→ BRIEFING



La corruption dans la valorisation des minerais : un risque majeur sous-estimé

AARON SAYNE, MATTHIEU SALOMON, CHARLOTTE BOYER, DORJDARI NAMKHAIJANTSAN, FRENKY SIMANJUNTAK | **FÉVRIER 2026**

Messages clés

- Lorsque les décisions sont prises avec intégrité, la valorisation des minerais (on parle aussi de « création de valeur ajoutée ») peut contribuer à rendre les chaînes d'approvisionnement plus équitables et plus fiables.
- Toutefois, la corruption dans ce domaine se produit dans un large éventail de pays, de minerais et de technologies. Or, les engagements et initiatives actuels intègrent rarement des mesures efficaces de lutte contre la corruption. Dans certains pays, tout est fait pour les entraver activement. Ces erreurs sont coûteuses, tant pour les entreprises, que pour les citoyens et pour la planète.
- Dans de nombreux pays, des responsables politiques et des entreprises vantent les mérites de projets de valorisation qui ne verront jamais le jour ou ne seront jamais viables. Il est impératif de comprendre les raisons de tels agissements.
- La corruption dans le domaine de la valorisation des minerais nuit à l'équité. Elle concentre les richesses et les débouchés au profit d'une élite, au détriment des populations vulnérables.
- La corruption dans le domaine de la valorisation peut aussi compromettre la fiabilité des chaînes d'approvisionnement en minerais, retarder des projets et réduire la production.
- Les pays producteurs de minerais, les entreprises et les investisseurs, ainsi que les initiatives internationales, peuvent prendre des mesures concrètes pour atténuer ces risques.

Natural Resource Governance Institute

Photo par charlestondavid / Shutterstock

Lorsque les décisions sont guidées par l'intégrité, la valorisation des minerais peut contribuer à rendre les chaînes d'approvisionnement plus équitables et plus fiables

Aujourd'hui, la plupart des pays producteurs de minerais échafaudent de grands projets de « valorisation » de leurs ressources dont ils attendent beaucoup : ils comptent ainsi transformer les minerais bruts en produits semi-finis ou finis, plutôt que de les exporter tels quels. Le rôle croissant des industries extractives dans la transition énergétique, le passage au numérique et la défense incite les pays à élaborer des stratégies ambitieuses et à courtiser des investisseurs pour de nouvelles infrastructures industrielles, qu'il s'agisse de fonderies, de raffineries et d'usines de transformation.

Le contexte mondial autour de la valorisation est également particulièrement dynamique. Les lignes de coopération géopolitique et les conflits évoluent rapidement, alors que les pays testent leur pouvoir de négociation, intègrent les droits miniers à des accords plus vastes et remettent en cause la domination des grands transformateurs de minerais, en premier lieu la Chine. Parallèlement, des initiatives multilatérales de l'ONU et de la Banque mondiale adhèrent désormais à l'objectif de renforcer les capacités de valorisation dans les pays producteurs, en partie dans une reconnaissance tardive des inégalités structurelles des chaînes d'approvisionnement des minerais.

Pour certains pays producteurs, les avantages géopolitiques et socio-économiques de la valorisation des minerais pourraient être considérables. La transformation des minerais et ses activités connexes pourraient générer des recettes publiques et des devises supplémentaires, ce qui profiterait aux plans d'industrialisation et de production du pays. Par ricochet, les infrastructures s'en trouveraient consolidées, des emplois créés, et les connaissances et les compétences locales renforcées. L'ancrage au niveau national d'une plus grande partie de la chaîne d'approvisionnement en minerais pourrait aider le pays à diversifier son économie, s'ouvrir à de nouveaux marchés, réduire sa dépendance extérieure et accroître son influence internationale. Il pourrait également contribuer à redresser les inégalités entre les continents et les régions. Ainsi, l'Afrique capte moins de 1 % de la valeur de la fabrication de technologies propres, alors qu'elle est le fournisseur de parts significatives de certains des minerais concernés.

Des activités de valorisation au niveau national pourraient également accroître la résilience et la fiabilité de certaines chaînes d'approvisionnement. Dans de bonnes conditions, la transformation des minerais à proximité des sites d'extraction minière peut réduire les coûts et les émissions. Elle pourrait également atténuer les tensions politiques et sociales autour des industries extractives, à condition d'en gérer les impacts de manière responsable et d'en partager largement les bénéfices. Enfin, d'aucuns affirment que la diversification de la transformation des minerais peut être un moyen d'accroître la résilience des chaînes d'approvisionnement et d'en éviter l'instrumentalisation dans les conflits géopolitiques.

La création de nouvelles chaînes d'approvisionnement nationales exige des efforts considérables. Dans le contexte actuel du boom de la valorisation des minerais, dans de nombreux pays, les responsables politiques, les experts et les investisseurs s'activent pour lever les obstacles techniques et commerciaux.

Cependant, pour que ces initiatives progressent et profitent équitablement à toutes les parties prenantes, les décisions ne doivent pas seulement être judicieuses : elles doivent aussi être prises avec intégrité. À cet égard, NRGI recense six clés pour débloquer des approches équitables de valorisation des minerais :

1. **Développer une stratégie claire et fondée sur des données probantes**
2. **Ne pas nuire**
3. **Concevoir des mécanismes de politiques publiques adaptés à la stratégie de création de valeur ajoutée et promouvant systématiquement une répartition équitable des bénéfices**
4. **Lutter contre les risques de corruption**
5. **Obtenir le soutien nécessaire (p. ex., financement, partenaires)**
6. **Veiller à une approche transparente qui implique les citoyens à chaque étape.**

La présente note se concentre sur la quatrième de ces clés, à savoir la lutte contre la corruption. À l'aide d'exemples concrets, elle montre comment la corruption peut rendre les chaînes d'approvisionnement en minerais moins équitables et moins fiables, et propose des mesures pratiques pour obtenir de meilleurs résultats.



Photo par Jose Luis Stephens / Shutterstock

La corruption dans la valorisation des minerais se produit dans un large éventail de pays, de minerais et de technologies

Le secteur extractif est particulièrement vulnérable à la corruption, surtout lors des périodes de boom des matières premières. Ce risque endémique s'étend aux minerais de transition à l'échelle mondiale. Une étude récente de NRGI révèle des cas multiples sur tous les continents producteurs, dans huit des dix pays aux plus grandes réserves, et dans des nations de tous niveaux de revenu. Bien que notre analyse se soit concentrée sur l'étape de l'extraction, il n'y a aucune raison de croire que les risques s'arrêtent là.

Pour la transformation des minerais et les chaînes d'approvisionnement connexes, nous avons cherché à répondre à trois grandes questions : quand la corruption représente-t-elle un risque ? Quels sont les principaux comportements et conditions communes qui la provoquent ou la signalent ? Quelles conséquences néfastes en découlent ?

Pour cela, nous avons collecté des exemples concrets à partir de reportages médiatiques, de signalements de la société civile, de dossiers judiciaires, de bases de données tierces et de contributions de collègues et d'experts. Afin de prendre en compte autant de comportements pertinents que possible, nous avons défini la corruption de manière générale comme étant « l'abus de pouvoir public à des fins personnelles ».

En définitive, nous avons trouvé et analysé des cas de corruption présumée liée à des activités de valorisation minière impliquant :

- 15 pays producteurs de minerais en Afrique, en Asie, en Europe, en Amérique latine et en Amérique du Nord[1]
- 10 minerais et métaux essentiels pour la transition énergétique, le passage au numérique ou la défense[2]
- 10 types de transformation de minerais et de métaux.[3]

Par rapport à la phase d'extraction, le nombre de cas documentés de corruption liés à la valorisation des minerais est relativement faible. Cela ne reflète pas un risque moindre, mais plutôt le moindre nombre de projets de valorisation dans le monde, et la moins grande attention qui y est portée par les acteurs de la redevabilité dans les médias, la société civile et la justice. Ce nombre moindre de cas nous empêche pour le moment d'établir une typologie des plus gros risques de corruption, contrairement à ce que nous avions fait dans notre rapport sur les signaux d'alerte en matière de corruption dans les licences et les contrats des industries extractives. Bien que nos cas reposent sur des preuves claires ou des accusations crédibles et détaillées, il est important de noter que tous n'ont pas abouti à des condamnations pénales ou à des sanctions juridiques[4].

1 Arménie, Chili, Colombie, Cuba, États-Unis, Géorgie, Ghana, Guinée, Indonésie, Mongolie, Pérou, République démocratique du Congo, Rwanda, Zambie, Zimbabwe.
2 Bauxite, cobalt, cuivre, lithium, manganèse, minerai de chrome, molybdène, nickel, or, tantale.
3 Raffinage de la bauxite, raffinage du chrome, raffinage du cobalt, fusion du cuivre, affinage de l'or, raffinage du lithium, raffinage du manganèse, fusion du molybdène, fusion du nickel, fusion du tantale.
4 Dans ces cas, nous n'insinuons pas que les acteurs impliqués dans ces affaires ont pris part à des activités illégales. En effet, il est possible que leurs actions aient été tout à fait légales dans les juridictions concernées. Lorsque les parties mises en cause ont publiquement réfuté les accusations, nous le précisons. Nous avons aussi inclus des cas encore en cours d'investigation à la date de publication. Nous invitons les lecteurs à vérifier leur statut pour les informations les plus récentes et complètes.

Malgré ces réserves, les types de corruption que nous avons observés étaient à la fois variés et familiers :

- la corruption transactionnelle
- les conflits d'intérêts et le délit d'initié
- la captation de l'État
- la mauvaise gestion, le vol et le gaspillage des ressources publiques
- la prise de décision politisée et guidée par des intérêts particuliers. Sont inclus les cas de promotion de politiques publiques et de projets de valorisation qui n'étaient pas viables, au service d'intérêts politiques et personnels.

Les entreprises et les fonctionnaires ont également eu recours à la corruption dans un large éventail de décisions liées à des projets de valorisation :

- l'attribution de licences, de contrats, de permis (Chili, Cuba, Ghana, Indonésie, Mongolie, République démocratique du Congo (RDC))
- la politique, la planification, la réglementation et la surveillance du secteur (Géorgie, Guinée, Mongolie, Indonésie, Zimbabwe)
- des incitations financières et des investissements publics (Ghana, Indonésie, Zambie)
- des projets de construction et de modification d'infrastructures (Cuba, Mongolie, Zambie)
- la gestion d'entreprises d'État (Cuba, Ghana, Mongolie, Zambie)
- les ventes de minerais (Colombie, États-Unis d'Amérique)
- les ventes d'actifs miniers de l'État (Arménie, Zambie)
- la collecte des recettes publiques (Ghana, Mongolie, Indonésie, Zambie, Zimbabwe).



Photo par Jose Luis Stephens / Shutterstock

Les engagements et initiatives actuels intègrent rarement des mesures efficaces de lutte contre la corruption. Dans certains pays, tout est fait pour les entraver activement. Ces erreurs sont coûteuses.

Malgré les risques décrits plus haut, la plupart des projets de valorisation actuels traitent la corruption comme une préoccupation secondaire, voire comme un sujet tabou. Nous le constatons dans les ordres du jour des ateliers, des dialogues et des forums d'investissement du secteur extractif, dont les questions de corruption et les experts en la matière sont souvent absents. La lutte contre la corruption constitue également un maillon faible[5] des programmes de certification volontaire, notamment ceux qui visent à couvrir les activités minières en aval.

Les investisseurs s'appuient sur les données issues de ces initiatives pour évaluer les pratiques des entreprises, notamment leur conformité aux normes environnementales, sociales et de gouvernance. Or, ces programmes tendent à recueillir davantage d'informations sur les politiques anticorruption déclarées par les entreprises que sur leur mise en œuvre effective ; des aspects essentiels, tels que la propriété effective ou les antécédents en matière de corruption, en sont souvent omis.

Ce qui est plus préoccupant encore, certains invoquent des ambitions de valorisation pour justifier le démantèlement des mécanismes de lutte contre la corruption et l'assouplissement des mesures de sauvegarde existantes. Cela transparaît, par exemple, dans les appels à accélérer la délivrance de licences et permis.

Ou lorsque les gouvernements affaiblissent l'application de la législation anti-corruption afin de se donner un prétendu « avantage » dans la course aux minerais.

De tels choix, quelles que soient les intentions qui les sous-tendent, reposent sur des arguments et des hypothèses faux ou trompeurs. Certains reflètent le concept d'« enchantement de l'État », formulé par le commentateur ghanéen Bright Simons, selon lequel des responsables politiques vantent une politique ou un projet comme une réussite nationale ou un motif de fierté, alors qu'en réalité, une élite restreinte d'intérêts privés bien connectés en capte l'essentiel des bénéfices. D'autres semblent motivés par la crainte d'irriter des dirigeants autoritaires ou des intérêts corporatistes agressifs, menace bien réelle, qui souligne néanmoins l'importance du sujet.

Considérer la corruption comme un simple coût des affaires ou comme un moyen de renforcer la « compétitivité » des pays ou des entreprises, relève d'un raisonnement particulièrement discutable. Des décennies de recherche montrent que la corruption agit comme une force déstabilisatrice : elle accroît les coûts, ralentit la production, retarde les projets et met à mal les relations avec les parties prenantes. Dans les nombreuses activités minières que nous avons analysées, les entreprises qui ont eu recours à la corruption ont souvent été confrontées à des crises internes, à des dépenses imprévues et à des retards considérables.

5 Les normes de performance évaluées dans le présent rapport sont les suivantes : l'Aluminium Stewardship Initiative, le Conseil international des mines et métaux, l'Initiative for Responsible Mining Assurance, The Copper Mark et Towards Sustainable Mining.

Certaines controverses ont conduit à la fermeture de mines pendant des années, voire des décennies, constat que nous retrouvons également dans les projets de valorisation analysés (voir ci-dessous). De même, tout « avantage » initial que procure la corruption tend à se retourner contre ses bénéficiaires à long terme. De nombreuses entreprises recensées dans notre base de données sur la corruption dans le secteur extractif ont ainsi perdu leurs contrats à la suite de scandales ou de changements de gouvernement. La conclusion est claire : dans la course aux minerais, la corruption n'est pas une garantie de pouvoir appuyer sur l'accélérateur. Souvent, elle a pour effet de serrer les freins.



Photo par KAISARMUDA / Shutterstock

Dans de nombreux pays, les responsables politiques et les entreprises vantent des projets de valorisation qui ne verront jamais le jour. Les raisons à cela méritent d'être examinées.

La majorité des cas de corruption que nous avons étudiés concernaient des raffineries, des fonderies ou d'autres installations effectivement construites et opérationnelles. Mais qu'en est-il des projets ou des politiques annoncés qui n'aboutissent jamais ? Peuvent-ils, eux aussi, comporter des risques de corruption ?

Depuis des décennies, de nombreux pays riches en ressources minières cherchent à se doter de leurs propres infrastructures de transformation, mais seule une fraction de ces initiatives finit par aboutir. Cela reflète le fait que tous les projets de valorisation ne se valent pas. La « valeur » réelle ajoutée par les activités locales de fusion ou de raffinage varie considérablement selon le type de minerai et le segment de la chaîne d'approvisionnement concerné. Ainsi, le minerai de nickel brut se négocie à environ un tiers du prix du sulfate de nickel raffiné, de sorte qu'il est lucratif de monter d'un ou deux échelons dans la chaîne de valeur. Comparons cette situation à celle du cuivre, où la transformation peut, au mieux, ajouter 5 % en valeur. Les perspectives du marché jouent également un rôle déterminant : les chaînes de valeur étant dynamiques, les besoins en minerais et en formes de traitement évoluent avec la demande en produits finis connexes.

En outre, par rapport à l'extraction, la valorisation entraîne un moins grand nombre de projets sur le terrain, compte tenu des économies d'échelle réalisées et de la position dominante de certains acteurs. À l'échelle mondiale, par exemple, selon les données de S&P, on recense 814 mines de cuivre en activité, mais seulement 129 fonderies de cuivre en activité. Pour le nickel, 44 fonderies en Indonésie traitent au moins les trois cinquièmes de la production mondiale.

Malgré ces réalités incontestables, nous observons dans de nombreux pays producteurs de minerais que des officiels et des entreprises formulent de grandes promesses, souvent discutables, autour des activités de valorisation, qui peuvent prendre les formes suivantes :

- des déclarations publiques, comme des discours, des communiqués de presse et des messages sur les réseaux sociaux, empreintes de rhétorique exagérée et d'affirmations douteuses
- le feu vert donné à des projets visiblement non viables.

Si certaines de ces décisions s'expliquent par une méconnaissance des enjeux, d'autres traduisent des motivations plus opportunistes. Nous avons ainsi observé plusieurs cas où :

- des responsables politiques ont mis en avant la valorisation pour détourner l'attention de leurs piètres résultats ou raviver l'enthousiasme populaire, comme à l'approche d'échéances électorales
- des responsables politiques ont soutenu des projets de valorisation discutables, afin de permettre à eux-mêmes ou à leurs alliés de s'approprier des fonds publics, notamment au travers de subventions ou de prêts
- des entreprises ont fait des promesses vagues et peu sincères d'investir dans des projets de valorisation en échange de l'octroi de nouvelles licences d'exploitation minière, parfois avec la bénédiction de fonctionnaires corrompus.

Des projets de valorisation mal conçus et politisés peuvent imposer à l'État des coûts indésirables.

Ainsi, certaines usines de transformation ne sont viables qu'à condition de bénéficier de subventions coûteuses et à long terme, tandis que les infrastructures de soutien (les centrales électriques, les chemins de fer et les routes) peuvent engendrer des dépenses que le pays n'a pas les moyens de supporter. Des décisions discutables, motivées par des intérêts partisans, peuvent également se traduire par des occasions manquées. La transformation locale n'est pas toujours le meilleur moyen de maximiser les retombées socio-économiques de l'exploitation minière. D'autres modèles existent : l'État peut, par exemple, soutenir les entreprises locales prestataires de services auprès des sites miniers, ou augmenter les taxes sur les exportations de minerais bruts pour financer d'autres priorités de développement.

Pour choisir quelles politiques et quels projets de valorisation mettre en œuvre, le cas échéant, les pays doivent dépasser le simple battage médiatique. Un large éventail de parties prenantes doit pouvoir accéder à une information fiable et participer à des processus décisionnels inclusifs, assortis de garanties solides contre la mainmise d'acteurs privés influents. Les recommandations formulées dans le présent document proposent des orientations générales en ce sens, en s'appuyant sur les préjudices spécifiques causés par la corruption dans les cas que nous avons analysés, comme présenté ci-après.



Photo par Stanislav Beloglazov / Shutterstock

La corruption dans le domaine de la valorisation des minerais nuit à l'équité. Elle concentre les richesses et les débouchés au profit d'une élite, au détriment des populations vulnérables.

Bien que nous ne puissions prédire précisément comment la corruption influencera l'avenir de la valorisation des minerais dans les différents pays ou secteurs, les cas concrets que nous avons analysés révèlent son impact destructeur sur les entreprises, les citoyens et l'environnement. Les circonstances varient, mais les conséquences suivent des schémas récurrents. Les principaux effets négatifs que nous avons observés sont les suivants :

La corruption peut se traduire par une diminution des recettes publiques et des devises provenant des activités de valorisation

C'est le cas lorsque des entreprises bien introduites obtiennent de manière indue des conditions préférentielles pour leurs activités de valorisation. Nous en avons observé deux grands types :

Des organismes publics signent des accords déséquilibrés et contestables avec des entreprises privées bien introduites

Le projet de cuivre Achit Ikht en Mongolie utilise l'hydrométallurgie pour transformer des rejets de cuivre qui appartiennent à l'État en cathodes de cuivre. En 2010, Erdenet Mining Corporation, l'une des plus grandes entreprises d'État de Mongolie, a formé une coentreprise pour traiter ce minerai avec une entreprise privée, elle aussi appelée Achit Ikht. Cinq ans plus tard, Erdenet a cédé sa participation de 34 % à son partenaire, en échange de redevances relativement modestes représentant 2 % des recettes du projet.

Un rapport d'enquête a révélé que le propriétaire d'Achit Ikht était Tsagaan Puntsag, principal conseiller du président de l'époque, Elbegdorj Tsakhia, lorsqu'Erdenet a cédé ses parts. Les preuves concrètes que Tsagaan Puntsag a influencé la décision de l'entreprise d'État sont limitées et personne impliqué dans la transaction n'a été condamné. Le choix d'échanger des participations dans des projets miniers contre des redevances peut s'avérer judicieux dans certains cas, notamment lorsque la rentabilité à long terme du projet est incertaine. Une étude de faisabilité commanditée par Erdenet aurait remis en question la viabilité d'Achit Ikht, mais les détails n'en ont jamais été rendus publics et il existe des allégations que Tsagaan Puntsag aurait suggéré cette étude.

D'autres cas de traitement préférentiel accordé à l'entreprise de Tsagaan Puntsag ont émergé au fil du temps. Il s'agit notamment du fait qu'Erdenet a sélectionné Achit Ikht comme partenaire sans envisager d'autres candidats, qu'Achit Ikht a été la première entreprise à obtenir une licence d'un type particulier, délivrée seulement quatre jours avant les élections présidentielles qui ont conduit au départ du président Elbegdorj, et que des allégations font état d'un rapport d'audit de l'État qui révélait que l'entreprise devait de l'argent à Erdenet. En 2018, Achit Ikht a démenti tout acte répréhensible dans une lettre ouverte.

Des responsables bien placés au sein de l'appareil de l'État se livrent à du gaspillage, à des délits d'initiés, au dépouillement d'actifs ou à d'autres formes de malversations

En 2012, Cuba a amorcé le processus de fermeture de l'usine René Ramos Latour, l'une de ses installations d'État de transformation du nickel. Les raisons officielles invoquées étaient la faiblesse des prix du nickel, l'inefficacité chronique de la gestion et l'obsolescence technologique. Auparavant, sous la présidence de Raúl Castro, le gouvernement avait procédé à l'arrestation, sans inculpation officielle, de plusieurs cadres de l'usine, au limogeage du ministre alors en charge du secteur minier, et à la condamnation pour corruption de 12 autres personnes à l'usine Pedro Soto Alba, l'autre usine d'État de transformation du nickel et du cobalt du pays.

Bien que le gouvernement lui-même n'ait pas divulgué de détails précis sur les conséquences de la corruption détectée dans ces usines, les données disponibles et les reportages médiatiques révèlent des pertes estimées à des dizaines de millions de dollars, dues à des détournements de fonds, des vols d'équipements dans les usines et d'autres malversations. Certains témoignages évoquent également la vente frauduleuse de nickel de qualité altérée par des fonctionnaires, afin de gonfler artificiellement les chiffres de production. L'impact précis de ce scandale sur la production cubaine de nickel reste difficile à évaluer, car le pays ne publie pas de données fiables sur ses exportations de produits miniers intermédiaires. Il n'en demeure pas moins qu'en 2012, le nickel représentait la troisième source de devises du pays, après les services médicaux et le tourisme, et un tiers du total des exportations.

Les entreprises politiquement bien introduites peuvent contourner la concurrence et s'approprier des activités lucratives de valorisation des minerais.

Nous en avons constaté deux formes principales :

La domination par des personnes politiquement exposées (PPE) des activités de transformation et des entreprises connexes.

En Indonésie, par exemple, les deux derniers gouvernements ont multiplié les efforts pour développer des chaînes d'approvisionnement locales en minerais. Depuis le début des années 2010, des entreprises privées ont construit un nombre impressionnant d'infrastructures au sein de zones économiques spéciales, se concentrant notamment sur le nickel traité et les véhicules électriques. Or, un rapport d'enquête approfondi a révélé que ce sont de hauts fonctionnaires, actuels et anciens, et leurs alliés qui sont les propriétaires d'un grand nombre de ces mêmes entreprises, souvent en partenariat avec des acteurs chinois. Plusieurs de ces hauts fonctionnaires étaient directement impliqués dans l'élaboration même des politiques minières et industrielles du pays, tout en y investissant personnellement, ce qui constitue un conflit d'intérêts manifeste. Dans certains cas, le gouvernement a qualifié leurs fonderies et usines de « projets stratégiques nationaux », statut qui s'accompagne de subventions lucratives, notamment des exonérations temporaires d'impôt, des exemptions fiscales, des dispenses de taxe sur la valeur ajoutée et de droits de douane, ainsi que la délivrance accélérée de licences et de permis.

Les entreprises politiquement bien introduites échappent à la concurrence pour décrocher des contrats publics.

En mai 2024, la société nationale chilienne de cuivre (Codelco) a formé une coentreprise avec la Sociedad Química y Minera de Chile SA (SQM), grande société chilienne cotée en bourse, pour produire du lithium raffiné dans le Salar d'Atacama jusqu'en 2060. Il s'agissait d'une première mise à l'épreuve de la stratégie nationale pour le lithium, qui prône un contrôle accru par l'État des partenariats public-privé dans le secteur minier.

Cet accord n'a pas tardé à attirer la controverse. Un actionnaire majeur de la SQM a saisi la justice, invoquant une violation de ses droits, et une commission législative spéciale a recommandé l'annulation de l'opération au motif de l'opacité des négociations, du manque de consultation des communautés locales, et du défaut d'appel d'offres. Des voix au sein du gouvernement et de la société civile ont également rappelé le passif de corruption de la SQM au Chili. En effet, en 2017, devant une juridiction américaine, l'entreprise a admis avoir versé environ 14,75 millions de dollars de « paiements indus à des responsables et des candidats politiques chiliens et à des personnes et entités qui leur sont liées », sur une période de plusieurs années.

Pour être clair, personne n'a accusé la création de la coentreprise de 2024 d'être frauduleuse. Structurée comme une renégociation contractuelle, elle n'exigeait ni appel d'offres, ni consultation publique selon la législation chilienne. Plusieurs organes exécutifs et judiciaires ont examiné et approuvé l'accord. À ce titre, l'opacité de l'opération pourrait ainsi résulter des lacunes du cadre juridique chilien sur le lithium, plutôt que de malversations directes de la SQM.

Reste que, même légale et éthique, cette négociation bilatérale secrète avec une entreprise au passif controversé illustre comment de tels accords peuvent générer des suspicions et susciter la polémique.

Les antécédents historiques de la SQM au Chili incluent des pratiques qui semblent aller au-delà de la corruption transactionnelle pour s'apparenter davantage à une « capture de l'État ». Dans une action en justice intentée par des actionnaires, en partie contestée par la SQM, mais réglée pour 62,5 millions de dollars, les dirigeants étaient accusés d'avoir établi « des centaines et probablement des milliers de fausses factures à des responsables politiques, des partis politiques et des entreprises bénéficiant de soutiens politiques, afin de contrôler le gouvernement et d'accroître l'influence de l'entreprise sur l'ensemble de l'échiquier politique chilien ». Des employés de la SQM auraient œuvré en coulisses avec des politiciens pour influencer la réglementation sur l'eau. Dans un autre cas, un haut fonctionnaire du ministère des Mines a démissionné après avoir été inculpé pour avoir, selon les allégations, reçu des paiements afin de faire pression pour l'octroi illégal à la SQM d'une licence d'exploitation du lithium, décision qui a été annulée par la suite. S'y ajoutent de multiples liens personnels entre l'entreprise et la classe politique chilienne : un ancien ministre des Mines siège à son conseil d'administration, le frère d'un autre ministre en est le directeur de l'exploitation, et un membre de l'élite politique de la famille Pinochet en est actionnaire.

À ce jour, rien ne prouve que la coentreprise Codelco-SQM nuise aux intérêts du Chili ou profite indûment à la SQM. L'avenir le dira. En attendant, elle garantit à la SQM une position privilégiée dans le secteur chilien du lithium pour les décennies à venir.

Des acteurs corrompus peuvent affaiblir ou contourner les mesures de précaution censées protéger l'environnement et les communautés locales

En 2020, de hauts fonctionnaires détenant des intérêts dans le nickel indonésien (voir plus haut) ont soutenu l'adoption d'une nouvelle loi sur la création d'emplois. Si la loi a introduit des réformes, notamment par la rationalisation de la réglementation et l'assouplissement des restrictions à l'investissement direct étranger, elle a également affaibli les normes environnementales relatives à la conservation des zones forestières, aux évaluations de l'impact environnemental et à la responsabilité stricte pour certains types de dommages. La société civile n'a pas tardé à documenter des effets néfastes et des abus graves du secteur du nickel dans le pays, notamment par des allégations d'accaparement de terres, de déforestation, de pollution de l'air et de l'eau, de perturbation des moyens de subsistance, de violation des droits des populations autochtones et de maladies, dans un grand parc industriel comptant des fonderies de nickel appartenant à des responsables politiques. Les statistiques publiques ont également montré une progression de la pauvreté dans les zones de transformation du nickel, alors qu'elle était en recul dans l'ensemble du pays. Une étude indépendante plus récente, qui examine les mêmes questions plus en détail, a révélé que les districts producteurs de ces provinces (Morowali, Morowali Nord, Halmahera central) affichent une baisse des taux de pauvreté, quoiqu'encore inférieurs à la moyenne nationale de 9 %, tandis que d'autres districts autour d'eux n'affichaient pas d'amélioration similaire, ce qui démontre l'impact limité sur la pauvreté des projets de valorisation du pays.

La corruption peut également priver les populations locales des rares bénéfices directs et concrets des projets de valorisation

La fermeture de l'usine de nickel René Ramos Latour à Cuba, mal gérée (voir ci-dessus), a entraîné la suppression de plusieurs centaines d'emplois. Nous n'avons pas réussi à déterminer combien des effectifs licenciés avaient réussi à trouver un emploi ailleurs.

Les projets de valorisation servent parfois de couverture au blanchiment de capitaux et de minerais obtenus illégalement, facilitant ainsi des malversations dans d'autres maillons de la chaîne d'approvisionnement ou dans d'autres pays

Avec l'intensification de la violence dans l'est de la RDC, des milices dangereuses et des groupes criminels organisés font passer en contrebande des centaines de tonnes de coltan brut et traité à destination d'acheteurs étrangers, dont une grande partie transfère par des intermédiaires et des fonderies de tantale au Rwanda. Des missions des Nations Unies nomment explicitement des entreprises impliquées dans ces exportations illégales. Leurs travaux ont documenté comment des cargaisons de minerais extraits des mines de Rubaya sont acheminées en camion, franchissent des postes-frontières rebelles, sont mélangées à des volumes bien plus faibles de production rwandaise, avant d'être blanchies en passant par des chaînes d'approvisionnement apparemment légales, parfois validées par des systèmes de certification défaillants.

Bien qu'une grande partie de la production de minerais volés reste non comptabilisée, du moins publiquement, de récentes enquêtes de la société civile et des médias ont permis de faire la lumière sur l'identité des acteurs finaux de leur transformation.

Le rapport de Global Witness de 2025 conclut ainsi qu'un négociant en matières premières basé au Luxembourg a fourni du coltan brut de conflit à des acheteurs en aval anonymes dans des pays de l'Union Européenne (UE). Cette révélation survient quelques mois seulement après la signature par l'UE d'un accord de partenariat stratégique sur les minerais avec le Rwanda, promettant une coopération en matière de traçabilité et de lutte contre le trafic illicite de matières premières, entre autres. Dans un autre cas, deux entreprises de Hong Kong, actuellement sous le coup de sanctions américaines ont vendu des minerais à une raffinerie d'État au Kazakhstan.

Le négociant et plusieurs autres entreprises impliquées ont démenti ces allégations.

Le commerce illégal de coltan enrichit directement des groupes d'insurgés soutenus par le Rwanda, comme le M23, qui perçoivent environ 800 000 dollars par mois en « taxes » sur ces exportations illicites, par l'intermédiaire de structures para-étatiques parallèles. Ces groupes sont responsables d'atrocités bien documentées contre les civils, dans un conflit vieux de plusieurs décennies dont les racines remontent au génocide rwandais, qui a déplacé des centaines de milliers de personnes. En l'absence de mesures de diligence raisonnable fortes dans la chaîne d'approvisionnement et d'autres dispositifs de contrôle, les raffineries et les fonderies, où qu'elles soient implantées, risquent de blanchir des productions illicites, comme l'ont montré d'autres cas récents au Pérou (cuivre), en Colombie et aux États-Unis (or) et en RDC même (cobalt et cuivre).



Photo par Jose Luis Stephens / Shutterstock

La corruption dans le domaine de la valorisation peut compromettre la fiabilité des chaînes d'approvisionnement en minerais, retarder des projets et réduire la production.

Comme nous l'avons dit, fermer les yeux sur la corruption n'est pas une solution miracle pour gagner en efficacité. C'est souvent l'inverse qui se produit. Dans plusieurs cas que nous avons analysés, la corruption ou les scandales qu'elle a provoqués ont stoppé nets des initiatives de valorisation. Souvent, le pays producteur s'est retrouvé contraint d'expédier ses minerais bruts vers des usines du monde riche, parfois en quantités moindres. Par exemple :

Les entreprises politiquement bien introduites peuvent se soustraire à leurs promesses de valorisation.

En 2004, Guinea Alumina Corporation (GAC), filiale d'Emirates Global Aluminium, l'un des principaux producteurs mondiaux d'aluminium, a signé un accord avec les autorités guinéennes pour l'exploitation d'une vaste concession de bauxite dans le nord-ouest du pays. Cet accord prévoyait expressément la construction et l'exploitation d'une raffinerie de bauxite par GAC, projet qui n'a jamais vu le jour. En 2024, dans un nouveau contexte politique et institutionnel, les autorités ont décidé de suspendre les activités de GAC et de restreindre l'exportation de bauxite brute. Cette mesure a conduit au retrait officiel du permis d'exploitation minière de GAC en août 2025, décision que l'entreprise conteste, et par la réattribution de la même concession de bauxite à Nimba Mining, une entreprise d'État nouvellement créée.

Les raisons pour lesquelles les gouvernements successifs ont toléré pendant deux décennies l'exportation de bauxite brute par GAC, sans exiger la construction de la raffinerie promise, demeurent obscures. L'entreprise indique que le projet a dû faire face à des défis économiques, techniques et environnementaux (ce qui est probablement au moins en partie vrai), tandis qu'une enquête journalistique attribue ce traitement de faveur à ses « liens étroits » avec un ancien chef d'État. Un rapport de la Cour des Comptes note que l'accord de 2004 accordait à GAC des dérogations à la législation et à la réglementation en vigueur en contrepartie de la raffinerie, sans confirmer si celles-ci avaient coûté des recettes à l'État.

La corruption peut paralyser des projets de valorisation, et leurs activités extractives connexes, pendant des années, lorsque les scandales qu'elle génère sèment le chaos et exposent les droits à des contestations juridiques

Au Ghana, en 2016, une société contrôlée par le frère de John Mahama, le président sortant, a obtenu les droits sur la plus grande concession de bauxite du pays, une semaine seulement avant le changement de gouvernement. Les luttes politiques et juridiques qui ont suivi ont laissé les trois quarts des réserves inexploitées. Elles ont également bloqué les projets de construction d'une raffinerie d'alumine connexe, principal maillon manquant de la chaîne de valeur de l'aluminium au Ghana.

Faute de raffinerie, toute la production de bauxite est exportée à l'état brut et VALCO, l'entreprise d'État de fonderie, se voit contrainte d'importer de l'alumine qui coûte cher.

Les réserves de bauxite du Ghana sont, quant à elles, les deuxièmes plus importantes en Afrique, et leur forte teneur en alumine les rend particulièrement attrayantes pour des activités locales de raffinage et de fusion. Si la viabilité d'une raffinerie d'alumine ghanéenne mérite un examen plus approfondi, d'après les estimations, sous réserve des investissements adéquats, la production pourrait durer 60 ans. Une chaîne de valeur de l'aluminium pleinement intégrée pourrait alors ajouter jusqu'à 4,5 % par an au produit intérieur brut, créer des dizaines de milliers d'emplois et fournir des intrants importants pour l'assemblage local d'appareils électroniques, de voitures et d'autres équipements de transport.

Parfois, les investisseurs battent en retraite lorsque des scandales éclatent ou qu'une réputation de corruption entache les entreprises

Ces retraits peuvent couper d'importantes sources de capitaux. En 2005, par exemple, la Banque européenne d'investissement (BEI) a accordé un prêt de 48 millions d'euros à Mopani Copper Mines (MCM), le plus grand producteur intégré de cuivre et de cobalt de Zambie. L'objectif était d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de réduire la pollution due aux émissions de poussières et de soufre de l'une des fonderies vieillissantes de MCM.

Toutefois, six ans plus tard, la BEI a annoncé la suspension de son financement dans tout projet impliquant Glencore, le principal actionnaire de MCM, en raison de graves manquements et de scandales, en Zambie et ailleurs. Bien que la banque ait refusé de publier ses conclusions (une opacité critiquée par des organisations non gouvernementales), cette décision est intervenue peu après la fuite d'un rapport d'audit accusant MCM d'éluder le régime fiscal zambien déjà avantageux.

Glencore a contesté ces affirmations, mais celles-ci ont été ultérieurement confirmées par la Cour suprême de Zambie. À la même période, Glencore faisait l'objet d'une surveillance accrue pour corruption et autres malversations graves, particulièrement en Afrique.

Les secteurs du cuivre et du cobalt de la Zambie n'ont plus reçu de soutien de la BEI ou d'autres banques multilatérales de développement pendant plusieurs années, alors même que les projets peinaient à attirer des capitaux privés. En 2021, Glencore s'est elle-même retirée en tant qu'investisseur, en revendant sa participation dans MCM à l'État pour un dollar symbolique, en échange de la prise en charge par la Zambie d'une dette de 1,5 milliard de dollars que la société avait contractée pour exploiter Mopani. Cet accord est intervenu alors que la Zambie avait déjà fait défaut sur certaines de ses propres dettes souveraines, y compris des obligations libellées en dollars.

Recommandations

Les cas que nous avons analysés ne couvrent pas tous les scénarios susceptibles d'affecter l'équité ou la fiabilité d'un projet de valorisation. Parmi les omissions notables figurent l'interaction entre la corruption et les abus des forces de sécurité, les pratiques de corruption des acteurs du secteur de la valorisation dans les contextes d'élections, ainsi que la corruption impliquant des fournisseurs tiers de biens et services. Nous reconnaissons que les formes de corruption dans la valorisation varient selon les pays et les contextes industriels, tout comme les stratégies optimales pour la prévenir et y remédier.
Nos recherches montrent néanmoins que les mesures suivantes s'appliqueront largement :

Recommandations aux gouvernements des pays producteurs de minerais :

- S'abstenir de présenter des projets non viables comme des perspectives réelles, p. ex. dans les discours politiques, les documents d'orientation et de planification ou d'autres communications officielles. Veiller à ce qu'il existe une stratégie ciblée, fondée sur des données probantes, pour sélectionner des projets de valorisation économiquement viables.
- Instituer et faire appliquer une réglementation exigeant une justification publique par l'État des décisions d'accélération de projets, d'octroi de dérogations ou d'incitations spécifiques.
- Dissocier la passation des marchés publics et le financement des études de faisabilité des entreprises concernées, pour garantir la neutralité et la confiance du public.
- Assurer des consultations réelles, inclusives et transparentes lors des évaluations d'impact environnemental et social (EIES).
- Suivre les bonnes pratiques générales de transparence du secteur minier, en particulier pour les contrats, les permis et les politiques fiscales pertinentes, des projets miniers en amont jusqu'en aval.
- Collecter, vérifier et publier les informations sur les bénéficiaires effectifs des entreprises impliquées dans les activités de valorisation, notamment la divulgation de toute personne politiquement exposée.
- Adopter et appliquer des règles strictes en matière de conflits d'intérêts, qui interdisent aux fonctionnaires chargés de superviser la politique du secteur minier de détenir des parts dans des projets de valorisation.
- Inclure des clauses types relatives à la valorisation dans les contrats-cadres, afin de réduire les pressions politiques et le pouvoir discrétionnaire au cours des processus d'attribution de licences.
- Prévoir dans les contrats des jalons précis et datés pour les engagements en matière de valorisation, assortis de rapports publics sur leur avancement ou leur échec, et de sanctions claires en cas de défaillance.
- Publier des données et des informations pertinentes sur les subventions ou autres investissements publics nécessaires à la viabilité des projets, ainsi que la méthodologie d'évaluation utilisée. Assurer la transparence des processus décisionnels pour l'octroi de soutiens financiers, et en publier l'analyse coûts-avantages correspondante. Divulguer les modalités pratiques d'exécution des subventions et autres aides publiques à des fins de transparence.
- Contrôler les éventuels prix de transfert avec les entreprises et leurs filiales et à l'intérieur de celles-ci, compte tenu des disparités des politiques fiscales en amont, en aval et en milieu de chaîne.
- Renforcer les institutions de contrôle indépendantes, notamment les organes anti-corruption nationaux et les auditeurs externes, en leur octroyant les moyens nécessaires pour superviser les engagements de valorisation par les entreprises et sanctionner les manquements.

Recommandations aux entreprises :

- Adopter, contrôler et appliquer rigoureusement des politiques strictes contre les conflits d'intérêts et la corruption.
- Lors d'une demande de licence d'extraction de minerai, exiger une étude de faisabilité complète et accessible au public pour toute promesse de construction d'infrastructures en aval. Plus généralement, obliger systématiquement les entreprises à publier une étude de faisabilité des activités de valorisation lors des procédures d'attribution de licences, qu'elles s'engagent ou non à les réaliser. Cela permettrait de veiller à ce que les entreprises privilégient des activités de valorisation dès lors qu'elles sont viables, gèrent les attentes du public et repèrent les goulets d'étranglement lorsqu'elles ne sont pas réalisables.
- Observer les bonnes pratiques en matière de consultation et de participation dans le cadre des consultations publiques, en particulier pour les EIES.
- Publier systématiquement l'identité des bénéficiaires effectifs, y compris les personnes politiquement exposées, et les contrats signés avec le pays hôte.
- Mettre en place un mécanisme de réclamation efficace.
- Divulguer publiquement les prix de vente des matières premières et produits transformés.
- Participer activement aux initiatives de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement, les fonderies et raffineries étant des points de transformation stratégiques où l'on peut masquer l'origine géographique, la chaîne de responsabilité et la transformation physique des produits.

Recommandations aux investisseurs, y compris aux banques multilatérales de développement, aux banques commerciales et aux fonds d'investissement privés:

- Soumettre l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement d'un projet à un contrôle préalable rigoureux en matière de lutte contre la corruption, de protection de l'environnement et de respect des droits humains.
- Encourager les gouvernements et les entreprises à adopter les recommandations énumérées ci-dessus, ainsi que les recommandations plus détaillées de la Commission mondiale des investisseurs sur l'exploitation minière 2030 concernant les entreprises minières, les entreprises de la chaîne de valeur, ainsi que l'engagement des parties prenantes et le partage des bénéfices.
- Conditionner le financement à la réalisation et à l'achèvement effectifs d'étapes de valorisation, plutôt qu'à de simples promesses. Suspendre ou réduire les financements en cas de non-respect des objectifs.

Recommandations aux organisations multilatérales :

- L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives devrait envisager de réviser sa Norme 2023 existante afin d'améliorer la transparence des politiques de valorisation des minerais, de la sélection et de la mise en œuvre des projets, et de la propriété des entreprises opérant des projets de valorisation, conformément aux recommandations ci-dessus.
- Le groupe de travail de l'ONU sur les minerais essentiels à la transition énergétique, créé pour contribuer à la mise en œuvre des principes et des recommandations du groupe d'experts du Secrétaire général de l'ONU sur les minerais essentiels à la transition énergétique, devrait intégrer des mesures visant à lutter contre les risques de corruption dans ses efforts pour mettre en œuvre la recommandation n° 1 du groupe d'experts, relative au partage des bénéfices, à la valorisation et à la diversification économique, en particulier dans les mécanismes de soutien des pays.

À propos des auteurs

Chez NRGI, Aaron Sayne est responsable de l'approvisionnement en énergie durable, Matthieu Salomon est responsable de la lutte contre la corruption, Charlotte Boyer est consultante, Dorjdari Namkhaijantsan est responsable pays pour la Mongolie et Frenky Simanjuntak est consultant pour l'Indonésie.

Remerciements

Nos collègues de NRGI, David Safa Adjei, Susannah Fitzgerald, Alexandra Malmqvist, Juliana Peña Niño, Thomas Scurfield, Amir Shafaie, Patrick Stephenson, Erica Westenberg et Pedro Zapata, ont contribué à la préparation de cette note d'information en vue de sa publication. Les auteurs souhaitent également remercier Benjamin Katz et Luca Maiotti de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Pierre Saade du Resource Justice Network, Sebastian Sahla de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, ainsi que notre ancien collègue Denis Gyeyir de l'Open Society Foundations pour leurs précieux commentaires et points de vue. Ce rapport a été publié avec l'appui financier de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

À propos du NRGI

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui encourage un processus décisionnel ouvert et inclusif dans le domaine des ressources naturelles et de la transition énergétique. Nous travaillons en partenariat avec des réformateurs au sein des gouvernements et de la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des politiques justes fondées sur les faits et les priorités des populations des pays émergents riches en ressources naturelles. Pour en savoir plus, consultez **www.resourcegovernance.org**

Natural Resource Governance Institute