

**PROGRAMME ASIE**

# **LE SECTEUR MINIER INDONÉSIEN SOUS LA PRÉSIDENTENCE JOKOWI**

**PAR ANAËLLE RENOÜ**

ANALYSTE STRATÉGIQUE, ÉTUDIANTE À IRIS SUP' EN GÉOÉCONOMIE ET GESTION DES RISQUES

NOVEMBRE 2018

**ASIA FOCUS #92**

Le 12 juillet 2018, l'entreprise PT Freeport Indonesia (FCX)<sup>1</sup>, annonce qu'elle cède la propriété de la mine de Grasberg, plus grande mine d'Indonésie en réserves, à l'État indonésien. Ce changement de propriétaire est l'issue d'un long bras de fer juridique entre l'entreprise et l'État. Il s'inscrit dans la lignée de nombreuses modifications législatives opérées par l'Indonésie depuis plusieurs années, mais également dans une volonté de réappropriation de ses ressources naturelles.

L'Asie Pacifique est la première région minière mondiale en termes de production<sup>2</sup>. Elle regroupe les principaux pays producteurs de la planète : la Chine, l'Australie et l'Inde. L'Asie du Sud-Est est une terre riche en minerais du fait de sa localisation au croisement de deux plaques tectoniques : la plaque continentale et la plaque océanique. L'Indonésie représente à elle seule 95% des exportations de minerais de l'ASEAN (Association of South East Asian Nations)<sup>3</sup>, tandis qu'au niveau mondial, l'Indonésie est le huitième producteur d'or, le second d'étain, d'aluminium et de nickel, et le cinquième de charbon. L'Indonésie est également le troisième exportateur de charbon et de cuivre au monde<sup>4</sup>. Par ailleurs, il produit du pétrole et a été membre de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) de 1962 à 2009. Il quitte l'organisation pour cause de production insuffisante, mais en redevient membre en 2016 avant de la quitter de nouveau la même année pour les mêmes raisons.

Le secteur minier est fondamental pour l'Indonésie. En 2017, la part de ce secteur dans le PIB est de 4.7%. Cette part est en baisse continue depuis 2011 où elle atteignait alors 6.1%<sup>5</sup>. À lui seul, ce secteur emploie plus de 48 000 personnes<sup>6</sup> et capte 18.5% des IDE, ce qui justifie de sa centralité pour l'économie nationale. Du fait de leur poids économique, les ressources sont à l'origine de nombreux choix politiques.

L'Indonésie est une terre d'exploitation minière. Cette exploitation remonte au XVII<sup>e</sup> siècle, lors de la colonisation hollandaise et s'est fortement accélérée depuis

<sup>1</sup> PT Freeport Indonesia (FCX) est une filiale de l'entreprise américaine Freeport-McMoRan.

<sup>2</sup> Éric Mottet, Frédéric Lasserre, Barthélémy Courmont, *Géopolitique des ressources minières en Asie du Sud-Est : Trajectoires plurielles et incertaines Indonésie, Laos et Viêt Nam*, Presses de l'Université du Québec, Collection « Asies contemporaines », 2015, p.21. Le travail ci-après s'inscrit dans la prolongation des recherches contenues dans ce livre.

<sup>3</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p.22.

<sup>4</sup> *Ibid*, p.22.

<sup>5</sup> PriceWaterhouseCoopers, *Mining in Indonesia, Investment and Taxation Guide*, 10<sup>e</sup> ed., mai 2018, p. 26.

<sup>6</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 60.

l'indépendance, en 1945. Elle a été généralisée à l'ensemble de l'archipel et chacune des 34 provinces composant l'archipel comporte au minimum une mine sur son territoire. Le secteur minier est composé d'entreprises privées, d'entreprises détenues par l'État indonésien et d'associations regroupant les entreprises privées de certains secteurs, comme c'est le cas pour le charbon (Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia: Association indonésienne des producteurs de charbon)<sup>7</sup>, premier produit minier exporté par l'Indonésie.<sup>8</sup>

Grâce aux ressources minières, l'État peut également affirmer sa souveraineté sur son territoire.<sup>9</sup> De plus, ces ressources étant au fondement de toute production, elles sont génératrices de puissance sur la scène internationale.<sup>10</sup> Toutefois, elles impliquent une multitude d'acteurs aux objectifs parfois divergents : l'État va chercher à maximiser ses recettes fiscales afin de développer son pays et son économie tandis que les entreprises vont chercher à maximiser les rendements de leurs investissements et augmenter leurs profits. Ces objectifs ne sont pas antinomiques comme le soulignent MM. Christmann et Martel-Jantin<sup>11</sup>. L'État et les entreprises s'inscrivant dans une logique de long terme sont incités à réduire les impacts environnementaux et à favoriser l'acceptation sociale du projet.

Il est dès lors intéressant de se questionner : dans quelle mesure l'Indonésie constitue-t-elle un marché à risque pour les nouveaux investisseurs miniers ?

## FAIRE FACE AUX RISQUES DE COURT TERME

---

Les risques de court terme auxquels doit faire face un investisseur minier sont multiples. On trouve parmi eux les modifications législatives, les exploitations minières illégales, ou encore l'instabilité économique du pays.

<sup>7</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 58.

<sup>8</sup> Tous secteurs confondus, le charbon est le deuxième produit exporté (8.3% des exportations) par l'Indonésie après l'huile de palme (8.4% des exportations).

<sup>9</sup> Éric Mottet, « Les politiques minières en Asie du Sud-Est : Vers une libéralisation ou une réappropriation de la ressource ? », *Études internationales*, n°46, mars 2015, p. 6.

<sup>10</sup> Bastien Alex, Sylvie Matelly, « Pourquoi les matières premières sont-elles stratégiques ? », *Revue internationale et stratégique*, n°84, avril 2011, p. 56.

<sup>11</sup> Patrice Christmann, Bruno Martel-Jantin, « La gestion stratégique des ressources minérales par les États et les compagnies minières : vers un développement des oligopoles ? », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°58, février 2010, p. 67.

## Un cadre législatif mouvant

Le cadre législatif du secteur minier en Indonésie n'a de cesse d'évoluer, comme en témoigne la récente prise de contrôle majoritaire de l'État sur la mine de Grasberg<sup>12</sup>. Depuis la chute de Suharto en 1998, les gouvernements successifs ont oscillé entre politique libérale favorable aux investisseurs et restrictions freinant les échanges et les investissements.

En 2009, le gouvernement indonésien a entériné un code minier qui abroge la précédente loi minière de 1967. Cette loi est le fruit de l'aide technique et financière de grandes agences internationales telles que la Banque Mondiale<sup>13</sup>. Ces modifications ont été influencées par les codes en vigueur dans les autres grands États miniers comme l'Australie. La révision du code minier a été impulsée par les questions environnementales et concurrentielles et correspond à plusieurs objectifs. D'une part, il se fait l'écho d'une volonté de réappropriation, et d'autre part il reflète une volonté géopolitique.

De par l'interdiction d'exporter des minerais insuffisamment transformés, l'Indonésie cherche à développer sa propre industrie de transformation avale afin d'en conserver la valeur ajoutée. Elle demande pour cela aux exploitants de construire des raffineries et des fonderies sur son territoire, et de transformer le produit localement. De plus, cette loi minière introduit l'idée de désinvestissement des entreprises étrangères à partir de la sixième année d'exploitation. Ces firmes doivent céder des parts à des représentants nationaux. Les parts doivent être proposées à la cession selon l'ordre suivant : au gouvernement central, puis au gouvernement de la province, à des compagnies détenues par l'État central ou provincial, et enfin à une entreprise nationale privée. Ce principe est réalisé dans l'objectif de renforcer l'emprise nationale dans le secteur minier.

À travers ce code minier de 2009, le gouvernement cherche à valoriser les entreprises nationales et à stimuler l'économie avale. Cela permet un enrichissement du pays et une

<sup>12</sup> La société d'État indonésienne Inalum va prendre une part majoritaire du capital, à hauteur de 51 % en rachetant les parts de Rio Tinto. Les 49 % restants resteront détenus par la société Freeport. Pour plus de détails, voir Neil Hume, « Rio Tinto sells Grasberg stake for \$3.5bn », *Ft.com*, 12 juillet 2018, <https://www.ft.com/content/b6ec6706-85c5-11e8-a29d-73e3d454535d>

<sup>13</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 34.

meilleure redistribution des ressources minières auprès des ressortissants et des entreprises nationales. Cette loi poursuit également des desseins géopolitiques, l'objectif de l'Indonésie étant de retrouver sa place de puissance économique régionale, qu'elle a perdue à la suite de la crise asiatique de 1997.<sup>14</sup> Pour parvenir à cette position, le pays se dresse en leader des pays émergents en s'opposant aux entreprises internationales de l'industrie minière. Ces codes encadrant la législation du pays en matière de droit minier sont la base juridique sur laquelle les investisseurs doivent s'axer. La loi minière est régulièrement complétée, et ce encore aujourd'hui, par des mesures d'applications ou des circulaires des différents ministères (ministère de l'Énergie et des Ressources minérales ; direction générale des impôts ; gouvernement central). Elle a un impact sur le nombre et la nationalité des entreprises ainsi que sur la structuration du secteur. Ces modifications de législation font régulièrement l'objet de virulentes contestations de la part des entreprises étrangères, ce qui fait reculer le gouvernement sur la date de mise en œuvre des dispositions.

### **Les changements contenus dans la loi minière de 2009**

La promulgation de la loi minière marque un tournant dans la législation en place jusqu'alors en Indonésie. En remplaçant la loi de 1967, elle diminue l'influence de Suharto sur la politique minière.<sup>15</sup> Elle instaure des changements majeurs pour le secteur et les investisseurs qui s'opposent à sa mise en œuvre. En effet, outre les profonds changements opérés, les dispositions annoncées ne sont pas claires et ne décrivent pas les outils et actions nécessaires à leur mise en œuvre. Aux yeux des investisseurs, elles apparaissent confuses et aléatoires. Cette loi est complétée de mesures d'application dont les plus importantes n'arriveront que trois années après la promulgation. La loi initiale de 2009 prévoit une interdiction de l'exportation des minerais sans transformation à l'horizon 2014. L'État octroie aux entreprises cinq années pour construire des fonderies et des raffineries. Néanmoins, face au phénomène de constitution de stocks de ressources (notamment de l'initiative chinoise), l'État

<sup>14</sup> Éric Mottet, « Les politiques minières en Asie du Sud-Est : Vers une libéralisation ou une réappropriation de la ressource ? », *op. cit.*, p. 15.

<sup>15</sup> Suharto, alors président de l'Indonésie, avait instauré la loi de 1967, appelée officiellement « *Basic provisions of the Mining* ». Elle représentait, jusqu'en 2009, le cadre juridique des échanges et des investissements miniers.

décide en février 2012 d'avancer l'interdiction de l'exportation de certains minerais non transformés à mai 2012.<sup>16</sup>

En 2014, le président Yudhoyono reprend à son tour la loi sur l'interdiction de l'exportation de minerais suite à la pression des entreprises internationales. Quelques heures avant l'effectivité de la loi, il repousse à 2017 son entrée en vigueur. En contrepartie, il instaure des taxes, dont le montant s'accroît jusqu'en 2017, destinées à inciter les entreprises à construire des infrastructures de transformation des minerais sur le territoire. Toutes ces fluctuations législatives créent un climat des affaires défavorables pour les investisseurs qui manquent de confiance en l'État. Néanmoins, il est intéressant de noter que dans cet exemple, tout comme cela a été le cas pour la loi de protection de la forêt, ce sont les investisseurs et les entreprises étrangères qui ont fait reculer l'État.

En janvier 2017, le gouvernement prolonge de nouveau l'autorisation d'exportation de minerais bruts pendant cinq années. Ce droit est accordé à l'entreprise exportatrice à plusieurs conditions. Elle doit tout d'abord s'engager à construire une raffinerie d'ici 2022 ; mais également transformer un minimum sur place le minerai exporté ; et enfin, continuer à payer des taxes d'exportation grandissantes jusqu'à la construction effective de l'usine de transformation.<sup>17</sup> Pour les entreprises qui s'inscrivent dans une démarche de construction de raffineries, le gouvernement diminue le prélèvement à l'exportation.<sup>18</sup> De fait, seules les entreprises ne « jouant pas le jeu » sont réellement pénalisées par ces taxes à l'export. On note ici un durcissement des conditions d'exportation pour les minerais à faible valeur ajoutée pour les entreprises ne souhaitant pas se conformer à la démarche de l'État. Néanmoins, l'exportation aurait déjà dû être interdite définitivement en 2014, les firmes multinationales ont donc réussi à faire reculer l'État pendant 8 ans. Aujourd'hui, le nombre d'infrastructures est toujours insuffisant aujourd'hui sur le territoire indonésien pour transformer tous les minerais extraits.

<sup>16</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit*, p.66.

<sup>17</sup> Marius Toime, *Surveying Indonesia's 2017 Mining Regulations: Mineral Export Ban doesn't Pan Out?*, Berwin Leighton Paisner, avril 2017, p.1.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 10.

## La fin des Contract of Work (CoW), des Coal Contract of Work (CCoW), et des Kusa Pertambangan (KP)

Les CoW étaient des contrats accordés aux investisseurs locaux ou nationaux, tandis que les KP n'étaient accordés qu'aux investisseurs locaux. Les CCoW concernaient les entreprises étrangères exploitant le charbon. Ces contrats étaient très protecteurs et les modifications législatives opérées par le gouvernement n'impactaient pas leurs détenteurs jusqu'à l'expiration dudit contrat. Ils ne sont plus accordés depuis le code minier de 2009 et sont désormais remplacés par un système de licence basé sur la superficie des exploitations, et mis indifféremment à disposition des nationaux et des étrangers.<sup>19</sup> Ces licences, les IUPK-OP (*Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi* ou Licence spéciale de production minière), peuvent désormais être délivrées par le gouvernement central ou les gouvernements décentralisés de province.

Désormais, l'extension de la durée des CoW ou des CCoW se fait sous le régime des IUPK-OP, moins protecteur que les types de contrats précédents. Cette décentralisation accrue permet en théorie aux gouvernements des trente-deux provinces de décider au plus près du terrain. Dans les faits, cette mesure donne lieu à de nombreux actes de corruption et de forages anarchiques comme nous le verrons dans la partie suivante.

### *L'introduction du principe de désinvestissement des firmes étrangères*

Le principe de désinvestissement des firmes étrangères dans les exploitations indonésiennes est très mal perçu par ces compagnies ; ces exploitations étant le fruit d'années d'exploration et de millions de dollars d'investissement. Ce principe est instauré dès février 2012 par la résolution 24 du gouvernement de Yudhoyono.<sup>20</sup> Les actionnaires étrangers doivent vendre leurs parts<sup>21</sup> dès la sixième année de production afin de n'avoir plus que 49 % de l'entreprise sous leur contrôle lors de la dixième année. Lors de la promulgation de la loi, les multinationales disposant

<sup>19</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 64 ; et PriceWaterhouseCoopers, *op. cit.*, p. 82.

<sup>20</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 67.

<sup>21</sup> La vente de parts de l'entreprise doit dans un premier temps être proposée à l'État central, puis au gouvernement de la province concernée, puis à des compagnies détenues par l'État central ou provincial, et enfin à une entreprise nationale privée.

d'exploitations en Indonésie ont vu leur cours chuter en bourse. Cela démontre le poids de l'État dans l'économie et l'impact des risques politiques sur la santé financière des entreprises. Cette disposition est toujours en vigueur actuellement et la tendance à la réappropriation des ressources par l'État central laisse supposer que le gouvernement ne reviendra pas sur cette mesure phare.

### ***La priorité est donnée aux assurances et aux transports maritimes nationaux***

En octobre 2017, le ministère de la Régulation du commerce a instauré une nouvelle loi renforçant l'assise des groupes d'assurances nationaux ainsi que celle du transport maritime national. Les compagnies minières opérant sur le territoire indonésien doivent utiliser les assurances nationales pour les couvrir, et ce peu importe la nationalité de l'entreprise investissant. De même, le transport de minéraux et du charbon doit se faire à travers les compagnies maritimes indonésiennes. Ces mesures s'inscrivent une fois de plus dans la démarche de l'Indonésie de retrouver sa place sur l'échiquier régional afin d'asseoir sa posture à l'international. Selon ce règlement, les entreprises doivent faire appel à ces compagnies, sauf si ces dernières ne sont pas disponibles, ou si le Ministère du Commerce en exempte l'entreprise. Néanmoins, aucun détail n'est donné sur la procédure ou sur la mise en œuvre du règlement. À la suite de la contestation des entreprises du secteur, l'effectivité de la mesure concernant les compagnies de transport maritime est reportée de deux années, en 2019. La partie concernant les assurances a été repoussée de trois mois, en 2018. Jusqu'à présent, les capacités maritimes indonésiennes ne sont pas suffisantes pour assurer un transport optimal des ressources. Ces mesures gouvernementales marquent le retour de l'État dans l'économie, mais les reculs opérés par le gouvernement à la suite des pressions de l'industrie ne facilitent pas l'acceptation sociale des exploitations minières. Auprès de la population, cela renforce l'idée que les entreprises sont supérieures à l'État et sa législation ; et ont le pouvoir d'assouplir une réglementation nationale grâce au lobbying. Néanmoins, cela tend désormais à évoluer sous la présidence de Joko Widodo. Ce dernier alterne entre favorisation du climat des affaires et réappropriation de la ressource. Ses démarches visent à réduire l'inertie de la bureaucratie et à augmenter la compétitivité économique du pays. En mars 2018, il fait retirer 38 règlements et 64 normes qui se chevauchaient



entre la législation nationale et les législations provinciales.<sup>22</sup> Les mesures de réappropriation, telles que celle menée actuellement dans la mine de Grasberg, sont très favorablement perçues par les populations qui voient en Joko Widodo un homme issu du peuple qui sait s'opposer aux firmes étrangères. À quelques mois des élections générales d'avril 2019, cette opération est très favorable au chef de l'État, candidat à sa réélection. De plus, des discussions de refonte de la loi minière de 2009 sont en cours depuis 2016 ; le projet d'une nouvelle loi est actuellement en cours d'étude par le Parlement indonésien<sup>23</sup>. Cette phase devrait s'achever dans la seconde partie de l'année 2018. La prochaine étape serait alors une discussion avec le gouvernement central représenté par le directeur général des Minéraux et du Charbon ; et le ministère de l'Énergie et des Ressources minérales.

Dans l'ensemble, la législation minière du pays est très floue et dispose de nombreuses mesures qui se contredisent dans le temps. On ne peut avoir une vision à long terme de l'avenir législatif du pays, car il varie en fonction du président en poste. Néanmoins, l'Indonésie s'inscrit dans une tendance de réappropriation des ressources nationales, qui peut être perçue comme une période de nationalisation par certains professionnels du secteur. Lorsque l'on cherche à investir dans le pays, il est primordial de prendre en compte la diminution de l'emprise de l'entreprise étrangère dès la sixième année d'exploitation dans le calcul de la rentabilité. Toutes ces mesures législatives freinent l'investissement dans le pays. Néanmoins, l'Indonésie ne peut être ignorée du fait de l'importance des richesses minières et minérales dont elle dispose.

## **L'impact des exploitations minières illégales**

Les exploitations minières illégales correspondent à celles réalisées sans permis officiel. Elles concernent tout type de minéraux, de métaux et de roche.

---

<sup>22</sup> PriceWaterhouseCoopers, *op. cit.*, p. 15.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 28.

### *État des lieux de l'exploitation illégale*

Ce phénomène endémique qui touche 27 provinces sur les 32 que compte l'Indonésie s'opère notamment sur la recherche d'or, de charbon, d'étain ou encore de pétrole<sup>24</sup>. Les mineurs illégaux sont en majorité d'anciens employés de champs d'Hévéa qui ont opté pour le travail dans les mines ou dans les rivières à la suite de la chute des cours de caoutchouc. En 2013, la police a opéré une saisie de 1 000 tonnes de charbon dans la province du Kalimantan-Est<sup>25</sup>, de matériel d'excavation, et a procédé à l'arrestation de dix mineurs. Ces mines sont légion dans l'archipel et sont la cause de nombreux décès chaque année. En 2015, lors de l'effondrement d'une mine d'or au Kalimantan-Est, huit personnes ont trouvé la mort.<sup>26</sup> Ces mineurs illégaux exploitent régulièrement d'anciennes mines aurifères fermées depuis plusieurs années. Leur accès, souvent difficile, car situé en montagne, rend compliqué la venue des secours en cas de sinistre. Ces mines d'or illicites sont souvent positionnées aux abords des rivières, car l'eau est mélangée au mercure pour séparer l'or de la pierre. Le mercure étant très polluant pour l'environnement et pour l'homme ; la pollution des rivières perturbe la pratique ancestrale de la pêche.

Également, les mines sont régulièrement placées dans des zones forestières protégées, et leur exploitation détériore la faune, la flore et engendre de la déforestation. Pour toutes ces raisons, le climat social entre les habitants et les mineurs se détériore, ce qui fait émerger des tensions et craindre pour la stabilité des provinces en matière d'affaires. Ces exploitations illégales ne sont pas uniquement le fait d'anciens agriculteurs. Des policiers et des militaires ont également été impliqués, notamment en mars 2016 à Poso<sup>27</sup>. Les officiers pourvoient de l'aide matérielle aux mineurs illégaux et ont également participé personnellement à l'extraction d'or de la mine. Cette collaboration entache l'image des officiers et celle de l'État à faire face à ce fléau. L'ancienne ministre de l'environnement indonésienne, Masnellyarti Hilman estimait en

<sup>24</sup> Apriadi Gunawan, « Illegal mining causing over Rp 80t in losses », *TheJakartaPost.com*, 5 mai 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/05/illegal-mining-causing-over-rp-80t-losses.html>

<sup>25</sup> Jakarta Globe, « High Coal Prices Spur Illegal Mining in Indonesia, Police Say », *Jakartaglobe.it*, 30 mai 2013, <http://jakartaglobe.id/news/high-coal-prices-encouraging-illegal-mining-police-say/>

<sup>26</sup> Jakarta Globe, « Illegal Gold Mine Collapse Kills Eight in W. Kalimantan », *Jakartaglobe.it*, 16 janvier 2015, <http://jakartaglobe.id/news/illegal-gold-mine-collapse-kills-eight-w-kalimantan/>

<sup>27</sup> Ruslan Sangadji, « Police, military involved in illegal mining in national park », *theJakartaPost.com*, 12 mars 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2016/03/12/police-military-involved-illegal-mining-national-park.html>

2014 que le volume d'or extrait légalement était inférieur au volume extrait de façon illégale. Elle avance les chiffres de 66 tonnes produites légalement en 2012 contre 130 tonnes produites illégalement pour la même année.<sup>28</sup> Elle évalue à 80 trillions de roupies (6.1 milliards de dollars) le manque à gagner chaque année pour l'État. Ce montant correspond à l'ensemble des taxes que les exploitations devraient payer au gouvernement central.<sup>29</sup>

### ***L'action de l'État***

Dans la province de Jambi, sur l'île de Sumatra, on recense une centaine de mines illégales en juin 2017.<sup>30</sup> Cette expansion est le fait d'une dizaine de prospecteurs qui se sont par la suite étendus face à l'absence d'action de l'État. Face à cette recrudescence des mines illégales, l'État indonésien a fini par mettre en place une politique en deux étapes. Dans un premier temps, il procède à la répression de ces mines illégales et dans un second il met en place une réglementation pour les encadrer. La police a mené des raids dans ces mines afin de mettre un terme à leur action, dangereuse à la fois pour la faune, la flore, et pour la sécurité physique des mineurs.<sup>31</sup> Néanmoins, la répression ne s'est pas avérée suffisante pour enrayer le phénomène. Ce dernier prend sa source dans la pauvreté et dans le manque de travail dans les provinces concernées. De fait, l'État a mis en place de nouvelles mesures législatives visant à inciter les populations à se tourner vers d'autres sources de revenus. Les autorités ont lancé un programme de formation aux techniques agricoles et ont nommé des chefs de village opposés aux exploitations illégales. Elles ont poursuivi en créant le « *People's Mining Area* » en décembre 2016. Ce programme permet aux petites entités d'ouvrir légalement une mine dans une zone définie et en payant des taxes à l'État. Ce système permet de réduire l'impact sur la biodiversité, mais également le manque à gagner fiscal de l'État.

<sup>28</sup> Apriadi Gunawan, *op. cit.*

<sup>29</sup> Ces exploitations violent de nombreuses lois de protection de l'environnement (*loi sur la conservation de la biodiversité et des écosystèmes* de 1990 ; *loi sur la gestion de l'environnement* de 1997 ; *loi sur la protection de la forêt* de 1999 ; ou encore la *loi sur la prévention et l'éradication de l'endommagement des forêts* de 2013) ; mais également la loi minière de 2013.

<sup>30</sup> Kiki Siregar, « Risky gold rush: Indonesia tackles illegal mining boom », *phys.org*, 21 juin 2017, <https://phys.org/news/2017-06-risky-gold-indonesia-tackles-illegal.html>

<sup>31</sup> *Ibid.*

Néanmoins, ces licences n'ont que peu de succès auprès des mineurs et ne permettent donc pas d'enrayer le phénomène.

### ***Les conséquences de ces exploitations illégales pour les investisseurs***

L'exploitation illégale endémique est un réel problème pour les investisseurs miniers. En effet, ces mines créent un manque à gagner pour l'État, estimé à 6,1 milliards de dollars tous les ans. L'État a, de fait, moins de moyens à consacrer à la construction ou à l'entretien d'infrastructures, ce qui est souvent un frein majeur à l'investissement.<sup>32</sup> La répression menée par les services de l'État est également source de dépenses, tout comme les démarches de reforestation et de remplissage des mines anarchiques à ciel ouvert. De plus, face à ce manque de rentrées d'argent, l'État n'est pas incité à diminuer les taxes imposées aux exploitations légales. Ces mines représentent également un problème physique pour les compagnies minières. L'exploitation de nouvelles zones par les mineurs illégaux laisse de fait moins de zones d'exploitation légales pour les compagnies. Elles créent une situation d'insécurité pour les futures exploitations et pour les habitants, car elles fragilisent les sols et les rendent plus sensibles aux inondations et aux mouvements de terrain. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager de nouvelles exploitations légales dans la zone, à moins de forts investissements de consolidation du terrain.

Lors d'exploitations illégales, les mineurs sont souvent en conflit ou en tension avec les agriculteurs, pêcheurs et habitants de la province. Ces tensions sociales dégradent le climat des affaires. Les habitants ont une mauvaise perception des mines illégales qui se transpose en avis négatif sur les mines de tous types. Ils craignent une dégradation de l'environnement et de leurs conditions de vie. De fait, en cas d'investissement minier dans les provinces touchées par ce phénomène, il est nécessaire de prendre en compte les réticences des populations et de limiter au maximum l'impact négatif sur leur cadre de vie.

---

<sup>32</sup> Certaines zones d'exploitation minières sont situées dans des zones périphériques difficiles d'accès du fait du manque d'infrastructures qui permettraient leur désenclavement. On pense notamment à la Papouasie ou aux Moluques.

Ces mines illégales sont régulièrement médiatisées par les médias nationaux ou internationaux<sup>33</sup> qui exposent l'ampleur et la gravité du phénomène. Des ONG le reportent également, ce qui impacte négativement l'image générale de l'industrie minière. Ces mines illégales sont légion et fragilisent à plusieurs niveaux l'investissement minier. Elles sont un danger pour la cohésion sociale, pour la sécurité physique des personnes et pour l'environnement. En influençant négativement l'image de l'industrie tout entière, elles constituent un risque qu'il est nécessaire d'enrayer rapidement, avant de devoir faire face à de fortes contestations sociales à plus long terme.

## Un système économique à risque

Un investisseur doit également s'intéresser à la situation économique du pays dans lequel il souhaite investir. Également, la santé des entreprises du secteur déjà implantées dans le pays est un indicateur de la stabilité économique future de l'entreprise qu'il ne faut pas négliger.

### *Situation macroéconomique de l'Indonésie*

Les trois agences de notation étatiques majeures considèrent la situation macroéconomique du pays comme de qualité moyenne : « medium grade ».<sup>34</sup> Moody's relève sa note de Baa3 à Baa2 en 2018<sup>35</sup> pour plusieurs raisons. L'agence souligne tout d'abord l'efficacité de la politique de stabilité macroéconomique du pays et de ses deux volets : une politique de stabilité financière et une politique monétaire et fiscale. De plus, la banque centrale indonésienne<sup>36</sup> semble privilégier la stabilité macroéconomique de long terme à la croissance de court terme : cette politique lui permet d'être plus

<sup>33</sup> Pour plus de détails sur l'organisation des exploitations illégales, voir le photoreportage réalisé par le Guardian, « Indonesian illegal gold mining - in pictures », *Theguardian.com*, 6 février 2017, <https://www.theguardian.com/world/gallery/2017/feb/06/indonesian-illegal-gold-mining--in-pictures>

<sup>34</sup> Standard & Poor's accorde la note de BBB - et Fitch la note de BBB en 2018. Ces notations sont stables par rapport à 2017.

Moody's accorde la note Baa2, contre Baa3 en 2017, et améliore donc la note du pays.

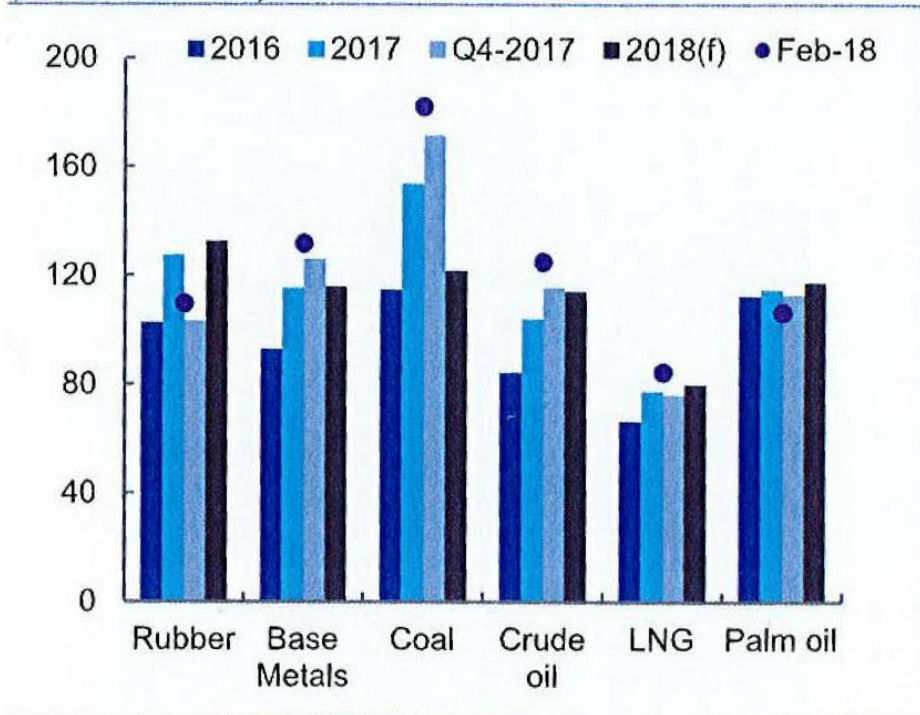
<sup>35</sup> Moody's Investor Service, « Rating Action: Moody's upgrades Indonesia's rating to Baa2, changes outlook to stable », *Moodys.com*, 13 avril 2018, <https://www.moodys.com/research/Moodys-upgrades-Indonesias-rating-to-Baa2-changes-outlook-to-stable--PR-381846>

<sup>36</sup> La Bank Indonesia (BI).

résiliente et apte à faire face aux chocs économiques. Elle contrôle de fait la roupie indonésienne, qu'elle laisse fluctuer à 2 % de sa valeur pivot.<sup>37</sup> Enfin, l'inflation atteint 3% du PIB, tout comme le déficit budgétaire ; et la dette publique atteindra 30 % du PIB dans les prochaines années. Ces indicateurs font ressortir la bonne santé économique du pays, couplée à une croissance soutenue et continue du PIB de 5,1 % en 2017.<sup>38</sup> Cette forte croissance est due à la politique d'investissement de l'État (cette croissance de l'investissement s'élève à 6,5 % en 2017 par rapport à 2016<sup>39</sup>), mais également à la hausse du prix des matières premières, permis par une bonne croissance de l'économie mondiale (le prix des matières premières a augmenté de 20,9 % entre le quatrième trimestre de 2017 et celui de 2016<sup>40</sup>) ; comme en témoigne le graphique ci-dessous.

**Figure A.14: Prices of Coal, Crude Oil and Base Metals continued to strengthen in January and February 2018, rising to multi-month and multi-year highs**

(index 2015=100)



Source: World Bank (2018); World Bank staff calculations  
 Note: f stands for forecast

<sup>37</sup> Un euro correspond environ à 16 000 roupies indonésiennes.

<sup>38</sup> Banque Mondiale, *Indonesia Economic Quarterly : Towards inclusive growth*, World Bank, mars 2018.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 2,

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 7.

Ce déficit courant est amené à diminuer selon l'agence Standard & Poors<sup>41</sup>, du fait d'une hausse de la demande intérieure, permise par l'émergence d'une classe moyenne. La réduction du déficit courant est également rendue possible par la hausse attendue des cours des matières premières. La hausse du cours du pétrole brut va stimuler la croissance indonésienne et augmenter les revenus perçus par l'État central. L'environnement des affaires s'améliore dans le pays du fait des nombreuses mesures prises par le gouvernement de Joko Widodo. Ces mesures visent notamment à simplifier les échanges et les investissements.<sup>42</sup> Néanmoins, l'économie indonésienne est très dépendante de la production et de l'exportation de six produits : le caoutchouc, le charbon, le gaz naturel liquéfié, l'huile de palme, le pétrole brut et enfin les métaux de base. Cette dépendance rend son économie très sujette aux fluctuations des marchés.

### ***Situation microéconomique des entreprises du secteur minier indonésien***

De manière générale, selon Patrice Christmann et Bruno Martel-Jantin, dans leur article écrit en 2010<sup>43</sup>, les entreprises de l'industrie minière et extractive devront faire face à davantage d'enjeux dans les années à venir. Du fait de l'ancienneté de leur écrit, les années dont il est question dans leur travail concernent la période actuelle. Ils relèvent notamment l'augmentation des coûts d'investissement et d'exploitation du fait de la faible rentabilité ou de la difficulté d'extraction des nouveaux gisements. Ces derniers seront en effet plus en profondeur et/ou plus éloignés. Rio Tinto estime que le coût moyen d'exploitation d'une carrière de cuivre sera porté de 169\$ par tonne actuellement à 225\$ en 2025, du fait de la localisation souterraine du gisement. Les deux auteurs pointent également la baisse en teneur du métal exploité et la nécessité de chercher continuellement de nouvelles réserves. Enfin, la concurrence entre les entreprises du secteur sera biaisée par le fait que certaines respectent des normes sociétales et environnementales tandis que d'autres manquent d'éthique et de

<sup>41</sup> Standard and Poor's, « S&P Affirms Indonesia's Sovereign Credit Rating at BBB-/Stable », *indonesia-investments.com*, 5 juin 2018, <https://www.indonesia-investments.com/finance/financial-columns/s-p-affirms-indonesia-s-sovereign-credit-rating-at-bbb-stable/item8826>

<sup>42</sup> Pour plus d'informations sur les mesures favorables à l'environnement des affaires, lire l'article de Hayden Shannon. Hayden Shannon, « With a Dozen Economic Reform Packages under His Belt, Indonesia's Jokowi Settles In », *csis.org*, 26 mai 2016, <https://www.csis.org/analysis/dozen-economic-reform-packages-under-his-belt-indonesia%E2%80%99s-jokowi-settles>

<sup>43</sup> Christmann, Martel-Jantin, *op. cit.*,

transparence. Malgré ce besoin régulier de découvrir de nouvelles réserves, la baisse de la rentabilité des exploitations laisse moins de ressources disponibles aux entreprises pour réaliser de la prospection. Avec moins de prospection, les exploitations sont moins nombreuses et les ressources tirées de ces exploitations également. Il s'agit d'un véritable cercle vicieux.

À ces problèmes inhérents au secteur s'ajoute la spécificité indonésienne. Aujourd'hui les redevances versées des entreprises minières à l'État central et décentralisé sont calculées sur la base du profit réalisé. C'est une source de revenus fiable pour l'État, car elle tient compte de la capacité de payer des entreprises. Toutefois, ce système est décrié par ces dernières, car il ne prend pas en compte les coûts de production et la rentabilité du gisement.

À titre d'exemple, cette redevance s'élève à 13,5 % des bénéfices dans l'industrie du charbon ; un ratio différent est appliqué pour chaque type de minerai. Les exploitants craignent un relèvement du taux de redevance de la part de l'État, dans l'objectif d'augmenter les recettes perçues de l'extraction minière. Cela conduirait à une plus faible rentabilité de l'exploitation et, de fait, à une plus faible capacité de réinvestissement. En 2017, le premier secteur contributeur de la croissance indonésienne est le secteur manufacturier<sup>44</sup> ; tandis que le dernier contributeur est le secteur minier et de l'extraction avec 1,8 % d'apport au troisième trimestre et 0,1 % au quatrième. Cette faible contribution est due à la renégociation des Contracts of Work, qui ont freiné les investisseurs dans leur démarche et ont incité les entreprises déjà installées à réduire leur production.

---

<sup>44</sup> Banque Mondiale, *Indonesia Economic Quaterly op. cit.*, p. 5.



*Conséquences pour les nouveaux investisseurs miniers*

Forces	Faiblesses
Fort marché intérieur. Richesse en matières premières. Stabilité économique.	Dépendance aux exportations. Économie de rente. Tensions sociales et religieuses. Manque d'infrastructures. Archipel dont la taille rend la gouvernance difficile.
Opportunités	Menaces
De nouveaux marchés se développent avec la croissance des PED (surtout Inde et Chine). Situation géographique intéressante pour le transport maritime.	Dépendance de la croissance chinoise. Diminution du commerce mondial dû à la hausse du protectionnisme. Baisse des cours des matières premières.

Cette matrice SWOT<sup>45</sup> relève l'ensemble des défis et possibilités macroéconomiques auxquels doivent s'attendre les investisseurs. Ces indicateurs ne peuvent pas tous être modifiés par ces derniers, il incombe en partie à l'État indonésien d'y faire face. L'économie indonésienne est en forte croissance, avec de nombreux indicateurs satisfaisants. Néanmoins, cette croissance, basée sur l'exportation de six produits, est fragile et très dépendante des cours de ces matières. En cas de baisse des cours, les revenus perçus par l'État central et les gouvernements provinciaux seront fortement diminués. De fait, l'investissement public tel qu'il est opéré actuellement dans les infrastructures sera freiné. Malgré la capacité de résistance de la banque centrale, cela impactera négativement les investisseurs privés sur le territoire, car les infrastructures pourraient être moins entretenues ou bien l'accès aux zones éloignées (telles que la Papouasie) ne sera pas amélioré. Par rapport aux problématiques de financement de la prospection, les nouveaux investisseurs doivent veiller à conserver des ressources

<sup>45</sup> Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces).

allouées à cette fonction afin de pérenniser leur investissement et leur implantation dans le pays.

De plus, les modifications législatives sont légion en Indonésie. De fait, un relèvement du taux de redevance n'est pas à exclure, surtout à l'approche des élections générales d'avril 2019.

## **ANTICIPER LES RISQUES À MOYEN TERME**

---

À moyen terme, l'investisseur doit anticiper la survenue de nouveaux risques. Parmi eux, on trouve notamment l'emprise chinoise sur la région et le secteur, les tensions communautaires, notamment si l'on souhaite investir en Papouasie ; et enfin l'impact environnemental à travers le prisme du Kalimantan-Est.

### **La puissance chinoise**

Une large partie des minerais produits par l'ASEAN est consommée par la seconde puissance mondiale. En Indonésie, les minerais produits ont une vocation d'exportation plutôt que de consommation nationale et la Chine est le premier client du pays. L'Indonésie exporte sa production de minerais et de charbon en premier lieu vers la Chine, alors que cette dernière est le premier pays extracteur de minerai de fer, de zinc, de plomb, d'étain, de métaux rares et de charbon, tandis qu'elle est seconde ou troisième pour les autres minerais. Le pays absorbe 40% de la production mondiale dans ces minerais et métaux. Ils lui servent pour son industrialisation et pour sa construction d'infrastructures, nécessaires à sa forte croissance. Les réserves indonésiennes de charbon représentent 28 milliards de tonnes, contre 115 milliards de tonnes pour la Chine<sup>46</sup>. Du fait de sa place de premier consommateur, les exportations indonésiennes sont très dépendantes de la demande chinoise. Le ralentissement économique chinois faisant suite à la crise économique mondiale de 2008, a fortement impacté les producteurs de charbon indonésiens. La Chine a alors consommé moins de charbon

---

<sup>46</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 61 ; et Orin Basuki, « Ressources naturelles. L'Indonésie reprend la main », *Courrier international*, 29 mars 2012, <https://www.courrierinternational.com/article/2012/03/29/l-indonesie-reprend-la-main>

importé du fait de sa plus faible croissance, et a préféré favoriser ses producteurs nationaux. De nombreux producteurs indonésiens ont alors été impactés négativement, car le pays fournit 70% du charbon importé par la Chine.<sup>47</sup>

Les pays exportateurs sont souvent considérés, dans l’imaginaire collectif, comme bénéficiaires dans les échanges de marchandises qu’ils ont avec les autres pays. Cependant, leurs exportations sont souvent représentées par une catégorie de produits similaires dont ils dépendent exclusivement, comme c’est le cas pour l’Indonésie.<sup>48</sup> De plus, les différents pays producteurs de ces produits ou de ces ressources s’affrontent entre eux pour attirer les consommateurs et les investisseurs. Cela est notamment le cas en Asie du Sud-Est où les codes miniers sont très différents et rivalisent pour attirer les IDE. Les pays importateurs exploitent cette bataille à leur profit, car les conditions d’achat ou d’investissement sont alors plus favorables. La Chine, malgré sa forte production nationale, n’extraie pas les volumes suffisants pour assurer sa consommation. Cela est en partie dû au manque de ressources, mais surtout à une volonté politique chinoise de préserver ces ressources nationales en les taxant fortement, afin de pouvoir les utiliser sur le long terme. La politique est d’importer ces matières stratégiques dans l’objectif de préserver les ressources nationales. En plus de constituer des stocks de ressources, la Chine freine les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques tels que les mines d’or. Afin de maintenir ses stocks à niveau, l’État chinois met en place une restriction des exportations de ces minerais en appliquant des quotas et des taxes à l’export.

Selon MM. Christmann et Jantin<sup>49</sup>, un document d’État chinois faisait état d’une véritable politique stratégique relative aux ressources nationales. La Chine offre un appui administratif et diplomatique aux investisseurs miniers nationaux qui souhaitent engager une exploitation dans un pays riche en ressources stratégiques. De plus, le pays offre son aide afin de développer les nations qui ont des ressources minérales comme

---

<sup>47</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 63.

<sup>48</sup> Alex, Matelly, *op. cit.*, p. 6.

<sup>49</sup> Christmann, Martel-Jantin, *op. cit.*,

c'est le cas République démocratique du Congo ou au Ghana<sup>50</sup> ; et offre des prêts non conditionnés en termes de droits de l'homme. Ces éléments, menés à un niveau étatique sont déterminants dans la conduite des relations entre les deux pays et donc entre les investisseurs chinois et les autorités indonésiennes.

La Chine met en place trois types de contrats afin d'acquérir ces ressources (fer, cuivre, nickel, zinc, charbon)<sup>51</sup>. Dans un premier temps, elle achète directement auprès de petites exploitations. De plus, elle détient en partie des entreprises (à travers de joint-venture dans la majorité des cas) exploitant des mines en Indonésie. À travers cette prise d'intérêt, elle influence la politique commerciale de l'entreprise afin de l'orienter à l'avantage de la Chine. Enfin, elle lie des contrats à long terme avec les entreprises locales, pour lesquelles elle réalise la transformation du minerai brut sur le territoire chinois.<sup>52</sup> En plus des partenariats bilatéraux avec les États de la région, la Chine développe des stratégies complémentaires pour son investissement dans la zone ASEAN. Plusieurs forums et sommets sont organisés entre la Chine et les États composant l'ASEAN chaque année. Un forum est organisé par la Chine, le China-ASEAN Mining Cooperation, qui regroupe l'ensemble des industriels du secteur présents à la fois en Chine et en ASEAN. L'ASEAN organise également son forum, l'ASEAN Ministerial Mining on Minerals qui permet tous les cinq ans de produire l'ASEAN Minerals Cooperation Plan.<sup>53</sup> Ces sommets permettent de conforter la coopération entre la Chine et la zone et sont des lieux de signatures de contrats.

Les nouveaux investisseurs étrangers doivent, de fait, faire face à une nation bien ancrée dans le secteur des ressources minérales et stratégiques. Bien que la Chine ne dispose que d'une entreprise en Indonésie<sup>54</sup>, elle détient en réalité de nombreuses parts au sein de différents groupes miniers. Également, en rachetant les petites exploitations, le pays s'assure un approvisionnement diversifié, davantage apte à faire face à un choc dans le secteur. La puissance de la Chine dans ce domaine est rendue possible grâce à

<sup>50</sup> Dans ces pays, la Chine propose la construction d'infrastructures en échange de ressources naturelles. En juillet 2018, la Chine a prêté 2 milliards de dollars au Ghana pour la construction de routes et de ponts. Elle sera rétribuée en bauxite. Pour la RDC, la Chine finance notamment des routes ou des hôpitaux et se rétribue en cuivre et de cobalt.

<sup>51</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p.29.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Ce plan regroupe notamment des lois en faveur de l'investissement ou le développement du secteur minier.

<sup>54</sup> La seule entreprise chinoise à opérer en Indonésie est « G-Resourcess Group », qui extrait de l'or et de l'argent sur une surface de 1 639 km<sup>2</sup>.

l'implication du gouvernement chinois qui fait des ressources naturelles une véritable politique gouvernementale. Sa position stratégique de préservation de ses ressources nationales fait d'elle un concurrent sérieux. Pour y faire face, les investisseurs doivent développer une politique similaire et, dans l'idéal, obtenir le soutien de leur gouvernement.

## **Faire face aux tensions communautaires : investir en Papouasie**

La Papouasie, rattachée à l'Indonésie en 1969, fait depuis face à des revendications indépendantistes armées. Du fait de la répression de ces revendications, le territoire est une des provinces les plus militarisées du pays et le gouvernement limitait l'entrée de journalistes dans la zone, jusqu'à l'arrivée de Jokowi à la présidence en 2014. Au fil des années, le nombre de Papous a diminué dans la province, du fait de la politique de *transmigrasi*, jusqu'à ce qu'ils deviennent minoritaires aujourd'hui. Cela a permis au gouvernement d'étouffer les volontés indépendantistes.<sup>55</sup> La Papouasie est par ailleurs très riche en ressources minières ; ce qui contribue à la volonté de l'État central de la conserver comme une de ses provinces.

Souvent qualifiée de « trou noir », l'État indonésien est en capacité de filtrer l'information du territoire, en raison de son histoire et de son isolement. Lorsque deux journalistes français, Valentine Bourrat et Thomas Dandois se rendent en Papouasie en août 2014 pour réaliser un reportage sur les mouvements indépendantistes, ils sont arrêtés et leur procès sert d'exemple pour les journalistes du monde entier.<sup>56</sup> Ces journalistes étaient en Indonésie pour couvrir les volontés séparatistes du peuple autochtone papou. Les séparatistes veulent organiser un référendum d'autodétermination afin d'être indépendants du reste de l'Indonésie<sup>57</sup>. Cette volonté indépendantiste, datant de la chute de Suharto, est sévèrement réprimée par le gouvernement central, qui a historiquement oscillé entre dispositions favorables à une

<sup>55</sup> Actuellement, ils représentent environ 30% de la population de la province.

<sup>56</sup> Ils seront condamnés à plusieurs jours de prison. Pour en savoir plus :

Julia Suryakusuma, « Deux journalistes français dans le "trou noir" de la Papouasie », *courrier international.com*, 23 octobre 2014, <https://www.courrierinternational.com/article/2014/10/23/deux-journalistes-francais-dans-le-trou-noir-de-la-papouasie-nouvelle-guinee>, [consulté le 3 mai 2018],

<sup>57</sup> Pour plus d'informations sur la lutte pour l'indépendance papoue, voir le travail de l'International Crisis Group, *Radicalisation and dialogue in Papua*, Asia Report, n°188, 11 mars 2010.

plus large autonomie et dispositions répressives à l'égard de la province en fonction du gouvernement et du chef de l'État en poste.

La mine de Grasberg est la plus grande mine d'or (en réserves) et la deuxième plus grande mine de cuivre au monde (son extraction de cuivre représente 10% de la production mondiale).<sup>58</sup> De l'argent est également extrait de cette mine. Située dans une des provinces les plus pauvres d'Indonésie, son exploitation est particulièrement rentable d'autant plus que les salaires pratiqués par la firme américaine sont très faibles. Les mineurs de Grasberg seraient ceux les moins bien payés de la société dans le monde.<sup>59</sup> Plusieurs heurts ont eu lieu entre les indépendantistes et les forces de l'ordre de la province ; ainsi qu'entre les indépendantistes mineurs de Grasberg ; faisant plusieurs décès et blessés au fil des années.

Grasberg engendre 14 000 emplois directs et 75 000 emplois indirects.<sup>60</sup> La mine représente à elle seule 50% du PIB de la province de Papouasie. Elle verse un milliard de dollars de redevance au gouvernement central et 65 millions à la Papouasie tous les ans. D'un point de vue environnemental, la mine est un désastre écologique. Plus de 600 mètres de profondeur ont été creusés dans la montagne. 230 000 tonnes de boue de métaux lourds sont déversées sur dix kilomètres autour de l'exploitation, pour une hauteur atteignant jusqu'à quinze mètres. 250 000 tonnes de boue sont également déversées dans les rivières environnantes.<sup>61</sup> Cet impact environnemental négatif a valu plusieurs fois au groupe Freeport McMoran le Public Eye Award.<sup>62</sup> Face à ce poids dans l'économie nationale et provinciale ; et face à l'importance de l'impact écologique, le gouvernement central a décidé de reprendre la main et a donc choisi de ne pas renouveler le contrat de PT Freeport Indonesia (FCX)<sup>63</sup>. L'exploitation de la mine de Grasberg a été confiée en juillet 2018 à la compagnie nationale indonésienne Inalum. La compagnie nationale est passée d'une participation de 9,36% à 51%. Elle rachète les parts de la compagnie Rio Tinto pour 3.5 milliards de dollars et 350 millions à Freeport pour le rachat de quelques parts jusqu'à obtenir le ratio de 51% de participation.

<sup>58</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p.81.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p 87.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>61</sup> Gnamien Yao, *op. cit.*, p. 79.

<sup>62</sup> Ce prix, octroyé chaque année, « récompense » une entreprise pour son mauvais impact écologique.

<sup>63</sup> PT Freeport Indonesia (FCX) est une filiale de l'entreprise américaine Freeport-McMoRan.

## Un impact environnemental fort : l'exemple du Kalimantan-Est

Le Kalimantan-Est, ou Kalimantan oriental est la plus vaste province de l'archipel. Elle est située sur l'île de Bornéo. Sa population est originaire des différentes provinces de l'archipel du fait des politiques de *transmigrasi* menées durant la période coloniale et sous Suharto. Cette politique visait à développer les différentes provinces et à répartir uniformément la population sur le territoire national. Dans la province, les matières premières extraites sont le pétrole, le gaz naturel, et surtout le charbon vapeur<sup>64</sup>. L'exploitation du charbon est réalisée le long du fleuve Mahakam et est facilitée par le faible relief de la région. Les quantités exploitées augmentent chaque année du fait de la hausse de cours.<sup>65</sup> Les entreprises extractives sont de tailles différentes dans la zone. On dénombre de nombreuses petites entreprises qui revendent leur production aux grandes entreprises qui ont les moyens de transport plus adaptés.<sup>66</sup> En effet, pour exporter la production ou pour l'envoyer vers une autre province, le transport se fait par voie de chemin de fer ou par le fleuve. Le chemin de fer est utilisé pour les exportations hors territoire tandis que le fleuve sert à la consommation nationale. Sur l'ensemble des quatre provinces que compte Bornéo, 2 047 concessions minières à vocation d'extraction de charbon ont été accordées entre 2007 et 2013, pour un total de 4,1 millions d'hectares. La capitale du Kalimantan Oriental, Samarinda, comptait en 2015 70 % de son territoire couvert par les exploitations minières, soit 71 823 hectares.<sup>67</sup> L'extraction du charbon, et des autres matières premières est donc un phénomène majeur sur l'île de Bornéo et dans la province du Kalimantan-Est. Cette extraction a malheureusement de forts impacts sur l'environnement et les populations. À moyen terme, cette incidence ne sera plus supportée par l'État et les habitants des provinces, les méthodes des nouveaux investisseurs doivent donc évoluer en conséquence.

<sup>64</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 102.

<sup>65</sup> Évolution des cours de charbon :

2015 : 56,64 \$ par tonne ; 2016 : 60,09 \$ par tonne ; 2017 : 84,51 \$ par tonne.

British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy*, British Petroleum, juin 2018, p. 36.

<sup>66</sup> Mottet, Lasserre, Courmont, *op.cit.*, p. 103.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 113.

### *Les conséquences de l'industrie charbonnière sur l'environnement*

Malheureusement, l'impact de l'industrie du charbon sur l'environnement est majeur. Cet élément est à prendre en compte en cas d'investissement dans ce type d'exploitations, car la population et le gouvernement central sont de moins en moins disposés à laisser passer ce type de comportement destructeur. Cette extraction intensive entraîne une large déforestation de la région. En effet, la production de charbon correspond à une double exploitation : dans un premier temps les mineurs déforestent la zone concernée puis, dans un second temps, forent pour accéder au charbon. L'abattage des arbres permet un double gain pour les mineurs qui sont alors à même de vendre cette production de bois en plus de l'exploitation du charbon. L'île de Bornéo est la région d'Indonésie la plus touchée par la déforestation : selon WWF, la moitié de la jungle de l'île a aujourd'hui disparu.<sup>68</sup> Cette action est due à la culture des palmiers à huile et à l'industrie minière.

La décentralisation, qui fait suite à la démocratisation du pays, a accentué le pouvoir des gouvernements locaux. Ces derniers utilisent l'industrie minière comme source de revenus fiable et rapide pour la province,<sup>69</sup> mais également comme source de revenus à titre personnel. En effet, l'octroi de licences d'exploitation est parfois le fruit de la corruption. Parmi les nombreuses petites entreprises que compte la province du Kalimantan Oriental, beaucoup sont celles qui n'ont pu continuer leur activité du fait d'un tarissement de la ressource ou de rendements insuffisants. Ces exploitations abandonnées représentent un risque majeur pour les populations, car les mines se gorgent d'eau et inondent les alentours. Ces mines sont encore imprégnées de produits toxiques pour l'environnement et pour les habitants et ce déversement d'eau toxique impacte les cultures des agriculteurs qui vendent alors leurs propriétés à des entreprises du secteur minier.<sup>70</sup> Le sol, ainsi fragilisé par les exploitations est alors davantage sujet aux glissements de terrain, ce qui détériore les infrastructures existantes (routes, bâtis...).

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 114.



### *Conséquences pour les nouveaux investisseurs miniers*

La déforestation a des répercussions sur l'ensemble des îles de l'archipel. Elle exacerbe l'opposition des populations aux exploitations minières. Ces dernières refusent de voir cette déforestation s'installer sur les autres provinces de l'île. Au Kalimantan-Est, la population a une mauvaise image de l'industrie. Depuis l'extraction du charbon, elle doit faire face à des glissements de terrain et à une dégradation continue de ses conditions de vie. Il est nécessaire que les entreprises souhaitant investir dans cette région prennent en compte ces impacts environnementaux avant de s'engager, car le gouvernement ne semble plus disposé à laisser les entreprises minières détériorer l'environnement et la sécurité des habitants. De plus, l'opposition des habitants, relayée par les médias et les différentes ONG a désormais un poids considérable que les entreprises du secteur ne peuvent plus nier. Pour une exploitation dans des conditions sociales favorables, l'entreprise devrait s'engager à engager des ressortissants locaux et à former la population qu'elle emploie. On peut également envisager que l'entreprise s'investisse dans les services communautaires tels que dans la mise en place d'un réseau de transport par exemple. Également, la limitation de l'impact sur l'environnement via des changements de comportements ou via l'utilisation de produits moins polluants serait également nécessaire. Dans une démarche d'exploitation « éthique », la prise en compte des intérêts des habitants est primordiale et permet une exploitation sans heurts.

## **CONCLUSION**

---

La discussion d'un nouveau code minier est en cours en Indonésie depuis 2016. La tendance actuelle étant à la réappropriation des ressources, si un nouveau code minier entre en vigueur prochainement, il se fera l'écho de cet objectif. Ainsi, de nouvelles lois allant dans ce sens sont à prévoir. Pour ce qui est des mines illégales, leur impact social et environnemental est fort. Elles jouent très négativement sur la perception qu'ont les populations du secteur minier. En dehors de cette importance pour la société et la biodiversité, leur incidence sur les quantités exploitables légalement est également

majeure<sup>71</sup>. Les investisseurs doivent également garder à l'esprit que les élections générales se dérouleront le 17 avril 2019. Lors de ces élections seront tenues les élections législatives et présidentielles. À cette date, la politique du gouvernement en matière minière peut, de fait, se retrouver renversée par l'arrivée d'un nouveau président. Joko Widodo fera face à Prabowo Subianto, homme au passé controversé et rival malheureux de l'actuel président lors des élections de 2014.

Par ailleurs, le système économique indonésien est aujourd'hui stable et en pleine croissance. Les indicateurs macroéconomiques sont plus que satisfaisants avec notamment une croissance de 5,1 % en 2017. Cependant, l'économie tout entière est dépendante de l'exportation de quelques produits<sup>72</sup> et de la croissance chinoise. La subordination à la croissance chinoise est un réel problème économique, mais également politique pour l'Indonésie ; d'autant plus que la Chine est parfois le premier client à l'exportation de ces six matières stratégiques pour l'Indonésie. L'État doit diversifier ses exportations et ses clients afin d'enrayer ce phénomène de vassalité. Si la Chine est si puissante dans le secteur minier indonésien, c'est parce qu'elle bénéficie d'un appui au niveau gouvernemental. Les investisseurs étrangers doivent également faire appel à leurs gouvernements respectifs afin de favoriser leur investissement. Le support ne sera peut-être pas aussi appuyé que dans le cadre de la Chine, mais un appui diplomatique ouvre déjà de nombreuses possibilités. La puissance de la Chine est certaine dans ce domaine, mais les investisseurs, européens par exemple, peuvent encore s'imposer sur le marché indonésien.

Sur le long terme, trois scénarios sont envisageables. La théorie de la continuité reprend les éléments majeurs de la politique gouvernementale d'aujourd'hui, à savoir une réappropriation des ressources et un retour de l'État dans le secteur. La prise de contrôle de la mine de Grasberg crée un précédent et laisse donc la porte ouverte à de nouvelles prises de contrôles par l'État à la fin des contrats d'exploitation négociés avec l'entreprise. Dans cette perspective, de nouvelles mesures législatives de réappropriation sont à envisager, notamment la réduction des durées ou des surfaces

<sup>71</sup> L'ancienne ministre de l'environnement indonésienne, Masnellyarti Hilman estimait en 2014 que le volume d'or extrait légalement était inférieur au volume extrait de façon illégale. (66 tonnes légales contre 130 tonnes produites illégalement).

<sup>72</sup> Caoutchouc, charbon, gaz naturel liquéfié, huile de palme, pétrole brut et métaux de base.

d'exploitations des mines ; diminuant de fait la rentabilité de ces dernières pour les investisseurs. Un retour en arrière concernant la décentralisation est également envisageable au nom de la lutte contre la corruption. Le gouvernement de Joko Widodo étant engagé sur ce sujet, il pourrait décider de lutter contre cette dernière en centralisant l'octroi des licences d'exploitations. Enfin, en cas de catastrophe minière due à la mauvaise gouvernance d'une entreprise étrangère, le gouvernement pourrait prendre des mesures drastiques afin de limiter la survenue de ce phénomène. Cela créerait également un motif pour que l'État central reprenne le contrôle de la mine concerné ou au moins développe sa politique de réappropriation.

Malgré ces risques et le durcissement global des conditions d'exploitations, l'Indonésie reste un marché très attractif du fait de sa taille et de l'ampleur des ressources minières qui restent encore à découvrir. L'augmentation de la population mondiale intensifie considérablement la compétition pour l'accès aux ressources. De ce fait, l'Indonésie restera un marché privilégié pour les investisseurs, d'autant plus que le pays dispose d'un large panel de ressources stratégiques. Pour bénéficier pleinement du potentiel minier qu'offre l'Indonésie, il est nécessaire d'investir rapidement dans le pays afin notamment de ne pas être supplanté par les entreprises chinoises et internationales. De plus, les conditions d'exploitation se dégradant à chaque nouveau code minier, il est avantageux d'établir son contrat sous le système en vigueur dans ce code minier et de fait ne pas attendre le prochain qui sera désavantageux. ■

## ASIA FOCUS #92

# LE SECTEUR MINIER INDONÉSIE SOUS LA PRÉSIDENTE JOKOWI

Par Anaëlle RENO / ANALYSTE STRATÉGIQUE, ÉTUDIANTE À IRIS SUP' EN GÉOÉCONOMIE ET GESTION DES RISQUES

NOVEMBRE 2018

### ASIA FOCUS

Collection sous la direction de Barthélémy COURMONT, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférence à l'Université catholique de Lille, et Emmanuel LINCOT, Professeur à l'Institut Catholique de Paris – UR « Religion, culture et société » (EA 7403) et sinologue.

[courmont@iris-france.org](mailto:courmont@iris-france.org) – [emmanuel.lincot@gmail.com](mailto:emmanuel.lincot@gmail.com)

### PROGRAMME ASIE

Sous la direction de Barthélémy COURMONT, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférence à l'Université catholique de Lille

[courmont@iris-france.org](mailto:courmont@iris-france.org)

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)

@InstitutIRIS

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)