

Mines en Asie du Sud-Est : une géopolitique des ressources sans conflits ?

samedi 11 juin 2016, par [Barthélémy COURMONT](#), [Eric MOTTET](#), [Frédéric LASSERRE](#)

Le développement ou l'accélération d'activités extractives offre depuis quelques années aux États sud-asiatiques, riches en ressources minières, des perspectives de croissance ainsi que l'espoir d'un nouveau développement. Cependant, démontre cet article inédit, les investissements étrangers orientés dans le secteur minier ne sont pas à l'abri de risques politiques, en raison de modifications abruptes des Codes miniers, ou de problèmes de géopolitique interne liés à la contestation du gouvernement central, à la corruption ou à des rivalités politiques violentes.

L'ASIE DU SUD-EST voit dans le développement du secteur minier à la fois de nombreuses opportunités économiques et l'élaboration possible d'une stratégie renforçant la souveraineté des gouvernements sur le territoire national et ses marges. De ce fait, les pays de la région recherchent des partenaires économiques capables de rééquilibrer les déséquilibres structureaux internes (et régionaux) dus aux différences socioéconomiques. Dans ce cadre, le développement ou l'accélération d'activités extractives offre depuis quelques années aux États sud-asiatiques, riches en ressources minières, des perspectives de croissance ainsi que l'espoir d'un nouveau développement.

Toutefois, dans plusieurs pays de la région, une crispation nationale grandissante, voire une hostilité, se manifeste à l'égard de cette industrie. Les relations des communautés locales avec les gouvernements sont tendues et marquées par des tentatives de réappropriation de la ressource. L'extraction minière intensifie également les revendications des communautés locales qu'elle impacte.

Un gisement de croissance pour les États de la région

La contribution des pays de l'Asie du Sud-Est au secteur minier, modeste pendant de nombreuses décennies, connaît depuis quelques années des prévisions de croissance très positives. En 2011, les dix pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) représentaient environ 5 % de la production mondiale d'or et de cuivre. Cette même année, l'Asie du Sud-Est a produit 15,9 % de la bauxite, 17,8 % du nickel, et 24,5 % de l'étain à l'échelle de la planète.

Le charbon domine sans conteste le volume des exportations de minerais puisqu'il représente 91 % de ces dernières, suivi du cuivre, du nickel, de l'or et du fer [1]. Parmi les pays de la région, l'Indonésie, qui possède une gamme importante de minerais sur son territoire, domine très largement avec 9 % des exportations mondiales (2011), et 95 % des exportations de minerais de l'Asie du Sud-Est.

Entre 2000 et 2011, les pays de l'Asie du Sud-Est ont multiplié par 10 les échanges commerciaux de minerais, ces derniers passant de 4,1 milliards de dollars US à 43,1 milliards de dollars US, dont 9,3 % uniquement en échanges intra-régionaux (4 milliards de dollars US). Derrière l'Indonésie (34,6 milliards de dollars US), suivent le Vietnam (2,5 milliards de dollars US) et les Philippines (1,2 milliards de dollars US). En 2011, les échanges commerciaux de minerais des 10 pays de l'Asie du Sud-Est représentaient 10,3 % des exportations mondiales, soit 39,1 milliards de dollars US. En outre, compte tenu de leur croissance économique et de l'augmentation de la demande intérieure qui en résulte, les pays de l'Asie du Sud-Est importent du charbon, du cuivre, du fer, du zinc, de l'étain et du niobium [2] en provenance de

l'Amérique du Sud (Brésil, Chili, Pérou, etc.) et de l'Asie-Pacifique (Papouasie Nouvelle-Guinée, Australie, etc.). Les pays importateurs sont principalement la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines. Avec 88 % des exportations de minerais en valeur, l'Indonésie est à la fois la première puissance productrice et exportatrice de l'Asie du Sud-Est, distançant très largement le Vietnam, les Philippines et la Malaisie.

Avec un excédent commercial sur les minerais s'élevant à près de 35,4 milliards de dollars US (2011), l'Asie du Sud-Est exporte presque 10 fois plus de minerais qu'elle n'en importe (en valeur) et a vu son excédent commercial sur les minerais multiplié par 12 entre 2000 et 2011. Sans surprise, les clients du secteur minier sud-asiatique sont en premier lieu la Chine, puis un groupe de pays formé du Japon, de la Corée du Sud, de l'Inde et de l'Australie qui cherchent, tout comme la Chine, à sécuriser et à diversifier les sources d'approvisionnements en ressources minérales.

Cette explosion, d'une part de la production et d'autre part des exportations de minerais vers des pays hors Asie du Sud-Est, est la conséquence directe de politiques, lois et règles fiscales promouvant des investissements domestiques et internationaux en direction du secteur minier d'une partie des pays composant l'Asie du Sud-Est ayant un fort potentiel minier encore sous-exploité. En effet, « l'aventure minière » industrielle ayant débuté tardivement, c'est-à-dire il y a moins de 10 ans dans des pays tels la Birmanie, le Cambodge, le Laos ou le Vietnam, les concessions minières, situées dans des territoires identifiés comme riches en ressources minérales, sont en phase de prospection et/ou en phase d'exploration. En somme, les pays d'Asie du Sud-Est ont un potentiel de production sous-exploité.

Entre réappropriation et libéralisation du secteur minier

En Asie du Sud-Est [3], le secteur minier des pays se situe à différents stades de développement hésitant entre d'une part des tentatives de réappropriation et d'autre part une politique de libéralisation de la ressource.

Par exemple, compte tenu des immenses ressources et des bénéfices dégagés par l'exploitation des mines, le gouvernement indonésien a, depuis la chute de Suharto (1998), alterné entre des mesures restrictives et des gages offerts aux investisseurs domestiques et étrangers, témoignant de la difficulté à mettre en place une politique minière solide. En 2009, l'exploitation des mines a fait l'objet d'une refonte en profondeur, avec des effets importants sur le lien entre les acteurs publics et privés, mais aussi sur le rapport entre entreprises indonésiennes et étrangères. Fondée sur la problématique de l'équilibre des retombées entre les divers acteurs du secteur, cette loi minière, dont les mesures d'application sont parues en février 2012, visait à accroître le poids des entreprises nationales et des investissements, notamment dans la transformation locale du minerai. Elle reposait sur deux objectifs principaux : (1) développer les investissements dans les industries minières de transformation (fonderies, raffineries) afin de conserver la valeur ajoutée dans le pays ; (2) renforcer le poids des entreprises locales avec l'introduction du principe de désinvestissement des entreprises étrangères. Face à la pression des compagnies minières internationales et domestiques, l'Indonésie a finalement cédé et a accepté d'assouplir l'interdiction d'exporter des minerais bruts. Cela une heure seulement avant l'entrée en vigueur de la loi votée le 12 janvier 2014, comprenant une nouvelle réglementation qui vidait largement de sa substance le moratoire que Jakarta comptait imposer et qui repoussait son application à 2017. En revanche, l'interdiction totale d'exporter reste en vigueur pour le nickel et la bauxite. Des taxes à l'exportation sont de plus imposées et iront en augmentant jusqu'en 2017 afin de contraindre les compagnies minières à la construction de raffineries sur le sol indonésien.

À l'inverse, le Cambodge s'est lancé dans une politique fiscale et législative très agressive et concurrentielle afin d'attirer de nombreux investisseurs étrangers sur son territoire. En 2013, d'après la Direction générale des ressources minérales du Cambodge [4], 91 compagnies, principalement originaires d'Australie, de Chine, du Vietnam et de Thaïlande, ont obtenu des licences d'exploration pour un total de 139 projets portant sur le cuivre, l'or et le fer (118 projets), le charbon (14 projets), et d'autres minerais (7 projets). Cette politique volontariste de Phnom Penh n'est pas sans causer quelques tensions. Dix-huit provinces, sur les 23 que compte le pays, ont des concessions minières sur leur territoire. 24 000

kilomètres carrés, soit 13 % du territoire cambodgien, auraient déjà été distribués aux compagnies minières, ce que dénoncent la population très majoritairement rurale (80 %) et les ONG [5], dont Global Witness (2009) [6].

De la même façon, animé par la volonté de pérenniser sa croissance économique, le Laos entend profiter de toutes les opportunités capables de la soutenir, au premier rang desquelles figure le développement du secteur minier. En effet, depuis une dizaine d'années, l'extraction des ressources minérales occupe une place centrale dans l'économie laotienne. Néanmoins, bien que le volume de la production minière ne cesse d'augmenter, sa valeur a diminué en 2014-2015 en raison de la baisse du prix des ressources minérales sur les marchés mondiaux, notamment ceux de l'or et du cuivre. Les prix des produits miniers étant en baisse et la conjoncture mondiale demeurant incertaine, il est devenu plus difficile aux sociétés minières de prévoir les tendances de la demande et la perspective de rentabilité des projets miniers est de moins en moins prometteuse [7]. En outre, le gouvernement laotien, jusque-là peu regardant sur l'attribution des concessions, a suspendu entre novembre 2012 et décembre 2015 l'attribution de nouveaux sites miniers. À n'en pas douter, la suspension de l'attribution de nouvelles concessions a freiné, sans pour autant le compromettre, le plan de développement minier approuvé en 2008 par le gouvernement laotien. Ce dernier a été réactivé en 2016.

Un développement minier qui repose sur des acteurs externes

[La Chine](#) absorbe d'ores et déjà une part essentielle des minerais et métaux exportés par l'ASEAN. Au vu des moyens financiers très importants mobilisés par Pékin pour investir dans le secteur minier sud-asiatique, cette tendance devrait s'intensifier dans l'avenir. En Asie du Sud-Est, la Chine [8] a créé une base régionale d'approvisionnement solide en minerais et métaux pour lesquels la production domestique est insuffisante (fer, cuivre, nickel, zinc, charbon, etc.) [9]. Cette sécurisation des approvisionnements fonctionne à travers la mise en place de trois systèmes contractuels originaux.

Premièrement, les achats sont faits de gré à gré auprès de fournisseurs sud-asiatiques indépendants, souvent des petites et moyennes exploitations.

Deuxièmement, une autre part des approvisionnements miniers est assurée par des gisements implantés dans les pays de l'ASEAN et dont une partie de l'actionnariat est détenue par des intérêts chinois à travers la création d'une coentreprise (*joint venture*), comme en Indonésie et au Laos. Ces derniers utilisent leur capacité d'influence pour orienter la politique commerciale des compagnies extractrices, c'est-à-dire en partie ou en totalité à l'avantage de la Chine. La Chine ne se contente pas uniquement de prises d'intérêt dans des entreprises et/ou de grands groupes, elle rachète des exploitants locaux en difficulté et investit dans la création de programmes miniers ambitieux.

Troisièmement, le reste des importations se fait dans le cadre de contrats à long terme qui lient l'entreprise exportatrice - asiatique ou pas - et l'industriel chinois propriétaire de fonderies, raffineries ou alumineries généralement situées sur le littoral chinois et facilement accessibles depuis les ports de Shanghai, Tianjin ou Qingdao. L'accès aux ressources minières de l'Asie du Sud-Est - et du reste du monde - est donc pour Pékin une préoccupation majeure qui influe sur tous les aspects de la politique étrangère envers les pays de cette zone. Les sociétés chinoises sont arrivées récemment en Asie du Sud-Est mais occupent d'ores et déjà une place importante dans la région. Très présentes dans la péninsule indochinoise, *Norinco*, *China Nonferrous Metal Mining* (CNMC) et *Taiyuan Iron & Steel Co.* (TISCO) explorent du cuivre et du nickel en Birmanie. *MMG Limited* exploite la mine d'or et de cuivre de Sepon au Laos. Les intérêts chinois prospectent, explorent et exploitent aussi au Cambodge, en Indonésie (*G-Resources Group*), et en Malaisie (*J Resources*).

Les résistances à l'offensive de Pékin de la part des acteurs occidentaux grandissent. Ayant mesuré l'importance de la menace chinoise sur les ressources minières des pays de l'Asie-Pacifique, notamment en Asie du Sud-Est, les multinationales et les États occidentaux essayent de ralentir la montée en puissance de la Chine sur le contrôle des ressources minières de la région. Les grandes multinationales

occidentales du secteur sont présentes en Asie du Sud-Est et se partagent le marché depuis la libéralisation progressive des années 1990. La plupart des pays utilisent les grandes compagnies minières comme levier financier et technique pour développer le secteur minier (Cambodge, Laos) et/ou pour développer des sociétés minières nationales d'envergure (Birmanie, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande, Vietnam). Ces partenariats d'affaires se font avec des compagnies publiques ou des compagnies détenues par des intérêts privés. Dans bien des cas, la nouvelle structure juridique, née de ce mariage, installe son siège social dans le pays où sont menées les activités extractives. On constate que ces coentreprises jouent le jeu en menant de vrais projets miniers, ou, dans d'autres cas, sont de simples boîtes aux lettres permettant aux multinationales étrangères de bénéficier des avantages législatifs et fiscaux comme une entreprise nationale. Les groupes occidentaux se sont établis de longue date dans la région. La plupart des géants mondiaux du secteur sont présents : l'Anglo-Australien *BHP Billiton* (Indonésie, Cambodge), le Brésilien *Vale* (Indonésie), l'Anglo-Australien *Rio Tinto* (Indonésie), l'Anglo-Suisse *Glencore-Xstrata* (Philippines), l'Américain *Freeport McMoRan* (Indonésie), l'Australien *Newcrest Mining* (Indonésie), l'Australien *PanAust* (Thaïlande, Laos), etc.

Enfin, la présence de multiples acteurs étrangers sur le territoire national est une question litigieuse dans la plupart des pays et engendre de nombreux conflits avec les populations locales.

Des exploitations minières sources de conflits

La mise en valeur de sites miniers se traduit par des frictions dans les usages du territoire. L'exploitation minière crée ou pourrait créer des problèmes de pollution ou se faire au détriment d'autres usages du foncier.

Au Vietnam, de nombreux projets d'exploitation de titane et de charbon, localisés près de villages et de sites touristiques côtiers, sont fortement contestés par les habitants et par les acteurs de l'industrie du tourisme, qui craignent que les effluents des mines et la transformation du paysage ne remettent en cause la viabilité de cette activité et de l'agriculture. De même, la perspective de l'exploitation des importants gisements de bauxite des plateaux centraux inquiète nombre de résidents locaux ainsi que les exploitants de plantations de thé et de café.

Au Laos, la mine d'or (jusqu'à décembre 2013), de cuivre et d'argent de Phu Kham est une source d'inquiétants conflits meurtriers. Les tensions graves entre l'ethnie hmong de la province de Xaysomboun (centre-nord du pays) et les employés laotiens de Phu Bia Mining (PBM), une multinationale australienne, sont légion. Plusieurs fusillades ont eu lieu entre 2006 et 2013. Certaines sources locales affirment que les incidents, semble-t-il minorés à la fois par PBM et par le gouvernement laotien, auraient fait plusieurs morts. Les semaines qui suivent les incidents sont particulièrement tendues, le personnel de la mine se déplaçant dans les villages uniquement accompagné d'une escorte armée. Les systèmes de compensation et d'atténuation sont loin d'avoir conquis les villageois et restent considérés comme très nettement insuffisants. En outre, au Laos, les études d'impact social et environnemental sont trop souvent bâclées ; les autorisations sont octroyées dans une certaine opacité avec, à l'arrivée, des conflits fonciers avec les communautés villageoises présentes dans les zones de concession (561 projets miniers ont été recensés en 2015).

La mine d'or indonésienne de Grasberg, la plus grande du monde, exploitée par la compagnie minière américaine Freeport-McMoRan, en partenariat avec la société anglo-australienne Rio Tinto, est sans doute l'exploitation minière la plus controversée du pays, compte tenu des enjeux sociaux, mais également des conséquences environnementales. Par ailleurs, elle s'est progressivement imposée comme un véritable symbole de la résistance du peuple papou face à la domination de Jakarta, comme en témoignent les actions menées par les groupes séparatistes en marge des mouvements sociaux. Ces différents facteurs font de Grasberg un enjeu considérable non seulement en termes de ressources et de développement, mais aussi dans le dialogue entre Jakarta et les Papous.

Conclusion

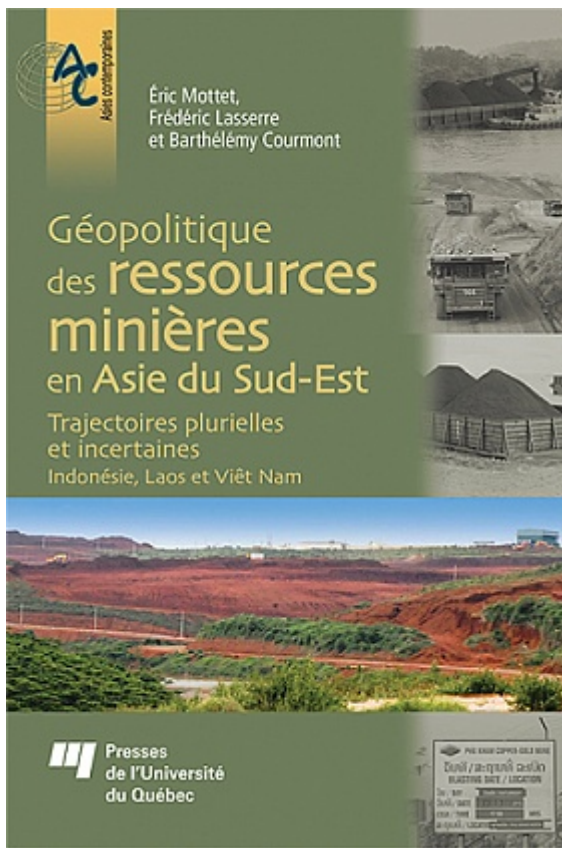
En Asie du Sud-Est, les investissements étrangers orientés dans le secteur minier ne sont pas à l'abri de risques politiques, en raison de modifications abruptes des Codes miniers, ou de problèmes de géopolitique interne liés à la contestation du gouvernement central, à la corruption ou à des rivalités politiques violentes.

Que ce soit à travers les nouvelles lois minières (Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines et Vietnam), l'instauration de moratoire sur l'exploitation (Laos) ou l'interdiction d'exportation sur certains minerais (Indonésie, Thaïlande et Vietnam), les pays de la région souhaitent reprendre la main sur le secteur et favoriser une meilleure répartition des richesses. Mais il ne faut pas s'y tromper : l'objectif des États sud-asiatiques n'est pas de procéder à des nationalisations, mais de permettre au pays de tirer un profit maximum de ses ressources minières. Fondées sur la problématique de l'équilibre des retombées entre les divers acteurs du secteur, ces lois minières, moratoires et interdictions visent à accroître le poids des firmes nationales et les investissements étrangers, en particulier dans la transformation locale du minerai (Indonésie, Vietnam). Cependant ces mesures manquent de clarté, ce qui fait dire parfois de manière excessive à de nombreux médias et observateurs étrangers que nous assistons en Asie du Sud-Est à un nationalisme économique autour de la gestion des ressources naturelles, notamment minières. Plus fondamentalement, le manque de réelle volonté politique des États sud-asiatiques pose la question des difficultés relatives à un « retour de l'État » dans l'économie et le développement national très nettement confronté à un problème de dépendance envers les marchés internationaux.

Copyright Juin 2016-Mottet-Lasserre-Courmont/Diploweb.com

Plus

Éric Mottet, Frédéric Lasserre, Barthélémy Courmont, « La géopolitique des ressources minières en Asie du Sud-Est. Trajectoires plurielles et incertaines » (Presses de l'Université du Québec), 2015.



4e de couverture

Le secteur minier apparaît depuis quelques années comme un élément central et fondamental dans le processus de développement de bien des pays, dont ceux de l'Asie du Sud-Est. En effet, il s'impose de plus en plus comme un atout stratégique pour les pays de la région. Sources de richesses et de rivalités, les ressources minières sont ainsi intégrées dans les politiques nationales de développement.

Cet ouvrage traite du développement du secteur minier en Asie du Sud-Est, particulièrement en Indonésie, au Laos et au Viêt Nam, ainsi que des menaces et des opportunités qu'offre ce secteur aux pays de la région en tentant d'ancrer l'analyse dans leurs contextes mondiaux, régionaux, nationaux et locaux. Pourquoi les ressources minières de l'Asie du Sud-Est sont-elles de plus en plus convoitées ? Quels rôles joue l'industrie minière dans les politiques développementalistes instaurées par les gouvernements de la région ? Quelle en est la forme juridique ? Quelles sont les formes que prend le débat géopolitique sur la manière de gérer les ressources minières ? Quelles sont les retombées économiques, sanitaires et environnementales de l'extraction minière pour les communautés ? Les auteurs apportent des réponses à ces questions, afin d'expliquer la géopolitique minière qui caractérise les pays de l'Asie du Sud-Est et agit sur les populations, ainsi que les solutions (ou règles) que les gouvernements tentent d'appliquer.

[Voir le livre Éric Mottet, Frédéric Lasserre, Barthélémy Courmont, « La géopolitique des ressources minières en Asie du Sud-Est. Trajectoires plurielles et incertaines » sur le site des Presses de l'Université du Québec.](#)

P.-S.

Éric Mottet, professeur de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), est directeur adjoint du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG), ainsi que chercheur associé à l'Institut des hautes études internationales (HEI). Frédéric Lasserre est professeur au département de géographie de l'Université Laval (Québec), chercheur à l'Institut québécois des Hautes études internationales (HEI), directeur du Conseil québécois d'Études géopolitiques (CQEG) aux HEI. Barthélémy Courmont est maître de conférences en Histoire à l'Université Catholique de Lille, chercheur associé à l'IRIS et directeur associé, sécurité et défense, à la Chaire Raoul Dandurand (UQAM, Montréal).

Notes

- [1] Les statistiques du secteur minier sud-asiatique sont issues de la base de données du Global Trade Atlas.
- [2] On utilise le niobium dans la fabrication de l'acier, de superalliages ou de super-conducteurs.
- [3] Exceptés Brunei et Singapour qui ne possèdent pas de ressources minières.
- [4] Vichett, C. (2013). Current Situation of Mining Industry in Cambodia, Phnom Penh, General Department of Mineral Resources of Cambodia, p. 2.
- [5] CRRT. (2013). Transparency and Minerals Development in Cambodia. The Cases of OZ Minerals and BHP Billiton, Phnom Penh, Cambodians for Resource Revenue Transparency (CRRT), p. 3.
- [6] Global Witness (2009). Country for Sale. How Cambodia's elite has captured the country's extractive industries, Washington D.C., Global Witness Publishing Inc.
- [7] MMG LXML, propriétaire de la mine de Sepon (province méridionale de Savannakhet), la plus importante du pays, a pris la décision d'arrêter unilatéralement l'extraction de l'or et de fermer l'usine de transformation en décembre 2013. Cette restructuration, censée améliorer la compétitivité de Sepon dans un contexte mondial difficile, a entraîné le licenciement de 420 personnes, dont 60 expatriés, soit environ 10 % des effectifs de la mine. « MMG LXML Sepon lays off 420 staff after gold closure », Vientiane Times, 4 février 2014.
- [8] La majorité des entreprises minières chinoises qui s'installent dans les pays d'Asie du Sud-Est pour organiser l'approvisionnement de la Chine sont des sociétés contrôlées totalement ou partiellement par l'État central ou par les provinces.
- [9] Les investisseurs chinois sont très actifs en Indonésie (charbon, nickel), en Malaisie (fonderies d'aluminium et d'acier), aux Philippines (cuivre) et au Laos (or, cuivre, argent).