal, « Le détournement des eaux sacrées du lac Tana (Éthiopie) vers les centrales fédérales de production hydroélectrique : de nouvelles tensions régionales en perspective », *Sécurité globale*, n° 18, s. d., p. 39-52.

21. Mekuria Lemma, *Head of Strategy and Planning*, *op. cit.*

économiser l'eau dans les barrages et inversement pour résoudre le problème que pose la production intermittente des éoliennes et des panneaux solaires. Néanmoins, il convient de noter que la répartition géographique de ces autres formes d'énergie n'est pas forcément la même que celles des zones de production hydroélectrique. Ces dernières sont surtout situées à l'ouest du pays, alors que c'est à l'est que sont les espaces où l'on peut obtenir les meilleurs rendements pour l'énergie éolienne. Quant à l'énergie issue de la géothermie, son potentiel de développement se situe plutôt au centre du pays, le long de la vallée du grand rift.

La mise en place d'énergies renouvelables non hydrauliques permet d'attirer de nouveaux acteurs dans le secteur de l'énergie. En effet, elles semblent plus « abordables » pour l'investissement privé et étranger, car elles ne comportent pas les mêmes risques de pénurie et ne sont pas susceptibles de devenir l'objet de conflit avec d'autres États, comme c'est le cas pour l'hydroélectricité. La production d'énergie à partir de sources fossiles étant l'une des principales causes du dérèglement climatique, on pourrait s'attendre à ce que l'Éthiopie n'ait qu'un très petit rôle à jouer dans la lutte contre le réchauffement des températures, puisque l'essentiel de sa production électrique provient des barrages. Or, l'un des enjeux majeurs du pays en matière d'énergie est que la production d'électricité remplace l'utilisation par les Éthiopiens de la biomasse, c'est-à-dire principalement du bois, pour satisfaire à leurs besoins énergétiques<sup>22</sup>. En effet, dans ce pays de plus de 105 millions d'habitants, la combustion du bois permet à une immense partie de la population de cuisiner et de s'éclairer, mais elle contribue à de fortes émissions de CO<sub>2</sub> et à un important processus de déforestation.

En dépit de ses importantes capacités de stockage, le barrage Renaissance n'influe pas sur l'environnement de la même manière sur toute la longueur du Nil, car le fleuve est déjà très aménagé. Cela explique en partie les divergences entre l'Égypte et le Soudan à propos de ce barrage et cela donne un caractère

22. Abeba Damte Beyene, économiste, Environment and Climate Research Center, entretien avec l'auteur.

très particulier aux études d'impact. En effet, ces dernières sont devenues un élément clef du conflit. Parallèlement, les paramètres climatiques ordinaires compliquent les négociations tripartites puisqu'ils affectent le remplissage du barrage et qu'ils fragilisent la production électrique globale de l'Éthiopie, ce qui a pour effet de rendre encore plus urgente la mise en exploitation dudit barrage pour ce pays. Tout ceci pourrait préfigurer les difficultés qu'auront l'Égypte et le Soudan pour s'entendre sur une gestion commune des eaux du Nil avec les autres États du bassin. En effet, les traités de partage de l'eau (1929 et 1959) se fondent sur un débit moyen du fleuve dont on sait déjà qu'il va être sensiblement affecté par le dérèglement climatique. De ce point de vue, la construction du barrage Renaissance devrait pousser l'Égypte et le Soudan à examiner leur stratégie à long terme à propos des eaux du Nil, mais, pour l'instant, rien ne semble indiquer que les deux pays soient prêts à modifier radicalement leur façon de négocier avec les autres pays riverains la question des eaux du Nil.

En Éthiopie, l'édification du barrage Renaissance est un symbole d'unité fort. D'une part, l'aménagement du territoire, à travers une politique de grands travaux, permet à l'État fédéral de renforcer la cohésion du pays. D'autre part, l'érection de cet ouvrage d'art devrait affermir l'interdépendance des régions autour d'un élément essentiel pour toute société moderne : l'accès à l'énergie. Il est probable que le gouvernement éthiopien souhaite poursuivre l'aménagement des différents cours d'eau du pays par la construction de nouveaux barrages hydroélectriques. Cela lui permettrait une meilleure gestion de l'eau et donc une augmentation de la production hydroélectrique. Néanmoins, l'accumulation de barrages accentuerait encore davantage la pression sur les pays voisins et pourrait donc être à la source de nouveaux conflits.

## L'AMÉNAGEMENT DE LA VALLÉE DU FLEUVE NU ET DU TERRITOIRE EN CHINE DE 2003 À NOS JOURS

David Juilien

### RÉSUMÉ

À partir du concept d'autoritarisme fragmenté et de la méthode multiscalaire géopolitique, cet article utilise l'exemple de l'aménagement de la vallée du fleuve Nu (province du Yunnan, Chine) pour discuter des pratiques chinoises de gouvernance et des conflits qu'elles peuvent provoquer. Sur une période qui s'étend de 2003 à aujourd'hui, il est observé que les promoteurs politiques et économiques des projets hydroélectriques et touristiques développent des pratiques de gouvernance essentiellement unidimensionnelles, et ce autant à l'échelon central que local. Les décideurs ne prennent pas suffisamment en compte en amont les intérêts des acteurs qui pourraient potentiellement s'élever contre l'aménagement et ne semblent pas avoir préparé de politiques de concertation et/ou de communication visant à réduire les risques de conflits. Parmi les différentes explications possibles, cette étude discute de la possibilité que ce soit le système politique chinois lui-même qui oriente les promoteurs de projets d'aménagement vers ce style de gouvernance.

### ABSTRACT

*Drawing from the concept of fragmented authoritarianism and the multiscalar approach used in French geopolitics studies, this article examines the Nu river valley case (province of Yunnan, China) to discuss the Chinese governance practices and its related risks of conflict. From 2003 to today, we observe that, on both central and local levels,*



*the political and economical sponsors of hydroelectric and touristic projects develop governance practices that are mostly unidimensional. Decision makers fail to fully take into account, beforehand, the interests of potential opponents and don't seem to have prepared consultation or communication policies specifically designed for conflict prevention. Amongst possible explanations, this study argues that it is the Chinese political system itself which pushes the project sponsors towards such governance practices.*

► Mots-clés : aménagement, gouvernance, conflits, fleuve Nu, projets hydroélectriques

À la frontière sino-birmane, le fleuve Nu est le dernier fleuve chinois dont le cours principal n'est pas maîtrisé par des barrages. Avec deux points d'entrée routiers – un au nord, vers le Tibet, et un au sud –, cette vallée est difficilement accessible depuis le reste de la Chine, ce qui permet jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle la préservation de forêts primaires et de nombreuses espèces animales endémiques<sup>1</sup>. Pourtant, aujourd'hui, les efforts de développement touristique, et peut-être, plus tard, hydroélectrique, sont tels que la vallée n'est plus qu'une longue succession de 300 km de chantiers, dont les activités rendent l'air irrespirable sur toute sa longueur.

Alors que son environnement physique change drastiquement, la population de cette vallée, qui vit essentiellement de l'agriculture vivrière, voit aussi la culture du maïs interdite par le gouvernement, alors que c'est un élément crucial de la vie quotidienne. Ce dernier lui demande de changer radicalement de mode de vie, sans cependant donner de raisons à ces changements profonds.

Cette vallée est certes classée par le gouvernement central chinois comme une zone à développer en priorité pour « sortir de la pauvreté » (*tuopin*). Mais peut-on poursuivre sans risques

1. « Conservation and Development Action Plan for Northwest Yunnan », The Nature Conservancy and Yunnan Provincial Government, 2001.

une politique d'exploitation des ressources agricoles, hydroélectriques ou touristiques d'un territoire sans y inclure une stratégie de communication et de coordination minimale ? Dans un État dominé par un parti unique, quelles peuvent être les conséquences des crises générées par ce manque de considération pour la consultation de parties qui ne partagent pas les mêmes intérêts ?

Le recours à une approche multiscalaire pour l'étude de l'aménagement de la vallée du fleuve Nu permet une exploration plus générale des difficultés, en termes de gouvernance, pour développer la région. La première partie s'intéresse, au niveau du gouvernement central, aux difficultés de coordination interministérielle, jugées inhérentes au système politique chinois actuel. La deuxième partie explore la place accordée aux acteurs de la société civile dans la conception et la révision des politiques d'aménagement de la vallée, des années 2000 à aujourd'hui.

D'un point de vue méthodologique, nous nous sommes d'abord appuyé sur les récits compilés par les universitaires occidentaux, puis sur nos propres recherches de terrain effectuées en 2018. Une trentaine d'entretiens, conduits de manière semi-directive, ont été réalisés. La plupart des interviewés sont des paysans locaux affectés par les projets de développement du gouvernement local. L'ensemble est complété par un entretien avec un ex-officiel local favorable à une politique de développement durable ainsi que par des entretiens avec des environnementalistes chinois à rayonnement international connaissant le terrain : Wang Yongchen et Yu Xiaogang. Au regard de la sensibilité du sujet, nous avons choisi de maintenir leur anonymat et avons un code pour désigner ces entretiens. Les deux premiers chiffres sont une référence à l'année de l'entretien. Les lettres représentent le lieu (district ou plus) de l'entretien. KM, par exemple, est une référence à Kunming. Enfin, le dernier chiffre est un numéro de référence, selon le moment où l'entretien a été réalisé sur le terrain. Ainsi, par exemple, chronologiquement 18LS01 fut réalisé avant 18LS03.



fut chargée du développement hydroélectrique du fleuve avec l'accord de la NDRC et du MWR.

Le 14 mars 2003, le gouvernement provincial du Yunnan signa avec Huadian une lettre d'intention de coopération pour le développement hydroélectrique du fleuve Nu. Au mois de juin de la même année, le vice-gouverneur exécutif du Yunnan annonçait officiellement la création de l'entreprise Yunnan Huadian Nujiang River Hydropower Development Co<sup>4</sup>. En théorie, les principaux acteurs étaient d'accord sur la procédure à suivre – la phase politique étant terminée, il ne restait plus qu'à débiter les travaux. En principe, le projet faisait d'une pierre deux coups : les treize barrages hydroélectriques – disposant d'une capacité totale de 17,1 GW – participeraient à l'approvisionnement en électricité du delta de la rivière des Perles<sup>5</sup> ; l'exportation de l'hydroélectricité produite vers une des provinces les plus riches de Chine générerait une rente suffisante pour le développement de la vallée, l'une des plus pauvres de Chine<sup>6</sup>. La préfecture verrait son revenu annuel passer de 105 millions de yuan à un total variant entre 1,2 et 2,8 milliards selon les sources – une augmentation extrêmement significative dans tous les cas<sup>7</sup>.

Le groupe China Huadian s'empressa alors, entre le 12 et le 14 août 2003, de faire valider par la NDRC et le Conseil des

4. Les quatre principaux groupes économiques signataires étaient : China Huadian Corp., Yunnan Development and Investment Co., Yunnan Power Group Hydropower Construction Co. et Yunnan Nujiang Power Group ; Dejing Kong, « Intérêt des groupes d'intérêts dans la formulation des politiques publiques – l'exemple du projet de barrage hydroélectrique de la Nujiang [*gong-gong zhengce zhiding zhong de liyi qunti fenxi – yi nujiang shuidian jihua weili*] », East China Normal University, 2008.

5. Encore aujourd'hui un des grands centres industriels de la Chine avec le delta du Yangtze. À vol d'oiseau, il se situe à environ 1 500 km à l'est de la vallée du fleuve Nu.

6. Le revenu moyen par habitant y était d'environ 120 euros en 2013 ; Desiree D. Tullos, *et al.*, « Biophysical, Socioeconomic, and Geopolitical Vulnerabilities to Hydropower Development on the Nu River, China », *Ecology and Society*, vol. 18, n° 3, 2013.

7. Dejing Kong, « Intérêt des groupes d'intérêts... », *op. cit.*, 2008 ; interview n° 18KM03, Kunming, province du Yunnan, Chine, avril 2018.

affaires d'État<sup>8</sup> son plan de développement hydroélectrique de la vallée – tout juste deux semaines avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'évaluation de l'impact environnemental (*Environmental impact assessment Law, EIA Law*) le 1<sup>er</sup> septembre<sup>9</sup>. Cette dernière, plus ou moins respectée, demande aux entreprises d'inclure un rapport d'impact environnemental dans leurs projets de développement, lequel doit être partagé avec les parties intéressées. Mu Guangfeng, vice-directeur du bureau d'évaluation d'impact environnemental de l'Agence de protection de l'environnement (State Environment Protection Agency, SEPA), présent lors de la validation du projet, s'inquiéta de la rapidité avec laquelle ces deux acteurs procédaient et décida d'essayer de ralentir la procédure pour imposer à Huadian la conduite d'une étude d'impact environnemental. Alors incapable de trouver des soutiens suffisants au sein du gouvernement, il s'était tourné vers des ONG chinoises de défense de l'environnement, et, particulièrement, vers une environmentaliste, Wang Yongchen<sup>10</sup>. Le manque de ressources nécessaires au SEPA pour négocier avec les acteurs du gouvernement avait forcé ses responsables à chercher des appuis capables de participer aux négociations en dehors de ce dernier<sup>11</sup>, chose rare dans un État où le Parti communiste chinois (PCC) est en principe le seul habilité à prendre des décisions significatives.

Parallèlement, un mois seulement avant les efforts de la NDRC et de Huadian pour faire passer leur plan de développement hydroélectrique, en juillet 2003, la vallée du fleuve Nu fut classée au Patrimoine mondial de l'Unesco, au sein d'un ensemble plus vaste dénommé « Aires protégées des trois fleuves parallèles au

8. Plus haute instance du gouvernement chinois.

9. Andrew C. Mertha, « The Nu river project and the middle ground of political pluralization », dans Andrew C. Mertha (dir.), *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*, *op. cit.*

10. Angela Moriggi, « Chinese women at the forefront of environmental activism: Wang Yongchen, Liao Xiaoyi and Tian Guirong », *Deportate, esuli, profughe*, n° 35, novembre 2017 ; Jianqiang Liu, « Remembering the Nu campaign », dans Sam Geall (dir.), *China and the Environment: The Green Revolution*, Zed Books, 2013.

11. Interview n° 18JI01, province du Yunnan, Chine, avril 2018.

Yunnan ». Cette inscription semble en contradiction avec un projet d'aménagement hydroélectrique. Se pourrait-il qu'elle se soit produite indépendamment des promoteurs du projet hydroélectrique ?

En effet, l'Unesco n'impose pas le classement des sites au patrimoine mondial ; c'est aux gouvernements nationaux d'effectuer une demande. Aussi, il est très probable que la NDRC, « ministère des ministères<sup>12</sup> », ne soit pas à l'origine de cette décision : son objectif était de développer treize barrages hydroélectriques, pour la plupart de grande taille<sup>13</sup>. La position du MWR semblait moins tranchée et, peut-être, plus modérée. Son ministre, Wang Shusheng, avait déclaré en 2005 qu'il fallait d'abord construire le barrage de Liuku et que, « pendant qu'ils travaillent à le construire, nous aurons le temps d'effectuer des recherches et des plans. Nous aurons au moins la capacité de les ralentir, enfin ».

Protéger l'environnement et construire de grands barrages sont, du moins jusqu'à aujourd'hui, des objectifs qui ne sont pas compatibles<sup>14</sup>. En ce sens, le gouvernement provincial, favorable au projet hydroélectrique, avait tenu, dès 2003, à maintenir les zones protégées strictement au-dessus d'une altitude de 2 000 m<sup>15</sup>. Puis, le gouvernement chinois demanda à l'Unesco, en 2004, la modification du périmètre des zones protégées, supprimant 20 % des aires protégées et en rajoutant d'autres<sup>16</sup> pour éviter que l'Unesco ne déclare la zone sur la liste des Patrimoines

12. Thibaud Voïta, « Les réformes de la NDRC, ou les mœurs de planification centrale », *Perspectives chinoises*, vol. 103, 2008.

13. Les sources de A. Mertha indiquent que la NDRC s'est prononcée pour le développement hydroélectrique avant tout, malgré les critiques et « contributions indispensables » au débat de l'opposition : Andrew Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

14. Voir par exemple le chapitre 3 du rapport de The World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, Earthscan Publications, novembre 2000.

15. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

16. Voir la carte dans cet article pour une ébauche non exhaustive de l'aménagement du territoire de la vallée du fleuve Nu.

mondiaux en danger<sup>17</sup>. Ce faisant, les barrages pouvaient être construits sans affecter, sur le papier, le cœur des zones protégées et les zones tampons. Les autorités de la préfecture autonome de Nujiang – ainsi que les Bureaux de protection de l'environnement d'au moins deux des trois districts directement concernés par le projet – étaient aussi en faveur du projet hydroélectrique<sup>18</sup>.

Il est probable que la demande d'inscription du site sur la liste du Patrimoine mondial provienne d'autres ministères qui, à l'instar du SEPA, ne furent pas consultés, informés ou associés au projet de développement hydroélectrique, lequel, par son ampleur, est en réalité un vaste projet de réaménagement total de la vallée. Les sites inscrits sur la liste du Patrimoine mondial de l'Unesco sont en principe sous la responsabilité de l'administration d'État du Patrimoine culturel<sup>19</sup>, lui-même partie de l'ancien ministère de la Culture. Mais comment cette administration aurait-elle pu agir sans coordination avec la NDRC ou le MWR ? Malgré ses 18 voyages dans la vallée en l'espace d'une quinzaine d'années, Wang Yongchen, fondatrice de l'ONG chinoise Green Earth Volunteers (Lü jiayuan zhiyuanzhe), affirme ne pas comprendre, encore maintenant, comment le gouvernement permit à la fois le développement d'un projet hydroélectrique et l'inscription de la région au Patrimoine mondial<sup>20</sup>.

L'incapacité de construire un projet de développement qui soit coordonné, qui réunisse des ministères et administrations de tous bords, malgré les intérêts divergents ou simplement différents, a eu de profondes répercussions pour la vallée du fleuve Nu. La décision de permettre à la fois le développement d'un très grand projet hydroélectrique et la protection de la vallée du fleuve Nu avec le soutien de l'Unesco a contribué à renforcer la légitimité des environmentalistes invités par le SEPA, ainsi

17. World Heritage Committee, « [State of conservation of World Heritage properties inscribed on the World Heritage List](#) », Unesco, mai 2007 (consulté le 29 août 2018).

18. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

19. « [Principles for the conservation of heritage sites in China](#) », *International Council on Monuments and Sites China*, 2002.

20. Interview n° 18JI01, province du Yunnan, Chine, avril 2018.

que leur force de négociation dans une instance qui, en principe, ne leur est pas particulièrement ouverte. D'une certaine manière, la difficulté à organiser une coordination interministérielle qui puisse englober les différentes parties concernées provoqua, dans le cas de cette vallée, un enchaînement d'événements inattendus, mal maîtrisé par les promoteurs du projet hydroélectrique. Le problème est que l'étude de ce type de situation existe en Chine depuis la fin des années 1980. Si l'ampleur est surprenante, l'origine des difficultés de coordination semble liée au fonctionnement du système politique chinois.

### Marchandage et négociation, des procédés inhérents et insuffisamment encadrés du système politique chinois actuel

Les batailles au sein du gouvernement central entre départements aux intérêts divergents ouvrent des fenêtres d'opportunités qui permettent à des acteurs extérieurs, non traditionnels, de participer à la formulation des politiques publiques ou d'influer sur leur cours – sans que ce processus soit voulu ou prévu à l'origine, ce qui génère une relative perte de contrôle des officiels et cadres du PCC. D'une certaine manière, les difficultés à dialoguer et trouver un terrain d'entente avec l'ensemble des ministères concernés, surtout avec ceux qui ne partagent pas les mêmes intérêts, avant de conclure un projet constituent une perte de l'efficacité de la puissance publique à maîtriser l'aménagement de son territoire<sup>21</sup>. C'est un problème institutionnel lié aux réformes initiées par le gouvernement de Deng Xiaoping dans les années 1980. Ces réformes complexifièrent le champ des négociations, accrurent le nombre d'acteurs à influencer et, généralement, le nombre de variables à prendre en compte lors de la

21. Lequel, par ailleurs, appartient à l'État. L'article 45 de la *Property Law* dispose que les terres en zone urbaine, ainsi que les cours d'eau, appartiennent à l'État. En zone rurale, les terres agricoles appartiennent aux collectifs de villages.

formulation d'une nouvelle politique, surtout en présence d'administrations opposées<sup>22</sup>.

Le passage de la Chine à « l'économie socialiste de marché » eut de profondes répercussions sur la structure et le fonctionnement du gouvernement. Tandis que la force de l'idéologie sur la bureaucratie chinoise diminuait très fortement, l'usage de la coercition violente se réduisait tout autant<sup>23</sup>. D'un point de vue économique, les gouvernements infranationaux reçurent bien plus d'autonomie financière, leur laissant le choix d'adapter les grandes orientations des plans quinquennaux à leur perception des réalités locales<sup>24</sup> – en compétition avec les autres acteurs de la bureaucratie chinoise<sup>25</sup>. En quelque sorte, désormais, « [...] Pékin cherche à œuvrer avec les échelons inférieurs [du gouvernement] plutôt qu'à leur dicter des ordres<sup>26</sup> ».

Cependant, ce gain de liberté engendra une « fragmentation de l'autorité » : dans le domaine économique, pour une politique donnée, la nécessité de marchander et de négocier entre acteurs de force relativement similaire s'est accrue et complexifiée à mesure que le nombre de ces derniers augmentait<sup>27</sup>. Cette fragmentation s'opéra à deux niveaux. Premièrement, au plan vertical, hiérarchique ; deuxièmement, dans le sens horizontal, au niveau des différents bureaux d'une collectivité

22. Barry Naughton, « Hierarchy and the bargaining economy: Government and enterprises in reform process », dans Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton (dir.), *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, University of California Press, 1992.

23. Kenneth G. Lieberthal, « Introduction: The 'fragmented authoritarianism' model and its limitations », dans Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton (dir.), *Bureaucracy, Politics...*, *op. cit.*

24. Janice L. Caulfield, « La réforme du gouvernement local en Chine : une perspective d'acteur rationnel », *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. 72, 2006.

25. Kenneth G. Lieberthal, « Introduction : The 'fragmented...' », *op. cit.*

26. *Ibid.*

27. David M. Lampton, « A plum for a peach: bargaining, interest, and bureaucratic politics in China », dans Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton (dir.), *Bureaucracy, Politics...*, *op. cit.*

territoriale donnée<sup>28</sup>. Ainsi, la construction d'une politique à partir d'orientations du gouvernement central nécessite des négociations avec une multitude de ministères et de gouvernements infranationaux jusqu'au niveau du district rural (*xian*), en incluant chaque bureau spécifique à un échelon donné de l'administration.

Ces négociations et marchandages sont en partie décidés par les ressources détenues par chaque acteur : force financière, relations sociales (*guanxi*), ou encore maîtrise de l'information. Dans ce cas d'étude, le SEPA ne disposait que de la nouvelle loi EIA, de sa maîtrise de l'information et des relations de certains de ses officiels avec des contacts extérieurs. Pour adapter le projet hydroélectrique à ses intérêts, il n'avait comme choix que de s'adresser à ces acteurs extérieurs et de transmettre l'information. Cette stratégie remplit en partie ses objectifs : Huadian débuta des études d'impact environnemental<sup>29</sup>, tandis que la NDRC acceptait de négocier, secrètement pour des raisons de sécurité nationale, avec le SEPA et de réduire le nombre de barrages à construire de treize à quatre<sup>30</sup>. Les éléments de la société civile utilisés par le SEPA pour négocier avec les promoteurs du projet hydroélectrique utilisèrent leur nouvelle position pour promouvoir le projet grâce à leur influence auprès des journalistes chinois et des populations locales. Par les initiatives qu'ils prirent d'eux-mêmes, le projet fut gelé pour une période indéfinie. D'une certaine manière, c'est le système politique chinois lui-même qui provoqua ce résultat imprévu par sa difficulté à coordonner et unir les différentes composantes du gouvernement central.

28. Sabrina Habich, *Dams, Migration and Authoritarianism in China: The Local State in Yunnan*, Routledge, 2015.

29. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

30. Philip H. Brown & Kevin Xu, « Hydropower development and resettlement policy on China's Nu river », *Journal of Contemporary China*, vol. 19, n° 66, 2010.

## ÉVOLUTION ET PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA FORMULATION DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT PUBLIC : DES ESPOIRS DE LA « SPHÈRE VERTE » AUX RÉALITÉS LOCALES ACTUELLES

### Influence des ONG environnementalistes chinoises et espoirs pour la « sphère verte »

En contactant des environnementalistes en lien avec l'université, des ONG chinoises ou des médias, le gouvernement chinois s'était *de facto* ouvert à des acteurs non institutionnels dont le contrôle est plus difficile. En principe, pour ces derniers que A. Mertha appelle des *policy entrepreneurs*<sup>31</sup>, les promotions dans le gouvernement et les récompenses personnelles intéressent moins que la défense de valeurs environnementalistes. Ce récit du début des années 2000 s'inscrit dans un courant d'espoirs, dans le monde universitaire occidental comme chinois, d'une ouverture graduelle du système politique chinois aux voix chinoises extérieures au gouvernement. À partir de l'exemple du fleuve Nu, certains entrevoient un « autoritarisme fragmenté 2.0 » qui inclut désormais dans le schéma de la formation des politiques hydroélectriques des ONG et autres acteurs de la société civile<sup>32</sup>. D'autres, à partir du même récit, esquissent les contours d'une « sphère verte (*green sphere*) », un espace de discussion produisant un « discours vert (*greenspeak*) » diffusé à travers toute la Chine par le biais des médias traditionnels et numériques. De nombreux facteurs permettent son existence, dont « la décentralisation de l'État et la reconnaissance, par le gouvernement central, d'un "troisième secteur"<sup>33</sup> ». Le combat des environnementalistes chinois contre le projet hydroélectrique du fleuve Nu, durant les années 2000, va effectivement dans cette direction. La décentralisation et la fragmentation de l'autorité permettent, jusqu'à un certain degré, l'irruption mal

31. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

32. *Ibid.*

33. Guobin Yang & Craig Calhoun, « Media, civil society, and the rise of a green public sphere in China », *China Information*, vol. 21, n° 2, 2007.

maîtrisée d'acteurs non gouvernementaux dans la formation des politiques d'aménagement.

Ainsi, en 2003, dans l'optique de retarder durablement le projet hydroélectrique par des arguments solides, Mu Guangfeng et le SEPA organisaient une réunion d'experts dès le 3 septembre, moins de trois semaines après que le SEPA prit connaissance du projet. Pour constituer ce panel, Mu G. avait contacté l'environnementaliste Wang Yongchen, anciennement journaliste à la China National Radio et fondatrice de l'ONG Green Earth Volunteers, laquelle fit, à son tour, appel à un universitaire de la province du Yunnan ayant beaucoup étudié le fleuve Nu, He Daming, aujourd'hui responsable de l'Asian International Rivers Center de l'université du Yunnan<sup>34</sup>. Cette réunion constitue le début de l'engagement de personnes et d'organisations extérieures au gouvernement<sup>35</sup> dans la formulation du projet de développement de la vallée du fleuve Nu. Plus tard, un autre environnementaliste, alors encore universitaire, Yu Xiaogang, fondateur de l'ONG Green Watershed (Dazhong liuyu guanli he yanjiu he tuiguang zhongxin), rejoint le combat de ces derniers. En sa qualité d'expert des impacts sociaux des barrages hydroélectriques, il espérait pouvoir étudier et militer, par le fleuve Nu, pour une meilleure prise en compte de ces impacts.

Ces trois personnalités ont contribué à accroître la force du SEPA en disséminant l'information en Chine – au sein du gouvernement chinois comme auprès des citoyens chinois affectés par les barrages – mais aussi dans le monde, auprès d'ONG et universitaires étrangers. Grâce à leur capacité de mobilisation, des journalistes chinois purent effectuer des voyages de terrain et diffuser, en Chine, des informations sur le projet<sup>36</sup> accessibles

34. Yiyi Lu, « Environmental civil society and governance in China », *International Journal of Environmental Studies*, vol. 64, n° 1, 2007 ; Yongchen Wang, « 9<sup>e</sup> enregistrement du mois de mars du fleuve Nu – répétition générale de la fête de Shangwang [Nujiang san yue jishi zhi jiu – caipai 'shangwangjie'] », *Blog Sina Weibo de Wang Yongchen*, 30 juillet 2015.

35. Mais pas forcément extérieures au Parti.

36. Par exemple via l'hebdomadaire *Southern Weekend (Nanfang Zhoumo)* ou même par les quotidiens *Global Times* et *China Youth Daily*.

à tous. Des ONG, International Rivers par exemple, purent de même explorer la vallée pour ensuite relayer les informations recueillies sur leur plate-forme Internet<sup>37</sup>. De multiples pétitions furent signées par des environnementalistes étrangers, telle que celle adressée à l'Unesco et signée par une soixantaine d'ONG de pays différents lors d'un forum organisé en Thaïlande, en novembre 2003<sup>38</sup>. Du point de vue universitaire, des étudiants de master, des doctorants et des professeurs des États-Unis, d'Allemagne, du Royaume-Uni, de France, etc. sont venus sur place étudier les tenants et aboutissants de ce projet hydroélectrique<sup>39</sup>.

De surcroît, si, à partir de 2004, le SEPA put commencer à négocier avec la NDRC et les autres promoteurs du projet, les ONG et journalistes chinois n'ont pas restreint leurs actions aux attentes de ce vice-ministère chargé des questions environnementales. Non seulement ils continuèrent d'étudier et de dénoncer publiquement les failles du projet sur le plan environnemental et social, mais ils n'hésitèrent pas à s'opposer également au SEPA. Ainsi, par exemple, le vice-ministère fut attaqué deux fois en justice, les 20 décembre 2005 et 18 mars 2006 respectivement, par huit personnalités, dont des membres de Greenpeace China et de Green Earth Volunteers. Ils demandaient la publication par le SEPA des EIA rédigés pour les barrages de Liuku, Maji et Yabiluo, tous trois situés sur le fleuve Nu. Ils réclamaient également la tenue d'auditions publiques<sup>40</sup> – chose difficile étant

37. [International Rivers – Protecting Rivers and Defending the Rights of Communities that Depend on Them](#).

38. Jianqiang Liu, « Remembering the Nu campaign... », *op. cit.*

39. Pour n'en citer que quelques-uns : Sabrina Habich, Philip Brown, Andrew Mertha, Desiree Tullos, Magee Darrin, Bryan Tilt et Yang Guobin pour les professeurs ; Kristen N. McDonalds et Tom Ptak au niveau doctorat ; Chen Meian et Jean-Pierre Masson au niveau master.

40. « [Le public confie à l'avocat la mission d'envoyer au SEPA une lettre de demande pour participer aux EIA du projet hydroélectrique de la Nujiang \[gongzhong weituo lishi zhihan Guojia huanbao zongju yaoqiu canyu Nujiang dianzhan xiangmu huanping\]](#) », Cabinet pékinois de l'avocat Chen Yueqin, 18 mars 2006 ; Jean-Pierre Masson, « L'aménagement contesté de la Salouen au Yunnan », mémoire de master en anthropologie de la Chine, sous la direction d'Elizabeth Allès, EHESS, 2008.

donné que les EIA visés avaient été classifiés secrets d'État par le MWR et l'Administration nationale de la protection des secrets d'État<sup>41</sup>.

Cette pression nationale et internationale, doublée de l'expertise déployée dans les discussions avec le gouvernement chinois, contribua à permettre l'intervention directe du Premier ministre Wen Jiabao. Le 18 février 2004, il déclarait que, pour un projet de cette ampleur, il fallait être particulièrement vigilants sur les sujets sociaux et environnementaux. Des études plus poussées étaient nécessaires<sup>42</sup>. Pour cela, un moratoire gelant le projet pour plusieurs années fut imposé.

Cependant, ce moratoire n'interdit que la construction même des barrages, et non les étapes préliminaires. De ce fait, l'entreprise d'État China Huadian n'arrêta pas les préparatifs de la construction des futurs barrages du fleuve Nu. Le barrage de Liuku, en amont du chef-lieu de la préfecture de Nujiang, fit notamment l'objet de travaux de reconnaissance pour le déplacement de trois villages qui seraient impactés par le réservoir du barrage, dont celui de Xiaoshaba. En en prenant connaissance, l'environnementaliste Yu Xiaogang mobilisa des représentants du village de Xiaoshaba pour les amener à voir les conséquences socio-économiques du barrage de Manwan, construit dans la province du Yunnan entre les années 1980 et 1990 et, en particulier, un village qui désormais était réduit à fouiller des détritiques pour survivre, parce que le gouvernement local ne l'avait que très peu dédommagé de la perte des terres auparavant cultivées<sup>43</sup>.

Malgré leur meilleure compréhension des enjeux hydroélectriques grâce à Yu Xiaogang, l'essentiel de la population du village

de Xiaoshaba<sup>44</sup> fut déplacée en janvier 2007<sup>45</sup>. Néanmoins, grâce aux travaux de diffusion de l'information des environnementalistes chinois en Chine même et à l'étranger, des universitaires étrangers purent effectuer des travaux de terrain pour évaluer l'impact social du barrage hydroélectrique, notamment les Américains P. Brown et K. Xu<sup>46</sup>. Ainsi, ces derniers découvrirent que, plus d'un an après le déplacement, les villageois ne savaient toujours pas à quel niveau, ou quand, ils seraient dédommagés. Surtout, les familles déplacées durent acheter les maisons, dans lesquelles elles étaient plus ou moins forcées d'emménager, à un prix au mètre carré largement supérieur au prix du marché immobilier – générant des soupçons de corruption au niveau du gouvernement local<sup>47</sup>.

Finalement, en mars 2008, la NDRC publia le « Plan de développement des énergies renouvelables » lié au 11<sup>e</sup> plan quinquennal. La construction du barrage de Liuku suivit peu après, indiquant une relative certitude des promoteurs du projet hydroélectrique d'obtenir les autorisations nécessaires malgré les controverses. Mais en avril 2009, le Premier ministre Wen Jiabao imposa un nouveau moratoire, estimant que l'impact écologique et socio-économique n'avait pas été suffisamment étudié et que plus de prudence et d'analyses scientifiques étaient nécessaires<sup>48</sup>.

Brown et Xu jugeaient ainsi que « en augmentant le niveau de transparence [...], le projet du fleuve Nu pourrait devenir un pilier pour la prospérité économique à long terme, dans le cadre de la construction d'une société harmonieuse [...] »<sup>49</sup>.

44. Ainsi qu'une partie du village de Xin [*Xincun*] et de Denggeng [*Denggengcun*].

45. Philip H. Brown & Kevin Xu, « Hydropower development and resettlement policy... », *op. cit.*

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. Jiangtao Shi, « Wen calls halt to Yunnan dam plan », *South China Morning Post*, 21 mai 2009.

49. Philip H. Brown & Kevin Xu, « Hydropower development and resettlement policy... », *op. cit.* – La « société harmonieuse » est un concept introduit par le président Hu Jintao durant les années 2000.

41. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

42. « La 'bataille pour la protection de la Nujiang' contrecarrée ? [*Nujiang baowei zhan' nizhuan* ?] », *Business Weekly*, 21 octobre 2005.

43. Yu Xiaogang a participé au tournage du film documentaire *Waking the Green Tiger* pour montrer les conséquences socio-économiques des barrages hydroélectriques. Le film a été interdit en Chine à partir de décembre 2005 ; Gary Marcuse, *Waking the Green Tiger: The Rise of the Green Movement in China*, Canada, Face To Face Media, 2011, 1 h 18 min.



### Faible prise en compte des réalités locales, conflits et légitimité du Parti

En octobre 2004, à l'occasion de la Conférence internationale des Nations unies sur l'hydroélectricité et le développement durable, Yu Xiaogang permit à un activiste paysan d'exprimer son point de vue à propos du projet de barrage sur les gorges « du saut du tigre ». Opposé à ce projet hydroélectrique, il cita un document du Conseil national des affaires d'État qui affirmait que, sur le plan des affaires de village, les paysans disposaient de quatre droits : celui d'être informé ; de participer au projet ; de prendre part à la prise de décision ; de contrôler<sup>50</sup>. Dans la vallée du fleuve Nu, 14 ans plus tard, ces principes sont-ils mis en œuvre ? À partir de l'histoire récente du développement de la vallée du fleuve Nu, quelles peuvent être les conséquences, à l'échelle locale, d'une mise à l'écart délibérée des populations affectées par des projets d'aménagement du territoire en Chine ?

Les environnementalistes chinois et étrangers étaient heureux d'apprendre, en 2016, que le secrétaire du Parti du Yunnan avait décidé d'arrêter tous les projets hydroélectriques « de petite taille<sup>51</sup> » et d'axer le développement économique et social de la vallée sur l'écotourisme<sup>52</sup>. Bien que la NDRC, le MWR et le Département provincial des ressources en eaux ne se soient jamais prononcés quant au futur du projet de grands barrages hydroélectriques<sup>53</sup> – également absent du dernier plan quinquennal<sup>54</sup> –, les environnementalistes estiment que leur combat porte ses fruits<sup>55</sup>. Peut-on y voir une confirmation de

50. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, op. cit.

51. En Chine, les barrages sont dits de petite taille lorsque leur puissance est inférieure à 50 MW.

52. Heying Chen, « Yunnan mulls national park in Nujiang valley as dam plan stalls », *Global Times*, 12 avril 2016.

53. *Ibid.*

54. 13<sup>e</sup> plan quinquennal du développement hydroélectrique de la Chine, 2016-2020 [*shuidian fazhan 'shisan wu' guihua*], Administration nationale de l'énergie, 2016.

55. Stephanie Jensen-Cormier, « 'Our Father River': Update from China's Nu river », *International Rivers*, 9 mai 2016.

leur influence, durant la décennie 2010, sur la gouvernance de projet ?

Si, en dehors des cadres du Parti, personne ne sait avec certitude si le projet hydroélectrique est réellement annulé ou pas, le groupe China Huadian reste en fait présent dans la vallée à travers le financement de trois projets : les programmes de lutte contre la pauvreté ; la construction de la route S228 Liuku-Bingzhongluo ; une portion de l'autoroute Baoshan (Yunnan)-Lasha (Tibet)<sup>56</sup>. Ils disposent encore d'au moins un bureau au siège de la préfecture, Liuku, et au village de Xinxiaosha<sup>57</sup>, en plus de la présence de leurs cadres au sein des équipes du gouvernement local pour les travaux de lutte contre la pauvreté. Le financement des routes provient du fonds que Nujiang Huadian avait constitué pour le développement hydroélectrique<sup>58</sup>.

Le projet routier, fondé sur l'élargissement de la voie déjà existante, est une des étapes pour l'aménagement touristique de la vallée. Le projet d'autoroute, lequel inclut également nombre d'ouvrages d'art, suit le même principe. Quant au programme de lutte contre la pauvreté, il suit les directives centrales. Lors d'une visite à Liuku en janvier 2018, Wang Yang, vice-Premier ministre de la Chine et responsable des travaux de lutte contre la pauvreté, a rappelé que la priorité va à l'éducation, au logement et aux services médicaux de base<sup>59</sup>.

Le problème réside en ce que le gouvernement local suit les directives centrales, mais sans prendre en compte les intérêts

56. « [Quelques réflexions quant à l'accélération de la construction de l'axe de communication Dian-Zhang](#) [*guanyu jiakuai dian-zhang xin tongdao jianshe de yi xie sikao*] », Nujiang Grand Canyon Network, 12 juin 2014 ; « [Lutte précise pour la réduction de la pauvreté et sentiments populaires chaleureux – Ne pas prendre de retard sur la voie de la société modérément prospère](#) [*jingzhun fupin nuan minxin xiaokang lushang bu diaodui*], Yunnan China Huadian, 9 avril 2018.

57. Interview n° 18KM03, Kunming, Yunnan, Chine, avril 2018 ; interview n° 18LS01, District de Lushui, Yunnan, Chine, juin 2018.

58. « [Le groupe débute les travaux d'inspection générale d'automne](#) [*gongsi zuzhi kaifa qiuji anquan da jiancha fucha gongzuo*] », Nujiang Huadian, 6 novembre 2015.

59. Lina Lei, « Wang Yang enquête sur les actions de lutte contre la pauvreté à Nujiang, Yunnan », Xinhua News Agency, 29 janvier 2018.

des populations concernées<sup>60</sup>. Certes, les villages à moins de 20 m du fleuve ont été évacués et détruits ; les terres cultivées sur des pentes de plus de 20° sont « retournées à la forêt » (*tuingeng huanlin*) ; de nouvelles maisons, en béton plutôt qu'en bambou, sont construites pour installer les populations vivant dans les montagnes, dans des zones lointaines ou touchées par les glissements de terrain. Mais, dans une région où il y a peu de travail – les locaux sont rarement recrutés pour les travaux d'aménagement en cours, hormis dans les transports routiers –, comment expliquer le faible montant des compensations dues à la perte des terres agricoles ; la construction, par endroits, forcée de maisons sans toilettes ni cuisine ; et, surtout, l'interdiction de la culture du maïs, élément essentiel pour la survie des populations locales ? Aucune autre plante n'a vu sa culture interdite en dehors du maïs.

Le maïs est l'aliment de base utilisé pour nourrir le petit bétail et les volailles, des élevages cruciaux pour la survie des habitants de la vallée. Un ex-officiel de la préfecture affirme que l'interdiction pourrait éventuellement provenir du développement du tourisme, mais avoue ne pas en connaître la raison exacte<sup>61</sup>. Les habitants n'en savent pas plus, mais manifestent dans l'ensemble beaucoup d'émotion sur le sujet d'une famine potentielle. Lors d'un entretien, un paysan récemment déplacé décrivait sa maison en s'écriant « on ne peut pas la manger<sup>62</sup> ! ». Dans une vidéo confiée par un contact local, un paysan, observant avec d'autres villageois des membres du gouvernement venus arracher le maïs de réfractaires, s'exclame « Vous n'arrêterez que lorsque quelqu'un sera mort<sup>63</sup> ? ». Dans une autre vidéo, un représentant des villageois venu discuter avec les autorités locales affirme que

60. Ce paragraphe est fondé sur des observations de terrain, ainsi que sur trente-deux entretiens semi-directifs, réalisés dans la vallée du fleuve Nu entre le 22 juin et le 9 juillet 2018.

61. Interview n° 18FG20, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

62. Interview n° 18FG31, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

63. Vidéo n° V18FG03. Lieu précis et date inconnus. Ces vidéos sont partagées par l'application WeChat. Les interlocuteurs y parlent Nu ou Lisu.

« vraiment, vous ne comprenez pas que la population a la vie dure<sup>64</sup> ».

La conséquence du mutisme du gouvernement de la préfecture, auquel les autorités des districts ne peuvent qu'obéir, est une violence autant verbale que physique. Des réunions publiques, voire des manifestations durant lesquelles les participants sont parfois armés de pioches et autres outils agricoles, se sont tenues plusieurs fois dans les villes du district de Fugong<sup>65</sup>. Il est arrivé que des officiels soient battus par la population en colère<sup>66</sup>. Ainsi, devant la pression sociale provoquée par l'interdiction de la culture du maïs, quatre des cinq secrétaires de cantons (*xiang*) ont démissionné, ainsi qu'un nombre inconnu de secrétaires de village (*cun*)<sup>67</sup>. Des rumeurs circulent sur le fait que le secrétaire de la préfecture dormirait désormais, par peur, dans une caserne militaire<sup>68</sup> ou que le maïs serait bientôt à nouveau autorisé<sup>69</sup>. Devant l'absence de communications claires du gouvernement local, la propagation des rumeurs rencontre peu de résistance.

Cependant, il est important de noter que la colère locale n'est pas dirigée contre le Parti de manière générale, mais contre les autorités locales, du niveau de la préfecture à celui du village. Ainsi que l'affirmait un paysan récemment déplacé, le gouvernement central investit beaucoup dans le développement local, mais les locaux ne perçoivent pas la différence. Certains voient d'un très bon œil la possible orientation de la campagne anticorruption du gouvernement central vers les cadres locaux, suggérant, sans le dire, que la corruption locale est responsable de leur situation<sup>70</sup>.

64. Vidéo n° V18FG01. Lieu précis et date inconnus.

65. Il n'existe pas de chiffres officiels.

66. Interview n° 18FG24a, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

67. Interview n° 18FG19, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

68. Interview n° 18FG20, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

Un autre paysan, dans une autre région, déclara également que les officiels craignent d'être blessés, voire tués ; interview n° 18FG30, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

69. Interview n° 18FG28, district de Fugong, Yunnan, Chine, juillet 2018.

70. Interview n° 18FG31, district de Lushui, Yunnan, Chine, juillet 2018.

En 2004, l'environnementaliste Yu Xiaogang avait déjà introduit, dans une conférence à rayonnement international, Ge Quanyao, un paysan du fleuve Jinsha, pour évoquer des principes de gouvernance essentiels. Il réclamait notamment le droit d'être informé – en quelque sorte, une plus grande transparence pour les projets d'aménagement territoriaux<sup>71</sup>. En 2007, les chercheurs américains P. Brown et Y. Xu exposaient comment le déplacement du village de Xiaosha s'était déroulé en contradiction avec la loi chinoise et sans un programme de développement de long terme adéquat<sup>72</sup>. Malgré les efforts des environnementalistes chinois, lesquels, par leur « discours vert » cherchent aussi à construire « des critiques des politiques du gouvernement<sup>73</sup> », il semble qu'aujourd'hui, le gouvernement local de la vallée n'ait pas déployé de stratégie minimale de communication pour éviter ou contenir les éruptions de violence.

En 2015, Xi Jinping avait énoncé, dans ses « cinq principes » (*Wu ge yi pi*), que le développement de l'économie devait être pensé à partir des ressources locales disponibles<sup>74</sup>. En décidant d'utiliser les ressources naturelles, scéniques, de la vallée pour lancer le développement économique, les gouvernements de la province du Yunnan et de la préfecture de Nujiang suivent effectivement les recommandations centrales. Mais le deuxième principe, qui insiste sur la nécessité de prêter attention aux impacts socio-économique et à la « capacité à s'enrichir (*neng zhifu*) » lors des déplacements de population<sup>75</sup>, n'est pas respecté au niveau local, dans la vallée du fleuve Nu. L'absence de

71. Andrew C. Mertha, *China's Water Warriors...*, *op. cit.*

72. Philip H. Brown & Kevin Xu, « Hydropower development... », *op. cit.*

73. Guobin Yang & Craig Calhoun, « Media, civil society... », *op. cit.*

74. « [Les bases fondamentales pour une stratégie précise de lutte et sortie de pauvreté sont les six précisions et les Cinq principes](#) [*jingzhun fupin tuopin de jiben fanglue shi liu ge jingzhun he wu ge yi pi*] », Bureau de l'information du Conseil national d'État, 15 décembre 2015.

75. « Xi Jinping : l'assaut pour la bataille contre la pauvreté a déjà sonné – le Parti et le pays travaillent dur pour soutenir l'objectif [*Xi Jinping : tuopin gongjianzhan chongfeng hao yijing chui xiang – quan dang quan guo yaoding mubiao kugan shigan*] », Xinhua, 28 novembre 2015.

transparence et l'impossibilité de s'exprimer par des procédures légales engendrent des violences, au moins dans le district de Fugong.

Assurer un minimum de transparence et de communication aurait non seulement pu prévenir, ou endiguer, la perte de confiance locale envers le Parti, mais peut-être aussi d'éviter de consommer du temps et des ressources pour le développement de la région. Ce dernier élément est important : Xi Jinping, et le gouvernement central de manière générale, avait affirmé en 2015 que les 70 millions de citoyens chinois jugés en situation de pauvreté préoccupante, c'est-à-dire au revenu jugé trop faible, devaient être « sortis de la pauvreté » d'ici 2020<sup>76</sup>. Parce qu'il est un des objectifs majeurs à atteindre pour la réalisation de la « société modérément prospère » et de « l'État socialiste moderne à tous égards (*quanmian jianshe shehuizhuyi xiandaihua guojia*)<sup>77</sup> », la réduction de la pauvreté est d'une importance capitale pour les cadres locaux du parti communiste. Faut-il réautoriser la culture du maïs ? Mais, dans ce cas, comment justifier aux réunions du Parti à la fin de l'année 2018 les retards pris dans l'aménagement touristique de la vallée – sans parler des manifestations régulières, si elles sont évoquées ?

En l'an 2000, à partir d'une étude de plusieurs années et avec la participation d'acteurs de tous horizons (citoyens, universitaires, politiques et industriels), la Commission mondiale des barrages (World Commission on Dams, WCD) publia une longue étude sur les impacts des barrages, autant sociaux, économiques qu'environnementaux, et des solutions possibles aux problèmes identifiés. Il y est affirmé que « un bien plus grand groupe se voit souvent imposé des risques, pris de manière involontaire et maîtrisés par d'autres. Généralement, ils n'ont pas de droits

76. Wei Chen, « [Xi Jinping : éradiquer totalement la pauvreté d'ici 2020](#) [*Xi Jinping: 2020 nian quanbu tuopin*] », *SinaNews*, non daté (consulté le 13 septembre 2018).

77. « [Suggestions du Comité central du PCC et du Conseil des affaires d'État sur la mise en œuvre de la stratégie de revitalisation de la campagne](#) », Conseil des affaires d'État, 2 janvier 2018 (consulté le 13 septembre 2018).

de parole [...]. Les risques auxquels ils font face affectent leur bien-être, leur subsistance, leur qualité de vie, et même leur perception du monde spirituel et leur survie. Cette situation génère souvent des conflits parce que le principe, selon lequel ceux qui ont un intérêt légitime dans la prise d'une décision sont les mieux placés pour évaluer les risques qu'ils sont prêts à prendre pour en tirer des bénéfices, est souvent ignoré<sup>78</sup> ».

Malgré les avertissements de ce rapport, le conflit pour l'aménagement du fleuve Nu débutait quelques années plus tard, présentant des caractéristiques proches des descriptions de la WCD concernant les risques de dissension, notamment au sujet des droits de parole et des discussions entre parties prenantes aux intérêts divergents. En ignorant cette synthèse sur les risques du secteur hydroélectrique, les acteurs de ce projet d'aménagement (NDRC, China Huadian, province du Yunnan, préfecture de Nujiang) ont pris des risques qui ont eu pour conséquence le retard du projet, puis son retrait du dernier plan quinquennal (2016-2020).

Ainsi, au niveau ministériel, l'absence de coordination entre les promoteurs du projet hydroélectrique et des ministères ayant aussi des intérêts dans le mode de développement de la vallée provoqua l'irruption d'acteurs non institutionnels dans la formation de la politique hydroélectrique. L'apparition de ces acteurs extérieurs permit la diffusion de nouveaux points de vue qui entraîna le gel par deux fois du projet, et, aujourd'hui, son arrêt pour une période indéfinie.

Au niveau local, dès le début du conflit, les ONG chinoises avaient discuté avec les acteurs du gouvernement central du besoin de plus de transparence, ainsi que de l'inclusion des populations locales paysannes vulnérables dans au moins une partie du processus décisionnel – une demande qui ne contrevient pas aux politiques officielles du gouvernement central. Pourtant, les irrégularités constatées localement dans les années 2000, lors du projet de développement hydroélectrique, sont à

78. Traduction de l'auteur. World Commission on Dams, *Dams and development...*, *op. cit.*

nouveau manifestes à la fin des années 2010, à une échelle plus importante, pour un projet de développement touristique. Tout comme l'affirmait la WCD, le fait d'ignorer les demandes primaires de la population (moyens de subsistance) a un fort potentiel conflictuel. C'est une conséquence relativement prévisible que les autorités de la préfecture n'ont pas anticipée par une stratégie de communication adéquate.

Il est vrai que le Conseil des affaires d'État et le Comité central du Parti publient des recommandations très intéressantes qui sont en accord avec les idées de développement durable. Cependant, il est difficile d'affirmer que, localement, les pratiques de gouvernance pour l'aménagement de la vallée du fleuve Nu soient exemplaires pour la « construction de la société harmonieuse », comme l'envisageaient, il y a huit ans, P. Brown et Y. Xu<sup>79</sup>.

Comme les études sur le concept de fragmentation de l'autorité le suggèrent, l'interprétation et l'exécution des lignes directrices centrales dans les échelons inférieurs de l'appareil d'État chinois demeurent problématiques. Le processus de réorganisation des ministères chinois amorcé cette année, qui comprend notamment la création d'un nouveau ministère, le ministère des Ressources naturelles, et la réorganisation de la politique foncière<sup>80</sup>, pourrait répondre en partie aux problèmes chinois de gouvernance des grands projets.

79. Philip H. Brown & Kevin Xu, « Hydropower development... », *op. cit.*

80. Tianjie Ma, « China reshapes ministries to better protect environment », *ChinaDialogue*, 14 mars 2018.

**RESSOURCES,  
TERRITOIRES ET CONFLITS**

# LA QUESTION DE LA DÉCOLONISATION DU « SAHARA ESPAGNOL » ET LE MARCHÉ INTERNATIONAL DU PHOSPHATE

Radouan Andrea Mounecif

## RÉSUMÉ

Cet article interroge l'interrelation entre le développement de l'industrie du phosphate en Afrique du Nord et le processus de décolonisation de l'ancien territoire du « Sahara espagnol ». En analysant les représentations territoriales qui constituent la base des revendications avancées par les différents groupes politiques, nous essayons de présenter le rôle stratégique du phosphate dans le déroulement du conflit et l'évolution des relations entre anciens colonisateurs et anciens colonisés en Afrique du Nord.

## ABSTRACT

*This article questions the interrelation between the development of phosphate-mining industry in North Africa and the Spanish Sahara decolonization process. Analyzing the different definition of territoriality and political representation, we state the strategic role of phosphate in the evolution of the conflict and the reconfiguration of the relations between former colonizers and colonized in North Africa.*

► Mots-clés : phosphate, « Sahara espagnol », représentation territoriales, conflits, colonisation

« Sahara espagnol », « Sahara marocain » ou « Sahara occidental » ? Ces « représentations territoriales<sup>1</sup> » expriment la volonté de différents acteurs de s'approprier un espace et ses ressources à travers la formulation d'un projet politique. Nous nous interrogeons sur l'influence de la découverte de gisements de phosphate sur le processus de décolonisation du « Sahara espagnol » et sur l'importance stratégique de ce territoire dans le marché international des matières premières. La présence d'une grande quantité de phosphate a encouragé les acteurs étatiques et les groupes politiques à s'engager dans une lutte armée pour contrôler l'accès à cette ressource essentielle pour la production des engrais chimiques employés en agriculture pour augmenter le rendement par hectare. Le rôle des ressources dans le processus de décolonisation du Sahara a été analysé notamment par des études anglo-saxonnes<sup>2</sup>. En particulier, le récent travail de Lino Camprubi a montré le rôle stratégique des phosphates et de l'interrelation entre science, technologie et diplomatie dans le contexte de la guerre froide<sup>3</sup>. À partir des sources conservées aux archives diplomatiques françaises, nous nous proposons d'analyser le rôle de l'industrie du phosphate dans le processus de décolonisation du Sahara en termes de « diplomatie des ressources ». Nous introduirons d'abord le rôle des ressources dans le cadre de la genèse coloniale du « Sahara espagnol ». Puis nous présenterons la naissance de l'industrie du phosphate au Maroc durant le Protectorat et la place de l'Afrique du Nord dans le marché

1. Pour une définition de « représentation territoriale », cf. Henri Lefebvre, « La production de l'espace », *L'Homme et la Société*, n° 31-32, 1974, p. 15-32 ; Yves Lacoste (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1995 ; Stéphane Rosière, *Géographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2007.

2. Cf. Toby Shelley, *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?*, Londres/New York, Zed Books Ltd, 2004 ; Pedro Pinto Leite & Claes Olsson, *The Western Sahara conflict: the role of natural resources in decolonization*, Nordiska Afrikainstitutet, 2006.

3. Lino Camprubi, « Resource Geopolitics: Cold War Technologies, Global Fertilizers, and the Fate of Western Sahara », *Technology and Culture*, vol. 56, n° 3, 2015, p. 676-703.

international du phosphate. Enfin, nous reconstruirons les événements qui ont conduit à la décolonisation du « Sahara espagnol » à travers l'analyse du processus de « sahariennisation » qui caractérise l'exploitation des phosphates de Bou Crâa.

#### LA GENÈSE COLONIALE D'UN TERRITOIRE D'AFRIQUE DU NORD

La singulière genèse territoriale du « Sahara espagnol » est une des causes des conflits qui ont marqué l'histoire de cette région d'Afrique. Dès 1885, la conférence de Berlin reconnaît la souveraineté espagnole sur le territoire saharien situé devant les îles Canaries, mais la difficile pénétration coloniale de l'Espagne retarde les négociations pour la définition frontalière. Des accords secrets conclus entre la France et l'Espagne en 1900 et 1904 et une convention signée à Madrid en 1912 délimitent pour la première fois les frontières entre le « Maroc français » et le « Sahara espagnol ». Le partage négocié de l'espace, opéré par la diplomatie franco-espagnole, entraîne la naissance d'un territoire « fortement ambigu », un territoire dont « [...] la frontière théorique du Traité de 1912, définie par les méridiens et les parallèles, repose sur un terrain auquel elle ne s'accroche nulle part<sup>4</sup> ». La dissolution des protectorats français et espagnol en 1956 remet en discussion le tracé frontalier entre le nouveau royaume du Maroc et le territoire qui demeure encore sous colonisation espagnole. Après l'indépendance, la thèse du « grand Maroc » et les revendications de l'*Istiqlal* mettent l'accent sur les « droits historiques » du *Makhzen* sur le territoire saharien situé entre l'Oued Drâa au nord et le cours du fleuve Sénégal au sud<sup>5</sup>. Pour cette période, les documents des services de renseignement français soulignent à plusieurs reprises l'« incohérence sur le plan historique, juridique et politique<sup>6</sup> » des revendications d'Allal

4. CADN, 558PO/1/200, « Étude sur la délimitation du Sahara espagnol », partie I, Colonel Guizol, Tiznit, 31 juillet 1945.

5. CADN, 558PO/1/200, « Revendications marocaines sur le Sahara », Paris, 24 avril 1958.

6. *Ibid.*

Al Fassi et des nationalistes marocains en reconnaissant que, dans leur stratégie, « l'important n'est pas tant le point d'application de la revendication, mais sa mise en marche<sup>7</sup> ». En 1958, la cession au Maroc de la province de Tarfaya redéfinit le territoire du « Sahara espagnol », selon une modalité d'action bien précise. L'annexion est décidée à la suite des négociations qui se déroulent entre 1957 et 1958 et qui aboutissent sur une « première coopération franco-espagnole-marocaine<sup>8</sup> ». Une chronologie historique produite par les services de l'ambassade de France à Rabat résume ainsi ces événements : « En pactisant totalement avec l'Espagne, le régime marocain a livré les guérilleros sahraouis aux forces conjuguées de la France et de l'Espagne au cours d'une opération militaire baptisée de façon réaliste "Écouvillon"<sup>9</sup>. » Le Maroc, qui, dans un premier temps, avait soutenu la lutte pour l'indépendance des guérilleros sahariens, opte pour la normalisation des relations diplomatiques avec l'Espagne, en lui assurant le contrôle du territoire saharien. À la fin des années 1950, la découverte d'importants gisements de phosphate au « Sahara espagnol » confirme l'intérêt de l'Espagne à maintenir le contrôle sur ce territoire<sup>10</sup>. L'Espagne étant dépendante de la production des phosphates marocains, la mise en valeur des ressources sahariennes aurait permis au pays de s'imposer comme nouveau producteur dans le marché international et de rééquilibrer les liens d'interdépendance entre Madrid, Rabat et Paris dans le contexte de la guerre froide. La représentation territoriale du « Sahara marocain », province du « grand Maroc » colonisée par l'Espagne, s'oppose alors au « Sahara espagnol » dans un discours qui se structure autour des ressources naturelles. Dans la campagne de presse commencée depuis l'indépendance du Maroc, la question de l'exploitation du phosphate saharien

7. CADN, 558PO/1/200, « S.I.A 3, La création du Sahara marocain », 8 avril 1958.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. L'Espagne, en 1955, est le quatrième acheteur de phosphate marocain (après l'Italie, le Royaume-Uni et la France) avec une importation de 560 000 tonnes par an.

est fortement débattue. Dans les colonnes du journal *Al Alam* le 20 décembre 1957 un article d'Ali Bargach met en évidence l'enjeu de l'annexion du « Sahara espagnol » au Maroc pour l'exploitation des phosphates, une richesse qui serait inexploitable « sans l'aide des techniciens et des capitaux étrangers<sup>11</sup> » qui connaissent le Maroc depuis la période du Protectorat.

#### L'AFRIQUE DU NORD ET LES PHOSPHATES DU PROTECTORAT MAROCAIN DANS LE MARCHÉ INTERNATIONAL

L'intérêt pour les gisements de phosphate trouve son origine dans la politique mise en place durant la période du Protectorat français au Maroc. Le territoire de l'Empire chérifien, riche en ressources minières, est prospecté dès le début du XX<sup>e</sup> siècle par différentes missions scientifiques européennes<sup>12</sup>. Le régime de « liberté économique sans aucune inégalité<sup>13</sup> », déterminé par l'acte d'Algésiras de 1907, encourage la rivalité entre Espagne, Grande-Bretagne, France et Allemagne dans le cadre de la répartition des permis d'exploration de ce territoire. La conformation géologique du sous-sol est un élément fondamental dans la définition des nouvelles frontières de l'Empire chérifien comme le montrent les négociations franco-allemandes qui ont conduit à la signature du traité du 4 novembre 1911. Sur la base des données géologiques, la France s'oppose fortement aux prétentions des Allemands qui demandent la cession du territoire chérifien situé entre l'Oued Drâa et la Seguiet el-Hamra. Le géographe et auteur de la première carte physique du Maroc, Louis Gentil,

11. CADN, 558PO/1/200, « S.I.A 3, « S.I.A 3, La création du Sahara marocain », 8 avril 1958.

12. Les premiers échantillons de phosphate avaient été retrouvés pendant la prospection de la firme anglaise Hunter & Co en 1895, cf. Henri Rungs & Henri Salvan, « Géopolitique et recherche minière au Maroc entre 1850 et 1914 ; quelques considérations nouvelles sur la découverte des gisements de phosphate », *Travaux du Comité français d'histoire de la géologie (COFRHIGEO)*, n° 11, 1987, p. 85-99.

13. Jean-Henry Lasserre-Bigorry, « Le mythe d'Algésiras. Étude sur le statut international du Maroc en matière économique », *Politique étrangère*, n° 3, 1950, p. 318.



questionné par le ministre de la Guerre durant les négociations de 1911, avait mis en évidence la valeur des gisements du Souss, en soulignant le risque d'une cession de ces territoires aux Allemands<sup>14</sup>. L'intérêt français pour les ressources de l'Empire chérifien est confirmé après la mise en place du Protectorat en 1912, quand l'exploitation minière devient une priorité pour le Résident général Hubert Lyautey. Le premier règlement minier promulgué par le *Dahir* (décret royal) du 19 janvier 1914 soumet l'exploitation du phosphate au régime des concessions<sup>15</sup>. Successivement, les grandes découvertes soutenues par les investissements étrangers entre 1914 et 1919 imposent la nécessité d'élaborer une nouvelle réforme pouvant garantir à la France « la priorité dans la répartition des concessions minières<sup>16</sup> ». Au début des années 1920, on assiste à la mise en place d'une politique « d'accaparement<sup>17</sup> » des phosphates au profit des intérêts du Protectorat français. Les concessions attribuées sur la base du règlement minier de 1914 sont suspendues et le *Dahir* du 7 août 1920 portant création de l'Office chérifien du phosphate (OCP) impose un monopole légal dans le secteur. Le texte législatif définit l'OCP comme une « régie d'État chargée de l'exploration, de l'aménagement et de l'exploitation des phosphates au Maroc<sup>18</sup> » et sa création détermine la mise en place d'une véritable stratégie de développement du secteur<sup>19</sup>. Le gouvernement du Protectorat « nationalise » l'exploitation des mines de phosphate

14. Louis Gentil, *Notice de titres et travaux scientifiques*, Paris, Larose, 1922, p. 116.

15. CADN, 2MA1/191 « Note sur l'Office chérifien des phosphates », septembre 1940.

16. Yves Lacoste, *La Géographie ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, La Découverte, 2012 (1976), p. 14.

17. Arrêt de la Cour permanente de Justice internationale du 4 juin 1938, « Phosphates du Maroc », ordonnances et avis consultatifs, fascicule n° 74.

18. CADN 2MA1/191, « Dahir du 7 août 1920 (21 Kaada 1338) portant création d'un Office chérifien des phosphates ».

19. Les rapports de l'OCP mettent en évidence l'étonnante progression dans les chiffres d'exportation du phosphate marocain. Après sa création la valeur des exportations passe de 8 232 tonnes en 1921 à 1 779 000 tonnes en 1930, CADN, 2MA1/191, « Note sur l'Office chérifien des phosphates », septembre 1940.

présentes dans le territoire du Maroc français à travers la forme de la « régie d'État », ce qui mène à s'interroger sur le caractère public ou privé de cet établissement. Une note de 1955 explique : « Doué de personnalité civile, [l'OCP] fonctionne comme une société privée : il est inscrit au Registre du Commerce, il applique toutes les règles de la comptabilité commerciale, il peut être mis en faillite. [...] Il paie les mêmes impôts et les mêmes taxes qu'une société privée sans le moindre privilège fiscal ; il n'a pas de tarifs préférentiels de la part des services publics<sup>20</sup>. » Plusieurs sources émanant de la Direction générale de l'OCP mettent en évidence le caractère privé de cet établissement, en précisant que sa création par acte législatif ne lui attribue pas le caractère d'établissement public ou de société d'économie mixte. *A fortiori*, la politique de réduction du personnel mise en place par l'OCP au début des années 1930 pour retrouver la compétitivité dans le marché international en réduisant le prix de revient du phosphate confirme cette interprétation<sup>21</sup>. Pour cette raison, il est incorrect de parler de « nationalisation » pour définir la politique « d'accaparement » des phosphates marocains mise en place avec la création de l'OCP, un établissement ayant toutes les caractéristiques d'une entreprise privée. La volonté de sécuriser l'accès à la ressource est justifiée par le recours massif des pays développés aux engrais phosphatés en agriculture dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. À partir de la crise économique des années 1930, le phosphate devient la principale composante des engrais minéraux transformés par l'industrie chimique européenne. Dans son discours au Congrès du 20 mai 1938, le président américain Franklin D. Roosevelt se fait promoteur de la *phosphorous doctrine* en reconnaissant l'importance de l'emploi intensif d'engrais phosphatés dans le développement de l'agriculture nationale. Cette transition aurait dû se réaliser sans épuiser les réserves de phosphates

20. CADN, 2MA1/191, « Commentaire annexé au dossier sur l'Office chérifien des phosphates », juillet 1955.

21. CADN, 2MA1/191, « Office chérifien des phosphates, évolution de la productivité et des ventes », juillet 1955.

présentes sur le territoire américain<sup>22</sup>, ce qui imposait d'assurer l'accès des États-Unis à d'autres sources d'approvisionnement. Le nouveau rôle attribué à cette ressource stratégique doit faire face à la conformation très spécifique du marché international du phosphate qui repose sur plusieurs éléments. Premièrement, les phosphates sont caractérisés par une forte concentration géographique puisque le nombre de pays producteurs de phosphate naturel est très limité<sup>23</sup>. Deuxièmement, les acheteurs ne sont pas des États mais des « superphosphatiers » : les grandes industries chimiques de transformation et de production d'engrais et dérivés. Troisièmement, les possibilités d'écoulement des phosphates dépendent de leur teneur qui détermine la capacité du minerai de supporter un transport lointain<sup>24</sup>. La position stratégique du Maroc et la haute teneur des roches phosphatées extraites dans ses gisements auraient permis de ravitailler le marché des deux côtés de l'Atlantique. Quatrièmement, le phosphate est une ressource rare qui devient de plus en plus essentielle pour développer une agriculture intensive nécessaire à soutenir l'industrialisation et les politiques de croissance économique qui caractérisent la période consécutive à la Seconde Guerre mondiale. La somme de ces caractéristiques structure un marché où, en raison du nombre limité de vendeurs et d'acheteurs, les transactions s'articulent « non sur le plan habituel des rapports des sociétés entre elles, mais d'une manière plus humaine par des contacts directs, les plus efficaces qui soient sans doute<sup>25</sup> ». Dans un tel type de marché, toutes les conditions sont directement négociables avec les acteurs en position dominante, ces derniers étant intéressés à maintenir leurs prérogatives. Dans ce sens, la sécurisation de l'accès aux gisements de phosphate d'Afrique du Nord devient un enjeu stratégique majeur pour les acteurs

22. Franklin D. Roosevelt, « 64<sup>e</sup> message du président des États-Unis au Congrès sur les phosphates et la fertilité des sols américains », *Public papers of the president of United States*, 20 mai 1938, p. 347.

23. CADN, 2MA1/191, « Commentaire annexé au dossier sur l'Office chérifien des phosphates », juillet 1955.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

désireux de contrôler les variables de formation du prix de la ressource dans le marché international. Les données repérées mettent en relation la production de phosphate et la consommation intérieure, permettant ainsi d'estimer la production mondiale et l'incidence de la production d'Afrique du Nord dans le marché international au tournant des années 1950.

Tableau 1

**Production et consommation mondiale de phosphate en 1949**  
(en millions de tonnes)<sup>26</sup>

	Production (estimée)	Consommation intérieure	Production au net de la consommation
Afrique du Nord française	6,2	0,2	6,0
États-Unis	9,0	8,0	1,0
Océanie et Ouest pacifique	1,8	0,7	1,1
Russie	2,5	2,2	0,3
Divers	0,5	0,0	0,5
Total	20	11,1	8,9

**LE PHOSPHATE ET LA DÉCOLONISATION**  
**DU « SAHARA ESPAGNOL »**

Dès la fin des années 1950, la décolonisation de l'Afrique du Nord risque de bouleverser le marché international et de limiter l'accès de la France à cette ressource stratégique. De son côté, l'Espagne décide de retarder le processus de décolonisation et de financer directement la prospection minière du « Sahara espagnol ». Cela permet de découvrir en 1963 le gisement de Bou Crâa à une centaine de kilomètres au sud-est de la ville d'El-Ayouun. La découverte de cet immense gisement à ciel ouvert attribue à l'Espagne, jusqu'alors client de l'OCP, la possibilité de développer une industrie nationale du phosphate. La présence

26. *Ibid.*

d'un nouveau producteur est une éventualité qui pose des problèmes aux équilibres du marché international. Afin d'exploiter le gisement, le gouvernement de Madrid doit assurer sa présence au « Sahara espagnol » et renforcer le système d'administration coloniale. La mise en production du gisement de Bou Crâa nécessite la création d'une infrastructure industrielle pouvant garantir l'extraction, le stockage, l'acheminement et l'exportation du minerai, et de lourds investissements sont prévus par l'Instituto Nacional de Industria (INI). Le projet espagnol d'évacuation des phosphates de Bou Crâa pose de sérieux problèmes d'ordre technique et financier<sup>27</sup>, pour cela le gouvernement espagnol décide d'ouvrir la participation à une société étrangère à hauteur de 45 %, tout en gardant la majorité du capital de la nouvelle entreprise par l'entremise du ministère de l'Industrie et de l'INI. En 1966, deux propositions d'investissement sont avancées par différents groupes industriels étrangers : d'une part, l'entreprise américaine Gulf Consortium propose de participer à la totalité de l'investissement et de financer complètement la mise en exploitation des gisements de phosphates sahariens et, d'autre part, l'International Minerals and Chemical Corporation (IMCC) propose de participer aux investissements à hauteur de 25 %, en laissant les 20 % restants à des groupes français et ouest-allemand<sup>28</sup>. En 1967 les négociations entre l'Espagne, l'IMCC et le Gulf Consortium échouent sous la pression diplomatique marocaine. En février de la même année, « chacun des participants du consortium aurait reçu la visite d'un fonctionnaire de l'ambassade du Maroc à Washington qui aurait indiqué très clairement que la Seguia el Hamra étant marocaine, l'investisseur éventuel qui passerait outre à cette mise en garde, le ferait à ses risques et périls<sup>29</sup> ». En suivant cette évolution, l'apport en capital des sociétés européennes se révèle finalement nécessaire pour la réalisation du projet espagnol de mise en valeur des gisements

27. CADN, 558PO/1/200, « Lettre de l'ambassadeur français M. de Boisseson au ministre des Affaires étrangères », 25 janvier 1965.

28. *Ibid.*

29. CADN, 558PO/1/200, « Exploitation des phosphates d'El-Ayoun dans la SAKIET EL HAMRA », 22 mai 1967.

sahariens. Krupp, la Banque Rothschild et la Banque de Paris et des Pays-Bas décident alors de participer au financement des projets espagnols de développement d'une industrie de production de phosphate au Sahara. L'instabilité politique qui caractérise la fin des années 1960 impose à l'Espagne de mettre en place une politique de provincialisation du « Sahara espagnol » qui voit la création d'une assemblée locale, la *Yemáa*, dans l'objectif d'élargir la participation politique aux autochtones et de maintenir le contrôle sur le territoire. Dans ce contexte, le nationalisme « sahraoui » commence à se diffuser, grâce au soutien politique des pays frontaliers qui réclament la décolonisation du territoire. En 1967, la création du mouvement pour la libération de la Seguiet el-Hamra et Rio de Oro, *Harakat Tahrir*, commence à revendiquer l'indépendance du « Sahara occidental ». Il conteste en particulier la collaboration de certaines tribus sahariennes aux projets espagnols d'exploitation des gisements du Sahara. L'objectif de cette stratégie est de limiter les aspirations indépendantistes des populations sahariennes dans une période caractérisée par l'intensification des demandes de décolonisation adressées au gouvernement espagnol par les institutions internationales comme l'Assemblée générale des Nations unies. Dans cette période, la correspondance de Robert de Boisseson, ambassadeur de France à Madrid, met en évidence les enjeux qui caractérisent le processus de « sahariennisation de l'exploitation des phosphates de Bou Crâa<sup>30</sup> ». En 1969, le gouverneur militaire José Perez de Lema décide de désigner le président de la *Yemáa* du « Sahara espagnol » Selma Ould Abeida, et l'*Alcalde* de Villa Cisneros Suleim Ould Abdel Lale, comme membres du conseil d'administration de Fosbucraa<sup>31</sup>, la société chargée de l'exploitation des gisements de phosphates du « Sahara espagnol ». La mise en place d'une politique de « sahariennisation » encourage l'entreprise à recruter son personnel

30. CADN, 558PO/1/200, Lettre de l'ambassadeur M. de Boisseson au ministre des Affaires étrangères, « Des phosphates du Sahara espagnol », Madrid, 17 octobre 1969.

31. *Ibid.*

parmi les populations sahariennes et à participer directement à la formation de la main-d'œuvre, dans l'objectif de lier indissolublement le futur des habitants du « Sahara espagnol » aux projets de mise en commerce du phosphate de la Seguiet el-Hamra. À l'occasion de l'installation des deux membres sahariens au conseil d'administration de Fosbucraa, José Perez de Lema annonce que « l'exploitation des phosphates sahariens entraînera un changement radical dans le niveau de vie de la population [et que] les bénéfices de toutes les richesses découvertes ou qui le seront resteront au Sahara<sup>32</sup> ». Soutenue par plusieurs entreprises et groupes industriels européens, la mise en œuvre du projet d'exploitation des phosphates du « Sahara espagnol » entraîne une prise de conscience de la richesse du sous-sol saharien et du rôle des ressources dans le marché. Au début des années 1970, Maroc, Algérie et Mauritanie réclament la décolonisation du territoire et le départ des troupes espagnoles du Sahara en adoptant une stratégie à double volet qui se structure à la fois dans une dimension interne et internationale. D'une part, les pays frontaliers réclament leurs droits politiques sur le territoire colonisé par l'Espagne et sur ses ressources, d'autre part, ils contribuent à la définition de différentes représentations territoriales qui participent à la création d'une « identité nationale sahraouie » dans l'objectif de déstabiliser le territoire de l'intérieur. La représentation du « Sahara marocain » contribue à l'émergence du Mouvement de résistance des hommes bleus (Moherob), une organisation politique qui, d'après la diplomatie française, se révèle « [...] montée de toutes pièces, comme d'autres plus tard, par des intérêts impérialistes alliés au Maroc<sup>33</sup> ». En même temps, la thèse de l'autodétermination du « Sahara occidental » est soutenue par la création du Front Polisario en 1973 qui appelle à la lutte armée pour l'indépendance de la « République arabe sahraouie démocratique ». Libye et Algérie soutiennent activement la création du Front Polisario

32. *Ibid.*

33. CADN, 558PO/1/200, « De la colonisation à la proclamation de la République sahraouie arabe démocratique », 1<sup>er</sup> avril 1976.

et lui donnent une base arrière pour l'idéologie révolutionnaire qui concourt à légitimer la représentation du « Sahara sahraoui<sup>34</sup> ». En 1973, année de mise en fonction des implantations extractives de Bou Crâa, le Front Polisario s'impose comme acteur majeur dans la lutte pour l'indépendance du « Sahara occidental ». Dans la conjoncture économique du début des années 1970, caractérisée par le choc pétrolier et par le fantasme de la nationalisation des secteurs-clés de l'économie des pays du tiers-monde, l'instabilité des marchés internationaux des matières premières est une préoccupation majeure pour les pays occidentaux. Du point de vue des pays occidentaux, la victoire du Front Polisario, l'indépendance du « Sahara espagnol » et la nationalisation des phosphates sahariens auraient pu entraîner des effets négatifs dans le marché international du phosphate et dans la filière de l'industrie de transformation. Sur le plan diplomatique, le projet du « Sahara marocain » constitue la meilleure solution pour négocier un accès aux gisements sahariens sous le contrôle de l'Office chérifien des phosphates. Entre 1974 et 1975, la diplomatie marocaine lance une campagne internationale afin de trouver le plus grand soutien à la thèse de la « marocanité » du « Sahara espagnol ». Un « Aide-mémoire au sujet du Sahara marocain<sup>35</sup> », publication qui résume les théories marocaines sur la question du Sahara, est alors diffusé dans différentes chancelleries par les représentants de la diplomatie marocaine. Dans le même contexte, à travers la création d'une situation de pénurie artificielle, « l'Office chérifien des phosphates prend la décision de relever de 200 % le prix du phosphate naturel<sup>36</sup> » ce qui permet à l'entreprise de réaffirmer sa position dans le marché international. Alors que la France et les États-Unis déclarent leur neutralité vis-à-vis de la question de la décolonisation du « Sahara

34. Le terme « Sahraoui » ne se réfère pas à l'appartenance géographique d'un groupe humain à un territoire, mais plutôt à l'adhésion au projet territorial et à l'idéologie politique du Front Polisario.

35. CADN, 558PO/1/200, « L'affaire du Sahara : une vieille histoire politico-économique », *Le mois en Afrique : revue française d'études politiques africaines*, vol. 15, n° 172-173, 1979, p. 79.

36. *Ibid.*

espagnol », des accords d'équipements de l'armée marocaine sont signés dans cette période. La livraison d'armements au gouvernement de Rabat soutient indirectement les projets d'annexion du Sahara<sup>37</sup> et augmentent le risque d'un affrontement direct entre le Maroc et l'Espagne à la veille de la « Marche verte ». Le 6 novembre 1975, le roi Hassan II organise une marche rassemblant plus de 350 000 personnes brandissant le Coran et le drapeau national, qui traversent la frontière dans l'objectif d'occuper la capitale du « Sahara espagnol ». Cette démonstration « pacifique » avait pour objectif de forcer les négociations et en même temps de couvrir la vraie invasion militaire du Sahara que l'état-major des Forces armées royales était en train d'organiser en accord avec l'armée mauritanienne<sup>38</sup>. La question de la décolonisation du « Sahara espagnol » est déléguée à des négociations tripartites qui se déroulent entre Espagne, Maroc et Mauritanie et qui conduisent à la signature des accords de Madrid le 14 novembre 1975. Dans le cadre de la dissolution du régime de Franco, ces accords attribuent à l'Espagne une compensation pour les investissements effectués au Sahara, notamment dans le secteur du phosphate.

Les négociations qui ont déterminé l'annexion du territoire saharien au Maroc et à la Mauritanie peuvent être analysées dans le sens d'une véritable transaction de diplomatie des ressources. Dans le cadre de la décolonisation du « Sahara espagnol », le rôle de l'OCP et la présence des dirigeants de l'entreprise aux négociations officielles sont mentionnés à plusieurs reprises dans les sources de la diplomatie française<sup>39</sup>. Après les accords de Madrid, l'INI, qui était l'actionnaire majoritaire de Fosbucraa, cède 65 % des actions de la société à l'Office chérifien des phosphates. « Le

37. La diplomatie française avait estimé le montant de l'aide militaire américaine à plus de 14 millions de dollars en 1975 et plus de 30 millions de dollars en 1976. La France, de son côté, signe un accord militaire en 1975 lors de la visite du président Giscard d'Estaing au Maroc.

38. CADN, 558PO/1/200, « De la colonisation à la proclamation de la République sahraoui arabe démocratique », 1<sup>er</sup> avril 1976.

39. *Ibid.*

Maroc devient ainsi le premier producteur mondial de phosphates, tandis que l'Espagne voit ses besoins assurés comme par le passé, après avoir transféré ses droits de souveraineté sur le Sahara occidental et ses titres de propriété sur les phosphates de la Seguia el Hamra<sup>40</sup>. » La structure du marché international du phosphate permet de dégager une corrélation entre la présence de cette ressource et le processus de décolonisation du « Sahara espagnol ». La « diplomatie du phosphate » définit l'influence politique de certains acteurs pour sécuriser l'accès aux gisements de phosphate dans le but de maintenir la stabilité du prix de la ressource sur le marché international. Les objectifs de ce mode d'action diplomatique ne concernent pas seulement les pays producteurs, mais également les pays importateurs. L'intérêt pour l'accès à la ressource est défini au niveau de la stratégie politique nationale même si les bénéficiaires de cette politique de sécurisation sont les entreprises privées : les « superphosphatiers ». L'histoire de la décolonisation du « Sahara espagnol » impose de s'interroger sur l'implication des industries chimiques spécialisées dans la transformation du phosphate dans le système international en tant qu'acteur essentiel de la diplomatie économique.

40. *Ibid.*

## BIOGRAPHIES DES AUTEURS

**Olivier Antoine** est le président de ORAE Géopolitique, une société de conseil en prospective géopolitique spécialisée sur l'Amérique du Sud. Avec plus de 15 ans d'expérience en Argentine, au Brésil et en Colombie, il intervient régulièrement auprès d'institutions publiques en Argentine, de grandes entreprises et des médias locaux comme *Clarín* et *La Nación*. Doctorant à l'Institut français de géopolitique, il est aussi chercheur associé au Centre de recherches et d'analyses géopolitiques et dirige le programme d'étude sur la géopolitique de l'alimentation à la faculté d'Agronomie de l'université de Buenos Aires.

**Matthieu Brun** est doctorant en science politique à Sciences Po Bordeaux au sein du laboratoire du CNRS Les Afriques dans le monde (LAM). Ses thèmes de recherche portent sur le développement durable, l'aide au développement ainsi que les politiques agricoles et alimentaires en Afrique et au Moyen-Orient. Responsable des études au sein du Club DEMETER, groupe de réflexion d'entreprises du secteur agricole et agroalimentaire français, il est membre du comité de rédaction de la revue *Confluences Méditerranée* et associé à l'Institut de recherche et d'études Méditerranée Moyen-Orient (iReMMO).

**Sarah Adjel** est doctorante en histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ses recherches portent sur les enjeux de sécurité énergétique, de souveraineté et d'indépendance en Afrique du Nord, et sur les diplomaties des hydrocarbures en Méditerranée. Ses travaux interrogent également le rapport entre ressources naturelles et relations internationales dans un contexte de décolonisation et de guerre froide. Elle est doctorante associée à l'Institut de recherche du Maghreb contemporain (IRMC-Tunisie) et *Visiting Researcher* à l'Université de Georgetown (USA) où elle poursuit ses recherches.

**Raphaël Danino-Perraud** effectue au Bureau des recherches géologiques et minières et au Laboratoire d'économie d'Orléans une

thèse en économie des ressources minérales qui porte sur « Les politiques d’approvisionnement en minerais critiques, l’analyse de la chaîne de valeur du cobalt en Europe ».

**Sami Ramdani** est doctorant en géographie à l’Institut français de géopolitique de l’université Paris 8. Il est actuellement associé à l’Institut de recherche stratégique de l’École militaire et soutenu par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie. Ses travaux portent sur l’approvisionnement en gaz de l’Union européenne.

**Sylvain Roche** est doctorant en économie de l’innovation au sein du Groupe de recherche en économie théorique et appliquée (UMR 5113) de l’université de Bordeaux. Ses travaux se concentrent sur la mise en place des politiques publiques dans le secteur énergétique et sur les nouveaux enjeux de l’économie de la mer. Sous contrat Cifre avec la Région Nouvelle-Aquitaine depuis décembre 2015, il y réalise une thèse sur la thématique des énergies marines renouvelables et la croissance bleue.

**Wahel Rashid** est doctorant en géographie à l’Institut français de géopolitique (IFG) de l’université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis. Ses thèmes de recherche portent sur les conflits autour des projets d’aménagement, sur les questions de développement, ainsi que sur les enjeux liés à l’eau et à l’énergie dans le bassin du Nil.

**David Juilien** est doctorant à l’Institut français de géopolitique (IFG) ; il maîtrise le mandarin et est spécialisé dans les études du monde chinois. Deux années de master réalisées à l’IFG lui ont permis de s’initier aux études taiwanaises et hongkongaises. Il s’est ensuite tourné vers l’étude de la géopolitique locale chinoise, particulièrement sur les sujets d’exploitation des ressources naturelles, au sens large, ainsi que sur celui du système politique chinois.

**Radouan Andrea Mounecif** est doctorant Cifre en histoire à Sorbonne Université et archiviste aux Archives historiques du groupe Total. Diplômé d’un master en Sciences humaines à l’université Paris 8, il a étudié à l’Università di Padova et à la

Holy Spirit University of Kaslik avant de continuer sa spécialisation en Archives et *Record Management*. Ses travaux portent sur l’histoire économique coloniale et postcoloniale, l’histoire sociale de l’industrie et de l’énergie et la sociologie du travail.

## REMERCIEMENTS

La présente publication est le fruit de la collaboration du comité d'organisation et des membres du comité scientifique de la journée d'études « Risques, crises et ressources naturelles – Approches transversales et apport des sciences humaines » qui a eu lieu le 30 mars 2018 à Paris.

Nous remercions vivement les membres du comité scientifique pour leur participation au succès des premières « doctoriales sur les ressources » et pour leur accompagnement dans ce projet de publication (par ordre alphabétique) : Sébastien Abis, Alain Beltran, Pierre Blanc, Roberto Cantoni, Nicolas Courtin, Sophie Hou, Benoît Rademacher, Nora Seni, Philippe Subra.

Nous remercions les partenaires qui ont soutenu financièrement l'initiative de la journée d'étude : le Campus Condorcet ; le Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie (EDF) ; l'Institut français de géopolitique (IFG) ; l'université Paris 8 Saint-Denis-Vincennes ; l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, l'UMR Sorbonne – Identités, relations internationales et civilisations de l'Europe (SIRICE).

Un remerciement particulier à Virginie Durand pour ses relectures attentives et son intervention décisive dans l'édition de ce travail.

Enfin, le comité d'organisation et le groupe de « recherche-ressources » remercient l'IRSEM d'avoir accepté de publier ces actes.



# RISQUES GÉOPOLITIQUES, CRISES ET RESSOURCES NATURELLES

APPROCHES TRANSVERSALES  
ET APPORT DES SCIENCES HUMAINES

Sarah Adjel, Angélique Palle  
et Noémie Rebière (dir.)

Cette étude collective est issue de la première journée interdisciplinaire des jeunes chercheurs travaillant sur les ressources naturelles, organisée par le réseau Recherches-Ressources. Articulée autour des notions de risque et de crise, elle est en partie l'écho des questionnements que les sociétés industrialisées occidentales développent autour de leurs usages et de leurs accès, passés, présents et futurs aux ressources naturelles, autour des impacts que ces usages produisent. Autant de questions qui sont posées à la recherche et dont la nouvelle génération de doctorants et jeunes docteurs se saisit, en croisant les approches et les cadres disciplinaires, parce que la complexité des enjeux et l'interdépendance des facteurs exigent des approches multiples d'un même objet.

ÉTUDE – n° 70