Document generated on 04/24/2024 3:03 a.m.

Études internationales

La vulnérabilité stratégique des minéraux : les relations triangulaires entre la République fédérale allemande, l'Afrique du Sud et l'Union soviétique.

Strategic Vulnerability in Minerals: The Case of the Federal Republic of Germany with Special Reference to Southern Africa and the Soviet Union

Andrew Fenton Cooper and Ashok Kapur

Volume 15, Number 1, 1984

Les processus décisionnels en matière de commerce extérieur : quelques éléments de réflexion à la lumière de l'expérience québécoise

URI: https://id.erudit.org/iderudit/701621ar
DOI: https://doi.org/10.7202/701621ar

See table of contents

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)
1703-7891 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Cooper, A. F. & Kapur, A. (1984). La vulnérabilité stratégique des minéraux : les relations triangulaires entre la République fédérale allemande, l'Afrique du Sud et l'Union soviétique. *Études internationales*, *15*(1), 121–156. https://doi.org/10.7202/701621ar

Article abstract

Resource diplomacy has emerged as a key element in international relations. The controversy over the use of the grain embargo and persistent concern about the Middle East has allowed food and oil to continue to gain a great deal of attention as weapons of resource diplomacy. Other raw materials, nevertheless, also lend themselves to analysis of this sort. Strategic minerals, in particular, have been increasingly looked at as means of influence in both North/South and the East I West contexts. This study hopes to contribute to this growing body of literature by examining the significance (and merger) of the North/South and East I West contexts in regard to strategic minerals with particular reference to the Federal Republic of Germany.

The paper examines the triangular relationship in strategic minerals between the FRG, Southern Africa and the Soviet Union. A number of scenarios have been put forward pertaining to a Soviet threat to Western mineral imports from Southern Africa. The most plausible of these scenarios appears to be that rather than the Soviets initiating action in Africa they respond to events in order to undermine confidence in the West. Such a scenario has serious implications for the FRG. Still, our tentative findings are that dire forecasts about a Soviet stranglehold on the FRG in terms of minerals are overplayed. It is suggested that coping mechanisms do exist for the FRG's supplies of raw materials.

Tous droits réservés © Études internationales, 1984

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LA VULNÉRABILITÉ STRATÉGIQUE DES MINÉRAUX: LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE FACE À L'AFRIQUE DU SUD ET À L'UNION SOVIÉTIQUE

Andrew Fenton COOPER et Ashok KAPUR*

ABSTRACT — Strategic Vulnerability in Minerals: The Case of the Federal Republic of Germany with Special Reference to Southern Africa and the Soviet Union

Resource diplomacy has emerged as a key element in international relations. The controversy over the use of the grain embargo and persistent concern about the Middle East has allowed food and oil to continue to gain a great deal of attention as weapons of resource diplomacy. Other raw materials, nevertheless, also lend themselves to analysis of this sort. Strategic minerals, in particular, have been increasingly looked at as means of influence in both North/South and the East/West contexts. This study hopes to contribute to this growing body of literature by examining the significance (and merger) of the North/South and East/West contexts in regard to strategic minerals with particular reference to the Federal Republic of Germany.

The paper examines the triangular relationship in strategic minerals between the FRG, Southern Africa and the Soviet Union. A number of scenarios have been put forward pertaining to a Soviet threat to Western mineral imports from Southern Africa. The most plausible of these scenarios appears to be that rather than the Soviets initiating action in Africa they respond to events in order to undermine confidence in the West. Such a scenario has serious implications for the FRG. Still, our tentative findings are that dire forecasts about a Soviet stranglehold on the FRG in terms of minerals are overplayed. It is suggested that coping mechanisms do exist for the FRG's supplies of raw materials.

Le transfert et la retenue des ressources (ou la menace de retenue) sont apparus comme une constituante essentielle de la « diplomatie coercitive » dans les relations internationales modernes mais la nature et la portée de la diplomatie des ressources ne sont pas bien connues. Traditionnellement, le mot diplomatie signifiait l'utilisation de la persuasion et non des menaces pour atteindre les buts visés[1]. Toutefois, au cours de la période postérieure à 1945, on a observé que la diplomatie contenait un nouvel élément coercitif. Simultanément, la diplomatie coercitive devait être distinguée de la force brutale[2]. La force brutale réagit contre les effectifs militaires et

* *Professeurs au Département de science politique de l'Université de Waterloo, Ontario, Canada.*

1. Voir, par exemple, Harold NICOLSON. *The Evolution of Diplomatic Method*. London, Constable, 1956.
2. Thomas C. SCHELLING. *Arms and Influence*. New Haven, Conneticut, Yale University Press, 1966.

l'ennemi et le but de la politique est de rechercher la victoire militaire. Comme aucune tentative n'est faite en vue de découvrir des intérêts communs aux ennemis, l'approche est à somme nulle. L'accent n'est pas mis sur une modification du comportement ou de l'attitude de l'ennemi. Par contraste, la diplomatie coercitive requiert la possession d'une force militaire mais une menace est communiquée en vue d'atteindre des objectifs fondés sur des intérêts communs. La diplomatie coercitive recherche le compromis, bien qu'elle le fasse par une attitude menaçante[3], afin d'amener l'ennemi à repenser ou à re-renégocier, sinon à affronter un reniement et un châtiment, afin d'amener un ennemi réel ou potentiel à être un partenaire potentiel. La méthode est coercitive mais le but est d'établir un consensus parmi les ennemis.

En un sens, la diplomatie des ressources peut être définie comme une alternative à la diplomatie coercitive. Plus grand est l'emploi de la diplomatie des ressources, moins nécessaire est l'emploi de la force militaire. Dans un autre sens, les deux diplomaties sont complémentaires: la non utilisation de la force militaire requiert nécessairement sa présence[4]. Par conséquent, la présence de la force militaire, en ce qui concerne notre étude de cas, constitue le contexte, ou une grande partie du contexte, dans lequel la diplomatie des ressources est poursuivie: elle est voulue comme contexte par les « praticiens » de la diplomatie des ressources et est perçue comme tel par l'objet de cette diplomatie.

En tout temps, la diplomatie des ressources a deux faces: le refus d'octroyer des ressources et la fourniture de ressources. Cependant, l'importance de chacune de ces deux faces dépend du résultat attendu. Si l'effet attendu est la polarisation de l'environnement international, alors la diplomatie des ressources signifie simplement le refus et aucune promesse d'un changement à l'intérieur de cette stratégie. Toutefois, si l'intention de l'utilisateur de la diplomatie des ressources est d'entraîner la modération, le refus des ressources devient une tactique utile qui témoigne éloquemment de perceptions à l'effet que l'ennemi puisse être modéré par la diplomatie des ressources, ainsi qu'être amené à poursuivre différemment ses choix politiques et à reconnaître l'avantage de la modération. Dans le premier sens, le but de la diplomatie des ressources est de polariser le modèle de relations existant; dans le dernier, ce but est de modifier les rapports bilatéraux et d'améliorer l'atmosphère.

Au cours des années 50, la diplomatie des ressources était principalement appliquée sur une base Est-Ouest contre l'ennemi principal et portait sur des intérêts de haute politique, c'est-à-dire qu'elle était appliquée par les États-Unis contre l'URSS. La guerre des ressources, qui semblait accentuer le conflit plutôt que la coopération, faisait partie de la politique occidentale de Guerre froide. Elle était destinée à montrer la désapprobation face à la création de régimes communistes en Europe de l'Est, à la non acceptation par l'Est du Plan Marshall et à l'établissement

3. Klaus KNORR. *Power and Wealth*. New York, Basic Books, 1973, *The Power of Nations*. New York, Basic Books, 1975.
4. Robert KEOHANE and Joseph NYE. *Power and Interdependence*. Boston, Little, Brown, 1977, p. 10.

du blocus de Berlin[5]. Néanmoins, bien que des moyens économiques étaient utilisés pour refuser un avantage économique au bloc soviétique, le but n'était pas d'ordre économique. Le rejet général du « nerf et des moyens » de la guerre[6], introduit en 1949 par le « US Export Control Act » et opéré via le mécanisme du « Co-ordinating Committee on Export Controls » (COCOM), n'était pas destiné à rapporter des bénéfices économiques pour l'Ouest. Plutôt, il était destiné à isoler le bloc soviétique et à confirmer la supériorité stratégique de l'Ouest.

Le relâchement graduel des contrôles touchant le commerce Est-Ouest a été relié à l'ascendant exercé par l'idée voulant que le comportement soviétique pourrait être modéré et qu'il devrait l'être. L'importance de l'interdépendance dans le contexte de relations avec l'Est comportant une adversité limitée a été de plus en plus soulignée au cours des années 60. Ce changement de politique a été davantage accéléré, ainsi qu'il importe de le noter par les tensions qui se sont développées entre les États-Unis et leurs alliés européens à propos de l'application de la stratégie de retenue des ressources. Dès le début, les gouvernements ouest-européens ont soutenu que la stratégie d'embargo ne devait pas être appliquée de manière excessivement rigide. Le résultat en a été un essor rapide des accords économiques et un amenuisement concomitant des contrôles. L'industrie de la République fédérale d'Allemagne (RFA) s'est sentie particulièrement frappée par l'interprétation stricte du concept de « produits stratégiques » (par exemple, la tuyauterie d'acier)[7] en ce qu'elle aurait entravé le rétablissement du modèle antérieur de commerce extérieur avec l'Est[8].

La portée et l'ampleur du phénomène de la diplomatie des ressources ont été accrues de façon tout aussi manifeste que dramatique par l'action de l'Organisation des Pays exportateurs de Pétrole (OPEP). La crise du pétrole de 1973 a eu pour effet immédiat de quadrupler les prix pour les économies occidentales et il s'est avéré qu'elle constituait un tournant pour les relations Nord-Sud[9]. Qui plus est, elle a offert un exemple que les autres fournisseurs de matériaux bruts pouvaient essayer d'imiter. La perspective d'une action collective entreprise par les pays moins développés (PMD) devenait une composante essentielle de la campagne pour un « Nouvel ordre économique international », ainsi que réclamé par la déclaration des

5. Joan SPERO. *The Politics of International Economic Relations*. New York, St. Martin's, 1977, Ch. 10; Gunnar ADLER-KARLSSON. *Western Economic Warfare 1947-1967*. Stockholm, Almqvist Wiksell, 1968, pp. 87, 131; Samuel HUNTINGTON. 'Trade, Technology, and Leverage: Economic Diplomacy', *Foreign Policy* 32, Fall 1978.
6. Susan STRANGE 'The Strategic Embargoes: Sense or Nonsense?' *The Year Book of World Affairs 1958*, London, Stevens, 1958, p. 55.
7. Voir Angela STENT. *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980*. Cambridge, CUP, 1981, ch., 5.
8. Ulrich ALBRECHT et Udo REHFELDT, 'Conditions for Economic and Technological Exchange in the Cooperation Between East and West'; dans Klaus von BEYME *et al.*, (eds.), *German Political Systems: Theory and Practice in the Two Germanies*. London, Sage, 1976, pp. 168-169.
9. Geoffrey BARRACLOUGH, 'The Have and the Have Nots', *New York Review of Books*, 13 mai 1976, p. 32

Nations Unies de mai 1974. Le Groupe des 77, qui avait préconisé des changements dans la politique des matériaux bruts depuis 1964, alors qu'était établie la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), a demandé aux nations en développement « de se joindre aux associations de producteurs existantes ou d'en établir de nouvelles afin d'accroître leur influence et de renforcer l'efficacité de leur action collective sur les marchés internationaux »[10].

Par conséquent, la diplomatie des ressources s'est développée en grande partie en se distinguant de la diplomatie coercitive sur deux plans différents mais reliés: en termes de commerce Est-Ouest (États-Unis/URSS et Europe occidentale/URSS et Europe de l'Est) et en termes de relations Nord-Sud. La diplomatie des ressources est devenue plus importante à l'intérieur de la politique de détente Nixon-Kissinger, avec l'utilisation de la carotte (l'offre de ressources, de technologie et de commerce) et du bâton (la menace de retirer de telles offres advenant un écart de conduite soviétique). Dès le milieu des années 70, les vivres américains sont devenus un instrument effectif d'intervention: on l'a utilisé à la fois pour faire le troc en vue d'obtenir des marchandises spécifiques (grain américain contre pétrole de l'OPEP) et en guise d'arme pour faire progresser l'atteinte de grands objectifs de la politique étrangère (SALT, émigration juive). De même, les Soviétiques ont cherché à utiliser leurs propres ressources pour renforcer leur position internationale. Certains observateurs ont même suggéré que les Soviétiques ont conseillé aux pays de l'OPEP d'utiliser l'arme du pétrole en 1973 – pour tourner à leur avantage leur propre position en tant que nouveaux fournisseurs d'énergie pour l'Occident[11]. Si cela est vrai, l'affaire suggère que l'URSS a aussi vu une occasion de faire progresser ses intérêts économiques et stratégiques: l'augmentation des prix mondiaux du pétrole, laquelle pouvait signifier une augmentation des revenus du pétrole, augmentait les coûts pour les économies occidentales et introduisait la voix de l'Union soviétique dans les relations économiques internationales, alors que ce pays y avait précédemment joué un rôle marginal.

I – LES MINÉRAUX DANS LA DIPLOMATIE DES RESSOURCES

La controverse quant à l'utilisation de l'embargo céréalier et l'inquiétude persistance au sujet du Moyen-Orient ont permis à la nourriture et au pétrole de continuer à se mériter beaucoup d'attention en tant qu'armes de la diplomatie des ressources. Les autres matériaux bruts, néanmoins, se prêtent aussi à une investigation de ce type. Les minéraux dits critiques ou stratégiques, en particulier, ont été de plus en plus considérés comme des moyens d'exercer de l'influence, à la fois

10. Lima Programme for Mutual Assistance and Solidarity, cité par Ellen FREY-WOUTERS, *The European Community and The Third World: The Lomé Convention and Its Impact*. New York, Praeger, 1980, p. 96.
11. Richard LOWENTHAL, *Model or Ally? The Communist Powers and the Developing Countries*. New York, OUP, 1977, p. 367.

dans le contexte des relations Nord-Sud[12] et dans celui des relations Est-Ouest[13]. La présente étude espère contribuer à la somme croissante de cette littérature en examinant la signification (et la fusion) des contextes Nord-Sud et Est-Ouest eu égard à ces groupes de minéraux en ce qui concerne en particulier un pays, la République fédérale allemande.

Helge Hveem[14] a prétendu que l'agiotage des ressources internationales repose sur un bon nombre de considérations, incluant la rareté, la dispersion de la demande et la concentration de l'offre. Dans le cas des minéraux, ces considérations valent dans une certaine mesure. Il y a eu, pour commencer, quelque anxiété à propos de l'actuelle disponibilité physique des ressources minérales dans le monde. L'ouvrage produit en 1972 par le Club de Rome, *Halte à la croissance?**, a été en grande partie responsable de la crainte largement répandue à l'effet que les minéraux manqueraient dès l'an 2000. Bien que cette prétention de *Halte à la croissance?* ait été sérieusement contestée[15], les inquiétudes demeurent quant aux dépenses qu'impliqueront dans le futur la prospection et l'extraction des minéraux, ainsi qu'au sujet de l'utilisation de la diplomatie des ressources pour renforcer ou pour modifier une relation inter-étatique particulière ou une ensemble de relations. Les coûts énergétiques reposent tout particulièrement sur la rentabilité de l'exploitation minière. Ainsi que l'établit un auteur ouest-allemand:

> En termes économiques, la rareté peut être définie comme le besoin d'utiliser des quantités de plus en plus grandes d'autres ressources pour obtenir une production donnée d'une marchandise. Lorsque ces quantités, et conséquemment le prix, sont plus grandes que ce que devrait justifier toute utilisation imaginable, on peut dire que la provision de cette marchandise s'est épuisée »[16].

En d'autres mots, la rareté devient « stratégique » quand la base matérielle du consommateur de ressources est insuffisante pour servir les buts essentiels de sa politique nationale. La diplomatie des ressources est importante non seulement

12. Voir, par exemple, C. Fred BERGSTEN. 'The New Ere in World Commodity, *Foreign Policy II*, Été 1973; Bension VARON et Kenji TAKEUCHI, 'Developing Countries and Non-Fuel Minerals'', *Foreign Affairs* 52, Avril 1974; Zuhayr MIKDASHI. *The International Politics and Natural Resources*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1976; John TILTON. *The Future of Non-Fuel Minerals*. Washington DC, Brookings, 1977; Charles RIVER Associates, *International Minerals Cartels and Embargoes: Policy Implications for the United States*. New York, Praeger, 1980.
13. Alfred E. ECKES Jr.. *The United States and the Global Struggle for Minerals*. Austin, Texas, University of Texas Press, 1979; Bohdan O. SZUPROWICZ. *How to Avoid Strategic Materials Shortages: Dealing with Cartels, Embargoes, and Supply Disruptions*. New York: John Wiley, 1981; Galen HULL. *Pawns on a Chessboard: The Resource War in Southern Africa*. Washington DC, University Press of America, 1981.
14. Helge HVEEM. *The Political Economy of Third World Producer Associations*. (Oslo, Universitetsforlaget, 1978.
* Titre de l'édition française parue chez Fayard du livre: *The Limits to Growth*
15. Wilfred BECKERMAN. *In Defence of Economic Growth*. London, Jonathan Cape, 1974; Wassily LEONTIEF, *The Future of the World Economy*. New York, OUP, 1977.
16. Wolfgang HAGER. *Europe's Economic Security: Non-Energy Issues in the International Political Economy*. Paris, The Atlantic Institute for International Affairs, 1976, p. 44.

parce que l'excès de la demande sur l'offre implique des coûts économiques plus grands. Elle l'est aussi lorsqu'une ressource peut être disponible en quantité abondante (par exemple, le pétrole) mais que l'approvisionnement, la commercialisation et la distribution sont manipulées par ses producteurs et par ses administrateurs pour des raisons reliées à des considérations d'ordre « politique » et « stratégique ». Par conséquent, on peut dire que la rareté existe si a) les ressources s'épuisent ou b) s'il y a un danger qu'elle puissent s'épuiser dans le futur et si, par conséquent, il est nécessaire de les préserver ou, encore, c) si les ressources sont disponibles en quantité adondante pour ce qui est du futur prévisible, soit jusqu'à l'an 2000, mais par l'intermédiaire d'un cartel dont l'action peut en faire des instruments utilisés pour servir des fins politico-stratégiques.

Le nombre de centres de consommation en fonction desquels on peut parler avec précision de « minéraux stratégiques » est, à l'heure actuelle, limitée aux puissances industrielles. En ce sens, les minéraux stratégiques ont des implications militaro-stratégiques et laissent supposer leur utilisation en matière de défense nationale. Ils sont requis pour les aciers de qualité particulière, les alliages surfins, les pièces d'avion, les réacteurs, les missiles, les turbines, les canons de fusils, les gaines d'obus, les blindages et les autres équipements militaires. Pourtant, un éventail beaucoup plus large de minéraux sont critiques pour la production industrielle. Comme telle, la définition de minéraux stratégiques a été élargie de façon à inclure le critère économique. A.A. Archer, directeur de la « Minerals Strategy » à la « London's Institute of Geological Sciences », a suggéré qu'un minéral stratégique est un minéral dont le manque aurait un effet défavorable majeur sur la balance nationale des paiements ou sur l'économie en général[17]. Les minéraux stratégiques incluent alors les métaux légers (bauxite/alumine et titane), les métaux alliés (chrome, cobalt, colombium, manganèse, molybdène, nickel, tantale, tungstène et vanadium), les métaux accessoires (bismuth et mercure), les métaux précieux (l'argent et le groupe des platinides), l'uranium, l'amiante et les phosphates; aussi bien que les métaux de base pour l'usage courant (minerai de fer, cuivre, étain, zinc et plomb). En utilisant cette définition, il semble clair qu'un conflit pourrait se produire à propos d'un grand nombre de minéraux, si la demande mondiale pour les matériaux industriels essentiels était accrue.

La distribution inégale de l'offre donne une autre dimension à la question de la disponibilité des minéraux. Une proportion considérable de minéraux se trouve entre les mains d'un petit nombre de producteurs. Une étude détaillée de l'OCDE a découvert que plus de 80% des ressources minérales détenues dans les pays industriels sont situés aux États-Unis, au Canada, en Australie et en République sud-africaine (RSA). On estimait que les États-Unis possèdent à eux seuls les proportions suivantes des réserves mondiales mesurées et révélées: 18,4% du cuivre, 35,6% du plomb, 20,1% du zinc, 3,5% du titane, 49,5% du molybdène, 6,1% du tungstène, 1,1% du vanadium, 13,3% du bismuth, 9,1% du mercure, 25%

17. 'Mineral Reserves: A Policy for Continuity of Supply, *Metals and Materials*, janvier-février 1980, p. 52; 'National Symposium on the Availability of Strategic Minerals', *Mining Journal*, 23 novembre 1979, p. 437.

de l'argent, 0,2% du platine et 3% de l'amiante. Toujours par rapport aux réserves mondiales, le Canada possède quant à lui 11,7% du fer, 6,8% du cuivre, 11,5% du plomb, 22,8% du zinc, 1,6% du titane, 7,6% du colombium, 14,4% du molybdène 16,1% du nickel, 4,8% du tantale, 6,1% du tungstène, 11,7% de l'argent, 1,8% du platine et 45,2% de l'amiante. L'Australie possède 10,2% des réserves mondiales de fer, 10,9% du plomb, 26% de l'aluminium, 5,4% du titane, 8,0% du manganèse, 9,2% du nickel, 1,4% du vanadium, 19,5% du bismuth, 3,3% de l'argent et 3,6% de l'amiante. De façon similaire, l'URSS détient plus de 80% des réserves minérales découvertes dans les pays à planification centrale. En outre, dans les régions en développement, les réserves minérales sont concentrées dans approximativement trente pays[18].

Cette concentration régionale des réserves a mené, durant les années 70, à des craintes intenses comme à des perspectives de cartellisation dans le secteur des minéraux. Les candidats fréquemment mentionnés en vue d'action militante de la part des producteurs étaient la bauxite (dont les PMD possèdent approximativement 69% des réserves mondiales et représentent environ 44% de la production mondiale), le cuivre (respectivement, 57% et 42%) et l'étain (72% et 71%)[19]. Ces craintes se sont apaisées depuis ce temps. Des organisations telles l'Association internationale de la Bauxite (AIB), le Conseil inter-gouvernemental des Pays exportateurs de Cuivre (CIPEC*) et le Conseil international de l'Étain (CIE) se sont elles-mêmes montrées incapables de contrôler le prix ou la quantité de leurs produits selon la voie tracée par l'OPEP. Cependant, si les tourments au sujet des cartels se sont apaisés, l'anxiété quant à la possibilité d'insuffisance dans les approvisionnements a subsisté[20]. La diplomatie des ressources ne fonctionne pas seulement, ni même principalement, sous la forme de cartels. En tant que tentative de politiser l'utilisation des ressources, elle peut fonctionner efficacement dans des rapports bilatéraux et triangulaires. Notre article examine les contextes bilatéraux/triangulaires. En fait, même si l'OPEP semble avoir échoué et que plusieurs autres associations de producteurs de ressources ont été non partantes, la politisation des ressources et leurs implications politiques dans le système international s'accroissent et elles demeurent pour les années 80, un sujet de toute première importance.

La position dominante de l'Afrique australe, et en particulier de la RSA, en ce qui concerne un vaste assortiment de minéraux, constitue un aspect de la question qui a récemment été mis en lumière. La région connue sous l'appellation de « Haute Afrique », qui va de la province du Transvaal dans la RSA à la province de Shaba au Zaïre, en passant par le Zimbabwe, et qui continue jusqu'en Angola, est extrêmement riche en gisements de minerais. De fait, certains observateurs ont décrit cette région comme « le golfe Persique des minéraux » avec la RSA en guise

18. OECD, Interfutures – Midway through Interfutures, Paris, 1978.
19. Phillip CROWSON, 'The Strategic Dependence of the Industrial World'; *Strategic Digest IX* novembre 1979, p. 678.
* Sigle en français dans le texte.
20. Raymond F. MIKESELL. *New Patterns of World Mineral Development*. New York, Bristish-North American Committee, 1979, Mike FABER et Roland BROWN. 'Changing the Rules of the Game: Political Risk, Instability and Fairplay in Mineral Concession Contracts', *Third World Quarterly II*, Janvier 1980.

« d'Arabie saoudite des années 80 ». Étant donné ces circonstances, il n'est pas étonnant qu'ait surgi la possibilité d'une menace soviétique sur les ressources minérales. Le fait que la meilleure autre source pour plusieurs des minéraux d'Afrique australe soit l'Union soviétique elle-même encourage pareille réflexion. Le tableau I fournit une indication des positions respectives de la RSA et de l'Union soviétique pour ce qui est de la distribution des réserves et de la production des minéraux en 1975[21].

II – DES SCÉNARIOS DE MENACES PROBABLES PAR L'UNION SOVIÉTIQUE SUR LES APPROVISIONNEMENTS OCCIDENTAUX EN MINÉRAUX

Plusieurs scénarios ont été mis de l'avant pour rendre compte de la nature réelle de cette menace soviétique.

A — Scénario I

Le scénario I présente le tableau d'une menace soviétique manifeste, tant sur le plan diplomatique que militaire, sur les approvisionnements de l'Occident en minéraux. Ce scénario a longtemps été postulé par le régime de Pretoria et par ses défenseurs en tant qu'il représentait une autre raison vitale (avec la route du Cap) pour justifier le soutien occidental[22]. Qui plus est, il a été adopté énergiquement, aux États-Unis, par l'administration Reagan que caractérise un esprit sur la défensive[23]. D'importantes personnalités politiques européennes, comme Franz Joseph Strauss candidat de la coalition formée par l'Union chrétienne-démocrate et l'Union chrétienne-sociale lors des élections de 1980 pour l'élection du chancelier ouest-allemand, ont aussi fait écho à ces sentiments[24]. Selon ce scénario, les Soviétiques auraient un « grand plan » ou un « projet stratégique majeur », soit une stratégie de pénétration et d'expansion massives et constantes, tant sur les plans diplomatique que militaire, en Afrique australe. On prétend que l'objectif ultime de cette action (ou « assaut total », ainsi que la désignent les Sud-Africains[25]) serait la formation d'un « super-cartel » des minéraux qui, sous contrôle communiste[26], altérerait la

21. Chiffres tirés de 'South Africa: Does the West need the minerals?' *African Confidential*, 17 janvier 1979.
22. Voir, par exemple, *South African Digest*, 8 avril 1977.
23. Jerry KNIGHT et Peter BEHR, 'Strategic Minerals Acquire New Prominence in US', *The Guardian Weekly*, 5 avril 1981.
24. Zdenek CERVENKA et Mario R. DEDERICHS, 'The Two Germanies in Africa: Eastern Advances and Western Isolationism' dans Colin Legum (ed.), Africa Contemporary Record 1979-1980, A149. Voir aussi Peter SEIDLITZ, 'Angola Conflict Could Spark off the Africa War', *Suddeutsche Zeitung*, 5 décembre 1975, dans la *German Tribune*, 14 décembre 1975, p. 3.
25. 'Pretoria View: A 'Total Onslaught',' *New York Times*, 7 février 1982.
26. Général Alton Slay, témoignage devant la House Armed Services Committee, 13 novembre 1980, cité par Mark HOSENBALL et Peter PRINGLE 'Comrade Glagolev's Gap', *The New Republic*, 20 décembre 1980, pp. 19-20.

distribution internationale de la puissance des ressources. En 1976, le scénario a été clairement déchiffré par le vice-président délégué de l'« Industrial Council » américain:

> La domination soviétique en Angola et les perspectives d'attaque sur le Sud-Ouest africain et la Rhodésie sont simplement des escarmouches mineures préalables à un assaut final contre la base minière et la centrale d'énergie industrielle que constitue l'Afrique du Sud[27].

Ce scénario repose sur l'hypothèse voulant que les super-puissances aient réellement des intérêts contraires et que les Soviétiques utilisent la tactique des « rondelles de salami » contre les fournisseurs de minéraux traditionnels de l'Occident. On dit que les Soviétiques tentent d'acquérir les « contrôles »[28] de l'Afrique australe par lesquels ils pourraient étendre leur influence dans les pays de « première ligne » qui bordent la République sud-africaine. On a suggéré que les Soviétiques, après avoir encerclé la République, tenteront de paralyser et, en fin de compte, de s'emparer des minéraux de l'Afrique du Sud par leur appui à la guérilla. En conséquence, les intentions de l'URSS sont, peut-être sur un mode séquentiel, a) d'isoler diplomatiquement l'Afrique du Sud de la communauté mondiale, b) d'exposer l'Afrique du Sud à la dangeureuse perspective d'une intervention militaire par des troupes étrangères et c) d'assumer le contrôle de l'avenir de l'Afrique du Sud (ce qui serait analogue au désir de Moscou d'avoir un siège à la table des négociations de paix au Moyen-Orient). Compte tenu des intentions énumérées de (a) à (c), l'intention « finale » des Soviétiques est de couper les alliés occidentaux de la base matérielle, militaire et diplomatique d'importance vitale que constitue pour eux l'Afrique australe.

Cette manière de voir la stratégie grandiose de l'URSS est basée à la fois sur les idées occidentales quant à l'idéologie soviétique et sur l'expérience pratique. Certains auteurs ont remonté jusqu'à la déclaration de Bakou, en 1920, pour montrer que les Soviétiques ont eu de longue date le dessein de priver l'Occident des matériaux bruts[29]. D'autres se sont rapportés à de plus récentes déclarations, telles que celles que contenait l'ouvrage du général de division A.N. Lagovskiy. *Strategy and Economics* (1957), pour signifier que les Soviétiques demeurent déterminés à exploiter tout « maillon faible » que présente l'Occident[30]. D'autres encore ont mis l'accent sur la nomination, dans les années 70, de l'ancien président de l'Institut africain de Moscou, Vassily Solodovnikov, au poste d'ambassadeur en Zambie. Solodovnikov a la réputation d'avoir « dirigé », de sa base de Lusaka, la stratégie soviétique en Afrique australe[31]. La preuve du fait que cette politique

27. Anthony HARRIGAN, 'The Ultimate Target', *National Review*, 14 mai 1976.
28. Voir, par exemple, Patrick WALL (ed.), *The Southern Oceans and The Security of the Free World*. Londres, Stacey International, 1977.
29. Voir, par exemple, Alfred COSTE-FORET, 'The Grand Design of the USSR in Africa: To Deprive the West of its Vital Sources of Supply', *the Atlantic Community Quarterly* 17, automne 1979.
30. Voir, par exemple, William van RENSBURG, *Mineral Supplies From South Africa: their Place in World Resources*. Londres, Economist Intelligence Unit, 1978 pp. 54-56.
31. 'Russia's Mastermind for Southern Africa Strategy', *Business Week*, 17 mars 1980, p. 61; John TRAIN. 'Worse than OPEC?', *Forbes*, mars 1980.

soviétique devient plus agressive provient de l'appui donné aux MPLA durant la Guerre civile anglaise de 1975, du placement de conseillers, cubains, est-allemands et soviétiques, de la conclusion de transactions en matière d'armements avec plusieurs pays de la région, incluant la Zambie elle-même et de l'aide apportée en Namibie à la SWAPO.

Ce scénario peut être critiqué pour plusieurs raisons[32]. Pour commencer, il est tout à fait clair qu'une stratégie de ce type entraînerait des risques considérables pour les Soviétiques. Tout signe d'un mouvement visant à étrangler l'Ouest économiquement par une interdiction portant sur les minéraux serait certainement interprété comme une grande menace contre l'Occident, laquelle constituerait une déviation par rapport au comportement passé de l'Union soviétique en matière militaire et diplomatique. Le général Alexander Haig, lors d'une apparition devant la sous-commission américaine des Mines et de l'Exploitation minière (« House Subcommittee on Mines and Mining ») tandis qu'il était président de la United Technology (un important fournisseur de la défense), prévenait que l'ère de la « guerre des ressources » était commencée[33]. Sir Neil Cameron, un ancien chef de l'état-major britannique à la défense, affirmait en 1977 à l'OTAN qu'elle pourrait être forcée, dans le futur, de se battre dans des guerres périphériques pour conserver sa part des ressources mondiales[34]. Un tel scénario n'est par conséquent possible que si l'on croit que les Soviétiques sont prêts et disposés à une confrontation directe avec l'Alliance occidentale. En tout cas, on peut suggérer que l'idée d'un anneau d'États marxistes ceinturant l'Afrique du Sud (ces États agissant individuellement ou collectivement comme les mandataires de l'URSS) présume sans embages la priorité, dans la pensée et la ligne de conduite politique des dirigeants africains, des préoccupations touchant la rivalité Est-Ouest. On ne perçoit pas le nationalisme africain comme une barrière à l'expansionnisme soviétique. Une distinction devrait être faite entre la bonne volonté des États africains à coopter l'aide soviétique, cubaine et est-allemande, d'une manière qui serve les buts africains, et leur manque d'enthousiasme pour échanger le colonialisme occidental contre le colonialisme soviétique. La notion d'une Afrique du Sud entourée par des États marxistes radicaux serait crédible seulement s'il était démontré que tout d'abord ces États d'Afrique australe formulent leurs intérêts politiques et économiques de même que leurs intérêts de politique étrangère sur la base de l'idéologie, que leur comportement extérieur est une conséquence de leur structure et de leur idéologie politiques internes et finallement que les États radicaux à l'intérieur, ou que les États aux conceptions radicales, sont incapables de comportement extérieur « modéré ». Nous aimerions soutenir la notion opposée, à savoir que les États radicaux sont habituellement modérés dans leurs relations extérieures lorsque la crainte d'un châtiment est élevée, autrement dit que la crainte amène la prudence comme le fait la définition de l'« intérêt national ».

32. Gunnar ADLER-KARLSSON, 'On Distinguishing Between 'Import Dependency', 'Vulnerability and 'Threat''; *Co-existence* 16, Octobre 1979; Robert M. PRICE, *US Interests in Africa, Testimony before the House Subcommittee on Africa*, Committee on Foreign Affairs, 19 octobre 1979.
33. Alexander HAIG, Non-Fuel Minerals Policy Review, témoignage devant la House Subcommittee on Mines and Mining, Committee on Interior and Insular Affairs, 18 septembre 1980.
34. 'The Mineral Connection', *Economist*, 9 juillet 1977, p. 264.

TABLEAU I

La position de la République sud-africaine et de l'Union soviétique par rapport à la production mondiale et aux réserves de minéraux en 1975

Produits	République sud-africaine				Union soviétique	
	Position dans la production mondiale	Position par rapport aux réserves mondiales	Pourcentage de la production mondiale	Pourcentage des réserves mondiales	Pourcentage de la production mondiale	Pourcentage des réserves mondiales
Or	1	1	59	49	19	19
Platine métaux fondamentaux	1	1	55	86	31	13
Vanadium	1	1	46	64	20	33
Antimoine	1	5	21	4	10	5
Minerai de chrome	2	1	30	83	32	1
Minerai de manganèse	2	1	24	48	35	45
Diamants	3	2	17	7	22	4
Uranium	3	4	13	17	28	13
Amiante	3	5	10	10	36	25
Nickel	7	3	3	10	—	—
Roche de phosphate	10	4	2	8	—	—
Cuivre	12	10	2	2	—	—

Bien que les règles du commerce puissent changer, il semblerait qu'il y ait peu de chance que l'Ouest soit complètement coupé des minéraux de l'Afrique australe en raison de facteurs politiques. Même un gouvernement à tendance communiste ou un gouvernement national-démocrate aurait quelque désir de vendre outre-mer ses matériaux bruts dans le but de s'assurer une devise forte et d'améliorer son économie[35]. Comme l'a exprimé Andrew Young, l'ancien ambassadeur américain aux Nations Unies, « les intérêts économiques de l'Afrique australe, de l'Afrique noire, requierent des marchés pour leurs ressources... J'entends par là que le Zaïre doit vendre son cuivre, comme le fait la Zambie pour survivre. L'Angola a besoin de vendre son pétrole »[36]. Évoquant le marxisme en Afrique, David Rockfeller, président de la Chase Manhattan Bank, affirmait même plus carrément: « plus j'ai vu de pays prétendument marxistes en Afrique, plus j'ai l'impression qu'il s'agit davantage d'étiquettes et d'apparats que d'une réalité »[37].

B — Scénario II

Le scénario II dépeint un autre type (bien qu'il soit apparenté au premier) de menace soviétique sur les approvisionnements de l'Occident en minéraux. Cette fois, l'attention est centrée sur l'intérêt économique personnel plutôt que sur la stratégie militaro-diplomatique. Les défenseurs de cette perspective font ressortir le fait que bien que l'Union soviétique soit largement auto-suffisante en matière de minéraux, manquant seulement de bauxite et de phosphates, elle éprouve des problèmes croissants dans le secteur minier. Le Bureau américain des mines est allé jusqu'à prédire, en 1981, que les taux de croissance soviétiques pour la production de la plupart des minéraux diminueraient[38]. Cette perspective est due en partie à la très grande étendue de l'Union soviétique. Comme la qualité du minerai restant dans les mines présentement en opération a décru, les Soviétiques ont été forcés de se tourner vers les réserves de la Sibérie occidentale, région riche mais éloignée et dotée d'un climat rigoureux. L'extraction de ces ressources et leur transport vers les centres industriels, tout en s'avérant exigeants du point de vue technique, impliquent des coûts plus élevés en capitaux. La planification défectueuse, aussi bien que l'équipement inadéquat, a aussi joué un rôle dans la création de sérieuses difficultés de production dans l'industrie minière, lesquelles ne seront pas faciles à surmonter.

Étant donné ces entraves à une expansion des opérations intérieures d'exploitation minière, certains analystes économiques ont prédit que les Soviétiques se tourneront plutôt de plus en plus vers les sources d'approvisionnement étrangères[39].

35. Henry BIENEN, 'Perspectives on Soviet Intervention in Africa'; *Political Science Quarterly* 95, printemps 1980; Christopher STEVENS, 'The Soviet Role in Southern Africa; dans John SEILER (ed.). *South Africa Since the Portugese Coup*. Boulder, Colorado, Westview, 1980, p. 56.
36. Andrew YOUNG, interview in Africa, juillet 1977.
37. Cité par Flora LEWIS, 'The Angola Record', *New York Times*, 7 mars 1982.
38. 'Soviet Mine Woes Cited', *New York Times*, 7 décembre 1981.
39. 'The Mineral Connection', *The Economist*, 9 juillet 1977; Daniel I. FINE, 'Moscow's Ominous Shift Towards Buying Minerals', *Business Week*, 8 septembre 1980; 'Soviet Union: the Mysterious Switch into Metals Buying' *Business Week*, 21 mai 1979; Herbert E. MEYER, 'Russia's Sudden Reach for Raw Materials', *Fortune*, 28 juillet 1980.

Donc, on a présumé que les Soviétiques tenteront d'importer plus de minéraux en provenance d'Afrique. Le fondement de cette opinion repose carrément sur l'augmentation du nombre de pays africains avec lesquels l'Union soviétique a des accords commerciaux. En fait, les chiffres sont déjà passés de six en 1960 à trente-six en 1976[40]. Dans le contexte des exigences soviétiques en matière de minéraux, les plus remarquables de ces transactions ont été celles qui furent conclues avec la Guinée, au début des années 70, pour l'établissement d'une mine de bauxite, et avec le Maroc, en 1978, pour l'exploitation d'un riche gisement de phosphate. Ces accords sont considérés comme des succès soviétiques remarquables alors que la Guinée a commencé à fournir à l'Union soviétique 50% du total de ses achats de bauxite et que, annuellement, le Maroc a livré cinq millions de tonnes de phosphate. Simultanément, l'Union soviétique, soit directement ou par l'intermédiaire du CAEM, a accordé de l'aide économique, scientifique et technique à long terme à quatre-vingt-dix pays d'Afrique ou d'autres régions du tiers-monde, pour l'exploration et l'exploitation de nouvelles mines[41].

Toutefois, ce scénario doit également être examiné plus soigneusement. Tant sont immenses les obstacles techniques en ce qui concerne les aptitudes professionnelles et le calibre de l'équipement qu'ils doivent être vaincus si le bloc soviétique veut supplanter l'Ouest dans l'exploration et l'exploitation des minéraux africains, ainsi que les Soviétiques eux-mêmes en sont venus à le reconnaître[42]. Qui plus est, les Soviétiques n'ont jamais donné l'impression d'être excessivement généreux dans leurs opérations commerciales. Ainsi, dans le cas de la Guinée, le président Touré s'est montré furieux du prix payé pour la bauxite par les Soviétiques, lequel représentait tout juste le quart du prix versé par les compagnies américaines[43]. Des signes analogues de désenchantement à propos de l'assistance soviétique sont parvenus d'autres pays, comme du Congo-Brazzaville, pays qui avait initialement accepté l'offre soviétique de commercer sur une base de troc – les Soviétiques récupérant des minéraux en échange de la machinerie et de l'équipement[44].

En de telles circonstances, une extension à grande échelle du commerce soviétique avec l'Afrique australe semblerait très improbable. Pour y arriver, l'Union soviétique serait forcée d'utiliser ou bien une monnaie convertible ou bien des produits de haute qualité (comme lors de la transaction de 1981 avec la Zambie, où elle échangeait des avions à réaction MIG contre du cobalt). Cependant, même ce type d'accords n'entraîne pas la rupture par les pays africains des liens commerciaux avec l'Ouest. Les exemples de plusieurs pays soutiennent cette observation. Comme on l'a indiqué plus haut, l'économie de l'Angola continue à être liée à l'Occident. En 1978, 83% de ses exportations étaient dirigées soit vers les États-Unis ou vers

40. A. SKORODUMOV, 'Soviet-African Trade', *International Affairs* (Moscou), 5 mai 1977.
41. *Mining Annual Review* – 1981, p. 565. Voir aussi Colin LEGUM, 'The USSR and Africa', *Problems of Communism* XXVII, janvier-février 1978; Christopher COKER, 'Adventurism and Pragmatism: 'The Soviet Union, Comecom and Relations with African States', *International Affairs*, 57, Automne 1981.
42. Elizabeth K. VALKENIER, 'A New Soviet Mood', *New York Times*, 13 septembre 1981.
43. 'Guinea Looks Westward', *Mining Journal*, 8 décembre 1978.
44. Michael GETLER, 'Reagan's Dilemma Over Africa Policy', *The Gardian Weekly*, 15 mars 1981, 'Soviet Trade Diminishing', *Africa Confidential*, 5 septembre 1979.

l'Europe occidentale, contre seulement 11% vers l'Europe de l'Est[45]. De même, bien que les compagnies d'exploitation minière privées aient été toutes nationalisées en 1979 au Mozambique, le président Machel a continué à parler d'une « voie libérale vers le socialisme » et est allé jusqu'à souligner que « l'entreprise privée a un rôle important à jouer » dans le pays[46]. La situation du Zimbabwe, de son indépendance au moment où nous écrivons, donne aussi créance à cette perspective des relations économiques.

C — Scénario III

Le scénario III est un scénario plus subtile. Il repose sur la prémisse à l'effet qu'un interdit concret pesant sur les ressources n'est pas nécessaire pour en réaliser les objectifs politiques. La simple possibilité d'une interdiction est suffisante pour y parvenir[47]. L'argumentation stipule qu'au lieu de l'épée de César, les Soviétiques pointent vers l'Occident l'épée de Damoclès: plutôt que de tenter de mettre l'embargo sur les fournitures en minéraux de l'Occident « en masse* », ils essaient de gêner la liberté d'action de l'Ouest en créant un climat d'incertitude. Conséquemment, plutôt que d'amorcer l'action en Afrique, les Soviétiques répondent patiemment et indirectement aux « flux et reflux » des événements pour saper la confiance en l'Occident par un opportunisme et des combines *ad hoc*[48]. L'exemple le plus connu de manipulation présumée des minéraux par les Soviétiques a concerné le cobalt zaïrois environ à l'époque de l'invasion du Shaba en mai 1978. La croyance s'est répandue à l'effet que les Soviétiques ont profité de leur connaissance antérieure de l'invasion pour acheter de grosses quantités de métal sur le marché londonien de minéraux. L'effet cumulatif de ce geste a été de faire monter les prix jusqu'à ce qu'ils atteignent quatre ou cinq fois leur valeur préalable. La crainte de plusieurs observateurs est que les Soviétiques continuent d'essayer de maintenir le déséquilibre occidental, rendant difficile la planification pour l'avenir. Le président de la sous-commission américaine des Mines et de l'Exploitation minière (« Housse Subcommittee on Mines and Mining »), James Santini, exprimait en 1979 la mise en garde suivante:

> Les Russes achètent d'une manière agressive du zinc, du plomb, du cuivre, du molybdène et du cobalt sur les marchés internationaux, à la grande consternation des négociants internationaux en minéraux. Les derniers se demandent ce qui en résultera[49].

45. *Mining Annual Review* – 1981, p. 489.
46. *Ibid.*, p. 489.
* En français dans le texte.
47. Manfred WÖRNER, 'West Germany and the New Dimensions of Security', dans Wolfram F. HANRIEDER (ed.), *West German Foreign Policy: 1949-1979*'. Boulder, Colorado, Westview, 1980, p. 38. Voir aussi Enrico SASSOON. 'Raw Materials and Foreign Policy: The OECD Countries and the Risk of Disruption in Supplies of Strategic Raw Materials', *Lo Spettatore Internazionale* XV, octobre-décembre 1980.
48. M. Crawford YOUNG. US interests in Africa, témoignage devant la House Subcommittee on Africa, Committee on Foreign Affairs, 18 octobre 1979.
49. James SANTINI, *Non-Fuel Mineral Policy Review, Oversight Hearings, the House Subcommittee on Mines and Mining, Committee on Interior and Insular Affairs*, p. 100.

Ce scénario semble plus plausible. Surtout, il ne comporte pas beaucoup de risque de la part des Soviétiques. Il ne précipite pas un conflit armé et il permet des replis. Il permet également aux Soviétiques d'essayer d'obtenir, sur le marché mondial, un prix aussi bon que possible pour leurs propres minéraux. Ceci est important, leur approche globale de l'internationalisation des matières premières ayant été très avisée. En ce qui concerne les diamants et l'or, il est important de noter que les Soviétiques ont continué d'agir de façon orthodoxe et acceptable.

En même temps, ce scénario rétrécit le « foyer » de l'action soviétique. Au lieu de présumer que les Soviétiques concentrent leur attention sur le projet de miner la capacité stratégique de l'Alliance occidentale et, ainsi que plusieurs analystes américains l'ont considéré comme admis, de saper la sécurité nationale des États-Unis, ce scénario perçoit l'objectif soviétique comme étant de nature beaucoup plus limité: il ne s'agit pas de créer un sentiment d'insécurité militaire dans l'Ouest en général, mais bien de créer un sentiment d'insécurité économique en Europe occidentale, en particulier, en menaçant le marché du travail, le niveau de vie et la stabilité politique. On l'a noté, cette stratégie s'accorderait avec l'affirmation très citée de Lénine qui prévoyait que « la conquête de l'Europe passera par l'Afrique ».

III – LA DÉPENDANCE EUROPÉENNE PAR RAPPORT AUX MINÉRAUX

Il n'y a pas l'ombre d'un doute que les pays ouest-européens présentent une excellente cible pour une approche psycho-économico-stratégique. Dans l'optique du général Lagovskiy, ils représentent vraiment le « maillon faible » de l'Alliance atlantique en termes de minéraux. L'Europe occidentale produit entre 20 et 30% de la production mondiale totale de la plupart des minéraux. Un ensemble de chiffres situe le rendement ouest-européen pour 1976 à ces proportions: 26% de l'aluminium mondial, 18% du cuivre fin, 32% du plomb fondu et 25% de l'acier brut[50]. Malgré tout, de 70 à 100% de ses approvisionnements doivent lui être livrés de l'étranger. Conséquemment, ainsi qu'en témoigne le tableau II,[51] le problème de la dépendance de l'Europe occidentale à l'égard des importations (on parle de dépendance substantielle lorsque plus du tiers des approvisionnements proviennent des importations)[52] va bien au-delà de celui que l'on observe aux États-Unis. En Europe, il ne s'agit pas seulement de quelques-uns des minéraux étroitement définis comme stratégiques tels que le cobalt, le chrome, le platine et le manganèse (lesquels sont utilisés de toute façon par petites quantités). La CEE est dépendante vis-à-vis des importations d'une gamme complète de minéraux stratégiques au sens large du terme. D'ailleurs, il va sans dire que tout sentiment d'incertitude quant aux approvisionnements en minéraux pourrait avoir un effet démoralisant sur la fabri-

50. Bureau of Mines, US Department of the Interior, Mineral Industry of Western Europe, Octobre 1977.

51. Chiffres tirés de: The Report drawn up on behalf of the Committee on External Economic Relations on supplies of Minerals and Vegetable Raw Materials in the European Community-Survey and further outlook, European Parliament Working Documents 1981-1982, 8 janvier 1982.

52. Amos A. JORDAN et Robert A. KILMARX, *Strategic Mineral Dependence: The Stockpile Dilemma*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 81.

cation et sur le système social. Ainsi que l'a affirmé un document d'orientation de la CEE, le problème est « réel », « sérieux » et il se développe constamment[53].

De plus, il est peu probable que l'Europe occidentale puisse triompher de cette dépendance face aux importations en recourant à des augmentations de la production intérieure de minéraux[54]. Contrairement aux États-Unis, l'Europe de l'Ouest n'a pas de grandes réserves de minéraux tels que le cuivre, le molybdène, le titane, le plomb, l'argent et le zinc. Il n'y a pas plus de chance, en Europe occidentale, de rouvrir les vieilles mines comme cela a été fait pour la mine de cobalt Blackbird de Noranda en Idaho et, dans le secteur du platine, pour le complexe Stillwater au Montana, qu'il y a de chance de mettre en valeur de nouvelles mines dans des régions inexploitées en « permettant l'exploration pour le développement des minéraux dans le réseau sauvage », ainsi que l'a préconisé James Watt, secrétaire d'État américain à l'Intérieur[55]. N'existe pas non plus la possibilité d'acheter des provisions d'un minéral grâce aux revenus acquis par la vente d'un autre matériau. Enfin, il s'avère évidemment beaucoup plus difficile de remplacer un large éventail de minéraux que de remplacer des articles spécifiques. Autrement dit, tandis que les États-Unis peuvent concentrer leurs efforts de recherche sur le développement de matériaux de remplacement pour le chrome, le cobalt, le platine et le manganèse, l'Europe occidentale est entravée lorsqu'il s'agit d'en faire autant.

TABLEAU II

La dépendance de la C.E.E. et des États-Unis par rapport aux importations de minéraux/métaux sélectionnés (Les importations sont indiquées en tant que pourcentage de la consommation totale)

PRODUITS	CEE	États-Unis
Cuivre	96	15
Plomb	70	15
Nickel	100	71
Étain	99	85
Zinc	60	59
Minerai de fer	59	27
Manganèse	100	98
Chrome	100	92
Cobalt	100	97
Molybdène	100	n.d.
Groupe des platinides	100	91
Tungstène	100	59
Bauxite/Aluminium	60	87
Amiante	n.d.	84
Titane	n.d.	28
Phosphate	100	n.d.
Vanadium	99	27

53. Background Paper, The Raw Materials Dossier, Commission of the European Community, 1976, p. 46. Voir aussi The Community's Supplies of Raw Materials, Commission of the European Communities, Supplement 1/75, 5 février 1975.
54. Dennis C. PIRAGES, 'Global Resources and The Future of Europe', dans Louis J. Mensonides et James A. Kuhlman (eds.), *The Future of Inter-Bloc Relations in Europe*, Londres, Praeger, 1974.
55. Robert J. REGAN, 'Mines Congress 1981: Watt a Difference a Year Makes', Iron Age, 28 septembre 1981.

TABLEAU III

Les besoins de la République fédérale d'Allemagne dans le secteur des matériaux bruts (Pourcentages que représentent les importations par rapport à la consommation totale)

Zinc	70
Plomb	85
Minerai de fer	95
Amiante	100
Cuivre	100
Étain	100
Bauxite/Aluminium	100
Titane	100
Chrome	100
Cobalt	100
Maganèse	100
Molybdène	100
Nickel	100
Phosphate	100
Groupe des platinides	100
Tantale	100
Tungstène	100
Vanadium	100
Zirconium	100

IV – LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Malgré tout, le scénario III peut être raffiné à un degré plus élevé qu'on l'a indiqué plus haut. Il est possible de suggérer que les Soviétiques ne visent même pas la déstabilisation de l'Europe occidentale en tant qu'entité mais simplement une partie de cette cible, c'est-à-dire qu'ils « règlent leur tir sur le partenaire le plus vulnérable de l'Occident, l'Allemagne de l'Ouest »[56]. Il est parfaitement concevable que la RFA puisse être transformée « de l'état de géant à celui de nain[57] » par l'utilisation de la diplomatie des ressources. La RFA est surtout inquiète à propos de ce que le chancelier Schmidt a qualifié de « dimension économique de la sécurité nationale ». Lors de sa conférence en 1977 dans le cadre du *Alastair Buchan Memorial Lecture*, le chancelier prévenait d'un désastre imminent dû au manque éventuel des matières premières essentielles requises par l'industrie[58]. Bien que la RFA soit devenue économiquement dominante en Europe occidentale, ainsi que le montre le tableau III, elle est demeurée massivement déficiente en ce qui touche aux matériaux bruts[59]. Par rapport à la production mondiale de ces métaux, elle produit

56. 'The Communists Deliver a Snub to Bonn', *Business Week*, 18 février 1980, p. 82.
57. Allocution prononcée par l'Ambassadeur d'Afrique du Sud aux États-Unis devant le Chicago Rotary, « South Africa in the 1980's », 3 mars 1981.
58. Chancelier Helmut SCHMIDT, « The 1977 Alastair Buchan Memorial Lecture », reproduit dans *Survival*, XX, Janvier-février 1978, pp. 7-8.
59. Chiffres tirés de H. PENTZLIN, 'Protectionism and Cartels Threaten International Economics', *Die Welt*, 3 novembre 1975, dans *The German Tribune*, 16 novembre 1975.

seulement 2,4% des ferro-alliages, 0,4% du minerai de fer, rien du nickel, de la chromite et du cuivre, et 2,2% du zinc[60]. par ailleurs, son pourcentage de la consommation mondiale est de 6,9% pour la chromite, de 10% pour le cuivre fin, de 62% pour les ferro-alliages, de 4,7% pour le minerai de fer, de 7,1% pour le plomb fondu et de 5,6% pour le zinc fondu. En 1977, les importations de matériaux bruts par la RFA étaient évaluées à 1,06 milliard de DM pour l'amiante, le manganèse, le tungstène et le chrome; 782 millions de DM avaient été dépensés pour les approvisionnements de même type en cobalt, platine, antimoine et caoutchouc; enfin, les importations de vanadium, de molybdène, de titane et de niobium/tantalate totalisaient une valeur de 624 millions de DM[61]. Un rapport gouvernemental confidentiel concluait en 1978:

> La République fédérale allemande dépent presque entièrement des importations dans le secteur des matières premières. Elle est incapable de s'approvisionner en un seul matériau brut industriel en comptant entièrement sur ces propres ressources.[62]

Les statistiques ne rendent que partiellement compte de la situation. La position de la RFA est rendue encore plus inconfortable que ne l'est celle de ses principaux partenaires de la CEE par plusieurs autres facteurs. La RFA compte quelques grosses compagnies d'exploitation minière et de transformation, ce qui inclut *Vereinigte Aluminium Werke, Metallgesellschaft, Urangesellschaft, August Thyssen, Degussa, Friedrich Krupp* et *Preussag*. Toutefois, l'industrie internationale d'exploitation minière a longtemps été dominée par les intérêts américains et britanniques. Le Royaume-Uni s'en remet très fortement aux activités bien établies de Rio-Tinto-Zinc, Charter Consolidated, Consolidated Gold Fields et de d'autres grandes entreprises, aussi bien qu'à la présence de la London Metal Exchange. Le Royaume-Uni a également l'avantage douteux de connaître des taux déclinants de consommation des minéraux. Pour compenser ses carences internes en matière de minéraux, la France a développé un réseau de relations commerciales et d'investissements avec ses anciennes colonies d'Afrique du Nord, d'Afrique occidentale et d'Afrique centrale. Ce système permet à la France d'obtenir de l'uranium du Niger et du Gabon, du manganèse du Gabon, du minerai de fer de la Mauritanie, des phosphates du Sénégal et du Maroc, ainsi que du cobalt en provenance de ce dernier pays[63]. Par contraste, l'Allemagne de l'Ouest a récolté peu de bénéfices économiques de ses liens passés avec le monde extérieur à l'Europe (à l'exception peut-être de la Namibie). Pour ses approvisionnements en minéraux, la RFA doit s'en remettre exclusivement au marché public. Du reste, comme le montre le tableau IV, elle a compté sur toutes les parties du globe pour assurer ses importations[64].

60. Bureau of Mines, US Department of the Interior, Mineral Industry of Western Europe, octobre 1977. Voir aussi 'Surveying the Mining Industry and Mining Equipment of the Federal Republic of Germany', *Mining Magazine*, novembre 1979.
61. Heinz HECK, 'Report Puts Priority on Keeping up Stocks', *Die Welt*, 13 novembre 1978, *The German Tribune*, 3 décembre 1978.
62. Rainer SACHADAE, 'Cabinet Report's Serious View of Threats to Raw Materials', *Deutsche Zeitung*, 1er décembre 1978, dans *The German Tribune*, 17 décembre 1978.
63. Galen HULL, 'The French Connection in Africa', *Journal of Southern Africa Studies*, 5 avril 1979.
64. Chiffres tirés de The Report of the Inter-ministerial State Secretaries' Committee for Raw Material Question, voir 'Bonn Ready for Sacritices to help world's poor', *German International*, juillet 1976, p. 15.

V – DE LA DÉPENDANCE À LA VULNÉRABILITÉ

En poussant plus avant le scénario III, il est tout à fait facile de formuler des conjectures à l'effet que cette dépendance puisse se transformer en vulnérabilité. La RFA est davantage prédisposée à la tension causée par des interruptions soudaines des fournitures de matériaux bruts que le sont les autres pays de la CEE. Cette façon de voir tient compte non seulement du désir profond d'ordre économique et de la crainte de l'inflation en Allemagne de l'Ouest. Elle reflète en effet le fait que le prix des matières premières est actuellement plus important pour la poursuite de sa croissance économique et de sa prospérité qu'il ne l'est pour celle de ses concurrents commerciaux occidentaux. À cause des coûts élevés de ses produits manufacturés, de sa main-d'oeuvre dispendieuse et de son besoin d'importer environ 90% de ses exigences énergétiques aux prix mondiaux, l'industrie ouest-allemande doit acquérir ses approvisionnements aux plus bas prix possibles. Si, pour une raison quelconque, ces marchandises ne peuvent être obtenues moyennant un coût raissonnable, l'avantage concurrentiel de la RFA en ce qui concerne ses exportations serait très compromis.

L'attrait exercé par les ressources de la République sud-africaine sur l'industrie de la RFA a été une conséquence décisive de ces facteurs économiques. Des rapports approfondis se sont développés entre les deux pays, au début des années 70, sur la base des riches gisements de minerais de l'Afrique du Sud, de son infrastructure bien développée, de sa main-d'oeuvre peu coûteuse et étroitement réglementée, ainsi que de l'attitude obligeante de son gouvernement[65]. Alors que les exportations de minéraux vers la RFA s'élevaient en 1966 à seulement 6,3% des exportations totales de l'Afrique du Sud, elles représentaient 18,6% de ce total dès 1975. Les chiffres présentés au tableau V soulignent l'importance de ce type de liens commerciaux pour l'année 1974[66]. L'achat du cuivre de la mine Palabora par la *Norddeutsche Affinerie*, une filiale de *Metallgesellschaft*, constitue un exemple d'un contrat d'approvisionnement à long terme entre l'industrie sud-africaine d'exploitation minière et une compagnie ouest-allemande[67]. En ce qui touche à l'investissement direct, Kloeckner possède 20% du *Transvaal Platinum Consortium*; *Bayer* possède 100% de la mine *Rustenburg Chromite*; alors que le groupe d'exploitation minière *West German Otavi* possède 100% des Transvaal Alloys, une proportion considérable de ses exportations de vanadium allant à la *Vereinigte Aluminium Werke*[68]. On n'a pas tenu compte des politiques raciales de l'Afrique du Sud comme d'un obstacle au « libre cours du commerce » entre les deux pays[69].

---

65. Voir, par exemple, W.C.J. Van RENSBURG et S. BAMBRICK, *The Economics of the World's Mineral Industries*. Johannesburg, McGraw-Hill, 1978, ch. 5 et 6.
66. W.C.J. Van RENSBURG et D.A. PRETORIUS. *South Africa's Strategic Minerals – Pieces On a Continental Chess Board*. Johannesburg, Valiant Publishers, 1977. Voir aussi Roger MORGAN. *West Germany's Foreign Policy Agenda*. Bervely Hills, Sage, 1978, p. 61.
67. Dorothea MEZGER, "How The Mining Industry Undermines Liberation Movements in Southern Africa", dans *Journal of Southern African Affairs* IV, juillet 1979, p. 319.
68. Imports of Minerals from South Africa by the United States and the OECD Countries, préparé pour la *Senate Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations*, septembre 1980.
69. Voir, par exemple, *Africa Research Bulletin Economic Survey*, 15 janvier 1975, p. 3406.

Ce n'est qu'ultérieurement que la RFA a reconnu à quel point elle s'attendait à souffrir d'un processus de changement politique de longue durée en Afrique australe. Les événements allant de la fermeture en 1975 du chemin de fer de Benguela, au cours de la guerre angolaise, à la pertubation du Shaba en 1978 ont fait sentir que les flux des minéraux de l'Afrique du Sud pouvait tout à fait facilement être interrompu par une agitation politique. Les appels en faveur de sanctions économiques contre la République, à cause de l'apartheid, sont venus renforcer ces craintes. Pour exacerber les choses davantage, l'influence du gouvenement ouest-allemand, dans la prévention et le dénouement de la crise qui se déroulait en Afrique australe, a été manifestement extrêment limitée[70]. La RFA ne pouvait pas intervenir directement comme la France l'a fait du Zaïre ou comme le Royaume-Uni pouvait le faire en Rhodésie/Zimbabwe. Tout ce que pouvait faire la RFA était d'agir comme un honnête courtier, essayant d'amener des solutions pacifiques aux troubles de la région par ses activités en tant que membre du « groupe de contact » occidental pour la Namibie et détenteurs d'autres rôles semblables.

Dans de telles circonstances, il était facile aux sentiments d'insécurité de se muer en « visions d'horreur », soit en visions d'un désastre économique réduisant au chômage des millions d'Allemands de l'Ouest par un arrêt des approvisionnements[71]. Les rapports officiels, étudiant les risques potentiels dans le secteur des matières premières, ne pouvaient pas non plus aller très loin dans le réconfort du public. Une étude très citée de l'Institut allemand de recherche économique, effectuée à la demande du gouvernement, a conclu que des arrêts de réception des minéraux d'Afrique du Sud auraient un effet prompt et foudroyant sur l'industrie. Elle estimait qu'une réduction de 30% de l'approvisionnement annuel en chrome entraînerait, à elle seule, une chute de la production de 25% en RFA, ce qui coûterait sept millions de chômeurs[72]. Les implications de ces calculs ne pouvaient être ignorées. Ainsi que l'a écrit en 1977 Wolfgang Ulbrich, le principal spécialiste de la politique des minéraux en RFA,

> L'Europe doit reconsidérer non seulement sa politique future à l'endroit du continent africain et plus particulièrement de l'Afrique australe, mais aussi son intérêt stratégique dans le champ des matériaux bruts en totalité, dans le cadre de ses relations internationales[73].

Les interprétations des réponses possibles de la RFA à ce dilemme diffèrent grandement. Mais une école de pensée de plus en plus populaire et (tout au moins aux États-Unis) influente juge que l'Allemagne de l'Ouest est en train de se prendre au piège en remplaçant les approvisionnements peu sûrs de l'Afrique australe par des importations de l'URSS.[74] On a fait valoir que, si cela devait être le cas, les

70. Detlef RADKE, 'Policies for Assuring A Supply of Raw Materials in The Federal Republic of Germany', *Europa Archiv*, 22 novembre 1981.
71. Rainer SACHADAE, 'Cabinet Report's Serious View of Threats to Raw Materials'.
72. Wolfgang HAGER, 'Western Europe's Economic Security,' *Intereconomics* 4, 1980, p. 168.
73. Wolfgang ULBRICH, *Bergbauliche Ressources in Südlichen Africa*. Hambourg, Institut für Afrika – Kunde, 1976, p. 184.
74. Daniel I. FINE, 'Why Schmidt Wants a Mineral Deal with the Soviet's, *Business Week*, 14 juillet 1980.

Soviétiques se trouveraient placés dans une position d'où ils pourraient influencer le comportement de la RFA en exerçant de l'intimidation ou du chantage à propos de la continuation ou de l'arrêt de la circulation des minéraux. Conjointement à la pression ou aux signes de pression s'exerçant sur d'autres questions, se trouve évoqué le spectre de la neutralisation ou de la finlandisation qui limiteraient sévérement la liberté d'action de la RFA.[75] Dans une interview au quoditien *Die Welt*, le président Reagan interrogeait en ces termes les Allemands de l'Ouest: « Voulez-vous être dépendants de quelqu'un qui a 900 têtes nucléaires pointées sur vous ».[76].

Le fondement de cette hypothèse (de l'« otage ») repose grandement sur le fait que l'*Ostpolitik* de la RFA, de la tactique politique qu'elle était à l'origine, est devenue une tactique économique. Les relations économiques entre la RFA et l'Union soviétique ont considérablement progressé aux cours de la dernière moitié des années 70. Durant ce processus, les importations de matières premières soviétiques sont devenues précisément aussi importantes pour l'industrie allemande que les exportations de haute technologie en provenance de ce pays le sont pour les Soviétiques. L'Allemagne de l'Ouest est devenue le plus important partenaire commercial de l'Union soviétique parmi les pays occidentaux. Pour la période qui va de 1976 à 1980, le commerce de minéraux entre les deux pays a plus que doublé celui que l'on avait enregistré de 1971 à 1975, se chiffrant à 5,800 roubles en 1981[77]. Un ensemble de chiffres, cité par le président de la Fédération des Industriels de la RFA et montrant la part du commerce ouest-allemand détenue par les Soviétiques, est reproduit au tableau VI[78]. On a estimé aussi que les livraisons soviétiques de vanadium représentent une assez grande partie de la consommation de la RFA.

L'inquiétude à l'effet que les Soviétiques soient en train d'acquérir une puissance de levier précieuse sur la RFA par la fourniture de matériaux bruts est étayée par le développement de la coopération économique et industrielle à long-terme entre l'Allemagne de l'Ouest et l'URSS, telle que signifié par l'accord de vingt-cinq ans signé le 6 mai 1982. La majeure partie de la controverse entourant cette transaction s'est concentrée sur l'ambitieux projet de construction d'une pipeline de cinq mille kilomètres, destiné à transporter le gaz naturel de la région

75. James E. DOUGHERTY, 'The Soviet Strategy of Finlandization of Western Europe – The External Process', dans Walter F. HANN et Robert L. PFALTZGRAFF Jr., *Atlantic Community in Crisis* Oxford, Pergamon, 1979; marion DÖNHOFF, 'Bonn and Washington: The Strained Relationship', *Foreign Affairs* 57, été 1979. Les critiques de cette façon de voir comprennent J. JOFFE, 'All Quiet on the Eastern Front', *Foreign Policy*; 37 hiver 1979-1980; Angela STENT YERGIN 'Soviet-West German Relations: Finlandization or Normalisation?', dans George GINSBURGS et Alvin Z. RUBINSTEIN (eds.), *Soviet Foreign Policy Toward Western Europe*? New York, Praeger, 1978.
76. Cite par Siegfried MARUHN, 'Logic behind gas deal with Russia,' *West Deutsche Allgemeine*, 28 mai 1982, dans *the German Tribune*, 6 juin 1982.
77. *Mining Annual Review* – 1981, pp. 574-575. Voir aussi Werner BEITEL et Jürgen NOTZOLD, 'Trends and Prospects for Economic Relations Between the Federal Republic of Germany and the Soviet Union', *Soviet and East European Foreign Trade* XVI, automne 1980.
78. Otto Wolff von AMERONGEN, 'Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool?' *International Security* 5, automne 1980. Voir aussi Jonathan TUMIN, 'On East-West Trade', *New York Times*, 19 octobre 1980.

TABLEAU IV

Principales origines des approvisionnements de minéraux par la RFA pour 1975

PRODUITS	ORIGINES
Bauxite	60% de l'australie; 15% de la Yougoslavie; 10% de la Sierra Leone
Cuivre	36% de la Nouvelle-Guinée; 19% du Chili; 18% du Canada
Étain	24% de la Bolivie; 24% de la Malaysia; 23% de l'Indonésie
Manganèse	46% de l'Afrique du Sud; 25% du Gabon; 16% de l'Australie
Chrome	52% de l'Afrique du Sud; 30% de l'URSS; 13% de Turquie
Minerai de fer	23% du Brésil; 23% de la Suède; 18% du Libéria
Plomb	28% de l'Eire; 19% du Pérou; 18% de Suède
Zinc	47% du Canada; 14% de Suède; 12% du Pérou
Phosphates	50% des États-Unis (par rapport aux principales importations de ces minéraux); 30% de l'URSS; 12% du Maroc.
Titane (brut)	67% de Norvège; 27% du Canada
Titane	77% d'URSS
Tungstène	15% de Chine; 24% des États-Unis; 24% de France
Nickel (brut)	20% du Royaume-Uni; 16% d'Australie; 15% de Norvège
Nickel (ferro)	60% de Nouvelle Calédonie; 24% de Grèce

SOURCE: *German International*, july 1976, p. 15.

sibérienne de Yamal jusqu'à la frontière soviétique[79]. Ce pipeline transporterait quatre milliards de mètres cubes de gaz en Europe occidentale dès le milieu des années 80, environ 1,2 milliard de ces mètres cubes étant destinés à la RFA. Cependant, l'accord incluait tout autant des projets en participation concernant d'autres matières premières. L'occasion était donnée aux industries ouest allemandes, selon les mêmes schèmes que ceux qui caractérisait la transaction portant sur le gaz, de mettre en valeur des gisements de minéraux et de construire des usines d'électro-fusion et de pelletisation pour assurer leur transformation en Union soviétique. Le remboursement de ces travaux se ferait sous forme de matériaux extraits grâce aux produits fournis par ces opérations.

En outre, on a soutenu que les Soviétiques ont agi pour profiter de la situation difficile de la RFA dans le cadre de leur projet tactique de réduire l'Europe à la position d'« otage de Moscou » par le « contrôle » de ses sources d'approvisionnement en matière d'énergie et de matériaux bruts (comme on a dit que Leonid Brejnev l'avait affirmé en 1973 lors d'une rencontre des dirigeants du Pacte de Varsovie)[80]. Une preuve quelconque de l'intention et de la capacité de l'Union soviétique à manipuler ses propres ressources dans un effort de provoquer un changement politique du côté de la RFA a été mise de l'avant. L'exemple auquel on s'est le plus souvent référé est la diminution subite par l'Union soviétique de ses envois de titane vers l'Allemagne de l'Ouest en réaction au ferme plaidoyer du gouvernement de Bonn en faveur de l'acquisition par l'OTAN, en 1979, de nouveaux missiles à portée intermédiaire[81]. Le département d'État américain a aussi présenté des statistiques, dont témoigne le tableau VII, qui montrent l'existence d'une importante fluctuation, depuis 1977 des exportations soviétiques de métaux du groupe des platinides, ce qui révélait en apparence un effort visant à entretenir l'incertitude de la RFA quant à l'éventualité de futures interruptions de l'approvisionnement[82].

VI – LES OPTIONS FUTURES DE LA RFA EN POLITIQUE MINÉRALE

Toutefois, si l'on examine les choses de plus près, on peut affirmer que les prévisions pessimistes quant à une éventuelle mainmise soviétique sur la RFA s'avèrent quelques peu exagérées. Bien entendu, la RFA ne peut pas s'attendre à quitter sa position de dépendance face aux matériaux bruts importés; le commerce demeurera « une des artères de la vie économique de l'[Allemagne de l'Ouest] »[83]. Mais cette dernière peut tout au moins espérer atténuer son sentiment d'insécurité économique. Ainsi que l'a fait remarquer un auteur, la distinction entre la sensibilité

79. Thomas BLAU et Joseph KIRCHHEIMER, 'Europea Dependence and Soviet Leverage: The Yamal Pipeline', *Survival* XXIII, septembre-octobre 1981.
80. James SANTINI, *Congressional Record*, 30 avril 1981, cité par Hull, Pawns on a chessboard, p. 4.
81. Daniel I. FINE, 'Why Schmidt Wants a Minerals Deal with the Soviets', *Business Week*, 14 juillet 1980.
82. Données figurant dans *Non-Fuel Minerals Policy Review*, Oversight Heerings, House Subcommittee on Mines and Mining, Committee on Interior and Insular Affairs, p. 145.
83. Chancelier Schmidt, Interview with Johnathan POWER, 'Europe can never be a separate 'theatre of war,' *The Guardian Weekly*, 7 mars 1982.

économique d'une nation et sa vulnérabilité est sa « capacité de venir à bout des sensibilités aux facteurs extérieurs[84] ». Une telle capacité semble vraiment exister en ce qui concerne les approvisionnements de la RFA en matières premières.

La question bien connue de la dépendance de la RFA face aux exportations de gaz naturel concourt à soutenir cette observation. Le fait que plusieurs autres sources d'énergie soient accessibles à la RFA a presque été perdu de vue au cours du débat animé sur la construction du gazoduc sibérien. Le gouvernement de Bonn a estimé que l'Allemagne de l'Ouest importera, au cours des années 90, le même montant d'énergie soviétique qu'elle le fait à présent, soit moins de 6%[85]. Le reste des besoins énergétiques ouest-allemands sera comblé par la mer du Nord, l'Algérie (via la Sicile), les processus de gazéification et de liquéfaction du charbon, l'énergie solaire et l'énergie nucléaire. De fait, en dépit de l'inquiétude en ce qui concerne une « neutralisation » de la RFA, certains experts ont prédit que le gaz soviétique pourrait ne plus être requis dans un avenir prévisible. À coup sûr, très peu de ce gaz sera utilisé pour l'industrie lourde.

La RFA a, si cela est possible, un éventail encore plus large d'options potentielles auxquelles elle peut recourir pour venir à bout de sa dépendance par rapport à des sources d'approvisionnement en minéraux qui prédisposent au risque. Ces choix comprennent à la fois ceux qui relèvent d'une recherche « introspective » et ceux qui sont de nature agressivement tournés vers l'extérieur. Il reste à considérer quelles sont les possibilités et les limites de ces choix.

TABLEAU V

Importations par la CEE et par la RFA de minéraux en provenance de la République sud-africaine, 1974

PRODUITS	CEE	RFA
Groupe des platinides	24	n.d.
Antimoine	9	50
Cuivre	4,5	10
Nickel	5	11
Vanadium	42	50
Minerai de chrome	31	29
Ferrochrome		43
Minerai de manganèse	31	52
Ferromanganèse	n.d.	14
Amiante	13	n.d.
Vermiculite	n.d.	14

84. Clark A. MURDOCK, 'Economic Factors as Objects of Security: Economics, Security and Vulnerability', dans Klaus Knorr et Frank N. Trager (eds.), *Economic Issues and National Security*. Kansas, National Security Education Program, 1977, p. 75.

85. Voir, par exemple, John TAGLIABUE, 'Bonn Needs the Business Even More than the Gas', *New York Times*, 16 août 1981.

TABLEAU VI

Les importations par la RFA de minéraux en provenance de l'URSS pour les dix premiers mois de 1979 (en pourcentage de la consommation totale)

Palladium	43%
Ferrochrome	23%
Platine	12%
Titane	21%
Molybdène	27%
Phosphates	17%
Uranium enrichi	38%
Amiante	10%

TABLEAU VII

Les exportations par l'URSS de métaux du groupe des platinides vers la RFA en 1976, 1977, 1978 et durant le premier trimestre de 1979

1976	230,691 onces troy
1977	285,367 onces troy + 23,7%
1978	146,498 onces troy − 48,7%
1979	52,484 onces troy + 43,3% (premier trimestre)

A — Option I

L'option I consiste à stocker des marchandises dans le but d'accumuler des fournitures de secours en guise de protection contre les pénuries. Ceci est un élément clef de la stratégie poursuivie par les États-Unis en ce qui touche aux minéraux depuis l'adoption, en 1946, du « Critical Materials Stockpiling Act ». Un inventaire considérable de produits, incluant quatre-vingt minéraux, est conservé par le gouvernement pour répondre aux désirs de la défense nationale au cours d'une guerre conventionnelle qui durerait trois ans[86]. Le « Strategic and Critical Materials Stockpiling Revision Act » de 1979 réitère cette aspiration à l'auto-suffisance. Un des premiers gestes de l'administration Reagan a été d'annoncer les plans d'acquisition de plus de 100 $ millions de plusieurs minéraux stratégiques, ce qui incluait le cobalt, le bauxite et le titane, afin d'aider les réserves à s'élever aux niveaux requis. L'administration Reagan a aussi préconisé la vente d'argent et d'autres matériaux excédentaires détenus par le gouvernement pour fournir à la réserve une valeur additionnelle de 900 $ millions en matériaux.

Le gouvernement de Bonn a vraiment envisagé sérieusement l'emploi des réserves comme moyen de parler à une crise éventuelle en Afrique australe. Une Commission de cabinet des secrétaires d'État a examiné de façon détaillée en 1978 la possibilité de maintenir cette ligne d'action[87]. Le débat sur les mérites de cette

86. Amos A. JORDAN et Robert A. KILMARX, *Strategic Mineral Dependence*, Ch. II.
87. Heinz HECK, 'Report puts priority on keeping up stocks'; Stockpiling Finds Favour', *Mining Journal*, 27 avril 1979, 'Strategic Stockpiles: Who's Hoarding What?' *Economist*, 24 mai 1980.

proposition s'est poursuivi jusqu'à maintenant. Toutefois, pour diverses raisons, on n'en est arrivé à aucun accord définitif quant au plan de stockage. Le gouvernement a rayé la constitution de réserves du budget fédéral du gouvernement 1980 et, depuis, il n'a montré aucun signe de poursuite du dossier[88].

La situation à laquelle fait face la RFA en ce qui a trait aux minéraux est totalement différente de celle à laquelle ont eu affaire les États-Unis. Comme nous l'avons souligné plus haut, le problème de l'Allemagne de l'Ouest n'est pas seulement de négocier en ce qui concerne les minéraux stratégiques dans l'acceptation stricte du terme, mais bien de négocier à propos de tous les minéraux considérés comme essentiels pour le fonctionnement d'une économie moderne. Cet état de choses suppose que tout projet de stockage rencontrera de grandes difficultés, même si ce projet se propose de négocier seulement un petit nombre de matériaux dont le marché est très instable, ce qui inclut, dans la cas de la RFA, le chrome, le manganèse, le vanadium, le cobalt et l'amiante. Une approche aussi étroite omet plusieurs autres minéraux qui ont une importance critique pour l'industrie ouest-allemande. Pour se sentir tout à fait en sécurité, la RFA, devrait inclure dans sa réserve d'autres minéraux tels que le groupe des platinides, l'antimoine, le titane et le molybdène.

D'ailleurs, l'affectation du stockage de la RFA était exclusivement expliqué en termes de nécessité économique et non en termes de défense nationale. Par conséquent, les particularités du fonctionnement réel du plan sont beaucoup plus difficiles à dissimuler. Les discussions poursuivies entre le gouvernement et les intérêts économiques concernés ont été dominées par les questions complexes touchant l'obtention des minéraux, ainsi que les moyens par lesquels les réserves seraient retirées, à quel moment, par qui, pour quel usage et à quel prix. Par dessus tout, les entreprises d'exploitation minière et les consommatrices de minéraux voulaient être affranchies de restrictions onéreuses[89].

Enfin, le coût élevé de la constitution de réserves s'est révélé un obstacle à la mise en oeuvre d'une telle politique. Bien entendu, on peut affirmer que la RFA se trouve, au moment où nous écrivons, dans une bien meilleure position pour acquérir ses réserves de minéraux qu'elle l'a été pendant près d'une décennie à cause de la force relative du mark et de la diminution du prix des minéraux par rapport aux produits industriels. Néanmoins, les industriels ouest-allemands se sont objectés au développement de leurs inventaires de matériaux bruts à un moment où les taux d'intérêt sont élevés et les marchés incertains. Pour sa propre part, le gouvernement est devenu de moins en moins enthousiaste devant la perspective de dépenser l'argent public pour un tel projet alors qu'il était assailli par le problème du chômage croissant[90]. On estimait que même un programme limité d'accumulation des approvisionnements pour un an de cinq minéraux choisis requerrait une somme se situant quelque part aux alentours de 600 à 700 millions de DM, parce que le

88. 'Strategic Minerals: Running the risk', *Economist*, 6 décembre 1980; Daniel I. FINE, 'Bonn Shucks its Stockpile for Moscow Sources', *Business Week*, 22 décembre 1980.
89. D. RADKE, 'Policies For Assuring A Supply of Raw Materials in The Federal Republic of Germany', pp. 683-684; 'Rohstoffe: Streit um die Notversorgung', *Der Spiegel*, 10 mars 1980.
90. *Mining Annual Review* – 1981, p. 7.

stockage devrait être développé en partant presque de zéro. Selon les propres données des compagnies d'exploitation minière, la RFA possédait en 1978 seulement environ 97 jours de réserves de chrome, 50 de vanadium, 40 de cobalt et 22 de manganèse[91]. Des achats de minéraux à aussi grande échelle pourraient, en retour, entraîner l'augmentation des prix des métaux sur le marché mondial et, par conséquent, de nuire à la position commerciale de la RFA vis-à-vis de ses concurrents industriels.

B — Option II

L'option II consisterait, pour la RFA, à s'appuyer beaucoup plus fortement sur les pays « sûrs » ou « amicaux » pour ses minéraux. Ce choix signifierait que l'industrie ouest-allemande devrait diriger un montant croissant de ses investissements en matières premières vers les pays qui, comme les décrivait un leader du monde de la finance, ont « des vues semblables aux nôtres[92]. La convergence porterait donc sur la Scandinavie, les États-Unis et, de façon plus importante, sur le Canada et l'Australie. À en juger par le fait que de grosses délégations commerciales de la RFA ont été envoyées en Australie et au Canada[93] (respectivement, en 1977 et en 1979) pour examiner les perspectives d'une plus grande coopération bilatérale dans le développement minéral, il y a une bonne raison d'insinuer que les importateurs de minéraux ouest-allemands ont été attirés par une stratégie de ce type. En fait, l'industrie de la RFA a vu à accroître son investissement dans plusieurs projets miniers à l'intérieur de ces deux pays. *Metallgesellschaft* a acquis un intérêt de 14% dans Highmont, une mine de cuivre/manganèse en Colombie-Britannique, et une mise de 30% dans une mine de nickel/cuivre près de Timmins, dans le nord de l'Ontario. *Urangesellschaft* s'est impliqué dans deux projets d'uranium dans le nord de la Saskatchewan, à Key Lake et à Rabbit Lake. Il s'agit également d'un partenaire important engagé dans l'exploitation du gisement massif de Yeelirrie en Australie occidentale, dont on s'attend qu'il commence à produire en 1985.

Néanmoins, ces pays « sûrs » ne sont pas considérés par les décideurs de la RFA en matière économique comme fournissant une panacée à leurs problèmes d'approvisionnement en minéraux. En dépit de son avantage économique en termes de technologie, les coûts en capitaux de l'exploitation minière en ces localisations demeurent élevés. Plusieurs des sites d'exploitation minère sont dans des régions reculées. Un important investissement est requis pour développer l'infrastructure, particulièrement pour le transport. L'inflation, les impôts, les redevances, les coûts de la main-d'oeuvre, ainsi que l'installation des dispositifs destinés à prévenir les dégâts environnementaux, tout cela s'ajoute à la charge financière. Les gouvernements canadien et australien ont également à des moments divers imposé certaines

91. Rainer SACHADAE, 'Cabinet Report's Serious View of Threats to Raw Materials'.
92. 'Meticulous Engineering Keeps the Economy for the 1980s on Target', *Financial Post*, Toronto, 8 septembre 1979.
93. 'Trade Delegation Sounds Out Prospects in Australia', *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, 22 juillet 1977, dans *The German Tribune*, 31 juillet 1977; *Financial Post*, Toronto, 8 septembre 1979.

formes de réglementation sur la commercialisation des minéraux. Par exemple, des contrôles d'exportation ont été assignés sur les livraisons d'uranium vers l'Europe[94]. Dans une perspective économique plus large, il semble clair que bien que le Canada et l'Australie soient abondamment dotés de réserves en ce qui concerne plusieurs minéraux essentiels, il existe de riches gisements des mêmes minerais, et d'autres minerais, dans les pays moins développés[95]. Si la RFA veut obtenir des approvisionnements adéquats et assurés pour toutes ses demandes de minéraux à long terme, il semble par conséquent crucial pour elle qu'elle envisage l'éventail le plus large possible des sources accessibles. Cette manière de voir dicte (selon les mots employés par le comte Otto Lambsdorff, ministre des Affaires économiques) à la RFA d'ajuster sa « politique en ce qui concerne les matières premières » afin qu'elle s'inserre harmonieusement à sa « politique de développement et à sa politique de développement »[96].

C — Option III

L'option III est donc une stratégie du Sud. Une approche aussi tournée vers l'extérieur ne pourrait évidemment pas être poursuivie sans une certaine mesure de trépidation. Bien que l'importance des PMD en tant que fournisseurs de minéraux à haute teneur n'ait jamais été contestée, de sérieuses questions ont été soulevées à propos de leur fiabilité. Des changements fondamentaux dans les conditions d'opération de l'exploitation minière dans plusieurs des PMD, par le biais de nationalisations ou de révisions de l'investissement, des lois sur la propriété et l'imposition, ont concouru d'une certaine façon à affaiblir la confiance que portent au tiers-monde les compagnies internationales d'exploitation minière[97]. Les compagnies de la RFA n'ont pas non plus échappé aux résultats immédiats de ces gestes politiques. Dès 1974, le gouvernement de la Mauritanie avait pris possession des droits de propriété du projet d'alumine Miferma, dans lequel Thyssen possédaient un intérêt de 5%. À l'issue de la guerre civile d'Angola, le MPLA mettait fin à un contrat d'exploitation du minerai de fer de ce pays, contrat endossé à 100% par Krupp.

Dans le contexte plus large des relations Nord-Sud, les réclamations par les pays en développement d'un nouvel ordre économique international ont produit un grand malaise en RFA. Le gouvernement ouest-allemand a fermement résisté à l'introduction d'un « Programme intégré » d'accords sur les matières premières, financé par un Fonds commun et touchant dix-huit matériaux bruts exportés par les PMD. Bonn soutenait que si un tel système résultait en une augmentation des prix, les bénéficiaires seraient les pays du monde industrialisé (incluant les États-Unis et l'URSS) qui possèdent une profusion de ressources naturelles[98]. L'indexation,

94. Voir, par exemple, Wolfgang FECHNER, 'Canadian Uranium embargo hits Bonn', *Nordwest Zeitung*, 7 avril 1977, *The German Tribune*, 24 avril 1977.
95. P.C.F. CROWSON, 'Reversing the declining investment in metals exploration', *Metals and Materials*, mars 1981.
96. Rainer SACHADAE, 'Cabinet Report's Serious View of Threat to Raw Materials'.
97. 'Raw Materials: Undermined', *Economist*, 13 septembre 1975.
98. Baron Rudiger von WECHMAR, 'The Position of The Industrialized Countries', dans Karl P. SAUVANT (ed.), *Changing Priorities on the International Agenda: The New Internationl Economic Order*. Oxford, Pergamon, 1981, p. 158.

destinée à tenir compte de l'inflation, était critiquée comme devant mener à des structures administratives rigides. Le ministre des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, affirmait lors de la septième session spéciale des Nations-Unies que ces mesures entraîneraient l'« essor vers un dirigisme bureaucratique à l'échelle mondiale », lequel paralyserait le bon fonctionnement de l'économie de marché[99]. Cette position violemment anti-interventionniste était réaffirmée par le chancelier Schmidt en octobre 1975:

> Nous ne croyons pas que le dirigisme et qu'une bureaucratie à l'échelle mondiale puissent assurer une distribution plus équitable de la prospérité mondiale, sans parler de l'accroître. Nous nous fions aux principes vérifiés de la division du travail de la concurrence et du libre-échange des biens et des services.[100]

Une position plus conciliante a été adoptée seulement après la quatrième Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement, qui se tenait à Nairobi au printemps 1976. Gênée par l'étendue de son isolement politique à cette conférence (les États-Unis ayant mis de l'avant un projet de banque internationale des ressources), la RFA s'est elle-même résignée par la suite à adopter une politique Nord-Sud revêtant une « nouvelle apparence »[101]. Une contre-proposition émergeait donc de cette volonté au début de 1977: elle était destinée à offrir un meilleur partage aux pays moins développés en maintenant les approvisionnement en matières premières à des prix stables. Cet autre choix politique comprenait trois principaux éléments: 1) des accords entre les pays consommateurs et les pays producteurs sur des produits particuliers; 2) l'établissement d'un fonds pour soutenir ces accords à la condition qu'ils aient des stocks de régulation et, ce qui est plus important; 3) un système visant à stabiliser les bénéfices tirés de l'exportation[102]. Ce genre de projet de stabilisation a été jugé comme étant très supérieur au programme intégré mis de l'avant par la CNUCED parce qu'il n'interférait pas autant avec le marché[103]. Jusqu'à un certain point, il était modelé sur le projet STABEX opéré par la CEE et quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sous la réglementation de la Convention de Lomé signée en 1975. Comme STABEX, ce plan comportait un « seuil de déclenchement », avec un niveau de référence calculé sur cinq ans. La différence entre les deux projets était que celui de l'Allemagne de l'Ouest visait une application internationale totale, de façon à tenir compte d'autant

99. Cité par Geoffrey BARRACLOUGH, 'The Haves and the Have Nots', pp. 34-35.
100. Cité par Simon SERFATY 'Conciliation and Confrontation: A Strategy for North-South Negotiations', *Orbis* 22, printemps 1978, p. 53.
101. Ernst-Otto CZEMPIEL, 'Germany and the Third World: The Politics of Free Trade and the Free Hand', dans Wolfram F. Henrieder, pp. 190-191; Wilfrid POETL, 'Compromise Solution Sought in Talks over Raw Materials', *Frankfurter Rundschau*, 15 décembre 1976, *The German Tribune*, 2 janvier 1977, Udo BERGDOLL 'Bonn Willing to Compromise on Raw Materials Issue' *Süddeutsche Zeitung*, 9 mars 1977, dans *Ibid.*, 20 mars 1977; Wolfgang HOFFMANN, 'Bonn Seems Less Unyielding in North South Dispute', *Die Zeit*, 28 octobre 1977, dans *Ibid.*, 6 novembre 1977.
102. Otto MATZKE, 'Bonn Puts Forward its Own Plan for Integrated Raw Materials Programme', *Deutsche Zeitung*, 6 mai 1977; *Ibid.*, 29 mai 1977.
103. Peter HERMES, 'International Raw Material Policy in the Agricultural and Industrial Sphere', *Intereconomics* 7/8, 1977.

que de vingt-cinq matériaux bruts exportés par tous les PMD. Par cette approche, le gouvernement de Bonn espérait que les nations produisant des matières premières soient plus efficacement intégrées à l'ordre économique global.

Une façon de rendre effectif ce concept de stabilisation des revenus d'exportation passait par une base régionale; la cible naturelle dans le cas des minéraux étant le groupe ACP lui-même. En dépit de l'importance des minéraux pour ces pays, seul le minerai de fer avait été inclu dans le projet initial. En conséquence, la RFA a pris l'initiative de proposer que les termes du projet STABEX soient élargis, au cours de la négociation de la deuxième Convention de Lomé, de façon à inclure ce secteur. Comme l'a signifié la promesse d'assistance faite par le chancelier Schmidt en Zambie au cours de l'été 1978, une attention particulière était concentrée sur le cuivre, lequel avait récemment souffert d'effondrements désastreux des prix. Avec à l'esprit leur propre sécurité en matière de ressources, les partenaires de la RFA au sein de la CEE étaient consentants à considérer en principe l'idée d'un plan de stabilisation des minéraux pour les pays ACP. Ce qu'ils n'aimaient pas c'était la dépense. On a affirmé que l'appui financier pour le cuivre seulement épongerait une bonne partie des fonds rendus disponibles par la CEE pour le projet. Seule une version très atténuée du plan initial de la RFA était par conséquent possible. Le plan Minex (ou Sysmin), présenté aux pays ACP (et accepté par eux avec quelque répugnance en mars 1980), était fondamentalement une « police d'assurance contre les accidents »[104]. Au coeur de ce plan était un désir de donner un appui quelconque à certains minéraux instables essentiels à tous les pays membres de la CEE. Cette raison d'être est révélée par le caractère très exclusif du plan, lequel vise un ensemble plutôt limité de minéraux: cuivre, cobalt, phosphates, bauxite et aluminium, manganèse et étain.

Les autres moyens par lesquels l'Allemagne de l'Ouest, pouvait poursuivre sa stratégie minérale orientée vers le Sud passaient par le renforcement de ses propres liens bilatéraux avec les pays clefs du tiers-monde. Une telle approche a le grand avantage de fournir un stimulant efficace pour l'exploration et la mise en valeur de nouveaux sites d'exploitation minière dans le tiers-monde. Dès la fin des années 70, la crainte des risques non-rentables éprouvés par les compagnies d'exploitation minière de la RFA était devenue un sujet de préoccupation extrême pour le gouvernement de Bonn. De fait, lors de la conférence annuelle de l'industrie minière ouest-allemande, le comte Otto Lambsdorff avait publiquement pris à partie les compagnies d'exploitation minière pour leur réticence à faire un usage plus ample de l'offre ancienne, formulée par le ministère des Affaires économiques, en vue d'aider les opérations d'exploitation minière d'outre-mer par des prêts concédés[105]. Soixante projets avaient été mis en marche sous les auspices du programme, dont dix avaient commencé à produire sur une base commerciale. Mais une majorité évidente de ces projets étaient situés dans les régions développées du monde[106].

104. Frank LONG, The Political Economy of EEC Relations with Africa, Caribbean and Pacific States: Contributions to the Understanding of the Lomé Convention on North-South Relations, Oxford, Pergamon, 1980, ch. 1 et 2.

105. 'Dodging The Third World', *Mining Journal*, 8 décembre 1978; voir aussi 'Third World Warning by Schmidt', *Financial Times*, 29 octobre 1977.

106. P.C.E. CROWSON, 'The National Mineral Policies of Germany, France and Japan', *Mining Magazine*, juin 1980, p. 543.

Le principal instrument de l'intensification des efforts de la RFA pour promouvoir l'investissement privé dans les régions en développement était la Société allemande de Coopération économique (la DEG*). De 1973 à 1978, le capital alloué à cette organisation possédée par le gouvernement a été accru de façon spectaculaire, passant de 300 millions de DM à 1 milliard de DM[107]. Une des principales fonctions de la DEG était d'établir une association active entre les entreprises de la RFA et les entrepreneurs des PMD pour assurer les approvisionnements en matières premières. La DEG a tenté d'accomplir cette fonction en prenant sur ses propres épaules une partie du risque que comporte l'investissement, soit en participant directement au projet lui-même ou en contribuant par un prêt à son développement. Les entreprises à risques partagés étaient d'un intérêt particulier pour la DEG, ces entreprises réunissant des intérêts d'affaires du pays hôte et un groupe d'investisseurs de la RFA (ou d'autres pays occidentaux)[108]. La *Bong Mining Company* du Libéria a continué d'être un modèle à cet égard. Depuis le début de la production commerciale, en 1965, l'exploitation du gisement de fer a été menée par un consortium de producteurs d'acier de la RFA coopérant sur une base de 50% avec le gouvernement libérien[109].

La participation de la RFA à des entreprises d'exploitation minière à risques partagés à été développée dans toutes les parties du monde. Au Brésil, par exemple, le projet d'envergure Barro Alto (nickel/tantale) a été réalisé en association par *Metallgesellschaft* et un consortium de producteurs d'acier de l'Allemagne de l'Ouest par l'*International Nickel Company of Canada* (INCO) et par un intérêt local. En Papouasie Nouvelle-Guinée, un consortium ouest-allemand (lequel inclut *Metallgesellschaft* et *Degussa*) est devenu actionnaire avec le gouvernement hôte, *BHP Minerals* et *Amoco* de la mine d'or et de cuivre *OK Tedi*. Des mouvements vers une participation de la RFA à des entreprises à risques partagés ont même été initiés en République populaire de Chine. Les opérations de la DEG sont néanmoins demeurées concentrées sur l'Afrique. En 1977, 50% des engagements financiers de la DEG touchaient ce continent, comparativement à 17% pour l'Amérique latine et à 24% pour l'Asie[110]. Qui plus est, 55% de ses nouveaux investissements étaient dirigés vers l'Afrique en 1979[111]. Les intérêts totaux de la RFA dans l'exploration et l'exploitation minière en Afrique sont reproduits au tableau VIII[112].

* Sigle d'origine allemande.

107. 'Bonn Bid to Promote Private Investment in Third World', *Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland*, 23 août 1978, dans *The German Tribune*, 3 septembre 1978.
108. Dietmer PETERSEN, 'Investing in Developing Countries – Chances, Hazards, Facts', *Intereconomics*, 9/10, 1978.
109. Pewu SUBAH, 'Iron Ore in Liberia: Past Production and Future Prospects', *Mining Magazine*, septembre 1981.
110. 'Investment Overseas Acclaimed', *Handelsblatt*, 23 août 1978, *The German Tribune*, 10 septembre 1978.
111. Brigitte SCHULZ, 'Aid or Imperialism? West Germany in Sub-Saharan Africa', étude présentée à la Conférence: 'International Interdependence and Domestic Crisis', Ottawa, 14-16 décembre 1981.
112. Information tirée de *Mining Magazine: Mining Journal; Mining Annual Review; African Research Bulletin Economic Survey*.

Pour asseoir ces projets sur une base encore plus ferme, la RFA s'est engagée dans un nombre croissant d'accords bilatéraux d'aide au développement avec les PMD. Dans plusieurs cas, la RFA s'est chargée de faire des expertises et d'effectuer des études de faisabilité sur les sites potentiels d'exploitation minière. Lorsque l'exploitation minière commerciale était considérée comme possible, l'aide était dirigée sur le développement de l'infrastructure, ce qui incluait l'électrisation, les approvisionnements en eau, le transport et les télécommunications tout aussi bien que la formation technique du personnel local. Des experts-conseils de la Société allemande de Coopération technique (la GTZ)* ont supervisé ces activités sur le terrain. Cette fois encore, l'Afrique a constitué la cible principale. Des 350 projets qui ont été mis en marche en 1975, soit au cours de sa première année de fonctionnement, 176 étaient localisés en Afrique[113]. Une attention particulière a été accordée, depuis 1979, aux États riches en minéraux de la « ligne de contact » en bordure de l'Afrique du Sud. Pour citer un exemple récent, notons que le Zimbabwe a reçu 50 millions de DM, en 1980, sous forme d'assistance pour la reconstruction de son système de transport[114].

D — Option IV

Finalement, il y a l'option IV qui est un engagement dans l'exploitation minière en haute mer. Pour un pays qui a aussi peu de ressources naturelles que la RFA, cette option marine est tentante. Même une petite partie de la zone de nodule dans le Pacifique nord central a la capacité de rencontrer les besoins de la RFA, en nickel, en cobalt et en manganèse, pour une période de vingt ans. On a estimé que, en vue de développer cette source d'approvisionnement, le gouvernement de Bonn a consacré plus de 100 millions de DM pour appuyer les efforts d'un groupe d'entreprises de la RFA, composé de *Preussag*, *Metallgesellschaft* et *Salzgitter*, pour explorer et récupérer les minéraux du fond marin[115]. En retour, ce groupe a joint ses forces à l'Inco, à Sedco (États-Unis) et à Domco (Japon) pour former l'*International Ocean Management Consortium*.

Il semble clair, cependant, que l'exploitation minière en haute mer constituera seulement une composante à long terme de la politique des minéraux de la RFA. Pour commencer, le débat prolongé portant sur le traité des Nations Unies sur le Droit de la Mer a représenté, pour l'Allemagne de l'Ouest un dilemme politique[116]. Elle partage les inquiétudes des autres pays industrialisés occidentaux en ce qui concerne plusieurs des aspects du traité. Ainsi, elle considère d'un oeil critique l'aide obligatoire et le transfert de la technologie, de même que l'imposition de

* Sigle d'origine allemande.

113. *Intereconomics* 6. 1975, 173.
114. Zdenek CERVENKA et Mario R. DEDERICHS, 'The Two Germanies in Africa', A152.
115. Udo BOIN, 'Limits and Possibilities of Deep Sea Mining for the Extraction of Mineral Raw Materials – The Case of Manganese Nodules', *Mining Journal*, janvier 1980.
116. K.D. WOLF, 'Discord on Seabed Mining', *Intereconomics* 3 1980; Dieter TASCH, 'Third World Anchor Holds up Deep-Sea Mining', *Hannoversche Allgemeine*, 27 mai 1978; dans *The German Tribune*, 11 juin 1978.

TABLEAU VIII

Engagement de la RFA dans l'exploitation minière en Afrique

Pays/Date	Minéral/Région	Intérêts de la RFA	Intérêts du pays hôte
Cameroun 1969-1974	bauxite/Minim Martap	VAW 10%	40%
Niger 1971-1978	uranium/Arlit	Uran 6.5%	33%
Guinée 1972/73	bauxite/Boké	VAW 10%	49%
Niger 1974	uranium/Djado	Uran 25%	25%
Guinée 1975	bauxite/Friguia	VAW 2.5%	49%
Sénégal 1975	minerai de fer/Falémé	Krupp 23.8%	28%
Maroc 1975	fluorine/Mekes	Preussag	
Tanzanie 1978	uranium/7 régions	Uran	principal actionnaire
Botswana 1979	uranium/Kalahari	Uran	prélèvements aéroportés
Maroc 1979	tungstène/Azegour	KHD Humbolt-Wedeg	accord d'exploration
Sierra Leone 1979	sables du rivage (titane)	Bayer-Preussag	programme pilote
Zambie 1979	uranium 9 gisements	Saarberg Interplan	accord de prospection
Soudan 1980	tranchées en eau profonde/mer Rouge	Preussag	études de faisabilité
Haute-Volta 1975-1981	manganèse/Tambao	Thyssen 9%	51%
Niger 1981	uranium/Techili	Saarberg Interplan 12%	16%
Zimbabwe 1981	Commandes exclusives de prospection dans plusieurs régions	Saarberg Interplan	entreprise à risques partagés

limites à la production. Elle demeure fortement opposée au fait d'investir de grands pouvoirs une autorité « bureaucratique » internationale des fonds marins. Néanmoins, comme l'a montré sa récente décision de s'abstenir de voter sur l'avant-projet de traité des Nations-Unies, la RFA a hésité à suivre les États-Unis dans une défense sans compromis de la position soutenant le libre marché[117]. Agir de la sorte, ainsi qu'a en bien conscience la RFA, endommagerait sérieusement ses relations avec les PMD et, éventuellement, compromettrait sa stratégie des ressources orientée vers le Sud. Dans ces circonstances, le gouvernement de Bonn est placé devant un choix désagréable. Si, d'une part, la RFA ignorait le traité et prenait les devants, soit par une action unilatérale ou par mini-traité, elle risquerait de perdre sa prétention légale à l'exploitation des minéraux en haute mer. Si, d'autre part, la RFA signait et ratifiait le traité tel que proposé, l'investissement par des intérêts commerciaux ouest-allemands pourrait bien se tarir conséquemment à un déclin de stimulants.

En tout cas, l'option qui consiste en l'exploitation minière en haute mer implique des problèmes en autant qu'est concernée sa faisabilité économique. Il existe un consensus général parmi les experts à l'effet que l'exploitation minière commerciale en haute mer ne sera pas viable dans un proche avenir[118]. Des progrès techniques ont été faits en termes d'équipement et de méthodes d'extraction. Malgré tout, les coût de récupération à grande échelle des minéraux du fond marin est demeuré élevé comparativement aux tentatives opérées sur terre. Deux choses seulement pourraient modifier cette situation: une transformation majeure affectant les conditions où se déroulent les opérations d'exploitation minière sur le sol ou une série de percées technologiques affectant les techniques d'exploitation minière de la richesse du fond océanique[119].

CONCLUSIONS

Comme l'a indiqué l'analyse de ces options, la RFA a démontré une certaine capacité à agir de façon à surmonter son problème d'importation de minéraux. Pour assurer la gestion du risque en matière de matériaux bruts, la RFA a montré sa bonne volonté d'assumer un rôle plus actif dans les affaires mondiales. Cette politique entière est adaptée à la flexibilité: l'acquisition d'un flot régulier de fournitures en provenance de diverses sources par le biais d'un réseau élaboré de relations économiques à la fois dans les cadres Est-Ouest et Nord-Sud.

De plusieurs façons, cette stratégie de diversification est parallèle à l'expérience de la France et d'autres pays européens. En effet, la recherche par l'Allemagne d'une sécurité en matière de ressources doit être perçue comme une partie de l'attitude ouest-européenne plus globale vis-à-vis du commerce Est-Ouest et des

117. Hans JÜRGENSEN, 'Vote at UN Law of the Law of The Sea Conference Ends Debate But Begs Questions', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 mai 1982; dans *The German Tribune*, 16 mai 1982.

118. 'Ocean Mining: A long Way Down; *The Economist,* 31 May 1980; Uwe JENISCH, 'UN Law of the Sea Conference Before Session 9', *Strategic Digest*, 7 juillet 1980.

119. B. LIETAER, *Europe + the Multinationals: A Positive Sum Game for the Exchange of Raw Materials and Technology in the 1980s*, Portsmouth, Saxon House, 1979.

relations politiques qui relient le Nord et le Sud. Les négociations multilatérales conclues par les pays de la CEE et de l'ACP (ainsi que le l'ANASE) illustrent cette tendance, comme le font les accords de coopération économique à long terme signés par plusieurs pays ouest-européens avec l'URSS. Elle se manifeste également dans les mouvements ouest-européens favorisant les entreprises à risques partagés par des compagnies d'exploitation minière. Néanmoins, bien que nous puissions suggérer qu'une analyse comparative plus détaillée de la diplomatie européenne des ressources puisse révéler de grandes similarités, elle semblerait aussi nous ramener vers le caratère fondamentalement unique de la situation de la RFA (parce que son bien-être dépend économiquement des ressources d'outre-mer et parce qu'elle se situe en première ligne de la défense européenne) au sein de l'OTAN.

Les conséquences de la réaction de la RFA face au problème des ressources ne peuvent être sous-estimées en ce qui touche à l'alliance atlantique. On peut suggérer qu'elle peut à l'avenir affecter sérieusement la politique américaine et la position idéologique de l'Alliance occidentale. Une étude supplémentaire est nécessaire pour explorer les différences entre les approches ouest-allemande et américaine face aux politiques des ressources, de même que les implications de ces différences. Ce qui est clair c'est que les différences dans la perception du problème des ressources agissent comme des causes potentielles de tension au sein de l'Alliance. À tout le moins, elles rendent le climat des prises de décisions moins favorable à l'harmonie.

L'étude du cas de la RFA fait aussi voir l'impact des rapports triangulaires et bilatéraux sur les politiques des ressources. D'une part, ces rapports fournissent le contexte économique aux relations Est-Ouest (particulièrement aux relations entre l'URSS et l'Europe occidentale). D'autre part, ils sapent ou diluent directement ou indirectement la signification qu'avaient durant la Guerre froide la concurrence et la bipolarité est-ouest. Ce qui reste à faire est d'élargir la focalisation liant la diplomatie des ressources et les échanges économiques dans le contexte des relations Est-Ouest.

L'autre source potentielle de tension au sein de l'alliance occidentale se trouve dans le cadre des relations Nord-Sud. Le mouvement esquissé par la RFA et par d'autres pays européens pour étendre ou consolider leurs propres ères économiques d'influence a eu un impact préjudiciable sur les intérêts économiques européens en les laissant à l'extérieur de ces arrangements. Cette action autonome a été rendue plus grave, aux yeux des Américains, par l'extension de la stratégie ouest-allemande de diversification des minéraux au domaine des États-Unis, les Amériques[120].

Les implications des politiques de la RFA en matière de ressources méritent sans aucun doute une plus grande attention. En dépit de tous ses efforts, la RFA ne peut pas être complètement à l'abri de tout risque. Ce pays est encore dans une position qui le prédispose à l'incertitude quant aux interruptions d'approvisionnement. Il est affecté par tous les événements politiques et tous les changements économiques. Toute indication de l'imposition de restrictions à sa liberté d'action

120. Voir, par exemple, Simon H. SERFATY. *United States – Western European Relations in 1980*, témoignage devant la House Subcommittee on Europe and the Middle East, Committee on Foreign Affairs, 25 juin 1980, pp. 17-29.

dans le contexte Est-Ouest ou de l'occlusion de son espace de manoeuvre dans le contexte Nord-Sud s'ajoute simplement à cette inquiétude. Ce que le chancelier Schmidt a appelé « la lutte pour le produit mondial[121] » demeure d'une importance extrême pour la RFA. La diplomatie des ressources est vitale pour le processus continu de distribution et de redistribution de la puissance économique mondiale. En outre, elle fournit une nouvelle signification à l'idée de coexistence pacifique, laquelle était principalement à l'origine, soit dans les années 50, un concept idéologique mais qui a maintenant acquis un fondement économique dans les relations Est-Ouest et Nord-Sud. Le rapport entre, d'une part, la diplomatie des ressources et la coexistence pacifique et entre, d'autre part, la diplomatie des ressources et la diplomatie coercitive de la Guerre froide, mérite une autre étude en déterminant la distribution de la puissance au cours des années 80. [*Traduit de l'anglais*]

121. Helmut SCHMIDT 'The Struggle for The World Product' *Foreign Affairs* 52, avril 1974.