

L'initiative européenne sur les matières premières (1)

Il y a un peu plus d'un an, la Commission européenne a adopté un document stratégique, « Initiative "matières premières" – répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe » – COM(2008) 699, qui propose une approche cohérente et globale pour répondre aux défis qui se présentent dans le domaine des matières premières industrielles.

par Abraão de CARVALHO*

Introduction

Le XX^e siècle s'est achevé avec la prise de conscience de l'importance de l'accès durable à certaines ressources naturelles, telles que le pétrole ou l'eau. Le début du XXI^e siècle semble débiter, quant à lui, avec une prise en compte similaire concernant, cette fois-ci, les matières premières industrielles.

Il s'agit notamment des minéraux métalliques, sans lesquels la plupart des biens dont dépend le fonctionnement de nos économies, ne pourraient plus être produits. Qu'il s'agisse de moyens de transports, comme l'avion, le train ou la voiture, ou de n'importe quelle machine ou appareil de télécommunication, tous nécessitent différents types de minéraux métalliques.

C'est aussi le cas de la plupart des technologies dites vertes, telles celles des panneaux solaires ou des nouveaux types de batteries hybrides, dont le fonctionnement nécessite des minéraux métalliques présentant certaines caractéristiques très particulières.

Le lithium (pour les batteries), le platine (comme catalyseur pour les automobiles), les terres rares (dans les aimants permanents des moteurs électriques), les alliages titane-rhénium (dans les avions) ou le gallium et l'indium (dans certains types de cellules photovoltaïques) en sont quelques exemples. Pour un grand nombre de ces ressources, nous sommes confrontés à une forte pression au niveau de la demande, due à la croissance non seulement des nouveaux marchés liés aux nouvelles technologies, mais aussi des économies émergentes. Il s'agit d'un enjeu structurel, qui perdurera après la crise économique et financière que nous venons de subir.

Il y a un peu plus d'un an, la Commission européenne a adopté un document stratégique, intitulé « *Initiative Matières Premières* » – répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe » – COM(2008) 699 (2), qui propose une approche cohérente et globale pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés dans le domaine des matières premières industrielles.

Cette initiative a reçu un très large soutien de tous les Etats membres, qui se sont prononcés à plusieurs reprises sur cette question durant les présidences tchèque et suédoise. La présidence espagnole lui apporte, elle aussi, son plein appui.

Cet article a pour but de présenter cette Initiative, de manière succincte.

Une réponse intégrée et globale

Le document pose les quatre questions ci-après, avant d'y apporter des réponses :

Que peut-on faire, à l'intérieur de l'Union européenne ?

Comment devenir plus efficaces sur le plan de la consommation et comment recycler davantage ?

Que peut-on faire au niveau international ?

Pouvons-nous identifier les différents matériaux en termes de « risque d'approvisionnement » ?

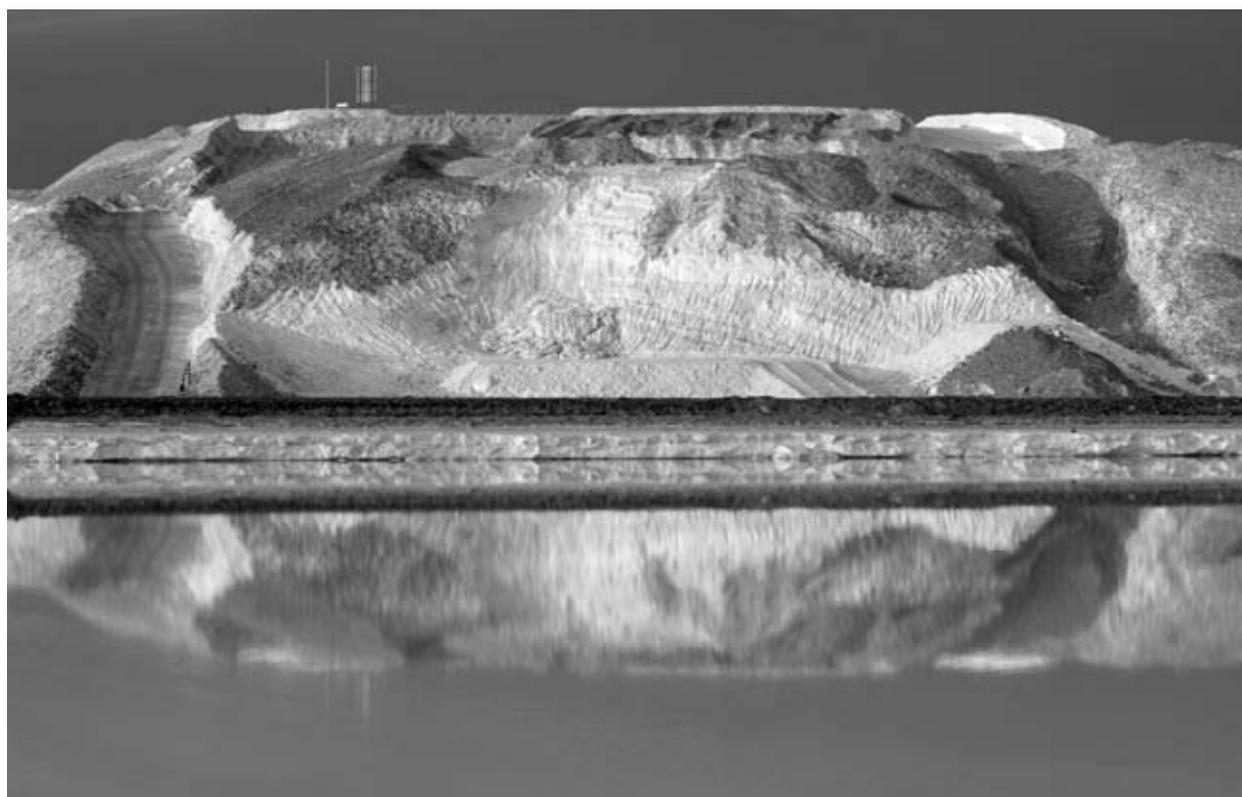
Que peut-on faire, à l'intérieur de l'Union européenne ?

Le fait même de poser cette question dévoile un ordre du jour qui semblait jusqu'à présent un peu « poussiéreux » ou, tout au moins, peu connu du grand public.

Disposons-nous encore de gisements importants en Europe ? Avons-nous les moyens techniques et humains pour les exploiter ? Y a-t-il des contraintes légales ou non ? Pouvons-nous trouver de nouveaux compromis, en matière de développement durable, entre la nécessité d'exploiter ces ressources et le respect de l'environnement ?

Essayons d'apporter une réponse à quelques-unes de ces questions.

Il existe encore beaucoup de *gisements en Europe*, soit de minéraux de construction, soit de minéraux industriels et métalliques (3). Leur répartition entre les Etats membres est variable, mais, pour faire simple, on peut dire que dans tous les Etats membres, y compris dans les nouveaux, il existe d'importants gisements de la plupart des matériaux de construction et/ou des minéraux industriels. En revanche, en ce qui concerne les minerais métalliques, la situation est plus nuancée.



© Diego Guidice/ARCHIVOLATINA-REA

« Qu'il s'agisse de n'importe quelle machine ou appareil de télécommunication, tous nécessitent différents types de minéraux métalliques. Le lithium (pour les batteries), le platine (comme catalyseur pour les automobiles), les terres rares (dans les aimants permanents des moteurs électriques), les alliages titane-rhénium (dans les avions) ou le gallium et l'indium (dans certains types de cellules photovoltaïques) en sont quelques exemples ». Le salar d'Atacama (Chili), d'où sont extraits divers minéraux tels que le lithium, le potassium et le sodium.

Par ailleurs, un espace stratégique important, parfois oublié, doit être pris en compte : le *milieu maritime*. L'Europe (en particulier, la France) a un littoral très important ; cela lui donne un accès à d'importantes ressources sous-marines, pour autant que la technologie nécessaire à l'exploitation soit disponible, et, évidemment, que le respect de l'environnement soit assuré. Les services de la Commission, dans le respect du principe de subsidiarité, suivent avec beaucoup d'intérêt les initiatives prises par la France dans ce domaine, notamment en matière de recherche et développement.

D'une façon générale, que ce soit sur terre ou en mer, la réconciliation des activités industrielles avec la protection de l'environnement est possible.

La Commission a ainsi rappelé que le cadre législatif Natura 2000 n'établit aucune interdiction absolue en ce qui concerne les opérations d'extraction. La Commission s'est engagée à élaborer des lignes directrices en la matière, à l'intention des entreprises et des autorités concernées des États membres.

Ces orientations devront préciser à quelles conditions les activités extractives, se déroulant à l'intérieur ou à proximité de zones classées Natura 2000, sont conciliables avec les contraintes qu'impose la nécessaire protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'expérience montre qu'il est nécessaire de rationaliser l'administration des activités extractives, notamment en accélérant le traitement des demandes d'autorisation des activités de prospection et d'extraction. Les

États membres sont de plus en plus sensibles à ces enjeux et il y a sûrement là un domaine propice à un échange de bonnes pratiques entre les autorités compétentes des États membres. La Commission travaille intensément en concertation avec les experts des États membres et des résultats concrets devraient être rendus publics avant la fin de l'année.

Le capital humain : les compétences et la recherche et développement

Pour revaloriser l'activité d'exploitation minière, un bon cadre légal est nécessaire, mais pas suffisant. Dans une société de la connaissance, le capital humain reste le facteur primordial de succès.

L'un des enjeux majeurs consiste à revaloriser *les compétences*, qui existent en Europe et qui risquent de disparaître, faute d'activité économique sous-jacente ou du fait d'une image négative mais obsolète ne correspondant plus à une activité devenue moderne et technologiquement innovante.

Des partenariats plus efficaces entre les universités, les instituts d'études géologiques et les entreprises doivent être encouragés, afin de relever ces défis. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'« Initiative Matières Premières », la Commission entend encourager des initiatives, telles que la Journée européenne des Minéraux, et favoriser l'acquisition de nouvelles compétences de haut niveau en matière de géologie, d'observation de la terre et d'environnement,

notamment à travers des programmes d'études conjointes, de masters et de doctorats, mis en place dans le cadre du Programme Erasmus Mundus (2009-2013) sur les minéraux et l'environnement.

Le 7^e Programme Cadre de Recherche et Développement mérite d'être signalé en tant qu'instrument communautaire important pour promouvoir des *projets de recherche* mettant l'accent sur l'extraction et le traitement des matières premières.

Une plateforme technologique européenne des ressources minérales durables regroupant des experts des centres de recherche et de l'industrie a été créée. Elle constitue un forum qui identifie les enjeux stratégiques relatifs aux technologies de prospection innovatrices, ainsi qu'aux nouvelles technologies extractives permettant de maximiser les avantages économiques et environnementaux.

La recherche peut également jouer un rôle majeur dans l'élaboration de matériaux de substitution qui permettront d'assouplir les processus de production et de réduire le risque de dépendance vis-à-vis des importations. Ce type de recherche de nouveaux matériaux peut également faire l'objet d'une coopération avec des pays tiers intéressés par ce domaine.

Dans le domaine des connaissances relatives aux gisements minéraux existant dans l'Union européenne, *les services géologiques* jouent, bien évidemment, un rôle majeur.

La Commission européenne recommande donc d'en améliorer la mise en réseau au sein de l'Union afin de faciliter l'échange d'informations entre eux et d'améliorer l'interopérabilité de leurs données, ainsi que leur diffusion, en accordant une attention toute particulière aux besoins des PME.

Le recyclage et l'efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles

La discussion sur le degré de rareté des ressources naturelles (en l'occurrence, celle des minéraux) reste assez ouverte : cette rareté dépend à la fois de la nature même des différents minéraux concernés et des conditions économiques de leur extraction.

L'on assiste à une indéniable prise de conscience du besoin d'éviter le gaspillage. Dans cette perspective, une première réponse apportée aux défis posés par l'accès aux matières premières est la *promotion du recyclage*.

Un recours accru à des matières premières secondaires contribue à la sécurité d'approvisionnement et à l'efficacité énergétique. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les métaux, qui peuvent être recyclés à l'infini, sans perte de propriétés physiques, et dont la réutilisation dans le cycle de production permet une consommation d'électricité limitée, en tout cas considérablement moindre que celle de la production à partir de ressources naturelles.

Cependant, de nombreux produits en fin de vie ne sont pas actuellement intégrés dans des circuits de recyclage réguliers, ce qui se traduit par une perte irrémédiable de matières premières secondaires de valeur.

Certains éléments donnent à penser qu'un pourcentage important des *déchets* qui quittent l'UE ne sont pas

conformes aux règles en vigueur, même si la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre. Sont essentiellement concernées les exportations de véhicules et d'équipements électroniques en fin de vie, qui quittent l'Europe en tant que produits réutilisables en l'état, mais qui sont, en réalité, démontés à l'étranger.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le transport physique de produits en fin de vie exportés et de matières premières importées (résultant d'opérations de recyclage se déroulant à l'extérieur de l'UE, dans des conditions réglementaires moins strictes) aboutit à d'importantes « fuites » environnementales.

Le recyclage de matières premières secondaires pourrait être facilité par une mise en œuvre complète et une application efficace de la législation en vigueur sur le recyclage, ainsi que par les nouvelles dispositions de la directive-cadre sur les déchets, qui précisent les conditions dans lesquelles des déchets cessent d'être qualifiés comme tels, acquérant ainsi un statut de matières premières secondaires.

La politique thématique de l'UE en matière d'utilisation durable des ressources naturelles a consisté en une stratégie de long terme visant à dissocier l'exploitation des ressources de la croissance économique. Dans un plan d'action récent en faveur d'une consommation et d'une production durables et d'une politique industrielle durable, la Commission vise à stimuler davantage l'*efficacité* dans l'utilisation des ressources et les processus de production éco-innovateurs, à réduire la dépendance vis-à-vis des matières premières et à encourager une utilisation et un recyclage optimaux des ressources.

L'OCDE recommande, quant à elle, à ses membres, de favoriser la productivité des ressources en renforçant leurs capacités d'analyse des flux de matières ; la Commission européenne participe activement aux travaux conduits dans cette enceinte. Au sein de l'Union européenne, des « Centres de Données » sur les ressources naturelles, les produits et les déchets assureront la coordination des contributions des États membres.

La dimension internationale des risques en matière d'approvisionnement

Indépendamment de tous les efforts qu'elle déploie afin d'améliorer l'accès aux ressources existantes à l'intérieur de l'Union, il est évident que l'Europe restera toujours dépendante des approvisionnements en provenance de pays tiers, pour beaucoup de matières premières. Dans un certain nombre de cas, cette *dépendance* est très élevée, voire totale, en ce qui concerne, par exemple, plusieurs minéraux métalliques absolument indispensables, tels l'antimoine, les terres rares et le cobalt.

La production mondiale de certaines de ces matières premières est parfois concentrée dans un petit nombre de pays fournisseurs, dont certains peuvent être, de surcroît, victimes d'instabilité politique.

La Commission mène actuellement un exercice approfondi en vue d'établir une première liste de minéraux, dont l'approvisionnement peut être considéré comme critique.

Des risques d'approvisionnement peuvent créer des perturbations dans le fonctionnement d'un grand nombre d'industries européennes et, de ce fait, mettre en danger le développement durable de l'Union européenne.

La situation est rendue plus complexe encore par l'introduction, par certains pays tiers, de *restrictions aux exportations* d'un nombre non négligeable de matières premières. Cette situation peut être doublement préjudiciable pour l'industrie européenne : d'une part, la difficulté d'accès aux matières premières peut mettre en cause l'activité même de production. D'autre part, les politiques de restriction des exportations appliquées par certains pays confèrent à leurs entreprises situées en aval un avantage concurrentiel déloyal sur les marchés internationaux.

La stratégie de la Commission, en matière de commerce international, est triple. Elle consiste : a) à mettre au point et à négocier des accords en ce qui concerne les matières premières dans les négociations en cours et futures, b) à assurer le respect des engagements internationaux pris tant au niveau multilatéral que bilatéral concernant les matières premières et, enfin, c) à lancer des *soft measures* afin d'établir des alliances et de sensibiliser nos partenaires commerciaux.

Dans ce contexte, une mesure importante et concrète pour l'application de cette stratégie a consisté en la demande faite par la Commission, en 2009, de consultations auprès de l'OMC au sujet de restrictions à l'exportation mises en place par la Chine pour une liste de neuf matières premières dont la bauxite, le manganèse et le zinc. En raison de la réponse négative faite par la Chine, un Panel a été établi en janvier 2010.

La Commission considère qu'un dialogue avec les principaux pays tiers reste une priorité. Ce dialogue doit être conduit avec les pays industrialisés, mais aussi avec les pays en voie de développement et les économies émergentes. Par ailleurs, l'importance du recours aux enceintes multilatérales (telles que l'OCDE, la Banque Mondiale, etc.) pour pousser les discussions sur ces sujets ne doit pas être négligée.

Un aspect important de la stratégie de la Commission tient à la mise en œuvre de sa *politique de développement*. Beaucoup de pays en développement, en particulier en Afrique, sont riches en ressources naturelles et trouvent là de nouvelles possibilités d'accroître sensiblement leur revenu national, étant donné qu'un grand nombre d'entre eux souffre toujours de la pauvreté ou d'une faible croissance. Toutefois, certains de ces pays sont confrontés à des conflits violents, qu'une lutte pour le contrôle des ressources naturelles alimente parfois ; d'autres pâtissent de mauvaise gouvernance, notamment en ce qui concerne la distribution des revenus générés par ces ressources.

A cet égard, les politiques de développement de l'Union européenne peuvent jouer un rôle déterminant et ce, sur trois plans :

- ✓ le renforcement des États : la gouvernance économique, sociale, environnementale et politique est un facteur de développement important ;
- ✓ la favorisation d'un climat d'investissement sain ;
- ✓ l'encouragement à une gestion durable des matières premières.

Par ailleurs, l'expertise dont dispose l'Europe grâce aux services géologiques nationaux de ses pays membres peut apporter un élément unique de coopération contribuant au transfert de connaissances et de compétences et, ainsi, au développement de ces pays partenaires.

Conclusion

Last but not least... Nous le mentionnons pour conclure, mais cela est non moins important. Dans toutes les considérations susmentionnées, un élément majeur doit être retenu : la Commission européenne peut certes créer des conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie, mais elle ne peut se substituer aux initiatives directes qui doivent émerger de la société civile (entreprises, universités, centres de recherche, organisations non gouvernementales ou collectivités locales).

Cela serait impossible sans une impulsion des États-membres, qui doivent inciter au débat entre les divers acteurs et, en même temps, prendre les initiatives s'avérant les plus en adéquation avec les intérêts et les conditions spécifiques de chaque pays et de chaque région partenaires.

Le fait que le Conseil des ministres de l'UE ait accordé à plusieurs reprises son soutien à l'Initiative de la Commission que nous avons mentionnée est de bon augure pour la mise en œuvre de cette stratégie. Il faut espérer que ces indications seront suivies des actes appropriés.

La France, qui a une histoire riche en traditions au niveau de l'excellence de ses compétences minières, pourra sûrement apporter une contribution unique à un débat, qui est aussi devenu européen.

Notes

* Commission européenne.
Chef d'unité à la DG Entreprises et industrie.

(1) Nota bene : Cet article est une adaptation libre et résumée d'un document de la Commission européenne.

Seul le texte officiel exprime le point de vue officiel de la Commission ; il est disponible à l'adresse ci-après : http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm

(2) http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm

(3) *Analysis of the competitiveness of the non-energy extractive industry in the EU*, Bruxelles, 04.06.2007, SEC (2007) 771 (200 p.) : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/sec_2007_771_en.pdf