



# **La suspension des exportations de cobalt du Congo :**

Une solution à court terme qui  
nécessite un changement structurel

**Note d'orientation politique**



**resource matters**



# DES MINÉRAIS STRATÉGIQUES: UN LEVIER DE DEVELOPPEMENT

Cobalt, cuivre, lithium : **Resource Matters** plaide pour que le Congo tire plein bénéfice de ses minerais stratégiques et pour que les populations des zones minières voient les retombées concrètes des taxes payées aux entités étatiques.

# Contents

<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>4</b>
<b>Contexte</b> .....	<b>6</b>
Une chute des prix de 75 %.....	6
Maîtrise faible de la production.....	8
Premières tentatives de la RDC pour reprendre le contrôle du marché du cobalt.....	11
<b>La suspension : une tentative nécessaire mais insuffisante, aux conséquences risquées</b> .....	<b>12</b>
<b>Mesures de contrôle des exportations: leçons tirées de la Chine, de l'Indonésie et de l'OPEP</b> .....	<b>15</b>
Définir des objectifs clairs.....	15
Définir des critères et des mécanismes pour atteindre l'objectif.....	16
Sélectionner des contrôles d'exportation ou de production.....	16
Sélectionner des mesures de contrôle des exportations.....	16
Assurer une communication transparente et un processus participatif.....	17
Créer des mécanismes pour faire respecter la conformité aux exigences.....	19
Application en Indonésie : rapports locaux et enquêtes internationales.....	19
Application en Chine : systèmes de traçabilité.....	19
<b>Options politiques pour la RDC après l'interdiction d'exportation du cobalt</b> .....	<b>21</b>
Trois objectifs politiques que la RDC cherche à atteindre.....	21
Mesures possibles pour garantir la stabilité des prix et l'ajout de valeur.....	23
Fixer un prix cible.....	23
Définir et communiquer les règles des quotas.....	23
Mettre en place un cartel de style OPEC pour le cobalt.....	25
Augmenter le contrôle sur la commercialisation.....	26
Planification à long terme : tirer parti des approbations des permis d'exploitation.....	27
<b>Conclusion</b> .....	<b>28</b>
<b>Notes</b> .....	<b>29</b>



# Résumé exécutif

La République démocratique du Congo (RDC) occupe une position dominante dans la production mondiale de cobalt, un minéral clé pour les batteries rechargeables. En 2024, le pays représentait près de 80 % de l'offre mondiale. Toutefois, les évolutions technologiques dans les batteries, un boom de la production interne et une concurrence croissante de l'Indonésie ont entraîné une surproduction et une chute brutale des prix du cobalt, impactant fortement les recettes de l'État.

En réponse, le gouvernement congolais a instauré en février 2025 une interdiction temporaire de quatre mois sur les exportations de cobalt. Cette mesure vise à stabiliser les prix et à reprendre le contrôle du marché, après l'échec de mesures plus modérées. Bien que cette interdiction ait temporairement permis d'accroître les prix, elle reste insuffisante pour garantir une stabilité à long terme du marché.

Afin de contribuer à la stabilisation des prix et d'envisager d'autres retombées pour la RDC, Resource Matters a analysé les politiques d'exportation adoptées par la Chine, l'Indonésie et l'OPEP. Les expériences de ces pays mettent en lumière l'importance de : (a) définir clairement les objectifs poursuivis par les mesures d'exportation ; (b) établir des critères transparents et des mécanismes d'application efficaces ; et (c) faire respecter les nouvelles règles grâce à la collecte rigoureuse de données et à l'imposition de sanctions.

En complément des mesures de contrôle des exportations, le gouvernement peut également renforcer son contrôle sur la vente de sa part de production dans les projets cobaltifères, et imposer des exigences plus strictes en matière d'études de faisabilité pour les nouveaux projets miniers. Si elles sont mises en œuvre de manière efficace, ces mesures permettraient à la RDC de mieux contrôler la production et les prix du cobalt, assurant ainsi des bénéfices économiques durables tout en maintenant sa compétitivité dans un marché en pleine évolution.

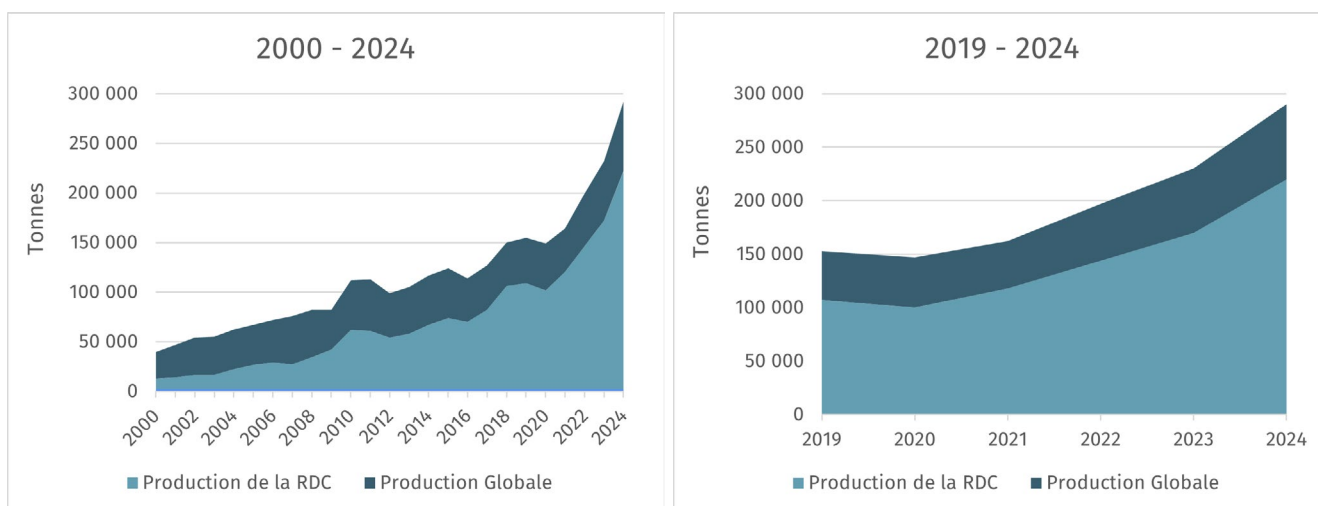


## Contexte : l'effondrement des prix révèle la faible maîtrise de la production de cobalt en RDC

La production de cobalt en RDC a augmenté de manière spectaculaire au cours des vingt dernières années. Selon l'US Geological Survey, la production est passée de moins de 20 000 tonnes de cobalt contenu en 2003 à plus de 220 000 tonnes en 2023, soit 11 fois plus. Pendant la même période, la production mondiale autre qu'en RDC n'a même pas doublé (multipliée par 1,5).

La tendance est encore plus marquée ces cinq dernières années. Depuis 2021, la production mondiale de cobalt a augmenté de plus de 20 % par an, à l'exception de 2023 (+16 %) ; la production de 2024 a plus que doublé par rapport à celle de 2020.

### Graphique 1. Production de cobalt. RDC vs. Monde



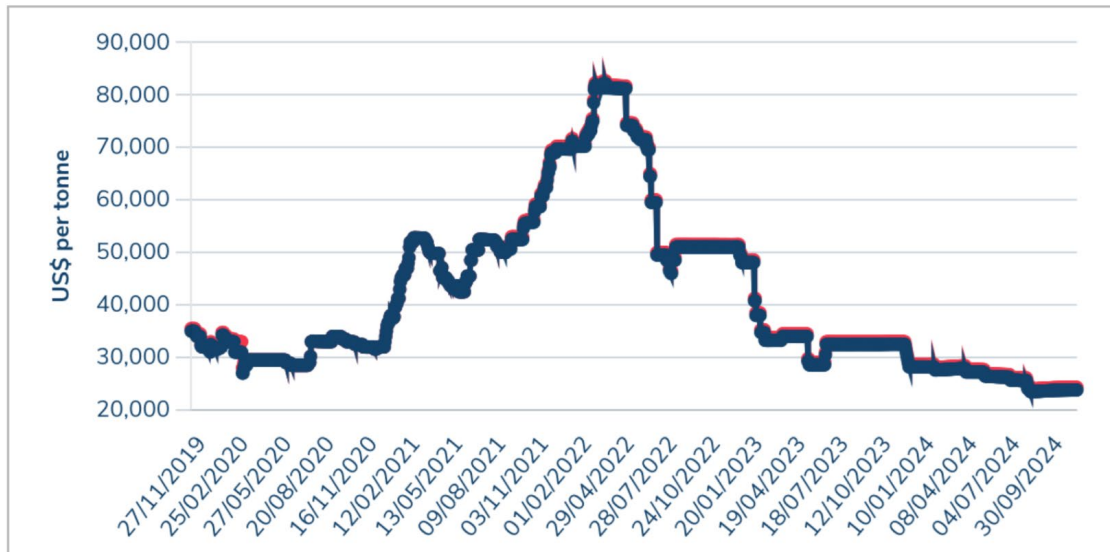
Source: United States Geological Survey

## Une chute des prix de 75 %

La surproduction de cobalt n'a pas été compensée par une augmentation équivalente de la demande. Selon le Cobalt Market Review 2025 de Darton Commodities Limited, l'offre mondiale de cobalt a atteint 281 550 tonnes métriques en 2024, tandis que la demande ne s'élevait qu'à 244 300 tonnes métriques.

En conséquence, les prix mondiaux du cobalt ont chuté de 75 % en trois ans, passant de 39,75 USD par livre en mai 2022 à 9,75 USD en novembre 2024.

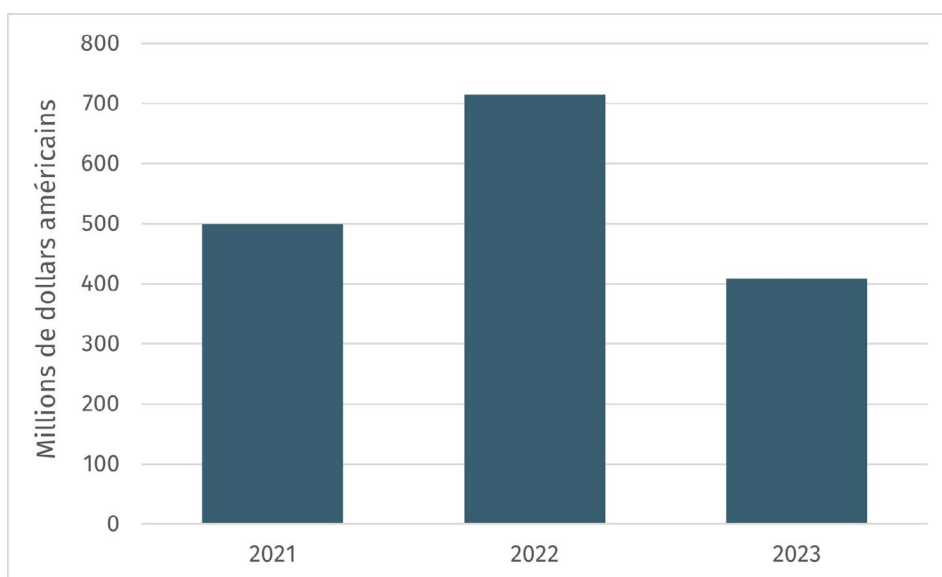
## Graphique 2. Prix du cobalt (USD/tonne) 2019–2024



Source: London Metal Exchange

Cette chute a entraîné une baisse importante des recettes fiscales pour le gouvernement congolais. Sur base des données de l'administration des mines de la RDC, Resource Matters estime que les redevances issues de l'hydroxyde de cobalt sont passées de 715 millions USD en 2022 à seulement 409 millions USD en 2023, malgré une hausse de 18 % de la production. Cette augmentation de production n'a pas suffi à compenser la baisse des prix.

## Graphique 3. Estimation des redevances minières provenant de la production d'hydroxyde de cobalt



Sources: chiffres de production de [Makuta Ya Maendeleo](#). Prix du cobalt selon le [IMF](#)

## Faible maîtrise de la production

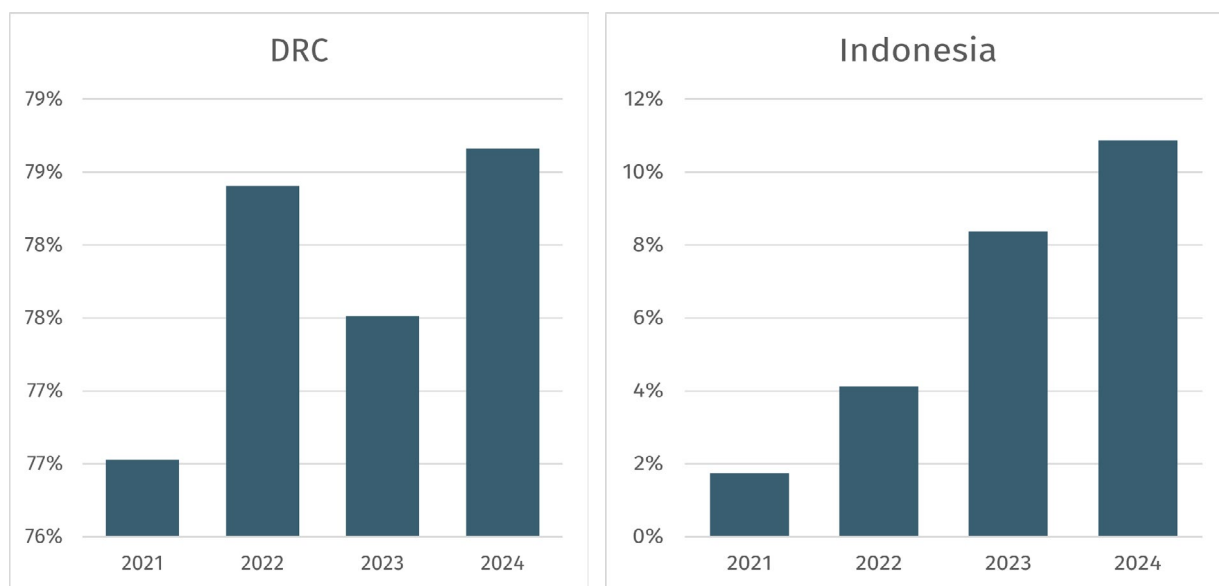
L'actuelle surproduction de cobalt s'explique par des facteurs à la fois mondiaux et nationaux, créant un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande.

Selon Darton Commodities Limited, plusieurs tendances du marché mondial alimentent ce déséquilibre :


- Les constructeurs automobiles chinois se tournent de plus en plus vers les batteries au phosphate de fer et de lithium (LFP) en lieu et place des batteries au nickel-manganèse-cobalt (NMC) ou au nickel-aluminium-cobalt (NCA). Les batteries LFP coûtent moins chères et sont de plus en plus compétitives en matière de densité énergétique. En 2024, les batteries LFP représentaient environ 74,8 % de la production chinoise de batteries, contre seulement 25,2 % pour les NMC/NCA.
- La demande des fabricants de scooters a diminué, notamment en Europe.
- À l'avenir, les progrès dans la technologie des anodes — comme l'utilisation du silicium pour accroître la densité énergétique de 20 à 50 % — pourraient encore réduire le besoin en cobalt.

La croissance rapide de la production en Indonésie est un autre facteur majeur. La production indonésienne est passée de seulement 8 300 tonnes en 2022 à 31 420 tonnes en 2024, faisant passer sa part de marché de 4 % à 11 %. Bien que cela reste inférieur à la part de marché de la RDC, cela a accentué la surproduction congolaise. Cela montre aussi que le quasi-monopole de la RDC sur la production mondiale de cobalt et sa position stratégique dans la chaîne d'approvisionnement des batteries ne sont plus assurés.

### Graphique 4. Part de la RDC et de l'Indonésie dans la production mondiale de cobalt



Source: Cobalt Market Review 2025 – Darton Commodities Limited



Sur le plan national, cette surabondance résulte principalement d'un pic de production au sein de la RDC même, mené par le groupe chinois CMOC (China Molybdenum Company Limited). Alors que la plupart des entreprises maintenaient leur part de production ou la réduisaient, CMOC a quasiment quadruplé la sienne, passant de 10 % du marché en 2022 à 39 % en 2024.

Ce pic fait suite à une interdiction d'exportation entre 2022 et 2023 qui ciblait le principal projet de CMOC à l'époque, entraînant un important stockage de minerais. (Voir : « L'inondation du marché mondial par le cobalt de CMOC. »)

Dans une tentative de freiner la baisse des prix, d'autres acteurs du cobalt, comme [Glencore](#), ont stocké leur production excédentaire sur leurs sites en RDC. La part de Glencore dans la production mondiale a ainsi diminué, passant de 22 % en 2022 à 13 % en 2024.<sup>4</sup> De même, la part d'ERG est passée de 10 % à 7 % sur la même période.<sup>5</sup>

Cependant, ces efforts se sont révélés insuffisants pour inverser la tendance.



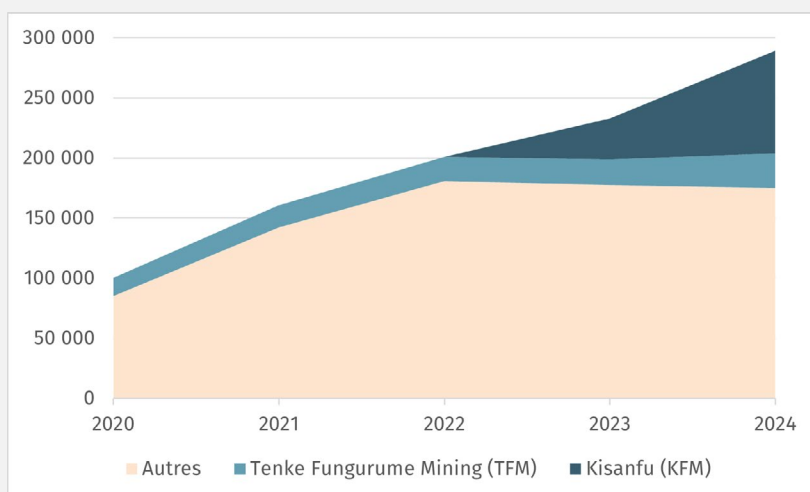
## L'inondation du marché mondial par le cobalt de CMOC

En août 2021, [CMOC a annoncé](#) un investissement de 2,51 milliards USD pour augmenter la capacité de production de Tenke Fungurume Mining (TFM), l'un des plus grands projets de cuivre-cobalt du Congo. Cela a poussé la Gécamines, détentrice de 20 % des parts de TFM, [à accuser](#) CMOC d'avoir sous-déclaré ses réserves minières. Les tensions ont culminé en juillet 2022, lorsqu'un administrateur congolais a imposé une [suspension d'exportation](#) sur TFM. Un accord a été trouvé en avril 2023, et l'interdiction a été [levée](#) en mai 2023.

Bien que les exportations de TFM aient été suspendues pendant dix mois, la production sur le site a continué. En février 2023, [Bloomberg](#) estimait qu'« environ 120 000 tonnes de cuivre et 12 500 tonnes de cobalt [d'une valeur de 1,5 milliard USD] attendaient de quitter le pays ». Une fois le conflit résolu, CMOC avait stocké des milliers de tonnes prêtes à l'exportation.

Or TFM n'a joué qu'un rôle secondaire dans la chute des prix du cobalt. Le facteur principal fut le lancement d'un autre projet stratégique de CMOC, [Kisanfu](#), acquis en 2020.<sup>1</sup> Les opérations ont commencé au deuxième trimestre 2023. En quelques mois à peine, la production de Kisanfu a dépassé celle de TFM<sup>2</sup> de plus de 50 % — avec 33 900 tonnes contre 21 600 pour TFM. Depuis, l'écart n'a cessé de croître.<sup>3</sup> En 2024, Kisanfu représentait à lui seul 29 % de la production mondiale de cobalt, selon Darton.


### Graphique 5. Production de cobalt : TFM et Kisanfu vs. production mondiale



Source: Cobalt Market Review 2025 – Darton Commodities Limited

[CMOC](#) affirme ne jamais avoir eu l'intention d'inonder le marché. Son intérêt principal en RDC est le cuivre, pas le cobalt, et les prix du cuivre étaient en hausse. Étant donné que le cobalt est un sous-produit du cuivre, l'augmentation de la production de cuivre a entraîné une hausse automatique de la production de cobalt.

Toutefois, [le gouvernement américain](#) considère que les pratiques de CMOC relèvent d'une stratégie de « prix prédateurs » aux implications géopolitiques. En poussant les prix du cobalt à des niveaux historiquement bas, la Chine a rendu les investissements occidentaux dans le cobalt moins rentables, consolidant ainsi son contrôle sur la transformation. Cela a de lourdes conséquences non seulement pour les ambitions occidentales visant à concurrencer la domination chinoise, mais aussi pour la RDC elle-même, qui espère construire sa propre usine de précurseurs des batteries dans le pays.



## Premières tentatives de la RDC pour reprendre le contrôle du marché du cobalt

La RDC a multiplié les initiatives pour enrayer les pratiques ayant mené à cette situation. À partir de 2021, le pays a engagé des négociations avec plusieurs de ses partenaires dans des coentreprises afin d'obtenir le droit de commercialiser sa part de production dans divers projets miniers. La RDC détient des participations dans ces projets soit directement grâce au Code minier (amendé)<sup>6</sup>, soit indirectement via ses entreprises publiques, en particulier Gécamines.

Plus précisément, en mai 2021, le président Félix Tshisekedi a annoncé son intention de renégocier plusieurs contrats miniers parmi les plus importants du pays. Une [commission](#) a été créée pour réévaluer les réserves et ressources de Tenke Fungurume Mining (TFM), et une procédure distincte a été lancée pour revoir l'accord « minerais contre infrastructures » avec d'autres partenaires chinois — aussi connu sous le label du projet Sicominés.

Des accords renégociés ont été conclus en 2023 pour TFM et en 2024 pour Sicominés. Dans le cadre de ceux-ci, la Gécamines a obtenu le droit de commercialiser le cobalt et le cuivre issus des deux projets, proportionnellement à ses parts dans les coentreprises respectives : 20 % dans [TFM](#) et 32 % dans [Sicominés](#). Fort de ces résultats, le gouvernement congolais a récemment intensifié ses efforts pour sécuriser des droits similaires dans d'[autres projets](#) miniers majeurs où il détient des parts (voir ci-dessous).

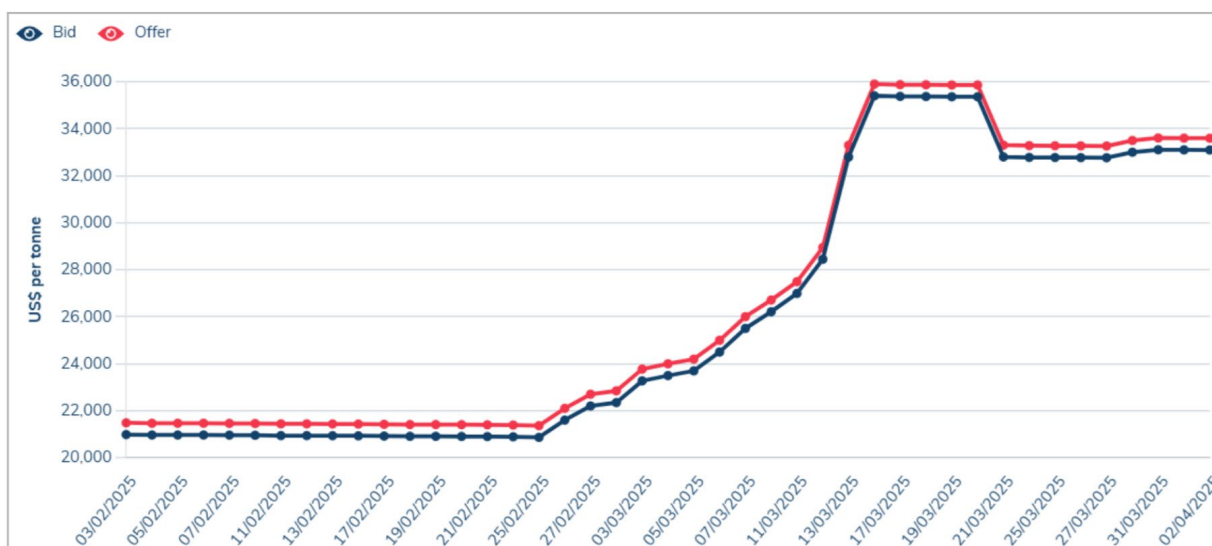
Cependant, comme nous l'avons vu, ces politiques n'ont pas suffi à empêcher l'effondrement des prix du cobalt. En 2024, le Premier Ministre congolais a mis en place une commission ad hoc chargée de proposer des réglementations pour superviser la chaîne d'approvisionnement du cobalt et maximiser la collecte de recettes fiscales.

Cette commission ad hoc a proposé des mesures telles que la mise en place de quotas d'exportation fondés sur une analyse stratégique, économique, géopolitique et commerciale, ainsi que l'instauration d'un système complet de suivi et de traçabilité des minerais stratégiques. Ces recommandations ont conduit à l'adoption d'une mesure plus radicale : la suspension générale des exportations de cobalt.

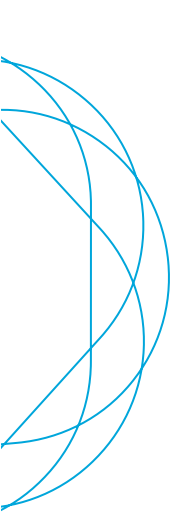
# La suspension : une mesure nécessaire mais insuffisante

En février 2025, l'Autorité de régulation et de contrôle du marché des substances minérales stratégiques (ARECOMS) a imposé une interdiction d'exportation du cobalt pour une durée de quatre mois<sup>7</sup>, sans préavis pour les acteurs du marché. L'interdiction doit être réévaluée au bout de trois mois et pourrait être prolongée. Si certains ont considéré cette mesure comme précipitée voire illégale (voir encadré), son caractère soudain visait sans doute à éviter une ruée vers l'exportation, qui aurait aggravé la chute des prix. ARECOMS a également introduit des mesures significatives ciblant le secteur artisanal.<sup>8</sup>

**Graphique 6.** Prix officiel du cobalt à la Bourse des métaux de Londres – contrat au comptant



Source: London Metal Exchange



## La suspension d'exportation du cobalt congolais : est-elle légale ?

Dans une note adressée au directeur de cabinet du ministre congolais des Mines, l'ancien président de la Chambre des mines du Congo a affirmé que l'interdiction d'exportation violait à la fois le droit international et le droit national. La question se pose donc : cette suspension est-elle légale ? Et que doit envisager la RDC pour éviter d'éventuelles poursuites ?

En droit interne, le Code minier révisé de 2018 permet aux détenteurs de permis miniers de commercialiser librement leurs produits et de choisir leurs clients. Toutefois, ce même Code autorise des règles spécifiques pour la commercialisation des minerais stratégiques, comme précisé à l'article 7 bis. Ces dispositions spécifiques ont généralement priorité sur les règles générales.

En novembre 2024, le Premier ministre a déclaré le cobalt, le germanium et le tantale comme [stratégiques](#). En février 2025, le Premier ministre a [autorisé](#) ARECOMS à «adopter, en cas d'instabilité du marché, des mesures temporaires de régulation de la production, de la commercialisation ou de l'exportation des minerais stratégiques, y compris des mesures de suspension des exportations ». L'interdiction d'exportation a été mise en œuvre par le conseil d'administration d'ARECOMS et contresignée par le Ministre des Mines, dans le but apparent de prévenir toute contestation juridique au regard du droit congolais.

En vertu du droit international, le président de la Chambre des mines a invoqué l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui interdit les restrictions quantitatives à l'exportation. Ce mémo traité prévoit toutefois certaines [exceptions](#) — notamment pour la protection de l'environnement, la conservation des ressources naturelles épuisables, ou la réserve de matériaux pour le traitement local. Ces exceptions sont cependant soumises à des conditions strictes.

L'Union européenne a déjà engagé un litige à l'OMC lorsque l'Indonésie a interdit les exportations de nickel brut et imposé un traitement local. Le [panel de l'OMC](#) a confirmé l'applicabilité du GATT et jugé que les exceptions invoquées par l'Indonésie n'étaient pas remplies. Toutefois, les entreprises privées ne peuvent pas initier une procédure à l'OMC, et de nombreuses juridictions n'autorisent pas qu'elles invoquent le GATT devant leurs propres tribunaux. Il n'est par ailleurs pas certain qu'un pays contestera les mesures de la RDC, dans un contexte de concurrence géopolitique autour du cobalt congolais et les récentes tensions commerciales mondiales (par exemple liées aux droits de douane américains).

Par ailleurs, plusieurs pays, dont l'UE et les États-Unis, ont signé des mémorandums encourageant justement la valorisation locale des matières premières (mais pas le contrôle des prix). En tout état de cause, la RDC devrait prêter une attention particulière aux règles de l'OMC et du précédent indonésien lorsqu'elle définira son futur système de régulation des exportations, afin d'éviter d'éventuels litiges.



Cependant, sans réformes structurelles complémentaires, l'interdiction ne suffira pas à reprendre réellement le contrôle du marché du cobalt. Les sociétés minières avaient déjà accumulé des stocks de cobalt durant la période de prix bas. Des [analystes](#) estiment qu'en 2025, les niveaux de stock sont suffisants pour couvrir 233 jours de consommation. Étant donné que le cobalt est un sous-produit du cuivre (non concerné par la suspension), ces stocks continueront de croître. Dès que la suspension sera levée, le marché sera de nouveau saturé, entraînant une nouvelle chute des prix – comme ce fut le cas après l'interdiction d'exportation de TFM en 2022–2023.<sup>10</sup>

En outre, si la suspension dure trop longtemps, cela pourrait nuire à la réputation de la RDC comme destination d'investissement et inciter les acheteurs à éviter le cobalt – et le Congo – tout court. Ce risque est d'autant plus important dans le contexte actuel, marqué par une préférence croissante des constructeurs chinois pour les batteries sans cobalt (LFP) et une hausse de la production indonésienne.

Cela signifie que d'autres mesures sont urgemment nécessaires pour garantir des bénéfices à long terme.





# Mesures de contrôle des exportations : leçons tirées de la Chine, de l'Indonésie et de l'OPEP

Pour définir les mesures durables que la RDC pourrait adopter, il est utile d'examiner d'autres pays qui ont strictement régulé les exportations pour atteindre leurs objectifs politiques. La Chine a restreint les exportations d'éléments de terres rares. L'Indonésie a mis en place des quotas pour son secteur du nickel. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole – OPEC – utilise des [quotas](#) de pétrole depuis de nombreuses décennies pour renforcer le contrôle des producteurs sur les marchés mondiaux.<sup>11</sup>

Cette section présente plusieurs leçons tirées de ces trois entités qui pourraient inspirer le gouvernement congolais dans sa définition du cadre politique qu'il souhaite établir avant de lever l'interdiction temporaire d'exportation.

## Définir des objectifs clairs : contrôle des prix, ajout de valeur et autres objectifs politiques ?

Les autres pays qui ont mis en place des systèmes de régulation des exportations ont précisé les objectifs politiques qu'ils cherchent à atteindre.

L'[objectif](#) du système de quotas de l'OPEC est de coordonner les politiques pétrolières des pays membres afin d'assurer la stabilisation des marchés pétroliers en termes de prix, d'approvisionnement et d'investissements. L'OPEC définissait autrefois une plage de prix mondiaux à atteindre. En 2003, par exemple, cette [plage](#) était de 22 à 28 dollars par baril. L'Indonésie a mis en place des quotas d'exportation de nickel en deux phases, chacune avec des objectifs distincts : d'abord promouvoir l'[ajout de valeur](#) locale, puis réguler les réserves et [stabiliser les prix](#).

Les quotas chinois de terres rares suivent également [plusieurs objectifs](#) : prévenir l'épuisement des terres rares et les dommages environnementaux des zones minières, inciter à la création de valeur ajoutée au sein de l'industrie et signaler la volonté de tirer parti des terres rares dans les [différends commerciaux](#).



## Définir des critères et des mécanismes pour atteindre l'objectif (ou les objectifs)

Avoir des objectifs politiques clairs aidera à définir qui peut exporter quoi et dans quelles conditions.

### Sélectionner des critères d'exportation ou de production liés aux objectifs politiques

Au départ, lorsque l'objectif principal de l'Indonesie était l'[ajout de valeur](#), elle permettait l'exportation uniquement de produits dépassant une certaine teneur en minéraux. Elle liait les autorisations d'exportation à l'avancement de la [construction des fonderies](#) et au [désinvestissement des entreprises étrangères](#) dans les mines indonésiennes d'ici la fin de la dixième année de production.

Après avoir ajouté la stabilisation des prix à ses objectifs, le gouvernement cherchait principalement à réguler les volumes de production. Il liait les autorisations d'exportation à la soumission d'un [Plan de Travail et de Budget](#) (RKAB), qui contient un plan de production sur trois ans à approuver par le Ministère de l'Énergie et des Ressources Minérales (ESDM). Ce plan sert de base pour fixer les quotas de production et garantit l'alignement avec les priorités nationales.


### Sélectionner des mesures de contrôle des exportations : conditions d'exportation ou quota d'exportation ?

Les conditions d'exportation et les quotas d'exportation sont deux outils distincts pour réguler les exportations, chacun servant des objectifs politiques différents.

Les conditions d'exportation fixent des exigences minimales – telles que la transformation locale, la conformité environnementale ou le respect des obligations d'investissement – que les exportateurs doivent remplir pour obtenir des licences d'exportation. Ces mesures sont efficaces pour promouvoir l'ajout de valeur locale, l'exploitation minière durable et le développement industriel.

En revanche, les quotas d'exportation imposent une limite à la quantité maximale exportée. Elles obligent les autorités à répartir les parts entre les producteurs en fonction de critères tels que la capacité de production ou les exportations historiques.

Ces mesures aident à contrôler les prix du marché, à réguler les réserves et garantir la disponibilité à long terme des ressources.



Lorsque les entités examinées ont opté pour le système des quotas plutôt que des conditions minimales d'exportation, elles ont toutes utilisé la capacité de production des sociétés pour établir des quotas par entreprise<sup>13</sup> (et des quotas de pays dans le cas de l'OPEC). La Chine et l'Indonésie considèrent également les réserves minières. Il est intéressant de noter qu'en Chine<sup>14</sup>, selon un [document](#) de 2012, probablement obsolète, « Les quotas d'exportation sont alloués directement ou par un système d'enchères », bien qu'il ne soit pas clair si cela s'applique au quota général ou aux quotas des entreprises ; aucun détail supplémentaire n'a été trouvé à ce sujet.

L'Indonésie fixe des quotas de production, plutôt que des quotas d'exportation. Selon le ministre indonésien de l'Énergie et des Ressources Minérales, Bahlil Lahadalia, [les quotas de production](#) (via les approbations RKAB) sont définis par le ministère principalement pour atteindre un prix cible et garantir une offre suffisante pour les fonderies locales.<sup>16</sup> Les besoins locaux sont compilés en coopération avec les fonderies, les entreprises minières et les autorités régionales. Pour connaître les besoins internes, l'[Association Minière Indonésienne](#) (APNI) a compilé des données des fonderies nationales au moins pendant 2019.


## Assurer une communication transparente et un processus participatif

Pour maintenir la confiance du marché dans un environnement de minéraux énergétiques de plus en plus compétitif, d'autres pays ont tendance à communiquer publiquement et fréquemment sur leurs règles d'exportation.

D'autres pays ont mis en place un délai spécifique pour l'évaluation périodique de leurs quotas. Le plan de production stipulé dans le RKAB indonésien est établi sur [trois ans](#), bien que des ajustements puissent avoir lieu en cours d'année en cas de changements importants dans la demande (par exemple, de la part des fonderies locales) ou si des préoccupations environnementales surviennent. L'[OPEC](#) définit les quotas annuellement, l'année précédente, du moins au cours des cinq dernières années, mais les a parfois modifiés pendant l'année en cas de besoin. La Chine établit des quotas de terres rares deux fois par an.<sup>17</sup>

Les volumes des quotas ont également été rendus publics. Les quotas de production totaux et par pays de l'OPEP sont publiés sur les marchés via des communiqués de presse.<sup>18</sup> Les autorités indonésiennes et chinoises publient les quotas totaux dans les médias. Les quotas des entreprises, en revanche, n'ont pas été trouvés, mais cela pourrait être dû à des barrières linguistiques. Le ministère chinois de l'Industrie et des Technologies de l'Information maintient une liste publique des entreprises soumises à cette réglementation.

De plus, la mise en place de quotas a souvent impliqué plusieurs parties. Les quotas par pays de l'OPEP sont convenus entre tous les pays.<sup>19</sup> En Chine, les quotas totaux sont déterminés par le ministère de l'Industrie et des Technologies de l'Information, le ministère des Ressources Naturelles et la Commission Nationale de Développement et de Réforme. Ils sont, par la suite, soumis à l'approbation du Conseil d'État. Les quotas spécifiques aux entreprises sont fixés par les départements industriels et technologiques provinciaux (région autonome, municipalité) et les autorités des ressources naturelles, qui communiquent ensuite les décisions aux entreprises.



En Indonésie, l'[évaluation des plans des entreprises](#) en 2023 a impliqué plusieurs agences, dont l'Inspecteur des Mines, le Bureau des Revenus Régionaux, le Bureau de l'Environnement et la société Pratama KPP.





## Créer des mécanismes pour faire respecter la conformité aux exigences : collecte de données et sanctions

L'imposition de nouvelles conditions ou de quotas d'exportations accroît le risque d'exportations frauduleuses. Il convient donc de mettre en place un système de contrôle strict.

### Contrôles en Indonésie : rapports locaux et enquêtes internationales

Les entreprises en Indonésie au niveau national doivent soumettre régulièrement des rapports de conformité pour leur RKAB. Les autorisations d'exportation sont renouvelées tous les six mois sur la base d'une conformité d'au moins 90% aux progrès définis dans les plans des entreprises. Les entreprises qui ne parviennent pas à atteindre les objectifs de progrès risquent la révocation de leurs autorisations d'exportation, ainsi qu'une amende de 20% des revenus cumulés des ventes de minéraux provenant des ventes à l'étranger.

L'Indonésie surveille également la conformité au niveau international. Les écarts entre les données d'exportation de l'Indonésie et les données d'importation de la Chine ont poussé l'Indonésie à mener des [enquêtes](#) qui ont révélé des violations, telles que des exportations de minerai de nickel dépassant les quotas, et des expéditions par des entreprises sans fonderies opérationnelles ou avec un progrès de développement non déclaré.

Ceux qui ne respectent pas les obligations de reporting ou de RKAB encourent des [sanctions](#) croissantes : un maximum de trois avertissements écrits, une suspension temporaire des opérations pendant 60 jours maximum, ou la révocation des licences. L'exploitation minière sans un RKAB approuvé peut entraîner une révocation immédiate de la licence. L'[inspection des cargaisons](#) s'est avérée utile pour assurer la conformité aux quotas d'exportation et au contenu des minéraux.

### Contrôles en Chine : systèmes de traçabilité

Un élément clé des [réformes récentes](#) de la Chine concernant son système de quotas de terres rares est la création d'un système de traçabilité pour vérifier la conformité. En surveillant de près le flux des produits des terres rares à chaque étape – production, vente et exportation – le système permet aux autorités de détecter les violations de quotas, les exportations non autorisées ou les rapports aux statistiques gonflés, servant ainsi de principal outil d'application.

Les entreprises sont tenues de mettre en place un système de traçabilité qui enregistre précisément les informations sur le flux des produits. Le système est géré par le ministère de l'Industrie et des Technologies de l'Information (MIIT), en coordination avec plusieurs autres ministères.

Les indicateurs clés de traçabilité incluent, sans s'y limiter : nom du produit, catégorie, numéro de lot, quantité produite ou vendue, spécifications, dates de production ou de vente, détails de l'acheteur et du vendeur, factures spéciales, licences d'exportation et inventaire des produits. Les entreprises doivent saisir les données de traçabilité avant le 10 de chaque mois.

Une institution tierce spécialisée est chargée des opérations quotidiennes, et les autorités provinciales sont responsables de la collecte des données mensuelles pour vérifier la conformité aux quotas. Le non-respect des exigences de quota peut entraîner des sanctions, notamment une réduction du quota de l'année suivante, une suspension de la production et des actions disciplinaires.





# Options politiques pour la RDC après l'interdiction d'exportation du cobalt

Sur base de ces leçons tirées d'autres pays riches en ressources, la RDC pourrait envisager des options politiques avant la fin de l'interdiction d'exportation du cobalt. Ces politiques permettraient de concilier (1) le contrôle des prix du marché mondial des matières premières et tout autre objectif politique qu'elle pourrait avoir, (2) le maintien de la compétitivité et de la crédibilité dans la chaîne d'approvisionnement et (3) garantir la transparence pour éviter que les mesures ne soient sapées par des pratiques financières douteuses.

## Trois objectifs politiques que la RDC cherche à atteindre

Contrairement à de nombreux autres pays, dont l'Indonésie (nickel), la Chine (terres rares), le Chili (lithium) et la Zambie (cuivre), la République Démocratique du Congo n'a pas encore adopté de stratégie globale et sectorielle sur les minéraux stratégiques.

Cependant, dans le cas particulier de l'interdiction d'exportation du cobalt, ARECOMS spécifie dans sa Décision quels objectifs le gouvernement cherche à atteindre :

- Assurer le contrôle du prix mondial du cobalt en réduisant la surproduction
- Promouvoir la valeur ajoutée locale pour créer des emplois et générer des revenus supplémentaires
- Renforcer la supervision de la production artisanale.<sup>21</sup>

Pour chacun de ces objectifs, des mesures distinctes pourraient être prises. En fait, ARECOMS développe déjà un ensemble distinct de mesures pour le troisième objectif, y compris une interdiction de mélanger le cobalt artisanal et industriel certifié, ainsi que la révocation potentielle des licences d'exportation pour les entités de traitement qui ne disposent pas d'un approvisionnement minier régulier et vérifiable. Cette note se concentre plutôt sur les premier et deuxième objectifs.





## Mesures possibles pour garantir la stabilité des prix et la valeur ajoutée

La décision d'ARECOMS mentionne une seule mesure pour atteindre ces deux objectifs : les quotas d'exportation du cobalt, basés sur «une analyse stratégique, économique, géopolitique et commerciale». La décision ne précise pas à quoi ressemblerait ce système de quotas.

### Fixer un prix cible

Des études de marché détaillées devraient être réalisées pour définir quel pourrait être un prix du cobalt juste mais réaliste, trouvant un équilibre entre la génération de revenus fiscaux pour la RDC et le maintien de la compétitivité pour éviter d'être remplacé par des technologies alternatives de batteries dans un marché des batteries rechargeables de plus en plus concurrentiel.

La [Commission Nationale des Mercuriales des Prix des Produits Exportés](#) pourrait jouer un rôle clé dans l'alignement des prix minimums d'exportation avec cet objectif de prix. L'institution remonte à la présidence de Mobutu et a pour mandat de fixer les prix de référence pour les produits exportés. La Commission Mercuriale, en collaboration avec ARECOMS, pourrait revoir les fourchettes de prix acceptables pour les hydroxydes, les carbonates et les concentrés de cobalt. Contrairement à ses pratiques habituelles, ces prix pourraient s'écarter des prix « naturels » internationaux.

### Définir et communiquer les règles des quotas

Afin de rester compétitif, la RDC devrait assurer une communication transparente concernant les quantités qu'elle autorisera à être exportées, par exemple sur une base annuelle. Il en va de même pour l'application concrète de ces règles. Les quotas totaux et spécifiques à chaque entreprise devraient être annoncés par des canaux officiels.

### Critères quantitatifs

Les règles d'attribution des quotas devraient être clairement définies et publiées afin de préserver la confiance du marché. Sur la base des exemples d'autres pays, un critère clé serait la capacité de traitement installée actuelle de chaque entreprise minière. Le quota serait attribué au prorata de la capacité nominale.

D'autres critères pourraient inclure la production passée de cobalt - par exemple, le cobalt métal contenu au cours des cinq dernières années - bien que cela récompenserait les entreprises qui étaient à la base de la production excédentaire et à l'effondrement des prix. Dans l'alternative, la RDC pourrait demander à toutes les entreprises de soumettre des plans de production et d'investissement et utiliser ces derniers comme référence pour l'attribution des quotas. Le système [RKAB](#) indonésien est un précédent qui peut servir d'inspiration pour lier les plans de production des entreprises à l'octroi et au renouvellement des autorisations d'exportation. Comme l'a montré le système du nickel en Indonésie, cela nécessiterait des sanctions strictes en cas de non-respect des plans de production et d'investissement.




(C) E. Caesens

## Critères non quantitatifs

Au-delà des critères strictement quantitatifs, la RDC pourrait utiliser des critères qui contribuent à ses autres objectifs politiques, tels que l'ajout de valeur et la traçabilité dans le secteur artisanal. Cela pourrait contribuer à assurer la conformité au traité GATT de l'OMC (voir ci-dessus - « La suspension d'exportation du cobalt congolais : est-elle légale ? »).

Elle pourrait définir des conditions minimales d'entrée pour participer au système de quotas. Un exemple de ce dernier est déjà prévu pour le secteur artisanal. Depuis février 2025, les produits issus d'un mélange de minerai de cobalt artisanal et industriel sont interdits et ne peuvent plus être exportés. De plus, aucune entreprise autre que l'Entreprise Générale du Cobalt, appartenant à l'État, ne pourra exporter du cobalt issu de sources artisanales à l'avenir. Les installations de traitement (entités de traitement) ne peuvent exporter leur minerai que si elles peuvent prouver que les minéraux proviennent d'une source légale.

Bien que les pratiques environnementales et sociales soient généralement difficiles à mesurer objectivement, la RDC pourrait également fixer des normes très concrètes comme conditions minimales pour permettre les exportations. Des exemples incluent la divulgation de résumés des études d'impact environnemental, la publication de données complètes sur la propriété réelle, la publication régulière des statistiques d'emploi



désagrégées et des salaires médians par catégorie de travailleurs sur le site web de l'entreprise, ainsi que la déclaration trimestrielle des paiements fiscaux.

Au lieu de - ou en complément de - fixer des conditions d'entrée, la RDC pourrait également donner la priorité aux entreprises qui remplissent des critères spécifiques et n'autoriser les autres entreprises à exporter que si aucune autre ne remplit les conditions. Dans le cas de l'ajout de valeur par exemple, elle pourrait privilégier les exportations de minéraux ayant la plus haute teneur en métal. À travers un système en cascade, les minerais de moindre qualité ne seraient autorisés à sortir que si tous les produits de qualité supérieure ont été exportés. Cela créerait une compétition vers le haut parmi les investisseurs pour construire des installations de transformation locale.

## Mettre en place un cartel de style OPEP pour le cobalt

Il existe un véritable risque que l'augmentation des exportations d'Indonésie affecte les efforts du Congo pour obtenir un prix équitable pour son cobalt.

En RDC, le cobalt est extrait comme sous-produit du cuivre. Les deux éléments sont généralement séparés sur place et exportés en tant que produits distincts. Les entreprises paient une redevance de 10 % sur les produits au cobalt. En Indonésie, la majeure partie du cobalt est extraite comme sous-produit du nickel et exportée sous forme de précipité mixte d'hydroxyde de nickel-cobalt (MHP), contenant les deux métaux, et ensuite transformée à l'étranger, typiquement en Chine. Bien que cela soit plus énergivore que l'extraction du cobalt en RDC, aucune redevance n'est actuellement appliquée aux exportations de cobalt indonésien. Selon le vice-ministre indonésien des Mines, Septian Hario Seto, la capacité de production de MHP - et donc de cobalt - devrait presque tripler au cours des cinq prochaines années, passant de 355 000 tonnes en 2024 à 921 600 tonnes en 2029.<sup>22</sup>

La RDC a déjà entamé des [conversations avec l'Indonésie](#) pour aligner les plans de production. Bien que la position quasi-monopolistique de la RDC puisse rendre la formation d'un tel cartel avec d'autres pays moins stratégique, cela pourrait augmenter le pouvoir de négociation avec les consommateurs mondiaux. De plus, s'aligner avec d'autres pays sur les quotas et les politiques contribuerait à renforcer la réputation et l'influence de la RDC sur le marché mondial.





## Augmenter le contrôle sur la commercialisation pour la participation (para-)étatique

Une autre stratégie consiste à négocier le contrôle de la commercialisation d'une part de la production minière dans des coentreprises - spécifiquement la portion liée à l'État ou aux entreprises publiques. Dans les secteurs du cuivre et du cobalt, Gécamines a déjà négocié de tels droits avec des partenaires chinois CMOOC (à Tenke Fungurume) et China Railways (à Sicominex), obtenant la possibilité de commercialiser respectivement 20 % et 32 % des exportations. Bien que les revenus aillent aux coentreprises, cet arrangement donne à la RDC un levier économique et géopolitique considérable.

L'extension de ce modèle permettrait à la RDC de stocker l'excédent de cobalt pendant les périodes de surproduction et de le libérer lorsque les prix augmentent, contribuant ainsi à stabiliser le marché. En janvier 2025, [Reuters](#) a rapporté que la Gécamines finalisait un accord avec Glencore pour commercialiser 51 000 tonnes de cuivre - correspondant à sa participation de 25 % dans la Kamoto Copper Company (KCC). Des discussions similaires sont en cours avec le groupe Zijin et Ivanhoe, étant donné que la RDC détient 20 % de la mine de Kamoakakula et 28 % de COMMUS. Selon Resource Matters, des négociations sont également en cours avec CMOOC concernant Kisanfu, où l'État détient une participation de 10 %.

Si ces négociations aboutissent, la RDC prendrait le contrôle d'une part substantielle de la production industrielle de minerais. Si ces accords avaient été en place en 2023 et 2024, le pays aurait contrôlé la vente d'une moyenne annuelle de 235 500 tonnes de cuivre contenu et 13 500 tonnes de cobalt contenu, marquant ainsi un développement majeur dans la géopolitique des ressources à l'échelle mondiale. La domination de la Chine sur le cobalt diminuerait et la RDC aurait un pouvoir accru pour choisir ses acheteurs.

En s'appuyant sur cette stratégie, le gouvernement pourrait également réexaminer la [privatisation douteuse d'actifs clés appartenant à l'État](#) - tels que Mutanda et Metalkol - vendus en violation du Code Minier à des entreprises liées à Dan Gertler. La récupération de ces actifs permettrait de restaurer le contrôle de l'État sur la production stratégique et renforcerait son influence sur les marchés mondiaux.



## Planification à long terme : tirer parti des approbations des permis d'exploitation

L'État congolais pourrait adopter une approche plus assertive lors de l'examen des plans de production, de traitement et d'investissement soumis par les entreprises demandant de nouveaux permis d'exploitation ou le renouvellement de ceux-ci.

En vertu de l'[article 73](#) du Code Minier, le non-respect des lignes directrices du Ministère des Mines concernant les études de faisabilité constitue un motif de rejet. De plus, l'[article 14](#) de l'annexe XVI des Règlements Miniers de 2018 exige que ces études incluent des détails sur les opérations minières et les méthodes de récupération, y compris la production projetée de minerai sur la durée de vie de la mine.

Jusqu'à présent, la conformité à ces dispositions a été faible.<sup>25</sup> La Commission d'Approbation des Études de Faisabilité pourrait renforcer l'application des règles existantes et se voir accorder l'autorité et les ressources nécessaires pour réaliser des analyses plus approfondies.

Bien que ces dispositions obligent les entreprises à soumettre des plans de production, elles ne confèrent peut-être pas au gouvernement l'autorité de rejeter les études - ou les permis - si les plans proposés sont en conflit avec les objectifs nationaux. L'introduction d'une telle mesure pourrait nécessiter une modification du cadre réglementaire actuel.<sup>27</sup>

À l'avenir, la construction d'une base de données complète des productions projetées pour les 15 prochaines années offrirait une vue plus claire de la production future et aiderait à anticiper la saturation du marché. Actuellement, aucune analyse de ce type ne semble être réalisée au sein de la Commission d'Études de Faisabilité. Renforcer sa capacité analytique permettrait à la RDC d'aligner l'offre projetée sur la demande internationale attendue, améliorant ainsi la planification à long terme et la stratégie du marché.



# Conclusion

L'interdiction des exportations de cobalt de quatre mois de la RDC marque une étape nécessaire, bien que insuffisante, pour freiner la surproduction et soutenir la reprise des prix. Sans réformes structurelles, son impact à long terme restera probablement limité. Pour exercer une influence durable sur les prix mondiaux du cobalt, le gouvernement devrait adopter un cadre politique cohérent - un cadre qui équilibre le contrôle des prix avec la compétitivité, la fiabilité des chaînes d'approvisionnement mondiales et une transparence pour réduire le risque de corruption.

Les exemples internationaux - tels que les politiques de nickel de l'Indonésie, la stratégie chinoise sur les terres rares et la coordination de l'OPEP sur le pétrole - offrent des leçons précieuses. La RDC peut s'inspirer de ces modèles pour définir des objectifs politiques clairs tels que la stabilité des prix et la valeur ajoutée locale, établir des mécanismes de mise en œuvre à travers la collecte de données fiables et des sanctions, et créer des règles transparentes qui inspirent la confiance des investisseurs.

Plus précisément, la mise en place de quotas et de conditions d'exportation bien conçus, combinée à des objectifs de prix clairs et à des règles de production transparentes, ainsi qu'à une implication accrue des entreprises publiques dans la commercialisation, peut renforcer l'influence de la RDC sur le marché. Des partenariats stratégiques avec d'autres grands producteurs, comme l'Indonésie, consolide aussi le pouvoir de négociation du pays à l'échelle mondiale.


Face à une concurrence accrue des autres pays producteurs de cobalt, aux efforts technologiques visant à réduire l'usage du cobalt dans les batteries, la RDC se trouve à un tournant décisif. Avec une vision stratégique, une régulation rigoureuse et une coopération internationale soutenue, le pays peut non seulement stabiliser son secteur du cobalt, mais aussi peser davantage dans les dynamiques du marché mondial des minéraux critiques.

Saisir cette opportunité nécessitera non seulement une volonté politique et une capacité institutionnelle, mais aussi un engagement à long terme en faveur d'une surveillance transparente, équitable et d'une bonne gouvernance des ressources. Les décisions prises aujourd'hui détermineront si la RDC restera un simple preneur de prix, ou si elle deviendra un véritable faiseur de prix dans la transition énergétique mondiale portée par le cobalt.



# Notes

1. En 2020, [CMOC](#) a acquis la participation indirecte de 95 % de Freeport dans le gisement de cuivre-cobalt de Kisanfu pour 550 millions USD. Avant le début de la production, CMOC a signé un accord de coopération avec [CATL](#), répartissant sa part de 95 % sur le site à 75-25 entre CMOC et CATL, respectivement.
2. Darton Commodities Limited – Revue du marché du cobalt 2025
3. Ibid. La production de Kisanfu a grimpé à 85 165 tonnes, tandis que celle de TFM n’a atteint que 29 000.
4. Darton Commodities Limited – Revue du marché du cobalt 2025
5. Ibid.
6. Le Code minier révisé a porté la participation directe de l’État dans le capital des sociétés minières de 5 % à 10 %, sans aucune charge et non diluable. Voir l’article 71 de la Loi n°18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, Édition Spéciale du 28 mars 2018 (ci-après « le Code minier révisé de 2018 »).
7. Décret d’interdiction de l’ARECOMS : Décision n°001/ARECOMS/2025 du 22 février 2025 portant suspension temporaire des exportations de cobalt de la République Démocratique du Congo
8. Mesures additionnelles de l’ARECOMS pour le secteur artisanal du cobalt :  
Décision n°002/ARECOMS/2025 du 22 février 2025 relative aux mesures réglementaires urgentes concernant le secteur du cobalt.
9. Voir les articles 64bis, 108octies et 273(g) du Code minier révisé de 2018.
10. Selon [Bloomberg](#) : « Étonnamment, le marché s’est plutôt bien adapté à l’absence de cobalt de Tenke, car la demande pour l’électronique a baissé et la production ailleurs a augmenté, faisant chuter les prix de plus de 60 % depuis un pic atteint l’an dernier. La libération éventuelle du stock de CMOC pourrait les faire baisser encore davantage. »
11. Ces observations sont tirées de deux [projets de loi](#) (désormais adoptés) publiés par le ministère de l’Industrie et des Technologies de l’Information en Chine, ainsi que d’une communication personnelle avec Aryanto Nugroho, Coordinateur national de Publish What You Pay (PWYP) Indonésie, sauf indication contraire.
12. Nickel avec une teneur < 1,7 % et bauxite lavée avec une teneur en oxyde d’aluminium  $\geq$  42 %.
13. Pour l’OPEP, voir [cet](#) exemple.
14. Un [rapport de 2021](#) sur l’allocation des quotas indique que « Seule Northern Rare Earth a augmenté son quota », grâce à son avantage naturel reposant sur la mine de minerai de fer de Baiyun Obo, comparé aux mines du Sichuan et

- 
- du Shandong. Cela souligne que les réserves minières sont un facteur critique dans l'allocation des quotas.
15. Le document précise que les quotas sont fixés par le ministre du Commerce plutôt que par le ministère de l'Industrie et des Technologies de l'Information comme c'est actuellement le cas.
  16. Bien que le prix cible spécifique du ministère ne soit pas rendu public, le ministre a noté que le prix de référence du ministère – calculé à partir des données du [London Metal Exchange \(LME\)](#) – peut servir de substitut. Les prix de référence du ministère sont disponibles [en ligne](#).
  17. Ibid, plus [https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3\\_AP202408211639369970\\_1.pdf](https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202408211639369970_1.pdf)
  18. Au moins ces cinq dernières années, des annonces sont disponibles dans les communiqués de presse concernant les « Réunions ministérielles » : [https://www.opec.org/opec\\_web/en/press\\_room/28.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/28.htm)
  19. Incluant les pays membres et les non-membres signataires de la Déclaration de Coopération de Vienne (DoC)
  20. Ibid.
  21. ARECOMS, Décision n° 001/ARECOMS/2025 du 22 février 2025 portant suspension temporaire de l'exportation du cobalt de la République Démocratique du Congo.
  22. Vice-ministre des Mines d'Indonésie, Septian Hario Seto, Perspectives du nickel indonésien 2025-2027 et ses implications sur le marché mondial, présentation lors de l'événement Fastmarkets, février 2025.
  23. Rapport EITI 2022
  24. Pour estimer le volume de cuivre et de cobalt que la RDC aurait contrôlé si les négociations susmentionnées avaient abouti, toutes les quantités de produits transformés par les sociétés citées ci-dessus (cathode de cuivre, concentré de cuivre, cuivre noir, matte de cuivre, ferraille de cuivre et hydroxyde de cobalt) ont été converties en équivalent métal contenu pour 2023 et 2024. Les chiffres de production proviennent des données de la Division des Mines du Lualaba. Pour plus de données sur les statistiques mensuelles de production, voir [la plateforme Makuta ya Maendeleo](#).
  25. Le ministère des Mines a déjà exhorté les entreprises minières opérant en République Démocratique du Congo à respecter les exigences réglementaires lors de la préparation des études de faisabilité, comme vu [ici](#) et [ici](#).
  26. Intégré par le directeur-chef des services de la Direction des Mines, ainsi que deux délégués de ce département ; deux délégués de la direction chargée de la protection de l'environnement dans le secteur minier ; trois délégués de la Direction de la Géologie, incluant un hydrogéologue, un géochimiste et un géophysicien ; trois délégués du CTCPM, incluant un géologue, un mineur et un métallurgiste ; trois délégués du ministère des Finances, dont un de la DGI, un de la DGDA et un de la DGRAD ; un délégué du ministère en charge de l'environnement (article 74 de l'annexe XVI du Règlement Minier de 2018).
  27. Cela pourrait être fait en s'appuyant sur l'article 7 bis du Code minier. Cela pourrait justifier des exigences plus strictes pour les études de faisabilité de telles ressources.





## **resource matters**

### **BUREAU DE BRUXELLES**

Mundo-Madou

Avenue des Arts 7-8 - 1210

Bruxelles - Belgique

### **BUREAU DE KINSHASA**

Concession Sedec

Avenue de la Paix n°1

Commune de La Gombe - RD Congo

©Resource Matters, april 2025

[www.resourcematters.org](http://www.resourcematters.org)