

Réponse des autorités françaises à la consultation sur la préparation de la nouvelle communication de la Commission européenne sur les matières premières

Remarques liminaires

De manière générale, les autorités françaises souhaitent exprimer leur grand intérêt pour la démarche engagée par la Commission européenne sur un sujet crucial tant pour les économies des Etats membres que pour celles de nos partenaires en développement, et qui n'avait pas jusqu'alors retenu l'attention qu'il mérite.

C'est la raison pour laquelle certains experts français ont activement participé aux travaux des deux groupes réunis par les services de la Commission. Par ailleurs, les autorités françaises ont, par le passé, soumis des contributions à la Commission sur les stratégies de coopération. Les autorités françaises comptent également s'impliquer activement dans les prochains travaux et contribuer à la préparation des propositions de la future communication de la Commission.

Dans cette perspective, la consultation engagée par la Commission revêt un intérêt certain, et les autorités françaises prendront connaissance de toutes les contributions afin d'en tenir compte, en tant que de besoin, dans la définition de leur position.

S'il leur est apparu utile de saisir cette occasion pour faire connaître à la Commission quelques commentaires ou suggestions, elles se réservent de lui faire connaître des contributions complémentaires selon les procédures habituelles.

Les autorités françaises proposent enfin de procéder sans précipitation sur un sujet de cette importance, faisant l'objet d'une certaine médiatisation afin que tous les acteurs de cette consultation publique puissent en tirer le meilleur profit possible. Au surplus il est évident que certaines questions ne peuvent être abordées sans précaution, et notamment sans une certaine confidentialité.

En tout cas, les autorités françaises voudraient de nouveau rappeler à la Commission leur souci constant de voir respecté le régime linguistique en vigueur (avec des documents soumis en français).

1 Do you have any comments on the methodological approach, including the scope, to determine criticality at EU level? If so, please specify.

L'imposant travail réalisé sous l'égide de la Commission est très intéressant et contribue à une prise de conscience indispensable. Néanmoins, le rapport diffusé par les services de la Commission présente plusieurs limites, qui constituent autant de contraintes :

- il est le résultat du travail d'un groupe de volontaires disposant d'une expertise personnelle. Chaque membre ne disposait toutefois, vu ses propres fonctions, que d'un temps limité pour contribuer aux travaux. En outre, l'absence de budget consacré à cette étude n'a pas permis au groupe d'accéder à des travaux spécialisés ni d'en faire réaliser ;

- les acteurs des matières premières, au premier rang desquels les industriels et les maisons de négoce, sont rarement tenus de publier des informations sur leurs activités et tout particulièrement leurs consommations, leurs productions et leur commerce. On ne dispose pas de statistiques détaillées de production, de commerce international et donc de consommation réelle surtout pour les matières premières minérales rares. Les stocks et leurs variations ne sont que très rarement documentés. La concentration géographique croissante et le poids de plus en plus dominant de certains acteurs sur le marché des matières premières minérales se traduisent également par un accroissement du manque de transparence.

Suite à ce constat, certaines difficultés peuvent être soulevées en ce qui concerne la méthode d'analyse utilisée :

- utilisation de données statistiques imprécises voire inexistantes dans certains cas,
- utilisation de données du passé sans véritablement tenir compte de l'évolution des besoins dans le futur ;
- l'algorithme simplifié utilisé ne reflète pas la réalité, tout comme les hypothèses de travail formulées ;
- excepté dans de rares cas comme la différenciation entre la bauxite et l'aluminium, le raisonnement est développé sur le minerai primaire alors que la difficulté peut se trouver uniquement sur une forme métallique spécifique, avec un degré de pureté bien défini. Pour une forme donnée l'ensemble de la filière doit être considéré afin de déterminer les points critiques de production (concentration des acteurs, savoir-faire élevé...);
- un autre choix discutable est l'exclusion a priori du paramètre de la concentration industrielle de la production d'une substance alors même qu'il est souligné que la plupart des substances présentées en conclusion comme critiques sont marquées par une très forte concentration industrielle de leur production. Cette exclusion a priori est d'autant plus surprenante que la question a été présentée clairement comme un risque dans la communication de 2008 : « 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** » ;
- absence de comparaison avec la situation d'autres pays, et notamment les membres de l'OCDE.

2. Do you see any additional raw material that should be considered as critical? If so, please explain.

Diverses observations ont déjà été exposées par des experts lors des travaux préparatoires. La réponse à cette question devra également s'établir à la lumière notamment des observations et contributions des industriels.

Si l'initiative sur les matières premières vise à s'assurer de l'approvisionnement en produits minéraux, on pourrait concevoir un exercice similaire se penchant tant sur les perspectives d'approvisionnement en produits de base tropicaux comme le caoutchouc, le coton, le cacao ou le café, que sur leurs enjeux pour le développement des PED, notamment africains ?

3. Do you have any comments regarding the recommendations of the report? If so, please specify.

De manière générale on peut se demander si les « recommandations » s'appliquent à la liste des 14 substances « critiques » ou à l'ensemble des matières premières non énergétiques. A titre d'exemple, il conviendrait de ne pas se borner à favoriser la gouvernance seulement dans les pays où l'une des 14 substances en cause est produite.

Il paraît clair que plus l'on voudra déduire des conséquences opératoires d'une liste de substances « critiques », plus les critères de sélection de ces substances devront être pertinents et les informations de référence exactes et précises. De ce point de vue, il conviendrait d'améliorer ces travaux, en particulier en prenant en compte le futur, par exemple l'impact de l'évolution des nouvelles technologies sur les matières premières.

- ✓ Concernant l'actualisation tous les cinq ans de la liste des matières considérées comme critiques

La période de 5 ans est une durée maximale à ne pas dépasser pour un réexamen d'ensemble. Mais, il conviendrait que la liste puisse être revue dès que nécessaire et les entrées/sorties de substances doivent être facilitées. En effet, ainsi d'ailleurs que le relève le rapport, l'évolution de la situation à l'égard d'un seul critère peut notamment contribuer à faire changer de catégorie des substances économiquement très importantes pour lesquelles les risques d'approvisionnement sont encore apparemment faibles aujourd'hui. L'évolution dans certains secteurs peut être très rapide, comme pour les TIC, et il faut veiller à être le plus réactif possible pour pouvoir intégrer au plus vite ces changements.

Les « recommandations » comportent d'intéressantes propositions pour améliorer l'acquisition des données, même si leur mise en œuvre semble compliquée. En tout cas, bien que complexe, la mise en place d'une base de données fiable et complète sur le cycle de vie paraît être appropriée pour avoir une vision globale.

- ✓ Concernant la création d'un sous-groupe du RMSG afin d'assurer le suivi du rapport sur les matières critiques

Il convient de se doter d'un mécanisme approprié, en adéquation avec l'ampleur de la tâche, et, compte-tenu des observations précédentes, la formule ainsi envisagée mériterait réflexion.

- ✓ Concernant l'accès aux matières premières

Le deuxième point de la « recommandation » 4 paraît ambigu, car l'exploration minière n'est a priori pas identifiable à la recherche scientifique et technique, même si cette dernière peut y contribuer.

En ce qui concerne le droit minier et notamment les procédures d'octroi des titres miniers, les autorités françaises cherchent de manière générale à le simplifier tout en assurant l'information du public et en maintenant un haut niveau d'exigence sur la sécurité et la protection de l'environnement.

4. Are you aware of any initiatives in your country that aim to assess the criticality of raw materials? If so, please describe briefly.

La France a défini une politique en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières, qui tient compte des spécificités des substances en cause.

5. The functioning of raw materials markets has not been dealt with. Do you think that further analysis of their functioning should be carried out?

Le fonctionnement des « marchés » n'est jusqu'à présent pas abordé et, de l'avis des autorités françaises, il conviendrait effectivement de l'étudier. Une coopération internationale accrue visant à améliorer la transparence et la connaissance des mécanismes des marchés des matières premières minérales non-énergétiques pourrait probablement faciliter leur compréhension et leur régulation.

What actions should be proposed to increase their transparency?

C'est une question complexe. A ce stade on se bornera à souligner que l'amélioration de la transparence passe nécessairement par une coopération des industriels pour faire connaître les transactions auxquelles ils participent, ce qui permettrait d'établir les bases de données fiables évoquées dans les « recommandations » du rapport.

A titre d'exemple, on doit rappeler l'existence des groupes d'étude internationaux sur le cuivre, le nickel, le plomb et le zinc. L'un des buts de ces groupes est d'augmenter la transparence des marchés des quatre métaux de base cités, des représentants de gouvernements et de secteurs industriels se rencontrant à cette occasion. Cependant, certaines adaptations et modifications au niveau du fonctionnement seraient nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Par ailleurs, à l'instar du renforcement de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) américaine visant à lutter contre l'opacité et réduire les risques inhérents aux marchés financiers, des mesures nouvelles et fortes pourraient être prises pour assurer une meilleure transparence des marchés, notamment des marchés à terme, des matières premières :

- aujourd'hui, seule une partie des instruments dérivés sur les matières premières est soumise à la réglementation financière. Une définition large devrait permettre de couvrir l'ensemble du spectre des dérivés sur matières premières ou assimilés ;
- assurer l'encadrement et la surveillance de l'ensemble des participants de marché ;
- définir un régime de sanction et de répression des abus de marché ;
- assurer la transparence du marché (au travers par exemple de l'encadrement des transactions de gré à gré) ;
- mettre en place une architecture de surveillance efficace des marchés dérivés de produits de base.

6. Do you think that the EU should propose a system of stockpiling for the critical raw materials? If so, please indicate whether you consider it more appropriate to do this at Community or alternatively at Member States level.

Il ne paraît pas possible de se prononcer à ce stade sur le principe de création d'un système de stockage faute de réflexion préliminaire suffisante au niveau européen. Parmi les multiples éléments à prendre en considération dans une telle réflexion, il faudrait compter avec les potentialités du domaine minier européen et celles de la récupération et du recyclage.

7. Do you think that the importance of trade is adequately reflected in the work carried out so far in the Raw Materials Initiative?

La question du commerce des matières premières qui ne sont pas produites en quantité suffisante dans les Etats membres occupe nécessairement une place centrale dans la mise en œuvre de l'initiative. Il est impératif de mobiliser tous les moyens possibles pour tenter de supprimer les distorsions fortement préjudiciables aux consommateurs européens et notamment de mobiliser les entreprises industrielles. La prise en compte de la problématique des matières premières au niveau des instruments de politique commerciale démontre une prise de conscience sur ce problème clé. Cependant, les matières premières ne sont abordées en lien avec la politique commerciale que sous l'angle des restrictions aux exportations, alors que d'autres éléments, tenant au fonctionnement des marchés de ces produits, sont aussi déterminants pour les conditions d'approvisionnement : transparence des marchés, phénomènes spéculatifs, etc. Ces sujets mériteraient d'être traités (cf. réponse à la question 5).

8. Do you have any comment regarding the main findings of DG Trade activity report? What activities should be prioritised? Are there, in your opinion, additional activities not mentioned in the report which should be pursued in this strategy?

La position française sur le rapport d'activité de la DG Trade a été exprimée dans les instances appropriées, et notamment lors du comité de politique commerciale. Les autorités françaises encouragent la Commission à poursuivre activement dans cette direction.

La France propose deux activités :

- un recensement de l'ensemble des dispositions commerciales relatives aux matières premières (produits sensibles, niveaux de taxation, restrictions aux exportations, etc.) figurant dans les différents accords (ou négociations d'accession à l'Organisation Mondiale du Commerce-OMC) conclus ou négociés par l'UE est aujourd'hui nécessaire pour que les Etats membres disposent d'une vue d'ensemble ;
- le partenariat lancé avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les matières premières est important, mais il serait intéressant d'engager également un partenariat plus étroit avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), dont c'est l'un des thèmes privilégiés. Ce partenariat renforcé permettrait de traiter la question du lien entre matières premières et développement et de mieux le faire apparaître.

9. Please identify trade distortive measures (i.e. export restrictions) concerning raw materials that in your view should be tackled.

Les autorités françaises attendent avec intérêt les résultats de la consultation et estiment que des mesures correctrices appropriées devraient être définies et mises en œuvre sans tarder chaque fois que possible.

10. Are you aware of any initiatives in your country that have one of the above goals in mind such as, for example, developing a raw materials diplomacy, or supporting companies to invest in third countries in the raw materials sector? If so, please describe briefly.

Cf. réponse à la question 4.

11. What specific actions would you consider most relevant needed in the following areas (good governance, infrastructure / investments, geological knowledge / skills?

Le lien entre commerce et développement est nécessaire. La sécurité des approvisionnements européens dépend du développement économique des Etats producteurs.

Les pistes suggérées ici n'ont pas vocation à être exhaustives. Les autorités françaises se réservent la possibilité d'apporter des contributions complémentaires ultérieurement.

✓ Sur la bonne gouvernance

Le soutien à la bonne gouvernance passe par la poursuite de l'amélioration des bases politiques et contractuelles de la gouvernance sectorielle dans les pays producteurs les moins avancés et par un renforcement des capacités institutionnelles des administrations publiques minières.

A cet égard certaines initiatives semblent particulièrement intéressantes :

- les codes miniers communautaires de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest et de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine;
- le fonctionnement de la facilité africaine de soutien juridique de la Banque Africaine de Développement, ou encore de la structure de conseil technique dans les industries extractives de la Banque mondiale;

Par ailleurs, les autorités françaises avaient suggéré le développement d'un observatoire des industries extractives en Afrique, dans la contribution au non-papier de la Commission (« L'initiative matières premières de l'Union européenne : créer des stratégies de développement gagnant-gagnant » d'octobre 2009). Son objectif serait de faciliter les échanges d'informations et retours d'expériences entre représentants des pays africains producteurs qui disposeraient ainsi de base de comparaisons à l'échelle continentale ou régionales dans différents domaines (responsabilité sociale, fiscalité...).

✓ Sur les infrastructures et les investissements

La question des infrastructures dans la valorisation du potentiel minier est centrale. De nombreux travaux ont été entrepris sur cette question. Il conviendrait d'articuler au mieux la réponse européenne à ces réflexions :

- les recommandations de la vision minière africaine (African Mining Vision-AMV), notamment les propositions de l'annexe 2 de l'AMV (« couloirs de développement africains ») ;
- les travaux du consortium pour les infrastructures en Afrique, qui a pour mission d'encourager et de soutenir les investissements publics et privés dans le développement des infrastructures africaines dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des technologies de l'information et de la communication;
- les travaux de la Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale sur les perspectives de développement des infrastructures d'intégration dans le cadre de son programme économique régional.

✓ Sur les connaissances et les compétences géologiques

L'Union européenne pourrait contribuer au développement de la connaissance géologique africaine en contribuant au financement, comme elle l'a fait par le passé, de programmes de cartographie minière et d'inventaire de ressources minérales. Le cofinancement par le 7e programme-cadre de recherche et de développement technologique (2007-2013) du projet de système euro-africain d'observation des géo-ressources (African-European Georesources Observation System – AEGOS) en est une bonne référence.

En matière de développement des savoir-faire et compétences, l'Union européenne pourrait valoriser les expériences existantes comme :

- la présence d'antennes à l'étranger de certaines grandes universités européennes ;
- l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et son initiative pour l'éducation en sciences de la terre en Afrique, qui a pour objectif de faciliter l'émergence des prochaines générations de géo-scientifiques africains.

12. Regarding transparency, what measures do you believe the EU should take to foster revenue transparency in the mining industry in raw material resource rich countries? What are your views regarding existing initiatives currently being taken in this area, namely by the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)?

Au sein des initiatives existantes, trois pistes d'action mériteraient une plus ample analyse :

- une participation européenne plus soutenue à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) ;
- la recherche de synergie avec le programme d'assistance technique aux pays africains mise en place par le Fonds monétaire international (FMI) pour intensifier la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les secteurs de l'or et du diamant ;
- l'élargissement du champ d'application des dispositions du processus de Kimberley.

13. Concerning the recent agreement between the European Commission and the African Union Commission, in your view, what concrete objectives, targets and deliverables should be included in such a partnership?

Cf. les réponses à la question 11.

14. Do you consider that wood should be addressed in the framework of development policy? If yes, please specify what are the main issues to be analysed.

La politique à l'égard du bois comporte un volet qui fait partie intégrante des politiques de développement. Ainsi, dans le cadre du Groupe de travail sur les produits de base du Conseil de l'Union européenne (groupe PROBA), le bois tropical, en tant que matière première et source de revenus pour les pays en développement (PED) mais également en tant qu'enjeu économique et commercial pour l'Union européenne et son secteur privé, fait l'objet d'une attention toute particulière – suivi des travaux de l'organisation internationale sur les bois tropicaux (OIBT) et de la mise en œuvre de l'accord international sur les bois tropicaux (AIBT 2006).

15. Are you aware of any initiatives in your country that contribute to promoting exploration and exploitation of mines in developing countries? Should such initiatives be better coordinated or promoted at the EU level?

Plusieurs initiatives françaises contribuent à la promotion de l'exploration et de l'exploitation minière, notamment en Afrique. La liste présentée ci-dessous n'a pas vocation à être exhaustive :

- très récemment, la France a accepté de convertir la dette souveraine du Malawi à son égard (d'un montant de 9 millions d'euros) en un projet de développement (mécanisme du contrat de désendettement et de développement) dont l'objectif est de réaliser une cartographie minière d'une partie du pays et de développer les infrastructures de formation et de promotion du secteur minier ;
- la France dispose d'un Centre d'études supérieures en matières premières (CESMAT) spécialisé dans l'accueil et la formation d'étudiants étrangers. Depuis le milieu des années 1970, le CESMAT a formé plus de 2 500 candidats. Par ailleurs, le BRGM vient de mettre en place un master en géosciences avec une spécialisation en ressources minérales. Les cours sont dispensés à l'Ecole Nationale d'Applications des Géosciences (ENAG) ;
- l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et ses partenaires mènent en Afrique un projet de recherche pour mieux comprendre la géodynamique et la structure géologique du bouclier ouest-africain dans le but d'aider les pays détenteurs de richesses minérales à instaurer une gestion raisonnée de ces ressources non renouvelables. L'objectif est aussi de développer dans ces pays de véritables pôles de compétences dans les domaines des géosciences.

16. Do you agree that these topics correspond to the major challenges in this policy area? If not, please specify.

Les sujets abordés sont effectivement importants. Les autorités françaises sont toujours attentives à connaître les bonnes pratiques qui peuvent être dégagées par les travaux menés entre la Commission et les Etats membres afin d'en tirer en tant que de besoin les conséquences sur la législation nationale.

17. Do you think of any other avenues which should be followed by the Commission? If yes, please specify.

Les autorités françaises croient utile de rappeler à la Commission qu'il serait approprié à l'avenir de consulter plus systématiquement les acteurs industriels impliqués dans le secteur des matières premières, en particulier les industries extractives, avant d'édicter des législations européennes qui leur seraient applicables.

18. Do you agree with the recommendations made in the report on "Exchanging Best Practice on Land Use Planning, Permitting and Geological Knowledge Sharing" or do you have any specific ones to be added. Please explain.

Ainsi que cela a été indiqué dans la réponse à la question 16, les autorités françaises étudient attentivement le rapport diffusé par les services de la Commission.

19. Do you consider it useful to establish an EU geological service based on a network of Member State geological services?

Les autorités françaises sont favorables à une amélioration de l'articulation du réseau des services géologiques nationaux.

21. What type of actions would you propose to provide better cooperation between companies, universities and public authorities in order to promote skills and in the extractive or other raw materials sectors? Please specify.

Diverses méthodes sont envisageables et à titre illustratif on peut rappeler la création en France des pôles de compétitivité.

22. Are you aware of any research, development and innovation programme(s) at national, regional or local level? Please specify.

Diverses actions ou programmes de recherche sont en cours ou envisagés dans le domaine des matières premières, impliquant tant des acteurs publics français que des acteurs privés. Leur inventaire serait quelque peu fastidieux. Les autorités françaises estiment que le programme-cadre européen devrait faire une place plus large à des actions dans ce domaine, et elles comptent contribuer activement à la préparation du prochain.

23. Where do you see the major gap/the urgent need for the raw materials sector related research, development and innovation at EU level? Please provide details.

A titre illustratif :

- le recyclage des métaux est un réel enjeu, et diverses pistes sont en cours d'identification en vue d'aboutir rapidement à l'émergence de filières industrielles.
- la recherche de gisements profonds serait également un autre point à développer.
- il serait utile d'accélérer les recherches de nouveaux procédés d'extraction et de traitement propres et sûrs.

24. What is your idea of a major research and innovation action that would have the highest positive impact on the security of raw materials supply for the EU industries? Please specify.

La question est à certain égard très vaste et dépend des matières considérées.

27. In your view, and beyond measures already being taken (e.g. the recast of the WEEE Directive), what practical measures can be taken by the EU and by Member States to prevent the illegal shipment of obsolete end-of-life vehicles and electronic equipment?

Cette question a déjà fait l'objet de divers échanges avec les services compétents de la Commission dans les instances et selon les procédures usuelles. Les réflexions doivent être activement poursuivies afin de pouvoir prendre des mesures de nature à améliorer la situation actuelle

28. In what ways should statistics on trade in, and recycling of, products containing secondary raw materials be improved?

A ce stade, dans l'attente d'éventuelles propositions qui pourraient ressortir de la consultation publique, la normalisation des matières issues de déchets devrait progresser à l'échelle

européenne voire mondiale, à l'image de ce qui se fait pour les métaux ou pour les papiers-cartons, afin de mieux comptabiliser les flux de matières issues de déchets.

En effet, il est difficile de suivre dans les statistiques douanières les flux échangés entre pays de produits susceptibles de contenir ou de générer des matières premières secondaires, comme par exemple les déchets ou les biens d'occasion.

Les transferts sont connus par l'enregistrement aux frontières par les douanes à travers leur nomenclature (SH Système harmonisé des douanes), informations ensuite enregistrées dans la base de données du Commerce extérieur, Intrastat.

Cependant, il conviendrait de revoir certains aspects de l'enregistrement aux frontières découlant d'Intrastat (seuil et règle de déclaration, nomenclature...) afin de suivre quantitativement et qualitativement les flux de ressources diverses aux frontières.

29. Have you identified major problems with recovered paper? What are the main issues that need to be further analysed?

Les flux de papier conformes à la norme EN-643 font l'objet d'échanges à l'échelle mondiale. Aucun « problème majeur » n'a été identifié. Pour la France, il semblerait opportun d'amplifier la collecte de papiers issus des secteurs tertiaires (bureaux) et d'augmenter leur taux d'incorporation dans la fabrication de papiers « nobles » (catégorie impression écriture).