

N° 168
SÉNAT

2022-2023

18 août 2023

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr
et durable en matières premières critiques et modifiant
les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724
et (UE) 2019/1020 - COM(2023) 160 final*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 quinquies,
alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la
commission des affaires économiques dont la teneur suit :*

Voir le numéro :

Sénat : 887 (2022-2023).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier le 2 de l'article 4 et les articles 6 et 114,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 septembre 2020, « Résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité », COM(2020) 474 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 mai 2022, « Plan *REPowerEU* », COM(2022) 230 final,

Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, modifiée par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018,

Vu la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement,

Vu le règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque,

Vu le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088,

Vu le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs, COM(2022) 46 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, COM(2022) 71 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241, COM(2023) 335 final,

Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 1^{er} décembre 2021 « La stratégie “*Global Gateway*” », JOIN(2021) 30 final,

Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 20 juin 2023 « Stratégie européenne en matière de sécurité économique », JOIN(2023) 20 final,

Vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 16 mars 2023, « Un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques à l'appui de la double transition », COM(2023) 165 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, COM(2023) 160 final,

Ajuster les listes des matières premières critiques et stratégiques

Considérant que l'économie européenne est très fortement dépendante de pays tiers pour l'approvisionnement en matières premières indispensables à la fabrication de nombreux produits et que la demande devrait augmenter très fortement dans les prochaines années, les transitions

énergétique et numérique étant fortement consommatrices de métaux critiques ;

Considérant que l'offre des pays tiers emporte des risques et des défis géopolitiques ainsi qu'environnementaux et sociaux susceptibles de mettre en péril l'approvisionnement de l'économie européenne au risque de la fragiliser et de mettre en cause la souveraineté européenne ;

Considérant que la Commission européenne propose de considérer 34 matières premières comme critiques, sur la base d'une évaluation de leur importance économique et des risques associés à leur approvisionnement, et 16 d'entre elles comme stratégiques au regard de leur rôle dans la transition écologique et numérique ainsi que dans les applications spatiales et de défense ;

Demande que l'aluminium, l'alumine et la bauxite, qui sont indispensables pour les industries aéronautiques et de défense, de même que le zinc et le nickel, qui sont cruciaux pour la production d'énergies renouvelables et de batteries électriques, soient intégrés à ces listes ;

Estime que les terres rares, qui figurent dans la liste des matières premières critiques, devraient également, pour celles rencontrant des difficultés d'approvisionnement, être introduites dans la liste des matières premières stratégiques qui ne retient que celles utilisées dans les aimants permanents ;

Attire l'attention sur les risques d'approvisionnement susceptibles de frapper d'autres matières premières essentielles (par exemple les granulats, le gypse, l'asphalte, le sable ou le ciment) pour l'économie européenne et préconise de les identifier pour en établir une liste et de mettre en place un suivi en tant que de besoin ;

Préconise de supprimer les mentions des usages des différents types de métaux, afin d'inclure l'ensemble de la chaîne de valeur et d'éviter une concurrence entre ces usages ;

Demande une prise en compte active de l'évolution des risques d'approvisionnement et des évolutions technologiques pour chacune des matières premières critiques ainsi qu'une anticipation des tendances, pour procéder à une mise à jour des listes au moins tous les trois ans plutôt que tous les quatre ans comme le prévoit la proposition de la Commission ;

Attire l'attention sur la nécessité de prévoir une période transitoire pour les matières premières qui se verraient exclues des listes lors de leur

mise à jour et de préciser les conséquences pour les acteurs économiques d'un éventuel retrait de la classification des matières premières ;

Renforcer les objectifs de capacités intérieures au long de la chaîne d'approvisionnement en matières premières stratégiques et les décliner par matières premières

Considérant que l'Union européenne dispose de ressources minières primaires et secondaires susceptibles de répondre à une partie de ses besoins ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit qu'en 2030, l'extraction dans l'UE devrait permettre à l'Union de produire sur son sol au moins 10 % de sa consommation annuelle de matières premières stratégiques, que la transformation opérée dans l'UE doit lui permettre de produire au moins 40 % de sa consommation annuelle et que le recyclage effectué sur son territoire doit lui permettre de produire au moins 15 % de sa consommation annuelle ;

Approuve la définition d'objectifs de capacités industrielles européennes à l'horizon 2030 mais estime qu'ils doivent être relevés à 50 % pour la transformation et à 20 % pour le recyclage, l'objectif d'extraction restant fixé à 10 %, ce qui constituerait déjà un progrès notable au regard de la production extractive actuelle de l'Union européenne qui n'excède pas 3 % de ses besoins ;

Estime nécessaire de fixer également des objectifs ambitieux en matière d'extraction, de transformation et de recyclage sur le territoire européen à horizons 2040 et 2050 afin d'anticiper les besoins, de donner de la visibilité à l'industrie et de tenir compte des délais de mise en place des activités concernées ;

Demande que les objectifs soient rapidement déclinés par matières premières pour tenir compte de la grande diversité des capacités européennes ;

Diversifier les sources d'approvisionnement extérieures dans le respect des droits humains et de la protection de l'environnement

Considérant qu'il est proposé que les sources d'approvisionnement extérieures de l'UE soient diversifiées à l'horizon 2030 afin que moins de 65 % de sa consommation annuelle de chaque matière première stratégique à n'importe quel stade de la transformation provienne d'un seul pays tiers ;

Considérant que la concentration dans les chaînes d’approvisionnement de la transformation de certaines matières premières stratégiques est particulièrement préoccupante, pour des raisons tant économiques que politiques ;

Considérant qu’il est proposé de développer des partenariats stratégiques pour renforcer la sécurité des approvisionnements et pour les diversifier ;

Considérant qu’il est prévu de mettre en place à l’échelle de l’Union des systèmes d’achats communs de matières premières brutes ou transformées ;

Approuve l’objectif de diversification de l’approvisionnement et invite la Commission à engager rapidement des négociations avec de nouveaux partenaires ;

Souligne la nécessité d’une coordination des relations de coopération bilatérale avec les partenariats stratégiques, en particulier au sein du comité européen des matières premières critiques qu’il est proposé de mettre en place ;

Recommande d’établir une liste de pays prioritaires, révisée au moins tous les trois ans, pour la signature de partenariats stratégiques, comme le prévoit la stratégie *Global Gateway*, afin de sécuriser les chaînes d’approvisionnement et de transformation de l’UE en matières premières ;

Attire l’attention sur la nécessité d’inclure des garanties environnementales et sociales dans les partenariats stratégiques, afin que les conditions d’extraction, de transformation et de recyclage des matières premières dans des pays tiers avec lesquels ces partenariats seraient conclus respectent les accords internationaux en matière de protection des droits humains et de l’environnement, les standards de responsabilité sociale des entreprises appliqués au secteur minier dans l’Union ainsi que la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité qui est en cours d’adoption ;

Soutient la mise en place d’achats collectifs de matières premières stratégiques, ouverts aux autorités nationales et aux entreprises intéressées, qui permettent d’agréger la demande et de disposer d’un pouvoir de négociation renforcé, dès lors que cette possibilité reste facultative ;

Introduire plus de souplesse dans la gestion des projets stratégiques et faciliter l'utilisation des financements européens existants

Considérant que, pour renforcer la chaîne de valeur des matières premières critiques, il est proposé que la Commission européenne sélectionne des projets stratégiques qui bénéficieraient en particulier de délais d'autorisations raccourcis, d'une mise en œuvre accélérée et d'un soutien pour l'accès aux financements européens ;

Constate que l'accord de l'État membre d'implantation du projet n'est sollicité qu'en fin de procédure alors qu'il serait préférable que celui-ci soit informé et puisse faire valoir d'éventuelles objections dès la présentation initiale du projet par le promoteur ;

Approuve les objectifs d'accélération des procédures de permis pour atteindre les objectifs de capacité mais demande, conformément au principe de subsidiarité, que les États membres puissent s'organiser librement s'agissant de leur répartition interne des compétences, ce qui doit également conduire à revoir l'obligation de mettre en place un guichet national unique pour lui substituer un point de contact unique par projet ;

Appelle à une meilleure articulation entre les différentes politiques et législations de l'UE concernant divers secteurs industriels (énergie, industrie, chimie, économie circulaire, déchets notamment) afin d'en faciliter la lisibilité pour les porteurs de projets ;

Attire l'attention sur l'articulation entre les procédures de délivrance des permis et les autorisations environnementales et estime que celles-ci ne devraient pas être incluses dans les délais de délivrance des permis ;

Demande que les délais prévus en matière de délivrance des permis puissent être prorogés dans des situations exceptionnelles justifiées, en particulier pour associer les parties prenantes concernées et favoriser l'acceptabilité sociale des projets ;

Estime qu'il ne doit pas être considéré qu'en cas de dépassement justifié des délais prévus, l'autorisation serait réputée accordée, approche qui n'est d'ailleurs pas compatible avec des législations sectorielles européennes, par exemple en matière de protection des eaux ou d'habitat ;

Regrette qu'aucun financement additionnel ne soit prévu pour les projets stratégiques concernant les matières premières stratégiques ;

Estime que l'opportunité de prévoir des financements complémentaires doit être examinée dans le cadre de la révision du Cadre financier pluriannuel (CFP), notamment la mise en place de ressources propres résultant de la taxation des émissions de carbone ;

Relève qu'une approche coordonnée des sources de financement existantes susceptibles d'être sollicitées pourrait être mise en œuvre par un sous-groupe permanent du comité européen des matières premières critiques dont la création est proposée et souhaite que l'accès à ces financements soit facilité par la mise en place d'un guichet unique associant également la Banque européenne d'investissement ;

Souhaite que soit examinée l'opportunité de la création d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) dans le domaine des matières premières stratégiques ou critiques ;

Assurer un suivi des chaînes d'approvisionnement pour réduire les risques pour leur sécurité tout en assurant la confidentialité des informations sensibles

Considérant que la Commission européenne serait chargée de mettre en place un suivi et une analyse des risques de perturbation des chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques, comportant notamment des tests de résistance et la publication en ligne d'un tableau de suivi régulièrement actualisé, qui lui permettrait d'alerter les États membres en cas de risque clair de rupture d'approvisionnement ;

Considérant que les États membres devraient mettre en place des programmes d'exploration nationaux comportant un ensemble d'éléments concernant les gisements de minéraux sur leur territoire, leur composition chimique et les possibilités d'exploitation ;

Considérant que les États membres devraient établir un rapport annuel sur les projets nouveaux ou existants concernant les matières premières stratégiques sur leur territoire et identifier les principaux opérateurs établis sur leur territoire tout au long de la chaîne de valeur, assurer un suivi de ces opérateurs et notifier à la Commission les événements majeurs susceptibles d'entraver le fonctionnement normal de ces opérateurs ;

Considérant que les grands opérateurs économiques utilisant des matières premières stratégiques devraient procéder tous les deux ans à un audit de leur chaîne d'approvisionnement pour évaluer les risques ;

Considérant que les États membres devraient également indiquer à la Commission le niveau et l'évolution de leurs stocks stratégiques pour chaque matière première stratégique et que la Commission pourrait proposer un niveau de référence pour chacune d'entre elles ;

Considérant qu'il est prévu d'organiser un partage d'informations au sein du sous-groupe permanent du comité européen des matières premières critiques ;

Considérant que la Commission pourrait, après avis du comité européen des matières premières critiques, adresser des avis aux États membres préconisant l'augmentation de leurs stocks ou la modification de leurs règles de libération et d'attribution de ceux-ci ;

Souligne qu'en raison des coûts associés, le règlement ne saurait faire obligation aux États membres de constituer des stocks de matières premières critiques ni de les mettre à disposition d'opérateurs européens non établis sur leur territoire ;

Attire l'attention sur la sensibilité des données agrégées concernant les stocks de matières premières critiques et estime qu'il revient aux États membres d'apprécier les risques en matière de sécurité nationale, dans un contexte de marchés spéculatifs et influencés par des considérations politiques ;

Considère que les États membres doivent également conserver une liberté d'appréciation quant aux informations publiées en ligne sur les occurrences minérales contenant des matières premières critiques collectées dans le cadre des programmes nationaux d'exploration générale ;

Estime que les grandes entreprises doivent pouvoir décider de la présentation à leur conseil d'administration des résultats des audits internes de leur chaîne d'approvisionnement en matières premières stratégiques ;

Accompagner le développement du recyclage des matières premières critiques

Considérant qu'il est prévu que les États membres établissent des programmes nationaux en matière de circularité visant à accroître la collecte des déchets présentant un potentiel élevé de matières premières critiques, le réemploi de produits et de composants présentant un tel potentiel, l'utilisation de matières premières critiques secondaires et les mesures de soutien à la recherche et développement en matière de circularité ;

Considérant que les autorités nationales compétentes devraient veiller à ce que les plans de gestion des déchets des exploitants fournissent une évaluation des possibilités de valorisation des matières premières critiques issues des déchets d'extraction et des déchets produits ;

Considérant que les États membres devraient recenser d'ici trois ans les installations de gestion de déchets fermées se trouvant sur leur territoire ;

Appelle à favoriser le recyclage des déchets contenant des matières premières critiques, à éviter leur exportation vers des pays tiers et, si tel le cas, à s'assurer que les normes environnementales et de protection de la santé y sont respectées ;

Considérant que la proposition de règlement prévoit des règles spécifiques en matière de conception et d'intégration des aimants permanents dans les produits afin de permettre leur réemploi et le recyclage des matières premières critiques qu'ils contiennent ;

Souhaite que soient examinées les conséquences d'un abaissement du seuil d'application de ces règles aux aimants de 50 grammes et plus au lieu des 200 grammes proposés ;

Considérant que des travaux sont en cours au niveau européen sur l'écoconception des produits, qui prévoient en particulier des obligations en matière de récupérabilité et de récupération des composants ainsi que de réutilisation, notamment pour les semi-conducteurs ;

Recommande de prévoir spécifiquement, dans les législations sectorielles européennes, des obligations de conception facilitant la récupération des matières premières critiques pour en permettre le recyclage et le réemploi ;

Considérant que la Commission pourrait reconnaître des systèmes de certification relatifs à la durabilité des matières premières critiques établis par des gouvernements ou des organisations dès lors qu'ils respectent un ensemble de critères ;

Attire l'attention sur la nécessité d'approfondir rapidement les critères définis à cet égard dans l'annexe IV et de prévoir de les adapter progressivement, avec une révision au moins tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution des exigences de durabilité ;

Appelle à la mise en place de systèmes de certification en matière de durabilité les plus ambitieux et les plus précis possible, prenant en compte les risques et assortis d'obligations et de systèmes de vérification comme ceux prévus pour les batteries électriques ;

Préciser les critères de sélection des projets stratégiques et associer les parties prenantes à la gouvernance

Considérant que la Commission européenne serait chargée de sélectionner les projets stratégiques dans le secteur des matières premières critiques, sur le fondement de critères définis et au vu des justificatifs produits par le porteur de projet, assortis d'informations concernant en particulier la viabilité financière du projet ;

Considérant que le comité européen des matières premières critiques, constitué de représentants des États membres et de la Commission et présidé par celle-ci, serait consulté sur le caractère complet de la demande et le respect des critères, et que la Commission devrait tenir compte de son avis ;

Considérant que le comité pourrait constituer des sous-groupes permanents ou temporaires faisant appel à des experts des services nationaux (services géologiques et services chargés de l'approvisionnement en matières premières critiques ou de la gestion des stocks nationaux) ;

Considérant que le comité serait appelé à débattre régulièrement de la mise en œuvre des projets stratégiques, de celle des programmes nationaux d'exploration générale et des coopérations intra-européennes possibles ;

Considérant qu'il est prévu que des représentants du Parlement européen puissent être conviés à assister aux réunions en qualité d'observateurs, de même que des experts ou des représentants de pays tiers ;

Estime que les objectifs des projets stratégiques, leur valeur ajoutée, leurs délais de mise en œuvre, leur maturité et leur articulation avec les autres législations de l'UE doivent être examinés ;

Souhaite que les projets de recyclage puissent être reconnus comme stratégiques ;

Préconise que des représentants des acteurs économiques et des parties prenantes puissent également être conviés, au cas par cas, en qualité d'observateurs par le comité européen des matières premières critiques ;

Appelle à une adoption rapide de la proposition de règlement afin de renforcer la sécurité européenne et à la publication des actes délégués avant 2030, en particulier d'ici 2026 pour les aimants permanents afin de donner de la visibilité aux investissements privés ;

Inclure les activités minières durables dans la taxonomie verte

Considérant que la taxonomie, établie en vertu du règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 précité, propose de réorienter les investissements vers les activités économiques qualifiées de durables sur le plan environnemental ;

Considérant que les activités minières durables relocalisées sur le territoire européen fournissent des matières premières utiles aux transitions énergétique et numérique et contribuent ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ;

Accueille favorablement la proposition de la Commission d'inclure des activités minières dans cette taxonomie ;

Demande que l'ensemble de la chaîne de valeur de ces activités (extraction, raffinage, recyclage) ainsi que les activités connexes soient incluses dans la taxonomie ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations.

Devenue résolution du Sénat le 18 août 2023.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER