

## Le « devoir de vigilance » dans l’approvisionnement en minerais du Congo<sup>1</sup>

Divin-Luc Bikubanya, Hadassah Arian,  
Sara Geenen et Sarah Katz-Lavigne<sup>2</sup>

**Dans l’Est du Congo, le commerce des minerais constitue un moyen de subsistance pour les populations locales, mais aussi une source de financement pour les groupes armés. Face à ce dilemme, les entreprises ont été progressivement soumises à des obligations de vigilance, visant des chaînes d’approvisionnement responsables. Mais l’efficacité de cet outil se révèle faible dans ce pays, pour imposer le respect des droits humains et environnementaux.**

Les entreprises telles que Tesla font l’objet d’examen minutieux et sont appelées à assumer leurs responsabilités en matière environnementale et de droits humains dans leurs chaînes d’approvisionnement. De nombreux regards sont tournés vers la République démocratique du Congo (RDC), où des minerais bruts comme le cobalt (nécessaire aux batteries au lithium-ion), l’or, l’étain ou encore le coltan sont extraits dans des conditions d’exploitation, de violence et de pollution.

---

1. Article paru sur *E-International Relations* ([www.e-ir.info](http://www.e-ir.info)), 26 janvier 2023, sous le titre : « Due Diligence in Mineral Supply Chains from the Democratic Republic of Congo ».

2. Respectivement diplômé en étude du développement, doctorant et assistant d’enseignement à l’Institute of Development Policy (IOB, Université d’Anvers) ; diplômée en relations internationales, doctorante à l’IOB ; professeure associée à l’IOB et codirectrice du Centre d’expertise en gestion minière (CEGEMI, Université catholique de Bukavu, RDC) ; diplômée en sciences politiques, chercheuse postdoctorale à l’IOB.

Dans les relations internationales, le concept de « devoir de vigilance » est désormais mobilisé à propos des entreprises. Mais que signifie-t-il concrètement? Comment relie-t-il les responsabilités et les droits des consommateur·trices, des entreprises et des collectivités minières dans le monde entier? Quels en sont les effets en RDC? Dans cet article, nous passons en revue la littérature existante sur le devoir de vigilance et observons ses effets concrets en RDC. Nous soulignons un changement de discours – passant d'un approvisionnement de minerais « sans conflit » à un approvisionnement « responsable » – et analysons ses effets sur l'artisanat minier à petite échelle et sur les collectivités minières en RDC.

### **Le devoir de vigilance**

Tesla reconnaît l'importance de l'extraction minière pour la survie des communautés locales et encourage l'approvisionnement éthique en RDC: « *Comme recommandé par l'OCDE, nous ne sommes pas favorables à un embargo, implicite ou explicite, sur les matériaux de la RDC, mais nous autorisons plutôt l'approvisionnement dans la région lorsque cela peut être fait de manière responsable grâce à des chaînes de valeur auditées* » (Tesla, 2021).

Le devoir de vigilance est devenu une pratique ancrée dans les chaînes d'approvisionnement en minerais, ainsi qu'un outil pour identifier, évaluer et agir sur les risques (OCDE, 2016), tels que le travail forcé, le travail des enfants, les violations des droits humains et les crimes de guerre. Les acteurs des chaînes d'approvisionnement ont la responsabilité de développer leur propre politique de vigilance. À cette fin, des directives d'ordre pratique, des guides, des systèmes de traçabilité et de certification sont à la disposition des entreprises (Postma et Geenen, 2020). Le guide le plus utilisé est le guide de l'OCDE sur le devoir de vigilance, publié en 2016. Il décrit les cinq étapes clés que doivent suivre les entreprises pour exercer une gestion responsable tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement.

En collaboration avec l'OCDE, la Chambre de commerce chinoise des importateurs et exportateurs de métaux, de minéraux et de produits chimiques (CCCMC) a également élaboré en 2015 des directives sur le devoir de vigilance. L'Initiative internationale pour la chaîne d'approvisionnement de l'étain (ITSCI), ainsi que Better Mining ont chacune développé leur propre système de traçabilité et développer des efforts pour améliorer le devoir de vigilance

depuis les sites miniers en RDC. Parmi les principaux programmes de certification, il y a le mécanisme de certification des minéraux de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, les normes relatives à la chaîne de contrôle du Responsible Jewellery Council, ainsi que le Processus d'assurance pour des minéraux responsables (RMAP) de l'Initiative pour les minéraux responsables (RMI) (Postma et Geenen, 2020).

Hormis ces directives qui reposent sur une base volontaire, une réglementation contraignante appliquée aux entreprises extractives a été incluse dans la législation européenne et états-unienne. Adoptée en 2010, la section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank oblige les entreprises à divulguer si certains minerais achetés, issus de la RDC ou des régions avoisinantes, ne constituent pas des « minerais de conflits » (SEC, 2012). En raison de rapports accablants sur les violences au début des années 2000, les législations ont ciblé plus particulièrement les minéraux finançant les groupes armés en RDC. Les initiatives récentes ont adopté, quant à elles, une perspective plus large.

Le 17 mai 2017, le Parlement européen et le Conseil ont fixé des obligations en matière d'importation et de « minerais du conflit » dans le règlement 2017/821. Depuis 2021, ce règlement contraint les entreprises dont le siège social est situé dans un État membre de l'Union européenne à importer les 3TG (l'étain, le tantale, le tungstène et l'or) en respectant un plan « importateur responsable », afin de mettre un terme à l'exportation des minerais du conflit et des métaux associés vers l'UE ; à l'utilisation de ces minerais dans les fonderies et les raffineries européennes et du monde entier ; à l'exploitation des mineurs artisanaux.

Le règlement a été diversement accueilli. Il a été critiqué pour ne pas avoir été assez loin en exigeant que seuls les importateurs – et non les entreprises utilisatrices finales – fassent rapport, mais a été salué pour avoir dépassé la loi américaine Dodd-Frank, en élargissant le champ d'application géographique et en renforçant ses approches de développement. En effet, le règlement concerne désormais la RDC et les régions avoisinantes, mais aussi toutes les zones de conflit ou à haut risque. Il prévoit également la mise en place de mesures d'accompagnement, afin d'aider les producteurs congolais à se mettre en conformité. Ce règlement est perçu comme une version d'essai qui permettra d'établir une législation européenne plus complète sur le devoir de vigilance.

En février 2022, la Commission européenne a publié une proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (*Corporate sustainability due diligence* – CSDD). Elle se présente comme un point d'entrée clé pour le développement de politiques « plus inclusives et holistiques » dans le cadre du devoir de vigilance dans la gestion des ressources naturelles. Si la directive est approuvée, les États membres de l'UE devront obligatoirement l'implémenter dans leur législation nationale. Pourtant, en décembre 2022, les ministres européens se sont accordés pour opérer des modifications qui « édulcorent », selon certaines ONG militantes, « une proposition déjà boiteuse. » L'expression « chaîne de valeur » a ainsi été remplacée par « chaîne d'activités » qui ne couvre qu'une petite portion des activités en aval de la chaîne.

Des voix critiques ont exprimé leurs inquiétudes à propos du processus de devoir de vigilance et de sa capacité à réduire efficacement les violations des droits humains et les conflits. Tout d'abord, il existe un risque que Landau (2019) appelle la « conformité cosmétique ». Cela signifie que les entreprises peuvent répondre aux exigences du devoir de vigilance en établissant des « politiques internes et des structures de conformité », sans opérer de changements concrets dans leur chaîne d'approvisionnement.

En d'autres termes, elles peuvent identifier des risques et mettre en place des stratégies pour les atténuer, mais si l'audit réalisé ne révèle aucun véritable changement, aucune sanction ne sera prise à leur encontre (Postma et Geenen, 2020). Ensuite, en faisant en sorte que les acteurs de la chaîne d'approvisionnement se surveillent mutuellement, la réglementation est confiée à des acteurs privés. Selon Sarfaty (2015), cela soulève des problèmes en matière de responsabilité. Les charges et les coûts liés à l'exercice du devoir de vigilance sont aussi déplacés vers le bas de la chaîne d'approvisionnement. Et s'y conformer est particulièrement difficile pour les petites et moyennes entreprises, exclues des cadres juridiques (Verbrugge et col., 2022).

### **Le devoir de vigilance en RDC**

---

Comme mentionné précédemment, les préoccupations relatives au financement des conflits en RDC ont donné lieu, aux alentours de 2010, à des initiatives en matière de devoir de vigilance à caractère obligatoire ou volontaire. Ces premières résolutions se sont concentrées sur l'Est du pays, principalement sur les provinces du

Maniema, du Nord et du Sud-Kivu où les 3TG sont extraits. Lorsque la section 1502 de la loi américaine Dodd-Frank a été adoptée, le président congolais en fonction, M. Kabila, a imposé une interdiction de six mois sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle dans les trois provinces. Après la levée de l'interdiction, un embargo *de facto* a persisté, entraînant des conséquences désastreuses sur les moyens de subsistance de la population locale.

Parker et col. (2016) ont documenté une hausse de la mortalité infantile comme conséquence de la réduction de l'accès aux soins de santé et aux médicaments. Scoop et col. (2018) ont constaté que la violence n'avait pas diminué, mais s'était simplement déplacée. Les chercheurs Vogel et col. (2016), Wakenge et col. (2018) et Cuvelier et col. (2014) ont quant à eux démontré que les procédures de traçabilité et l'obligation de vigilance ont contribué à créer des monopoles et fait baisser les prix perçus par les petits exploitants miniers.

ITSCI et Better Mining, mentionnées ci-dessus, comptent parmi les initiatives de devoir de vigilance actuellement actives en RDC. Parmi les systèmes de certification, nous comptons *Certified Trading Chains* du gouvernement allemand et l'Initiative de traçabilité de l'or artisanal (ITOA) lancée par le gouvernement congolais. Il existe également de nombreuses initiatives communautaires et d'approvisionnement responsable ciblant les 3TG (*Madini kwa Amani na Maendeleo, Solutions for Hope*, etc.), l'or (*Peace Gold project, Just Gold, Zahabu Safi, Women of Peace*, etc.) et le cobalt (*Her Security, Cobalt for Development, Mutoshi Pilot Project*, etc.). Enfin, il existe des systèmes de signalement et de suivi des incidents tels que *Kufatilia* et *Matokeo*.

Selon une étude récente d'IPIS, rien ne prouve encore clairement l'effet positif du devoir de vigilance sur le respect des droits humains. Bien qu'il semble y avoir une corrélation entre l'existence de programmes de devoir de vigilance et la réduction des conflits et l'amélioration des revenus des mineurs, le rapport s'interroge sur le lien de cause à effet. Il existe probablement un biais étant donné que les programmes de devoir de vigilance sont généralement mis en place dans des mines relativement sûres et accessibles.

En RDC, trois autres préoccupations méritent d'être mentionnées. La première est le risque d'un embargo de fait, toujours présent, car il est devenu beaucoup plus coûteux et compliqué pour les entreprises de s'approvisionner en minerais dans la région (Manhart

et Schleider, 2013). Ce risque est toutefois moindre pour le cobalt, car la RDC en est le principal fournisseur au monde. La deuxième est que le devoir de vigilance est devenu une activité commerciale importante et un marché en soi. Des sociétés de conseils et d'audits brassent beaucoup d'argent, alors que peu est dirigé vers les communautés minières les plus touchées. La troisième inquiétude, plus globale, est que ces dynamiques perpétuent le complexe du « sauveur blanc » et des pratiques néocoloniales, comme l'explique Christoph Vogel dans son dernier ouvrage (2022).

### **Du « hors conflit » à l'approvisionnement responsable**

L'évolution du contexte mondial et les critiques formulées à l'encontre des premiers essais en matière de droit de vigilance ont conduit à faire avancer le processus. Dans cette partie, nous allons identifier ces transformations ainsi que la manière dont elles se manifestent en RDC. La complexité des chaînes d'approvisionnement mondiales contemporaines a entraîné un déficit de gouvernance dans les relations internationales, où les frontières entre les activités publiques et privées sont devenues floues. Alors qu'auparavant les entreprises étaient principalement considérées comme des acteurs économiques, elles sont aujourd'hui de plus en plus perçues comme des acteurs politiques, ayant des rôles et des responsabilités sociétales (Scherer et Palazzo, 2011 ; Miklian et Schouten, 2014).

Partzsch et Vlaskamp (2016) ont nommé cela « la norme de responsabilité à l'étranger », qui signifie que les entreprises sont tenues responsables pour les activités préjudiciables qu'elles effectuent à l'étranger. Cette norme résulte également d'évènements du passé. Par exemple, les impacts dévastateurs de l'embargo *de facto* provoqué par la loi Dodd-Frank ont conduit à mettre davantage l'accent sur l'engagement avec les acteurs locaux dans des zones de conflits et à haut risque, et à considérer cette dimension comme cruciale dans les efforts de devoir de vigilance.

En effet, alors qu'auparavant les entreprises évitaient les zones de conflits, elles sont aujourd'hui plus enclines à s'approvisionner de façon responsable dans ces lieux en impliquant activement les communautés locales, permettant de créer des effets positifs sur le terrain. L'engagement pris par Tesla de s'approvisionner de manière responsable dans la région en est un exemple. D'un point de vue plus pragmatique, voire cynique, un embargo de fait n'est pas une

option dans le cas du cobalt, dont 70 % de l'approvisionnement mondial provient de la RDC. Par conséquent, l'engagement n'est pas seulement un choix éthique, mais aussi un choix dicté par les circonstances du marché.

Les efforts de vigilance pour le cas de la RDC ont évolué sur le fond comme sur la forme, lorsqu'ils se sont tournés vers un approvisionnement responsable plutôt qu'un approvisionnement exempt de lien avec un conflit. Concernant la forme, les efforts portant sur le devoir de vigilance impliquent la concertation de divers acteurs. Par exemple, une série d'initiatives multipartites apparaît comme une forme de gouvernance publique-privée fondée sur l'hypothèse commune que la coopération entre les différentes parties prenantes est la clé pour atteindre une chaîne d'approvisionnement responsable.

Les acteurs de l'industrie collaborent dès lors avec les gouvernements et les organisations de la société civile, en vue d'atténuer les risques liés à l'environnement et aux violations des droits humains. Les initiatives multipartites actives en RDC incluent le *Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade* (PPA), l'Initiative pour les minéraux responsables (RMI), la *Global Battery Alliance*, ainsi que la *Fair Cobalt Alliance* (FCA). Par ailleurs, comme précédemment évoqué, des efforts pour instaurer une législation plus contraignante en matière de devoir de vigilance sont constatés (Deberdt et Le Billon, 2021). Baumann-Pauly et Trabelsi (2021) avancent pour leur part que les dispositifs contraignants et volontaires peuvent se compléter.

En ce qui concerne le contenu, la participation est devenue un point essentiel du devoir de vigilance, en écho à la dimension participative prônée dans le domaine du développement en général (Macdonald, 2017). Une attention est portée aux rôles et places des parties prenantes, d'où la hausse du nombre d'initiatives multipartites, mais également de la société civile et des détenteur-trices de droits. Dans la réglementation en matière de chaînes d'approvisionnement en minerais, une attention évidente est accordée à l'intégration du secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) – dont le caractère informel a souvent été associé à des violations des droits humains – dans les efforts de devoir de vigilance. La plupart des discours en faveur d'un approvisionnement responsable mettent l'accent sur la formalisation des EMAPE, afin d'avancer vers un processus de devoir de vigilance plus efficace (Singo et Seguin, 2018).

En outre, les efforts de devoir de vigilance se sont ouverts à un éventail de minerais plus large. Avec la transition énergétique, les minéraux nécessaires aux batteries ont vu leur demande considérablement augmenter. En RDC, qui abrite environ 70 % des réserves mondiales en cobalt, l'explosion de la demande pour ce minerai a suscité plus d'efforts et d'initiatives (Deberdt et Le Billion, 2021). Cela se reflète dans le *Guide de l'OCDE*, qui dans sa première édition parue en 2011, se concentrait principalement sur les 3TG, tandis que dans celle de 2016, le spectre de minerais pris en compte a été élargi à ceux jugés pertinents. Le cuivre et le cobalt ont, quant à eux, fait l'objet d'un rapport spécial publié en 2019. Comme de plus en plus de minerais sont pris en compte, les risques liés à leur exploitation apparaissent aussi plus nombreux, depuis le financement des conflits jusqu'aux impacts environnementaux, aux violations des droits humains et aux conditions de travail.

Bien qu'il y ait une tendance à élargir le champ d'application du devoir de vigilance et à chercher à limiter les conséquences néfastes des réglementations précédentes sur les chaînes d'approvisionnement, de sérieuses évaluations critiques restent à faire. Les initiatives multipartites s'avèrent, par exemple, peu efficaces pour répondre aux préoccupations en matière de droits humains et ont tendance à donner la priorité aux intérêts des entreprises, renforçant ainsi les structures de pouvoir au lieu de les modifier. Des critiques similaires ont été émises sur les termes de la participation. Lorsque celle-ci est pensée et organisée de manière verticale, les asymétries de pouvoir s'accroissent, là aussi. Les discours sur la participation ne se traduisent pas automatiquement en termes concrets pour les détenteur·trices de droits (Macdonald, 2017). Un fossé demeure entre rhétorique et réalité de terrain.

Le cas de la RDC illustre que le devoir de vigilance, s'il se limite à un exercice technique de cases à cocher, risque d'avoir peu d'effets, voire d'avoir des effets négatifs. Des leçons ont toutefois été tirées des efforts précédents et les discours et les pratiques sont en constante évolution. Mais, à l'inverse, « l'industrie du devoir de vigilance » semble souvent agir dans son intérêt. Elle fait vivre le secteur de la consultance, de l'audit, elle produit des programmes, des évaluations de risques, des contrôles et des rapports CSDD et semble en peine de passer à l'échelle supérieure à partir de projets pilotes réussis, afin d'engendrer un véritable changement structurel.



## Conclusion

---

Le devoir de vigilance est devenu une pierre angulaire dans la réglementation des chaînes d'approvisionnement mondiales. Pour les minerais, les pratiques dans le milieu ont évolué, vers la mise en place d'un cadre contraignant, dans la prise en compte de risques liés aux conflits à des risques liés aux droits humains et de travail, d'un approvisionnement hors conflit à un approvisionnement responsable provenant de zones de conflit.

La RDC, en raison des exactions qui s'y déroulent, est un terrain propice pour la mise en œuvre d'initiatives. Les recherches académiques montrent toutefois que les effets du devoir de vigilance sont au mieux, peu clairs et au pire, néfastes. Très souvent, les discours internationaux sont déconnectés des réalités du terrain. Les communautés affectées sont rarement consultées, et encore moins activement prises en compte dans la conception des programmes. Les évaluations sur ce qui constitue un risque dans la chaîne d'approvisionnement sont réalisées à des niveaux décisionnels auxquels elles n'ont pas accès.

Certaines initiatives s'engagent toutefois désormais à collaborer avec les populations locales, pour remédier à ce déséquilibre des pouvoirs. Notre recherche à l'Université d'Anvers, « Driving change », se penchera sur ces dimensions au cours des trois prochaines années, en s'appuyant sur des enquêtes de terrain dans les provinces du Sud-Kivu et de Lualaba. Nous chercherons des moyens d'inclure les petits mineurs, les communautés minières, les coopératives et les syndicats dans les initiatives de chaînes d'approvisionnement éthiques. L'objectif final est d'atteindre une chaîne d'approvisionnement en minerais dans laquelle les décisions importantes sont prises par les personnes les plus affectées par les externalités négatives.

Traduction de l'anglais : Salma Amazghar

## Bibliographie

- Baumann-Paully D. & Trabelsi L. (2021), « Complementing Mandatory Human Rights Due Diligence: Using MultiStakeholder Initiatives to Define Human Rights Standards », NYU Stern School of Business Forthcoming.
- Cuvellier J.G.R., Van Bockstael S., Vlassenroot K. & Wakenge C.I. (2014), « Analyzing the impact of the Dodd-Frank Act on Congolese livelihoods SSRC », Conflict Prevention and Peace Forum.

- Deberdt R. & Le Billon P. (2021), « Conflict minerals and battery materials supply chains : A mapping review of responsible sourcing initiatives », *The Extractive Industries and Society*.
- Landau I. (2019), « Human rights due diligence and the risk of cosmetic compliance », *Melbourne Journal of International Law*.
- Macdonald C. (2017), « The role of participation in sustainable community development programmes in the extractive industries », *Extractive Industries*.
- Manhart A. & Schleicher T. (2013), « Conflict minerals- An evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures » *Institute for Applied Ecology, Fribourg-en-Brisgau*.
- Miklian J. & Schouten P. (2014), « Business for peace: the new paradigm of international peacebuilding and development », [www.msiintegrity.org/wpcontent/uploads/2020/07/MSI\\_Not\\_Fit\\_For\\_Purpose\\_FORWEBSITE.FINAL\\_.pdf](http://www.msiintegrity.org/wpcontent/uploads/2020/07/MSI_Not_Fit_For_Purpose_FORWEBSITE.FINAL_.pdf).
- OCDE (2016), « OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas », Paris, 3e édition, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>.
- Parker D.P., Foltz J.D. & Elsea D. (2016), « Unintended consequences of economic sanctions for human rights. Conflict minerals and infant mortality in the Democratic Republic of the Congo », *WIDER Working Paper*.
- Partzsch L. & Vlaskamp M. C. (2016), « Mandatory due diligence for "conflict minerals" and illegally logged timber: Emergence and cascade of a new norm on foreign accountability », *The Extractive Industries and Society*.
- Postma H. & Geenen S. (2020), « Flagged and tagged by ITSCI: the potential and risks of non-state supply chain regulation », IOB, Institute of Development Policy, University of Antwerp.
- Sarfaty G. A. (2015), « Shining Light on Global Supply Chains », *Harvard International Law Journal*.
- Scherer A. G. & Palazzo G. (2011), « The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy », *Journal of Management Studies*.
- Singo P. & Seguin K. (2018), « Best practices: Formalization and due diligence in artisanal and small-scale mining », IMPACT Transforming Natural Resource Management.
- Stoop N., Verpoorten M. & van der Windt P. (2018) « More legislation, more violence? The impact of Dodd-Frank in the DRC », *PLoS ONE* 13 (8): e0201783. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201783>.
- Tesla (2021), « Tesla Conflict Minerals Report », [www.tesla.com](http://www.tesla.com).
- Verbrugge B., Pietrzak D. & Dupont, V. (2022), « The push for human rights and environmental due diligence: what is at stake for SMEs? », Research Institute for Work and Society, HIVA, KU Leuven.
- Vogel C. & Raeymaekers T. (2016), « Terr(it)or(ies) of Peace? The Congolese Mining Frontier and the Fight Against "Conflict Minerals" », *Antipode, A Radical Journal of Geography*, <https://doi.org/10.1111/anti.12236>.
- Vogel C. N. (2022), « Conflict Minerals, Inc. War, Profit and White Saviourism in Eastern Congo. Have international efforts to regulate resource extraction from war zones in the DRC done more harm than good? ».
- Wakenge C.I., Dijkzeul D. & Vlassenroot K. (2018), « Regulating the old game of smuggling? Coltan mining trade and reforms in the Democratic Republic of the Congo », Cambridge University Press, *The Journal of Modern African Studies*, 56(3), p. 497-522, <https://doi.org/10.1017/S0022278X18000332>.