

L'initiative « matières premières » de l'Union européenne : Quel impact sur les relations avec l'Afrique ?

Par **Bruno Hellendorff**

30 Octobre 2013

Résumé

La montée en puissance des pays dits « émergents », de plus en plus gourmands en ressources naturelles, apparaît comme un facteur de questionnement et de transformation pour les relations qu'entretiennent l'Union européenne et ses membres, avec l'Afrique. Dans ce cadre, l'Union a développé dès 2008 une stratégie de sécurisation de ses approvisionnements en ressources naturelles : l'initiative « matières premières ». Produit d'un contexte marqué par une compétition en hausse autour des ressources africaines, cette initiative en est aussi victime. Face à des partenaires africains dont les options en termes commerciaux, politiques ou de coopération au développement se multiplient, l'Union y fait le choix d'une plus grande fermeté et cohérence dans la défense de ses intérêts, mais aussi celui – imposé par la conjoncture – de plus d'ouverture vis-à-vis des choix africains. Un message ambivalent qui pourrait représenter une réelle opportunité pour ses compétiteurs « émergents », en fonction de la réponse que lui apportera l'Afrique...

Mots clés : Initiative matières premières, Union européenne, Afrique, ressources naturelles, sécurité.

Abstract

The EU Raw Materials Initiative: What is the impact on EU-Africa relations?

The rise of so-called « emerging » powers, increasingly reliant on foreign sources of natural resources is transforming the relations between the European Union, its members, and Africa. Within this framework, the EU has been developing since 2008 a strategy to secure its own sources of natural resources called the "Raw Materials" Initiative. This initiative is both the product of a particular context, that of an increased competition over Africa's resources, and the victim of it. Nowadays African partners are having more and more political, commercial and development cooperation options at their disposal. Because of this, the EU has started to give more consideration to Africa's own choices, while still looking out for its own interests. As a conclusion this complex situation could be an opportunity for « emerging competitors » to gain access to Africa's resources...

Keywords : Raw Materials Initiative, European Union, Africa, natural resources, security.

Citation : HELLENDORFF Bruno, *L'initiative « matières premières » de l'Union européenne : Quel impact sur les relations avec l'Afrique ?*, Note d'Analyse du GRIP, 30 octobre 2013, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/fr/node/1101>



Introduction

La montée en puissance des pays dits « émergents », de plus en plus gourmands en ressources naturelles, apparaît comme un facteur de questionnement et de transformation pour les relations qu'entretiennent l'Union européenne (UE), et ses membres, avec l'Afrique. La remarquable percée politique et commerciale qu'a opérée la Chine sur le continent depuis le début des années 2000 s'est ainsi avérée porteuse de nouveaux enjeux pour la relation entre l'Afrique et ses partenaires traditionnels¹. Pourtant, si l'offensive chinoise en Afrique a fait couler beaucoup d'encre, d'autres puissances (Inde, Brésil, Turquie, etc.) y ont aussi augmenté leur présence d'une manière non moins significative². Cette importance des « nouveaux acteurs » dans la vie politique et économique africaine est à la fois moteur et symptôme d'une période de compétition accrue autour des ressources naturelles du continent (hydrocarbures, produits miniers, agricoles, etc.).

La percée des « émergents » offre aux pays africains une marge de manœuvre nouvelle vis-à-vis de leurs partenaires traditionnels (européens et américains) en leur donnant l'opportunité de faire jouer la concurrence. Les « émergents », Pékin en tête, ont obtenu un accès privilégié aux matières premières de certains pays africains via d'importants investissements, voire des contrats de troc échangeant ressources contre infrastructures. Cela alors que l'UE peine à imposer à ses partenaires ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) la signature d'Accords de partenariat économique (APE), accords de libre-échange censés remplacer les accords commerciaux préférentiels existant aujourd'hui³.

Au-delà, plusieurs de ces pays émergents sont eux-mêmes exportateurs de matières premières, et « ont pris des mesures, souvent de type protectionnistes, visant à conserver leurs ressources pour garantir leur propre développement économique »⁴. L'exemple le plus souvent évoqué est celui de la Chine, qui a limité l'exportation de « terres rares » au bénéfice de sa propre industrie.

Pour faire face à ces changements, de nombreux États ont récemment adopté des stratégies pour garantir leur accès à des ressources extérieures : France, Allemagne, Pays-Bas, mais aussi États-Unis, Japon, Chine, etc. L'UE, quant à elle, s'est dotée depuis 2008 d'une stratégie particulière, l'initiative sur les matières premières, qui intègre l'ensemble des moyens et politiques à sa disposition (commerce, coopération au développement et dialogues politiques). Via cette dernière, elle tente de sécuriser l'approvisionnement de son économie en matières premières « critiques ».

Légitime au vu des besoins de l'économie européenne, cette stratégie fait pourtant débat, tout particulièrement dans la relation Europe-Afrique. Dans quelle mesure l'UE peut-elle réconcilier les impératifs d'une *realpolitik* commerciale avec les contraintes particulières de l'aide au développement ? Quels sont les enjeux que font peser sur le développement et la sécurité de l'Afrique la mise en place d'une telle stratégie ? Quelles seront les conséquences d'une telle stratégie sur les relations entre l'UE et l'Afrique, dans le cadre d'une compétition croissante avec les puissances émergentes ?

1. Voir: Hellendorff Bruno, *La Chine en Afrique: Survol des enjeux*, Note d'Analyse du GRIP, 13 décembre 2010, Bruxelles: <http://www.grip.org/fr/node/150>

2. Struye de Swielande Tanguy, *La Chine et les grandes puissances en Afrique : une approche géopolitique et géoéconomique*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, 2010.

3. Zacharie Arnaud, « L'Europe libre-échangiste pousse l'Afrique dans les bras des pays émergents », CNCD 11.11.11, 9 juillet 2013 : www.cncd.be/L-Europe-libre-echangiste-pousse-

4. Ramdoo Isabelle, « La saga des matières premières en Afrique – Quels sont les enjeux ? », *Éclairage*, 10 (1), 2011 : <http://ictsd.org/i/news/eclairage/101134/>

1. Un contexte géopolitique changeant

1.1. Puissances « émergentes » et importance des matières premières

Le développement spectaculaire de pays comme la Chine, le Brésil, l'Inde, la Turquie, le Mexique, ou encore l'Indonésie, s'accompagne d'une reconfiguration de l'architecture économique et politique mondiale, mise en évidence par la création d'un « G20 ». La coopération « Sud-Sud » – c'est-à-dire entre les pays en développement, en opposition au Nord « développé » – a aussi pris une nouvelle ampleur, trouvant son illustration la plus flagrante dans l'institutionnalisation d'un groupe des « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud).

Ce « basculement » du monde n'est ni neuf, ni inéluctable. Malgré leurs fragilités (mises en évidence par la crise économique), l'Europe et les États-Unis continuent d'occuper une place prépondérante dans les circuits commerciaux et financiers mondiaux, que même la montée en puissance des BRICS ne doit pas faire oublier. Depuis quelques années, cette évolution a néanmoins substantiellement et durablement modifié les paramètres de l'offre et la demande mondiales en matières premières.

Toute économie a besoin de matières premières. En Europe, « des secteurs comme la construction, les produits chimiques, le secteur automobile, l'aéronautique, les machines et les équipements qui offrent une valeur ajoutée totale de 1 324 milliards d'euros et de l'emploi pour quelques 30 millions de personnes, [dépendent] tous de l'accès aux matières premières »⁵. Pour développer leur économie, les « émergents » cherchent eux aussi à accéder à un volume de plus en plus grand de matières premières, entraînant, comme l'indique la Commission européenne dans sa communication de 2008, « un triplement du prix des métaux entre 2002 et 2008. La Chine, en particulier, a représenté plus de 50 % de l'augmentation mondiale de la consommation de métaux industriels entre 2002 et 2005 »⁶.

Au-delà de cette augmentation globale de la demande, l'évolution des technologies a conféré à certaines ressources naturelles une nouvelle importance stratégique. Par exemple, les « terres rares » sont aujourd'hui indispensables à de nombreuses technologies « vertes »⁷. Le tantale est largement utilisé dans l'industrie électronique. Le cobalt est utilisé dans les batteries au lithium-ion, le germanium dans la fibre optique, l'indium dans les cellules photovoltaïques, etc. Ces minéraux, de par leur rareté, leur distribution géographique inégale ou la concentration de leur chaîne de production, représentent un enjeu à l'importance croissante pour les économies mondiales.

5. Commission Staff Working Document accompanying the Communication: The Raw Materials Initiative — Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe. Bruxelles: SEC(2008) 2741, p. 2: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/sec_2741_en.pdf

6. « Initiative 'matières premières' — répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe », *op.cit.*

7. Voir à ce sujet : Mampaey Luc, *Terres rares : ombre chinoise sur notre « économie verte »*, Note d'Analyse du GRIP, 21 septembre 2012, Bruxelles : www.grip.org/fr/node/540

1.2. Enjeux pour l'Europe

Si l'Europe est autosuffisante en ce qui concerne les minéraux de construction (sable, granulats...), elle est en revanche très dépendante de son approvisionnement extérieur en minéraux métalliques, et plus particulièrement en métaux de « haute technologie »⁸. Le taux de dépendance de l'Union passe de 48% pour le cuivre, à 64% pour le zinc et la bauxite, 78% pour le nickel et atteint 100% pour le cobalt, le platine, le titane ou encore le vanadium⁹. En fait, « avec trois tonnes de matières premières importées par an et par habitant, l'Europe est le continent qui dépend le plus des marchés internationaux pour s'approvisionner »¹⁰. Le maintien de la compétitivité européenne repose ainsi sur son intégration aux marchés internationaux¹¹. Mais aussi et surtout sur sa capacité à assurer son approvisionnement en ressources naturelles, à des conditions plus ou moins égales que ses concurrents.

Or, l'UE considère que les marchés des matières premières sont sujets à de nombreuses distorsions et restrictions empêchant ses entreprises d'accéder librement aux ressources dont elles ont besoin. Elle évoque ainsi l'existence de « plus de 450 restrictions à l'exportation portant sur plus de 400 matières premières différentes », ciblant tout particulièrement les mesures protectionnistes adoptées par un nombre grandissant d'économies émergentes¹². Les mesures de restriction des exportations de terres rares décidées par la Chine sont souvent prises en exemple¹³, mais on pourrait aussi évoquer les taxes qu'a tenté de mettre en place la Zambie sur ses exportations de cuivre¹⁴.

En outre, l'UE estime que « les pays émergents poursuivent [...] des stratégies vis-à-vis des pays riches en ressources, dans le but apparent de se ménager un accès privilégié aux matières premières »¹⁵. Au-delà de l'inflation des prix, l'UE s'inquiète donc des distorsions que les politiques commerciales de ses concurrents et partenaires peuvent générer sur les marchés des matières premières, où elle s'approvisionne. En d'autres termes, elle s'inquiète de la concurrence des « émergents » qui ne suivent pas les mêmes « règles du jeu », voire les rejettent.

8. *Ibidem* ; « Un partenariat d'innovation pour surmonter la pénurie de matières premières en Europe », *Europa.eu*, 29 février 2012 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/144>

9. Ramdoo Isabelle, *Shopping for raw materials: Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative?*, ECDPM Discussion Paper #105, février 2011.

10. AITEC, *Ressources naturelles : mettre l'Union européenne et sa politique commerciale sur les matières premières hors d'état de nuire*, AITEC & « Une seule planète », février 2011, p. 4.

11. Voir : « Trade, Growth and World Affairs: trade policy as a core component of the EU's 2020 strategy », COM (2010)612, Bruxelles, 2010 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf

12. « La Commission européenne propose une nouvelle stratégie pour répondre aux besoins critiques de l'UE en matières premières », *Europa.eu*, Bruxelles, 4 novembre 2008 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1628>

13. « Chinese envoy defends limits on rare earths », *Euractiv*, 20 mars 2013 : <http://www.euractiv.com/sustainability/chinese-envoy-defends-limits-rar-news-518619> ; Giacalone Joseph & Greenidge Genai, « China, The World Trade Organization, And The Market For Rare Earth Minerals », *International Business & Economics Research Journal*, 12 (3), 2013, p. 257-264

14. England Andrew, « Zambia cracks down on miners over tax », *Financial Times*, 28 avril 2013.

15. « Initiative 'matières premières' — répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe », *op.cit.*

L'UE a ainsi identifié dès 2003 la compétition pour les ressources naturelles comme un défi mondial¹⁶. Dans ce contexte, les ressources naturelles africaines prennent toute leur importance.

1.3. Les ressources africaines

L'Afrique est réputée disposer de 30 % des réserves mondiales de ressources extractives, et produire plus de 60 métaux et minéraux différents¹⁷. « Toutes catégories confondues, les ressources naturelles (produits agricoles de base, bois d'œuvre, métaux, minerais et hydrocarbures) contribuent à hauteur d'environ 35 % à la croissance [africaine] depuis 2000. Les matières premières et produits semi-transformés ont constitué quelque 80 % des exportations de l'Afrique en 2011, contre 60 % au Brésil, 40 % en Inde et 14 % en Chine. De même, l'essentiel de l'investissement direct étranger (IDE) en Afrique a été consacré à des activités liées aux ressources naturelles »¹⁸.

Pourtant, si l'on s'en tient à certaines matières premières plus « stratégiques » (cf. infra), l'Afrique ne représente encore qu'une part mineure de la production mondiale. A l'exception cependant de l'Afrique du Sud, principal producteur de métaux du groupe du platine (60% des approvisionnements européens en 2006), et de la République démocratique du Congo, plus important producteur de cobalt (71% des approvisionnements européens en 2007)¹⁹. Les principaux producteurs – et fournisseurs européens – en minéraux choisis sont la Chine (antimoine, fluorine, gallium, germanium, graphite, indium, magnésium, terres rares), le Brésil (niobium, tantale), la Russie (métaux du groupe platine) ou encore les États-Unis (béryllium).

Néanmoins, de nombreux pays africains ont le potentiel de produire plus de ces matières premières si cruciales²⁰. Les découvertes récentes de gisements pétroliers au Ghana et au Kenya rappellent que la composition du sous-sol africain est encore largement sous-évaluée. A un point tel que la valeur des actifs connus du sous-sol africain ne représentait en 2000 qu'un cinquième de la valeur de ceux des pays de l'OCDE²¹. C'est ce gigantesque potentiel géologique qui fait de l'Afrique la très probable « dernière frontière » d'exploration des compagnies extractives²².

Au-delà des lignes d'approvisionnement « traditionnelles », héritées d'un passé partagé (tels que les exportations de gaz algérien ou d'uranium nigérien vers la France) et des opportunités commerciales qu'offriront les prochaines découvertes géologiques, l'important potentiel du sous-sol africain offre aussi la possibilité aux importateurs de diversifier leurs sources. Déjà en 2006-07, des pays comme l'Afrique du Sud, le Gabon, la Guinée, le Mozambique ou le Rwanda permettaient à l'Europe d'éviter de reposer sur la Chine dans certaines filières, comme l'aluminium, le tungstène ou le manganèse (tableau 1).

16. Van Schaik Louise & Delaere Vincent, « Resource Governance. The ticket out of aid for resource rich countries? », Clingendael Institute, La Haye, 28-29 mars 2012.

17. Ramdoo Isabelle, *From Curse to Purse: Making Extractive Resources Work for Development*, ECDPM Discussion Paper #136, octobre 2012, p. 7.

18. OCDE, *Perspectives économiques en Afrique 2013 : Transformation structurelle et ressources naturelles*, Éditions OCDE, 2013, p. 118.

19. Critical Raw Materials for the EU, Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials, 2010.

20. Ramdoo Isabelle, *Shopping for raw materials: Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative?* op.cit., p. 20.

21. 23 000 \$/km² pour l'Afrique, par rapport à 114 000 \$/km² pour l'OCDE. Collier Paul, *The Plundered Planet. Why We Must – and How We Can – Manage Nature for Global Prosperity*. New York: Oxford University Press, 2010.

22. Dans le domaine pétrolier, la course entre compagnies internationales est bien lancée: Scott Mark, « Out of Africa (and Elsewhere): More Fossil Fuels », *The New York Times*, 10 avril 2012.

L'UE n'est néanmoins pas la seule à l'avoir compris, et la compétition pour l'accès aux ressources africaines l'oppose aujourd'hui non seulement aux États-Unis, au Japon, ou la Corée du Sud mais aussi à de nombreux pays émergents comme la Chine, l'Inde ou encore la Turquie.

Tableau 1 : Approvisionnement de l'UE en minéraux choisis

Minéraux choisis	Principaux producteurs mondiaux			Principaux fournisseurs européens			Taux de dépendance de l'Europe
Aluminium	2008	Chine Russie Canada	34% 9% 8%	2006	Russie Mozambique Brésil	27% 20% 11%	47%
Bauxite	2008	Australie Chine Brésil	30% 17% 11%	2006	Guinée Australie Brésil	55% 19% 10%	95%
Fluorine	2009	Chine Mexique Mongolie	59% 18% 6%	2007	Chine Afrique du Sud Mexique	27% 25% 24%	69%
Manganèse	2009	Chine Australie Afrique du Sud	25% 17% 14%	2007	Brésil Afrique du Sud Gabon	39% 33% 26%	91%
Tungstène	2008	Chine Russie Canada	78% 5% 4%	2006	Russie Bolivie Rwanda	76% 7% 13%	73%

(Source: Critical Raw Materials for the EU, Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials, 2010)

2. La stratégie de l'Union européenne

Dans le cadre de cette nouvelle géopolitique des ressources naturelles, l'Europe si dépendante de ses importations en matières premières devait réagir. Sous la pression des entreprises, la Commission a publié en 2008 une communication intitulée : « Initiative matières premières — répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe »²³. Cette initiative est le fruit d'une concertation entre représentants de l'industrie et des institutions européennes, les premiers, inquiets de la vulnérabilité de leurs chaînes d'approvisionnements, réclamant aux seconds une action politique. Celle-ci a été conçue comme partie intégrante²⁴ des stratégies commerciales « Global Europe » de 2006²⁵, et « Europe 2020 » de 2010²⁶.

23. « Initiative « matières premières » — répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe », *Communication de la Commission*, COM(2008) 699 final /2, Bruxelles, 2008 :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:FR:PDF>

24. Küblböck Karin, *The EU Raw Materials Initiative – Scope and Critical Assessment*. Vienne: ÖFSE, Briefing #8, September 2013.

25. « Global Europe competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy ». Bruxelles: Commission Européenne, 2006 : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/130376.htm>.

26. Qui remplace la stratégie « Global Europe ». Voir : « EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth », Bruxelles, Commission européenne, 2010 & « Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy », Bruxelles, Commission européenne, 2010.

Son but est donc avant tout de définir les intérêts européens, et la meilleure façon de les défendre dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Tout comme la France le fera au travers de son « comité pour les métaux stratégiques », comme l'Allemagne ou les Pays-Bas le feront au travers de leur « stratégie matières premières » respective... A l'instar de pays plus lointains, également dépendants de leurs importations, tels les États-Unis, le Japon ou encore la Chine, qui se sont tous dotés de leurs propres stratégies²⁷. Bien que non centrée sur l'Afrique, cette initiative européenne aura néanmoins plusieurs implications majeures pour les relations euro-africaines.

2.1. L'initiative « matières premières » de 2008

La stratégie européenne instituée par la communication de 2008 – l'initiative matières premières ou IMP – repose sur trois piliers : la sécurisation des approvisionnements à l'international ; la valorisation des approvisionnements intra-européens ; la promotion du recyclage et d'une consommation plus efficace. Un seul de ces piliers est donc lié à la diplomatie. Mais c'est bien celui-là qui concentrera le plus d'attention, tout spécialement au regard de la relation avec l'Afrique.

En effet, le premier pilier institue une « diplomatie des matières premières », qui consiste à développer des partenariats stratégiques et dialogues politiques centrés sur l'échange d'informations et la collaboration en matière d'accès aux ressources naturelles avec des pays tiers. L'Union a déjà engagé des dialogues politiques sur les matières premières avec l'Argentine, le Chili, la Chine, la Colombie, les pays euro-méditerranéens²⁸, le Groenland, le Japon, le Mexique, la Russie, les États-Unis et l'Uruguay. Vis-à-vis de l'Afrique, la communication de 2008 appelle à un dialogue et des actions renforcés quant à l'accès et la gestion des ressources naturelles, au sein de la stratégie commune et du plan d'action 2008-2010²⁹.

Le dialogue politique ne représente néanmoins qu'une facette de cette stratégie, qui est avant tout commerciale. L'essentiel des efforts européens portent sur l'élimination des « barrières au commerce », ou plus précisément sur les restrictions aux exportations (taxes ou interdictions sur les exportations, quotas, licences d'exportation non-automatiques), dans les négociations bilatérales et multilatérales qu'elle conduit avec ses différents partenaires commerciaux. Par exemple, les accords de libre-échange conclus avec la Corée du Sud et Singapour incluent ainsi la prohibition des taxes (et autres frais) liées à l'exportation. Dans le cadre des relations UE-Afrique, c'est avant tout au sein des négociations – difficiles – autour des Accords de partenariat économiques (APE) que se concentrent les enjeux liés aux ressources naturelles. Les APE représentent des régimes douaniers et commerciaux particuliers entrant dans le cadre de la relation Europe-ACP³⁰. Ils sont définis dans l'accord de Cotonou de 2000 comme l'instrument majeur de coopération économique et commerciale entre l'UE et les pays ACP, et visent à remplacer les règles en vigueur depuis la Convention de Lomé de 1975. Alors que Lomé instituait un accès privilégié au marché européen pour les pays ACP sans clause de réciprocité, Cotonou vise à l'ouverture des marchés des pays ACP, en vue de mieux les intégrer au sein de l'économie mondiale.

27. Hilpert Hanns Günther & Mildner Stormy-Annika (eds.), « Fragmentation or Cooperation in Global Resource Governance? A Comparative Analysis of the Raw Materials Strategies of the G20 », SWP Research Paper, mars 2013 : www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP01_hlp_mdn.pdf

28. Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne et Tunisie.

29. « Initiative « matières premières » — répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe », *op.cit.*

30. Custers Raf & Matthysen Ken, *Africa's natural resources in a global context*. Anvers: IPIS, 2009, p. 53.

L'accord de Cotonou abolit également les mécanismes de stabilisation des prix Stabex et Sysmin (hérités de Lomé), qui garantissaient aux pays ACP des revenus d'exportation pour les produits agricoles et miniers.

La Commission, qui est l'organe mandaté pour négocier ces APE du côté européen, défend une vision large de ces derniers. En effet, elle cherche à y inclure des clauses relatives à la protection des investissements étrangers et des droits de propriété intellectuelle, la libéralisation des marchés publics, etc. Ces clauses, souvent nommées « enjeux de Singapour » au sein de l'OMC, ont pourtant été rejetées par les gouvernements des pays ACP à la conférence ministérielle de l'OMC de 2003 à Cancún³¹. Pour la Commission, ces clauses sont nécessaires à la mise en place d'un cadre normatif favorable aux investissements étrangers, ces derniers étant plus à même de soutenir le développement des économies africaines que les insuffisantes ressources déployées par la coopération au développement. Pour les États africains concernés, par contre, le calcul est sensiblement différent. La mise en place de ces APE représenterait non seulement un très important manque à gagner, mais aussi des dépenses supplémentaires. Le manque à gagner est important, du fait de l'importance de la taxation du commerce international dans les recettes fiscales des pays africains (contrairement aux pays de l'UE)³² : il pourrait coûter aux pays africains 359 millions de dollars par an³³. Pour l'ensemble des pays ACP, les coûts de mise en œuvre de ces accords – au travers de nouvelles institutions et politiques – pourrait en outre représenter au moins 9 milliards de dollars³⁴.

Au niveau des ressources naturelles, ces négociations commerciales ont deux corollaires importants. D'une part, la libéralisation des échanges commerciaux que l'Union défend constitue une politique très favorable à ses intérêts, tels qu'exprimés dans sa stratégie sur les matières premières. La prohibition de taxes à l'exportation et de quotas sécuriserait l'accès aux ressources naturelles africaines à bas prix pour les entreprises européennes. Par contre, les revenus fiscaux des pays africains en souffriront, ainsi que les industries locales. D'autre part, l'imposition des clauses « de Singapour » sont clairement favorables aux investissements des entreprises multinationales, au niveau de la protection de leurs actifs comme des facilités de rapatriement des bénéfices par exemple. Mais ces clauses présentent aussi le risque, pour les acteurs économiques africains, de subir la concurrence de ces entreprises européennes sur leurs propres marchés. Dans les deux cas, le bénéfice africain en termes de développement apparaît, au mieux, lointain³⁵.

Depuis cette année, ces enjeux ont pris une nouvelle importance car la Commission a en effet proposé le 30 septembre de sanctionner les pays ACP qui n'ont pas signé et ratifié d'APE à l'horizon 2014, en leur retirant leur accès privilégié au marché européen. Concrètement, pour huit pays africains (Burundi, Comores, Lesotho, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie et Zambie), ainsi que pour Haïti, cela aura peu de conséquences.

31. Ochieng Cosmas & Sharman Tom, « Trade traps. Why EU-ACP Economic Partnership Agreements pose a threat to Africa's development », *Action Aid*, 2004, p. 23.

32. Ibid. p. 20.

33. « Critical issues in the EPA negotiations », EU CSO discussion paper, août 2009 : www.stopepa.de/img/Critical_issues_090828.pdf

34. « Critical issues in the EPA negotiations », op. cit.

35. Voir à ce sujet : « The New Resource Grab: How EU Trade Policy on Raw Materials is Undermining Development ». Bruxelles : Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, WEED, AITEC, and Comhlámh, novembre 2010 : http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/The_new_resource_grab.pdf

Ils font en effet partie des pays les moins avancés (selon la liste des Nations unies) et bénéficient à ce titre d'une exemption totale de taxes sur toutes leurs exportations vers l'UE, à l'exception des armes, selon le schéma de l'accord « Tout sauf les armes » de 2001³⁶.

Pour six autres pays africains (Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Swaziland et Zimbabwe), ainsi que pour les Fidji, cela impliquerait de passer à un autre système préférentiel, le système de préférences généralisées (SPG)³⁷ – un régime mis en place en 1971 et renouvelé par cycles de 10 ans – qui règlemente une bonne partie du commerce UE-Afrique. Un régime de taxation minoré serait appliqué à leurs exportations. La Namibie et le Botswana, par contre, perdraient leur accès privilégié et devraient donc s'acquitter de taxes importantes pour écouler leurs produits sur le marché européen.

L'Union recourt également à d'autres instruments pour défendre ses intérêts commerciaux, notamment via l'OMC. C'est dans ce cadre, au travers de la procédure de règlement des différends, qu'elle a combattu la mise en place par la Chine de quotas d'exportations sur ses terres rares³⁸. Malgré ces politiques fermes, l'Union se veut néanmoins ouverte, et promeut la coopération internationale, au travers d'organisations comme la Banque mondiale, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ou l'OCDE³⁹.

Au-delà du dialogue politique et des négociations commerciales, la stratégie européenne s'exprime également dans le champ de la coopération au développement. Le premier pilier consacre en effet le principe d'une sécurisation des approvisionnements, intégrée au sein des politiques et instruments européens de coopération au développement. L'IMP prescrit une action européenne qui se concentre dans les champs de la bonne gouvernance, de l'amélioration du climat des affaires, et de la gestion durable des ressources naturelles.

Cette intégration des politiques et instruments de la coopération au développement est particulièrement problématique, dans le cadre particulier des relations de l'UE aux pays africains. En fait, la Commission ne cherche plus tant à améliorer la cohérence des politiques de coopération au bénéfice du développement de pays tiers qu'à mettre en cohérence ces politiques avec les intérêts de l'Union, à savoir un accès libre aux ressources naturelles⁴⁰. Concrètement, cela veut dire que l'aide européenne pourrait à terme être conditionnée à l'adoption de mesures de libéralisation des échanges et de protection des investissements européens (au travers des EPA par exemple).

36. « More benefits from preferential trade tariffs for countries most in need: Reform of the EU Generalised System of Preferences », *Europa.eu*, Press Release, 10 mai 2011; « Generalised System of Preferences (GSP) », *Europa.eu* : <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/> ; Christopher Stevens, Kate Bird, Jodie Keane, Jane Kennan, Dirk Willem te Velde & Kate Higgins, *The poverty impact of the proposed graduation threshold in the Generalised System of Preferences (GSP) trade scheme*. Londres: Overseas Development Institute, 2011.

37. European Commission, « Applying a scheme of generalised tariff preferences », COM (2011) 241 final, mai 2011 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/may/tradoc_147893.pdf

38. « EU challenges China's export restrictions on rare earths », European Commission - MEMO/12/182, 13 mars 2012 : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-182_en.htm?locale=en

39. Ramdoo Isabelle, *Shopping for raw materials: Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative?*, op.cit.

40. Laag Benjamin, « The EU's Raw Materials Initiative may be of little benefit to the EU or to the developing countries it intends to help », *LSE blog EUROPP*, 4 juillet 2012: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/07/04/eu-raw-materials-initiative-developing-countries/>

2.2. Les matières critiques : le rapport de 2010

En 2010, l'Union a clarifié sa position vis-à-vis des ressources qu'elle considère comme « critiques », dans un rapport intitulé « *Critical Raw Materials from the EU: Report of the Ad-Hoc working group on defining critical raw materials* ». Un comité ad hoc a ainsi identifié 41 minéraux d'importance majeure pour la croissance économique européenne, dont elle a analysé les chaînes d'approvisionnement.

De ces 41 minéraux, 14 ont été libellés « essentiels » (*critical*), car « exposés à un risque accru de pénurie d'approvisionnement et exerçant un impact plus important sur l'économie que la plupart des autres matières premières »⁴¹ (voir Tableau 2). Trois indicateurs principaux ont été utilisés pour juger de la « criticité » d'une matière première : son importance économique pour l'UE, le risque de rupture d'approvisionnement (lié notamment à des mesures de restriction des pays producteurs, tout particulièrement lorsque ces derniers sont en position dominante⁴²) et le « risque environnemental ». Cette dernière notion recouvre les risques que peuvent faire peser les régulations et politiques environnementales (quotas, arrêt des opérations polluantes, etc.), sur l'accès à des gisements de ressources et leur commercialisation. Un exemple pourrait être la décision française de ne pas exploiter son gaz de schiste.

Ce rapport est particulièrement important car il hiérarchise les priorités et clarifie l'objet de la stratégie européenne en matière d'approvisionnement en matières premières. Il est également explicite sur les menaces que représentent, pour l'industrie européenne, les positions dominantes d'« une poignée de pays » sur plusieurs filières clés : la Chine pour l'antimoine, la fluorine, le gallium, le germanium, le graphite, l'indium, le magnésium, les terres rares, et le tungstène ; la Russie pour les métaux du groupe du platine ; la République démocratique du Congo pour le cobalt, et le tantale ; et le Brésil pour le niobium et le tantale⁴³.

41. « Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières », *op.cit.*

42. Pour reprendre l'exemple le plus communément cité, la Chine concentrait, en 2009, 97 % de la production mondiale de terres rares.

43. « Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières », *op.cit.*, p. 25.

Tableau 2 : Matières premières "essentielles" pour l'Union Européenne

1. Aluminium	12. Cobalt	23. Indium	34. Talc
2. Antimoine	13. Cuivre	24. Lithium	35. Tantale
3. Argent	14. Diatomite	25. Magnésite	36. Tellure
4. Argiles (et Kaolin)	15. Feldspath	26. Magnésium	37. Terres rares
5. Barytine	16. Fer	27. Manganèse	38. Titane
6. Bauxite	17. Fluorine	28. Molybdène	39. Tungstène
7. Bentonite	18. Gallium	29. Nickel	40. Vanadium
8. Béryllium	19. Germanium	30. Niobium	41. Zinc
9. Borate	20. Graphite	31. Perlite	
10. Calcaire	21. Groupe du platine	32. Rhénium	
11. Chrome	22. Gypse	33. Sables	

(Source : Critical Raw Materials from the EU: Report of the Ad-Hoc working group on defining critical raw materials, Bruxelles, Commission européenne, 2010)

2.3. La communication de 2011 : des changements importants

L'initiative de 2008 sera amendée et renforcée par une nouvelle communication en 2011, intitulée « Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières ». Crise financière oblige, l'Union y reconnaît la nécessité d'une régulation plus stricte des marchés financiers. Faisant suite aux « printemps arabes », cette communication inclut également de manière explicite la problématique de la sécurité alimentaire. L'initiative matières premières est, à partir de ce moment, pleinement intégrée à la stratégie Europe 2020, « le plan directeur de l'UE visant à promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive pour la décennie à venir »⁴⁴ (cf. supra). Les deux objectifs majeurs de cette dernière sont : « une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation » et « une Europe efficace dans l'utilisation des ressources »⁴⁵.

De manière frappante, le premier pilier de l'IMP est reformulé dans la communication de 2011 : de « garantir l'accès aux matières premières sur les marchés internationaux aux mêmes conditions que les autres concurrents industriels », il devient « garantir des conditions équitables en matière d'accès aux ressources dans les pays tiers »⁴⁶. Le ton apparaît immédiatement comme plus diplomate. Le changement de ton est également palpable au niveau de l'importance relative accordée à chacun des piliers de l'IMP. Les deux piliers concernant la valorisation des sources d'approvisionnement européennes, et le recyclage ainsi que l'innovation technologique, ont acquis une visibilité considérable dans cette nouvelle mouture.

44. « Coopération Afrique-UE sur les matières premières », *Europa.eu*, Bruxelles, 20 mars 2012.

http://ec.europa.eu/enterprise/magazine/articles/industrial-policy/article_11029_fr.htm

45. « Coopération Afrique-UE sur les matières premières », *op.cit.*

46. Voir : Lambert Tobias, *The impact of the European Union's Raw Materials policies on poor countries and emerging markets*. Prague: Prague Global Policy Institute – Glopolis, juillet 2011, p. 16.

D'autre part, l'aspect le plus critiqué de la stratégie européenne, à savoir la crainte d'un conditionnement de l'aide à l'adoption de règles de libre-échange potentiellement destructrices pour le développement économique des partenaires africains, a aussi été revu. En 2011, l'UE déclarait ainsi vouloir réconcilier les impératifs de son approvisionnement en matières premières avec ses politiques d'aide au développement, au travers de trois actions : le soutien à la bonne gouvernance, la promotion de politiques vectrices d'un climat d'investissements favorable et le soutien à une gestion durable des ressources naturelles. De manière emblématique, une coopération bilatérale a été établie dans le domaine des ressources naturelles au sein de la *Stratégie conjointe UE-Afrique 2011-2013*. Une mention est aussi faite de la nécessité de promouvoir la gestion transparente et durable des ressources naturelles en Afrique dans son programme pour le changement, document « stratégique » de la coopération au développement européenne⁴⁷.

De manière particulièrement significative, la Commission a ouvert le champ de réflexion aux acteurs du développement en lançant une consultation publique, et accordé une place nouvelle aux objectifs et politiques de ses partenaires, africains notamment. Depuis le sommet d'Addis-Abeba de 2010, l'UE s'est en effet entendue avec l'Union Africaine pour collaborer sur les matières premières sur base de l'IMP mais aussi de la politique africaine en matière de mine et minéraux, l'« *Africa mining vision* » de 2009.

Dans ce cadre, la coopération s'est recentrée sur trois objectifs : la bonne gouvernance, les investissements et infrastructures, et enfin la connaissance et les compétences en matière de géologie⁴⁸. Pour donner quelques exemples, dans le domaine de la bonne gouvernance, le 10^{ème} Fonds de développement européen a consacré 2,7 milliards d'euros à des programmes dédiés. Au niveau des investissements, la Banque d'investissement européenne (BIE) a pris le rôle d'un important prêteur auprès de l'industrie extractive. Entre 2000 et 2012, sur le milliard de dollars prêtés par la BIE au secteur industriel dans les pays ACP, 700 millions ont été consacrés à des projets de mines⁴⁹. Enfin, l'Union subsidie plusieurs projets de recherche dans le domaine minier, tel que le projet AEGOS, qui rassemble plusieurs études européennes et africaines en vue d'améliorer la qualité des données géologiques disponibles sur l'Afrique⁵⁰.

47. Commission européenne, « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement », COM(2011) 637 final, Bruxelles, 13 octobre 2011.

48. Rapport de la commission sur la mise en œuvre de l'initiative « matières premières », COM (2013) 442 final, Bruxelles, 24 juin 2013 : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/com_2013_442_f1_report_from_commission_v2_fr.pdf

49. Küblböck Karin, *The EU Raw Materials Initiative – Scope and Critical Assessment*. op.cit.

50. *Ibid.*

3. Les implications pour l'Afrique

3.1. Le continent se taille un nouveau statut géopolitique

L'initiative européenne est loin d'être unique. La montée en puissance des économies « émergentes » sur les marchés des matières premières a renforcé la compétition entre les importateurs et la plupart d'entre eux se sont dotés de stratégies adaptées à cette nouvelle donne. A l'IMP européenne correspondent ainsi la « *Critical Materials Strategy* » américaine et les « *Guidelines for Securing National Resources* » japonaises⁵¹. Certains pays « émergents » se sont aussi dotés de stratégies et politiques propres, visant à assurer leurs approvisionnements par des canaux sécurisés.

Ces différentes initiatives font partie d'une même dynamique, par laquelle les pays exportateurs de ressources acquièrent un poids stratégique grandissant, et les pays importateurs jouent des coudes pour sécuriser leurs approvisionnements. Dans ce contexte, la brusque augmentation des échanges entre l'Asie et l'Afrique, emblématique de la tendance à la hausse des relations Sud-Sud⁵², représente un gigantesque défi. L'Afrique est en effet devenue le « nouvel horizon économique » de la Chine, de l'Inde⁵³ mais aussi du Brésil⁵⁴ et, au final, d'une Union européenne qui tente d'y réaffirmer son influence.

Le succès des « émergents » et leur percée en Afrique posent problème à l'Europe. La tendance au gonflement des échanges entre l'Afrique et les puissances montantes se fait largement au détriment des partenaires traditionnels du continent africain (voir Tableau 3).

Dans une logique de « jeu à somme nulle » où les gains de l'un représentent les pertes de l'autre, ces évolutions pourraient conduire à une possible escalade des tensions entre importateurs. C'est cette perspective qui a alimenté l'image – relayée dans de nombreux médias⁵⁵ – d'une nouvelle « Course à l'Afrique », en référence aux luttes impérialistes des pays européens sur le continent de la fin du 19^{ème} siècle au début de la Première Guerre mondiale.

En offrant une alternative aux pays exportateurs de matières premières, les pays émergents font monter les enchères, et mettent en péril l'accès relativement privilégié dont pouvaient profiter les entreprises européennes pour s'approvisionner en ressources naturelles africaines⁵⁶. L'IMP, dans un tel cadre, peut apparaître aux gouvernements et membres de la société civile africaine comme

51. Ramdoo Isabelle, *Shopping for raw materials: Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative?* op.cit.

52. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), *Le Développement Économique en Afrique : Rapport 2010. La Coopération Sud-Sud : L'Afrique et les Nouvelles Formes de Partenariat pour le Développement*. New York et Genève: CNUCED, 2010.

53. Broadman Harry, *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*. Washington D.C.: the World Bank, 2007.

54. Stolte Christina, « Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources? », *Chatham House Briefing Paper*, novembre 2012; Carillo Susanna (coord.), *Bridging the Atlantic. Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth*. Washington D.C.: The World Bank & IPEA, 2011.

55. Marton Péter & Matura Tamás, « The 'voracious dragon', the 'scramble' and the 'honey pot' : Conceptions of conflict over Africa's natural resources », *Journal of Contemporary African Studies*, 29 (2), 2011, p. 155-167 ; « China's New Scramble for Africa », *Financial Times*, 25 août 2010; SCIMIA Emanuele, « Europe enters the new scramble for Africa », *Asia Times Online*, 4 avril 2012 : www.atimes.com/atimes/Global_Economy/ND04Dj04.html

56. Voir: Vickers Brendan, « Africa and the rising powers: bargaining for the 'marginalized many' », *International Affairs*, 89 (3), 2013, p. 673-693.

l'expression d'une vision centrée sur les intérêts européens de la coopération avec l'Afrique⁵⁷. Et ce, malgré le « rattrapage » opéré par la Communication de 2011 par rapport à celle de 2008. Tout particulièrement dans le contexte actuel, tendu par les négociations autour des APE notamment.

Or, de nombreux pays africains semblent de moins en moins enclins à accepter les accords conditionnés et demandes que l'Union attache à sa coopération au développement, et inclut dans ses négociations commerciales. La Commission économique pour l'Afrique, organisation onusienne, appelle ainsi, dans son rapport « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique » de 2011, les gouvernements africains à « surveiller de près les effets des mesures proposées dans le cadre de l'initiative de l'UE pour les matières premières sur les pays africains dotés en ressources minérales »⁵⁸.

L'opportunité qu'offrent les « émergents » en tant que marchés de substitution pour leurs exportations, ou comme partenaires de développement, est clairement intégrée par les pays africains. De manière symptomatique, l'ancien Président sénégalais Wade se fit la voix de nombreux africains en déclarant en 2008 que « l'approche chinoise à nos besoins est simplement mieux adaptée que l'approche post-coloniale lente et parfois condescendante des investisseurs, organisations donatrices et organisations non gouvernementales européens »⁵⁹. Reste néanmoins à voir si cette opportunité se concrétisera, dans la durée, par des gains tangibles pour ces pays en termes de croissance durable, inclusive, et soucieuse de l'environnement. Ce qui est encore loin d'être gagné.

Tableau 3 : Destinations des exportations de pétrole et produits miniers africains, 2010

	Valeur	Part dans les		Tendance	
	(mds US \$)	exportations (%)			
	2010	2005	2010	2005-2010	
Monde	333	100	100		
Europe	118	39,9	35,3		- 11,52%
Asie	94	18,8	28,3		+ 50,53%
Amérique du Nord	73	27,6	22,0		- 20,29%
Afrique	24	5,3	7,3		+ 37,74%
Amérique centrale et latine	11	3,7	3,3		- 10,81%
Moyen-Orient	3	0,6	0,9		
Communauté des États indépendants (CEI)	0	0,0	0,1		

(Source: Organisation mondiale du commerce (OMC), statistiques du commerce international 2011)

57. « Appel au respect de la souveraineté des pays en développement », Europeinfos #143, novembre 2011 : www.comece.eu/europeinfos/fr/archives/numero143/article/4272.html

58. *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Addis-Abeba : Union Africaine, 2011.

59. Wade Abdoulaye, « Time for the west to practise what it preaches », *Financial Times*, 23 Janvier 2008.

3.2. La difficile relation de l'Europe aux « émergents » : la chance de l'Afrique

En 2008, le Parlement européen et la Commission ont chacun publié une communication relative à l'action de la Chine en Afrique. Ces deux textes appelaient à une collaboration avec la Chine, ainsi qu'à une attention renouvelée – et une action européenne adaptée – à l'arrivée des puissances émergentes. La nécessité d'une action commune vis-à-vis du continent avec l'Inde, le Brésil, ou encore l'Afrique du Sud a été évoquée à plusieurs reprises, mais n'a pas bénéficié de la même attention de la part des européens.

La résolution du Parlement s'est avérée assez critique vis-à-vis de la stratégie africaine de la Chine, dont les méthodes et objectifs « ne seraient pas nécessairement compatibles avec les valeurs, les principes et les intérêts de long-terme de l'UE »⁶⁰. Plus significatif, c'est « au vu de l'engagement de la Chine en Afrique »⁶¹ que le Parlement y a exprimé sa volonté de donner une plus grande importance à la coopération avec l'Afrique dans le domaine de la politique énergétique extérieure de l'UE. La communication de la Commission, quant à elle, s'est penchée en priorité sur les intérêts partagés de l'UE et de la Chine en Afrique. Il y est proposé une coopération trilatérale Chine-UE-Afrique basée sur quatre domaines prioritaires : la paix et la sécurité, les infrastructures africaines, la gestion durable des ressources naturelles, et la sécurité alimentaire⁶².

Ces documents sont importants à plus d'un titre. Ils démontrent d'abord et avant tout la concentration quasi exclusive de l'UE envers l'action chinoise sur le continent, et son inquiétude quant aux changements que cette percée implique pour ses relations au continent. Ils expriment également les difficultés que rencontrent les Européens à se positionner face à la transformation de leur horizon stratégique.

L'UE apparaît en effet « peu à l'aise » avec la montée en puissance chinoise⁶³ et adopte, pour y faire face, un positionnement devenu classique mais euro-centré : elle cherche à instaurer des cadres qui limitent l'action de ses concurrents⁶⁴. L'Union a par exemple proposé à la Chine et l'Afrique une collaboration trilatérale, où elle appelle à un engagement commun aux principes de l'ITIE (l'initiative pour la transparence des industries extractives) ou du processus de Kimberley⁶⁵. En d'autres termes, elle tente de « socialiser » la Chine (principalement), et les autres puissances émergentes (Inde, Brésil, Afrique du Sud), afin qu'ils agissent selon les principes qu'elle a elle-même fixés. Cette action, qui s'inscrit dans le champ de sa « puissance normative », peut néanmoins s'avérer peu productive, voire naïve⁶⁶, car peu adaptée au nouveau contexte africain, et trop centrée sur les valeurs et intérêts de l'Union.

60. European Parliament, « Resolution on China's Africa Policy and Its Effects on Africa », Bruxelles, 23 avril 2008.

61. *Idem*.

62. European Commission, « The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation », COM (2008) 654 final, octobre 2008.

63. Van Schaik Louise & Delaere Vincent, « Resource Governance. The ticket out of aid for resource rich countries? », *op. cit.*, p. 12.

64. Smith Michael, « Beyond the comfort zone: internal crisis and external challenge in the European Union's response to rising powers », *International Affairs*, 89 (3), 2013, p. 653-671.

65. Le processus de Kimberley est un régime international de certification des diamants bruts, visant à établir plus de transparence dans le commerce de diamants. Depuis 2007, il réunit 48 membres, dont l'UE. Voir : European Commission, « The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation », *op. cit.*

66. Struye de Swielande Tanguy, *La Chine et les grandes puissances en Afrique : Une approche géopolitique et géoéconomique*. *op.cit.*, p. 136-137.

Ni les pays africains ni la Chine n'ont réellement saisi la « main tendue » de la Commission⁶⁷ européenne. Les pays africains sont circonspects vis-à-vis de telles initiatives qui limiteraient leurs options de négociation et ont bien compris l'avantage de mettre en concurrence leurs partenaires extérieurs, plutôt que de les laisser s'entendre entre eux. La Chine, de son côté, est peu encline à abandonner les avantages comparatifs que lui confère son approche différenciée, et qui lui ont permis de mener une percée économique et politique si importante dans le continent. Plus généralement, les « émergents » apparaissent peu enclins à suivre les normes et régulations promues par l'Union et défendent même le développement de nouveaux standards, plus en ligne avec leur expérience et leurs intérêts⁶⁸.

Au final, au-delà du défi particulier que pose la concurrence des « émergents » aux cadres mis en place par l'UE pour commercer avec l'Afrique, la percée de ces « nouveaux acteurs » représente une source de tensions à deux niveaux⁶⁹. Premièrement, l'alternative qu'apportent les puissances montantes met la coopération traditionnelle Nord-Sud à rude épreuve⁷⁰. Les relations entre pays producteurs et l'Europe importatrice sont ainsi tendues par ce changement géopolitique. Deuxièmement, la poursuite concomitante de politiques concurrentes de sécurisation des approvisionnements en matières premières par les importateurs risque bien de créer des tensions entre ces derniers.

De ces tensions et frictions qui s'accroissent entre ses partenaires traditionnels et émergents, l'Afrique tire un bénéfice en termes de pouvoir de négociations. Une évolution qui apparaît de plus en plus clairement dans les négociations commerciales avec l'Union, où le marché européen n'est désormais plus l'unique débouché possible aux exportations de la plupart des États africains. L'Afrique y tire également un autre avantage, lié au niveau politique : courtisés par un nombre grandissant de partenaires, les États africains voient leur poids diplomatique se renforcer, et leurs relations internationales stimulées par leur nouvelle importance stratégique. Les exportateurs de matières premières, tout particulièrement, se voient accorder un statut de plus en plus prééminent dans les enceintes multilatérales et autres forums politiques internationaux. L'Angola et le Nigéria font ainsi figure de nouveaux « poids lourds » dans leurs sous-régions respectives, et même au-delà, rejoignant l'Afrique du Sud comme hérauts et héros d'une Afrique en croissance et en confiance.

Le changement de ton entre la communication européenne de 2008 et 2011 est révélateur de cette dynamique. En mettant l'accent sur les responsabilités de ses partenaires africains, et la nécessaire appropriation par ces derniers du programme de coopération avec l'Europe, l'Union se conforme à la nouvelle donne internationale. Autre exemple, Antonio Tajani, vice-président de la commission européenne chargé de l'industrie et de l'entrepreneuriat, a déclaré en 2010 qu'« il existe de nombreux points de rencontre entre les aspects du développement extérieur exposés dans [l'initiative européenne] sur les matières premières et les aspects du développement économique présentés dans l'initiative 'Africa Mining Vision' »⁷¹.

67. Même si plusieurs exemples de coopération – et dialogue – trilatérale existent. Voir : KAS, SAIIA & ECDPM, *New actors in Africa : How is their entry affecting the continent's relations with the EU ?* Policy Dialogue report, Johannesburg, 12 octobre 2011.

68. Holslag Jonathan, « Europe's normative disconnect with the emerging powers », *BICCS Asia Paper*, 5 (4), 2010.

69. Garrett Nicholas & Piccinni Anna, *Natural Resources and Conflict: A New Security Challenge for the European Union*. Stockholm: A Report for SIPRI by Resource Consulting Services, juin 2012, p. 8.

70. Voir notamment: Martin William, « Africa's Futures: from North-South to East-South? », *Third World Quarterly*, 29 (2), 2008, p. 339-356.

71. Tajani Antonio, « Matières premières – L'industrie européenne doit avoir accès aux matières premières critiques » : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/hot-topics/raw-materials/index_fr.htm

Clairement, l'Union européenne accorde une importance nouvelle à la voix des pays africains, et à la voie qu'ils décideront de prendre, dans leur chemin vers la croissance.

Conclusion

La croissance des « économies émergentes », ainsi que l'évolution des technologies, ont favorisé ces dernières années une hausse marquée des prix des matières premières sur les marchés mondiaux. La sécurisation des approvisionnements est devenue une préoccupation majeure et stratégique pour de nombreux pays. Les « émergents », d'un côté, qui au travers d'une coopération Sud-Sud notamment, cherchent à se ménager un accès propre aux ressources nécessaires à leurs économies en développement. De l'autre, les puissances « établies », dont l'Europe, qui défendent plutôt le statu quo, à savoir leur accès privilégié aux ressources naturelles dont elles ont besoin.

Pour l'Afrique, ces développements représentent une gigantesque opportunité, mais portent également en eux des défis considérables. Le continent est riche en ressources naturelles diverses, et ses réserves potentielles sont encore largement méconnues. Pour les pays exportateurs de ressources, la flambée des prix leur confère une importance stratégique et un poids géopolitique nouveaux. La croissance des « économies émergentes » ouvre de nouvelles portes à leurs exportations. Et le développement d'une coopération Sud-Sud offre une alternative aux schémas traditionnels des relations entre le continent et l'Europe. Cette compétition politico-économique, qui déborde également dans le champ normatif lorsqu'il est question de « modèles de développement », donne à l'Afrique un nouveau pouvoir de négociation.

Pourtant, les défis n'en restent pas moins capitaux. Par exemple, en augmentant l'attrait d'une spécialisation toujours plus poussée des économies africaines vers l'exportation de ressources naturelles non-transformées, la hausse des prix des matières premières peut mettre en péril les efforts de diversification mis en place ces dernières décennies. Éviter ce piège implique notamment, pour les États africains, de s'assurer que les contrats qu'ils négocient avec leurs partenaires traditionnels ou « émergents » se traduisent bien par des bénéfices tangibles pour leur population, via un transfert de technologies, des revenus fiscaux transparents, un recrutement préférentiel de la main d'œuvre locale, etc.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'initiative « matières premières » européenne. Cette initiative n'établit pas de politique particulière, mais cherche à clarifier les intérêts de l'Union. Elle offre un cadre et des objectifs qui sont poursuivis au travers de politiques et instruments divers. Sur la scène internationale, l'Union poursuit ses objectifs via des dialogues politiques mais aussi et surtout via sa politique commerciale et de régulation ainsi qu'avec ses instruments de coopération au développement. Les négociations commerciales avec les pays ACP représentent un champ d'application majeur à cette initiative, au travers des efforts de la Commission tendant à la promotion – voire l'imposition – de mesures libre-échangistes garantissant un accès sans entrave aux ressources et marchés africains pour les compagnies européennes. Elle défend également ses intérêts, et c'est ce qui pose plus question, au travers de sa coopération au développement, essentiellement via la promotion de programmes de bonne gouvernance, de transparence et de bonne gestion des ressources naturelles.

Produit d'un contexte particulier, marqué par la compétition des « émergents », cette initiative en est aussi victime. De 2008 à 2011, date à laquelle elle fut révisée par une nouvelle communication, l'IMP a essuyé de nombreuses critiques. Euro-centrée, elle fut perçue comme faisant peu de cas de la situation particulière des pays africains, et de leurs attentes vis-à-vis de leurs partenaires internationaux. Amendée pour donner voix au chapitre aux partenaires africains, au travers d'une prise en compte de l' « *Africa Mining Vision* » par exemple, l'IMP « nouvelle mouture » accorde également plus d'importance aux enjeux d'approvisionnement intra-européens, et à la recherche scientifique. Or, donner l'opportunité d'un choix aux partenaires africains implique de courir un risque : celui que ces derniers optent pour des options contraires aux intérêts de l'UE. Que l'Union s'engage, malgré le risque, sur cette voie est un événement en soi, étant donné le passif qui est le sien.

Dans cette période charnière, où les ressources naturelles africaines représentent un enjeu stratégique de première importance, et où la relation du continent avec ses différents partenaires se transforme profondément, ce qui fera la différence, ce n'est pas l'initiative européenne. Ce sera l'Afrique.

* * *



Avec le soutien du

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération
au développement

***Bruno Hellendorff** est chercheur au GRIP où ses analyses portent principalement sur les liens entre ressources naturelles, conflits et construction de la paix, ainsi que sur les questions de sécurité et d'intégration régionale en Asie-Pacifique.*

Le **Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)**, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Créé en 1979 par Bernard Adam, qui en a été le directeur jusqu'en 2010, le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité. Il souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr, en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger.

< <http://www.grip.org> >