

La stratégie européenne dans le domaine des matières premières

Par **Gwenole COZIGOU**

Directeur, direction Industrie durable et Mobilité, direction générale Marché intérieur, Industrie, Entrepreneuriat et PME – Commission européenne

Les matières premières sont essentielles à notre style de vie moderne. Elles sont utilisées dans un large éventail d'applications allant des matériaux de construction et des industries alimentaires, à l'énergie propre ou l'électronique. Les matières premières resteront à l'avenir un élément essentiel pour la compétitivité et la résilience des chaînes de valeur industrielles, à la fois dans l'Union européenne (UE) et dans l'économie mondiale.

Dans un cadre où la crise du Covid-19 a mis en évidence les vulnérabilités des chaînes de valeur, l'Europe doit poursuivre activement une approche plus stratégique de l'accès aux ressources comme facteur essentiel pour réduire sa dépendance aux matières premières critiques et réaliser sa transition verte.

Introduction

Le Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*)⁽¹⁾ et la stratégie digitale⁽²⁾ visent à transformer l'UE, d'ici à 2050, en une société efficiente en ressources, climatiquement neutre et qui profite des opportunités de la transformation numérique.

Mais cette transition, s'accompagnant d'une « dématérialisation de notre économie », a pour conséquence d'augmenter la consommation de certaines matières premières critiques et risque de remplacer bientôt la dépendance aux combustibles fossiles par la dépendance aux matières premières critiques pour cette transition verte.

Dans un cadre où la crise du Covid-19 a mis en évidence les vulnérabilités des chaînes de valeur, l'Europe doit poursuivre activement une approche plus stratégique de l'accès aux ressources comme facteur essentiel pour réduire ces dépendances et réaliser la transition verte.

L'approvisionnement en matières premières – Une question stratégique pour l'Europe

La demande mondiale de matières premières devrait doubler d'ici à 2060⁽³⁾ en raison de l'augmentation de la population mondiale, l'industrialisation, la demande croissante des pays en développement et la transition vers la neutralité climatique.

Aujourd'hui, chaque citoyen européen consomme, au titre d'une année, 14 tonnes⁽⁴⁾ de matières premières et génère 5 tonnes de déchets. Et environ 40 % des dépenses des entreprises sont en matériaux⁽⁵⁾. On estime qu'en Europe, la réalisation des objectifs climatiques en 2050 nécessiterait près de 60 fois plus de lithium et 15 fois plus de cobalt par rapport à l'approvisionnement actuel⁽⁶⁾.

Depuis 2011, la Commission européenne publie tous les trois ans la liste des matières premières critiques (MPC) pour l'UE. Les MPC sont des matières d'une grande importance économique pour l'UE et présentent en même temps un risque élevé de rupture d'approvisionnement (même en tenant compte de la contribution du recyclage).

En conséquence, l'Europe doit mieux utiliser ses matières premières.

En ce qui concerne les ressources minières, et contrairement aux idées reçues, l'Europe dispose de nombreuses ressources. Elle est le troisième producteur mondial de minéraux industriels et produit la plus grande partie des minéraux de construction dont elle a besoin. Pourtant, l'UE, pour de nombreux minerais, surtout métalliques, est loin d'être autosuffisante, et sa dépendance aux importations de certains matériaux jugés critiques pour son économie est proche de 100 % (contribution du recyclage prise en compte).

(4) Statistics Explained (<https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>), 23 octobre 2019.

(5) Commission européenne – Nouveau plan d'action pour l'économie circulaire.

(6) Commission européenne, "Critical materials for strategic technologies and sectors in the EU", a foresight study, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020 (en attente de publication).

(1) COM(2019) 640 final – Le Pacte vert pour l'Europe.

(2) COM(2020) 102 final – Façonner l'avenir numérique de l'Europe.

(3) OECD(2016) – Global Material Resources Outlook to 2060 – Economic Drivers and Environmental Consequences.

L'Europe doit donc aussi mobiliser le potentiel de l'économie circulaire. Les matières premières secondaires contribuent à la neutralité climatique et à la sécurité d'approvisionnement. La contribution du recyclage à la satisfaction de la demande en certaines matières premières, comme le fer ou l'aluminium, est relativement élevée : pourtant, la circularité des matières premières dans l'UE est, dans son ensemble, inférieure à 10 %, et seuls 40 % des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)⁽⁷⁾ sont recyclés.

L'offre de matières premières secondaires devrait ainsi continuer d'augmenter, mais l'extraction de matières premières primaires restera le principal moyen de satisfaire la demande, au niveau européen et mondial.

L'Initiative européenne des matières premières

La stratégie de l'UE sur les matières premières poursuit la politique de diversification de l'approvisionnement engagée depuis 2008⁽⁸⁾. L'objectif initial reste d'actualité, à savoir sécuriser l'accès aux matières premières pour les chaînes de valeur industrielles et assurer le bien-être de la société.

Des initiatives récentes, comme le Pacte vert (2019), le Plan directeur vers 2050 des industries à forte intensité énergétique (2019) ou la Nouvelle stratégie industrielle (2020)⁽⁹⁾ reconnaissent l'accès aux ressources comme « stratégique » pour atteindre la neutralité climatique en 2050. Ils proposent un nouveau mode de gouvernance basé sur la chaîne de valeur, une approche similaire à ceux de l'Alliance européenne des batteries (2018)⁽¹⁰⁾ qui vise la production massive de batteries en Europe.

La politique de l'UE sur les matières premières repose donc sur une approche équilibrée basée sur la diversification de son approvisionnement en dehors de son territoire, tout en privilégiant son approvisionnement à partir de sources européennes, et sur l'efficacité de son économie circulaire.

L'accès aux matières premières dans le contexte mondial

Dans le contexte mondial, la Commission européenne aborde l'accès aux matières premières à travers les accords de libre-échange de l'UE. Des restrictions à l'exportation de matières premières, la réduction des tarifs, ainsi que l'introduction de chapitres dédiés à l'énergie et aux matières premières sont proposés suivant une

approche plus systémique visant à éliminer les obstacles existants⁽¹¹⁾.

L'engagement actif avec les pays riches en ressources est aussi essentiel. Il s'agit ici de promouvoir une coopération « gagnant-gagnant » visant à garantir à l'UE des approvisionnements durables à long terme tout en permettant aux pays producteurs de valoriser leurs ressources et de stimuler leur croissance économique. La concrétisation de la coopération avec l'Amérique latine et le Canada⁽¹²⁾ est en cours, tandis que la coopération avec le voisinage de l'Europe, y compris l'Alliance UE-Afrique et les Balkans occidentaux, présente un grand potentiel.

La Commission européenne est également en train d'élaborer des principes portant sur les pratiques extractives durables en Europe et tente ainsi de susciter auprès des fabricants européens de batteries des engagements en matière d'approvisionnement durable. Le système de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) fournit des capacités pour les inciter à faire preuve d'une diligence raisonnable au regard de la présence de minerais de conflit dans leurs chaînes d'approvisionnement (novembre 2019).

L'approvisionnement en sources primaires européennes

Développer le potentiel des matières premières de l'UE et maintenir les capacités de transformation et de raffinage dans toutes les chaînes de valeur, en particulier dans les chaînes des technologies stratégiques, sont essentiels pour l'UE.

La gestion des ressources minérales ressort de la compétence nationale des États membres ; les initiatives correspondantes doivent donc être menées par les États membres et l'industrie. La bonne mise en œuvre des règles existantes dans l'UE, telles que les directives sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement⁽¹³⁾, la conservation des habitats naturels et des oiseaux⁽¹⁴⁾, la protection des eaux⁽¹⁵⁾ ou la gestion des déchets des industries extractives⁽¹⁶⁾, contribue à prévenir les risques et à en atténuer les effets en cas de concrétisation.

Les défis liés au développement de ressources minières en Europe sont nombreux. L'opposition à l'exploration, les alternatives concurrentes pour l'accès aux terrains et aux ressources et la perception négative de la société constituent autant de freins à l'approvisionnement interne de l'UE à moyen et long terme.

Dans ce contexte, la Commission européenne promeut le développement durable des ressources minérales et joue le rôle de facilitateur en soutenant l'échange de bonnes

(7) https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_rt130&plugin=1

(8) COM(2008) 699 final – Initiative « Matières premières » – Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe ; COM(2011) 25 final – Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières ; Le Partenariat européen pour l'innovation sur les matières premières (PEI-MP) – Plan de mise en œuvre stratégique (SIP).

(9) COM(2020) 102 final – Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe.

(10) COM(2018) 293 final – Annexe 2 – Plan d'action stratégique sur les batteries.

(11) La stratégie « Trade for all » propose d'insérer un chapitre sur l'énergie et les matières premières dans chaque accord commercial.

(12) Le Comprehensive and Economic Trade Agreement (CETA), conclu entre l'UE et le Canada, inclut un dialogue bilatéral sur certaines matières premières (article 25.4).

(13) Directive 2014/52/EU.

(14) Directive 2009/147/CE.

(15) Directive 2000/60/EC.

(16) Directive 2006/21/EC.

pratiques au travers de comités consultatifs, d'études ou de projets.

Plusieurs thèmes ont ainsi été abordés avec les États membres, tels que les politiques minières et d'aménagement du territoire, les procédures d'octroi de permis et le développement de bases de données sur les ressources minières en Europe ; ce dernier projet étant essentiel pour développer le potentiel existant.

Économie circulaire et recyclage

Favoriser une utilisation plus efficace et une meilleure exploitation des matières premières dites « secondaires », c'est-à-dire celles issues de la récupération et du recyclage, est un enjeu majeur pour l'Europe.

Même si beaucoup a été accompli pour assurer une meilleure exploitation des « gisements » de minerais issus des déchets, force est de constater que le pourcentage de minéraux et métaux recyclés, en particulier les matières premières critiques, est encore trop faible, voire négligeable.

Il existe plusieurs obstacles au plein développement des matières premières secondaires. Il s'agit non seulement de leur performance, de leur disponibilité ou de leur coût, mais également de l'absence d'un marché suffisamment fonctionnel.

En 2015, la Commission lançait le Plan d'action pour l'économie circulaire (PEC)⁽¹⁷⁾ avec un ensemble de mesures comprenant notamment une stratégie pour une utilisation plus circulaire des matières premières et un cadre pour le suivi des progrès réalisés.

La Commission européenne a évoqué, dans un rapport de 2018, la situation des matières premières critiques dans le cadre de l'économie circulaire⁽¹⁸⁾, examinant les principales sources de données ainsi que les meilleures pratiques et les possibilités d'actions futures, à travers l'analyse de quelques secteurs clés (par exemple, l'exploitation minière, l'équipement numérique, les batteries, l'automobile, les énergies renouvelables...).

En s'appuyant sur le travail réalisé depuis 2015, la Commission a adopté, en mars 2020, un Nouveau plan d'action pour l'économie circulaire, qui constitue l'un des principaux éléments du Pacte vert pour l'Europe.

Ce nouveau plan se focalise sur la conception et la production des produits dans la perspective de l'économie circulaire. Il aborde l'analyse du cycle de vie des produits, l'instauration d'une politique visant à une plus grande durabilité des produits, ainsi qu'une meilleure information des consommateurs sur la « réparabilité » et la durabilité des produits. Il met l'accent en particulier sur les secteurs dont la contribution potentielle à l'économie circulaire est la plus élevée (matériels électroniques, batteries, emballages, construction et bâtiments, etc.)

(17) COM(2015) 614 final – Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire.

(18) Critical Raw Materials and the Circular Economy – Background report, JRC Science-for-policy report, EUR 28832 EN, Publications Office of the European Union.

Le financement

Mobiliser des financements pour des projets d'exploration, extraction minière, traitement et recyclage à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE est nécessaire pour assurer l'approvisionnement durable de l'économie européenne en matières premières.

La Banque européenne d'investissement (BEI) soutient la transition vers une économie climatiquement neutre par des financements, des services de conseil et la sensibilisation. Entre 2014 et 2018, elle a consacré 2,3 milliards d'euros au cofinancement de projets liés à l'économie circulaire et étend désormais ses prêts à des projets innovants visant à réduire les quantités de déchets, à prolonger la durée de vie des produits et à fermer des boucles de vie des produits. En novembre 2019, la BEI, dans le cadre de sa nouvelle politique dans le secteur de l'énergie, a ouvert ses financements aux projets étendant l'économie circulaire aux matières premières critiques nécessaires au développement des technologies à faible émission de carbone dans l'UE.

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) finance des projets estampillés « Économie circulaire » dans certaines régions européennes et des pays voisins considérés comme éligibles. En 2015, elle lançait l'approche vers une économie verte (*Green Economy Transition – GET*) visant à porter le financement vert à environ 40 % du financement total de la BERD en 2020, avec une catégorie spécifique pour des projets consacrés à l'utilisation durable et efficace des matériaux et des ressources. En ce qui concerne le secteur minier, plus d'un milliard d'euros ont été investis dans 30 projets sur la période 2012-2017 ; la stratégie pour le secteur minier de 2018-2022, qui vient consolider ce portfolio, a érigé la compétitivité, le développement durable et la maximisation des effets en la matière dans les communautés locales comme priorités principales.

En décembre 2019, la Commission a approuvé un projet d'intérêt européen commun (IPEEI) dans le domaine des batteries, lequel est identifié comme l'une des chaînes de valeur d'importance stratégique. Totalisant un investissement d'environ 3,2 milliards d'euros jusqu'en 2031, ce projet, présenté par sept pays, sert d'exemple aux autres chaînes de valeur et devrait être suivi par des initiatives similaires. Pour cet exercice, l'ensemble de la chaîne des valeurs est prise en considération, y compris donc les matières premières primaires nécessaires, leur transformation, leur durabilité et leur recyclage.

De futurs programmes européens comme Horizon Europe, Digital Europe Programme, le Single Market Programme, le Fonds d'innovation, InvestEU, ainsi que tous les programmes structurels seront aussi mobilisés pour soutenir la compétitivité des différentes chaînes de valeur européennes.

La recherche et l'innovation en Europe

L'innovation joue un rôle primordial dans la sécurisation des approvisionnements et contribue ainsi à la compétitivité du secteur. Le développement de solutions innovantes dans des domaines tels que la prospection, l'extraction et la transformation, permet d'accéder à davantage de ressources, alors que de nouvelles solutions technologiques dans les domaines de la substitution et du recyclage peuvent contribuer à diversifier les sources d'approvisionnement.

La mise en place d'un cadre propice à l'innovation en Europe est donc apparue comme une nécessité. C'est ce qui a été réalisé dans le cadre du projet Horizon 2020 avec un volet spécifique consacré aux matières premières. Ainsi, pour la période 2014-2020, ce sont près de 600 millions d'euros qui auront été dédiés par l'Union européenne à la R&D dans le domaine des matières premières.

Horizon Europe, le futur programme de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation pour la période 2021-2027, inclura les matières premières.

Conclusion

Dans un monde changeant et imprévisible, la transition vers une Europe efficiente en ressources et climatiquement neutre ne sera possible qu'en assurant une utilisation efficace des ressources et un approvisionnement durable et diversifié en matières premières.

Les objectifs de la Stratégie européenne des matières premières restent encore valides, mais l'Europe se doit d'adopter une approche plus géostratégique et utiliser davantage ses ressources domestiques, à la fois primaires et secondaires.

Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra réduire les dépendances de ses chaînes de valeur, générer de la valeur économique et garantir que son approvisionnement en matières premières soit éthique et durable.

Ces dernières années, l'Union européenne a mis en place toute une série d'initiatives et des lignes de financement ; elle continuera à le faire, mais l'adoption d'une approche plus coordonnée et concertée, avec la participation de tous les acteurs concernés aux niveaux européen, national et régional, est souhaitable.

Annexe

Initiative	Détail de l'initiative
Comités consultatifs	Raw Materials Supply Group – Approvisionnement en matières premières non énergétiques ; European Innovation Partnership on Raw Materials (EIP-RM) – Recherche et adoption des innovations ; High Level Group on Energy Intensive Industries (HLG EII) – Politiques applicables aux industries à forte intensité énergétique.
Echange de bonnes pratiques	Evaluation and Exchange of Good Practice for the Sustainable Supply of Raw Materials within the EU (2014) ; Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU (MINLEX study) ; EC guidance on undertaking non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements (including case studies). Critical Raw Materials and the Circular Economy – Background report (JRC Science Report).
Projets ⁽¹⁹⁾	CEWASTE, Voluntary certification scheme for waste treatment ; COLLECTORS, waste COLLECTiOn systems assessed and good pRacticeS identified ; MINGUIDE, “Minerals Policy Guidance for Europe” ; MINATURA 2020, “Developing a concept for a European minerals deposit framework” ; MINLAND, “Mineral resources in sustainable land-use planning” ; MIREU, “Mining and metallurgy regions in the EU” ; ORAMA, “Optimising quality of information in RAW Materials data collection across Europe” ; ProSUM, Prospecting Secondary raw materials in the Urban mine and Mining waste ; SCREEN, Solutions for CRITICAL Raw materials – A European Expert Network ; SMART GROUND, SMART data collection and inteGRation platform to enhance availability and accessibility of data and infOrmation in the EU territory on SecoNDary Raw Materials.
Financement	<u>Banque européenne d'investissement (BEI)</u> • EIB Circular Economy Guide – Supporting the circular transition (2019). • EIB Circular Economy Guide – Supporting the energy transformation (2019). <u>Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)</u> • Green Economy Transition (GET) (2018). • EBRD Extractive Mining Industries Strategy (2017).
Raw Materials Information System (RMIS)	Le Raw Materials Information System (RMIS) est la plateforme de connaissances de référence de la Commission européenne sur les matières premières non énergétiques (https://rmis.jrc.ec.europa.eu/).

(19) Projets de coordination et de soutien portant sur des matières premières primaires non énergétiques : des projets financés par l'Union européenne dans le cadre du programme Horizon 2020.