



Des îlots de responsabilité ?

L'approvisionnement des entreprises en cobalt artisanal en République démocratique du Congo

Emmanuel Umpula, Abbi Buxton et Brendan Schwartz

Rapport thématique

Septembre 2021

Gestion des ressources naturelles; Gouvernance

Mots-clés:

Exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) ; République démocratique du Congo (RDC) ; cobalt ; exploitation minière ; économie informelle

À propos des auteurs

Emmanuel Umpula, directeur de l'Afrewatch ; Abbi Buxton, chercheuse associée, IIED; Brendan Schwartz, chercheur senior, IIED

E-mail de l'auteur correspondant: Brendan.schwartz@iied.org

Publié par le groupe Ressources naturelles de l'IIED

L'objectif du groupe Ressources naturelles est de créer des partenariats, de renforcer les capacités et la prise de décisions judicieuses pour une utilisation équitable et durable des ressources naturelles. Notre priorité dans la poursuite de cet objectif est le contrôle et la gestion locale des ressources naturelles et autres écosystèmes.

Organisation partenaire

Africa Resources Watch (Afrewatch) est une ONG basée à Lubumbashi, en République démocratique du Congo (RDC), qui s'intéresse aux principaux enjeux du secteur minier :

- (1) les droits de l'homme et les droits des communautés, de l'environnement, des femmes et des enfants ;
- (2) la gouvernance, le cadre juridique et la transparence ;
- et (3) la défense de ces questions.

Publié par l'IIED, Septembre 2021

Umpula, E, Buxton, A et Schwartz, B (2021) Des îlots de responsabilité ? L'approvisionnement des entreprises en cobalt artisanal en République démocratique du Congo. IIED, Londres.

<http://pubs.iied.org/fr/20436iied>

ISBN 978-1-78431-916-8

Photo de couverture : Mineurs artisanaux travaillant dans une "zone de tolérance" du site minier de Kamilombe, province de Lualaba, RDC. (Crédit : Afrewatch, CC BY-NC-ND 4.0)

Mise en page : Judith Fisher, www.regent-typesetting.co.uk

International Institute for Environment and Development
235 High Holborn, Holborn,
Londres WC1V 7DN, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

 @iied

 www.facebook.com/thelIIED

Téléchargez toutes nos publications à l'adresse
<http://pubs.iied.org>

L'IIED est une organisation caritative enregistrée en Angleterre, Charity No.800066 et en Écosse, OSCR Reg No.SC039864 et une société limitée par garantie enregistrée en Angleterre sous le numéro 2188452.



Les publications de l'IIED peuvent être partagées et publiées conformément à la licence Creative Commons Attribution-NonCommercial-

NoDerivatives 4.0 International Public License (CC BY-NC-ND 4.0). Selon les termes de cette licence, toute personne peut copier, distribuer et afficher le matériel, à condition de mentionner la source originale et de ne pas l'utiliser à des fins commerciales ni de créer des dérivés. Des licences différentes peuvent s'appliquer à certains éléments d'illustration, auquel cas la licence sera affichée à côté. L'IIED se tient à disposition pour discuter de tout aspect d'une utilisation ultérieure. Plus d'informations à l'adresse www.iied.org/Creative-Commons

Remerciements

Merci à toutes les personnes ayant participé aux entretiens en République démocratique du Congo et dans le reste du monde, qui ont si généreusement donné de leur temps et partagé leur expertise dans le cadre des recherches pour le présent rapport. Un grand merci à nos relecteurs, à savoir Lorenzo Cotula, chercheur principal à l'IIED, Laura Kelly, directrice du groupe Développement des marchés durables à l'IIED, et un relecteur anonyme qui a fourni des réflexions critiques sur les premières ébauches de ce document. Jérémy Davis a apporté un précieux soutien à la relecture, à la traduction et à la finalisation de ce rapport.

Le cobalt est un élément essentiel des chaînes d'approvisionnement qui stimulent la transition technologique vers les véhicules électriques. La majorité des réserves mondiales estimées de cobalt se trouvent en République démocratique du Congo, 10 à 30 % de la production annuelle du Congo étant extraite artisanalement. Les violations des droits de l'environnement, droits sociaux et droits de l'homme tant décriées dans le secteur artisanal entraînent la mise en œuvre, par les entreprises, d'initiatives visant à « nettoyer » et réduire les risques propres aux chaînes d'approvisionnement. Il est impératif que ces initiatives s'alignent sur les priorités et les besoins en matière de développement durable des communautés minières artisanales. Ce rapport de synthèse rassemble des points de vue locaux sur les changements prioritaires nécessaires afin d'améliorer la gouvernance et l'investissement dans le secteur.

Sommaire

Résumé	4	3.2 Zones d'exploitation minière artisanale spéciales et exploitation minière à grande échelle	20
1 Introduction	7	3.3 Organisation sectorielle et coopératives	24
1.1 Approche et méthodologie des recherches menées	9	3.4 Prix équitable et coûts de contrôle diligent	25
2 Un contexte politique en pleine évolution	10	4 Quid de l'avenir ?	28
2.1 Présentation de l'Entreprise Générale du Cobalt	11	Acronymes	30
2.2 Présentation de l'ARECOMS	13	Lectures connexes	31
3 Identification des obstacles aux progrès	15	Références	32
3.1 Perceptions des initiatives internationales liées à la chaîne d'approvisionnement	16		

Résumé

Le contexte

La demande de cobalt, ingrédient clé des batteries de véhicules électriques, devrait monter en flèche étant donné que les consommateurs et les organismes de réglementation se tournent de plus en plus vers des options censées être plus « respectueuses de l'environnement ». Les plans annoncés par les gouvernements pour cesser progressivement la vente de voitures à moteur à combustion au cours de la prochaine décennie permettront probablement de consolider cette évolution.

Les principaux gisements de cobalt dans le monde se trouvent en République démocratique du Congo (RDC), où l'exploitation minière artisanale représente 10 à 30 % de la production annuelle et génère des revenus pour environ 150 000 à 200 000 travailleurs des provinces du Lualaba et du Haut-Katanga.

Pourtant, les allégations de violations des droits de l'homme jettent depuis longtemps une ombre sur le secteur. De plus en plus confrontées à des risques de réputation et juridiques, bon nombre de multinationales intervenant dans l'extraction, le raffinage, le commerce et l'utilisation du cobalt affirment avoir « dérisqué » le secteur en supprimant le cobalt « illégal » (c'est-à-dire informel) extrait artisanalement en RDC de leurs chaînes d'approvisionnement.

D'autres multinationales ont lancé récemment des programmes d'approvisionnement « responsable » en cobalt issu de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (*artisanal and small-scale mining*, ASM) qui visent à atténuer les risques pesant sur la chaîne d'approvisionnement en « formalisant » la production artisanale de cobalt. Ces programmes d'approvisionnement mis en place par les entreprises, ainsi que la création par le gouvernement de la RDC d'une nouvelle entreprise parapublique, l'Entreprise Générale du Cobalt (EGC), chargée de l'achat de la production de cobalt artisanal, auront un impact considérable sur les mineurs locaux. Malgré la prolifération de ces initiatives au fil des ans, les mineurs artisanaux ont fait part de leur frustration eu égard aux points suivants : (1) les acteurs locaux ne sont pas suffisamment représentés dans les initiatives internationales liées à la chaîne d'approvisionnement, et (2) les préoccupations locales n'ont jusqu'à présent pas été suffisamment prises en compte dans la conception de ces initiatives.

Nos recherches

Dans ce contexte, Afrewatch et l'IIED ont identifié deux besoins prioritaires en matière de recherche-action.

Tout d'abord, il convient d'éclairer les débats sur la façon dont le secteur est actuellement régi, la manière dont le changement se produit, et les principaux obstacles et entraves à une évolution réelle du secteur, dans le but d'aider les acteurs internationaux et nationaux engagés dans des discussions visant à susciter un réel changement positif du secteur.

Ensuite, il est nécessaire de mieux répertorier les priorités et les motivations des mineurs artisanaux, de faire valoir ces points de vue dans les décisions politiques, et de comprendre comment ces points de vue concordent avec la conception et les motivations sous-jacentes des différentes initiatives pilotées par les entreprises et les gouvernements.

Les principaux enjeux : permis, prix et pouvoir

Les personnes interrogées ont remis en question le bien-fondé de ces nouvelles initiatives d'approvisionnement responsable en cobalt, et notamment l'accent qu'elles mettent sur la collaboration avec les coopératives sur les sites miniers ASM qui ont déjà atteint un certain degré de formalisation. Si les initiatives d'approvisionnement responsable limitent leur portée géographique à un petit nombre de sites miniers ASM à haut rendement existants, elles risquent de créer des « îlots de responsabilité », c'est-à-dire des sites miniers de cobalt artisanal qui présentent de bons indicateurs sociaux, en matière d'emploi et environnementaux, tout en favorisant potentiellement l'essor d'un marché noir de mineurs qui ne sont pas en mesure de répondre à ces normes plus strictes. Elles risquent ainsi d'échouer à susciter des améliorations structurelles sur l'ensemble de l'environnement opérationnel du cobalt ASM et donc de ne pas avoir d'impact à grande échelle.

Aujourd'hui, la majorité des mineurs artisanaux, y compris un grand nombre de femmes mineuses, opèrent sur ce que l'on appelle des « zones de tolérance », où de l'exploitation minière artisanale sans permis est menée à l'intérieur de zones visées par un permis détenu par de grandes compagnies minières. Il n'est pas possible de procéder à des améliorations reproductibles à plus grande échelle dans le secteur du cobalt artisanal sans une répartition équitable des zones d'exploitation minière artisanale (ZEA) viables permettant aux mineurs artisanaux existants, ainsi qu'à ceux souhaitant rejoindre le secteur (y compris les femmes, qui en sont largement exclues à l'heure actuelle, et les jeunes en âge de travailler), d'accéder aux réserves de cobalt. Mais il existe des obstacles importants à la mise en place de ZEA viables : i) un système d'octroi de permis qui a favorisé les grandes exploitations minières, laissant peu de place aux ZEA, et qui permet au ministère des Mines de la RDC de révoquer les ZEA via un préavis de 60 jours et de transférer la zone visée par un permis aux grandes exploitations minières ; et ii) les intérêts politiques et économiques de certains qui profitent des taxes et redevances informelles perçues dans les zones de tolérance.

Le prix payé pour le cobalt (et le cuivre associé) est le principal déterminant des revenus et des moyens de subsistance des mineurs artisanaux. Ainsi, des prix équitables et des processus justes permettant de convenir des prix constituent autant d'enjeux critiques pour les mineurs artisanaux. Les mineurs artisanaux interrogés dans le cadre de ce rapport, soutenus par les conclusions de publications universitaires, ont décrit une exploitation constante par les sociétés commerciales, la police locale et la police des mines, les services secrets nationaux, les « patrons » de mines artisanales, les compagnies minières industrielles et les négociants locaux. Les mineurs subissent des pressions pour payer des « taxes non officielles » à ces acteurs, tout en étant sous-payés pour leur marchandise. En outre, les évaluations de la pureté et du poids de la production de cobalt artisanal par les négociants font régulièrement l'objet de fraudes. Les mineurs qui produisent à la fois du cuivre et du cobalt ne sont payés que pour un seul minéral, le comptoir empochant l'autre minéral en guise de « taxe ».

La création de l'EGC, qui dispose d'un monopole sur l'achat, et de l'Autorité de régulation et de contrôle des marchés de substances minérales stratégiques (ARECOMS), afin d'améliorer la réglementation de la production de cobalt artisanal, peut permettre de résoudre les problèmes de prix abusifs et injustes.

L'EGC a fait part de son intention de s'attaquer aux problèmes identifiés par les mineurs artisanaux, tels que l'achat à la fois de cuivre et de cobalt et l'introduction d'un prix équitable à même de promouvoir les moyens de subsistance locaux. De nombreux mineurs artisanaux et organisations de la société civile congolaise avec qui nous sommes entretenus saluent la déclaration d'intention de l'EGC, mais se sont dits déçus du fait qu'elle n'a pas fourni d'informations détaillées sur les mécanismes de tarification équitable ni publié ses contrats de vente, ce qui aura probablement un impact significatif sur les prix.

Notre analyse

Nous étudions la mesure dans laquelle le déni des entreprises, leur désengagement et des normes d'approvisionnement ne tenant pas compte des intérêts locaux sont peu susceptibles de résoudre la myriade de problèmes auxquels est confronté le secteur du cobalt artisanal. Il ressort de nos recherches que les multinationales doivent davantage reconnaître les réalités auxquelles le secteur et ses chaînes d'approvisionnement sont confrontés et en dresser un tableau fidèle. Un plus grand engagement auprès des mineurs artisanaux et des communautés locales, en particulier les femmes qui sont culturellement exclues de l'exploitation minière même, est nécessaire afin d'identifier les priorités d'action locales.

Nous plaçons en faveur d'un changement structurel accompagné de mutations culturelles dans l'élaboration des politiques dans les secteurs privé et public, permettant de reconnaître les mineurs artisanaux comme des acteurs légitimes du secteur tout en garantissant le soutien à leurs moyens de subsistance et leurs droits. Pour être considérées comme « responsables », les multinationales doivent écouter les revendications des parties prenantes locales et promouvoir des réformes sectorielles en faveur des mineurs artisanaux. Des investissements clés sont nécessaires *avant* de mettre en œuvre des initiatives d'approvisionnement responsable. Ces investissements doivent porter sur (i) des structures de tarification transparentes basées sur le partage de la valeur créée et un revenu de subsistance pour les mineurs artisanaux, (ii) la cession de zones visées par un permis aux mineurs artisanaux, (iii) la création de véritables coopératives dirigées par les mineurs artisanaux, (iv) l'amélioration des pratiques minières existantes et des processus de contrôle diligent, et (v) la fin des expulsions de sites miniers.

La voie à suivre : placer les mineurs artisanaux au cœur des réformes politiques

Il faut agir au-delà du cadre des initiatives existantes liées à la chaîne d'approvisionnement et s'attaquer aux défis structurels et aux perceptions culturelles qui continueront d'entraver l'évolution du secteur vers une plus grande responsabilité et un renforcement du développement des mineurs et de leurs communautés. L'engagement de discussions ouvertes et inclusives sur une rémunération équitable et le partage de la valeur créée d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur doit être une priorité pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

Tout au long du présent rapport, nous formulons des propositions et arguments politiques précis fondés sur les notions de justice et d'équité. De par la nature fragmentée de la chaîne de valeur du cobalt, des acteurs disparates parmi les groupes de parties prenantes (donateurs, secteur privé, gouvernement, société civile) et opérant à différents niveaux du secteur devront s'unir autour d'un programme d'action favorable aux mineurs artisanaux pour inaugurer l'ère du cobalt artisanal responsable.

Introduction

1

La demande de cobalt, ingrédient clé des batteries de véhicules électriques, devrait monter en flèche étant donné que les consommateurs et les organismes de réglementation se tournent de plus en plus vers des options censées être plus « respectueuses de l'environnement ». Les plans annoncés par les gouvernements pour cesser progressivement la vente de voitures à moteur à combustion au cours de la prochaine décennie permettront probablement de consolider cette évolution.

Les principaux gisements de cobalt dans le monde se trouvent en République démocratique du Congo (RDC), où l'exploitation minière artisanale représente 10 à 30 % de la production annuelle et génère des revenus pour environ 150 000 à 200 000 travailleurs des provinces du Lualaba et du Haut-Katanga.ⁱ Selon les calculs de la Banque mondiale, pour chaque mineur directement impliqué dans l'exploitation minière artisanale dans le monde, quatre à cinq personnes dépendent indirectement du secteur.¹ Cela équivaut à entre 600 000 et 1 000 000 de personnes dont les moyens de subsistance dépendent du secteur du cobalt issu de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (*artisanal and small-scale mining, ASM*) de la RDC.

Pourtant, des allégations de violations des droits de l'homme jettent depuis longtemps une ombre sur le secteur. De plus en plus confrontées à des risques de réputation et juridiques, bon nombre de multinationales intervenant dans l'extraction, le raffinage, le commerce et l'utilisation du cobalt affirment avoir « dérisqué » le secteur en supprimant le cobalt extrait artisanalement en RDC de leurs chaînes d'approvisionnement.ⁱⁱ ² Plusieurs multinationales ont également lancé récemment des programmes d'approvisionnement « responsable » en cobalt ASM qui visent à atténuer les risques pesant sur la chaîne d'approvisionnement en « formalisant » la production de cobalt artisanal. Ces programmes d'approvisionnement pilotés par des entreprises, ainsi que la création par le gouvernement de la RDC d'une nouvelle entreprise parapublique (l'Entreprise Générale du Cobalt, EGC) chargée de l'achat de la production de cobalt artisanal, auront un impact considérable sur les mineurs locaux. Mais le programme politique de formalisation définissant les règles qui régiront les moyens de subsistance des mineurs artisanaux adopte principalement une approche dite « descendante », les mineurs y contribuant peu. Et même si cette situation n'est pas propre à la RDC, la classe politique congolaise et les multinationales ont

créé un cadre politique et une économie politique qui favorisent les intérêts des grandes exploitations minières au détriment des intérêts des mineurs artisanaux. Cela a nuï aux efforts visant à mettre de côté des substances minérales pour les mineurs artisanaux, une étape nécessaire à la réforme du secteur.^{3 4}

Des changements structurels (tels que la création d'un nombre suffisant de zones d'exploitation minière uniquement ASM et la garantie d'un revenu de subsistance pour les mineurs) accompagné de mutations culturelles dans l'élaboration des politiques dans les secteurs privé et public est nécessaire afin de reconnaître les mineurs artisanaux comme des acteurs légitimes du secteur tout en garantissant le soutien à leurs moyens de subsistance et leurs droits. Des changements dans les valeurs, les idéologies, les relations et les dynamiques de pouvoir sont nécessaires pour relever les défis et lutter contre les inégalités du système du cobalt ASM. Les gouvernements et les puissantes entreprises qui s'engagent auprès des communautés locales et des mineurs doivent soutenir les intervenants locaux afin d'éclairer la mise en œuvre efficace des politiques, d'identifier les interventions juridiques et réglementaires permettant d'améliorer les résultats en matière de développement durable, et de protéger les acteurs vulnérables contre des pratiques discriminatoires bien ancrées.

Un grand nombre de travaux de recherche sur le secteur du cobalt en RDC ont été publiés ces dernières années, dont une grande partie est faite mention tout au long du présent document.^{5 6 7 8 9 10 11} Bien que ces rapports couvrent des sujets similaires à celui que nous traitons, beaucoup se concentrent sur les questions directement liées à l'approvisionnement durable, plutôt que sur des questions plus larges relevant de l'environnement réglementaire et politique, un environnement en rapide mutation du fait de réformes institutionnelles récentes et en cours. Le présent rapport examine l'évolution des politiques régissant le secteur du cobalt ASM en RDC, les obstacles réglementaires et politiques à une véritable évolution, ainsi que les questions prioritaires pour les mineurs artisanaux, notamment l'accès aux permis d'utilisation des sols/d'exploitation minière, une meilleure organisation du secteur et gestion des coopératives, et une tarification plus équitable. Les conditions de travail et les discriminations à l'égard des femmes mineuses sont abordées parallèlement au travail des enfants, une priorité pour les parties prenantes internationales. Le contenu de ces sections

ⁱLe chiffre de 150 000 à 200 000 mineurs artisanaux de cobalt est le plus souvent cité par les sources gouvernementales et les médias. Cependant, il est difficile de déterminer d'où vient ce chiffre à l'origine. Une récente étude du BGR sur ce qu'il estimait être la moitié du nombre total de sites miniers artisanaux de cobalt a recensé 31 000 mineurs artisanaux. Voir BGR (2021), « Mining Conditions and Trading Networks in Artisanal Copper-Cobalt Supply Chains in the Democratic Republic of the Congo ». Les mineurs artisanaux sont très mobiles, transfèrent souvent leurs activités minières vers d'autres secteurs en fonction des prix, et s'engagent souvent dans l'exploitation minière en tant qu'activité saisonnière pour compléter les revenus qu'ils tirent de l'agriculture et/ou de l'élevage. Ainsi, la collecte de données précises sur le nombre exact de mineurs artisanaux travaillant dans un secteur spécifique à un moment donné constitue une tâche coûteuse et colossale. Le large spectre de chiffres disponibles laisse à penser que de nombreuses statistiques utilisées pour décrire le secteur ne sont pas fiables. Les estimations de la production de cobalt ASM vont de 9 000 à 30 000 tonnes ces dernières années.

ⁱⁱInternational Rights Advocates a intenté une action collective devant les tribunaux américains à l'encontre de grandes multinationales pour leur complicité présumée dans l'achat de cobalt produit en ayant recours au travail des enfants.

s'inspire de nos recherches visant à recueillir des points de vue locaux, de données tirées d'entretiens et, le cas échéant, de recherches secondaires.

1.1 Approche et méthodologie des recherches menées

Les réformes du gouvernement de la RDC et les initiatives d'approvisionnement en cobalt ASM menées par l'industrie redéfinissent rapidement les emplois et les moyens de subsistance des mineurs artisanaux. Bien qu'il existe un très grand nombre d'études, pour les décideurs politiques et les acteurs mondiaux du secteur privé disposant de peu de temps, les questions restent complexes et parfois opaques. Cela est particulièrement vrai pour les acteurs internationaux de la chaîne d'approvisionnement, pas forcément présents sur le terrain, mais qui détiennent le pouvoir et influent sur la commercialisation du cobalt ASM. De nombreuses décisions politiques majeures sont également prises sans que les communautés minières artisanales ne puissent y contribuer suffisamment.

Deux besoins prioritaires pour ces recherches ont donc été identifiés.

Tout d'abord, il convient d'éclairer les débats sur la façon dont le secteur est actuellement régi, la manière dont le changement se produit, et les principaux obstacles et entraves à une évolution réelle du secteur, dans le but d'aider les acteurs internationaux et nationaux engagés dans des discussions visant à susciter un réel changement positif du secteur.

Ensuite, il est nécessaire de mieux répertorier les priorités et les motivations des mineurs artisanaux, de faire valoir ces points de vue dans les décisions politiques, et de comprendre comment ces points de vue concordent avec la conception et les motivations sous-jacentes des différentes initiatives pilotées par les entreprises et les gouvernements.

Pour le présent rapport, des recherches ont été effectuées sur une période de 6 mois entre octobre 2020 et mars 2021 dans le cadre d'un partenariat entre African Resources Watch (Afresource) et l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED).ⁱⁱⁱ

En décembre 2020, Afresource a mené une série d'entretiens semi-structurés visant à recueillir des avis sur les initiatives de traçabilité proposées et existantes et leur rôle dans la résolution des principaux problèmes du secteur. Afresource s'est entretenue avec 41 acteurs individuels issus de 23 organisations, y compris des membres du ministère des Mines et de la Division provinciale des mines, des agences réglementaires et techniques gouvernementales, des ONG nationales, des ONG internationales largement implantées au niveau local, des compagnies minières locales et internationales, quatre coopératives minières artisanales et des mineurs indépendants, hommes et femmes, dans les mines de Kamilombe, Kawama et Kapata.

En mars 2021, Afresource a organisé une réunion multipartite à Kolwezi pour partager les conclusions préliminaires de ces recherches. Parmi les 33 participants à cet événement, on peut citer les ministères provinciaux de Lualaba, des services techniques provinciaux, des compagnies minières, des coopératives, des mineurs artisanaux, des ONG et des représentants de projets multinationaux. Les participants se sont lancés dans une discussion pointue dans trois domaines clés : (1) les coopératives et les zones d'exploitation minière artisanale ; (2) les initiatives internationales en matière de traçabilité et l'EGC ; et (3) les femmes et les enfants dans l'exploitation minière artisanale.

L'IIED et Afresource ont procédé à une analyse documentaire et ont mené 14 entretiens de recherche avec des utilisateurs finaux de cobalt, des compagnies minières industrielles internationales, des négociants de matières premières et des raffineurs, des ONG internationales, des initiatives multipartites, des associations industrielles et des fournisseurs de services de chaîne d'approvisionnement. En outre, l'IIED a assisté aux réunions ordinaires du Partenariat d'action pour le cobalt (PAC) et aux conférences internationales sur le secteur du cobalt artisanal en RDC.

À la suite d'un examen par des pairs, le présent rapport a été communiqué aux personnes interrogées afin de vérifier les citations et les analyses tirées des entretiens.

ⁱⁱⁱ L'IIED est membre du « Partenariat d'action pour le cobalt » de la Global Battery Alliance, l'une des récentes initiatives en matière d'approvisionnement en cobalt ASM.

Un contexte politique en pleine évolution



L'État congolais exerce actuellement un « contrôle en dents de scie » du secteur minier, ce qui pose problème tant aux grandes exploitations minières qu'aux artisanales.¹² Une mauvaise conception et mise en œuvre du cadre de gouvernance des substances minérales^{iv} crée ce qu'un universitaire a appelé un « environnement redoutable » à la fois pour les grandes exploitations minières et les artisanales, caractérisé par une instabilité chronique, une exploitation et une spoliation des actifs et des droits.¹² L'exploitation minière artisanale informelle est à la fois « autorisée » et « non autorisée », ce qui complique encore davantage un secteur déjà complexe et dynamique.¹³

Le secteur minier de la RDC a connu d'importantes réformes politiques ces dernières années, notamment en réponse aux préoccupations relatives au travail des enfants et aux défis auxquels sont confrontés les mineurs artisanaux. Les réformes clés comprennent une révision, en 2018, du Code minier de 2002, qui a introduit des taxes plus élevées sur les substances minérales stratégiques, y compris le cobalt, et une contribution au fonds pour le développement communautaire de 0,3 %.^v La loi révisée a également imposé aux mineurs artisanaux d'être membres d'une coopérative afin de pouvoir, légalement, se livrer à des activités minières dans des zones d'exploitation minière artisanale (ZEA) spécialement désignées.^{vi} Des dynamiques et des relations politiques complexes aux niveaux national et provincial, qui ont abouti à la formation d'un gouvernement de coalition de janvier 2019 à janvier 2021 et à de multiples signalements de tensions entre Kinshasa et les gouverneurs de province, en particulier dans les zones riches en substances minérales dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba, ont depuis entravé la mise en œuvre rigoureuse de certains de ces changements.^{vii} Il en va de même de la pandémie de Covid-19, qui a affecté la production, le commerce et les exportations de cobalt en 2020.¹⁴

À la suite d'une enquête menée en 2016 par Amnesty International et Afreewatch, la RDC a introduit un certain nombre de changements pour lutter contre le travail des enfants. On peut notamment citer : une stratégie nationale de lutte contre le travail des enfants et un plan de mise en œuvre connexe ;^{15 16} le déplacement des

centres de négoce de cobalt du centre-ville de Kolwezi à Musompo, à 20 kilomètres ; la fermeture de plusieurs comptoirs de négoce dans des quartiers résidentiels (pour remédier au fait que les sites miniers situés à proximité de zones résidentielles sont plus susceptibles d'attirer des enfants dans le secteur) ; les expulsions de certains comptoirs d'achat et de mineurs artisanaux par l'armée ; et une plus grande sensibilisation des coopératives, qui affirment ne plus tolérer la présence d'enfants dans les mines artisanales.^{viii 17 18}

Pour l'extraction artisanale de « substances minérales stratégiques », le gouvernement congolais a créé deux nouvelles institutions visant à mieux régler le secteur : ARECOMS et l'EGC. Bien que les décrets portant création de ces nouvelles institutions aient été adoptés en novembre 2019, au moment de la publication du présent rapport, des informations relatives à leurs modèles de fonctionnement continuent à voir le jour.

2.1 Présentation de l'Entreprise Générale du Cobalt

L'EGC est une nouvelle filiale de la Générale des Carrières et des Mines (Gécamines), la compagnie minière d'État de la RDC intervenant dans l'exploration industrielle, la recherche et la production de gisements de substances minérales, y compris le cuivre et le cobalt.^{19 20}

Selon le directeur général de l'EGC, Jean-Dominique Takis Kumbo,²¹ les objectifs de l'EGC consistent à lutter contre la fraude et la corruption dans le secteur, à améliorer le climat des affaires pour le cobalt artisanal, et à s'assurer que toute la production de cobalt artisanal est conforme à sa norme d'approvisionnement responsable (un ensemble d'exigences opérationnelles publiées en mars 2021 pour l'extraction de cobalt artisanal).²²

L'EGC s'est vu accorder un monopole sur l'achat, la transformation et la commercialisation du cobalt artisanal en RDC pendant cinq ans, renouvelable

^{iv} Par exemple : les agences gouvernementales congolaises spécialisées dans le secteur minier artisanal, dont le SAEMAPE (Service d'Assistance et d'Encadrement de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite Échelle) et la récente ARECOMS, sont censées régler la sécurité des sites miniers. Ni l'un ni l'autre n'ont la capacité financière ou technique requise pour accomplir leurs missions. Les agents du SAEMAPE ont indiqué qu'ils laissaient régulièrement les profondeurs des tunnels dépasser la limite légale, succombant à la pression des mineurs artisanaux qui ont investi du temps et de l'argent dans le creusement. Pour de plus amples discussions sur les défis de la mise en œuvre des dispositions du Code minier de 2018 relatives à l'ASM, voir par exemple Umpula-Nkumba (2020).

^v Le Code minier de 2018 de la RDC est disponible ici sur le site web de l'ITIE <https://eiti.org/document/mining-code-of-democratic-republic-of-congo-et-analyse-médiatique-de-certains-des-principaux-changements-et-événements-entourant-la-révision-de-la-loi-peut-être-consultée-ici-Mining-Review-Africa-1er-septembre-2020> 'Unpacking the revised and annotated DRC Mining Code' <https://www.miningreview.com/gold/unpacking-the-revised-and-annotated-drc-mining-code/>

^{vi} Article 109 du Code minier révisé en mars 2018 et article 1.21 : « exploitation artisanale : toute activité par laquelle un exploitant artisanal, se livre, dans une zone d'exploitation artisanale à l'extraction et à la concentration des substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédés non industriels conformément aux dispositions du présent Code ».

^{vii} Cuvelier (2020:5-6) sur « Power Play in the Lualaba Province » et International Crisis Group (2020) ont fait des recherches sur ces dynamiques politiques.

^{viii} Entre juin et juillet 2019, le gouvernement congolais a ordonné à l'armée d'expulser les creuseurs artisanaux et de fermer les comptoirs d'achat de cobalt situés dans toute la ville de Kolwezi. Bien que ces mesures aient été critiquées par plusieurs OSC congolaises, y compris Afreewatch, elles ont permis de réduire le nombre de comptoirs d'achat dans la région.

indéfiniment.^{ix 23} Des représentants de l'entreprise et des articles de presse²⁴ ont affirmé que l'entreprise prévoit d'utiliser son pouvoir de monopole pour limiter les quantités de cobalt ASM approvisionnant le marché afin d'augmenter les prix. L'EGC aurait l'intention de créer un fonds, financé par 3 à 5 % de ses ventes de cobalt, afin de stabiliser les revenus des mineurs artisanaux, qui sont sensibles aux fluctuations des prix mondiaux du cobalt.²⁵

Les médias indiquent également que l'EGC prévoit d'utiliser son monopole pour limiter l'exploitation minière artisanale aux sites approuvés (ZEA), qui seront contrôlés afin de s'assurer qu'ils respectent bien la nouvelle norme de l'EGC. L'EGC propose de s'approvisionner à partir d'un total de sept sites miniers. Jusqu'à présent, elle en a officiellement identifié un, la mine de Kasolo, et un autre serait en cours d'exploration dans la région de Tondo.²⁶ Des discussions seraient en cours avec la Gécamines pour céder à des ZEA des zones visées par un permis actuellement utilisées à des fins d'activités minières à grande échelle. Mais on ne sait toujours pas si sept ZEA seraient suffisantes pour employer tous les mineurs artisanaux de cobalt de la région. Dans les forums publics, les représentants de l'EGC ont reconnu la difficulté de faire respecter le monopole de l'entreprise tout en satisfaisant les besoins des mineurs dont les moyens de subsistance dépendent du cobalt, et en veillant parallèlement à ce que les quantités de production de cobalt artisanal soient en mesure de répondre à la demande.²⁷ Rares sont les informations précisant la façon dont l'EGC prévoit de mettre à l'échelle son modèle de manière inclusive.

L'un des défis sera le délai relativement court dont les mineurs de cobalt ASM disposeront afin de se conformer aux nouvelles réglementations de l'EGC, à savoir seulement 60 jours selon les décrets portant création de l'ARECOMS (ou 6 mois selon les déclarations faites par les représentants de l'EGC), en plus des coûts supplémentaires que la mise en conformité entraînera probablement.²⁸ Ainsi, la grande majorité du secteur du cobalt artisanal pourrait bientôt être exclue des marchés formels de la chaîne d'approvisionnement du fait du non-respect des exigences énoncées dans la norme de l'EGC, ce qui pourrait potentiellement créer un important marché noir.

La situation actuelle soulève un certain nombre de questions clés, notamment :

- Comment la mise en œuvre et le déploiement du monopole et de la norme d'approvisionnement de l'EGC seront-ils gérés pour s'assurer qu'ils n'excluent pas du secteur les mineurs qui ne sont pas en mesure de répondre immédiatement aux exigences ?
- Comment les coûts, les risques et les avantages de la norme d'approvisionnement EGC-Trafigura sont-ils répartis sur la chaîne d'approvisionnement, et en particulier quels sont les impacts sur les mineurs artisanaux ?³²
- Les négociants de cobalt locaux continueront-ils de jouer un rôle dans le système de monopole de l'EGC ou leur rôle dans la chaîne de valeur sera-t-il supprimé ? Quel impact cela aura-t-il sur la compétitivité des prix et sur l'indépendance en matière de notation et de fixation des prix, problèmes majeurs pour les mineurs qui pâtissent souvent d'un manque de transparence et de responsabilité, notamment du fait de la participation du gouvernement à des pratiques de tarification transparentes et abusives ?
- Dans un scénario d'offre excédentaire à l'échelle mondiale, l'EGC coupera-t-elle la production de cobalt ASM à des fins de stabilisation des prix ?
- Le régime d'achat monopolistique de l'EGC augmentera-t-il, stabilisera-t-il ou diminuera-t-il les prix payés aux mineurs artisanaux par rapport au marché libre existant ?

^{ix} Selon Albert Yuma Mulimbi, président du conseil d'administration de la Gécamines, l'EGC est détenue à 95 % par la Gécamines et à 5 % par le gouvernement de la RDC (discours enregistré lors du lancement virtuel de l'EGC, le 31 mars 2021).

ENCADRÉ 1. L'ENTREPRISE GÉNÉRALE DU COBALT S'ASSOCIE À TRAFIGURA ET D'AUTRES ENTITÉS

En novembre 2020, l'EGC a annoncé un accord avec le négociant international de matières premières Trafigura, l'ONG mondiale PACT, et la société de conseil en contrôle diligent Kumi Consulting. Ce partenariat est destiné à l'extraction, à la transformation et au commerce du cobalt artisanal avec Trafigura agissant en tant qu'acheteur de 50 % de la production de cobalt, ce que l'on appelle un « contrat d'écoulement ».^x

Bien que l'EGC et Trafigura aient convenu d'un mécanisme de tarification pour ce partenariat, les détails n'en ont pas été rendus publics. Cependant, ils auraient convenu que le prix payé aux mineurs artisanaux soit fixé à un niveau garantissant aux mineurs des moyens de subsistance décentes.²⁵ Le partenariat investira également dans des systèmes « d'ensachage et de marquage » pour le cobalt artisanal ainsi que dans la collecte électronique de données, ce qui pourrait permettre de retracer les mouvements du cobalt artisanal de la mine au marché international. À la date de parution du présent document, le ou les contrats conclus entre l'EGC et Trafigura n'ont pas encore été publiés, une telle publication étant requise en vertu du droit congolais.²⁹

L'ensemble du cobalt acheté par Trafigura devra respecter la norme d'approvisionnement responsable de l'EGC²¹. Les communications de Trafigura suggèrent que la norme de l'EGC ira « au-delà » de ce que le nouvel organisme de régulation, ARECOMS, exige pour s'assurer la confiance des acheteurs, et qu'elle sera donc « la norme la plus importante ».³⁰ Les principaux aspects de la norme de l'EGC comprennent des dispositions exigeant que les profondeurs des mines de cobalt artisanal

ne dépassent pas 10 mètres et que le creusement de tunnels par des mineurs artisanaux soit interdit pour des raisons de sécurité, qu'un équipement de protection individuelle (EPI) soit fourni aux mineurs artisanaux, et que les travailleurs soient munis en permanence d'un identifiant d'enregistrement au site.²¹ Cependant, des investissements importants seront nécessaires afin d'aider les mineurs artisanaux à respecter ces normes.

Le partenariat Trafigura-EGC comprend le financement de la création de ZEA, la fourniture de machines d'excavation de minerais aux mineurs artisanaux, et des investissements supplémentaires afin d'assurer la livraison transparente et traçable de l'hydroxyde de cobalt.²⁶ Le rôle de PACT dans le cadre du partenariat, qui a été financé par Trafigura, est de mettre en œuvre des programmes socioéconomiques visant à améliorer la santé et la sécurité, les droits de l'homme, la traçabilité, l'autonomisation économique, le travail des enfants, la certification du cobalt artisanal et le soutien aux coopératives.

La norme EGC s'inspire, dans une large mesure, des enseignements tirés par Trafigura et PACT au cours du programme pilote de Mutushi (voir l'encadré 3 p. 22). Une évaluation socio-économique de ce programme, commandée par Trafigura, a pris en compte le point de vue d'environ 140 mineurs, même si elle ne comportait pas de base de comparaison.³¹ Les contributions des mineurs sont censées guider la mise en œuvre de la norme de l'EGC. Il sera important de suivre de près et d'évaluer le déploiement de cette norme afin de garantir des bénéfices positifs pour les mineurs artisanaux.

2.2 Présentation de l'ARECOMS

L'ARECOMS est une institution gouvernementale ayant pour mission de réglementer le secteur du cobalt artisanal.³³ Ce nouvel organisme détient de vastes pouvoirs et responsabilités, notamment :

- Effectuer des inspections sur les sites miniers pour assurer la conformité aux lois minières de la RDC et à la norme d'approvisionnement responsable de l'EGC ;
- Délivrer des « certificats de conformité » au cobalt ASM conforme afin de faciliter sa transformation et son exportation ;
- Protéger le monopole de l'EGC en prenant des mesures contre la production et la transformation informelles et illégales de cobalt ASM ;
- Concevoir des programmes axés sur les moyens de subsistance alternatifs afin de soutenir les communautés minières artisanales ;
- Publier régulièrement des prix stratégiques à l'exportation des substances minérales ;
- Proposer des réformes du cadre législatif régissant la production artisanale et le commerce des substances minérales stratégiques.

^x Des articles de presse indiquent également que l'EGC pourrait vendre 50 % de la production de cobalt à des acheteurs autres que Trafigura conformément à leur contrat d'écoulement. Toutefois, aucun autre acheteur n'a été annoncé publiquement au moment où nous écrivons ces lignes. Voir Reid (2021).

Alors que des informations relatives à la mise en œuvre planifiée de la norme d'approvisionnement de l'EGC continuent d'être publiées et que l'ARECOMS n'est pas encore opérationnelle, le ministère des Mines de la RDC a indiqué qu'il pourrait être possible pour l'ARECOMS, l'EGC et leurs partenaires de travailler sur une mise à niveau et une formalisation progressives du secteur artisanal.³⁴ Cette approche soulève les questions suivantes :

- Quels investissements supplémentaires et quels changements de politiques sont nécessaires afin de garantir une inclusion à grande échelle dans le marché formel relevant les défis structurels du secteur ? Et qui en assumera le coût ?
- Quel rôle l'ARECOMS jouerait-elle afin de faciliter la création d'un nombre suffisant de ZEA pour répondre aux besoins des mineurs artisanaux ?

ENCADRÉ 2. NOUVELLES INITIATIVES D'APPROVISIONNEMENT « RESPONSABLE » EN COBALT MENÉES PAR DES MULTINATIONALES

En janvier 2021, l'ARECOMS a annoncé qu'elle s'associait aux entreprises du Partenariat d'action pour le cobalt (PAC), à des ONG et aux parties prenantes locales cherchant à renforcer la transparence et la responsabilité des chaînes d'approvisionnement en cobalt. L'initiative conjointe vise à :^{35 36 37}

- Établir un cadre commun unique pour les opérations liées au cobalt ASM (voir ci-dessous) ;
- Encourager l'investissement dans des projets de terrain ainsi que la formalisation et la professionnalisation de l'exploitation minière du cobalt artisanal ;
- Identifier et définir des pratiques exemplaires pouvant être mises à l'épreuve, reproduites et mises à l'échelle, et renforcer les capacités des opérateurs artisanaux dans la chaîne d'approvisionnement en cobalt ;
- Renforcer la régulation de l'activité artisanale, notamment celle des substances stratégiques comme le cobalt, conformément à la vision du PAC et au décret portant création de l'ARECOMS ;

Un cadre pour les opérations liées au cobalt ASM

La Fair Cobalt Alliance (FCA), qui a été créée en 2020 pour améliorer les conditions dans les mines de cobalt de la RDC, et compte Fairphone, Signify, Glencore, Huayou Cobalt et Tesla parmi ses membres, a développé un cadre pour un engagement et des investissements dans le secteur du cobalt artisanal de la RDC. Ce cadre fait partie d'un programme de travail plus large dans lequel la FCA prévoit de promouvoir des pratiques minières responsables et de canaliser les investissements

vers les sites miniers. Il a été élaboré en lien avec l'Initiative pour un cobalt responsable (une initiative de la Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques (CCCCMC))³⁸, la Responsible Minerals Initiative et la FCA.

Le projet de cadre comprend près de 100 « exigences » opérationnelles, la plupart devant être mis en œuvre par des coopératives minières artisanales. Ces exigences ont été développées pour s'aligner sur les chaînes commerciales certifiées (*certified trading chains, CTC*) de la BGR, ainsi que sur la législation nationale et le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones affectées par le conflit et à hauts risques. À l'heure où nous rédigeons ces lignes, le PAC tient des consultations locales et internationales pour finaliser une série d'exigences conformes aux attentes des entreprises internationales en matière d'engagement, d'investissements et d'approvisionnement auprès de mineurs artisanaux, y compris l'investissement dans le renforcement de la sécurité au travail et la conformité juridique sur le site minier.^{xi}

Le cadre de cobalt ASM assure promouvoir une approche « par étapes » visant à faire en sorte qu'un grand nombre de mineurs artisanaux respectent, progressivement, les différentes exigences sociales, environnementales et en matière de gouvernance. Bien qu'il semble possible de mettre en place des initiatives et des investissements complémentaires en soutien aux mineurs artisanaux, on ne sait pas, à la date de parution du présent document, comment cette myriade d'initiatives s'imbriqueront les unes aux autres, ni quel impact elles auront sur le cobalt ASM.

^{xi} Un site web a été créé pour encourager la formulation de commentaires sur le projet de cadre : <https://www.asm-cobalt.org/>

Identification des obstacles aux progrès

3

Les mineurs artisanaux congolais, la société civile locale et les parties prenantes du secteur public que nous avons interrogés ont identifié plusieurs obstacles majeurs au changement au sein de la gouvernance du secteur du cobalt artisanal, alors que les multinationales cherchent à « dérisquer » leurs chaînes d'approvisionnement.

Dans cette section, nous étudions la mesure dans laquelle le déni, le désengagement et des normes d'approvisionnement ne tenant pas compte des intérêts locaux sont peu susceptibles de résoudre la myriade de problèmes auxquels est confronté le secteur du cobalt artisanal. Nous plaidons en faveur d'un changement structurel accompagné de mutations culturelles dans l'élaboration des politiques dans les secteurs privé et public, permettant de reconnaître les mineurs artisanaux comme des acteurs légitimes du secteur tout en garantissant le soutien à leurs moyens de subsistance et leurs droits.

3.1 Perceptions des initiatives internationales liées à la chaîne d'approvisionnement

Les perceptions négatives associées au cobalt de fabrication artisanale, en partie dues au rapport d'Amnesty International et Afreewatch de 2016 sur le travail des enfants, ont conduit de nombreuses entreprises à nier la présence de cobalt extrait artisanalement en RDC dans leur chaîne d'approvisionnement, du fait des risques pour leur réputation et à de potentielles violations de leurs engagements en matière juridique/de contrôle diligent/de droits de l'homme.^{xii} Certaines entreprises, dans l'incapacité de se fournir en cobalt « illégal » (c'est-à-dire informel), se sont complètement désengagées du secteur du cobalt ASM en RDC, tandis que le risque de réputation a poussé de grandes exploitations minières à vendre du cobalt congolais à prix réduit. Pourtant, l'ampleur de la production de cobalt artisanal (estimée à entre 10 et 30 %, selon l'année, de la production totale de cobalt de la RDC),^{xiii} et l'opacité des relations de la chaîne d'approvisionnement entre les coopératives artisanales, les gisements de cobalt et les raffineries exportatrices,^{xiv} laissent penser qu'il peut être difficile

pour les consommateurs finaux d'être sûrs qu'il n'y a pas de cobalt artisanal dans leurs produits. La réduction des risques et le désengagement ont des effets potentiellement dévastateurs sur les moyens de subsistance des mineurs et de leurs personnes à charge,^{xv,39} qui disposent d'une faible protection sociale et de peu d'alternatives viables à l'exploitation minière à court terme. Ce n'est en aucun cas une solution aux défis auxquels est confronté le secteur ASM en matière de développement.

Certaines entreprises ont participé au lancement de programmes d'approvisionnement en cobalt ASM « responsable » qui visent à atténuer les risques de la chaîne d'approvisionnement. Cela a conduit ces dernières années à une série d'initiatives liées à la chaîne d'approvisionnement,^{xvi,40} dont la Global Battery Alliance avec son PAC,⁴¹ la Fair Cobalt Alliance, qui s'engage localement auprès des mineurs et collabore étroitement avec le PAC afin de poursuivre le développement du cadre ASM de la FCA à des fins d'engagement,⁴² Trafigura/PACT via le projet pilote de Mutoshi⁴³ et à présent le partenariat avec l'EGC (décrit ci-dessus), et le programme Cobalt for Development, qui prend la forme d'une collaboration entre BMW, BASF, Samsung SDI, Samsung Electronics et GIZ pour investir dans les moyens de subsistance et le renforcement des capacités des coopératives (l'approvisionnement n'est pas concerné).⁴⁴

S'il est important de reconnaître les différences entre les initiatives et les efforts déployés dans chacune d'entre elles pour impliquer et consulter les communautés locales, les mineurs artisanaux, les fonctionnaires territoriaux et le personnel des ONG que nous avons interrogés à Kolwezi et Lubumbashi entre décembre 2020 et mars 2021 ont fait part de leur frustration eu égard aux points suivants : (1) les acteurs locaux ne sont pas suffisamment représentés dans les initiatives internationales liées à la chaîne d'approvisionnement, et (2) les préoccupations locales n'ont jusqu'à présent pas été suffisamment prises en compte dans la conception de ces initiatives.

Les initiatives liées à la chaîne d'approvisionnement en cobalt n'en étant qu'à leurs débuts au moment des recherches (certaines étant encore en phase de discussion préliminaire), bon nombre de ces réponses sont basées sur la frustration de voir que les grandes entreprises internationales utilisent leur pouvoir de

^{xii} International Rights Advocates a intenté une action collective devant les tribunaux américains à l'encontre de grandes multinationales pour leur complicité présumée dans l'achat de cobalt produit en ayant recours au travail des enfants. Voir cet article de la BBC de décembre 2019 : <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-50812616>.

^{xiii} Les estimations varient considérablement, de 10 % à 30 % (Al Barazi *et al.*, 2017, Rubbers, 2019 : 9, BGR, 2019), et jusqu'à 40 % selon l'article rédigé par Todd Frankel pour le *Washington Times* (« The Cobalt Pipeline », 30 septembre 2016). Les chiffres réels de la production varient considérablement d'une année à l'autre en fonction des niveaux du prix du cobalt.

^{xiv} BGR (2021:33) a cartographié ces relations commerciales.

^{xv} Voir par exemple la décision de Huayou Cobalt de cesser d'acheter du cobalt à deux mines artisanales de Kasulo et Kamilombe en réponse aux préoccupations en matière de droits de l'homme.

^{xvi} Voir NIRAS International Consulting (2020) pour un aperçu plus détaillé de l'éventail des initiatives actuellement en vigueur dans le secteur.

marché considérable pour lancer des réformes sans consulter le gouvernement ni les mineurs artisanaux. Les personnes interrogées étaient également frustrées de constater que les questions générales en matière de développement durable et de droits de l'homme pourraient être traitées uniquement par une norme d'approvisionnement, sans tenir dûment compte des impacts environnementaux, de la fraude et de l'évasion fiscales, des expulsions forcées par les grandes exploitations minières et le gouvernement, et de l'extorsion des mineurs artisanaux, entre autres problèmes.⁴⁵

De nombreuses personnes interrogées ont critiqué ce qu'ils considéraient être un « gaspillage » de ressources financières précieuses qui pourraient être mieux investies dans la résolution de questions prioritaires telles que la création de ZEA viables, l'octroi de permis d'exploitation minière légaux pour les coopératives, une tarification équitable et les préoccupations en matière de sécurité. Les normes d'approvisionnement responsable étaient perçues comme faisant double emploi avec les initiatives « locales » existantes, qui pourraient être améliorées plutôt que remplacées par de nouveaux programmes.^{xvii} Par exemple, le gouvernement congolais, en partenariat avec les organisations locales de la société civile et les organismes bailleurs de fonds, a adopté un plan d'action visant à lutter contre le travail des enfants dans l'exploitation minière artisanale qui n'a pas réussi à produire des résultats du fait d'une conception inadaptée du projet et d'une mise en œuvre tardive.⁴⁶ Dans le même temps, les personnes interrogées ont estimé que l'approche des multinationales se focalisait exagérément sur le travail des enfants au détriment des problèmes structurels à l'origine de la dangerosité des conditions de travail et de la répartition inéquitable de la valeur créée d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement. Elles considèrent également que les initiatives liées à la chaîne d'approvisionnement avaient été conçues sans prendre en compte les besoins des mineurs artisanaux, mais plutôt pour bénéficier aux entreprises intermédiaires et en aval^{xviii} souhaitant répondre aux insatiables demandes des consommateurs des pays à revenu élevé.

Bien qu'elles aient reconnu que des sommes importantes sont investies dans le secteur du cobalt ASM, les personnes interrogées avaient le sentiment que les investissements des entreprises privées et des agences pour le développement international profitaient aux ONG et aux consultants, mais avaient peu d'impact tangible.^{xix}

Les citations suivantes identifient les préoccupations spécifiques de diverses parties prenantes congolaises :^{xx}

« *Tant qu'il n'y a pas de ZEA, comment ces initiatives peuvent-elles avoir un impact ?* » Représentant du gouvernement congolais

« *Si ces initiatives veulent lutter contre le travail des enfants, pourquoi ne travaillent-elles qu'avec des coopératives qui n'ont pas recours au travail des enfants ?* » Membre d'une coopérative minière artisanale congolaise

« *Les initiatives internationales de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement ne permettent pas de résoudre les problèmes majeurs auxquels est confronté le secteur minier [du cobalt] artisanal.* » Mineur artisanal congolais

Les personnes interrogées ont remis en question le bien-fondé de ces initiatives, en particulier l'accent qu'elles mettent sur le travail avec les coopératives sur des sites miniers ASM qui ont déjà atteint un degré élevé de formalisation. Si les initiatives d'approvisionnement responsable limitent leur portée géographique à un petit nombre de sites miniers ASM à haut rendement existants, elles risquent de créer des « îlots de responsabilité » qui alimenteront les chaînes d'approvisionnement en plein essor, mais échoueront à susciter des améliorations structurelles sur l'ensemble de l'environnement opérationnel du cobalt ASM, et n'auront donc pas d'impact à grande échelle.

^{xvii} Les personnes interrogées dans le cadre de groupes de discussion lors de nos recherches, y compris des représentants du gouvernement congolais, des OSC et des mineurs artisanaux, recommandent aux multinationales de travailler avec des institutions nationales afin de produire du cobalt ASM selon des normes qui permettraient son adoption par le marché plutôt que de créer de nouvelles initiatives d'approvisionnement responsable.

^{xviii} « *Elles [les initiatives liées à la chaîne d'approvisionnement] sont un moyen pour les entreprises puissantes de préserver un monopole sur l'achat de cobalt congolais.* » Représentant du gouvernement congolais

^{xix} « *Les multinationales injectent des millions dans des projets de développement qui profitent principalement aux mêmes ONG.* » Représentant d'une compagnie minière basée au Congo

^{xx} Commentaires rassemblés suite aux réponses des parties prenantes dans le cadre de la recherche primaire menée à Kolwezi et Lubumbashi entre décembre et mars 2020. Par exemple « *La question de base [...] consistant à savoir s'il y a eu des travaux préliminaires pour expliquer le contenu de ces initiatives et pour permettre la participation des acteurs nationaux et locaux et pour assurer leur durabilité. [...] Sur la base de l'expérience [des précédentes initiatives de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement] dans le secteur minier, nous devons parler d'autotraçabilité, d'autocertification et d'autocontrôle de nos ressources minérales. Non seulement pour renforcer les initiatives locales, en particulier le manuel de procédures [ASM du gouvernement congolais], avec un peu de volonté [politique] pour mieux faire et le faire avec sérieux.* » Chercheur congolais.

L'importance de reconnaître la légitimité des mineurs artisanaux

Le contenu spécifique des normes d'approvisionnement du secteur privé et la gouvernance des organismes chargés de superviser les normes sont controversés car leur conception peut avoir un impact considérable sur la manière dont le gouvernement congolais et les marchés internationaux traitent le cobalt produit de manière artisanale au-delà des sites miniers spécifiques où les entreprises sont directement actives.

Étant donné que les normes industrielles sont, dans les faits, en train de privatiser la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, il est primordial que les organismes du secteur intègrent les représentants légitimes des mineurs artisanaux et les OSC concernées dans les structures décisionnelles et organisent des consultations publiques ouvertes à tous les mineurs lors de la conception des cadres politiques. Les trois initiatives de la filière présentées ci-dessus (le PAC, la FCA et le partenariat EGC-Trafigura) doivent toutes accroître leurs efforts vers la mise en place de structures de gouvernance confiant aux mineurs artisanaux, aux organisations de la société civile congolaise et autres acteurs locaux des postes à responsabilité de manière significative (qui leur assurent entre autres une représentation équilibrée par rapport aux autres groupes de parties prenantes et au pouvoir décisionnel réel).

La norme d'approvisionnement EGC-Trafigura et le mécanisme de tarification associé n'ont pas été soumis à consultation publique avant sa finalisation, même s'il est à noter que PACT a organisé un nombre limité de consultations sur site minier avec les mineurs artisanaux pour le compte de Trafigura. Des contributions limitées ont été sollicitées auprès des mineurs artisanaux au cours d'entretiens sur deux sites miniers lors de la rédaction de leur cadre d'approvisionnement de la FCA, qui a ensuite été combiné à celui de la PAC. La FCA et le PAC organisent à l'heure où nous rédigeons ces lignes des consultations publiques afin de recueillir des commentaires sur le projet de cadre.

Au cours de la correspondance et des entretiens avec les acteurs du secteur privé, beaucoup ont confondu les processus de consultation des mineurs artisanaux avec une délégation de pouvoir aux mineurs artisanaux. Aucune de ces initiatives n'a créé d'espace significatif dans leurs structures de gouvernance pour les mineurs artisanaux et, par conséquent, des questions subsistent quant à leur légitimité.

Mathy Stanislaus, ancien directeur des politiques publiques et de l'engagement à la Global Battery Alliance, a formulé le commentaire suivant :⁴⁷

« La plupart des entreprises se concentrent sur les transactions, peu se penchent vraiment sur les questions sous-jacentes et plus vastes [...] L'accent est vraiment mis sur l'impact sur la réputation, l'accélération de la transaction et moins sur les conditions sous-jacentes et la tarification équitable, ainsi que sur les questions liées à la sécurité [...] [il convient] d'opérer un changement culturel quant à la façon de construire un véritable engagement multipartite reconnaissant l'inégalité des conditions et le fait que la société civile a beaucoup plus de difficultés à participer. Pour construire cette infrastructure, il est tout aussi important de changer la culture de participation pour bien faire les choses. En outre, la simple délégation de tâches à des intermédiaires à but non lucratif ne suffit pas. »

La clé de ce changement de culture sera la reconnaissance des mineurs artisanaux de la RDC, qui selon les estimations produisent de 10 à 30 % du cobalt du Congo, en tant qu'acteurs légitimes dont les voix doivent être entendues.

Des multinationales influentes, ayant un pouvoir substantiel en matière de production, de raffinage et d'achat, sont en mesure de discuter avec le gouvernement de la RDC, les organisations du secteur et les groupes de la société civile congolaise afin de soutenir davantage les mineurs de cobalt artisanal.

Les initiatives internationales doivent être conçues après avoir évalué les réalités quotidiennes des mineurs artisanaux. Par exemple, s'attaquer au problème des EPI suppose de comprendre d'abord les raisons pour lesquelles les mineurs évitent de les porter, à savoir la chaleur et l'atmosphère poussiéreuse sous terre, qui rendent l'équipement et les vêtements encombrants difficilement utilisables. Des efforts doivent également être faits pour comprendre les défis spécifiques des femmes (qui constitueraient entre 30 et 50 % du secteur ASM mondial, bien que beaucoup moins dans le secteur du cobalt de la RDC, où les femmes sont culturellement exclues des activités minières) et garantir ainsi l'intégration de la justice de genre dans les initiatives de gouvernance du cobalt ASM. Bien que les femmes soient exposées aux mêmes dangers que les hommes dans le secteur du cobalt artisanal de la RDC, les recherches indiquent que leur invisibilité implique qu'elles subissent de manière disproportionnée les conséquences de la dangerosité des conditions de travail, de la dégradation de la santé, de la pénibilité

du travail manuel, de l'augmentation des tâches domestiques et des violences sexuelles.¹²

L'enchaînement des interventions politiques sera essentiel à la mise en place d'un changement effectif. De nombreuses multinationales s'attendent à ce que les mines artisanales se conforment aux meilleures pratiques en matière de sécurité des sites miniers et aux réglementations environnementales avant d'accepter de s'approvisionner auprès d'elles. Pourtant, très peu de mineurs ont les moyens financiers ou la capacité technique d'adopter ces normes, ou sont incités à les adopter, sans investissements importants ni garantie de retour sur investissement.^{xxi}

Pour être considérées comme « responsables », les multinationales doivent être à l'écoute des acteurs locaux. Les entreprises devront promouvoir des réformes « en faveur des mineurs artisanaux » afin de renforcer considérablement la transparence de la chaîne d'approvisionnement, soutenir les structures

de tarification basées sur les notions de partage de la valeur créée et de revenu de subsistance pour les mineurs artisanaux, travailler avec leurs partenaires afin de céder des zones visées par un permis à des coopératives artisanales, investir dans la création de coopératives véritablement dirigées par les mineurs artisanaux, payer les coûts liés à la modernisation des pratiques minières artisanales et des processus associés de contrôle diligent de la chaîne d'approvisionnement, et mettre fin aux expulsions de sites miniers *avant* de mettre en œuvre des initiatives d'approvisionnement responsable.

En outre, il est possible de tirer des enseignements de l'impact des réglementations extraterritoriales précédentes relatives à la chaîne d'approvisionnement, dont la loi Dodd-Frank et les systèmes de certification connexes régissant l'étain, le tantale, le tungstène et l'or, qui ont considérablement remodelé la production ASM.^{xxii 48 49}

Recommandations

- Permettre une prise de décision participative en intégrant de manière significative les mineurs artisanaux (femmes et hommes) et la société civile congolaise dans les structures de gouvernance de la chaîne d'approvisionnement ASM ;
- Mettre en place une collaboration entre les acteurs du secteur privé et leurs partenaires commerciaux d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur pour donner la priorité aux réformes politiques en faveur de l'ASM avant d'imposer des exigences d'approvisionnement responsable ;
- Renforcer la collaboration entre l'industrie, le gouvernement et les mineurs artisanaux afin de tirer profit des initiatives locales des acteurs congolais et d'éviter ainsi la duplication des efforts ;
- Publier des données auditées et en libre accès sur la chaîne d'approvisionnement (au niveau sectoriel) pour permettre aux mineurs artisanaux de comprendre à la fois la voie d'accès au marché du cobalt ASM et la répartition de la valeur créée au niveau de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement.^{xxiii 50 51 52} Lorsque l'EGC deviendra opérationnelle, les rapports de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) du Congo devront rendre compte rigoureusement des données commerciales.

^{xxi} Dans leur correspondance avec les auteurs de ce rapport, les représentants de la FCA ont déclaré qu'ils répondaient à ce problème en promouvant « *l'approvisionnement au fur et à mesure que nous investissons* », les conditions sur place le premier jour étant toujours acceptables pour l'approvisionnement, et en tirant parti des opportunités de financement pour investir là où il y a un potentiel à long terme mais pas d'analyse de rentabilité immédiate pour l'investissement dans la chaîne d'approvisionnement (31 août 2021).

^{xxii} Pour des comptes-rendus critiques relatifs aux répercussions de la loi Dodd-Frank sur les mineurs artisanaux congolais, voir Freudenthal (2017), et pour une analyse de l'impact du projet Just Gold dans l'Est de la RDC, voir Katho *et al.* (2021).

^{xxiii} Ce type de transparence et d'analyse des données a vu le jour dans de nombreux secteurs de produits de base. Pour les bananes, voir BASIC (2015) et Roquigny *et al.* (2008), et pour le thé, voir Cameron et Mkomba (2015).

3.2 Zones d'exploitation minière artisanale spéciales et exploitation minière à grande échelle

Le Code minier révisé de 2018 exige que l'exploitation minière artisanale en RDC ait lieu dans des ZEA, mais ce n'est pas simple.

Aujourd'hui, la majorité des mineurs artisanaux, y compris un grand nombre de femmes mineuses, opèrent sur ce que l'on appelle des « zones de tolérance », où l'exploitation minière artisanale sans permis est menée à l'intérieur de zones visées par un permis détenues par de grandes compagnies minières. L'Institut fédéral allemand des géosciences et des ressources naturelles (BGR) a constaté que 44 des 53 sites miniers qu'il a étudiés (ce qui correspondrait à environ la moitié des sites miniers de cobalt ASM dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba à l'époque) se trouvaient dans des zones de tolérance dans des concessions minières industrielles, cinq autres sur des résidus miniers industriels et un dans une zone visée par un permis d'exploration. Seuls trois d'entre eux se trouvaient dans une ZEA.^{xxiv 53}

Bien que techniquement illégales, les zones de tolérance disposent de l'approbation tacite du gouvernement congolais, des grands concessionnaires délivrant des permis d'exploitation minière et des négociants en cobalt. Nos recherches ont également identifié les négociants locaux qui préfinancent généralement les dépenses en capital pour l'établissement de mines artisanales dans les zones de tolérance en échange d'un monopole sur l'achat de la production. Les représentants des gouvernements provinciaux approuvent officieusement de telles pratiques. C'est généralement dans les zones de tolérance et les résidus miniers industriels que l'on rencontre les plus grands défis en matière de développement durable et de droits de l'homme auxquels est confrontée l'extraction artisanale du cobalt, dont le travail des enfants et l'exploitation sexuelle des femmes.

De nombreuses grandes compagnies minières refusent de formaliser la présence de mineurs artisanaux travaillant dans des zones de tolérance à l'intérieur de leurs concessions en raison de leurs éventuelles obligations juridiques en cas d'accidents du travail.

Actuellement, il n'existe pas non plus de base juridique dans le droit congolais autorisant l'exploitation minière artisanale dans des concessions à grande échelle, ce qui rend intrinsèquement illégale toute tentative de « coexistence ».^{xxv 54 55 56} Certaines compagnies minières industrielles ont soutenu l'expulsion de mineurs artisanaux des zones de tolérance, ce qui a entraîné de graves manifestations de violence.^{xxvi} Cuvelier (2020) décrit comment la diffamation des mineurs artisanaux par de hauts responsables gouvernementaux et de l'industrie contribue à leur retrait des concessions à grande échelle :

« Dans le discours des décideurs politiques congolais et des représentants des compagnies minières industrielles, les mineurs artisanaux sont souvent comparés à des animaux qui mènent une existence souterraine et qui entrent et sortent continuellement à l'abri des regards de manière inquiétante. Le potentiel destructeur des mineurs artisanaux, qui creusent des trous là où ils ne sont pas censés en creuser, est présenté comme une raison légitime de prendre des mesures répressives très dures à leur rencontre, de la même manière que les jardiniers utilisent des piques pour se débarrasser des taupes qui ruinent leurs jardins. »⁸

Les obstacles à la création de ZEA

La logique qui sous-tend les ZEA est claire : si l'activité minière artisanale se concentre dans une zone visée par un permis, il est plus facile de surveiller le respect des règles sociales, environnementales et relatives à la sécurité au travail fondamentales. Et il n'y aurait pas de chevauchement avec les concessions à grande échelle. Le succès de la formalisation, les efforts de réglementation du gouvernement de la RDC et les initiatives internationales d'approvisionnement responsable dépendent tous de la création de ZEA, et sont juridiquement liés à cette dernière. Pourtant, la création de ZEA se heurte à de nombreux obstacles.

Pour être « viable » à des fins d'exploitation minière artisanale, une zone visée par un permis ZEA doit respecter les critères suivants :

- L'existence avérée de **gisements de cobalt à haute teneur, idéalement en surface**, adaptés à l'extraction artisanale (avec des études géologiques dont le coût est estimé à environ 1 million de dollars USD) ;⁶

^{xxiv} Voir la méthodologie de recherche et l'échantillonnage détaillés dans BGR (2019), qui ont été à nouveau suivis pour les recherches de 2020 (publication de 2021).

^{xxv} Les modèles de coexistence entre l'exploitation minière artisanale et celle à grande échelle suscitent un regain d'attention dans la littérature et dans les initiatives mondiales, telles que l'accord conclu en 2020 entre l'Alliance for Responsible Mining (ARM) et l'Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA) visant à promouvoir des approches collaboratives entre les exploitations minières à grande et à petite échelle (voir ARM, 2020). Les publications universitaires sur ce sujet sont mitigées dans le soutien qu'elles apportent, mais fournissent de précieuses informations sur les éventuels modèles et défis. Voir par exemple Hilson *et al.* (2020) et Luning et Pijpers (2017).

^{xxvi} Voir par exemple le compte rendu de l'ICG sur les expulsions dans la mine de Tenke.

- Des **travaux de fondation** utilisant de la machinerie lourde pour préparer les terres à l'exploitation minière artisanale et prévenir le creusement excessif de tunnels ;
- Des **coopératives** fonctionnelles, dirigées par des mineurs artisanaux, qui satisfassent les exigences légales de la RDC et à la norme d'approvisionnement de l'EGC ;
- L'implantation dans une zone **accessible** aux marchés/centres de négoce, généralement autour de l'axe reliant Kolwezi and Lubumbashi, et aux villes minières artisanales (au vu des recherches selon lesquelles les sites miniers trop proches des zones résidentielles augmenteraient la probabilité du recours au travail des enfants).⁵⁷
- **Des services marchands et de négoce transparents**, y compris de multiples comptoirs (généralisant un marché aux prix compétitifs tenant compte de la main-d'œuvre et de la valeur générée par les mineurs artisanaux) et des évaluations indépendantes, réalisées en laboratoire, du poids et de la pureté (voir la section ci-dessous et les éventuelles complications causées par le monopole de l'EGC sur le marché).

En outre, il existe trois obstacles importants à l'établissement de ZEA viables :

- Premièrement, le système juridique et l'approche politique donnent la priorité à l'octroi de permis d'exploitation minière à grande échelle et ne laissent que peu ou pas de place à l'exploitation minière artisanale (voir le cadastre minier en ligne du Congo qui illustre la couverture des permis de recherche et d'exploitation à grande échelle dans la Copperbelt en RDC).⁵⁸
- Deuxièmement, le Code minier de la RDC prévoit dans son article 109 que le ministre des Mines est habilité à fermer une ZEA via un préavis de 60 jours s'il s'avère qu'elle dispose d'un gisement susceptible d'être exploité par des moyens industriels. Cela pourrait décourager les investissements substantiels nécessaires pour créer des ZEA viables qui, dans le cas du cobalt, comprennent des études géologiques visant à prouver la richesse minérale et la viabilité des techniques d'exploitation minière artisanale et des « travaux de fondation » mécanisés visant à éliminer la couche de terre végétale et à empêcher un creusement excessif de tunnels.
- Troisièmement, il existe des facteurs d'économie politique, à savoir que les élites congolaises et certains acteurs de la chaîne d'approvisionnement en cobalt qui bénéficient du statu quo de l'exploitation minière « autorisée, mais informelle » dans les zones

de tolérance ne sont guère incités à passer au modèle ZEA. Une personne interrogée a affirmé que la Gécamines avait par le passé cédé des terres au gouvernement national pour la création de ZEA, terres qui ont ensuite été attribuées aux élites politiques.⁵⁹ Les responsables d'un grand nombre de différentes agences gouvernementales et de sécurité contrôlent l'accès aux zones de tolérance et exigent des « taxes » et des frais non officiels de la part des mineurs artisanaux.⁶⁰

Sur la base de nos visites de terrain effectuées en 2020/2021 et des enseignements tirés de projets pilotes tels que le projet de Mutoshi (voir encadré 3), nous pensons que les initiatives d'approvisionnement responsable éradiqueront le travail des enfants dans les rares ZEA enregistrées. Mais comme il y a si peu de ZEA opérationnelles, les pratiques problématiques telles que le travail des enfants seront probablement déplacées vers des sites informels de cobalt tandis que certains enfants pourraient se lancer dans d'autres activités économiques potentiellement plus risquées.

Il n'est pas possible de procéder à des améliorations pouvant être reproduites à plus grande échelle dans le secteur du cobalt artisanal sans une répartition équitable de ZEA viables permettant aux mineurs artisanaux existants, ainsi qu'à ceux souhaitant rejoindre le secteur (y compris les femmes, qui en sont largement exclues à l'heure actuelle, et les jeunes en âge de travailler), d'accéder aux réserves de cobalt. Il est peu probable que les mineurs artisanaux puissent remédier aux risques professionnels si les actions requises sont subordonnées à la création d'une ZEA. Par exemple, les creusements dangereux de tunnels, pouvant provoquer leur effondrement et la mort des mineurs, peuvent être évités en louant de la machinerie lourde pour enlever la terre et permettre aux mineurs d'atteindre en toute sécurité des réserves de cobalt plus profondes (cependant, la machinerie lourde n'est pour l'instant pas autorisée par la loi congolaise dans les ZEA). Mais louer une telle machinerie constituerait un investissement risqué sans permis ZEA. Ces défis ne sont pas propres au secteur du cobalt, mais constituent des obstacles structurels endémiques auxquels sont confrontés les mineurs artisanaux dans de nombreux pays.

L'EGC et les multinationales interrogées dans le cadre de ces recherches ont indiqué qu'elles n'achèteraient pas de cobalt produit dans les zones de tolérance. Selon elles, tous les mineurs devraient à terme travailler dans les ZEA. Mais en raison du manque de ZEA viables, l'exploitation minière dans les zones de tolérance constitue la méthode d'extraction par défaut, qui s'accompagne des difficultés que l'on connaît en matière de droits de l'homme.

Recommandations

- Le gouvernement de la RDC, les acheteurs de cobalt multinationaux intermédiaires et en aval ainsi que les compagnies minières industrielles doivent collaborer avec les coopératives minières artisanales afin de mettre à disposition des ZEA des gisements viables. Cela passera par la mise en place de processus décisionnels participatifs tenant compte des points de vue des mineurs artisanaux pour s'assurer que les ZEA répondent aux besoins des mineurs et des communautés locales ;
- La Gécamines et les titulaires de permis d'exploitation minière industrielle doivent céder des zones visées par un permis à des coopératives minières artisanales pour les ZEA, conformément aux dispositions de l'article 30 du Code minier. Les gros acheteurs multinationaux de cobalt doivent soutenir ce processus en exigeant de leurs partenaires commerciaux qu'ils cèdent des zones visées par un permis à des ZEA ;
- Le gouvernement de la RDC doit parrainer la recherche géologique pour les mineurs artisanaux. Une option pourrait être de s'aligner sur les initiatives de la Banque mondiale dans ce domaine ou les travaux d'exploration des compagnies minières industrielles ;
- Les articles du Code minier de 2018 qui permettent au gouvernement de retirer les permis ZEA via un préavis de 60 jours doivent être révisés. Les mineurs artisanaux doivent bénéficier d'une plus grande stabilité réglementaire puisqu'ils sont tenus de réaliser des investissements substantiels et risqués ;
- Le fondement juridique de la sous-traitance doit être examiné plus en détail, de même que la recherche sur la viabilité et la pertinence de ces modèles et sur les éléments qui peuvent assurer ou compromettre le succès des exploitations minières artisanales, de leurs communautés, des gouvernements nationaux et des compagnies minières industrielles.

ENCADRÉ 3. SOUS-TRAITANCE DE MINEURS ARTISANAUX : L'EXPÉRIENCE DE LA MINE DE MUTOSHI

Un petit nombre de grandes compagnies minières ont conclu des accords de sous-traitance avec des coopératives minières artisanales afin de « formaliser » leur présence.

En 2018, Trafigura a conclu un accord d'achat avec Chemaf (la filiale congolaise de Shalina Resources Ltd dont le siège social se trouve aux Émirats arabes unis et qui a des bureaux en Chine) pour s'approvisionner en cobalt auprès de sa mine de Mutoshi à Lubumbashi.⁶¹ Chemaf, qui détient un permis d'exploitation minière à grande échelle, a conclu un accord d'approvisionnement commercial avec la coopérative minière artisanale COMIAKOL. Trafigura a engagé PACT pour contrôler le respect du Guide OCDE sur le devoir de diligence et des normes d'approvisionnement de Trafigura sur le site minier.⁴¹

Le modèle de Mutoshi n'a pas fait l'unanimité auprès des personnes que nous avons interrogées, y compris les mineurs locaux, la société civile et certaines parties prenantes internationales de la société civile et du secteur privé. Les personnes interrogées étaient

plutôt satisfaites des mesures de sécurité au travail, comme la limitation de la profondeur des mines à 10 mètres, le non-recours au creusement de tunnels via la location de machines pour effectuer les travaux de fondation, et le port obligatoire de l'EPI. L'analyse du programme menée par Trafigura même, bien qu'elle n'ait pas de données de référence permettant d'effectuer des comparaisons, a mis en évidence une augmentation de la productivité (attribuée aux travaux de fondation, aux données géologiques et à l'amélioration de l'organisation), une réduction des coûts pour les mineurs, des conditions de travail moins dangereuses et plus hygiéniques, la création de nouvelles entreprises locales, et une augmentation du revenu des femmes par rapport aux femmes travaillant dans des mines situées en dehors de la zone du projet de Mutoshi.⁶²

Cependant, l'analyse du FEM (2020) a mis en exergue plusieurs défis potentiels posés par ce modèle. Par exemple, le FEM a noté que l'EPI devait être remplacé après seulement un an d'utilisation, soit un coût de 120 000 dollars USD pour

5 000 mineurs.^{xxvii} Le rôle de contrôle diligent de PACT dans la supervision et la gestion de la mise en œuvre des normes dans la mine de Mutoshi a également un coût important. Il existe des désaccords dans la littérature existante sur la question de savoir si les coûts du contrôle diligent ont été répercutés de manière disproportionnée sur les mineurs artisanaux, car certaines données anecdotiques sur les prix indiquent que les mineurs artisanaux ont reçu moins pour leur cobalt à Mutoshi par rapport au marché libre, alors que d'autres recherches affirment le contraire.^{7 10 xxviii}

Les données issues de la mine de Mutoshi montrent que les mineurs reçoivent un prix inférieur pour leur cobalt par rapport au marché libre, probablement pour couvrir les coûts des investissements réalisés dans le domaine de la santé et de la sécurité des travailleurs.⁸ Bien que les avantages de ces investissements en matière de sécurité au travail soient indéniables, les mineurs doivent choisir entre des revenus plus élevés et la sécurité au travail. Répercuter les coûts de mise en conformité, dans la chaîne de valeur, sur les mineurs artisanaux plutôt que sur les multinationales, soulève des questions sur la viabilité financière et l'équité de ces modèles.

La mise en œuvre du programme de Mutoshi a suscité des inquiétudes quant à la viabilité du modèle de « sous-traitance », notamment l'impact des changements intervenus dans la stratégie commerciale de la compagnie minière et l'absence de protection juridique des mineurs artisanaux travaillant dans le cadre de ces programmes. Chemaf

et Trafigura ont suspendu le programme de Mutoshi avec l'apparition du Covid en 2020 et la décision de Chemaf de poursuivre l'extraction de cobalt à grande échelle. En décembre 2020, les bureaux de Mutoshi de Chemaf ont été saccagés par des mineurs artisanaux qui s'étaient vu refuser l'accès au site.⁶³ Les mineurs artisanaux interrogés ont expliqué que la destruction de biens était une réaction à la décision de Chemaf de mettre fin définitivement à son accord de sous-traitance avec COMIAKOL pour poursuivre l'exploration et l'extraction minières à grande échelle.⁶⁴ Les accords de sous-traitance sur d'autres sites miniers ont donné lieu à de violents conflits, ce qui remet en question le bien-fondé de ce modèle.⁶⁵

Des questions se posent quant au fondement juridique de l'accord de sous-traitance conclu entre Chemaf et COMIAKOL dans la mesure où le Code minier de la RDC prévoit que les grandes entreprises peuvent céder des zones visées par un permis à des ZEA, mais ne permet pas les accords de sous-traitance.^{xxix} Le Code minier de 2018 ne fournit donc pas de protection juridique aux mineurs artisanaux menacés d'expulsion forcée en raison de l'obligation de procéder à des activités d'exploitation minière artisanale dans des ZEA ; si cette obligation n'est pas respectée, les mineurs n'ont alors aucune existence juridique.

^{xxvii} Trafigura a indiqué dans sa correspondance avec les auteurs que les coûts de l'EPI étaient pris en charge par Trafigura et Chemaf sur le site pilote de Mutoshi.

^{xxviii} Dans sa correspondance avec les auteurs, Trafigura a indiqué que les coûts de contrôle diligent étaient pris en charge intégralement par Chemaf et Trafigura, et non par les mineurs artisanaux.

^{xxix} L'International Crisis Group (<https://bit.ly/2Xs0qan>) recommande au gouvernement congolais de promouvoir la sous-traitance entre les grandes exploitations minières et les coopératives artisanales. Le rapport de l'ICG affirme à plusieurs reprises que la sous-traitance est autorisée, bien que le rapport ne fournisse aucun fondement juridique à cet effet. Umpula-Nkumba fait plutôt valoir que la loi ne permet que « de superposer le périmètre d'une ZEA à un PE ou à un permis de recherche (PR), avec le consentement écrit exprès du titulaire. Dans ce cas, ce dernier doit **renoncer** (gras ajouté) à la partie sur laquelle l'exploitation artisanale a lieu. À l'issue de cette procédure, l'État reprend la propriété de la partie abandonnée et l'attribue aux coopératives. Dans la pratique, ce principe n'est pas respecté. » L'OCDE note que le ministère des Mines a accordé des dérogations à la loi en autorisant, dans certains cas, les titulaires de permis à grande échelle à sous-traiter des zones visées par un permis à des coopératives minières artisanales.

3.3 Organisation sectorielle et coopératives

Une formalisation inclusive et étendue du cobalt artisanal ne sera pas possible sans des coopératives dynamiques dirigées par les mineurs artisanaux. Pourtant, les structures coopératives du secteur du cobalt sont confrontées à des défis à la fois bureaucratiques et en matière de gouvernance, notamment la cooptation politique, la sous-représentation des droits des mineurs, les difficultés d'accès aux droits miniers, l'inexpérience en matière de gestion financière, et les obstacles à l'obtention de services financiers adéquats.⁶⁶

Depuis 2018, le droit minier de la RDC impose aux mineurs artisanaux de former des coopératives⁶⁷ pour pouvoir mener légalement des activités minières dans les ZEA. Ces dispositions constituent des éléments clés de la stratégie du gouvernement et des acteurs internationaux de la chaîne d'approvisionnement à des fins de formalisation du secteur artisanal. Mais Faber *et al.* (2017) et d'autres ont souligné que les mineurs artisanaux n'avaient que peu eu recours à des structures coopératives : 65 % des 15 000 mineurs qu'ils ont été interrogés n'appartenaient pas à une coopérative.⁵⁴ Bien que la participation aux coopératives ait probablement augmenté depuis que le Code minier de 2018 l'a rendue obligatoire, des preuves anecdotiques recueillies auprès des personnes interrogées dans le cadre de ces recherches ont mis en lumière l'idée très répandue selon laquelle les coopératives agissent rarement dans l'intérêt des mineurs en raison de la cooptation politique.

Selon l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), les membres d'une organisation coopérative doivent être actionnaires de la coopérative, représentant leurs contributions.⁶⁸ Cependant, des recherches récentes ont montré que de nombreux mineurs ne sont pas actionnaires de coopératives dans la Copperbelt en RDC.^{xxx} Même s'il y a des exceptions, les coopératives minières en RDC sont généralement soumises à la mainmise de l'élite locale, des patrons ayant des accointances politiques exigeant des « paiements officieux » évalués à 20 % de la production.^{57 69} Les artisans considèrent les coopératives comme un nouveau « mécanisme de contrôle de l'État » qui leur est imposé,⁷⁰ qui augmente la fiscalité et leur rémunération au profit d'autres acteurs, mais n'apporte que peu d'avantages tangibles en retour.

Les coopératives prospères ont besoin d'un accès au financement pour investir et améliorer les activités minières artisanales. Étant donné que de nombreuses

coopératives opèrent dans des « zones de tolérance » dans des concessions minières industrielles, elles n'ont aucun permis d'exploitation minière légal leur permettant de trouver des financements. Cela conduit les coopératives à conclure des accords de financement-achat abusifs avec les comptoirs, qui fixent actuellement les règles dans la plupart des sites miniers.

Si le statu quo persiste, un petit nombre de ZEA seront dominées par un petit nombre de coopératives ayant des accointances politiques au détriment d'une grande partie des mineurs artisanaux du cobalt ASM. L'ARECOMS, ainsi que des agences pour le développement international et des acteurs de la chaîne d'approvisionnement, doivent investir d'importantes ressources financières et techniques dans la refonte de l'environnement coopératif ASM. Cela suppose de prendre des mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes dans les coopératives minières en encourageant l'adhésion des femmes et leur participation à la prise de décisions et à la gestion.

Aucune disposition du droit congolais n'empêche les femmes d'entrer et de travailler dans les sites miniers artisanaux, mais les femmes sont souvent empêchées de participer sur un pied d'égalité à l'exploitation minière en raison de croyances discriminatoires selon lesquelles elles portent malheur aux sites miniers ou ne sont pas assez fortes pour se livrer à des activités minières. Le BGR allemand estime que les femmes ne représentent que 3 % des membres des coopératives enregistrées et se voient souvent refuser l'accès aux sites miniers même lorsqu'elles occupent des postes de direction.⁹ Ce préjugé est si répandu que de nombreuses femmes ne savent pas qu'elles sont en droit de s'engager dans des activités minières¹² et se retrouvent souvent dans des « zones de tolérance » à travailler sur les résidus miniers où les minerais de cobalt doivent être lavés. Cette tâche dangereuse consiste à être immergé dans des bassins à forte teneur en métaux lourds, ce qui entraîne souvent le développement de maladies et d'infections cutanées.^{xxxi}

Pourtant, les recherches menées sur l'exploitation minière artisanale montrent qu'en dépit de la discrimination et de la relégation à des postes subalternes et moins bien rémunérés, les femmes choisissent de travailler dans le secteur faute d'alternatives économiques viables ou parce que l'exploitation minière paie mieux que les alternatives existantes.⁷¹ Il est donc impératif que leurs priorités et leurs besoins spécifiques soient suffisamment compris et revendiqués au sein des structures coopératives et, plus largement, dans le cadre des initiatives visant à promouvoir l'égalité des sexes.⁷²

xxx Voir par exemple Umpula-Nkumba (2020)

xxxi Une mineuse artisanale interrogée a déclaré ce qui suit : « Le travail [des femmes] consiste à laver les minéraux [...] pendant la haute saison. Nous travaillons dans l'eau plusieurs heures par jour [...] ce qui nous expose à des maladies de la peau et à des infections vaginales. »

Recommandations

- Les organismes de réglementation gouvernementaux doivent sanctionner la création de coopératives appartenant à des élites politiques en violation des dispositions de l'OHADA ;
- Le gouvernement doit simplifier les procédures et réduire le coût de l'enregistrement des coopératives ;
- Les entreprises privées de la chaîne d'approvisionnement, l'ARECOMS et les partenaires internationaux d'aide au développement de la RDC doivent investir dans la mise en place de coopératives dirigées par des mineurs artisanaux, démocratiques et soucieuses de l'égalité des sexes ;
- La RDC doit envisager de poser des exigences de gouvernance en matière d'égalité des sexes comme condition préalable à la création de coopératives et à l'octroi de ZEA. Parallèlement, le ministère des Mines doit envisager d'octroyer des ZEA aux coopératives réservées aux femmes ;
- D'autres recherches sont nécessaires afin de comprendre les défis et les priorités spécifiques des femmes dans le domaine du cobalt ASM et d'intégrer ainsi efficacement la justice de genre dans le secteur ;
- Toutes les parties prenantes doivent soutenir les campagnes qui prônent un changement des normes sociales et réduisent la stigmatisation autour de la participation des femmes aux activités d'exploitation minière ;
- Les acteurs du secteur privé doivent élaborer des directives de contrôle diligent tenant compte des spécificités de genre qui peuvent être intégrées dans les normes d'approvisionnement.^{73 74 75} Les grandes entreprises multinationales en aval doivent faire pression sur leurs partenaires de la chaîne d'approvisionnement pour qu'ils promeuvent l'égalité des genres dans les accords d'approvisionnement.

3.4 Prix équitable et coûts de contrôle diligent

Le prix payé pour le cobalt (et le cuivre associé) est le principal déterminant des revenus et des moyens de subsistance des mineurs artisanaux. Ainsi, des prix équitables et des processus justes permettant de convenir des prix constituent autant d'enjeux critiques pour les mineurs artisanaux.

Les mineurs artisanaux interrogés dans le cadre du présent document, soutenus par les conclusions des publications universitaires, ont décrit l'exploitation habituelle par les sociétés commerciales, la police locale et la police des mines, les services secrets nationaux, les « patrons » de mines artisanales, les compagnies minières industrielles et les négociants locaux.⁸ Les mineurs subissent des pressions pour payer des « taxes non officielles » à ces acteurs, et sont sous-payés par rapport au travail qu'ils fournissent. En outre, les évaluations de la pureté et du poids de la production de cobalt artisanal par les par les comptoirs d'achat /négociants font régulièrement l'objet de fraudes.^{76 77} Les mineurs qui produisent à la fois du cuivre et du cobalt ne sont payés que pour un seul

minéral, le négociant considérant les revenus issus de l'autre minéral comme une « taxe ». ^{12 78} Au début de la pandémie de Covid-19, de nombreux mineurs ont été contraints de vendre pendant plusieurs mois du cobalt pour seulement un tiers de sa valeur réelle jusqu'au rebond des prix et au retour des négociants internationaux.

Les structures d'achat monopsones qui sont courantes dans le secteur enferment les mineurs dans des relations commerciales inégales. Compte tenu du pouvoir détenu par les comptoirs, qui préfinancent les dépenses en capital pour la création de sites miniers ASM, les artisans ont une marge de manœuvre limitée pour contester les prix qui leur sont proposés, tout comme les coopératives ASM qui dépendent financièrement des comptoirs.

Le rapport *Digging for Change* (2020) de la FCA a mis en évidence d'importants écarts entre les prix payés pour le cobalt sur « des marchés informels et libres à Kapata et Musompo proposant des prix nettement plus élevés que n'importe quel site ASM contrôlé tel que Kasulo, Kamilombe et Mutoshi », ⁷ tandis que d'autres ont observé des prix plus élevés à Kasulo qu'à Musompo.^{xxii} Bien que les compagnies

^{xxii} Calvaõ et al. (2021) « Nos observations ont montré que les prix à Kasulo étaient légèrement plus élevés que sur le marché libre à Musompo, à la périphérie de Kolwezi, ce qui laisse penser qu'il s'agit d'une opportunité relativement bonne pour les mineurs travaillant à Kasulo. Ce constat surprenant peut s'expliquer par la réduction du nombre d'intermédiaires ainsi que la réduction des coûts logistiques et de transport, rendues possibles du fait de la présence des comptoirs d'achat directement au sein de la concession. »

minières et les acheteurs de cobalt opérant sur ces sites contrôlés paient généralement des prix plus bas, leurs investissements peuvent augmenter la productivité, améliorer la sécurité au travail et conduire à des teneurs minérales plus élevées, ce qui profite aux mineurs artisanaux.

À ce jour, l'État n'a pas fait grand-chose pour intervenir sur le marché afin d'assurer des conditions de concurrence justes et équitables. À l'heure où nous rédigeons ces lignes, aucune des initiatives d'approvisionnement décrites dans le présent rapport n'a défini de critères d'une rémunération équitable de la main-d'œuvre minière artisanale. Selon Calvão *et al.* (2021), « *l'effet combiné de la formalisation sans revenu et de l'exploitation minière responsable dirigée par les entreprises permet de mettre de côté l'obligation de protection des mineurs artisanaux et de sécurité du revenu et d'instaurer une précarité flexible* ». ¹⁰ En d'autres termes, les acteurs de la chaîne d'approvisionnement multinationale « responsable » imposent aux coopératives minières artisanales de se conformer à une longue liste de normes de performance ESG, mais n'offrent en échange aucune garantie de revenu et proposent des avantages insuffisants en matière d'emploi. Il en résulte un approvisionnement « responsable » piloté par les entreprises :

« [...] les projets attirent les mineurs artisanaux, car l'accès aux sites de travail est facilité, notamment en supprimant la première couche de terres stériles et en assurant des conditions de travail plus sûres. Mais cette approche repose sur une compréhension étroite de la sécurité humaine, dont la protection sociale, par exemple contre la maladie, la perte d'emploi ou les fluctuations de prix, est exclue. En outre, alors que la défense de la sécurité humaine passe par la prise en compte du bien-être des travailleurs ordinaires, les cas de mineurs utilisés par des entreprises sans contrepartie financière soulèvent la question cruciale de savoir ce qui constitue une rémunération équitable pour les métiers éprouvants de la mine ainsi que la question tout aussi cruciale des effets involontaires d'un régime de travail fondé sur une flexibilité accrue, mais une autonomie réduite. » ¹⁰

Toutefois, la création de l'EGC, qui dispose d'un monopsonne sur l'achat, et de l'ARECOMS, afin de réglementer la production de cobalt artisanal, permettra potentiellement de résoudre les problèmes de prix abusifs et injustes. L'EGC a fait part de son intention

de s'attaquer aux problèmes identifiés par les mineurs artisanaux, tels que l'achat à la fois de cuivre et de cobalt et l'introduction d'un prix équitable à même de promouvoir les moyens de subsistance locaux. ²⁷ Les investissements réalisés sur le marché libre dans des centres de négoce de la province du Lualaba (construction de nouvelles installations à Musompo) visent également à relever ces défis en introduisant des équipements de meilleure qualité et un contrôle indépendant de la mesure du poids et de la pureté de la production artisanale.

De nombreux mineurs artisanaux et organisations de la société civile congolaise avec qui nous nous sommes entretenus saluent la déclaration d'intention de l'EGC, mais se sont dits déçus du fait qu'elle n'a pas publié d'informations sur les mécanismes de tarification équitable ou publié ses contrats de vente avec Trafigura, ce qui aura probablement un impact significatif sur les prix. ⁷⁹

La tarification équitable de la production des petits exploitants est un débat récurrent dans de nombreux secteurs de produits de base, du cobalt à l'or en passant par le cacao, le café et le thé. En 2019, les gouvernements du Ghana et de la Côte d'Ivoire, les deux principaux producteurs mondiaux de cacao par l'intermédiaire de petits exploitants, se sont unis pour créer le « différentiel de revenu de subsistance » ⁸⁰ qui oblige les acheteurs de cacao à verser une prime de 400 \$/tonne métrique aux petits exploitants. ⁸¹ Cela a provoqué une hausse considérable des prix du cacao au profit des petits agriculteurs, bien que les négociants en cacao aient averti que la hausse des prix pourrait entraîner une offre excédentaire à l'échelle mondiale, conduisant à un effondrement des prix qui neutraliserait la prime de revenu de subsistance. ⁸² Dans le monde du cobalt ASM, nous n'avons observé aucune discussion ou initiative équivalente visant à garantir un revenu de subsistance aux mineurs artisanaux.

Les mineurs artisanaux avec qui nous nous sommes entretenus se sont dits préoccupés par le fait d'assumer le fardeau financier lié au respect des exigences des initiatives d'approvisionnement responsable pilotées par le secteur privé. L'OCDE a publié des directives reconnaissant que ces coûts de contrôle diligent incombent de manière disproportionnée aux petits producteurs en amont (y compris les mineurs artisanaux et à petite échelle) qui bien souvent ne disposent pas des liquidités et de la marge bénéficiaire nécessaires pour couvrir ces dépenses supplémentaires. ³¹

Et pourtant, les mineurs ASM tirent rarement profit de la valeur supplémentaire issue des investissements qui leur sont imposés par les négociants et les transformateurs/raffineurs (bien que, dans certaines circonstances, *ne pas* faire preuve de contrôle diligent puisse réduire la valeur/le prix).

Les personnes interrogées dans le cadre de ces recherches estiment que la dynamique commerciale entre le site minier et l'exportation est une « boîte noire »,⁸³ une plus grande transparence de la chaîne d'approvisionnement étant ainsi requise de la part de l'industrie comme condition préalable à une répartition équitable des coûts de contrôle diligent.

Recommandations

- Les prix payés aux mineurs artisanaux doivent leur garantir i) le versement d'un revenu de subsistance et ii) la perception d'une part équitable de la valeur générée par le cobalt qu'ils produisent par rapport aux autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Afin d'évaluer la répartition de la valeur créée au niveau de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement, les données relatives aux prix recueillies par les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et les entreprises qui mènent un processus de contrôle diligent doivent être mises à disposition gratuitement dans des formats exploitables. Les données doivent être vérifiées et présentées sous forme agrégée afin d'éviter tout non-respect des conditions de confidentialité commerciale prévues dans les contrats ;
- Toutes les parties prenantes doivent collaborer à la mise en œuvre d'une évaluation indépendante de la pesée et de la pureté du cobalt ASM, avec un contrôle multipartite, afin que les mineurs artisanaux aient confiance dans les transactions de cobalt ;
- Les prix au niveau local doivent refléter à la fois la teneur en cobalt et en cuivre dans la production ASM ;
- Les entreprises intermédiaires et en aval, en particulier les marques grand public, doivent absorber le coût du processus de contrôle diligent des sites miniers et de la mise en œuvre des normes ESG pour l'approvisionnement en cobalt ASM.

Quid de l'avenir ?



Les enquêtes sur le recours au travail des enfants dans les mines de cobalt artisanal de la RDC ont attiré l'attention du monde sur les pratiques du secteur et ont conduit à d'importantes réformes politiques. Il est peu probable que le contrôle strict du secteur, et en particulier de la (non-)durabilité de ses chaînes d'approvisionnement, s'estompe, car l'essor des véhicules électriques stimule une demande sans cesse croissante de cobalt, composant clé des batteries de voitures. Le secteur du cobalt artisanal en RDC, véritable moteur de l'économie du pays, et les centaines de milliers de petits exploitants miniers qui y travaillent, sont confrontés à une période de changement structurel.

La création de l'EGC et de l'ARECOMS, ainsi que les initiatives d'approvisionnement émergentes en matière de chaîne logistique, ont le potentiel de créer des changements durables et significatifs pour le cobalt produit artisanalement. Mais leur légitimité dépendra de la capacité des autorités congolaises, de l'EGC, des compagnies minières industrielles et de leurs partenaires commerciaux intermédiaires/en amont à écouter les revendications des mineurs artisanaux, à promouvoir des réformes favorables à l'ASM et à stimuler l'émergence d'un écosystème de cobalt ASM juste et équitable. À l'heure actuelle, l'approche restrictive des initiatives d'approvisionnement responsable risque de créer des « îlots de responsabilité », c'est-à-dire un petit nombre de sites miniers de cobalt artisanal qui présentent de bons indicateurs sociaux, en matière d'emploi et environnementaux tout en alimentant potentiellement un marché noir en plein essor de mineurs qui ne sont pas en mesure de répondre à ces normes plus strictes. Cette approche n'aura pas d'impacts positifs à grande échelle, mais permettra aux multinationales d'accéder aux réserves de cobalt convoitées. Conformément aux directives de l'OCDE sur le devoir de diligence, les entreprises intermédiaires et en aval ne doivent pas fuir leurs responsabilités en se désengageant des chaînes d'approvisionnement où des risques sont identifiés, mais prendre des mesures permettant de résoudre ces problèmes en utilisant leur pouvoir de marché pour élaborer des réformes structurelles.

Les prix payés aux mineurs artisanaux doivent leur garantir un salaire décent et la perception d'une part équitable de la valeur générée par les industries florissantes des véhicules électriques et des produits électroniques grand public. Alors que les multinationales progressent en matière de normes d'approvisionnement, un dialogue ouvert est nécessaire sur la rémunération équitable et le partage de la valeur

créée d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur. Les discussions doivent inclure les mineurs et les initiatives principales telles que le PAC de la GBA, et l'EGC doit accorder un pouvoir décisionnel important aux représentants des mineurs artisanaux. Les organismes donateurs, les multinationales et les gouvernements doivent envisager de soutenir les mineurs artisanaux en réalisant des investissements ciblés dans des domaines concrets tels que la recherche géologique, les travaux de fondation, l'octroi de permis aux ZEA, le renforcement des coopératives dirigées par les mineurs artisanaux et l'accès à un financement juste et équitable, autant de domaines ayant clairement été identifiés comme des priorités pour les mineurs dans le cadre de ces recherches.

Ces investissements doivent s'inscrire dans le contexte de la réforme des politiques et du renforcement de la gouvernance minière afin de garantir leur sécurité et leur réussite à long terme. Plus précisément, l'octroi de permis d'exploitation minière viables et suffisants aux mineurs artisanaux dans le cadre des ZEA doit être davantage soutenu par des réformes politiques offrant aux mineurs des protections juridiques contre l'expulsion, un contrôle réglementaire plus efficace (y compris une délimitation claire du rôle de l'ARECOMS et une surveillance et un engagement continus avec l'EGC à mesure qu'elle développe ses activités), un accès à un financement équitable et compétitif, et des services de négoce et de commercialisation transparents sur le site minier ou à proximité. Les travaux en cours visant à lutter contre le travail des enfants doivent faire l'objet d'importants investissements et mesures afin de réduire la discrimination fondée sur le sexe profondément ancrée dans la culture et de garantir ainsi aux femmes la possibilité de gagner leur vie en toute sécurité dans le secteur minier. Les initiatives d'approvisionnement responsable, l'EGC et les bailleurs de fonds doivent contribuer *explicitement* à l'autonomisation des femmes et à la lutte contre les pratiques discriminatoires et la violence sexiste sur les sites miniers et au sein des communautés locales.

Tout au long du présent rapport, nous formulons des propositions et arguments politiques précis fondés sur les notions de justice et d'équité. De par la nature fragmentée de la chaîne de valeur du cobalt, des acteurs disparates parmi les groupes de parties prenantes (donateurs, secteur privé, gouvernement, société civile) et opérant à différents niveaux du secteur devront s'unir autour d'un programme d'action favorable aux mineurs artisanaux pour inaugurer l'ère du cobalt artisanal responsable.

Acronymes

AFREWATCH	African Resources Watch
ARECOMS	Autorité de régulation et de contrôle des marchés des substances minérales stratégiques
ASM	Exploitation minière artisanale et à petite échelle
BASIC	Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoff
CCCMC	Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques
EGC	Entreprise Générale du Cobalt
EPI	Equipement de protection individuel
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCA	Fair Cobalt Alliance
GBA	Global Battery Alliance
Gécamines	Générale des Carrières et des Mines
ICG	International Crisis Group
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
PAC	Partenariat action cobalt
RDC	République démocratique du Congo
ZEA	Zones d'exploitation artisanale

Lectures connexes

E. Blackmore, C. Holzman et A. Buxton (2013)

Scaling-up certification in artisanal and small-scale mining: innovations for inclusivity. IIED.

<https://pubs.iied.org/16545iied>

A. Maiga et B. Schwartz (2018) Revising Mali's

mining code: three key areas for improvement. IIED.

<https://pubs.iied.org/17491iied>

E. Umpula-Nkumba (2020) How to Reduce Conflicts Between Mining Companies and Artisanal Miners in the Province of Lualaba: Overcoming the Policy and Systemic Barriers to a Model that Respects Human Rights. *Business and Human Rights Journal* 5(2), 296-302. <https://bit.ly/3g0qQWu>

Références

- 1 Delve, République démocratique du Congo. <https://bit.ly/3fER9kS>
- 2 N. Niarchos (31 mai 2021) The Dark Side of Congo's Cobalt Rush. *The New Yorker*. <https://bit.ly/3AiEegm>
- 3 B. Radley et S. Geenen (2021) Struggles over value: corporate–state suppression of locally led mining mechanisation in the Democratic Republic of the Congo. *Review of African Political Economy* 48(168) 161-177. <https://bit.ly/3lC87o3>
- 4 G. Hilson (2019). Why is there a large-scale mining 'bias' in sub-Saharan Africa? *Land Use Policy Journal* 81 852-861.
- 5 N. Morisho et F. Lenfant (2021) Socio-economic baseline study of Kasulo, Kolwezi, République démocratique du Congo. Entreprise Générale du Cobalt, Kolwezi.
- 6 Forum économique mondial (2020) Making Mining Safe and Fair: Artisanal Cobalt extraction in the DRC. <https://bit.ly/3yGUjwh>
- 7 A. Stewart Carter et D. Sturmes (2020) Digging for Change Towards a Responsible Cobalt Supply Chain. The Impact Facility, Tetbury, Royaume-Uni. <https://bit.ly/3xsm36f>
- 8 J. Cuvelier (2020) Making Sense of Repressive Actions Against Artisanal Miners in Southeastern Democratic Republic of Congo. Congo Research Briefs, numéro 6. Social Science Research Council, New York.
- 9 Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoff (2021) Mining Conditions and Trading Networks in Artisanal Copper-Cobalt Supply Chains in the Democratic Republic of the Congo. <https://bit.ly/3is2tmv>
- 10 F. Calvão, C.E.A. McDonald et M. Bolay (2021) Cobalt mining and the corporate outsourcing of responsibility in the Democratic Republic of Congo. *The Extractive Industries and Society*. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.02.004>
- 11 C. Kabemba et G. Bokonde Mukuli (2020) Surexploitation et injustice contre les creuseurs artisanaux dans la chaîne d'approvisionnement du cobalt congolais. Ressource Insight 18, février 2020. Southern African Resource Watch, Johannesburg. <https://bit.ly/3lLx9B3>
- 12 B.K. Sovacool (2021) When subterranean slavery supports sustainability transitions? power, patriarchy, and child labor in artisanal Congolese cobalt mining. *The Extractive Industries and Society* 8(1), p. 271-293. <https://bit.ly/3xl60RQ>
- 13 S. Katz-Lavigne (2019) Artisanal copper mining and conflict at the intersection of property rights and corporate strategies in the Democratic Republic of Congo. *The Extractive Industries and Society* 6(2) 399-406.
- 14 Fastmarkets (13 mai 2020) MAP: Coronavirus impact on cobalt supply, demand. <https://bit.ly/3juhvw5>
- 15 Ministère des Mines, République démocratique du Congo (2017) Stratégie nationale sectorielle de lutte contre le travail des enfants dans les mines artisanales et sur les sites miniers artisanaux en République démocratique du Congo (2017-2025). <https://bit.ly/3lKqPto>
- 16 Ministère des Mines, République Démocratique du Congo (2019) Plan opérationnel de la stratégie nationale sectorielle de lutte contre les pires formes de travail des enfants dans les mines et sur les sites miniers artisanaux.
- 17 African Resources Watch, Pain Pour le Prochain et Action de Carême (2 juillet 2019) L'État congolais doit disponibiliser des zones d'exploitation artisanale pour régler durablement le conflit entre les creuseurs et les entreprises minières. Communiqué de presse. <https://bit.ly/3jsQF2s>
- 18 Entretien avec le dirigeant d'une coopérative minière artisanale, Kolwezi. 8 décembre 2020
- 19 Entreprise Générale du Cobalt. <https://www.egcobalt-rdc.com/>
- 20 Gécamines. <https://www.gecamines.cd/>
- 21 J.D. Takis, discours lors du lancement de l'EGC. 31 mars 2021.
- 22 Norme d'approvisionnement responsable de l'Entreprise Générale du Cobalt (2021). <https://bit.ly/3fCB4wc>
- 23 Primature, République démocratique du Congo (2019) Décret N° 19/15 du 5 novembre 2019 portant sauvegarde des activités relatives aux substances minérales stratégiques d'exploitation artisanale. <https://bit.ly/3ipUx55>
- 24 H. Sanderson (31 janvier 2020) DR Congo to support cobalt prices by buying 'artisanal' supply. *Financial Times*.
- 25 H. Reid (15 juillet 2021) Congo's cobalt monopoly to set price floor for artisanal miners. *Reuters*. <https://bit.ly/2Vyjx1f>
- 26 L. Cornish (24 mai 2021) Artisanal cobalt mining in the DRC: steps already in play. *Mining Review Africa*. <https://bit.ly/37lXwKl>

- 27 J.D. Takis Presentation at Artisanal cobalt production in the DRC: Towards a safe and just transition, en ligne, 26 avril 2021.
- 28 M.J. Kavanagh (2 avril 2021) Saudi Arabia of Cobalt: Congo Eyes Battery-Metal Price Power. *Bloomberg*. <https://bit.ly/3jr5lzb>
- 29 Primature, République démocratique du Congo (2011) Décret N° 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles. <https://bit.ly/3is1NNE>
- 30 J. Nicholson, discours lors du lancement de l'EGC. 31 mars 2021.
- 31 S.J. de Silva, T. Strauss, et N. Morisho (2019) The Mutoshi Pilot Project: Local economic impact of a project aimed at formalizing artisanal and small-scale mining. <https://bit.ly/3zMIKUw>
- 32 OCDE (2021) Costs and Value of Due Diligence in Mineral Supply Chains. Document de position de l'OCDE. <https://bit.ly/3AeYcc0>
- 33 Primature, République démocratique du Congo (2019) Décret N° 19/16 du 5 novembre 2019 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation et de contrôle des marchés des substances minérales stratégiques. <https://bit.ly/3CI9nll>
- 34 Ministère des Mines, République démocratique du Congo, discours lors du lancement de l'EGC. 31 mars 2021.
- 35 P. Bomboka (29 janvier 2021) RDC: le ministère des Mines et le CAP/GBA en discussions pour fixer les modalités de leur partenariat. *Zoom Eco*. <https://bit.ly/3tMuNDU>
- 36 H. Pedro (27 janvier 2021) RDC : Les premières réunions mensuelles du Ministère des Mines et CAP/GBA dans le cadre d'un partenariat. *Politico*. <https://bit.ly/3IBBpkQ>
- 37 L'ARECOMS et le Partenariat d'action pour le cobalt (N.D.) Building a roadmap for collaboration. Document non publié.
- 38 Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques (21 novembre 2016) Initiative pour un cobalt responsable (ICR) COMMUNIQUÉ DE PRESSE. Communiqué de presse. <https://bit.ly/3rZD4nd>
- 39 Copperbelt Katanga Mining (21 août 2020) Huayou Cobalt to stop the purchase of cobalt in DRC. <https://bit.ly/3jrYxkJ>
- 40 H. Grundel, A. Jorns, D. Rukan, et P. Nordqvist (2020) Overview and mapping of existing initiatives for improving the situation for workers and communities in ASM cobalt mining in DRC. Étude pour Sida 2020. NIRAS International Consulting.
- 41 Responsible Minerals Initiative, Cobalt. <https://bit.ly/3yxHgwT>
- 42 The Impact Facility, Fair Cobalt Alliance. <https://bit.ly/3AnbYJP>
- 43 Trafigura, projet pilote de Mutoshi – The Chemaf Case Study. <https://bit.ly/2X3aqWX>
- 44 D. Kulaila (18 septembre 2019) Lualaba : Lancement du projet « Cobalt pour le développement ». *LualabamaProvince.com*. <https://bit.ly/3fDEz5w>
- 45 Discussion de groupe avec le gouvernement, le secteur privé, les OSC et les mineurs artisanaux. 30 mars 2021
- 46 Commentaires d'un membre d'une organisation de la société civile ayant relu ce rapport. 2 septembre 2021.
- 47 Entretien avec un acteur du secteur privé. Février 2021.
- 48 E. Freudenthal (14 février 2017) Who pays the hidden price for Congo's conflict-free minerals? *The New Humanitarian*. <https://bit.ly/3rYvkBJ>
- 49 O. Katho, J. Lebert, J.P. Lonema, P. Singo et G. van der Burg (2021) The Just Gold Project: Lessons for the Future of Artisanal Gold in the DRC. IMPACT, Ottawa. <https://bit.ly/3xsvToO>
- 50 BASIC (2015) Banana value chains in Europe and the consequences of Unfair Trading Practices. <https://bit.ly/2X3Xi3N>
- 51 S. Roquigny, I. Vagneron, T. Lescot et D. Loeillet. Making the rich richer? Value distribution in the conventional, organic and fair trade banana chains of the Dominican Republic. Communication n° 68. Rapport présenté lors du 3e Colloque international sur le commerce équitable, Montpellier, 14-16 mai 2008. <https://bit.ly/37E4oy9>
- 52 A. Cameron et F. Mkomba (2015) Analysis of price incentives for tea in Malawi. Série de notes techniques, MAFAP. FAO, Rome. <https://bit.ly/3yvDqUX>
- 53 BGR (2021) Mining Conditions and Trading Networks in Artisanal Copper-Cobalt Supply Chains in the Democratic Republic of the Congo. <https://bit.ly/3jlkWUR>
- 54 Alliance for Responsible Mining, www.responsiblemines.org
- 55 G. Hilson, T. Sauerwein et J. Owen (2020) Large and artisanal scale mine development: The case for autonomous co-existence. *World Development* 130.
- 56 S. Luning et R. Pijpers (2017) Governing access to gold in Ghana: in-depth geopolitics on mining concessions. *Africa* 87(4) 758-79.
- 57 B. Faber, B. Krause et R. Sánchez De La Sierra (2017) Artisanal Mining, Livelihoods, and Child Labor in the Cobalt Supply Chain of the Democratic Republic of Congo. Rapport de politique. Center for Effective Global Action, Berkeley.
- 58 Portail du cadastre minier de la RDC. <http://drcllicences.cami.cd/en>. Consulté le 27 mai 2021.
- 59 Entretiens avec un représentant d'une coopérative minière artisanale et avec un représentant d'une entreprise parapublique congolaise. 30 mars 2021.

- 60 International Crisis Group (2020) Mineral Concessions: Avoiding Conflict in DR Congo's Mining Heartland. Rapport sur l'Afrique n° 290. <https://bit.ly/3xAel4H>
- 61 Shalina Resources and Trafigura (4 avril 2018) Shalina Resources Ltd and its Democratic Republic of Congo (DRC) subsidiary Chemaf agree a marketing agreement with Trafigura until December 2020 for cobalt hydroxide. Communiqué de presse. <https://bit.ly/3jGI2RU>
- 62 S. Johansson de Silva, T. Strauss et N. Morisho (2019) The Mutoshi Pilot Project: Local economic impact of a project aimed at formalizing artisanal and small-scale mining. Trafigura Group, Genève. <https://bit.ly/3s46K2n>
- 63 Entretien avec une personne ayant directement connaissance des opérations de Mutoshi. 10 décembre 2020.
- 64 Entretien avec une personne ayant directement connaissance de l'accord de sous-traitance de la mine de Mutoshi. Décembre 2020.
- 65 E. Umpula-Nkumba (2020) How to Reduce Conflicts Between Mining Companies and Artisanal Miners in the Province of Lualaba: Overcoming the Policy and Systemic Barriers to a Model that Respects Human Rights. *Business and Human Rights Journal* 5(2) p. 296-302. doi: 10.1017/bhj.2020.15.
- 66 Entretien avec un acteur du secteur privé. 24 mars 2021.
- 67 Présidence de la République, République démocratique du Congo (2018) Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier telle que modifiée et complétée par la loi n° 18/001 du 9 mars 2018. Article 5. <https://bit.ly/3fOmNfX>
- 68 OHADA (2010) Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives. Article 8. <https://bit.ly/2U5lpOv>
- 69 OCDE (2019) Interconnected Supply Chains: A Comprehensive Look at Due Diligence Challenges and Opportunities Sourcing Cobalt and Copper from the Democratic Republic of Congo", Working Paper. <https://bit.ly/3iFdJf4>
- 70 J. de Haan et S. Geenen (2015) Mining cooperatives in South Kivu: saviour or extortionist? Analyses et notes d'orientation de l'IOB 14. Université d'Anvers, Institut de politique du développement. <https://bit.ly/3fTB62Y>
- 71 D. Buss, B. Rutherford, J. Stewart, G.E. Côté, A. Sebina-Zziwa, R. Kibombo, J. Hinton et J. Lebert (2019) Gender and artisanal and small-scale mining: implications for formalization. *The Extractive Industries and Society* 6(4) p. 1101-1112. <https://bit.ly/3ixWQD9>
- 72 D. Buss, B. Rutherford, J. Hinton, J. Stewart, J. Lebert, G.E. Côté, A. Sebina-Zziwa, R. Kibombo et F. Kisekka (2017) Gender and Artisanal and Small-Scale Mining in Central and East Africa: Barriers and Benefits. Série de documents de travail de GrOW. Institut d'études internationales de Montréal. <https://bit.ly/3CwQWKE>
- 73 Gender-Responsive Due Diligence. www.genderduediligence.org/
- 74 OCDE (2019) Stakeholder Statement on Implementing Gender-Responsive Due Diligence and ensuring the human rights of women in Mineral Supply Chains. <https://bit.ly/3fNiRw2>
- 75 Women's Rights and Mining. <https://womenandmining.org/>
- 76 Entretien avec un groupe de discussion de mineurs artisanaux, 8-10 décembre 2020.
- 77 C. Kabemba et G. Bokondu Mukuli (2020) Surexploitation et injustice contre les creuseurs artisanaux dans la chaîne d'approvisionnement du cobalt congolais. *Resource Insight* 18, février 2020. Southern African Resource Watch, Johannesburg. <https://bit.ly/3iLx9B3>
- 78 Entretien avec un groupe de discussion de mineurs artisanaux, 8-10 décembre 2020.
- 79 Coordination des Actions de Plaidoyer de la Société Civile pour la Gouvernance des Ressources Naturelles (26 avril 2021) Pour être performante EGC doit impérativement jouer la carte de la transparence. Communiqué de presse. <https://bit.ly/3sbG0gl>
- 80 Uncommon Cacao (20 octobre 2020) An Introduction to the Newly Implemented Living Income Differential (LID) in Ghana & Cote d'Ivoire. <https://bit.ly/3iRaXp9>
- 81 The Living Income Community of Practice, Measuring Living Income. <https://bit.ly/3iwKHOM>
- 82 Africa News (11 juillet 2019) Ivory Coast, Ghana step up efforts to reform cocoa industry, set \$400 premium. <https://bit.ly/37u40lt>
- 83 Entretien avec un acteur du secteur privé. 9 février 2021.

Le cobalt est un élément essentiel des chaînes d'approvisionnement qui stimulent la transition technologique vers les véhicules électriques. La majorité des réserves mondiales estimées de cobalt se trouvent en République démocratique du Congo, 10 à 30 % de la production annuelle du Congo étant extraite artisanalement. Les violations des droits de l'environnement, droits sociaux et droits de l'homme tant décriées dans le secteur artisanal entraînent la mise en œuvre, par les entreprises, d'initiatives visant à « nettoyer » et réduire les risques propres aux chaînes d'approvisionnement. Il est impératif que ces initiatives s'alignent sur les priorités et les besoins en matière de développement durable des communautés minières artisanales. Ce rapport de synthèse rassemble des points de vue locaux sur les changements prioritaires nécessaires afin d'améliorer la gouvernance et l'investissement dans le secteur.

L'IIED est une organisation de recherche politique et d'action. Nous promovons le développement durable pour améliorer les moyens de subsistance et protéger les environnements sur lesquels ces moyens de subsistance reposent. Nous sommes spécialisés dans la mise en relation des priorités locales avec les défis mondiaux. L'IIED est basé à Londres et travaille en Afrique, en Asie, en Amérique latine, au Moyen-Orient et dans le Pacifique, avec certaines des personnes les plus vulnérables au monde. Nous travaillons avec elles pour renforcer leur voix dans les arènes de décision qui les concernent - des conseils de village aux conventions internationales.



International Institute for Environment and Development
235 High Holborn, Holborn, Londres WC1V 7DN, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

Financé par :
Sustainable Markets Foundation



Knowledge
Products