



Minerais critiques : l'Afrique, objet des doctrines, sujet du droit

Enjeux stratégiques et juridiques pour les États producteurs africains

Par Séraphin BUKASA KABONGO, Dadou MOANO LIMBAYA et Stéphane MORTIER

Neuf référentiels de criticité minérale structurent la compétition mondiale. Aucun n'est africain. Le continent y figure comme gisement, comme risque d'approvisionnement ou comme passif environnemental, jamais comme auteur. Cette note retourne le miroir : que disent ces doctrines aux États producteurs africains, et de quels instruments juridiques disposent-ils pour cesser d'en être l'objet ?

LECTURE DÉCIDEUR - CINQ POINTS CLÉS

CONSTAT	La criticité est un concept d'importateur : un minerai est « critique » parce que son approvisionnement est vulnérable pour celui qui l'achète, non parce qu'il est rare chez celui qui l'extrait.
ENJEU	Le goulot d'étranglement n'est pas la mine mais le raffinage. L'Afrique extrait ; elle ne transforme pas. La valeur et le pouvoir se logent dans l'étape qu'elle ne maîtrise pas.
RISQUE	Des normes écrites ailleurs : IRA, CRM Act, devoir de vigilance, conditionnalité ESG deviennent des conditions d'accès au marché opposables à ceux qui ne les ont pas négociées.
FENÊTRE	La République Démocratique du Congo a démontré qu'un État africain peut déplacer le prix mondial d'un minerai critique. La paralysie de l'Organe d'appel de l'OMC ouvre, temporairement, un espace de politique industrielle.
DOCTRINE	Quatre leviers : rareté coordonnée, transformation d'un cran, co-écriture normative, sécurisation du droit de réglementer et un préalable : cesser de signer seuls.

DANS CETTE NOTE

- Introduction : lire les doctrines des autres
- I Le miroir : ce que les référentiels disent de l'Afrique
- II La guerre des normes : l'extraterritorialité comme instrument
- III Le droit international économique : où se joue la partie
- IV Étude de cas : la RDC, du moratoire au quota
- V Doctrine : les quatre leviers
- VI Recommandations, scénarios 2035 et conclusion

INTRODUCTION - LIRE LES DOCTRINES DES AUTRES

Le point de départ à cette note est une volonté de synthèse involontairement révélatrice. Elle recense neuf référentiels de criticité minérale : Union européenne, États-Unis, Canada, Chine, Agence internationale de l'énergie, OTAN, OCDE, Japon, Australie. Elle décrit leurs listes, leurs seuils, leurs objectifs chiffrés, leurs alliances. Elle consacre un point aux « risques environnementaux, ESG et recyclage », où la République démocratique du Congo apparaît au titre du travail des enfants. Elle se conclut par quatre recommandations adressées aux décideurs occidentaux.

L'Afrique y apparaît comme gisement, elle y est risque d'approvisionnement, elle y est passif réputationnel. Elle n'y est jamais partie prenante d'une doctrine. C'est précisément ce déséquilibre qui constitue l'objet de la présente note : non pas contester les analyses occidentales, qui sont pour l'essentiel exactes, mais en tirer les conséquences pour ceux qu'elles décrivent sans réellement les consulter.

70 % part de la RDC dans l'extraction mondiale de cobalt	75 % part de la Chine dans le raffinage de ce même cobalt	× 3,5 demande mondiale de minéraux critiques d'ici 2030 (AIE)	0 référentiel africain parmi les neuf recensés
---	--	--	---

Sources : Analyse stratégique globale (2026) ; Agence internationale de l'énergie.

*L'Afrique est nommée dans toutes les stratégies minérales du monde.
Elle n'est signataire d'aucune.*

Trois constats organisent l'analyse. Premièrement, la criticité minérale n'est pas une propriété géologique mais une catégorie politique, construite depuis le point de vue du consommateur. Deuxièmement, la dépendance occidentale ne porte pas sur l'extraction où l'Afrique est incontournable mais sur le raffinage, où elle est absente ; le pouvoir se loge donc précisément dans l'étape que le continent ne maîtrise pas. Troisièmement, la réponse occidentale au quasi-monopole chinois prend la forme de normes à portée extraterritoriale qui s'appliqueront aux producteurs africains sans qu'ils les aient négociées.

La thèse défendue ici est que la réponse africaine ne peut être ni purement commerciale : vendre plus cher, ni purement industrielle, transformer davantage. Elle doit être juridique et normative, parce que c'est dans le droit que s'écrit aujourd'hui la répartition de la valeur minérale mondiale.

La méthode retenue relève de l'intelligence économique la plus classique : lire le document de l'autre non pour le réfuter, mais pour y trouver ce qu'il révèle de ses propres vulnérabilités. Un rapport destiné à des décideurs occidentaux énonce sans précaution ce qu'une négociation ne dira jamais : où se situe le point de rupture, quel délai de reconstitution des stocks est jugé insuffisant, quelle dépendance est considérée comme inacceptable. Ces aveux sont des ressources de négociation. Encore faut-il les traiter comme tels, c'est-à-dire disposer d'un dispositif institutionnel capable de les collecter, de les hiérarchiser et de les transmettre aux négociateurs, ce dont la plupart des États producteurs africains ne disposent pas.

CE QUE CETTE NOTE NE SOUTIENT PAS

Ni le repli. La transformation locale n'a de sens que tournée vers l'exportation ; une politique minérale protectionniste priverait les États des devises dont dépendent leurs budgets.

Ni la dénonciation. Les exigences environnementales et sociales formulées par les marchés de destination sont, sur le fond, légitimes ; ce qui est contesté ici est le monopole de leur définition, non leur principe.

Ni l'illusion du grand soir industriel. Aucun État africain ne produira des aimants permanents ou des cellules de batterie à l'horizon de cette note. L'ambition réaliste est de remonter d'un ou deux maillons, sur des segments techniquement et énergétiquement accessibles.

I. LE MIROIR : CE QUE LES RÉFÉRENTIELS DISENT DE L'AFRIQUE

I.1 La criticité est un concept d'importateur

Aucune liste mondiale unique n'existe, et cette absence est instructive. L'Union européenne évalue la criticité par croisement de l'importance économique et du risque d'approvisionnement : le *Critical Raw Materials Act* de 2023 retient 34 matières critiques dont 17 stratégiques. L'*United States Geological Survey* en répertorie une cinquantaine ; le Département de l'énergie cible les métaux des technologies propres. Le Canada en retient 31, en valorisant son profil d'exportateur net. La Chine en identifie 24, dans une logique de préservation des réserves et d'interdiction d'exportation des technologies d'affinage. L'AIE en suit six, augmentés du cuivre. L'OTAN identifie des dépendances de défense : titane, gallium, germanium.

Ces listes divergent parce que les positions divergent. Un minerai n'est pas « critique » parce qu'il est rare, mais parce que son approvisionnement est vulnérable pour celui qui l'achète. La criticité mesure une exposition, non une dotation. Dans cette grammaire, l'État producteur n'est pas un partenaire : il est une variable de risque dans la matrice d'un tiers.

LECTURE IARS - POUR UNE CRITICITÉ INVERSÉE

Si la criticité se définit depuis le point de vue de l'acheteur, il existe une criticité symétrique, jamais formalisée, qui se définirait depuis celui du producteur. Elle ne mesurerait pas le risque de rupture d'approvisionnement mais la vulnérabilité de la rente, à partir de trois variables :

- **La dépendance budgétaire** : quelle part des recettes publiques et des devises repose sur ce minerai ?
- **La captation de valeur** : quelle fraction du prix final du produit transformé reste sur le territoire ?
- **La substituabilité de l'acheteur** : combien de débouchés réels existent, et l'acheteur dominant peut-il se passer de nous plus vite que nous de lui ?

Un tel indice que l'IARS propose de développer sous le nom d'Indice de Vulnérabilité de Rente (IVR) donnerait aux États africains ce dont ils manquent : un instrument de hiérarchisation construit sur leurs propres intérêts, et non sur ceux de leurs clients.

La quasi-unanimité des référentiels autour du lithium, du cobalt, du nickel, du graphite et des terres rares confirme que la compétition est tirée par la double transition énergétique et numérique. Les divergences portent sur les minéraux industriels de masse : cuivre, potasse, aluminium où chacun protège son propre profil. L'Afrique, qui détient des positions majeures sur le cobalt, le manganèse, les platinoïdes, la bauxite, le graphite et, désormais, le lithium, est présente dans presque toutes ces listes. Comme ressource, jamais comme signataire.

Cette absence n'est pas une fatalité. Le continent dispose depuis 2009 d'une Vision minière africaine et, depuis décembre 2024, d'une Stratégie africaine des minéraux verts adoptées par l'Union Africaine (UA). Ni l'une ni l'autre ne produit toutefois ce que produisent les neuf référentiels recensés : une liste, des seuils, des objectifs chiffrés et une échéance. Or c'est précisément cette forme la liste assortie d'un calendrier qui transforme une orientation politique en instrument de négociation. Tant qu'il n'existe pas de liste africaine des minerais stratégiques, chaque État se présente seul à la table, avec sa propre hiérarchie implicite, face à des partenaires qui, eux, arrivent avec un document public, chiffré et interministériellement arbitré.

I.2 Neuf référentiels, une place assignée

Référentiel	Périmètre	Logique dominante	Place assignée à l'Afrique
UE — CRM Act (2023)	34 matières, dont 17 stratégiques	Objectifs internes 2030 : extraction, transformation, recyclage	Partenariat stratégique — fournisseur à sécuriser
États-Unis — USGS / DOE	≈ 50 minéraux ; liste DOE ciblée	Sécurité de chaîne et conditionnalité de subvention	Hors périmètre, faute d'accord de libre-échange
Canada	31 minéraux	Intégration verticale nord-américaine	Concurrent sur les mêmes filières
Chine	24 ressources	Préservation des réserves, contrôle de l'aval	Gisement amont et débouché industriel
AIE	6 piliers + cuivre	Sécurité de la transition énergétique	Zone de risque de concentration
OTAN / OCDE	Dépendances de défense ; distorsions	Souveraineté militaire ; surveillance des restrictions	Source d'instabilité d'approvisionnement
Japon / Australie	Listes nationales larges	Stocks stratégiques ; affinage domestique	Fournisseur alternatif à la Chine

Tableau 1 — Lecture africaine des neuf référentiels recensés.

I.3 Extraire n'est pas transformer

Les sources disponibles l'établissent sans détour : « la vulnérabilité des pays de l'OCDE ne réside pas uniquement dans l'extraction minière brute, mais de façon plus critique dans les étapes de raffinage, de purification chimique et de métallurgie de précision ». La Chine raffine environ 90 % des terres rares, contrôle 70 % de la production de lithium raffiné et détient la quasi-totalité du marché des anodes en graphite sphérique.

Pour l'Afrique, ce diagnostic est à double tranchant. Il confirme que le continent détient des positions amont incontournables ; il révèle aussi que ces positions ne confèrent, en l'état, presque aucun pouvoir. Le tableau ci-dessous, adapté du document source par l'ajout d'une colonne africaine, rend visible ce décrochage.

Technologie	Minéral pivot	Extraction dominante	Raffinage dominant	Position africaine
Batteries VE (NMC)	Cobalt	RDC (≈ 70 %)	Chine (≈ 75 %)	Amont dominant, aval quasi nul
Aimants permanents	Néodyme, dysprosium	Chine (≈ 60 %)	Chine (≈ 90 %)	Gisements sous-exploités
Microélectronique radar	Gallium	Chine (≈ 98 %)	Chine (≈ 98 %)	Sous-produit de la bauxite — non valorisé
Alliages aéronautiques	Titane métal	Chine, Russie (≈ 70 %)	Chine, Japon, États-Unis	Sables minéralisés exportés bruts
Aciers et batteries	Manganèse	Afrique du Sud, Gabon	Chine	Extraction majeure, affinage externalisé

Tableau 2 - Goulots d'étranglement par industrie.

Le gallium mérite une mention particulière : produit dérivé du traitement de la bauxite, il est extrait de minerais dont l'Afrique de l'Ouest est l'un des premiers fournisseurs mondiaux. Sa valeur se crée entièrement dans une étape métallurgique que le continent n'opère pas. Le cas illustre une règle générale : la valeur des minerais critiques ne se trouve pas dans le sol, mais dans les trois étapes qui suivent son extraction.

II. LA GUERRE DES NORMES : L'EXTRATERRITORIALITÉ COMME INSTRUMENT

La réponse occidentale au quasi-monopole chinois ne prend pas principalement la forme de nouvelles mines. Elle prend la forme de normes. Trois instruments en donnent la mesure, et tous trois produisent des effets juridiques sur des opérateurs africains qui n'ont participé ni à leur élaboration ni à leur négociation.

II.1 La conditionnalité de subvention : l'exemple américain

L'*Inflation Reduction Act* conditionne le bénéfice de ses crédits d'impôt à l'approvisionnement en minéraux extraits ou transformés aux États-Unis, ou dans un pays lié à Washington par un accord de libre-échange. La conséquence, pour l'Afrique, est structurelle : aucun grand producteur minier africain ne remplit cette condition. Le Maroc constitue la seule exception notable, au titre de l'accord de libre-échange de 2004 entré en vigueur en 2006 ce qui explique l'implantation accélérée, sur son territoire, de capacités de production de matériaux de batteries destinées au marché nord-américain.

Le critère mérite d'être lu en juriste. La notion d'« accord de libre-échange » n'y est pas définie par référence à l'article XXIV du GATT : l'administration américaine a considéré qu'un accord sectoriel sur les minéraux critiques suffisait à l'établir, comme dans le cas de l'accord conclu avec le Japon en 2023. Le seuil est donc politique, non juridique ce qui signifie qu'il est négociable. C'est une information stratégique de premier ordre pour les États africains : la porte n'est pas fermée par le droit, elle l'est par l'absence de demande formulée.

Encore faut-il savoir ce que l'on demande. Un accord sectoriel sur les minéraux critiques utile à un producteur africain ne se limiterait pas à l'éligibilité aux crédits d'impôt. Il comporterait quatre volets : la reconnaissance du minerai transformé localement comme satisfaisant les critères d'origine, faute de quoi l'incitation joue contre la transformation sur place ; la reconnaissance mutuelle des certifications, pour éviter la superposition d'audits ; un engagement d'achat de long terme ou un mécanisme de prix plancher, seul moyen de financer une capacité de raffinage dont le point mort excède la durée d'un cycle de prix ; et une clause de revue liée aux investissements effectivement réalisés. Sans ces quatre éléments, un accord minéral sécurise l'accès de l'acheteur à la ressource sans sécuriser l'industrialisation du vendeur.

II.2 Les objectifs internes européens : ce que 40 % signifie à Kolwezi

Le *Critical Raw Materials Act* fixe à l'Union, pour 2030, des objectifs d'extraction, de transformation et de recyclage sur son propre territoire, assortis d'un plafond de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique. Lu depuis Bruxelles, c'est une politique de réduction de vulnérabilité. Lu depuis Kolwezi, Kipushi ou Manono, c'est l'annonce officielle d'une relocalisation d'une part de la transformation hors des pays producteurs, c'est-à-dire précisément de l'étape que ces pays cherchent à capter.

Les « partenariats stratégiques » conclus par l'Union avec le Groenland, le Chili, la RDC ou la Norvège constituent la contrepartie diplomatique de cet objectif. Leur qualification juridique mérite attention : il s'agit, pour l'essentiel, de protocoles d'entente dépourvus d'effet contraignant, ne créant ni droit d'accès au marché, ni engagement d'investissement opposable, ni mécanisme de règlement des différends. Un partenariat non contraignant face à un objectif chiffré contraignant : l'asymétrie est dans la nature même des instruments.

LECTURE IARS — NÉGOCIER AVEC TROIS BLOCS SANS DEVENIR LEUR TERRAIN

La concurrence entre Washington, Bruxelles et Pékin est, pour un producteur africain, la première ressource de négociation depuis une génération. Elle est aussi le premier risque : un État qui devient l'enjeu d'une rivalité cesse d'en être l'arbitre. Trois principes permettent de tenir les deux bouts.

- **Ne jamais accorder l'exclusivité.** Un droit de priorité, une clause de préemption ou un engagement de notification préalable valent concession de souveraineté et se paient comme tels.
- **Négocier l'étape, pas le tonnage.** Ce qui doit figurer dans un accord n'est pas le volume livré mais le maillon de la chaîne installé sur le territoire, avec un calendrier et des pénalités.
- **Aligner les accords entre eux.** Des engagements pris séparément avec plusieurs partenaires finissent par se contredire ; la cohérence exige un examen interministériel unique et une doctrine écrite.

II.3 Le devoir de vigilance et la conditionnalité ESG

Les documents et rapports spécialisés évoquent régulièrement la recommandation suivantes : « utiliser les clauses ESG pour bloquer l'accès aux marchés des métaux à haute empreinte carbone ou issus de violations des droits humains ». Cette recommandation est révélatrice parce qu'elle assume la double nature de l'exigence environnementale et sociale : un impératif légitime et, simultanément, un instrument de politique commerciale.

Les auteurs et l'IARS ne contestent ni la réalité des atteintes documentées (travail des enfants dans l'exploitation artisanale du cobalt, atteintes à la biodiversité dans le nickel indonésien,...), ni la légitimité d'y répondre. Ce qui est en cause est l'asymétrie du dispositif : la norme est écrite par l'acheteur, contrôlée par l'acheteur, et son coût de mise en conformité est supporté par le vendeur. Il en résulte un effet d'éviction qui frappe en premier les opérateurs les plus petits et les moins capitalisés c'est-à-dire, en Afrique, l'exploitation artisanale et à petite échelle, dont dépendent des millions de ménages.

Instrument	Ce qu'il impose	Effet sur l'exportateur africain
IRA (États-Unis)	Origine ALE pour l'éligibilité aux crédits d'impôt	Exclusion de fait du périmètre subventionné, sauf accord dédié
CRM Act (UE)	Objectifs internes 2030 ; plafond de dépendance	Concurrence directe sur l'étape de transformation
Devoir de vigilance (UE)	Diligence sur la chaîne de valeur	Coût de conformité transféré vers l'amont
Règlement minerais de conflit	Traçabilité et audit des importations	Éviction des opérateurs non certifiables (EMAPE)
Ajustement carbone (MACF)	Tarification du carbone incorporé à l'importation	Pénalisation des filières à électricité fossile

Tableau 3 - Normes à portée extraterritoriale et effets sur les producteurs africains.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières mérite un développement particulier, car il inverse un raisonnement communément admis. On présente souvent la transformation locale comme un moyen de capter de la valeur ; elle est aussi un moyen d'importer une contrainte. Raffiner sur place un minerai destiné au marché européen, c'est internaliser l'empreinte carbone du procédé et donc la tarifier à la frontière si le mix électrique est fossile. Une usine hydrométallurgique alimentée au groupe électrogène détruit, en aval, l'avantage qu'elle crée en amont.

Le corollaire est une bonne nouvelle pour une partie du continent : l'hydroélectricité congolaise, zambienne, guinéenne ou éthiopienne constitue un actif normatif autant qu'énergétique. Un précurseur cathodique produit à partir d'un mix largement décarboné est, à qualité égale, structurellement mieux placé qu'un équivalent produit à partir de charbon. L'électricité cesse alors d'être un simple facteur de coût pour devenir un argument d'accès au marché à condition d'être fiable, ce qui déplace la question vers le réseau plutôt que vers la capacité installée.

LECTURE IARS - LA SEULE RÉPONSE À UNE NORME EST UNE NORME

Refuser ces exigences est impossible : elles conditionnent l'accès aux marchés solvables. Les subir sans les discuter revient à accepter que la définition du minerai « responsable » soit arrêtée sans les producteurs. La voie praticable est une troisième :

« Produire un référentiel africain de diligence, aligné sur les standards internationaux mais calibré sur les réalités du continent, et en négocier la reconnaissance mutuelle ».

III. LE DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE : OÙ SE JOUE LA PARTIE

La question juridique centrale, pour un État producteur qui veut capter davantage de valeur, tient en une phrase : jusqu'où peut-il restreindre l'exportation de son minerai brut pour forcer la transformation locale ? La réponse se trouve dans le droit de l'Organisation mondiale du commerce, et elle est plus nuancée que ne le laissent croire les débats publics.

III.1 Interdire, taxer, contingenter : trois régimes juridiques distincts

L'article XI:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce prohibe les restrictions quantitatives à l'exportation : interdictions, quotas, licences à effet équivalent. Il ne prohibe pas les droits de sortie : sauf engagement spécifique souscrit lors de l'accession, une taxe à l'exportation demeure en principe licite. Cette distinction, souvent négligée, est le premier enseignement opérationnel de la présente note : *le même objectif de politique industrielle peut être poursuivi par deux instruments dont l'exposition contentieuse est radicalement différente.*

Les précédents chinois le confirment. Dans les affaires *Chine Matières premières* (2012) puis *Chine Terres rares* (2014), les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont censuré à la fois les quotas et les droits de sortie chinois, ces derniers parce que la Chine avait explicitement renoncé à les appliquer dans son protocole d'accession. La défense tirée de l'article XX g) du GATT, relatif à la conservation des ressources naturelles épuisables, a été rejetée faute de restrictions équivalentes imposées à la production et à la consommation intérieures. C'est l'exigence dite d'« even-handedness » : une mesure de conservation qui ne pèse que sur l'étranger n'est pas une mesure de conservation.¹

L'affaire *Indonésie - Matières premières* (DS592) est plus instructive encore. Saisi par l'Union européenne de l'interdiction d'exporter le minerai de nickel et de l'obligation de transformation locale, le groupe spécial a conclu, dans son rapport distribué le 30 novembre 2022, à une violation de l'article XI:1, en écartant les justifications invoquées. L'Indonésie a fait appel le 12 décembre 2022 devant un Organe d'appel privé de quorum depuis 2019. Le rapport n'a donc jamais été adopté, la mesure est restée en vigueur, et la filière indonésienne du nickel s'est construite.²

LECTURE IARS - TROIS RÈGLES POUR RESTREINDRE SANS SE FAIRE CONDAMNER

- **Préférer la fiscalité au contingent.** Un droit de sortie progressif, décroissant avec le degré de transformation, poursuit le même objectif industriel qu'une interdiction tout en échappant au champ de l'article XI:1.
- **Si interdiction il y a, l'assortir d'une contrainte domestique équivalente.** La leçon de *Chine — Matières premières* est que la conservation ne se plaide pas : elle se prouve par la symétrie du traitement.
- **Documenter la proportionnalité en amont.** Calendrier annoncé, période de transition, clause de revue, étude d'impact : la défense au titre de l'article XX se construit dans le dossier administratif, des années avant le contentieux.

Plusieurs États africains se sont déjà engagés dans cette voie sans en mesurer toujours l'exposition. Le Zimbabwe a interdit fin 2022 l'exportation de minerai de lithium non transformé ; la Namibie a étendu en 2023 une interdiction comparable au lithium, au cobalt, au manganèse, au graphite et aux terres rares non traités. Ces mesures sont, en droit, des restrictions quantitatives au sens de l'article XI:1. Aucune n'a été contestée à ce jour non parce qu'elle serait conforme, mais parce que les volumes en jeu n'ont pas encore justifié un contentieux. L'absence de contestation n'est pas une validation : c'est un sursis.

¹OMC, *Chine — Matières premières* (DS394, DS395, DS398), rapports adoptés en 2012 ; *Chine — Terres rares* (DS431, DS432, DS433), rapports adoptés en 2014.

²OMC, *Indonésie — Mesures relatives aux matières premières* (DS592), rapport du Groupe spécial distribué le 30 novembre 2022 ; appel notifié le 12 décembre 2022.

III.2 Le contenu local à l'épreuve de l'accord sur les MIC

Les obligations d'achat local imposées aux investisseurs miniers se heurtent à l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (GATT, 1994), dont l'annexe prohibe expressément les prescriptions de teneur en éléments d'origine nationale portant sur des marchandises. La marge de manœuvre existe néanmoins, et elle est mal exploitée : l'accord ne couvre que le commerce des marchandises. Les obligations portant sur les services, l'emploi, la formation, le transfert de compétences, la sous-traitance de prestations ou la domiciliation bancaire des flux échappent à son champ. De même, les marchés publics bénéficient d'une exception dont la portée reste large pour les États africains non parties à l'Accord sur les marchés publics.

Un dispositif de contenu local juridiquement robuste ne se construit donc pas en imposant l'achat de biens nationaux, mais en structurant une obligation de résultat en matière de valeur locale, mesurée en emplois qualifiés, en dépenses de services et en transfert technologique, assortie d'une liberté de moyens laissée à l'opérateur.

III.3 L'exposition contentieuse : traités d'investissement et clauses de stabilisation

Toute réforme minière ambitieuse concernant la participation publique, l'obligation de transformation, la révision fiscale se heurte au stock des engagements antérieurs : traités bilatéraux d'investissement, conventions minières assorties de clauses de stabilisation, clauses compromissaires renvoyant au CIRDI. L'expérience récente du secteur aurifère (Barrick/Mali) montre que la fermeté souveraine n'est crédible que si elle est juridiquement préparée : le rejet de mesures provisoires ne vaut pas validation au fond, et les mesures d'exécution extra-contractuelles, efficaces comme levier de négociation, restent contentieusement fragiles.

Deux évolutions institutionnelles modifient toutefois le rapport de force. Le Protocole d'investissement de la ZLECAf, adopté en 2023, consacre le droit de réglementer au service des objectifs de développement et impose des obligations aux investisseurs eux-mêmes : études d'impact, normes anticorruption rompant avec l'asymétrie classique des traités d'investissement ; il ne consacre pas l'arbitrage investisseur-État dans sa forme traditionnelle et renvoie le règlement des différends à un instrument additionnel. Depuis le début de 2026, les États parties ont engagé des audits réglementaires destinés à aligner leurs cadres nationaux sur le Protocole et à résilier ou renégocier les anciens traités bilatéraux incompatibles avec son mandat.³

Le second levier est l'OHADA. L'espace harmonisé dispose d'un droit des sûretés, d'un droit des sociétés et d'un arbitrage régional, la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) directement mobilisables pour le financement et le contentieux des projets de transformation. Il lui manque un Acte uniforme relatif au droit minier. Cette lacune n'est pas neutre : en l'absence de socle harmonisé, chaque État négocie seul des conventions dont les clauses de stabilisation sont rédigées par les conseils de l'investisseur. Un Acte uniforme, ou à tout le moins un contrat-type minier régional assorti de clauses de stabilisation dites d'équilibre économique plutôt que de gel du droit, constituerait l'apport juridique le plus immédiatement utile de la décennie en cours.

L'apport de l'OHADA ne se limite pas au contentieux. Une usine de sulfates ou de précurseurs se finance en projet, c'est-à-dire sur la seule sûreté de ses actifs et de ses flux. L'Acte uniforme portant organisation des sûretés offre à cet égard des instruments encore sous-employés dans le secteur minier : nantissement de compte bancaire, cession de créances professionnelles à titre de garantie, et surtout la figure de l'agent des sûretés, qui permet à un syndicat de prêteurs de faire gérer collectivement ses garanties par un tiers. Ces outils, familiers aux financiers de l'immobilier et des infrastructures, restent marginaux dans les montages miniers africains, souvent structurés sous droit anglais depuis Londres ou Maurice. Les rapatrier dans l'espace OHADA réduirait à la fois le coût et la dépendance juridictionnelle de ces financements.

³ Protocole d'investissement de la ZLECAf (2023) ; IISD, *Investment Treaty News*, avril 2026.

IV. ÉTUDE DE CAS : LA RDC, DU MORATOIRE AU QUOTA

Aucun épisode récent n'éclaire mieux la portée et les limites d'une stratégie minière africaine que le cas congolais du cobalt. Elle constitue la première démonstration qu'un État africain peut, seul, déplacer le prix mondial d'un minerai critique.

Séquence	Mesure	Portée
Février 2025	Suspension totale des exportations de cobalt	Choc d'offre délibéré sur un marché en surplus
Octobre 2025	Passage à un régime de quotas, piloté par l'ARECOMS	Sortie de la prohibition pure vers une régulation pilotée
2026-2027	Plafond annuel de 96 600 t, soit environ la moitié des volumes de 2024	Ajustement trimestriel ; 10 % réservés aux projets de transformation locale
2026	Retrait et réallocation des quotas non utilisés	Instrument de discipline sur les opérateurs

Tableau 4 - Chronologie de la régulation congolaise du cobalt. Sources : ARECOMS.

Les effets de marché ont été spectaculaires. Le cobalt métal a progressé d'environ 130 % en douze mois pour clôturer 2025 autour de 24,75 USD la livre ; l'hydroxyde de cobalt livré en Asie a bondi de plus de 320 %. Le fait remarquable est que cette envolée s'est produite en dépit d'un surplus physique estimé à quelque 19.000 tonnes sur l'année : le prix s'est déconnecté de l'offre réelle pour suivre une rareté administrative. Le premier producteur mondial, qui avait extrait plus de 117.000 tonnes en 2025, s'est vu allouer un quota de 31.200 tonnes pour 2026.⁴

LECTURE IARS - CE QUE LE PRÉCÉDENT CONGOLAIS PROUVE, ET CE QU'IL NE PROUVE PAS

Ce qu'il prouve. Un État producteur peut convertir une position d'extraction en pouvoir de marché, à condition de disposer d'une autorité de régulation dédiée, d'un système d'allocation opposable et d'une capacité de contrôle aux frontières.

Ce qu'il ne prouve pas. Le dispositif fonctionne parce que la concentration congolaise sur le cobalt est extrême. Il n'est transposable ni au cuivre, ni à la bauxite, ni au manganèse, où aucun producteur africain ne détient de position comparable. Il appelle évidemment en réponse des pays acheteurs la substitution (chimies LFP, sodium-ion, formulations à haute teneur en nickel,...). Une rente défendue par la rareté organisée finance la recherche qui pourrait la supprimer.

Ce qu'il expose. Un quota est une restriction quantitative au sens de l'article XI:1. La mesure n'est aujourd'hui protégée que par la paralysie de l'appel à l'OMC. Cette protection est conjoncturelle, non structurelle.

Le dispositif congolais éclaire aussi, par sa mécanique, ce qui fait la crédibilité d'une régulation de l'offre. Trois conditions, rarement réunies, la conditionnent : une autorité dédiée disposant d'un mandat propre et d'un pouvoir de sanction ; une allocation opposable, c'est-à-dire des critères publiés, des volumes notifiés et une procédure de recours, faute de quoi le quota devient une rente administrative distribuée à discrétion ; un contrôle effectif aux frontières, sans lequel la mesure ne fait que déplacer les flux vers la contrebande ou le blanchiment d'origine. La réallocation des quotas non utilisés, introduite en 2026, montre que l'instrument s'affine mais elle souligne aussi combien l'exercice est exigeant en capacité administrative.

⁴ARECOMS ; Agence Ecofin, « Cobalt : les quotas d'exportation en RDC stabilisent le marché, mais à quel prix », mai 2026.

IV.2 L'autre face du dispositif : la souveraineté procédurale

Le 4 décembre 2025, la RDC et les États-Unis ont signé à Washington un accord de partenariat stratégique, ratifié par le Parlement congolais en mai 2026. Son architecture mérite l'attention des juristes. Les entreprises américaines y bénéficient d'un droit de priorité temporelle et non d'un simple « droit de premier regard » sur les projets inscrits à la réserve d'actifs stratégiques : une fenêtre de négociation de trois mois renouvelable une fois, portant la priorité à neuf mois, avant l'ouverture aux opérateurs de pays tiers non visés ; les entreprises congolaises n'interviennent qu'en troisième rang. Un comité directeur conjoint paritaire, statuant par consensus et soumis à confidentialité, en supervise l'application. Kinshasa s'engage par ailleurs à réformer sa législation fiscale avant le 4 décembre 2026 et à informer Washington de toute modification des quotas de cobalt. Une requête en inconstitutionnalité a été déposée en janvier 2026, invoquant notamment la souveraineté permanente sur les ressources naturelles.⁵

Une souveraineté qui gagne du pouvoir de marché d'une main peut céder de la souveraineté procédurale de l'autre.

L'enseignement dépasse le cas congolais. La puissance minérale ne se mesure pas au seul prix obtenu : elle se mesure à la liberté de décision conservée après l'accord. Un dispositif qui oblige à notifier ses propres décisions de politique publique à une puissance étrangère, qui subordonne les opérateurs nationaux à un rang de priorité tiers et qui exige une réforme fiscale à date fixe, transfère une part de compétence normative, quel que soit le montant des investissements attendus en contrepartie. Les juristes africains doivent apprendre à lire ces accords comme ils lisent les clauses de stabilisation : non pour ce qu'ils promettent, mais pour ce qu'ils interdisent de faire postérieurement.

V. DOCTRINE : LES QUATRE LEVIERS

1 RARETÉ COORDONNÉE	2 TRANSFORMATION	3 CO-ÉCRITURE NORMATIVE	4 DROIT DE RÉGLEMENTER
Réguler l'offre par l'instrument juridiquement le plus sûr, et à plusieurs plutôt que seul.	Remonter d'un cran la chaîne pas de dix sur des segments techniquement accessibles.	Produire les référentiels de responsabilité au lieu de se borner à s'y conformer.	Sécuriser juridiquement la marge de manœuvre : ZLECAf, OHADA, renégociation des traités.

Le premier levier commande de choisir l'instrument avant d'annoncer l'objectif. Droits de sortie progressifs plutôt qu'interdictions ; symétrie interne lorsqu'une restriction quantitative est inévitable ; coordination régionale enfin, car un quota national isolé déplace la production chez le voisin tandis qu'un dispositif concerté RDC et Zambie sur le cobalt et le cuivre, Afrique australe sur le manganèse et les platinoïdes crée un véritable rapport de force. L'idée d'une « OPEP des minerais » reste toutefois largement illusoire : les minerais critiques ne sont ni homogènes, ni également concentrés, ni stockables à coût comparable.

⁵ Accord de partenariat stratégique États-Unis – RDC, signé le 4 décembre 2025 ; analyse publiée par *L'Œil d'Afrique*, 16 septembre 2026.

Le deuxième levier exige du réalisme industriel. L'objectif n'est pas de produire des cellules de batterie ou des aimants permanents à court terme, mais de capter les premiers maillons accessibles : sulfates de cobalt et de nickel, hydroxydes purifiés, précurseurs cathodiques, ferro-alliages de manganèse, graphite sphéronisé,... Chacun de ces segments multiplie la valeur unitaire de la tonne exportée sans exiger l'écosystème technologique complet des économies avancées. Trois conditions les commandent

- L'énergie : une électricité compétitive et bas carbone, faute de quoi l'ajustement carbone aux frontières annulera l'avantage ;
- La chimie : réactifs, acide sulfurique, gestion des effluents ;
- Le corridor : une logistique fiable vers un port, le corridor de Lobito en fournissant l'illustration la plus avancée.

Le troisième levier est celui de la norme. L'Afrique dispose depuis février 2025 d'un cadre continental, la Stratégie africaine des minéraux verts, adoptée par la 38^e session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine dont l'un des quatre piliers porte précisément sur la construction de chaînes de valeur stratégiques, et qui opérationnalise les liaisons fiscales, technologiques et spatiales de la Vision minière africaine de 2009.⁶ Ce cadre reste largement déclaratif. Lui donner corps suppose trois productions concrètes : un référentiel africain de diligence raisonnable, un système de certification d'origine reconnu par les acheteurs, et une doctrine commune de négociation face aux partenariats miniers.

Le quatrième levier est juridique, et il conditionne les trois autres. Il comporte un audit du stock de consentements à l'arbitrage et des clauses de stabilisation en vigueur ; la renégociation prioritaire des traités les plus exposants, dans le sillage des audits engagés au titre du Protocole d'investissement de la ZLECAf ; la préférence donnée, pour les litiges contractuels, à l'arbitrage régional de la CCJA de l'OHADA ; et la mutualisation d'une expertise contentieuse africaine, encore dispersée.

LECTURE IARS - LA SÉQUENCE COMPTE AUTANT QUE LE CONTENU

Annoncer une interdiction d'exportation avant d'avoir sécurisé l'énergie, la chimie et le corridor expose l'État à un double échec : perte de recettes immédiate, et absence d'industrie au rendez-vous. À l'inverse, attendre la maturité industrielle complète pour agir revient à ne jamais agir. La séquence praticable est celle-ci : **sécuriser le droit, puis taxer progressivement, puis contingenter, jamais l'inverse.**

VI. RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

Destinataire	Priorités d'action
États producteurs	Substituer des droits de sortie progressifs aux interdictions sèches ; auditer le stock de traités et de clauses de stabilisation ; conditionner les permis à une obligation de valeur locale exprimée en services, emplois et transfert technologique ; demander formellement l'ouverture de négociations sur un accord sectoriel minéraux avec Washington et Bruxelles.
Union africaine et communautés régionales	Donner un contenu opérationnel à la Stratégie africaine des minéraux verts : référentiel de diligence, certification d'origine, doctrine commune de négociation ; coordonner les régulations nationales de l'offre pour éviter les déplacements de production.
OHADA	Engager les travaux d'un Acte uniforme relatif au droit minier ou, à défaut, d'un contrat-type régional ; promouvoir l'arbitrage CCJA comme forum de référence pour les litiges contractuels miniers.
Juristes et négociateurs	Lire les partenariats stratégiques pour ce qu'ils interdisent de faire plus tard ; privilégier les clauses de stabilisation d'équilibre économique ; construire en amont le dossier de proportionnalité de toute mesure restrictive.
Partenaires et bailleurs	Financer l'énergie, la chimie industrielle et les corridors, conditions réelles de la transformation locale plutôt que les seules études de pré-faisabilité minière.

⁶Union africaine / BAD, *Africa's Green Minerals Strategy*, adoptée lors de la 38^e session ordinaire de la Conférence de l'UA, février 2025 ; Vision minière africaine, 2009.

SCÉNARIOS 2035 ET CONCLUSION

1 LE COMPTOIR	2 LES PÔLES RÉGIONAUX	3 LA PUISSANCE MINÉRALE
Les normes des acheteurs structurent la filière. L'Afrique exporte du minerai certifié conforme. La valeur se crée ailleurs, la rente est volatile.	Deux ou trois corridors : cuivre-cobalt, manganèse, lithium atteignent le stade des précurseurs. La valeur captée progresse, la dépendance normative demeure.	Transformation, référentiels africains reconnus et droit de réglementer sécurisé se renforcent mutuellement. L'Afrique devient partie aux doctrines, et non plus leur objet.

La trajectoire actuelle se situe entre le premier et le deuxième scénario. Le basculement ne dépend ni de la géologie, qui est acquise, ni de la demande, que l'Agence internationale de l'énergie projette multipliée par 3,5 d'ici 2030 et par quatre à six d'ici 2040. Il dépend de décisions juridiques et institutionnelles que rien n'empêche de prendre dès maintenant.

« La bataille des minerais critiques ne fait que commencer ». Cette sentence est exacte. Mais elle est écrite du point de vue de ceux qui redoutent de perdre l'accès à la ressource, non de ceux qui la détiennent. Pour l'Afrique, la bataille ne porte pas sur l'accès mais sur la place dans la chaîne et sur la plume qui écrit les règles. Le continent dispose du gisement ; il lui manque le droit qui le convertit en puissance.

Cette conversion ne suppose ni rupture ni confrontation. Elle suppose un déplacement d'attention : moins de temps consacré à la promotion des gisements, davantage à la rédaction des textes qui en gouverneront l'exploitation ; moins de délégations d'investissement, davantage de juristes formés à la négociation des clauses de stabilisation et à l'arbitrage international. La ressource se trouve dans le sol depuis des millions d'années ; ce qui a changé, et ce qui changera encore, ce sont les règles qui décident à qui elle profite.

Le pouvoir minéral ne se trouve pas dans le sol. Il se trouve dans les trois étapes qui suivent, et dans les textes qui les gouvernent.

Signaux à suivre (12-18 mois)	Pourquoi c'est décisif
Révision trimestrielle des quotas congolais et réaction des prix	Mesure la soutenabilité réelle d'une régulation africaine de l'offre.
Réforme fiscale congolaise attendue au 4 décembre 2026	Test de la marge de décision conservée après l'accord de partenariat.
Audits réglementaires et renégociation des TBI au titre de la ZLECAf	Indicateur de la capacité africaine à reprendre la main sur le droit des investissements.
Premières publications du référentiel africain de diligence	Conditionne le passage du statut de sujet des normes à celui de co-auteur.
Décisions d'investissement dans les précurseurs en RDC et en Zambie	Seul indicateur tangible de transformation locale effective.