

## Résumé

Le Groenland dispose d'un potentiel significatif dans le domaine minier et des matières premières. Ce potentiel est considérable tant au vu du volume / de la valeur des matériaux disponibles, qu'au vu de leur variété. Néanmoins, réaliser ce potentiel nécessite de surmonter les défis liés au manque d'activité minière à grande échelle au Groenland.

En 2012, le Vice-Président de la Commission européenne à l'Industrie, Antonio Tajani, le Commissaire européen à la coopération au développement, Andris Piebalgs et le Premier-Ministre du Groenland Kuupik Kleist, ont signé une Lettre d'Intention marquant leur accord quant au bénéfice mutuel d'un dialogue UE-Groenland dans le domaine de l'exploitation minière. L'objectif de cette étude est de fournir à la Commission européenne les informations nécessaires à l'évaluation des besoins de l'Union européenne en matière premières provenant du Groenland et des informations sur les options politiques et les types de projet que l'Union pourrait soutenir dans ce domaine.

Afin d'atteindre cet objectif, cette étude propose une analyse des facteurs contextuels qui sous-tendent tout accord de coopération et des risques possibles que pourraient rencontrer les investisseurs au Groenland. Cette analyse porte également sur les bénéfices potentiels découlant d'une coopération à la fois sur le plan commercial et non-commercial ainsi que sur les garanties auxquelles il pourrait être recouru pour protéger les investissements de l'UE. Enfin, les mesures politiques potentielles et les instruments qui pourraient être envisagés, ainsi que les différents types de projets susceptibles présenter le plus de bénéfices mutuels seront également présentés.

Si une coopération UE-Groenland contribuerait potentiellement à résoudre ces problèmes, un nombre important de **facteurs contextuels** devraient être pris en compte pour s'assurer que l'UE et le Groenland sont « sur la même longueur d'onde » en ce qui concerne la nature et les résultats devant découler d'une coopération mutuellement bénéfique.

Tout d'abord, concernant la couverture des domaines de coopération, étant donnée l'importance du développement d'une activité minière durable à long terme pour le Groenland et l'impact important de ces activités sur un grand nombre d'éléments aux niveaux social, économique et environnemental, les actions possibles doivent idéalement couvrir plusieurs des quatre domaines évoqués dans la Lettre d'intention et ne pas se concentrer d'un seul (comme par exemple les investissements).

En termes de temps et de couverture des matières premières, il serait dans l'intérêt des deux parties que le Groenland devienne un fournisseur majeur à la fois de matières premières et de métaux de base, à court terme comme à long terme. Ainsi, tout concept de coopération devrait inclure des actions de promotion de l'exploitation minière d'une grande variété de matières à la fois à court terme (par exemple par le biais de partenariats industriels) et à long terme (notamment grâce à des connaissances géologiques approfondies).

La nécessité d'atteindre un équilibre entre la sauvegarde des intérêts de l'UE et la promotion des investissements et échanges de minerais. Etant donnée la probable dépendance future du Groenland envers ce secteur et que, concernant certains minerais, une ou deux mines pourraient suffire à satisfaire une grande partie de la demande mondiale, le Groenland et les investisseurs miniers au Groenland devraient diversifier leurs partenaires commerciaux, pour inclure des entreprises présentes au sein des grandes économies, comme la Chine, les Etats-Unis ou d'autres encore, en sus des livraisons vers l'UE. D'autre part, un soutien de l'UE à la production n'aurait que peu d'effets si les minerais résultant des exploitations étaient expédiés vers un pays ne respectant pas les normes commerciales mondiales relatives aux exportations de minerais. Tout concept de coopération devra donc préserver les intérêts de l'UE sans pour autant restreindre le besoin du Groenland de diversifier ses partenaires commerciaux.

Une telle coopération nécessiterait également l'établissement d'un cadre de coopération clair. Si l'UE et le Groenland ont déjà exprimé leur volonté politique de travailler ensemble dans ce secteur, les structures nécessaires à cette coopération ne sont pas encore en place. En outre, étant donnée la taille modeste de l'administration et de l'économie du Groenland, tout concept de coopération dans le domaine des matières premières requiert également de fonctionner dans un cadre simple, pouvant être géré facilement par l'UE et duquel le Groenland aura les moyens de participer.

L'établissement de cette coopération nécessite enfin de prendre en compte les conditions d'offre et de demande du marché mondial. Du point de vue des industriels et des investisseurs, aujourd'hui ne serait pas le moment optimal pour investir dans le secteur minier au Groenland. Cependant, considérant la nature largement cyclique de ce secteur et la croissance probable de la demande d'ici à 2030, il est possible que les prix du minerai remonteront suffisamment d'ici à dix ou vingt ans (c'est-à-dire à moyen ou à long terme) pour garantir les investissements au Groenland. Cela étant, étant donnée la priorité accordée au court terme par l'industrie de traitement des minerais et à l'industrie en aval, une forme d'incitation/d'intervention de la part d'acteurs publics pourrait être nécessaire pour rendre ces investissements possibles.

Au regard des **risques** potentiels auxquels pourraient être confrontés l'Union européenne et les investisseurs au Groenland, ce pays demeure une destination à faible risque par comparaison avec d'autres états riches en ressources naturelles. En effet, si le Groenland était le principal fournisseur d'un certain nombre de matières premières à l'UE, celles-ci ne seraient pas définies comme critiques.

Un certain nombre d'obstacles sérieux à l'exploitation minière subsistent néanmoins au Groenland, à savoir des obstacles liés au réel manque d'infrastructures et aux potentielles, bien que peu probables, exigences fixées aux entreprises de transformer les matériaux localement dans un pays qui ne dispose pas des infrastructures nécessaires. Bien que ces risques soient également présents dans d'autres régions similaires dans le monde (l'Alaska, le Canada du Nord, l'Arctique russe), ils ont été surmontés en partie en raison d'une plus grande expertise disponible.

Au-delà des défis importants liés aux investissements et aux infrastructures développés ci-dessus, un certain nombre de domaines pourraient apparaître comme présentant des risques de niveau « moyen ». Les risques liés à l'existence et/ou à la qualité des connaissances géologiques montrent que ces connaissances au Groenland, bien qu'elles soient bonnes au regard des normes internationales, pourraient être améliorées. L'accès des entreprises à des personnels qualifiés pourrait constituer un autre risque important.

En ce qui concerne les risques dans le domaine de l'environnement, le cadre légal global du Groenland est solide et peut faire partie voire aller au-delà des règles minimum fixées par les Etats membres de l'UE. Le domaine de la planification régionale de l'environnement pourrait cependant constituer un domaine présentant des lacunes. Par exemple, alors que les promoteurs sont légalement tenus d'évaluer les risques spécifiques à l'exploitation minière, le gouvernement n'a pas produit d'évaluation globale de l'impact sur l'environnement des activités stratégiques ou d'évaluation des incidences environnementales concernant ce secteur. Bien que les Evaluations stratégiques des incidences sur l'environnement (SEA) ne soient typiquement pas conduites pour le secteur minier, la combinaison d'un environnement vierge and d'écosystèmes vulnérables avec le plan du gouvernement de développer cinq à dix mines sur l'île au cours des prochaines dix années pourrait rendre nécessaire une telle évaluation.

Enfin, d'autres types de risques, qui sont souvent cruciaux à d'autres endroits, sont en fait bas ou assez bas au Groenland. Y sont entendus les risques liés aux facteurs géopolitiques potentiels (le Groenland présente une politique claire d'ouverture à l'investissement), la compétition imposée par d'autres activités économiques d'exploitation des sols (avec sa très faible densité de population et à l'inverse de l'UE, la concurrence entre des usages économiques et sociaux des terres est rare), l'opposition nationale et locale aux activités minières (ces activités restant populaires à ce jour) et, enfin, les

questions liées à la gouvernance et à la transparence (le Groenland a mis en place un cadre légal et réglementaire des activités minières très ouvert et bien géré).

Si certains de ces risques n'auraient pas été aussi importants il y a dix ans, quand le marché était en plein développement, aujourd'hui, alors que la montée des prix a ralenti et/ou qu'ils ont chuté, ces défis ont gagné en importance. Toutefois, globalement, plutôt que de considérer ces risques comme des signaux de ne pas développer de formes de coopération, étant attendue une croissance de la demande en matières premières à destination des technologies clé et renouvelables et étant donnée la nature cyclique des marchés des matières premières, envisager le long terme et une coopération aujourd'hui aurait du sens pour l'Europe (et le Groenland). De cette manière, les deux parties seraient mieux équipées pour faire face à ces défis lorsque le marché se rétablira.

Des **bénéfices issus de la coopération** pourraient potentiellement émerger, à la fois sous forme de bénéfices commerciaux et non-commerciaux. En ce qui concerne les bénéfices commerciaux potentiels pour les entreprises, selon des discussions tenues avec des acteurs de ce domaine, on remarque des réticences, de la part des industries européennes, de s'engager dans le domaine minier au Groenland. Ces réticences peuvent être en partie expliquées par la situation actuelle du marché. Un autre élément d'explication résulte des différences de perspectives entre les industries situées en amont et en aval de la chaîne de production et les entreprises de transformation.

Contrairement à l'industrie minière, où le délai d'exécution des projets est long, les informations dont nous disposons indiquent que beaucoup d'activités industrielles en aval planifient leurs acquisitions sur le court terme (sur une période de moins de dix ans ou même de cinq ans). Il y a donc un décalage entre les horizons de planification à court terme de l'industrie en aval et les horizons à long terme nécessaire au développement de mines, particulièrement dans un pays de la « frontière minière » comme le Groenland. En somme, puisque toute action qui serait entreprise aujourd'hui ne produirait probablement pas de résultats concrets pendant plusieurs années (pas avant 2018 ou plus tard), les industries pourraient préférer soit coopérer avec d'autres pays disposant déjà des activités minières établies, soit simplement acheter sur les marchés et auprès de courtiers.

Comme suggéré ci-dessus, l'accent mis sur le court-terme du côté des industries en aval est accentué par le fait que, concernant une série de minerais, on trouve aujourd'hui plus de projets d'exploitations minières potentiels en quête de financement que de demande. Cela vaut pour les matières premières autant que pour le graphite, les terres rares et les métaux de base.

En effet, à en juger par les discussions tenues avec l'industrie, bien que beaucoup d'entreprise soient toujours soumises à un nombre limité de pays au risques élevés liés à l'approvisionnement de leurs matières premières, il apparaîtrait que ces risques ne suffisent pas à inciter les entreprises à faire progresser individuellement leurs chaînes d'approvisionnement et/ou leurs usines de transformation de matières premières au Groenland. Un certain nombre de raisons pourraient expliquer cela, notamment le fait que les risques liés à l'approvisionnement existants peuvent être surmontés ou ne sont pas suffisamment important, que les incitations à l'investissement dans des mines alternatives individuellement sont trop faibles, et ou, enfin, qu'il est attendu que la demande diminue ou que l'offre augmente au cours des années à venir.

La relative indifférence de l'industrie envers le Groenland pourrait également s'expliquer par le fait que les entreprises préfèrent s'engager dans d'autres états, disposant d'un secteur minier mieux implanté. En effet, tandis que certaines entreprises de transformation des métaux s'intéressent aux gisements de minerais de fer, de terres rares etc. hors de l'UE, l'accent semble être mis, quoique peu d'éléments en ce sens soient disponibles, sur l'Australie et le Canada. Bien que la seule exception à cela, l'industrie de transformation allemande, coopère avec le gouvernement allemand pour approfondir les relations avec les pays en voie développement, ce secteur a choisi de limiter ces efforts au seul approfondissement des coopérations déjà établies avec le Pérou, le Kazakhstan et la Mongolie.

A plus long terme, au cours des 20 prochaines années, la croissance de la population et du niveau d'urbanisation ainsi que les besoins croissants en nouvelles technologies pourraient encourager la demande en métaux rebondir et augmenter substantiellement, ce qui devrait rendre les minerais du Groenland beaucoup plus attractifs. En outre, puisque la valeur de ce secteur est créée à son niveau de la chaîne de production, l'industrie de transformation dans l'UE aurait également beaucoup à gagner à importer des matières premières du Groenland.. C'est également, une des raisons pour lesquelles les pays riches en ressources naturelles souhaitent une intégration « verticale » des activités minières et de transformation. Toutefois, une telle stratégie comporte des risques là où existent surinvestissements dans des outils de transformations au niveau global.

Enfin, bien que des investissements dans des infrastructures apporteraient des bénéfices aux sociétés axées sur les infrastructures et l'ingénierie (une des principales barrières à l'exploitation minière au Groenland est le manque d'infrastructures), ces investissements ne seraient pas aussi importants que ceux réalisés dans le domaine de la transformation des métaux. Il pourrait notamment y avoir un besoin plus faible de très gros investissements dans ce domaine que dans, par exemple, une centrale hydroélectrique. De fait, les avantages en amont pour les fournisseurs européens pourraient se trouver limités.

Les bénéfices non-commerciaux potentiels pour l'UE recouvrent les bénéfices potentiels dans le domaine de l'environnement et du climat, de la défense et de la sécurité et des politiques de développement.

En termes de bénéfices environnementaux et climatiques, une grande partie des matières premières critiques disponibles au Groenland peut être utilisée dans le secteur des technologies du renouvelable et de réduction de la pollution manufacturées et/ou utilisées dans l'Union européenne et au-delà. En outre, si l'extraction de ces minerais présentent des impacts négatifs certains sur l'environnement, les relativement bonnes performances du Groenland dans le domaine de la gouvernance des activités minières, au moins par comparaison avec des sources alternatives, montrent qu'il demeure préférable de procéder à ces activités au Groenland plutôt qu'à d'autres endroits d'un point de vue environnemental. La mise en place globale, au cours des années à venir, de technologies renouvelables et de la législation qui s'y rapporte, constitue un facteur crucial ; si les plus grandes économies mondiales se fixent des objectifs plus ambitieux dans ce domaine, une hausse considérable de la demande est à attendre pour ces matières premières.

Ce secteur industriel est d'autant plus important que le milieu de la défense et de la sécurité est dépendant de beaucoup de matières premières critiques, ainsi que d'autres domaines. Il reste toutefois à établir si ces questions seraient mieux abordées par le biais de la coopération et de l'exploitation au Groenland, ou bien par le biais d'instruments alternatifs comme le stockage de ces minerais par l'industrie de la défense.

Enfin, étant donné le manque d'activités économiques alternatives potentielles ou existantes au Groenland, il apparaît que l'exploitation (durable) des ressources naturelles constitue, au moins à moyen terme, l'un des rares moyens dont dispose le Groenland de diversifier et d'accroître son activité économique. De fait, les actions d'encouragement au développement durable de secteur menées par l'Union européenne aideront à l'accroissement de l'économie groenlandaise. De même, puisque les importations en provenance du Groenland permettront à l'Union européenne d'éviter d'importer des ressources de régions en conflit, elles auront un effet positif sur les objectifs de développement de l'UE, notamment concernant l'engagement d'éviter l'importation de régions productrices de « minerais de la guerre ».

Les bénéfices commerciaux potentiels à long terme soient importants et les bénéfices non-commerciaux en matière de politiques européennes sur le climat, l'environnement et le développement sont considérables. Malgré cela, un certain nombre de potentielles mesures de sauvegarde soient à envisager, afin de protéger les intérêts de l'UE. Bien que beaucoup de mesures de sauvegarde soient

envisageables, toutes impliquent par nature de lourdes implications et pourraient nécessiter des compromis politiques.

Une option possible, par exemple, serait d'encourager le Groenland à dissuader les investisseurs des pays ne se soumettant pas aux règles commerciales internationales à investir dans le secteur minier du pays. Si une telle mesure aurait un effet considérable, elle serait difficile voire impossible à mettre en place, se situe au-delà des compétences de l'UE et ne présenterait pas d'avantages significatifs pour l'Union.

L'Union européenne pourrait, deuxièmement, prendre des mesures quant au développement des chaînes de transformation des matières premières en son sein et en-dehors afin de promouvoir l'exploitation de certains minerais et inclure le Groenland au sein de ce processus. S'il s'agit d'une solution « gagnant-gagnant », les coûts qu'elle entraîne pourraient représenter un obstacle majeur. Une telle opération étant autorisée par la loi européenne sur la compétition, l'UE pourrait promouvoir une coopération entre les utilisateurs de Terres Rares et de Graphites. Elle pourrait peut-être par ailleurs étudier en quelle mesure les risques entraînés par la construction de chaînes d'approvisionnement de minerais pourraient être atténués par des financements européens, seule ou en coopération avec d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes comme le Canada ou les Etats-Unis. Il s'agit toutefois là d'une question qui dépasse l'étendue de cette étude.

Une autre mesure de sauvegarde possible serait de garantir que les investissements dans des activités minières et métallurgiques encouragés par les institutions de l'UE, comme la Banque européenne d'investissement, en-dehors de l'Union, apportent des bénéfices directs à l'UE en encourageant la croissance et l'emploi en Europe. Bien que cela soit logique, en pratique de telles mesures rendraient indissociables le fait de recevoir des aides financières de l'UE et le fait de commercer avec elle. La création de financements en-dehors des enveloppes d'aide financière au développement normales, en somme, une nouvelle enveloppe de prêts en faveur de l'exploitation des minerais ou un nouvel outil financier.

Promouvoir l'approvisionnement européen en matières premières depuis des pays faisant montre de bonnes performances en matière sociale et environnementale, notamment au moyen d'une forme de certification, encourageant ainsi l'exploitation minière dans ces pays au détriment des autres, pourrait constituer un différent type de mesure de sauvegarde. Ce type de mesure impliquerait certes une augmentation des coûts et de la bureaucratie, mais elle serait particulièrement bénéfique à la commercialisation des biens issus de matières premières.

Parmi les options proposées ci-dessus, puisque seule la première s'applique spécifiquement au Groenland mais est peut-être l'option la moins facilement réalisable, l'Union européenne pourrait en théorie appliquer ces mesures de sauvegarde à tout accord de coopération lié avec un état tiers riche en matières premières. Ainsi, ces mesures pourraient/devraient nécessiter d'être envisagées que l'accord soit établi avec le Groenland ou non.

Enfin, d'autres mesures de sauvegarde possibles, comme celles liées à la diversification des sources d'approvisionnement (stockage, recyclage et substitution), ont d'ores et déjà été envisagées et ne sont dès lors pas évoquées ici.

Au-delà de l'analyse des risques potentiels et des bénéfices issus de la coopération, il s'agit d'observer en quelle mesure une telle coopération peut être atteinte au sein du **cadre politique et contexte commercial** actuels.

Au niveau stratégique et politique, les institutions européennes ont, ces dernières années, produit une série de documents d'orientation politique et d'actes législatifs soulignant l'engagement de l'UE à développer une politique cohérente et intégrée en Arctique, incluant notamment la promotion de la coopération dans le domaine des matières premières avec le Groenland et les autres états arctiques.

Les objectifs politiques liés aux bénéfices globaux d'encourager l'approvisionnement durable depuis le Groenland sont ainsi assez clairs.

Il subsiste néanmoins deux défis principaux, l'un politique et l'autre lié au marché, qu'il s'agit de surmonter afin de permettre le développement d'une politique cohérente de l'UE en matière de matières premières au Groenland et dans l'Arctique.

Concernant les conditions du marché, malgré la présence d'une quantité considérable de matières premières au Groenland et en Arctique et la valeur pour l'UE d'un tel potentiel sur le long terme, les conditions difficiles du marché à court terme pour les nouveaux projets rendent l'investissement dans des activités minières dans la région moins attractif.

Concernant les efforts actuels fournis au sein des institutions européennes pour combler les lacunes politiques, la Commission européenne et la Haute-Représentante ont été invitées par le Conseil à présenter des propositions en faveur d'un développement accru et d'une politique en Arctique cohérente et intégrée avant décembre 2015. Dans ce cadre, le Conseil encourage également la Commission à veiller à l'instauration de synergies entre les différents instruments de financement européens dans la région de l'Arctique. Le développement d'une telle politique intégrée et cohérente en Arctique, couvrant à la fois le Groenland et les espaces européens et même arctiques avec lesquels l'UE entretient de bonnes relations, représente une opportunité d'encourager des initiatives correspondant aux objectifs et secteurs prioritaires fixés par l'Initiative sur les Matières Premières, la Décision du Conseil UE-Groenland et la Lettre d'Intention de 2012.

Enfin, pour ce qui est des mesures politiques pouvant être intégrées dans un tel cadre politique, suivant l'évaluation du potentiel minier du Groenland et les facteurs contextuels explicités ci-dessus, les risques liés aux investissements, les bénéfices commerciaux et non-commerciaux pour l'UE, la possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde et le contexte du marché et politique, le tableau ci-dessous présente une liste de suggestions détaillées par mesure et de mesures/projets qui pourraient entrer dans un concept de coopération UE-Groenland.

Secteur	Mesure	Mesure/Project détaillé(e)
<u>Améliorer les conditions d'investissement/ Adéquation des infrastructures</u>	Proposer des financements et mesures d'incitation associées pour les infrastructures et les investissements	Réaliser une évaluation du besoin et de faisabilité quant à l'établissement de: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une facilité d'investissement et d'infrastructure couvrant les pays Nordiques, y compris le Groenland, possiblement gérée par la Banque européenne d'Investissement en coopération avec la Banque Nordique d'Investissement ;</li> <li>■ Un processus de certification volontaire des chaînes d'approvisionnement en minerais en provenance du Groenland. Examiner les avantages et inconvénients d'établir une chaîne d'approvisionnement volontaire durable (par le biais de certifications) pour les minerais en provenance du Groenland et de pays similaires.</li> </ul>
	Fournir des mesures incitatives aux industries de l'UE pour s'approvisionner en minerais auprès de zones faisant montre d'une bonne gouvernance et de normes environnementales satisfaisantes, y compris le Groenland	
	Assistance quant à l'amélioration de l'accès aux entreprises locales horizontales	Examiner de quelle manière le soutien UE-Groenland des entreprises entre elles et leur coordination pourraient être structurés, possiblement au moyen du Programme européen pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME), par le possible établissement et financement d'un groupe minier UE-Arctique.
<u>Accroître les connaissances géologiques</u>	Encourager un approfondissement des connaissances géologiques du Groenland	Etudier la faisabilité et les sources de financement pour approfondir les connaissances géologiques du Groenland dans les secteurs suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Amélioration de la couverture des données géologiques régionales basiques ;</li> <li>■ Utilisation de systèmes d'observation terrestre pour contribuer à la cartographie géologique du Groenland;</li> <li>■ Développement et construction d'un dépôt de carottes de forage;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Approfondir les connaissances disponibles concernant la qualité des gisements existants.</li> </ul>
<u>Améliorer les capacités administratives</u>	Assistance permettant au Groenland et aux autres parties de participer de manière efficace et de mettre en place tout accord UE-Groenland sur les matières premières	Afin de mettre en place toute forme de coopération future entre l'UE et le Groenland et de rendre opérationnelle la Lettre d'Intention et plus spécifiquement les types de projets ci-dessus, l'UE pourrait envisager de développer un Programme d'Action conjoint afin de négocier et de mettre en place les projets évoqués.
<u>Aider à lutter contre les risques socio-économiques et environnementaux liés aux activités minières</u>	Augmenter la masse d'informations nécessaires à la planification environnementale nationale et régionale dans le secteur minier.	Soutenir la mise en œuvre d'études de référence régionales sur l'environnement/les activités minières