



...le rapport d'information sur

TRAVERSER LA TEMPÊTE : L'ÉGYPTÉ DANS LE MOYEN-ORIENT POST-7 OCTOBRE

L'Égypte a été l'un des États les plus touchés par la déflagration du 7-octobre et la campagne militaire israélienne qui s'est ensuivie, en raison de son voisinage immédiat avec la bande de Gaza et de son implication historique dans le dossier israélo-palestinien.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a donc formé une **mission d'information** afin d'évaluer les **conséquences**, pour ce partenaire de premier plan, **de la situation issue du 7 octobre**. Elles sont multiples : **directes**, avec les opérations toujours en cours à Gaza et l'effondrement économique et humanitaire du territoire, et **indirectes**, avec les frappes houthies en mer Rouge qui ont considérablement réduit le trafic commercial et, dans une moindre mesure, le recul du tourisme.

Face à cette crise majeure, qui survient dans un environnement immédiat déjà très volatil – en Libye, au Soudan comme en Éthiopie –, les autorités égyptiennes ont adopté une position résolument défensive et conservatrice, axée sur la stabilité interne et externe.

Au plan diplomatique, elles ont **maintenu la coopération avec Israël** malgré le bilan humain terrible de la guerre pour les Palestiniens, auquel la population est particulièrement sensible. Cette relation se définit avant tout par un prisme sécuritaire : si les autorités égyptiennes continuent à appeler à une reconnaissance de l'État palestinien et à œuvrer à une réconciliation inter-palestinienne **les choix stratégiques et politiques israéliens du moment éloignent nécessairement les deux pays**.

Au plan économique, l'Égypte a obtenu une aide internationale considérable au début de l'année 2024 auprès du FMI, de l'Union européenne et surtout des Émirats arabes unis, en faisant valoir son rôle clé pour la stabilité de la région ; ses dirigeants ont notamment souligné de manière insistante auprès de notre délégation le poids que constitue l'accueil des réfugiés, notamment soudanais, pour l'économie et la société égyptiennes.

Ainsi, si l'Égypte a **évité le pire** – un effondrement de son économie et une déstabilisation interne nourrie par un afflux de réfugiés palestiniens – le 7-octobre a accentué des tendances déjà à l'œuvre : une **stagnation politique et économique**, une **dépendance croissante à l'aide étrangère**, et la contestation par les États du Golfe de son rôle **dans le dossier israélo-palestinien**.

Ces difficultés ne remettent pas en cause le fait que l'Égypte reste **un partenaire indispensable**, avec lequel la relation bilatérale est très bonne au plan diplomatique et économique, qu'il convient de soutenir dans le contexte actuel d'extrême instabilité au Moyen-Orient.

1. LE DÉSÉQUILIBRE DE LA RELATION AVEC ISRAËL S'EST ACCENTUÉ AVEC LE 7-OCTOBRE...

A. LES BÉNÉFICES INCONTESTABLES DE LA PAIX AVEC ISRAËL N'ONT PAS ÉTÉ REMIS EN CAUSE PAR LE 7-OCTOBRE ET LA CAMPAGNE ISRAËLIENNE...

Le traité de paix égypto-israélien a entraîné une ostracisation temporaire de l'Égypte dans le monde arabe, matérialisée par son exclusion de la Ligue arabe jusqu'en 1989. Mais il a présenté, dans le même temps, des avantages notables pour l'Égypte en lui ouvrant les portes de l'aide américaine et de la coopération économique avec Israël.

1. Les dividendes économiques de la paix

a) Un soutien massif des États-Unis

Le choix de Sadate **d'arrimer l'Égypte au bloc de l'Ouest**, concrétisé par les accords de Camp David, a apporté à l'Égypte des bénéfices considérables. En effet, depuis 1979, les États-Unis ont versé au total **50 milliards de dollars d'aide militaire** et **30 milliards de dollars d'aide économique**¹, ce qui fait de l'Égypte le deuxième bénéficiaire de cette aide après Israël. Sur le 1,3 milliard de dollars d'aide militaire annuelle, l'administration Biden a suspendu, en 2021, le versement de 335 millions au sein de ce total, dans l'attente de progrès sur les droits humains. Mais cette conditionnalité a été levée en 2023 au regard de la situation à Gaza.

b) Les avantages concrets de la normalisation avec Israël

La relation avec Israël a produit des bénéfices dans plusieurs domaines :

- le domaine **sécuritaire** d'abord, autour du **Nord-Sinaï où des groupes terroristes sont implantés de longue date**. Les services de renseignement des deux pays échangent des informations sur ces groupes de part et d'autre de la frontière – côté Sinaï, Daesh-Wilayat Sinaï et diverses procédures ont été mises en place, dont un droit de poursuite ;
- les bénéfices sont également **commerciaux**, même s'ils restent relativement limités, notamment dans les secteurs de **l'agriculture, de la chimie et de la technologie** – principalement des techniques agricoles importées d'Israël. Dans le secteur **énergétique**, un accord lie l'Égypte à Israël pour la **liquéfaction et la réexportation de gaz israélien** : l'exportation a commencé en janvier 2020 ; au niveau multilatéral, le Forum du gaz de la Méditerranée orientale, créé en 2019, associe Israël, l'Égypte, la Jordanie, l'Autorité palestinienne et plusieurs pays riverains ;
- enfin, un protocole de 2004 a créé des **Qualifying Industrial Zones (QIZ)**. Les produits (textiles par exemple) issus de ces zones industrielles, contenant des composants israéliens, ont accès au marché américain en franchise de droits. La Jordanie a signé un accord similaire.

La **dépendance envers les États-Unis** limite de fait les marges de manœuvre de l'Égypte vis-à-vis d'Israël. De plus, le matériel militaire américain dont bénéficie l'Égypte **n'est pas au niveau du matériel fourni à Israël**, afin de maintenir la supériorité de l'État hébreu dans ce domaine.

2. La « sécuritisation » de la relation égypto-israélienne

Sur le plan politique, la relation égypto-israélienne a également connu une inflexion très notable : l'ascendant progressif des acteurs sécuritaires dans la gestion de cette relation, au détriment des diplomates. Ce processus, appelé « **sécuritisation** », répond au changement de statut de la bande de Gaza. En 2005, l'armée israélienne a évacué le territoire, ainsi que les colonies qui y étaient implantées. L'année suivante, le Hamas, qui avait remporté les élections législatives palestiniennes, a pris le pouvoir à Gaza en expulsant l'Autorité palestinienne. En réponse, Israël a imposé un contrôle strict sur les entrées et sorties des personnes et des marchandises. Pour le pouvoir égyptien, **le Hamas**, émanation des Frères musulmans, **est également une menace**.

Dès lors, du côté israélien comme du côté égyptien, **le prisme sécuritaire l'emporte sur le prisme politique**. En 2001, le président Moubarak confie ainsi la gestion du dossier palestinien au général Omar Suleiman, chef des renseignements généraux (*mukhabarat*). Ce choix n'a pas été remis en cause depuis, malgré le départ d'Omar Suleiman à la chute de Moubarak et une tentative du maréchal al-Sissi, en 2013, de dessaisir les renseignements généraux du dossier au profit des renseignements militaires.

¹ Ces données, et les autres mentionnées dans cette section, ont été transmises par la Direction générale du Trésor.

Le recours aux *mukhabarat* est adapté à la conduite des discussions avec les principaux acteurs à Gaza, membres de mouvements considérés comme terroristes par les États-Unis et Israël – Hamas, Djihad islamique – ou chefs locaux sans mandat officiel, voire opérant en dehors de la légalité. Ce sont les services de renseignement égyptiens qui, forts de leurs relations avec les deux parties, sont à la manœuvre pour mettre fin aux principaux épisodes de violence entre Israël et Gaza, en 2008-2009, 2012, 2014 et 2021¹.

Ces services ont ainsi construit des réseaux très utiles pour contribuer aux deux objectifs principaux des autorités égyptiennes vis-à-vis de Gaza :

- éviter une **déstabilisation du Nord-Sinaï**, alimentée par les **liens entre le Hamas et les mouvements islamistes présents dans le Sinaï** et par la porosité de la frontière, qui a facilité la circulation des armes ;
- œuvrer à une **réconciliation entre le Hamas et le Fatah**, susceptible de stabiliser sur le long terme la bande de Gaza.

Si le premier objectif est, dans l'ensemble, rempli, le second reste hors de portée : de nombreux accords de réconciliation ont été annoncés au fil des années, mais sont restés sans lendemain.

Enfin, l'Égypte se rend indispensable en tant que **seul acteur du dossier palestinien en mesure de parler directement à l'ensemble des parties**. La « sécuritisation » du dossier a conduit l'Égypte à avoir de nombreux échanges sécuritaires avec l'État hébreu, avec lequel, pour ce qui concerne Gaza, les objectifs sont en partie convergents (voir *infra*). Le coup de tonnerre du 7-octobre ne remet pas en cause les fondements de cette coopération.

Certains sources critiques pointent un **décalage de plus en plus marqué entre le discours, qui reste favorable aux Palestiniens** et à un règlement global du conflit, et une forme de pragmatisme centré sur les impératifs de sécurité nationale.

3. Après le 7-octobre, des tensions principalement liées à la gestion du passage de Rafah...

a) Une intense activité de médiation

Le 7-octobre prend les autorités égyptiennes par surprise, même si les services égyptiens auraient averti leurs homologues israéliens qu'une opération de grande ampleur se préparait². La première déclaration du ministère des affaires étrangères³, tout en appelant à la « retenue », ne cite pas le Hamas et rejette la responsabilité sur Israël en évoquant les « *attaques sur les villes palestiniennes* ».

Très vite, les autorités égyptiennes sont, conformément à leur position de médiateurs, à la manœuvre sur deux objectifs :

- obtenir la **libération des otages israéliens**,
- faciliter les **discussions interpalestiniennes**, afin de parvenir à un accord sur le gouvernement de Gaza après la guerre.

Si l'activité égyptienne a été intense depuis le 7-octobre, les discussions n'ont finalement abouti que grâce à la très forte pression exercée par l'envoyé spécial du président élu Donald Trump, Steve Witkoff, sur Benyamin Netanyahu pour accepter l'accord élaboré par les négociateurs.

Quant aux discussions interpalestiniennes, un **accord** a bien été annoncé au Caire le 3 décembre 2024 sur la formation d'un comité de 10 à 15 personnalités « indépendantes » pour gouverner Gaza, mais **sans résultats concrets pour le moment**.

¹ A chaque épisode, sauf en 2014, ce n'est pas un document officiel qui met fin au conflit mais un accord informel.

² Voir notamment ce [rapport](#) du Combating Terrorism Center de West Point sur les défaillances du renseignement israélien, qui cite plusieurs articles de presse rapportant les avertissements égyptiens.

³ Voir le [texte](#) du communiqué.

b) Une forte implication dans le volet humanitaire

La campagne israélienne contre Gaza a eu pour conséquence imprévue de faire de Rafah le seul point d'entrée pour l'aide humanitaire, alors que le passage est configuré pour les personnes. Le passage de cette aide a constitué un **défi logistique** pour l'Égypte, qu'elle a relevé grâce en partie à l'appui de la France avec le déploiement du porte-hélicoptères amphibie **Dixmude** qui a permis, de novembre 2023 à janvier 2024, de traiter environ 120 blessés graves. Il a également nécessité une coordination étroite avec les agences de l'ONU – Haut commissariat aux réfugiés (HCR), Unrwa. Mais le passage de l'aide humanitaire est resté **conditionné au bon vouloir de la partie israélienne** jusqu'à la fermeture de Rafah en mai 2024. Au total, **200 à 300 camions** en moyenne sont passés chaque jour, contre **500** avant le 7-octobre, selon les responsables de l'ONU rencontrés au Caire par notre délégation.

Sur le volet diplomatique, l'Égypte a également organisé le 2 décembre 2024 une « Conférence humanitaire internationale pour la population civile à Gaza ».

c) Une ligne rouge : le débordement sur le Nord-Sinaï

Les **frictions** avec Israël ont été nombreuses, portant d'abord sur le projet, évoqué au début de la guerre, de la **relocalisation « temporaire » de réfugiés de Gaza dans des camps au Nord-Sinaï**¹. De tels plans étaient inacceptables pour les autorités égyptiennes, pour trois raisons :

- l'Égypte a, depuis 1948, eu pour politique **d'éviter l'implantation de camps palestiniens** (eux aussi « temporaires » à l'origine) sur son territoire, qui risquaient de devenir des **abcès de fixation et des foyers d'instabilité** – comme ce fut le cas en Syrie, au Liban ou en Jordanie ;
- d'éventuelles attaques contre Israël partant de ces camps auraient **amené Israël à conduire des représailles** en territoire égyptien ;
- il y aurait également un **effet d'éviction pour la population bédouine** déshéritée du Nord-Sinaï.

Une fois cette hypothèque écartée, les autorités égyptiennes ont laissé passer les Palestiniens de manière individuelle et contrôlée par le passage de Rafah, le seul resté ouvert. Au total, environ **130 000 Palestiniens seraient passés en Égypte** depuis le début de la guerre à Gaza.

Cette possibilité de fuir a disparu le 7 mai 2024, lorsque **Israël**, au motif de la nécessité de détruire définitivement les tunnels entre Gaza et l'Égypte, **a pris le contrôle du « corridor de Philadelphi »**, zone tampon de 14 kilomètres de part et d'autre de la frontière entre Gaza et l'Égypte. Le passage de Rafah est resté fermé jusqu'au cessez-le-feu du 20 janvier 2025.

La fermeture de Rafah prive l'Égypte d'un levier vis-à-vis des Palestiniens de Gaza considérés comme terroristes par Israël, qui ne peuvent sortir du territoire que par ce passage. Elle pourrait aussi, selon les interprétations, constituer **une violation du traité de paix israélo-égyptien**, même si les autorités égyptiennes se sont abstenues de se prononcer sur le sujet. Elle témoigne enfin de la propension marquée d'Israël, depuis le 7-octobre, à agir sans consulter ses voisins, qu'il s'agisse de l'Égypte ou de la Jordanie, ni même les États-Unis.

d) Une attitude ambivalente face à la guerre menée par Israël

Au plan stratégique, **la conduite de la guerre par Israël suscite de vives inquiétudes au sein des autorités égyptiennes**, qui dénoncent le caractère désinhibé des actions israéliennes, que ce soit au Liban, à Gaza ou tout récemment en Cisjordanie, dans le camp de Jenine. D'où les **demandes répétées**, exprimées devant la délégation, en direction de la France ou de l'Union européenne pour **que des pressions soient exercées sur Israël**. Un haut responsable militaire rencontré par la délégation a ainsi **salué la déclaration du président Macron**, le 5 octobre 2024, demandant « *qu'on cesse de livrer les armes pour*

¹ Ce projet vient d'être réactivé par les déclarations de Donald Trump du 26 janvier 2025, suggérant une réinstallation de la population gazaoue en Égypte et en Jordanie.

mener les combats sur Gaza », ainsi que la décision, en novembre, de ne pas attribuer de stand à certaines entreprises israéliennes au salon Euronaval.

Pour autant, **la guerre menée par Israël a aussi eu pour conséquence d'affaiblir les adversaires stratégiques de l'Égypte** dans la région que sont l'Iran et le Hezbollah, considérés par celle-ci comme les principaux foyers d'instabilité dans la région.

4. ... mais une coopération sécuritaire qui se poursuit, pour préserver la stabilité du Nord-Sinaï

Au total, malgré les tensions récentes, **les bases de la coopération sécuritaire égypto-israélienne n'ont pas été remises en cause par la campagne de Gaza**. Un interlocuteur de la délégation en a détaillé les raisons :

- *« le maintien du traité de paix israélo-égyptien et les efforts diplomatiques égyptiens sur le dossier israélo-palestinien procurent à l'Égypte une aide américaine considérable (rente externe, stratégique et diplomatique) ;*
- *la politique égyptienne vis-à-vis d'Israël est immune des éventuelles demandes de changement émanant de son opinion publique, réprimée et invisibilisée (répression interne) ;*
- *il n'y a pas de consensus arabe pour exiger une transformation des relations égypto-israéliennes (pas de pression externe au niveau arabe) ;*
- *au niveau militaire, la stabilité dans le Nord-Sinaï reste un objectif majeur pour les autorités (rente interne). »¹*

Objectif constant des autorités égyptiennes, **la stabilité (relative) du Nord-Sinaï a ainsi été préservée de haute lutte**, dans une approche essentiellement défensive. La coopération sécuritaire reste dans l'intérêt des deux pays, qui ont **réglé discrètement deux incidents à la frontière** : la mort de trois soldats israéliens en juin 2023 et celle d'un garde-frontière égyptien en mai 2024.

B. ... MAIS ISRAËL EST DE MOINS EN MOINS SENSIBLE AUX ATTENTES DE SON VOISIN EGYPTIEN

1. Le manque de leviers pour peser sur Israël

La normalisation des relations avec Israël est une sorte de fusil à un coup. De ce point de vue, les situations de l'Égypte et de la Jordanie, qui a également signé un traité de paix avec Israël, sont très similaires : des relations normalisées – du moins au niveau officiel –, une coopération sécuritaire toujours émaillée de tensions (sur la frontière avec Gaza pour l'Égypte, le dôme du Rocher pour la Jordanie) et une capacité de plus en plus réduite à peser sur les choix israéliens. Selon un interlocuteur de la délégation, *« la diplomatie égyptienne n'a pas véritablement son mot à dire sur la reconnaissance israélienne d'un État palestinien. Dans le discours officiel, elle appelle bien évidemment à une solution à deux États et à une reconnaissance des droits des Palestiniens. Mais dans les faits, elle est consciente que sa médiation, au moins depuis le début des années 2000, vise moins à obtenir cette solution qu'à limiter les dégâts de la violence sur le terrain. »²*

Lors des rencontres de la délégation au Parlement ou dans les ministères, tous ses interlocuteurs ont **condamné, souvent avec beaucoup de force, la violence de l'attaque israélienne sur Gaza**. Mais les intérêts vitaux de l'Égypte en matière de sécurité empêchent sans doute que cette condamnation unanime ne conduise à remettre en cause le principe de la coopération sécuritaire avec Israël.

Le souvenir **du désastre militaire des Six-Jours** joue sans doute également. L'Égypte en a conservé une aversion pour les aventures militaires, c'est-à-dire pour tout conflit qui n'aurait pas pour objet la défense des intérêts vitaux du pays³. Toutefois, **la question de la réaction**

¹ Réponse à un questionnaire écrit adressé à la mission d'information.

² *Idem.*

³ L'objectif de la guerre du Kippour était strictement circonscrit : recouvrer la péninsule du Sinaï.

égyptienne à une annexion de la Cisjordanie par Israël reste ouverte : interrogé par la délégation, un responsable de haut niveau dans l'administration égyptienne a répondu qu'à titre personnel, il ne verrait pas d'autre choix pour l'Égypte que de rompre les relations.

2. ... alors que les États du Golfe veulent peser de plus en plus dans le conflit israélo-palestinien

Le levier de la normalisation qu'ont perdu l'Égypte et la Jordanie est en revanche toujours dans les mains de **l'Arabie saoudite**, qui était, à la veille du 7-octobre, toute proche de **conclure un accord tripartite de normalisation avec Israël en échange d'une garantie de sécurité substantielle apportée par les États-Unis**. La campagne meurtrière à Gaza, ainsi que le refus israélien d'envisager un État palestinien ont éloigné cette perspective, l'Arabie saoudite faisant de la perspective crédible d'un État palestinien une ligne rouge.

Une **normalisation** des relations entre l'Arabie saoudite et Israël ferait de cette dernière le **partenaire privilégié des États-Unis et de l'État hébreu dans la région**, sans doute au détriment de l'Égypte. C'est pourquoi **la diplomatie égyptienne a continué jusqu'au 7 octobre à s'impliquer activement dans les discussions internationales**, notamment dans le cadre du « format du Néguev » (Israël, États-Unis, Égypte, et les trois signataires des accords d'Abraham : Bahreïn, EAU, Maroc) ou encore dans les réunions d'Aqaba et de Charm el-Cheikh entre Israéliens et Palestiniens en février et mars 2023.

Les **Émirats arabes unis et le Bahreïn** ont, eux, **franchi le pas de la normalisation** le 15 septembre 2020 avec la signature des **accords d'Abraham**, qui se sont traduits par une coopération sécuritaire et économique renforcée.

Sans rejeter officiellement ces accords, l'Égypte les a accueillis avec méfiance pour deux raisons :

- ils faisaient à ses yeux **bon marché d'un règlement politique** de la question palestinienne,
- plus prosaïquement, ils **menaçaient sa prééminence sur le dossier israélo-palestinien**.

De ce point de vue, les massacres du 7-octobre ont donné raison à l'Égypte en montrant l'impossibilité d'ignorer la dimension politique de la question palestinienne.

En dépit de l'implication croissante des États du Golfe dans le dossier israélo-palestinien, **l'Égypte conserve une forme de leadership historique dans le rôle de médiateur**, que ce soit entre Israël et les factions palestiniennes ou entre ces dernières factions, principalement grâce aux réseaux sans équivalent bâtis par les services de sécurité. Si les Emirats arabes unis ont beaucoup contribué au financement des services dans la bande de Gaza via les réseaux de Mohammed Dahlan, l'un des anciens lieutenants de Yasser Arafat, si le Qatar est proche du Hamas dont il a hébergé le leadership politique jusqu'à une date récente, seule l'Égypte est aujourd'hui en mesure de **parler à tout le monde**.

Depuis le 7-octobre, ce rôle de médiateur dans la gestion à court terme des conflits israélo-palestiniens et interpalestiniens a été confirmé.

2. COMMENT CONSERVER LES AVANTAGES D'UNE SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET GÉOPOLITIQUE EXCEPTIONNELLE ?

A. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU 7-OCTOBRE, IMPORTANTES MAIS MAÎTRISÉES

Au-delà des aspects sécuritaires, le 7-octobre a eu un impact non négligeable sur l'économie égyptienne.

1. Une chute importante des revenus liés au canal de Suez, source importante de devises

Les Houthis du Yémen ont lancé, à partir du 19 novembre 2023, **des attaques régulières sur les navires commerciaux dans le détroit de Bab el-Mandeb**, porte d'entrée de la mer Rouge. Par conséquent, les principaux armateurs ont opté pour un contournement de l'Afrique, qui rallonge les délais de livraison vers l'Europe d'une quinzaine de jours. Les revenus liés au **passage du canal** auraient ainsi été réduits d'environ **60%**, soit **un manque à gagner d'environ 800 millions d'euros par mois**. C'est considérable dans la mesure où **le canal de Suez est pour l'État égyptien une source directe de devises**, dont il a un besoin vital pour payer ses importations, en particulier de blé dont l'Égypte serait le premier importateur mondial.

Les conséquences sont tout aussi **préoccupantes** à plus long terme, **le canal de Suez ayant fait l'objet d'investissements considérables** dans le cadre de la politique de grands projets du président al-Sissi. Les travaux d'élargissement conduits en 2014-2015, qui ont réduit le temps de passage de 18 à 11 heures, ont été réalisés sur la base de 13,2 milliards de revenus escomptés en 2023. Or, avant même la crise, ces revenus ne s'élevaient qu'à 6,6 milliards d'euros¹.

Pour autant, les interlocuteurs de la délégation, en particulier le ministre des affaires étrangères, écartent toute action militaire contre les Houthis, pour plusieurs raisons :

- **le trafic commercial en mer Rouge est un problème international** et non égyptien, l'Europe étant la principale victime de son ralentissement ;
- le premier moyen de faire cesser ces attaques est la **conclusion d'un cessez-le-feu à Gaza**, puisque la guerre à Gaza en est le prétexte ;
- l'opinion publique ne **comprendrait pas** une intervention militaire contre un mouvement qui prétend défendre la cause palestinienne ;
- l'Égypte nourrit une **aversion pour le conflit armé**, déjà évoquée pour le cas d'Israël, et qui en l'espèce est également nourrie par le souvenir de l'implication égyptienne dans la guerre civile au Yémen dans les années 1960, qui avait fini dans l'enlèvement.

L'Égypte se contente d'un **soutien logistique à l'opération Aspides**, lancée le 19 février 2024 par l'Union européenne pour la protection de la mer Rouge, dont le mandat est strictement défensif ; elle contribue également à la **Combined Task Force 153** sous-direction américaine, en apportant du renseignement et un soutien logistique.

La trêve en vigueur à Gaza, encore très incertaine, met à l'épreuve le discours des Houthis, qui liaient leurs attaques à la poursuite de la campagne israélienne. Le rythme des attaques a d'ores et déjà ralenti, la dernière en date dans la mer Rouge remontant au 19 décembre.

2. Un impact limité sur le tourisme

Le tourisme a naturellement été affecté par la situation à Gaza et surtout en mer Rouge, d'autant que la côte est une destination importante pour le tourisme balnéaire et la plongée. Pourtant, selon la DG Trésor, **14,9 millions de touristes ont visité l'Égypte en 2023**, ce qui constitue un **record**, le précédent datant de 2010. Cette bonne tenue du tourisme est particulièrement précieuse, dans la mesure où **le tourisme constitue**, avec le canal de Suez et les envois de la diaspora, **l'une des trois sources de devises de l'économie égyptienne**. Le secteur représente 9% du PIB et 10% de l'emploi total. Il est cependant **difficile d'évaluer l'impact de la guerre sur le tourisme** dans la mesure où **la fréquentation était en phase de reprise**, après la période du covid : il est possible que cette reprise ait été moins marquée qu'elle n'aurait pu l'être.

¹ Source : données fournies par la DG Trésor.

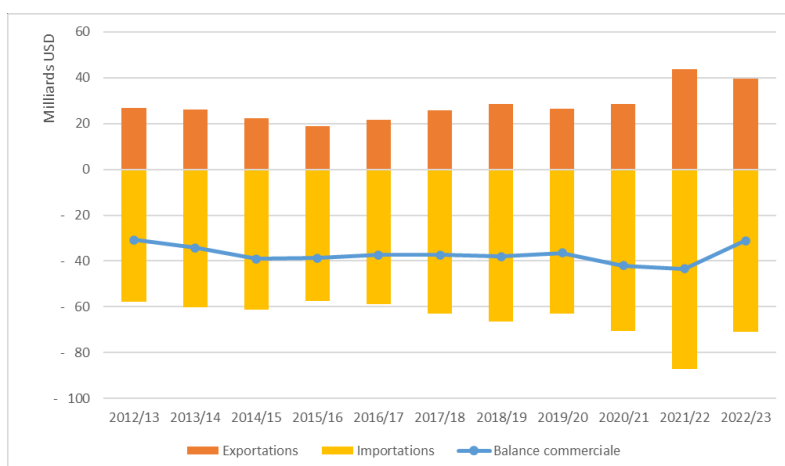
B. « TOO STRATEGIC TO FAIL » : LES BAILLEURS INTERNATIONAUX, DONT LA FRANCE, AU SECOURS DE L'ÉGYPTÉ

Au-delà de la guerre à Gaza, l'économie égyptienne est fragilisée par des facteurs structurels et par d'autres facteurs conjoncturels, comme la guerre en Ukraine. Ces facteurs ont conduit les partenaires internationaux à renforcer leur aide, conscients qu'un affaiblissement de l'Égypte aggraverait l'instabilité de la région.

1. Les facteurs de fragilité de l'économie égyptienne

L'Égypte est historiquement très exposée à la conjoncture mondiale en raison de plusieurs facteurs structurels :

- une position d'État importateur, en raison :
 - d'une **population très nombreuse** (105 à 110 millions d'habitants) et d'un **déficit de terres arables** (la surface agricole utile représente 4% du territoire), qui contraignent l'Égypte à **importer massivement des céréales**, dont elle est l'un des premiers importateurs mondiaux, et des produits alimentaires ;
 - d'une **production manufacturière et industrielle dépendant à près de 40% d'intrants importés** ;
- une **industrie faiblement exportatrice**, car peu productive et centrée sur le marché national.



Source : DG Trésor

Il en résulte un **déficit commercial structurel de l'ordre de 40 milliards d'euros**, qui nourrit un important besoin de devises et une forte dépendance aux cours mondiaux. Ainsi la crise ukrainienne a engendré une poussée inflationniste, l'Égypte important une grande partie de son blé de Russie et d'Ukraine.

Les autorités égyptiennes **subventionnent les produits de première nécessité** comme l'huile, le sucre, l'essence et le pain. Ces subventions non ciblées ont des effets pervers considérables : au total **environ 70 millions d'Égyptiens en bénéficient**, dont une grande partie n'en auraient pas besoin (31 millions d'Égyptiens sont sous le seuil de pauvreté). Pas moins de **2,45 milliards d'euros ont été inscrits au budget 2024-2025 au titre des subventions pour le pain**, et **2,86 milliards pour les produits pétroliers**.

A la veille du 7-octobre, l'Égypte souffrait donc de faiblesses structurelles, malgré les programmes d'aide des organismes internationaux : manque d'investissement étranger, poids très important de l'armée dans l'économie, au détriment notamment de la concurrence, sorties de capitaux, déficit important (autour de 7%), inflation galopante (33,8% en 2023 selon la Banque mondiale, mais les plans d'aide annoncés en 2024 l'ont ramenée autour de 25%)¹, forte exposition au changement climatique. **La guerre a provoqué une forme d'électrochoc** chez les bailleurs et les organismes internationaux.

¹ Données transmises par la DG Trésor

2. Les bailleurs internationaux au chevet de l'Égypte

En février-mars 2024, les principaux bailleurs de l'Égypte ont annoncé de manière coordonnée une série de plans d'aide et d'investissement :

- le **fonds souverain émirien ADQ** a annoncé un **investissement de 35 milliards de dollars** (versés en deux tranches) dans le projet de Ras al-Hikma, une ville nouvelle à vocation touristique sur la côte méditerranéenne ;
- le **FMI** a **porté son programme de soutien de 3 à 8 milliards de dollars** ;
- l'Union européenne a **annoncé un paquet de soutien de 7,4 milliards d'euros**, dont 5 milliards d'assistance macro-financière ;
- enfin **la Banque mondiale a annoncé un engagement de 6 milliards de dollars** pour la période 2024-2026.

Le caractère simultané de ces annonces est très révélateur de l'attachement de la communauté internationale à la stabilité de l'Égypte. Toutefois, l'attitude de ces bailleurs a progressivement évolué vers une plus grande conditionnalité. L'aide du **FMI** est notamment **liée à des programmes de consolidation budgétaire** et de réforme (taux de change flexible, réduction du poids de l'armée dans l'économie) ; quant aux **pays du Golfe**, ils réclament désormais des **contreparties à leurs financements**, sous la forme de cessions d'actifs et de foncier. Enfin, les **États-Unis** ont semblé lier une partie de leur aide militaire à des **progrès en matière de droits humains**, avant d'y renoncer.

Les pays du Golfe : un poids croissant dans l'économie du pays

Si le FMI a accompagné l'Égypte de manière constante depuis les années 1970, l'aide des pays du Golfe a été, en termes strictement financiers, 4,5 fois supérieure entre 1974 et 2022. Ils détiennent actuellement 31 milliards de dollars de dépôts à la Banque centrale égyptienne à la fin novembre 2023, soit 75% des réserves : « *les pays du Golfe s'imposent comme des acteurs incontournables de la stabilité financière et économique en Égypte* », commente la DG Trésor. Leur assistance prend désormais la forme d'investissements directs, comme dans le gigaprojet de Ras al-Hikma, ou d'aide-projet.

3. La question des réfugiés, véritable facteur de préoccupation et levier important dans la relation avec l'Union européenne

L'Égypte a engagé une relation de nature essentiellement transactionnelle avec les bailleurs, en faisant notamment valoir sa **position de carrefour migratoire**. Tous les interlocuteurs de la délégation ont ainsi souligné **le poids que représente pour l'État égyptien la gestion des migrants accueillis en Égypte**, en particulier soudanais. Selon les chiffres cités par nos interlocuteurs, 1,2 million de Soudanais seraient arrivés en Égypte entre avril 2023 et septembre 2024¹ ; au total, ils seraient environ **4 à 5 millions**, auxquels il faut ajouter des Libyens, des Syriens, et des Palestiniens. Au total, le chiffre de **9 à 10 millions d'immigrés** a régulièrement été avancé par nos interlocuteurs, même s'il pourrait être surévalué : la **population globale de réfugiés** serait, selon les organisations internationales, **comprise entre 3,5 et 5 millions**, ce qui est déjà considérable.

Cet afflux de réfugiés a eu des conséquences réelles pour la population égyptienne, notamment en exerçant une pression à la hausse sur les loyers, rapportée par plusieurs de nos interlocuteurs.

Le ministre des affaires étrangères a ainsi exprimé son **insatisfaction** face à ce qui est perçu comme un **manque de soutien dans ce domaine**. L'Union européenne a octroyé environ **200 millions d'euros d'aide au titre de la gestion des migrations** via l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (Ndici).

¹ Données du gouvernement égyptien reprises par le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) : <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/113857>

3. UN PARTENAIRE DE PREMIER PLAN POUR LA FRANCE DANS LA RÉGION

Les relations politiques et économiques entre la France et l'Égypte sont excellentes, comme en témoigne l'accueil réservé à notre délégation, qui a notamment pu s'entretenir longuement avec le **ministre des affaires étrangères, M. Badr Abdelatty**, et avec le **secrétaire général de la Ligue arabe, M. Ahmed Aboulgheit**. L'Égypte est un partenaire de longue date, avec lequel nous avons des relations culturelles très anciennes et qui ne sont pas alourdies par un héritage colonial ; l'Égypte nous sollicite aussi afin d'obtenir un appui politique ou économique ; c'est enfin un partenaire avec lequel **les convergences sont nombreuses sur les principaux dossiers de la région**.

1. Une relation économique à valoriser

La relation militaire franco-égyptienne est majeure et, comme les relations culturelles, ancrée dans l'histoire : nos interlocuteurs ne manquent pas de nous rappeler que l'armée égyptienne moderne a été organisée par un Français, Soliman Pacha, né Joseph Sève, qui s'était mis au service de Mehmet Ali.

L'Égypte est le premier pays de la région à avoir acheté des *Mirage*, et le premier au monde à avoir acheté des *Rafale*. **Entre 2014 et 2016, l'Égypte a acheté 24 Rafale, deux porte-hélicoptères amphibies et 4 corvettes de la classe Gowind**. Un nouveau contrat a été signé en 2021, portant sur 30 *Rafale*, dont la livraison est en cours. Cet effort capacitaire s'est accompagné d'une **coopération renforcée en matière de formation**, avec des pilotes de chasse de très bon niveau. Enfin, un dialogue stratégique a été engagé en 2023 entre la DGRIS et ses interlocuteurs égyptiens – la rencontre de la délégation avec le vice-ministre de la défense chargé des relations internationales s'inscrit dans ce cadre.

Avec **2,9 milliards d'euros d'échanges bilatéraux hors biens militaires en 2023** – 1,1 milliard d'euros d'importations et 1,8 milliard d'exportations - l'Égypte n'est pas le pays du Moyen-Orient avec lequel les relations économiques sont les plus denses, mais la relation présente toutefois des spécificités qui la rendent importante :

- un **excédent commercial notable** de 663 millions d'euros ;
- une **grande diversité de secteurs** – transports, tourisme, construction, énergie, eau et assainissement et plus récemment agroalimentaire, recherche et développement, banque et assurance, activités maritimes et logistiques, industrie manufacturière – au total 200 filiales employant plus de 50 000 personnes, pour un stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) d'environ 7 milliards d'euros, qui fait de la **France le deuxième investisseur européen en Égypte** ;
- un rôle valorisé par l'Égypte de **plateforme régionale d'exportation vers l'Afrique et le Moyen-Orient** ; le secrétaire général des affaires étrangères a remis à la délégation, un plan de coopération franco-égyptienne en Afrique dans plusieurs domaines (énergies renouvelables, infrastructures, santé, agriculture, eau) ;
- une **forte exposition de la France dans le domaine public**.

2. De fortes convergences qui justifient une action résolue en faveur de l'Égypte

Les **convergences diplomatiques** entre la France et l'Égypte ont été soulignées par nos interlocuteurs sur plusieurs des dossiers qui concernent le Moyen-Orient, à commencer par le **dossier israélo-palestinien**. De manière générale, **la posture régionale de l'Égypte est fondée sur le refus de la force armée comme mode de résolution des conflits et une préférence pour la stabilité** (posture qui justifie notamment le refus d'agir militairement contre les Houthis et une hostilité *a priori* au nouveau régime en place en Syrie¹).

Nos interlocuteurs égyptiens ont également insisté sur la nécessité d'une **reconnaissance d'un État palestinien**, qui contribuerait selon elle à restaurer la stabilité dans la région en

¹ Cette hostilité initiale à un pouvoir issu d'un mouvement djihadiste semble cependant s'être modérée depuis. Les deux ministres des affaires étrangères ont eu un entretien téléphonique le 31 décembre 2024.

privant les groupes extrémistes comme le Hamas et le Hezbollah d'une source de leur légitimité auprès des opinions arabes.

La posture régionale de l'Égypte est fondée sur le refus de la force armée comme mode de résolution des conflits et une préférence pour la stabilité

a) Soutenir les prises de position égyptiennes vis-à-vis d'Israël

L'offensive d'Israël au Liban, à Gaza et désormais en Cisjordanie risque de **placer les autorités égyptiennes**, comme au demeurant les autorités jordaniennes, **dans une position intenable auprès de leurs opinions publiques**. Celles-ci demeurent très sensibles à la cause palestinienne. Il devient de plus en plus difficile de justifier la coopération avec Israël alors que la Knesset a rejeté le principe d'un État palestinien, que l'Autorité palestinienne est toujours plus affaiblie



La délégation avec M. Badr Abdelatty

par les actions de l'armée israélienne en Cisjordanie – et surtout alors que l'administration Trump semble se ranger sans états d'âme aux positions les plus extrémistes au sein de la classe politique israélienne – en témoignent les récentes déclarations du président des États-Unis sur la nécessité de « nettoyer » Gaza et de réinstaller les habitants du territoire en Égypte ou en Jordanie, et les très fortes pressions exercées sur ces deux États¹.

Ces déclarations vont directement à l'encontre des intérêts égyptiens ; elles contribuent donc à **fragiliser un pouvoir égyptien** que les partenaires européens et états-unien reconnaissent pourtant comme un **pôle de stabilité**. C'est pourquoi il est indispensable que la France apporte son soutien l'Égypte sur ce point, en lui évitant **un face à face avec les États-Unis qui lui serait par trop défavorable**.

Recommandation : soutenir les positions diplomatiques de l'Égypte sur la crise à Gaza – mise sur pied d'une autorité palestinienne légitime pour gouverner Gaza, refus de tout déplacement de la population – à la fois dans les relations bilatérales avec les autres partenaires et dans les forums multilatéraux

b) Approfondir le dialogue sur la question des migrations et des réseaux terroristes

Concernant les **migrations**, l'Égypte est un **pays de transit potentiel** pour des migrations venues du Sahel ou de la Corne de l'Afrique, en particulier si les routes de la Libye ou de la Tunisie deviennent impraticables. C'est pourquoi l'Union européenne a fait porter un volet du paquet d'aide annoncé début 2024 sur les migrations. Toutefois, **le dialogue doit demeurer exigeant et reposer sur des garanties**, notamment sur les droits des personnes, afin d'éviter les récentes dérives constatées dans plusieurs pays.

¹ Le président Trump a reçu, le 11 février, le roi Abdallah II de Jordanie à la Maison-Blanche afin de vanter son plan de réinstallation. Le roi, interrogé sur la volonté de la Jordanie d'accueillir des habitants de Gaza sur son territoire, s'est refusé à répondre.

Recommandation : approfondir la coopération sur la lutte contre l'émigration clandestine vers l'Europe et le contrôle des frontières maritimes, en assortissant l'aide apportée de garanties sur le cadre de son utilisation

Concernant le volet **sécuritaire**, nos interlocuteurs ont fortement souligné le **fardeau** que faisait peser sur les services égyptiens le **contrôle des frontières face à une menace terroriste de plus en plus multiforme** : chababs en Somalie (qui auraient noué des contacts avec les Houthis et avec al-Qaïda dans la Corne de l'Afrique), Boko Haram dans le Sahel, Daesh-Wilayat Sinaï, etc. Les services égyptiens ont su développer une **forte culture du renseignement humain**, couplée à des solutions technologiques notamment fournies par Thalès (surveillance radar par exemple).

Comme pour la lutte contre l'immigration clandestine, l'Égypte a le sentiment de jouer un rôle de **rempart** pour l'Europe qui n'est **pas suffisamment valorisé**, selon elle. Elle voit également dans la prise du pouvoir par Hayat Tahrir al-Cham en Syrie un potentiel d'**exportation du terrorisme**, notamment vers la Libye. Là encore, l'Égypte, au vu de sa situation géographique d'avant-poste, a un rôle déterminant. Naturellement, comme dans le cas du traitement des migrants, l'aide apportée doit être assortie de garanties sur son utilisation.

Recommandation : mieux reconnaître le rôle de l'Égypte dans la lutte antiterroriste, en particulier au niveau de l'Union européenne, à travers un soutien humain et technologique renforcé également assorti de garanties sur son emploi



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort (LR)



Composition de la délégation :



François Bonneau
Rapporteur
Sénateur de la Charente (UC)



Gisèle Jourda
Rapportrice
Sénatrice de l'Aude (SER)



Étienne Blanc
Sénateur du Rhône (LR)



Ludovic Haye
Sénateur du Haut-Rhin (UC)



Mireille Jouve
Sénatrice des Bouches-du-Rhône (RDSE)