

L'approvisionnement en minerais des Européens à n'importe quel prix ?

La contextualisation d'un document majeur de la Commission européenne débouche sur l'examen de la diplomatie des ressources naturelles. « Si tu veux la paix, prépare la guerre. » Cette recommandation bien connue de Clausewitz est d'application dans le domaine des matières premières... au nom du développement et sous la bannière des droits de l'homme. Cette mise en pratique prête à réflexion.

FRÉDÉRIC TRIEST

En 2007, l'Allemagne faisait sursauter la Commission européenne (CE) et ses partenaires européens en adoptant de sa propre initiative une stratégie politique spécifique dédiée à s'assurer un approvisionnement en minerais en dehors de l'Europe¹. Cette initiative a eu pour effet de sortir ses partenaires européens de leur torpeur et de porter l'attention du monde politique sur l'enjeu stratégique des ressources minières. Rien d'étonnant à ce que ce soit l'Allemagne qui jette le pavé dans la mare : première puissance économique et industrielle européenne, elle est fort logiquement la première consommatrice de minerais d'Europe. Elle occupe la troisième place mondiale des consommateurs de cuivre et la quatrième des consommateurs d'aluminium, de nickel, de plomb et de zinc, derrière les États-Unis, la Chine et le Japon. En 2005, les minerais représentaient 12,3 % de ses importations, soit 77 milliards d'euros². D'où une stratégie d'approvisionnement réclamée à grands cris par l'industrie allemande. Notons qu'au milieu des années 2000, les États-Unis et le Japon avaient également chacun adopté des stratégies sur les minerais et que les Allemands ont renouvelé leur stratégie en 2010.

1 Elements of a Raw Material Strategy of the German Government, 2007.

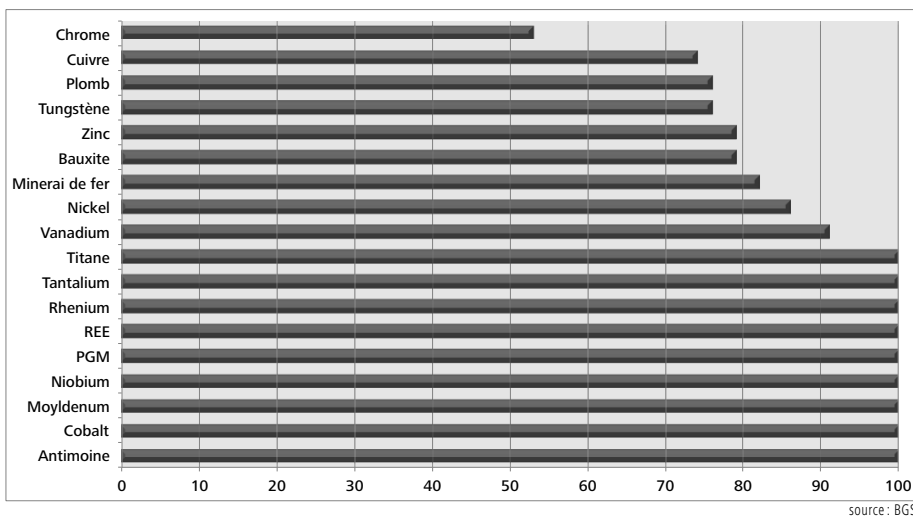
2 Bundesverband der Deutschen Industrie (2007), *Rohstoffsicherheit. Anforderungen an Industrie und Politik*, Berlin, 16 mars, p. 6.

UN RÉVEIL DOULOUREUX POUR L'EUROPE

Il faut attendre 2008 pour que la CE réagisse en publiant son Initiative matières premières³ (IMP). Comme dans la stratégie allemande, il s'agit ici de répondre aux risques liés à l'approvisionnement en « minerais critiques » pour l'industrie européenne. À son lancement, elle est présentée comme intégrée à la Stratégie de Lisbonne dédiée à la croissance et à l'emploi en Europe. En effet, la Commission estimait en 2008 que près de 30 millions d'emplois, dans des secteurs comme la construction, l'automobile, l'aérospatiale et l'industrie chimique, dépendaient des importations en minerais. En 2012, ces dernières représentaient 10 % des importations de l'UE, soit 142 milliards d'euros (Gerber, 2012, p. 2).

Le principal problème auquel les Allemands et l'UE tentent de répondre est celui de la dépendance européenne, parfois extrême, vis-à-vis des sources extérieures d'approvisionnement. Si elle existe depuis longtemps, les enjeux l'entourant se sont complexifiés, et le réveil tardif des Européens en la matière n'en est que plus douloureux.

Dépendance à l'importation de l'Europe 2006



COMPÉTITION MULTIPOLAIRE POUR L'ACCÈS AUX RESSOURCES

Comme Frédéric Thomas le décrit dans ce dossier, l'attention accrue portée au niveau international sur la question minière s'explique principalement par le poids grandissant des pays émergents sur l'approvisionnement en ressources naturelles et les rapports de forces multipolaires qui en découlent. Nous assistons aujourd'hui à un retour des enjeux géostratégiques autour des ressources

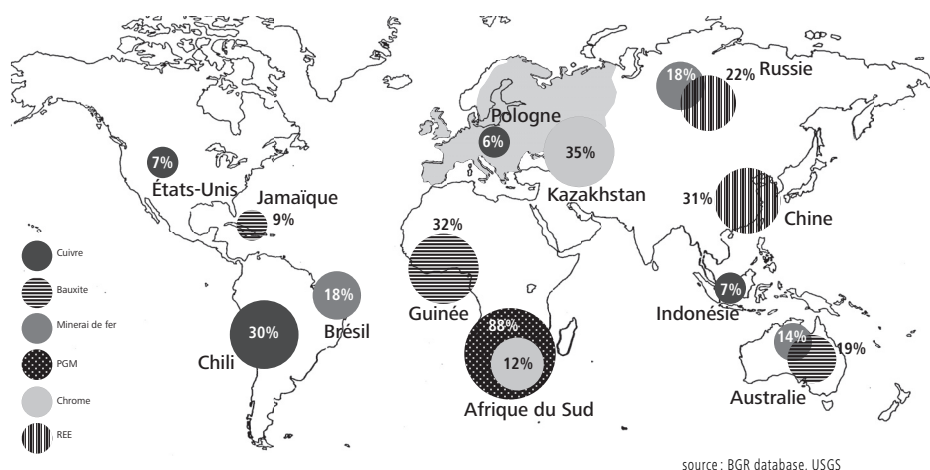
3 Commission européenne (2010), *Initiative « matières premières » — répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe*, COM(2008) 699 final/2, 6 mai, Bruxelles.

minières : « Au cœur des préoccupations stratégiques jusqu'à la fin de la guerre froide, [la situation des métaux] semblait être, pendant la décennie 1990 et le début des années 2000, en large partie ignorée des débats géopolitiques. La montée en puissance des pays émergents, et notamment la Chine, a cependant mis fin à cette période d'oubli » (Jégourel, 2011, p. 61).

Si les États-Unis restent la superpuissance politico-militaire mondiale, « les sources de la richesse sont beaucoup plus dispersées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a trente ans » (Laidi, 2003, p. 298). Pour construire cette puissance, les grandes économies ont besoin d'assurer leur accès à des ressources naturelles (pétrole, gaz, minerais) limitées et inégalement réparties dans le monde. Depuis une dizaine d'années, le Brésil, l'Inde et la Chine ont les moyens de déployer leur coopération politique et économique en fonction de l'accès aux ressources, notamment en Afrique (Triest *et al.*, 2009). De la sorte, ils concurrencent, pour la première fois depuis les indépendances, les anciennes puissances coloniales dans ce qu'elles considéraient jusque-là comme leur chasse gardée.

La concentration de la plupart des réserves minérales dans un nombre limité de pays ne fait que renforcer le caractère stratégique des métaux sur la scène internationale. Prenons par exemple les cas du cuivre, du platine (PGM), des terres rares⁴ (REE), des métaux ferreux, de la bauxite et du chrome.

Distribution mondiale des réserves majeures en cuivre, PGM, REE, minerai de fer, bauxite et chrome



4 La Chine contrôle 95 % de la production mondiale de ce groupe de dix-sept métaux de plus en plus utilisés dans l'industrie innovante et les technologies vertes (éoliennes, batteries, les panneaux solaires, lasers, iPhones, écrans tactiles). Il n'existe actuellement aucun procédé de recyclage ou de substitution commercialement viable pour ce type de métaux.

S'annonce également une pénurie pour bon nombre de métaux aujourd'hui devenus indispensables, en raison de propriétés métallurgiques nécessaires au développement des technologies industrielles et vertes. En effet, « de nouvelles opportunités de production et de consommation multiplient et diversifient les besoins » (Alex et Matelly, 2011, p. 54). En 2012, le magazine de vulgarisation scientifique *Sciences&Vie* faisait état de vingt-six métaux qui, à des degrés divers, sont en voie de pénurie. Parmi eux, les plus connus sont l'or, l'argent, le cuivre, le zinc, l'antimoine, le tungstène, le phosphore, l'uranium, le platine et le coltan⁵.

L'IMP : LES RECETTES ULTRALIBÉRALES... ENCORE ET TOUJOURS !

Le contexte global décrit au point précédent nous permet de mieux décrypter les objectifs poursuivis par la CE dans le cadre de l'IMP. Lancée en 2008, elle a d'ailleurs été actualisée en 2010 pour tenter d'y intégrer (sans grand succès) les enjeux liés à la spéculation financière⁶.

Tout d'abord, l'UE entend cibler des minerais jugés « critiques » pour l'industrie européenne. Ils sont définis comme des « matières premières essentielles » qui sont exposées à un risque accru de pénurie d'approvisionnement et qui exercent un impact plus important sur l'économie que la plupart des autres matières premières. Pour entrer dans la catégorie des minerais « critiques », trois critères doivent être rencontrés : la concentration d'une part importante de la production mondiale dans une poignée de pays, un faible taux de « substituabilité » (ils ne peuvent être remplacés par d'autres) et enfin, un taux de recyclage bas au sein de l'UE. Sur la base de ces critères, la CE a publié en 2010 une liste de quatorze minerais (voir tableau⁷) « critiques » sur lesquels elle se focalise.

L'IMP s'articule autour des trois volets suivants : développer la production interne (production minière et recyclage) ; réduire la consommation et assurer la sécurité et la stabilité des prix de l'approvisionnement de l'UE provenant des pays tiers. Nous nous intéressons ici au troisième volet qui consiste à « lancer une diplomatie communautaire des matières premières stratégiques auprès des principaux pays industrialisés et détenteurs de ressource ». Cette « diplomatie des ressources » consiste en une stratégie commerciale de libéralisation agressive vis-à-vis des pays producteurs des minerais.

5 Les autres métaux moins connus sont le béryllium, le dysprosium, l'euporium, le gallium, le germanium, l'hélium 3, l'hydrogène 3, l'indium, le néodyme, le niobium, le rhénium, le rhodium, le technétium 99, le terbium et, pour le groupe des terres rares, l'yttrium et le scandium. Voir *Sciences&Vie*, mai 2012, p. 52-71.

6 Commission européenne (2011), *Relever les défis posés par les marchés de produits de base et les matières premières*, Com(2011) 25, 2 février, Bruxelles.

7 Le tableau de la page suivante a été réalisé à partir d'une compilation de Commission européenne (2011), *Relever les défis posés par les marchés de produits de base et les matières premières*, Com(2011) 25, 2 février, Bruxelles. La CE se basait sur un rapport du Groupe de travail sur la définition des matières premières critiques, « Critical raw materials for the EU », juin 2010.

Concentration de la production des matières premières essentielles, et taux de recyclage et de substitution

Matières premières	Producteurs principaux	Sources principales d'importation Intérieur de l'UE (2007, ou 2006)	Taux dépendance importation	Substitution	Taux de recyclage
Antimoine	Chine 91 %	Bolivie 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolivie 2 %	Chine 15 %			
	Russie 2 %	Pérou 6 %			
	Afrique du Sud 2 %				
Béryllium	USA 85 %	USA, Canada, Chine, Brésil*	100 %		
	Chine 14 %				
	Mozambique 1 %				
Cobalt	DRC 41 %	RD Congo 71 %	100 %	0,9	16 %
	Canada 11 %	Russie 19 %			
	Zambie 9 %	Tanzanie 5 %			
Fluorite	Chine 59 %	Chine 27 %	69 %	0,9	0 %
	Mexique 18 %	Afrique du Sud 25 %			
	Mongolie 6 %	Mexique 24 %			
Gallium	NA	USA, Russie*	(*)	0,74	0%
Germanium	Chine 72 %	Chine 72 %	100 %	0,8	0 %
	Russie 4 %	USA 19 %			
	USA 3 %	Hong Kong 7 %			
Graphite	Chine 72 %	Chine 75 %	95 %	0,5	0 %
	Inde 13 %	Brésil 8 %			NA
	Brésil 7 %	Madagascar 3 %			
		Canada 3 %			
Indium	Chine 58 %	Chine 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japon 11 %	Hong Kong 4 %			
	Corée 9 %	USA 4 %			
	Canada 9 %	Singapoure 4 %			
Magnésium	Chine 56 %	Chine 82 %	100 %	0,82	14 %
	Turquie 12 %	Israël 9 %			
	Russie 7 %	Norway 3 %			
		Russie 3 %			
Niobium	Brésil 92 %	Brésil 84 %	100 %	0,7	11 %
	Canada 7 %	Canada 16 %			
Métaux du groupe du platine	Afrique du Sud 79 %	Afrique du Sud 60 %	100 %	0,75	35 %
	Russie 11 %	Russie 32 %			
	Zimbabwe 3 %	Norvège 4 %			
Terres rares	Chine 97 %	Chine 90 %	100 %	0,87	1 %
	Inde 2 %	Russie 9 %			
	Brésil 1 %	Kazakhstan 1 %			
Tantale	Australie 48 %	Chine 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brésil 16 %	Japon 40 %			
	Rwanda 9 %	Kazakhstan 14 %			
	DRC 9 %				
Tungstène	Chine 78 % (6,1)	Russie 76 %	73 %	0,77	37 %
	Russie 5 % (6,5)	Bolivie 7 %			
	Canada 4 %	Rwanda 13 %			

Source : Groupe de travail Ad-hoc sur la définition des matières premières critiques (Groupe Raw Materials Supply), tableau complété sur la base du rapport Critical raw materials for the EU, juin 2010.

Il s'agit d'abord de prévoir des dispositions relatives à l'accès aux matières premières et à leur gestion durable dans l'ensemble des accords commerciaux et des dialogues règlementaires bilatéraux (traités bilatéraux d'investissement) et multilatéraux, selon le cas.

Ensuite, identifier et contester les mesures de « distorsion des échanges » prises par des pays tiers, en utilisant l'ensemble des instruments et mécanismes disponibles, y compris les négociations au sein de l'OMC, les mécanismes de règlement des différends et les partenariats pour l'accès au marché, en accordant la priorité aux mesures qui nuisent le plus à l'UE sur les marchés internationaux.

Enfin, favoriser l'accès durable aux matières premières dans le domaine de la politique de développement en ayant recours à l'aide budgétaire, aux stratégies de coopération et à d'autres instruments.

Autrement dit, l'UE entend s'attaquer à toute mesure protectionniste des pays producteurs de « minerais stratégiques » défavorable à l'industrie européenne (taxes, quotas, subsides, fixation des prix et régulation des investissements). Le secteur privé a applaudi des deux mains l'IMP. Business Europe, la puissante coalition des fédérations d'entrepreneurs et patrons européens, a même encouragé l'UE à utiliser sa politique de coopération au développement pour lier des « relations privilégiées » avec les pays tiers qui facilitent l'accès de l'UE à leurs ressources⁸ !

Vue sous cet angle, la « diplomatie des ressources » de l'UE n'est-elle pas simplement une forme renouvelée de colonisation économique ? Elle menace en tout cas la souveraineté des États producteurs sur leurs ressources. Elle restreint l'espace politique à leur disposition pour décider de quelle manière les exploiter et en tirer bénéfice. Toute tentative de ces États visant à protéger leurs ressources de l'avidité des entreprises étrangères, en privilégiant d'autres modèles que le libre accès aux secteurs privés et l'exportation à vil prix pour l'étranger, pourra ainsi être combattue par l'UE sous prétexte d'être une « distorsion du marché » commercialement « inéquitable ».

UNE « DIPLOMATIE DES RESSOURCES » QUI CONTAMINE D'AUTRES POLITIQUES

L'UE dispose de plusieurs outils pour mettre en œuvre sa « diplomatie des ressources ». Déjà évoqués plus haut, les mécanismes de l'OMC et les accords commerciaux (bilatéraux et régionaux) sont déjà connus du grand public. Un autre instrument, complémentaire aux accords commerciaux, mais moins connu, mérite d'être plus amplement présenté : les accords bilatéraux d'investissement (ABI). Il s'agit de traités entre deux pays qui protègent les intérêts des investissements privés de tout traitement inéquitable, discriminatoire et toute expropriation de la part des États signataires.

8 Adrian van den Hoven (2010), *Advancing the EU's Raw Materials Policy*, Business Europe, audience au Parlement européen, 18 novembre.

Le Réseau belge ressources naturelles (RBRN-BNNR) est né en 2008, à l'initiative d'associations de l'ensemble du pays actives dans le champ de la coopération au développement et des relations internationales. Il se veut un lieu d'échange, de concertation et de coordination des associations belges qui travaillent à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles dans le Sud.

Ce réseau compte actuellement dix-sept membres¹, chacun actif sur le thème des ressources naturelles en lien avec les questions de paix, de développement durable et de préservation de l'environnement. Depuis sa création, il s'est engagé dans l'organisation d'activités de dialogues avec les décideurs politiques (belges et européens) et de sensibilisation vers le grand public.

Pour de plus amples informations :
<http://bnnr-rbrn.be/>.

1 11.11.11, AEFJN, Afede, Broederlijk Delen, CADTM, Catapa, Cetri, CNCD-11.11.11, CNAPD, Commission Justice et Paix, Greenpeace, Gresea, Grip, Groupe One, IPIS, JESC, Solidarité mondiale.

Volontairement floue, cette protection renvoie à toutes les atteintes potentielles des États contre les profits attendus par l'investisseur. Ces ABI sont des « camisolos de force » (Cermak, 2011) pour les États producteurs car ils octroient aux investisseurs privés le droit de les faire condamner par des cours d'arbitrages internationales, au fonctionnement opaque et favorable aux intérêts privés, à payer des millions de dollars en dommages et en intérêts⁹. À l'heure actuelle, 1 200 accords bilatéraux ont déjà été signés par les États membres. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la compétence de conclure des ABI relève de l'UE et non plus des États membres. Toutefois, la CE accorde actuellement une re-délégation partielle de ce mandat aux États membres durant une période de transition qui devrait encore durer quelques années.

Les objectifs de l'IMP contaminent d'autres processus politiques européens. En 2012, la CE a modifié en profondeur son schéma de préférences tarifaires généralisées (SPG), en profitant pour placer des métaux dans la « liste des produits inclus dans le régime général » du SPG¹⁰. Dans l'article 19 du nouveau Règlement, relatif aux raisons justifiant le retrait temporaire des bénéfices accordés par le SPG, on trouve les « pratiques commerciales déloyales graves et systématiques, ayant notamment des répercussions sur l'approvisionnement en matières premières, qui ont des effets négatifs sur l'industrie de l'Union et auxquelles le pays bénéficiaire n'a pas remédié ».

Plus récemment encore, la CE a inséré la question de l'approvisionnement en minerais dans sa proposition de révision des mécanismes de défense commerciale (lutte contre le dumping et autres

9 Depuis 1990, on dénombre plus de trois-cents cas de poursuites d'États par des entreprises, souvent suivis de condamnations financières outrancières. Ainsi les condamnations à l'encontre de l'Argentine atteignent un total de 912 millions de dollars. Pour un seul cas perdu devant une cour d'arbitrage, l'Équateur s'est vu sommé de payer 698,6 millions de dollars, la Slovaquie 1 milliard de dollars. Aujourd'hui, le montant réclamé à un État pour un seul cas peut s'élever à 19 milliards de dollars.

10 Commission européenne (2012), *Règlement (UE) N° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) N° 732/2008 du Conseil*, Bruxelles, annexe V, p. 41, 44 et 51-54.

subventions aux exportations) de l'UE¹¹. « Les pays tiers interfèrent de plus en plus avec le commerce de matières premières en vue de garder ces dernières sur leur marché intérieur au profit de leurs propres utilisateurs en aval, par exemple en instaurant des taxes à l'exportation ou en utilisant des systèmes de double prix. En conséquence, les coûts des matières premières ne découlent pas du jeu normal du marché reflétant l'offre et la demande pour une matière première donnée. Ces interférences génèrent des distorsions supplémentaires des échanges. De ce fait, les producteurs de l'Union sont non seulement lésés par le dumping, mais pâtissent également, par rapport aux producteurs en aval des pays tiers qui usent de telles pratiques, de distorsions supplémentaires des échanges. »

LE DÉVELOPPEMENT ET LES DROITS HUMAINS À LA TRAPPE

Certes, l'IMP dit vouloir « favoriser l'accès durable aux matières premières dans le domaine de la politique de développement en ayant recours à l'aide budgétaire, aux stratégies de coopération et à d'autres instruments ». Dans les faits, l'Europe met nettement la priorité sur la sécurisation de son approvisionnement en minerais et ne se préoccupe pas, ou si peu, des nombreux impacts négatifs de leur exploitation pour les populations du Sud. C'est en tout cas le triste constat que nous pouvons tirer des contacts avec la CE pris, de 2010 à 2012, par la Commission Justice et Paix et ses partenaires du Réseau belge ressources naturelles. Lorsque nous avons interpellé la CE afin de rendre l'IMP cohérente avec le droit des pays du Sud à choisir leur modèle de développement et le respect des droits humains, on nous a répondu en substance : *business first*, pour le reste repassez plus tard.

11 Commission européenne (2013), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne et le règlement (CE) n° 597/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne*, COM(2013) 192 final, Bruxelles, p. 6.

Bibliographie

Alex B. et Matelly S. (2011), « Pourquoi les matières premières sont-elles stratégiques ? », *La revue internationale et stratégique*, n° 84, p. 53-60.

Cermak M. (2011), « ABI: une camisole de force pour les États », *Demain le monde*, n° 8, juillet-août, p. 4-6.

Defensoría del pueblo (2011), *Reporte Mensual de Conflictos Sociales* n° 94, décembre 2011, Lima.

Gerber L. (2012), *The position of the EU in global mineral interactions*, Polinaires working paper n° 70, décembre.

Jégourel Y. (2011), « La sécurisation des approvisionnements en métaux stratégiques : entre économie et géopolitique », *La revue internationale et stratégique*, n° 84 – hiver 2011, Armand Colin/IRIS, p. 61-67.

Ruggie J. (2006)
UN Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, Interim Report, E/CN.4/2006/97, Nations unies.

Stavenhagen R. (2003),
UN Special Rapporteur for the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, Report for 59th UN Commission on Human Rights, Nations unies.

Triest Fr. (2011),
Les grands projets miniers mettent la pression sur les terres aux Philippines, Commission Justice et Paix, Bruxelles.

Triest Fr, Minani Bihuzo R. et Rerolle A. (2009),
Les stratégies d'approvisionnement en ressources minières des pays émergents (Brésil, Inde et Chine) en Afrique. Le cas de la Chine en RD Congo, Commission Justice et Paix, Bruxelles.

Laidi Z. (2003),
« Vers un monde multipolaire », *Études*, tome 399/4, octobre, p. 297-310.

Comme c'est notamment le cas pour la RDC, l'or et l'étain, le coltan et le tungstène jouent un rôle prépondérant dans la dynamique de plusieurs conflits armés dans le monde. Or, ces deux derniers font partie des quatorze métaux « critiques » ciblés par l'IMP. Interpelée depuis plusieurs années par les ONG sur le dossier des « minerais des conflits », la CE s'est engagée à proposer d'ici décembre 2013 une « initiative » afin de rendre les chaînes d'approvisionnement de ces minerais vers l'Europe plus transparentes. Mais, au stade actuel, rien n'indique que la CE impose enfin des obligations légalement contraignantes aux entreprises afin de leur faire rendre compte de leurs sources d'approvisionnement.

Outre la question des conflits armés, l'exploitation minière est à l'origine d'une intense conflictualité sociale partout dans le monde, en raison notamment de l'impact négatif de l'activité minière sur l'environnement et l'activité agricole des communautés locales (accès à la terre, pollution des eaux, etc.). Plusieurs experts internationaux ont sans conteste démontré que l'aggravation alarmante des violations des droits humains dans certains pays est directement liée à la présence de l'industrie minière (Ruggie, 2006; Stavenhagen, 2003). Au Pérou, où 20 % du territoire est sous concession minière, le secteur extractif est responsable de deux tiers des deux-cent-vingt-trois conflits sociaux répertoriés fin 2011 (Defensoría del pueblo, 2011). Aux Philippines, la protestation sociale contre l'expansion de l'industrie minière n'a fait que croître ces dernières années (Triest, 2011).

L'Europe se targue de placer les droits de l'homme en tant que « valeurs essentielles » de sa construction. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009 a rendu la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante pour les États membres. Néanmoins, une fois les frontières de l'UE franchies, la protection et le respect de ces droits deviennent avant tout rhétoriques. La faute en revient en premier lieu au manque de volonté (de courage ?) de nos décideurs politiques qui, hélas sans surprise, font passer les intérêts des entreprises avant le bien-être et les droits des populations du Sud. ■