

La stratégie fédérale mise en place par les États-Unis pour sécuriser l'approvisionnement en minerais critiques de leurs industries ⁽¹⁾

Par Alexis SAHAGUIAN

Direction générale du Trésor

Matthieu FERNANDEZ

et David KREMBEL

Ambassade de France aux États-Unis – Service économique régional

L'enjeu des matières premières critiques aux États-Unis se structure autour d'un schéma nettement transversal, à la fois géopolitique (rivalité vis-à-vis de la Chine), industriel (rapatrier la production de biens relevant de secteurs stratégiques, sécuriser l'approvisionnement des chaînes logistiques), et idéologique (autonomie des États-Unis au regard d'autres nations, en vertu de la sécurité nationale). La stratégie fédérale se construit néanmoins méthodiquement, de façon pyramidale, chaque ministère apportant sa contribution et moyens d'action sur le fondement du décret présidentiel de décembre 2017, laissant cependant de côté nombre d'enjeux locaux environnementaux et commerciaux multilatéraux, sommés de s'effacer face aux objectifs de l'État fédéral.

L'enjeu des matières premières critiques aux États-Unis, notamment celui des métaux rares, se situe à la croisée de thématiques géopolitiques et industrielles^(2,3) d'une actualité brûlante, révélatrice de deux tendances de fond aux États-Unis : le discours de l'administration Trump sur la dépendance vis-à-vis de la Chine et le besoin de diversifier les sources d'approvisionnement, voire de rapatrier la production de biens relevant de secteurs stratégiques.

En ce sens, la stratégie d'approvisionnement en minerais critiques des États-Unis est un exemple du basculement géopolitique à l'œuvre sous l'administration Trump (la Chine comme « rival stratégique ») et de l'importance plus globale pour les États-Unis de sécuriser l'accès national à des ressources rares, allant jusqu'aux médicaments, masques et respirateurs, dont la crise du Covid-19 a souligné avec acuité la dimension stratégique. Mike Pompeo, le Secrétaire d'État, a établi pour sa part un lien direct⁽⁴⁾ : le

coronavirus révèle pourquoi les États-Unis doivent cesser de compter sur la Chine et les nations étrangères pour répondre à leurs besoins en minerais critiques, des terres rares jusqu'à l'uranium.

Un contexte de rivalité avec la Chine

L'orientation générale de la politique des États-Unis vis-à-vis de la Chine est clairement définie dans les documents stratégiques américains. La stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) de 2017 s'articule autour de la notion de « compétition stratégique » avec la Chine. Ce point de vue est largement partagé au Congrès et dans l'administration, chez les démocrates comme chez les républicains.

Cette nouvelle orientation entraîne une revue de fond en comble de la politique américaine, étrangère comme intérieure, dans tous les secteurs (économie, énergie, éducation, Défense). La compétition avec la Chine fait bouger les lignes au sein des camps démocrates et républicains, brise des tabous dans les doctrines des deux partis et transforme le débat public américain. Le législateur et l'exécutif ont amendé lois et règlements pour permettre aux États-Unis de rivaliser avec la Chine. Les moyens de l'administration ont été renforcés à cette fin et ses

(1) Cet article ne constitue pas une position officielle engageant la responsabilité de la direction générale du Trésor.

(2) <https://www.bloomberg.com/press-releases/2019-07-10/is-tesla-warning-of-a-battery-minerals-shortage-nearing-valid-or-not>

(3) <https://www.latimes.com/environment/story/2020-03-16/lithium-startup-lillac-solutions-bill-gates-salton-sea>

(4) E&E News, 26 mars 2020.

agences ont lancé des programmes censés assurer la prospérité économique et la sécurité nationale des États-Unis, toutes deux menacées, du point de vue américain, par la montée en puissance de la Chine.

En particulier, les États-Unis se concentrent sur des secteurs jugés stratégiques, dans lesquels ils cherchent à assurer leur souveraineté et leur indépendance vis-à-vis de la Chine. Cette stratégie, qualifiée de découplage, passe par la rupture de certaines chaînes de valeur jusqu'alors intimement imbriquées dans les économies américaine et chinoise. Les minerais critiques font partie des secteurs identifiés par l'administration américaine comme ceux dans lesquels les États-Unis devraient réduire leur dépendance vis-à-vis de la Chine, qui a fourni environ 80 % des terres rares importées par les États-Unis de 2014 à 2017 et détient 85 % de la capacité mondiale de transformation des minerais de terres rares. L'administration américaine revoit ainsi sa stratégie sur les ressources naturelles afin de diversifier ses sources d'approvisionnement en minéraux critiques.

Après l'interdiction faite en mai 2019 par les États-Unis aux fournisseurs américains du recours à la société Huawei, les médias d'État chinois ont soutenu l'idée d'un arrêt des importations de terres rares, poussant nombre d'acteurs de la *tech* à envisager le scénario du pire, celui d'un embargo chinois. À ce stade, si la Chine a imposé des droits de douane de 25 % sur ses importations de terres rares dans la guerre commerciale qui l'oppose actuellement aux États-Unis, impactant au passage la seule mine américaine produisant des terres rares en Californie, la mine Mountain Pass, le gouvernement américain a, jusqu'à présent, décidé d'exempter de droits de douane additionnels les terres rares en provenance de Chine. L'administration américaine a indiqué en mai 2019 que les « *rare earth materials* » et « *critical minerals* » étaient exclus de la liste des biens chinois qui pourraient être visés par l'application de droits additionnels sur les importations non encore ciblées au titre de la section 301 du Trade Act de 1974.

Une stratégie graduelle de l'administration américaine visant à sécuriser l'approvisionnement des États-Unis en minerais critiques

Le décret présidentiel (Presidential Executive Order 13817) du 20 décembre 2017⁽⁵⁾ fixe le cadre de la stratégie fédérale. Il repose sur des constats (*findings*) : la dépendance économique et militaire des États-Unis à certains minerais critiques importés et à tout événement qui pourrait entraver leur chaîne d'approvisionnement, renvoyant à la notion de sécurité nationale et à la publication ultérieure d'une liste de minerais critiques et d'un rapport stratégique à l'attention du Président.

(5) <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-federal-strategy-ensure-secure-reliable-supplies-critical-minerals/>

En mai 2018, le Département de l'Intérieur a publié cette liste de minerais critiques⁽⁶⁾ confirmant un premier projet identifiant, le 16 février, 35 minerais de base. Après une enquête sur deux éléments critiques de la liste américaine, l'uranium et le titane, réalisée au regard des dispositions de la section 232 du Trade Expansion Act de 1962 qui autorise la mise en place de restrictions au commerce au titre de la sécurité nationale, le Département du Commerce (DoC) a publié, en juin 2019, un rapport⁽⁷⁾, découlant du décret de 2017, qui souligne une dépendance totale vis-à-vis de l'importation de 14 minéraux critiques et identifie six lignes d'effort pour sécuriser l'approvisionnement américain, parmi lesquelles : la R&D (alternatives technologiques aux minerais critiques, amélioration du processus d'extraction, de séparation et de purification, du recyclage...), la sécurisation de la chaîne logistique, l'investissement et le renforcement de la coopération commerciale avec les alliés des États-Unis, des dispositions robustes dans les accords internationaux contre les distorsions de marché liées aux minerais critiques, le soutien à l'exploration minérale nationale et à l'emploi dans ce secteur. Si cette stratégie fédérale ne ferme pas la porte à une coopération avec les alliés, elle répond d'abord à un intérêt national, celui de restructurer les chaînes logistiques. Pour autant, le rapport du DoC ne remet pas en cause l'exclusion tarifaire décrétée au profit des terres rares et autres minéraux essentiels.

En juin 2019, le bureau des Ressources énergétiques (ENR) du Département d'État (DoS) a lancé une Energy Resource Governance Initiative⁽⁸⁾ visant à améliorer la gouvernance des projets miniers et à diversifier les sources d'approvisionnement, prenant en compte les besoins sans précédent du secteur des batteries, des véhicules électriques et des énergies renouvelables, besoins susceptibles d'accroître la demande en minerais critiques de « 1 000 % d'ici à 2050 ». Parmi ces propositions, on peut identifier l'ouverture et la transparence des marchés (la Chine est implicitement visée), mais aussi des pratiques minières responsables et durables (ce qui dénote avec certaines positions de l'administration Trump).

Le président Trump a par ailleurs invoqué en juillet 2019 le Defense Production Act pour autoriser le Département de la Défense à administrer la production et la distribution d'aimants samarium-cobalt⁽⁹⁾, ce qui confirme les liens étroits entre les notions de Défense nationale, de commerce et d'approvisionnement, auxquels se réfère

(6) <https://www.federalregister.gov/documents/2018/05/18/2018-10667/final-list-of-critical-minerals-2018> : aluminium (bauxite), antimony, arsenic, barite, beryllium, bismuth, cesium, chromium, cobalt, fluorspar, gallium, germanium, graphite (natural), hafnium, helium, indium, lithium, magnesium, manganese, niobium, platinum group metals, potash, the rare earth elements group, rhenium, rubidium, scandium, strontium, tantalum, tellurium, tin, titanium, tungsten, uranium, vanadium and zirconium.

(7) <https://www.commerce.gov/news/reports/2019/06/federal-strategy-ensure-secure-and-reliable-supplies-critical-minerals>

(8) <https://www.state.gov/energy-resource-governance-initiative/>

(9) <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/text-letter-president-senate-committee-banking-housing-urban-affairs-house-committee-financial-services-11/>

l'administration américaine en matière de minerais critiques.

Les laboratoires du Département de l'Énergie travaillent déjà sur des technologies devant permettre d'extraire le lithium et les terres rares du charbon ou de ses cendres⁽¹⁰⁾, des saumures et de l'eau de mer ; à ce titre, l'exploitation des océans, y compris les eaux qui font partie de la zone économique exclusive (ZEE) des États-Unis, pourrait être une autre source d'approvisionnement en minerais critiques, comme l'illustre une directive présidentielle de novembre 2019⁽¹¹⁾ visant à accélérer l'exploration des océans.

Au Congrès, plusieurs propositions de loi ont par ailleurs été déposées, sans avoir pour autant été adoptées à ce stade : en mai 2019, des sénateurs républicains ont déposé un projet de loi visant à encourager le développement de l'offre intérieure en accélérant notamment la délivrance des autorisations d'exploitation minière. En juillet 2019, le sénateur Marco Rubio (Floride) a déposé une proposition pour créer une coopérative exemptée des règles sur la concurrence, ouverte aux investissements du Pentagone, des industriels de la Défense et des entreprises des nouvelles technologies, ainsi qu'à certains investisseurs étrangers, afin de concurrencer la Chine.

L'unité n'est certes pas totale autour de cette stratégie, qu'il s'agisse de démocrates soulignant que les réformes réglementaires sur les minerais critiques sont un prétexte pour ignorer la protection environnementale, ou de l'Heritage Foundation considérant la Chine comme un « tigre de papier » en matière de terres rares⁽¹²⁾ ou refusant, plus largement, une politique de quota de type « *Buy American* » dans l'uranium. Les enjeux environnementaux liés aux minerais critiques ou à la meilleure façon de défendre la libre concurrence (lutte contre les pratiques distorsives dans le commerce, promotion d'actions multilatérales *versus* opportunité des mesures unilatérales américaines) affluent également dans le débat américain et mondial.

Une stratégie avec des moyens d'action

Afin de mettre en œuvre la stratégie américaine vis-à-vis de la Chine, y compris son volet énergétique, l'État fédéral et ses agences ont été dotés de nouveaux moyens qui sont pleinement mobilisés pour assurer, sur le plan intérieur comme à l'étranger, l'approvisionnement en minerais rares des États-Unis.

(10) <https://netl.doe.gov/coal/rare-earth-elements>

(11) <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-accelerating-ocean-exploration/>

(12) Certains analystes considèrent que le blocage par la Chine des expéditions de terres rares vers les États-Unis n'aurait qu'une incidence mesurée. "Why China's rare earths threat is no game changer in the trade war", CNBC, 3 juin 2019, <https://www.cnbc.com/2019/06/03/why-chinas-rare-earths-threat-is-no-game-changer-in-the-trade-war.html>. De plus, pour perturber les relations commerciales avec les États-Unis, la Chine devrait interdire l'exportation de nombreux produits manufacturés contenant des terres rares (pas uniquement des terres rares elles-mêmes) ; une telle interruption d'approvisionnement servirait le discours de l'administration Trump, celui d'une relocalisation de la production aux États-Unis ou chez ses alliés, ainsi que des innovations et du recyclage.

À l'automne 2018, le Congrès a largement adopté la création de la US Development Finance Corporation – DFC (Build Act). Cette agence de financement du développement est issue de la fusion entre l'ancienne agence américaine, Overseas Private Investment Corporation (OPIC), et certains services de l'agence américaine de développement, United States Agency for International Development (USAID). En créant la DFC, le législateur américain a notamment souhaité doter les États-Unis des moyens nécessaires pour contrer l'initiative chinoise des Nouvelles routes de la soie.

La DFC est pleinement opérationnelle depuis décembre 2019. Comme l'a indiqué son nouveau CEO, Adam Boehler, réputé proche du gendre du président, Jared Kushner, les objectifs de la DFC seront alignés sur ceux de la politique étrangère des États-Unis. La DFC a commencé à présenter quelques-unes de ses priorités sectorielles : énergie, santé, infrastructure et technologie. La DFC est dotée de moyens renforcés :

- Le plafond d'investissement de la DFC sera relevé jusqu'en 2026 à 60 Mds USD, contre 29 Mds USD pour l'OPIC.
- En matière d'investissement de capitaux propres, l'OPIC ne pouvait qu'apporter de la dette, alors que la DFC pourra aussi investir des capitaux propres dans les projets (investissement limité à 30 % par projet et représentant moins de 35 % de l'exposition totale de la DFC).
- En ce qui concerne le financement de projets étrangers, si, jusqu'à présent, l'OPIC était soumise à la règle de l'« American nexus » et ne pouvait financer que des projets à 25 % de financements américains, la DFC sera elle soumise au critère plus souple de l'« American preference », afin de faciliter ses investissements dans des projets étrangers. En plus d'encourager l'investissement privé, la DFC pourrait donc directement investir dans des projets miniers à l'étranger.

Le 12 mars 2020, le conseil d'administration de la DFC a approuvé les premiers projets⁽¹³⁾ à être financés, représentant dans leur ensemble un montant de 900 M USD : installation d'équipements de télécommunication en Asie, initiative mondiale d'accès à l'eau potable, activité de conservation marine en Afrique, projet énergétique au Mexique...

Si le recul manque encore pour apprécier l'orientation et l'impact des investissements réalisés par cette nouvelle structure⁽¹⁴⁾, on peut néanmoins observer que son action associe des moyens financiers conséquents à un soutien au développement de secteurs stratégiques alignés avec les objectifs de politique étrangère américaine.

Enfin, il n'est pas à exclure le fait que soit également associée à cette stratégie l'agence de crédit aux exportations américaines (Export-Import Bank of the United States (EXIM). Son nouveau mandat adopté par le Congrès en décembre 2019 prévoit que l'EXIM devra consacrer au

(13) <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-approves-nearly-900-million-global-development-projects>

(14) <https://www.dfc.gov/who-we-are>

moins 20 % (soit 27 Mds USD) de sa capacité d'intervention à un programme répondant à la concurrence que représente la Chine et soutenant les exportations américaines dans des secteurs clés (Program on China and Transformational Exports). La législation ne fait pas directement référence aux terres rares : en effet, le texte

mentionne l'IA, les biotechnologies, la 5G, le calcul quantique, les énergies renouvelables et les batteries, les semi-conducteurs, la *fintech* et le traitement des eaux. Mais il est possible d'envisager que des ressources soient également consacrées au secteur minier.