

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.11.2008
COM(2008) 699 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
ET AU CONSEIL**

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

{SEC(2008) 2741}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Initiative «matières premières» — répondre a nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe

Introduction

Les matières premières sont essentielles au fonctionnement durable des sociétés modernes. L'accès à des matières premières minérales vendues à des prix abordables est indispensable au bon fonctionnement de l'économie de l'UE. Des secteurs tels que la construction, l'industrie chimique, automobile ou aérospatiale, ou encore l'industrie des machines et équipements, qui représentent une valeur ajoutée totale de 1 324 milliards d'euros et emploient quelque 30 millions de personnes (cf. annexe 1), sont tous tributaires de l'accès aux matières premières.

Si la hausse du coût des matières énergétiques et la forte dépendance de l'UE vis-à-vis des importations de matières énergétiques figurent déjà au nombre des principales préoccupations politiques, des enjeux comparables relatifs à certaines matières premières non énergétiques n'ont pas encore bénéficié de la même attention. D'une part, l'UE compte de nombreux gisements de matières premières. Leur prospection et leur extraction s'inscrivent toutefois dans un cadre marqué par une concurrence accrue en ce qui concerne les différentes possibilités d'utilisation des sols, par un environnement très réglementé et par des limitations technologiques en matière d'accès aux gisements minéraux. D'autre part, l'UE est fortement tributaire des importations de matières premières d'importance stratégique qui sont de plus en plus touchées par des distorsions du marché. Cette dépendance peut même être considérée comme critique dans le cas des métaux de haute technologie, compte tenu de leur valeur économique et des risques élevés encourus en matière d'approvisionnement. Dans le même temps, il est tout à fait possible d'assurer l'approvisionnement en améliorant l'efficacité et le recyclage des ressources.

L'assurance d'un accès fiable et sans distorsion aux matières premières constitue un facteur de plus en plus important pour la compétitivité de l'UE et, partant, un élément crucial dans la réussite du partenariat de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. La dépendance critique de l'UE à l'égard de certaines matières premières montre combien il est urgent d'évoluer vers un développement plus durable¹ et vers une économie plus dans la consommation de ses ressources. L'UE doit par conséquent élaborer une réponse politique plus cohérente, comme l'a suggéré le Conseil en mai 2007². La présente communication constitue la première étape de ce processus et se base sur une analyse approfondie de la Commission³ ainsi que sur les résultats d'une consultation publique⁴ réalisée en 2008. Elle devrait également aider la Commission à définir une approche commune dans le débat international sur les matières premières qui a été engagé aux Nations unies⁵ et par le G-8⁶.

¹ Le développement durable englobe des éléments économiques, sociaux et environnementaux. COM(2005) 658.

² 10032/07.

³ Document des services de la Commission sur les industries extractives dans l'UE - SEC(2007) 771.

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/non_energy_extractive_industries/raw_materials.htm.

⁵ Rapport sur l'investissement dans le monde 2007.

Si la présente communication met l'accent sur les matières minérales non énergétiques, l'analyse sous-jacente et les mesures proposées, notamment en ce qui concerne les mesures des pays tiers se traduisant par une distorsion des échanges, s'appliquent dans une grande mesure aux autres matières premières non énergétiques (telles que le bois), qui font face aux mêmes contraintes d'approvisionnement et aux mêmes menaces pour la compétitivité du fait des distorsions du marché.

1. ANALYSE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DE MATIERES PREMIERES NON ENERGETIQUES

1.1. Situation de l'offre en Europe: entre autosuffisance et forte dépendance vis-à-vis des importations

L'UE est autosuffisante en ce qui concerne les *minéraux de construction*, en particulier les granulats, et représente l'un des principaux producteurs mondiaux de gypse et de pierre naturelle. La disponibilité de granulats provenant de sources locales et régionales est essentielle au développement économique, compte tenu des contraintes logistiques et du coût des transports. En outre, l'UE est le premier ou le deuxième producteur mondial de certains *minéraux industriels*, même si elle reste un importateur net pour la plupart d'entre eux (cf. annexe 2, tableau 1). Toutefois, l'UE dépend fortement d'importations de *minéraux métalliques*, étant donné que sa production intérieure se limite à environ 3 % de la production mondiale (cf. annexe 2, graphique 1 et tableau 2).

En plus des matières premières primaires, l'UE est fortement tributaire de *matières premières secondaires*. L'utilisation de ferraille recyclée a fortement augmenté au cours des dernières décennies et représente maintenant 40 à 60 % des apports à la production de métal de l'UE. Toutefois, il est de plus en plus difficile de trouver des ferrailles en Europe; au cours des huit dernières années, les importations de ferrailles de métaux précieux et non-ferreux de l'UE ont diminué d'environ 40 %, alors que les exportations ont augmenté de plus de 125 %, ce qui a entraîné des pénuries d'approvisionnement et des hausses de prix. Une tendance similaire peut être observée pour les exportations de déchets de métaux ferreux. Cette situation s'explique notamment par le fait que de nombreux produits arrivés en fin de vie n'entrent pas dans des circuits de recyclage réguliers, mais sortent illégalement de l'UE, ce qui se traduit par des pertes de matières premières secondaires de valeur ainsi que par des répercussions sur l'environnement.

L'UE dépend fortement des importations de *métaux de «haute technologie»*, tels que le cobalt, le platine, les terres rares et le titane. Même s'ils ne sont souvent nécessaires qu'en infime quantité, ces métaux revêtent une importance de plus en plus grande dans la fabrication de produits de haute technologie, compte tenu de l'augmentation du nombre de leurs fonctionnalités. L'UE ne pourra pas maîtriser l'évolution vers une production durable et des produits respectueux de l'environnement sans ces métaux de haute technologie. Ces métaux jouent un rôle prépondérant dans le développement de «technologies environnementales» innovatrices destinées à renforcer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les automobiles fonctionnant au combustible à hydrogène nécessitent des catalyseurs à base de platine. Les automobiles hydrides exigent des batteries au lithium et les

⁶ Le G 8 a soumis des recommandations soulignant la nécessité de la durabilité et de la transparence dans le domaine de la prospection et de l'exploitation de matières premières.

super-alliages au rhénium sont un élément indispensable dans la production d'aéronefs modernes (cf. annexe 2, tableau 3).

C'est essentiellement pour trois grandes raisons que certains de ces matériaux, tels que le platine et l'indium, sont si importants: premièrement, ils revêtent une importance économique déterminante dans certains secteurs clés; deuxièmement, l'UE est confrontée à des risques d'approvisionnement élevés, allant notamment de pair avec une très forte dépendance vis-à-vis des importations et un niveau élevé de concentration dans certains pays et, troisièmement, les produits de substitution font actuellement défaut. L'UE a déjà fait face à une crise d'approvisionnement en 2000, lorsque l'expansion du secteur des téléphones portables avait mené à une soudaine demande de tantale. De tels événements devraient se produire plus fréquemment à l'avenir, en raison des usages multiples de ces matériaux, et des pénuries temporaires d'approvisionnement ne peuvent plus être exclues.

La Chine, l'Afrique, l'Amérique du Sud, la Russie et l'Australie figurent au nombre des principaux fournisseurs de ces matières premières de haute technologie à l'Europe (cf. annexe 3). Le fait que certaines sources importantes de matières premières soient situées dans des régions du monde qui ne disposent pas d'une véritable économie de marché et/ou qui sont instables sur le plan politique et/ou économique pose des risques particuliers.

Comme les perspectives commerciales à long terme créeront des conditions favorables au lancement de nouveaux projets d'extraction et de recyclage dans le monde entier, il importe pour l'UE de ne pas manquer cette occasion de valoriser davantage ses capacités économiques intérieures ou de développer le recours à des produits de substitution. Même s'il existe des exemples de nouvelles initiatives minières en Suède, en Finlande et dans plusieurs nouveaux États membres, certaines contraintes dans la mise en œuvre de l'actuel cadre réglementaire national et communautaire continuent de compromettre le développement futur des industries extractives de l'UE. Comme le secteur des matières premières non énergétiques est limité à l'exploitation de zones qui possèdent des gisements minéraux connus et viables sur le plan commercial, des stratégies sont nécessaires pour garantir l'accès à ces gisements en vue d'une exploitation future.

Dans un contexte d'accès restreint aux ressources et de forte dépendance à l'égard des importations, il importe de disposer de stratégies permettant de renforcer l'efficacité, le recyclage et la réutilisation des ressources afin d'assurer le développement économique et social. Le recyclage a pour avantage de contribuer à l'efficacité énergétique, en particulier dans le cas des métaux, dont la production à partir de matières premières secondaires (ferraille) affiche une efficacité énergétique sensiblement supérieure à la production à partir de matières premières primaires.

La levée de certaines barrières au développement des marchés du recyclage ouvrirait de réels débouchés économiques⁷. Au nombre de ces barrières figurent le manque de données sur la qualité des matériaux recyclés ainsi que le coût des recherches et des transactions, car les vendeurs et les acheteurs ont beaucoup de mal à se trouver, voire à être informés de leur existence respective. L'inadéquation des systèmes de collecte et de gestion des déchets dans les États membres constitue également un obstacle. Dans le cas des emballages en aluminium par exemple, le taux de recyclage varie entre 30 % et 80 % selon les États membres, ce qui

⁷ «Améliorer les marchés du recyclage», OCDE (2006).

donne une indication de l'importance des gains d'efficience inexploités qui existent dans l'économie.

1.2. L'UE est confrontée à une mutation fondamentale des marchés mondiaux

D'un point de vue géologique mondial, aucun élément ne laisse croire à l'imminence d'une pénurie physique de la majorité des matières premières dans le monde. Toutefois, disponibilité géologique ne signifie pas nécessairement accès des entreprises de l'UE à ces matières premières. En fait, des mutations fondamentales des marchés mondiaux menacent la compétitivité de l'industrie européenne.

1.2.1. Disponibilité et évolution du prix des matières premières

Les marchés internationaux des métaux et minéraux évoluent de manière cyclique en fonction de l'offre et de la demande (cf. annexe 4, graphique 1). Depuis le début de ce siècle, une hausse forte et imprévue de la demande, résultant essentiellement de la forte croissance des économies émergentes, a entraîné un triplement du prix des métaux entre 2002 et 2008. La Chine, en particulier, a représenté plus de 50 % de l'augmentation mondiale de la consommation de métaux industriels entre 2002 et 2005. Les effets actuels de la crise financière freinent la hausse de la demande mondiale de matières premières, mais les niveaux de croissance des économies émergentes devraient continuer à exercer une forte pression sur la demande de matières premières. Si les dépenses de prospection ont récemment augmenté (cf. annexe 4, graphique 2), la vitesse et l'ampleur de la hausse de la demande devraient déboucher sur une situation d'offre restant inférieure à la demande, un phénomène que les économistes désignent par le terme de «super-cycle».

1.2.2. Nouvelles stratégies industrielles et risques de dysfonctionnement des marchés mondiaux

De plus en plus d'économies émergentes adoptent des stratégies industrielles visant à protéger leurs ressources et à créer des situations favorables à leurs industries situées en aval. C'est ce qui ressort de la multiplication des mesures étatiques qui faussent les échanges internationaux de matières premières. Au nombre de ces mesures figurent les taxes et les quotas d'exportation, les subventions, les ententes sur les prix, les systèmes de tarification duale ainsi que les dispositions restrictives en matière d'investissement. Plus de 450 restrictions à l'exportation concernant plus de 400 matières premières différentes (par exemple les métaux, le bois, les produits chimiques, les cuirs et les peaux) ont été identifiées (cf. annexe 4, tableau 1). La Chine, la Russie, l'Ukraine, l'Argentine, l'Afrique du Sud et l'Inde figurent parmi les principaux pays appliquant de telles mesures, tout en bénéficiant souvent d'un accès en franchise de droits ou à droit réduit au marché de l'UE pour des produits finis connexes, ce qui place de nombreux secteurs industriels de l'UE dans une situation concurrentielle désavantageuse.

Les pays émergents poursuivent en outre des stratégies vis-à-vis des pays riches en ressources, dans le but apparent de se ménager un accès privilégié aux matières premières. Par exemple, la Chine et l'Inde ont sensiblement accru leur engagement économique en Afrique au cours des dernières années; dans le cas de la Chine, cette stratégie comporte des projets d'infrastructure majeurs ainsi que la participation active à des projets de prospection et d'extraction dans des pays tels que la Zambie (cuivre), la République démocratique du Congo (cuivre, cobalt), l'Afrique du Sud (minerai de fer), le Zimbabwe (platine) ainsi que le Gabon, la Guinée équatoriale et le Cameroun (bois).

De plus, l'offre subit les effets d'une concentration accrue au niveau des pays producteurs ainsi que de la poursuite de la concentration et de l'intégration verticale des entreprises, ce qui est susceptible de poser des problèmes d'accès aux matières premières (cf. annexe 4, graphique 3, annexe 5). Par exemple, trois producteurs contrôlent maintenant à eux seuls quelque 75 % du commerce maritime de minerai de fer. De telles évolutions font peser la menace d'une concurrence réduite et, partant, d'une hausse des prix pour les utilisateurs situés en aval. Les entreprises en aval gèrent les risques par des moyens tels que la constitution de stocks et les contrats à long terme ou appliquent une stratégie d'intégration verticale avec des compagnies minières.

Plus de 50 % des principales réserves minérales sont situées dans des pays ayant un revenu national brut par habitant inférieur ou égal à dix dollars par jour. Ces pays en développement qui sont riches en ressources, en particulier en Afrique (cf. annexe 6), 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 en proie à des conflits violents, alimentés parfois par la lutte pour le contrôle des ressources naturelles, et certains manquent de gouvernance, notamment en ce qui concerne la distribution des revenus générés par ces ressources. En outre, ces pays ont souvent du mal à négocier avec des compagnies minières étrangères en raison de l'asymétrie de l'information sur la valeur des gisements et de l'insuffisance des moyens administratifs. Dans certains cas, les pratiques des entreprises en matière de protection de l'environnement et de droits des travailleurs ont soulevé des questions et des craintes ont été exprimées quant aux répercussions de certains contrats publics-privés sur l'endettement des pays.

2. REPONSE POLITIQUE: UNE STRATEGIE INTEGREE

Des pays industrialisés, tels que le Japon et les États-Unis ont pris conscience de leur dépendance fondamentale à l'égard de certaines matières premières et ont mis en place des politiques spécifiques visant à garantir leur approvisionnement. Les États-Unis, par exemple, ont défini les matières premières qui revêtent une importance stratégique et maintiennent en outre un stock de matières premières essentielles à leur industrie de l'armement. Le Japon a lui aussi entrepris de s'assurer l'accès indispensable aux matières premières (cf. annexe 7). Même si certains États membres de l'UE poursuivent des politiques spécifiques, il n'y a pour l'heure aucune réponse politique intégrée au niveau de l'UE pour garantir un accès suffisant aux matières premières à des prix équitables, ne souffrant d'aucune distorsion. Il est proposé que l'UE convienne d'une stratégie intégrée sur les matières premières. Une telle stratégie pourrait être basée sur les trois piliers suivants:

- (1) garantir l'**accès aux matières premières** sur les marchés internationaux aux mêmes conditions que les autres concurrents industriels;
- (2) déterminer, au sein de l'UE, des **conditions cadres** propres à favoriser un approvisionnement durable en matières premières auprès de sources européennes;
- (3) dynamiser l'efficacité globale des ressources et promouvoir le recyclage afin de **réduire la consommation de matières premières primaires de l'UE** et de réduire la dépendance relative vis-à-vis des importations.

En outre, la Commission recommande qu'une stratégie européenne intégrée définisse, à titre prioritaire, les matières premières essentielles pour l'UE. À cet égard, la Commission propose

d'établir, en coopération étroite avec les États membres et les parties prenantes, une liste commune de matières premières indispensables. Une première évaluation donne à penser que l'UE est très vulnérable par rapport à certaines matières premières (cf. annexe 8).

2.1 Premier pilier: l'accès aux matières premières sur les marchés mondiaux, sans distorsion des conditions

L'UE doit se doter d'une **diplomatie des matières premières** en vue d'assurer l'accès à celles-ci. Une telle diplomatie implique une coordination et une cohérence plus fortes et plus efficaces de ses politiques extérieures (relations extérieures, commerce et développement). Elle exige aussi une meilleure coordination, au niveau de l'UE⁸ et des dialogues avec les pays tiers partenaires, les économies émergentes et leurs groupements régionaux, en respectant des principes «d'intérêt mutuel», en particulier:

- avec l'Afrique, en renforçant le dialogue et les actions en ce qui concerne l'accès aux matières premières, la gestion des ressources naturelles et les infrastructures de transport, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie conjointe et du plan d'action 2008-2010;
- avec les économies émergentes, riches en ressources, comme la Chine et la Russie, en renforçant le dialogue, notamment en vue de supprimer les mesures entraînant des distorsions;
- avec les pays qui dépendent de ces ressources tels que le Japon et les États-Unis en identifiant des intérêts communs et en définissant des actions et des positions conjointes dans les enceintes internationales, par exemple des projets communs avec la «US Geological Survey» dans des domaines ouverts à la coopération internationale.

En outre, l'UE doit promouvoir une **coopération internationale** renforcée. La Commission soutiendra les mesures de sensibilisation dans des enceintes telles que le G-8, l'OCDE, la CNUCED et le PNUE⁹, et explorera les possibilités de coopération avec des organisations internationales comme la Banque mondiale ou l'Autorité internationale des fonds marins. Sont concernés les dialogues sur l'extraction en haute mer, sur la région arctique¹⁰ et sur la sécurité des voies commerciales internationales de matières premières¹¹. La Commission s'est également engagée à favoriser le respect des instruments internationaux de la responsabilité sociale des entreprises¹² et continuera à soutenir les initiatives internationales visant à promouvoir la transparence dans les industries extractives, telles que le système de certification du processus de Kimberly et l'EITI. La Commission envisagera en outre de contribuer à l'initiative renforcée EITI ++¹³.

⁸ Au nombre des partenaires stratégiques de l'UE figurent le Brésil, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, la Russie et les États-Unis.

⁹ Y compris le «Groupe international pour une gestion durable des ressources».

¹⁰ La Commission est en train d'élaborer une communication sur la région arctique.

¹¹ La politique maritime de l'UE peut servir de cadre pour promouvoir le leadership européen dans les affaires maritimes internationales et pour convenir d'un règlement intégré et complet de ces questions.

¹² COM(2006) 136.

¹³ L'initiative pour la transparence du secteur des industries extractives ++ (EITI ++) est une initiative prise par la Banque mondiale, en complément de l'EITI, qui cherche à développer les capacités nationales de gérer la hausse du prix des matières et à canaliser les flux de revenus croissants en vue de lutter contre la pauvreté, la faim, la malnutrition, l'analphabétisme et la maladie.

Compte tenu de ses répercussions importantes sur la sécurité stratégique, l'objectif d'un accès sécurisé aux matières premières non énergétiques doit être pleinement pris en compte dans la stratégie de sécurité européenne, qui est actuellement révisée par le Conseil.

L'accès aux matières premières primaires et secondaires doit être une priorité dans la **politique réglementaire et commerciale de l'UE**. Celle-ci peut faciliter l'accès aux matières premières de plusieurs façons.

- L'UE doit favoriser, le cas échéant, de nouvelles dispositions et de nouveaux accords concernant l'accès durable aux matières premières et assurer le respect des engagements internationaux pris à un niveau multilatéral et bilatéral, y compris les négociations d'adhésion à l'OMC, les accords de libre-échange, le dialogue en matière de réglementation et les accords non-préférentiels. Dans ce contexte, la Commission redoublera d'efforts pour aboutir à une plus grande discipline en matière de restrictions à l'exportation et pour améliorer les réglementations concernant la lutte contre les subventions au niveau de l'OMC.
- L'UE doit chercher à neutraliser les mesures prises par des pays tiers qui faussent les échanges dans tous les domaines concernant l'accès aux matières premières. L'UE agira avec détermination pour contester les mesures qui vont à l'encontre des règles de l'OMC ou des accords bilatéraux, et elle aura recours à tous les instruments et mécanismes disponibles, y compris le règlement des différends. D'une manière plus générale, l'UE agira contre une utilisation protectionniste de restrictions à l'exportation par des pays tiers. Dans le choix de ses actions, l'UE traitera en priorité les restrictions à l'exportation qui posent le plus de problèmes aux utilisateurs industriels de l'UE ainsi que les mesures prises par ces pays pour donner à leurs entreprises situées en aval un avantage concurrentiel déloyal sur les marchés internationaux.
- L'UE doit s'assurer que toute distorsion du coût des matières premières, résultant de pratiques de tarification duale ou d'autres mécanismes en vigueur dans le pays exportateur, soit traitée et neutralisée dans le cadre d'enquêtes antidumping. Le recours accru et efficace au règlement sur les barrières commerciales et aux instruments de défense commerciale (clauses de garantie et anti-subvention) fait partie des autres moyens susceptibles de remédier à la distorsion des échanges en matière d'accès aux matières premières ou les effets qui en découlent, tels que les exportations de produits en aval à des prix de dumping.
- L'UE doit prendre les mesures qui s'imposent pour que les différents instruments de politique commerciale, notamment les accords commerciaux préférentiels et le partenariat pour l'accès au marché de l'UE, soient appliqués d'une manière compatible avec l'objectif d'aboutir à l'ouverture et au bon fonctionnement des marchés des matières premières, en veillant en particulier à assurer la cohérence entre l'ouverture du marché de l'UE (par exemple dans le domaine des tarifs douaniers) et les mesures restrictives prises par des pays tiers.
- Outre les obstacles extérieurs à l'approvisionnement en matières premières, l'UE doit également examiner le régime tarifaire de l'UE afin d'assurer une cohérence par rapport au développement de la demande de matières premières dans l'UE, et en particulier évaluer les moyens permettant de réduire les restrictions à l'importation de matières premières, y compris les matières renouvelables, dont les entreprises ont besoin pour fabriquer d'autres produits comme les produits chimiques. En ce qui concerne les matières premières

renouvelables, il convient de procéder en parallèle avec les normes de durabilité et de certification concernées.

- Dans le domaine des accords anticoncurrentiels ou de la concentration de marché, la Commission continuera à appliquer pleinement les dispositions de l'UE en matière de concurrence.

La Commission suivra l'état d'avancement du processus en élaborant des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des aspects commerciaux, en se basant, le cas échéant, sur les contributions des parties prenantes.

De nombreuses matières premières importantes sont situées dans des pays en développement, notamment en Afrique. La recherche d'une cohérence entre la **politique de développement de l'UE** et ses besoins en matière d'accès sans distorsion aux matières premières est manifestement souhaitable en vue de créer des situations où toutes les parties sont gagnantes: une bonne gouvernance, une transparence des contrats et des revenus miniers, des conditions équitables pour toutes les entreprises, des possibilités de financement, une fiscalité saine et de bonnes pratiques de développement sont autant d'éléments bénéfiques à la fois pour les pays en développement et pour l'accès de l'UE aux matières premières. À cet égard, les politiques de développement jouent un rôle déterminant sur trois plans:

A. Renforcer les États: la *gouvernance* économique, sociale, environnementale et politique est un facteur de développement important. Une bonne gouvernance peut également aider les pays en développement à passer de la possession de ressources minérales à un développement économique durable ainsi qu'à une croissance solidaire permettant de lutter contre la pauvreté. Dans le cadre du 10^e fonds européen de développement, une tranche incitative de 2,7 milliards d'euros est allouée à des pays en fonction de leurs programmes de gouvernance¹⁴. De nombreux programmes de gouvernance comportent des engagements généraux de nature économique, financière, budgétaire et judiciaire ou des engagements spécifiques relatifs à la gestion des ressources naturelles et la transparence des contrats et revenus miniers¹⁵. Une partie de notre aide à ces pays est axée sur le renforcement des capacités de gérer les finances publiques, de gérer durablement des ressources naturelles et de négocier avec des compagnies minières. Un autre volet important de notre aide met l'accent sur les projets d'infrastructures de transport dans les pays ACP, qui sont indispensables à la durabilité des activités minières¹⁶.

Nous renforçons les États en ayant davantage recours à l'instrument de l'*aide budgétaire*. Ce type d'aide contribue à l'assainissement des finances publiques dans le cadre du développement des pays. L'existence de finances publiques saines, y compris pour les revenus des projets d'exploitation de ressources minérales, resteront une condition importante à l'octroi d'une aide budgétaire par l'UE.

L'UE doit poursuivre le dialogue avec ses pays partenaires et les organisations financières internationales sur une réduction supplémentaire de la dette.

¹⁴ COM(2006) 421, approuvé par le Conseil le 16 octobre 2006, document 14024/06.

¹⁵ Par exemple, le Cameroun a pris des engagements au titre de l'initiative EITI et du plan d'action FLEGT dans son profil de gouvernance.

¹⁶ Les projets d'infrastructures de transport de l'UE ne se concentrent pas sur les ressources naturelles, mais peuvent jouer un rôle dans ce contexte, notamment le projet «Western Corridor Infrastructure» au Ghana, dont les volets portuaire et ferroviaire permettront de transporter de la bauxite et du manganèse vers la côte.

B. Favoriser un climat d'investissement sain, qui permette d'accroître l'offre

Dans le cadre de la politique de développement, il convient en outre de favoriser la mise en place d'un cadre législatif et administratif clair, et ce :

- en créant conditions équitables entre les entreprises et les pays qui souhaitent avoir accès à des matières premières;
- en renforçant la transparence des contrats et des revenus miniers;
- en encourageant l'assainissement de la fiscalité, afin que toutes les activités économiques – y compris les activités minières – contribuent équitablement aux recettes de l'État¹⁷.

Parmi les autres mesures qui permettent d'accroître l'offre durable de matières premières, figurent les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) en faveur de projets miniers. La BEI reverra à la hausse le montant de ses prêts au secteur minier, qui atteignent en moyenne 140 millions d'euros par an depuis le lancement de l'accord de partenariat de Cotonou en 2000, en particulier dans les pays s'engageant à mettre en œuvre des réformes en conformité avec les plans d'action «gouvernance» qui ont été convenus et qui mettent l'accent sur l'amélioration de la gouvernance et de la transparence dans les industries extractives. La Commission est tout à fait favorable à cet objectif.

C. Encourager une gestion durable des matières premières

Notre politique de développement vise également à aider nos pays partenaires à améliorer leurs normes sociales et environnementales ainsi que la situation des droits de l'homme, et à lutter contre le travail des enfants, notamment dans le secteur de l'extraction artisanale et à petite échelle, qui est en pleine expansion et qui assure la subsistance d'environ 100 millions de personnes.

2.2. Deuxième pilier: favoriser l'approvisionnement durable en matières premières en provenance de sources européennes

Pour faciliter l'approvisionnement durable en matières premières provenant de gisements européens, il importe de mettre en place des **conditions cadres** adaptées. L'accès aux sols est une exigence essentielle pour les industries extractives, mais les autres modes d'exploitation des sols font constamment diminuer les surfaces disponibles pour des activités d'extraction dans l'UE. En outre, il n'est pas inhabituel dans l'UE que des périodes de huit à dix années ne s'écoulent entre la découverte de gisements et leur exploitation réelle. L'expérience montre qu'il est nécessaire de rationaliser les conditions administratives et d'accélérer le processus d'autorisation des activités de prospection et d'extraction. Les États membres sont de plus en plus sensibles à ces enjeux – la Suède a par exemple modernisé sa législation minière et a prévu des délais de mise en route dans le processus d'autorisation.

Pour assurer un approvisionnement durable en matières premières provenant de l'UE, il convient d'approfondir les **connaissances relatives aux gisements** minéraux existant dans l'UE. En outre, il y a lieu de prendre en considération l'accès à long terme à ces gisements

¹⁷ C'est ainsi qu'avec l'aide de l'UE, la Zambie est passé à un compte de trésorerie unique sur lequel sont versés l'ensemble des recettes perçues, y compris les revenus miniers (comme le Mozambique), et a renforcé la transparence et la progressivité du régime fiscal applicable aux activités minières.

dans les plans d'aménagement du territoire. C'est pourquoi la Commission recommande d'intégrer plus systématiquement **les enquêtes géologiques** nationales dans les plans d'aménagement du territoire au sein des États membres. Conformément au principe de subsidiarité, la Commission propose de mettre à la disposition des États membres une plate-forme pour l'échange des meilleures pratiques dans le domaine de l'aménagement du territoire (par exemple le plan autrichien relatif aux ressources minérales) et d'autres conditions cadres importantes pour les industries extractives.

En outre, la Commission recommande d'améliorer **la mise en réseau des instituts nationaux d'études géologiques** afin de faciliter l'échange d'informations et d'améliorer l'interopérabilité des données ainsi que leur diffusion, en accordant une attention particulière aux besoins des PME. De plus, la Commission, en liaison avec les États membres, étudiera la possibilité d'élaborer une stratégie de moyen à long terme pour l'intégration des composantes souterraines dans le service «sol» de Kopernikus¹⁸, qui peut alimenter la planification de l'occupation des sols et améliorer sa qualité.

La plupart des actes législatifs communautaires relatifs aux industries extractives non énergétiques sont de nature horizontale. La mise en œuvre de la législation «Natura 2000» revêt une importance particulière pour les industries extractives. Durant la consultation publique, les entreprises ont exprimé des inquiétudes concernant les objectifs parfois contradictoires de la protection des zones «Natura 2000» et du développement des activités extractives en Europe. La Commission souligne que le cadre législatif «Natura 2000» n'établit aucune interdiction absolue des opérations d'extraction et s'est engagée, de même que les États membres, à élaborer des lignes directrices destinées aux entreprises et aux autorités concernées afin de préciser comment les activités extractives se déroulant à l'intérieur ou à proximité de zones «Natura 2000» peuvent être conciliées avec la protection de l'environnement. Les lignes directrices doivent être finalisées pour fin 2008 et reposeront sur les meilleures pratiques disponibles.

En vue de résoudre les problèmes technologiques liés à la production durable de minéraux, la Commission va **promouvoir des projets de recherche** mettant l'accent sur l'extraction et le traitement de matières premières dans son septième programme-cadre (7^e PC). La plate-forme technologique européenne des ressources minérales durables privilégie les technologies de prospection innovatrices pour identifier les ressources souterraines et sous-marines profondes (y compris les activités d'extraction en eaux profondes) ainsi que les nouvelles technologies extractives permettant de maximiser les avantages économiques et environnementaux. La plate-forme des technologies maritimes s'engagera dans des travaux de recherche portant sur les technologies qui permettront d'exploiter durablement les fonds marins.

Comme les industries extractives sont l'un des moteurs de la croissance économique dans certaines régions européennes ultrapériphériques, un **financement de la politique de cohésion**, en particulier dans le cadre du fonds européen de développement régional, est disponible pour faciliter une série d'activités de recherche, d'innovation et d'aide aux entreprises dans le domaine de la prospection et de l'exploitation de matières premières.

¹⁸ Anciennement Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES).

Comme dans d'autres secteurs, le problème croissant de **la pénurie de compétences** aura des répercussions sur l'avenir des industries extractives européennes¹⁹. En outre, **le public n'a toujours pas été suffisamment sensibilisé** à l'importance des matières premières intérieures pour l'économie européenne. Des partenariats plus efficaces entre les universités, les instituts d'études géologiques et les entreprises doivent être encouragés afin de relever ces défis. La Commission encouragera des initiatives telles que la journée européenne des minéraux 2009 et favorisera 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 master et de doctorat dans le cadre du programme Erasmus Mundus (2009-2013) sur les minéraux et l'environnement, en vue de mettre fin à cette pénurie. Comme un environnement de travail sécurisé est essentiel pour attirer du personnel qualifié, la Commission encouragera en outre les actions destinées à améliorer la protection des travailleurs.

2.3. Troisième pilier: réduire la consommation de matières premières primaires de l'UE

L'efficacité des ressources, le recyclage, le recours à des produits de substitution et l'usage accru de matières premières renouvelables doivent être encouragés pour atténuer la dépendance critique de l'UE vis-à-vis des matières premières primaires, faire diminuer sa dépendance vis-à-vis des importations, améliorer l'équilibre écologique et répondre aux besoins des entreprises en matières premières. Cet objectif doit être considéré comme un élément dans la transition de l'économie européenne vers des modes de consommation et de production durables et vers une utilisation efficace des ressources.

La stratégie thématique de l'UE sur l'utilisation durable des ressources naturelles²⁰ a exposé une stratégie à long terme visant à dissocier l'exploitation des ressources de la croissance économique. Dans un récent plan d'action pour une consommation et une production durable et pour une politique industrielle durable²¹, la Commission vise à stimuler encore **l'efficacité des ressources** et les processus de production éco-innovateurs, à réduire la dépendance vis-à-vis des matières premières et à encourager l'utilisation et le recyclage optimaux des ressources.

La Commission soutient les projets de recherche qui mettent l'accent sur les produits et **la production basés sur utilisation efficace des ressources** dans le cadre du 7^e PC. En outre, la directive «Écoconception»²² comporte des dispositions relatives à la conception de produits économes en ressources. La recherche jouera également un rôle majeur dans l'élaboration de produits de substitution, qui permettront d'assouplir les processus de production et de réduire le risque de dépendance vis-à-vis des importations. Récemment, l'OCDE²³ a recommandé à ses membres de favoriser la productivité des ressources en renforçant leurs capacités d'analyse des flux de matières. Dans l'UE, les «Data Centres» sur les ressources naturelles, les produits et les déchets assureront la coordination des contributions des États membres.

¹⁹ Sur la question générale des mesures permettant une meilleure prévision et un meilleur appariement des qualifications et des emplois, la Commission présentera son initiative «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux» en décembre 2008.

²⁰ COM(2005) 670.

²¹ COM(2008) 397.

²² Directive 2005/32/CE.

²³ OCDE – Recommandation du Conseil sur la productivité des ressources, 10 avril 2008 – C(2008) 40.

L'usage accru de **matières premières secondaires** contribue à la sécurité de l'approvisionnement et à l'efficacité énergétique. Aujourd'hui toutefois, de nombreux produits en fin de vie ne sont pas 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 applicables, même si la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre²⁴. Sont essentiellement concernées les exportations de véhicules et d'équipements électroniques en fin de vie, qui quittent l'Europe en tant que produits réutilisables, mais finissent par être démontés à l'étranger. En outre, la classification des déchets à exporter est interprétée différemment selon les États membres, ce qui crée des barrières et, partant, des distorsions sur le marché intérieur des déchets. Cette situation est d'autant plus regrettable que le transport physique de produits exportés en fin de vie et de matières premières importées (résultant d'opérations de recyclage qui se déroulent à l'extérieur de l'UE dans des conditions réglementaires moins strictes) aboutit à d'importantes fuites environnementales.

Dans leurs **relations avec les pays tiers**, la Commission et les États membres doivent s'assurer que les déchets sont traités dans des conditions équitables et durables. La Commission s'associera aux États membres pour effectuer un travail de sensibilisation²⁵ et pour assurer la mise en œuvre régulière et harmonisée du règlement sur les transferts de déchets (mettant en œuvre la convention de Bâle), notamment en précisant davantage les critères justifiant le rejet d'une autorisation d'exportation de produits en fin de vie. En coopération avec les États membres, la Commission proposera des mécanismes de contrôle plus efficaces pour les transferts de déchets et diffusera des informations sur les circuits illégaux de transfert.

Le **recyclage de matières premières secondaires** sera facilité par la mise en œuvre et l'application complètes de la législation sur le recyclage²⁶ ainsi que par les nouvelles dispositions de la directive cadre sur les déchets, qui précisent dans quel cas les déchets cessent d'être des déchets. La directive fera également obligation aux États membres d'atteindre des objectifs en matière de collecte de déchets pour la réutilisation et le recyclage de métaux, de papiers, de verres ainsi que de déchets de démolition et de construction non dangereux.

Pour encourager la réutilisation ou le **recyclage** de produits et de matières à grande échelle au sein de l'UE, il est essentiel que le marché soit équitable et transparent et qu'il repose sur des normes minimales convenues et sur des systèmes de certification qui s'inscrivent, le cas échéant, dans des conditions législatives cadres adaptées. Le plan d'action (2008-2011) relatif à l'initiative sur les marchés porteurs en matière de recyclage encouragera les marchés du recyclage à travers les mesures suivantes: législation, normes et étiquetage, marchés publics, financement, partage du savoir et action internationale²⁷.

²⁴ Une enquête ciblée, réalisée sur ces opérations en 2006, a fait apparaître que plus de 50 % des transports de déchets de l'UE ne respectaient pas les dispositions applicables et que 43 % sont entachés d'irrégularités.

²⁵ Mesures d'application IMPEL-TFS I (2008).

²⁶ Directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE); directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage; directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs; directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, directive 2006/12/CE (en cours de révision).

²⁷ COM(2007) 860.

Les matières premières renouvelables sont une ressource rare pour l'industrie européenne, notamment pour l'industrie chimique et l'industrie de la filière bois, en raison de la disponibilité limitée de surfaces utilisables et, dans certains cas, de la concurrence potentielle d'autres usages. Les politiques nationales et communautaires des matières premières renouvelables ont des effets potentiels sur les utilisateurs industriels de ces matières. Par conséquent, la Commission surveillera l'impact d'une hausse de la demande de biomasse sur les secteurs concernés et fera rapport à ce sujet²⁸.

3. MARCHE A SUIVRE

Les défis à relever en vue d'assurer un approvisionnement durable en matières premières non énergétiques à l'économie de l'UE sont multiples, complexes et interdépendants. Ces défis sont susceptibles de persister, voir de gagner en importance. Une réponse européenne déterminée est nécessaire pour garantir la compétitivité de l'Europe. C'est pourquoi, il importe d'être attentif à un niveau politique élevé à la question des matières premières et de la traiter dans une stratégie UE intégrée qui regroupe diverses politiques de l'UE et favorise davantage, le cas échéant, la coopération entre les États membres. Les trois piliers de la stratégie proposée visent à assurer des conditions équitables dans l'accès aux ressources dans les pays tiers, de meilleures conditions cadres pour l'extraction des matières premières à l'intérieur de l'UE et une consommation réduite de matières premières primaires, en renforçant l'efficacité des ressources et en favorisant le recyclage.

La Commission propose de lancer une **initiative européenne sur les matières premières** telle qu'elle est exposée ci-dessous. Dans deux ans, la Commission rendra compte au Conseil de la mise en œuvre de l'initiative sur les matières premières.

²⁸ COM(2008) 19 final.

Initiative «Matières premières»

		Niveau d'action		
		CE	États Membres	Entreprises
1	Définir les matières premières essentielles	X	X	X
2	Lancer une diplomatie communautaire des matières premières stratégiques auprès des principaux pays industrialisés et détenteurs de ressources	X	X	
3	Prévoir des dispositions relatives à l'accès aux matières premières et à leur gestion durable dans l'ensemble des accords commerciaux et des dialogues réglementaires bilatéraux et multilatéraux, selon le cas	X	X	
4	Identifier et contester les mesures de distorsion des échanges prises par des pays tiers, en utilisant l'ensemble des instruments et mécanismes disponibles, y compris les négociations au sein de l'OMC, les mécanismes de règlement des différends et les partenariats pour l'accès au marché, en accordant la priorité aux mesures qui nuisent le plus à l'UE sur les marchés internationaux Suivre l'évolution de la situation dans le cadre de rapports d'étape annuels portant sur la mise en œuvre des aspects commerciaux, en se basant, le cas échéant, sur les éléments fournis par les parties prenantes	X	X	X
5	Favoriser l'accès durable aux matières premières dans le domaine de la politique de développement en ayant recours à l'aide budgétaire, aux stratégies de coopération et à d'autres instruments	X	X	
6	Améliorer le cadre réglementaire concernant l'accès aux sols en: - favorisant l'échange des meilleures pratiques dans le domaine de l'aménagement du territoire et des conditions administratives de prospection et d'extraction et en - élaborant des lignes directrices claires afin de concilier les activités d'extraction à l'intérieur ou à proximité des zones «Natura 2000» avec la protection de l'environnement	X	X	
7	Améliorer la mise en réseau des instituts d'études géologiques afin d'améliorer la base de connaissances de l'UE		X	
8	Favoriser l'acquisition de compétences et les travaux de recherche ciblés concernant les technologies de prospection et d'extraction innovatrices, le recyclage, les matières de substitution et l'efficacité des ressources	X	X	X
9	Accroître l'efficacité des ressources et favoriser les produits de substitution aux matières premières	X	X	X
10	Encourager le recyclage et faciliter l'usage de matières premières secondaires dans l'UE	X	X	X