La Mongolie, entre dépendance et politiques développementalistes, 1990-2016

Antoine Maire

▶ **To cite this version:**

Antoine Maire. La Mongolie, entre dépendance et politiques développementalistes, 1990-2016. Science politique. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2017. Français. NNT : 2017IEPP0014 . tel-03436548

HAL Id: tel-03436548
https://theses.hal.science/tel-03436548

Submitted on 19 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral science politique, mention relations internationales

Centre de recherches internationales (CERI)

Doctorat en science politique

La Mongolie, entre dépendance et politiques développementalistes

1990 – 2016

Antoine MAIRE

sous la direction de M. François BAFOIL, directeur de recherche au CNRS
et sous le tutorat de M. Thierry PLAISANT, directeur d'AREVA Mongol

Soutenue le 30 juin 2017

Jury :

M. Bertrand BADIE, Professeur des universités, IEP de Paris

M. François BAFOIL (directeur de thèse), Directeur de recherche, CNRS-CERI

Mme Alicia CAMPI, Docteur, Présidente, Mongolia Society

M. Jean-François DI MEGLIO, Professeur associé, Université Paris-Dauphine
Directeur du Centre Asie

M. Jacques LEGRAND (rapporteur), Professeur émérite et ancien directeur, INALCO

M. Thierry PLAISANT (tuteur), Directeur Général, AREVA Mongol

---

M. Bernard CHAVANCE (rapporteur), Professeur des universités, Université Paris-Diderot, n'a pas participé au jury de soutenance

À Michel Maire,

Remerciements

La rédaction d'une thèse est une aventure qui vaut tant pour les plaisirs intellectuels et la curiosité qu'elle suscite, que par les surprises et les rencontres qu'elle génère. Cette thèse ne fait pas exception. Elle a permis de sortir d'horizons intellectuels familiers et de partir à la découverte de concepts et d'approches inconnues. Elle m'aura surtout conduit à aller à la rencontre d'un pays singulier et attachant, la Mongolie.

Ma reconnaissance va tout d'abord à mon directeur de thèse, M. François Bafoil. Outre l'attention continue qu'il a accordée à mon travail, il a toujours été présent tout en me laissant la liberté nécessaire pour explorer ce sujet. Ses conseils et ses orientations m'ont permis de recadrer mon approche lorsque j'avais tendance à m'égarer. Son aide a été extrêmement précieuse et il m'a appris le métier de chercheur tout en me faisant partager sa passion pour cette activité.

Je souhaite également exprimer ma gratitude à mon second directeur, M. Thierry Plaisant. Son rôle a été déterminant. Il a participé à ma bonne intégration au sein de l'entreprise AREVA et m'a permis d'obtenir, grâce à ses efforts répétés, cette bourse de thèse CIFRE sans laquelle je n'aurais pas pu réaliser cette thèse. Nos échanges réguliers à propos de la situation mongole, de ses évolutions, et des difficultés rencontrées par l'entreprise ont grandement contribué à enrichir les questionnements développés dans ce travail.

J'aimerais aussi remercier l'entreprise AREVA. Cette entreprise et les personnes qui y travaillent ont joué un rôle essentiel dans ma découverte de la Mongolie et dans le processus de recherche que j'y ai développé. L'entreprise m'a tout d'abord permis, grâce à un stage en 2011, de réaliser un premier mémoire sur ce pays. Le contrat CIFRE qu'elle a bien voulu m'accorder a rendu possible la réalisation de cette thèse dans des conditions optimales. Je lui suis tout particulièrement reconnaissant de m'avoir accordé une liberté scientifique totale.

Au sein de l'entreprise AREVA, une mention spéciale doit être adressée à tous les membres de l'équipe de Cogegobi en Mongolie. Outre le plaisir que j'ai eu à travailler avec eux lors de mes divers voyages, outre les relations d'amitié que j'ai nouées avec nombre d'entre eux, ils m'ont apporté une grande aide dans l'obtention de rendez-vous et plus encore dans la compréhension de leur pays.

Je tiens également à témoigner de ma sympathie à l'égard de la communauté française de Mongolie que j'ai eu grand plaisir à retrouver lors de chacun de mes voyages.

Ma gratitude va également aux nombreuses personnes que j'ai eu la chance de rencontrer et d'interviewer lors de cette thèse. Ces entretiens ont été d'une grande richesse et une source d'inspiration continue. Les personnes rencontrées ont, pour la très grande majorité d'entre elles, fait preuve d'une curiosité pour mon projet de recherche et n'ont jamais manqué de me prodiguer leurs conseils lorsqu'elles

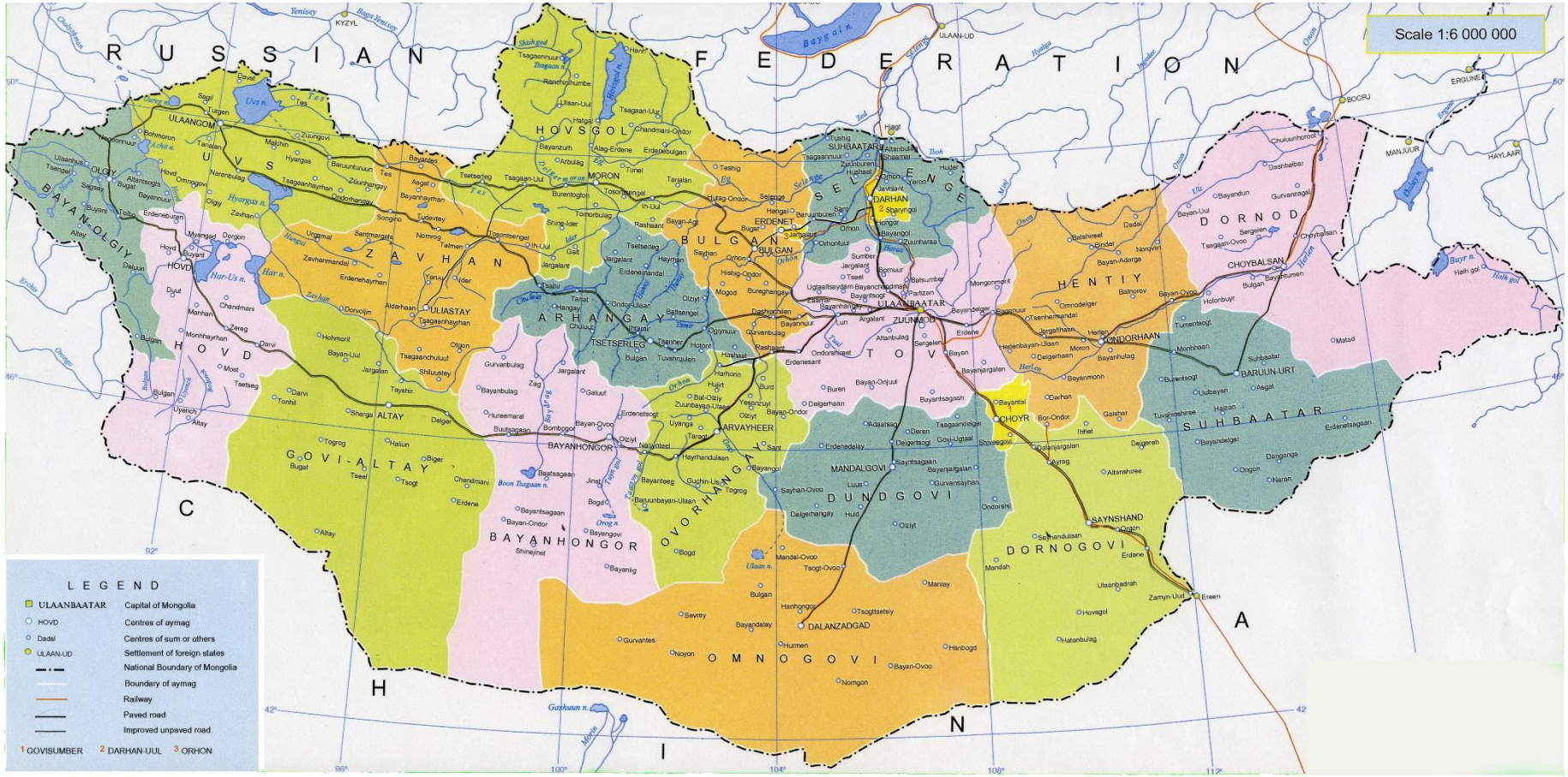
estimaient que cela était nécessaire. La liberté de ton avec laquelle toutes se sont exprimées a indéniablement contribué au plaisir quotidien que j'ai pu éprouver lors cette thèse.

J'aimerais aussi remercier mes amis que j'ai eu tendance à délaisser pendant les derniers mois d'écriture. Je tiens tout particulièrement à adresser mes remerciements à mes amis du CERI avec lesquels j'ai partagé de nombreuses journées dans l' *open space* du laboratoire et avec lesquels les échanges auront été d'une grande richesse, tant sur le fond que sur la forme. Ma gratitude va aussi à mes nombreux amis des études mongoles avec lesquelles nous cherchons à approfondir notre connaissance de ce pays méconnu.

Je tiens tout particulièrement à remercier ma compagne qui a supporté un processus de recherche souvent très accaparant et qui a eu la patience de relire mes écrits. Je remercie également ma famille qui m'a toujours soutenu dans la conduite de cet exercice exigeant.

Enfin, je souhaiterais dédier cette thèse à mon grand-père, dont j'aurais aimé qu'il puisse voir l'aboutissement de ce travail.

Carte de la Mongolie



Glossaire

Aimag, soum, bag : La Mongolie est divisée administrativement en trois niveaux. L'aimag constitue la division territoriale la plus importante, équivalent de la région. Le soum constitue un échelon intermédiaire qui équivaut au département. Le bag est la division du territoire la plus fine qui équivaut au canton français. La Mongolie compte 21 aimags, 338 soums et 1682 bag.

District, khoroo : Cette division administrative se retrouve également au niveau de la capitale mongole, Oulan-Bator. Celle-ci est divisée en districts (9) et en khoroo (132).

Khrual : Ce terme signifie littéralement l'assemblée. Il s'agit du terme utilisé pour les parlements locaux ou nationaux. Il est également utilisé à l'intérieur des partis politiques pour désigner le conseil national des partis.

Grand Khural : Nom donné au Parlement de Mongolie. Le système politique mongol s'appuie sur un système monocaméral, avec 76 députés.

Dzud : Catastrophe qui voit les éleveurs perdre une partie importante de leur bétail pendant les mois d'hiver. Ses causes peuvent être multiples, allant d'un enneigement trop important qui empêche les animaux de se nourrir à une période de froid intense.

Sommaire

Remerciements. 5
Carte de la Mongolie 7
Glossaire. 9
Sommaire. 11

Introduction générale. 13
I - Le cas mongol et ses problèmes. 19
II - État de l'art et présentation des principales caractéristiques de la transition mongole. 31
III - Cadre théorique. 52
IV - Méthodologie. 83
V - Intérêt de la recherche. 92
VI - Plan de la thèse. 96

Chapitre 1 - L'État face au développement économique en Mongolie. 99
I - L'État, acteur central du développement. 102
II - Approche historique de l'État en Mongolie. 109
III - L'État dans la Mongolie contemporaine. 121
IV - L'État en Mongolie. 145

Chapitre 2 - Les grands conglomérats en Mongolie. 203
I - Les élites économiques dans la sociologie du développement. 206
II - Structure et caractéristiques des grands conglomérats mongols. 214
III - Les grands conglomérats mongols et la politique. 240
IV - Les grands conglomérats mongols face à l'étranger. 274

Chapitre 3 - La stratégie de développement mongole. 295
I - Débats théoriques autour d'une stratégie de développement. 297
II - Une stratégie de développement, quelles incarnations concrètes en Mongolie ? 304
III - L'évolution du référentiel développementaliste en Mongolie. 319
IV - Une stratégie pour quels résultats ? 370

Chapitre 4 - Le financement du développement en Mongolie. 413
I - Quels financements pour quel développement ? 417
II - Les sources de financement nationales du développement mongol. 425
III - Les investissements directs étrangers et le processus de développement. 478
IV - Les sources de financement extérieures du développement. 524

Chapitre 5 - Tavan Tolgoi et l'alliance développementaliste, le système 551

d'action.

I - Alliance dépendantiste et alliance développementaliste, l'unité nationale face au développement économique. 554
II - Le projet minier de Tavan Tolgoi, un cas d'étude. 563
III - Les controverses autour du projet minier de Tavan Tolgoi. 625
IV - Les enseignements du cas de Tavan Tolgoi pour le système politico-économique mongol de l'après-transition. 714

Conclusion générale. 731
I - La description du cas mongol, un cas hybride. 734
II - La Mongolie face au développement économique et à la protection de sa souveraineté. 747
III - Contributions de la thèse à la discipline et pistes de recherche ultérieures. 757

Annexes. 767
Annexe 1 – carte administrative de la Mongolie. 769
Annexe 2 – carte de synthèse. 770
Annexe 3 – carte ethnique de la Mongolie. 771
Annexe 4 – données générales sur la Mongolie. 772
Annexe 5 – évolution de l'économie mongole depuis 1990. 773
Annexe 6 – liste des entretiens. 775

Bibliographie. 779
I - Ouvrages et articles scientifiques. 781
II - Rapports et autres documents. 799
III - Documents officiels. 809

Table des matières. 828

Introduction générale

La Mongolie est principalement connue en Europe pour les conquêtes du plus illustre de ses empereurs, Gengis Khan, qui a posé, au début du XIIIe siècle, les bases du plus grand empire terrestre jamais constitué. Le pays est également connu pour être l'un des derniers où une part substantielle de la population continue à vivre selon le mode de vie du pastoralisme nomade, qui attire nombre de touristes en quête d'exotisme et d'authenticité. Ce pays singulier a également attiré les chercheurs. Les études sur la Mongolie sont nombreuses, riches et très variées[1]. Elles portent autant sur le domaine archéologique, pour l'étude des Premiers empires des steppes, évidemment sur la période Gengis Khanide, mais aussi sur la période mandchoue et sur la période socialiste. La période contemporaine a également fait l'objet de nombreux travaux. Deux exceptions sont cependant notables : une absence relative d'étude sur l'évolution politique qu'a connue la Mongolie depuis la révolution démocratique, et sur les évolutions économiques qui traversent ce pays singulier depuis vingt ans. Cette thèse a donc pour objectif de contribuer à une meilleure connaissance de la Mongolie contemporaine et des défis auxquels fait aujourd'hui face le peuple mongol.

L'objectif de cette thèse ne se limite néanmoins pas au seul cas mongol. Elle a pour ambition de prendre appui sur ce cas pour approfondir des questions plus générales auxquelles sont confrontés d'autres pays, notamment ceux en voie de développement. Comprendre la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui la Mongolie nécessite néanmoins de revenir préalablement sur certains de ses traits caractéristiques. Ceux-ci permettront de mieux comprendre la question de recherche autour de laquelle se structure ce travail et les outils théoriques utilisés pour tenter d'y apporter une réponse.

1) La Mongolie et ses caractéristiques.

Le premier trait qui caractérise la Mongolie est son enclavement géographique. Le pays est isolé entre la Chine et la Russie et privé de tout accès direct à la mer. Cet enclavement a une influence majeure sur les évolutions et les défis auxquels est aujourd'hui confronté le pays[2]. Il s'agit de la principale constante géopolitique à considérer pour appréhender le cas mongol. L'autre caractéristique concerne la taille du pays. Peuplée de seulement trois millions d'habitants répartis sur un territoire grand comme trois fois la France métropolitaine, la densité de la population mongole, de l'ordre de 2 hab./km², est l'une des plus faibles au monde. Cette caractéristique se combine à la première puisque la comparaison entre la Mongolie et ses deux voisins est ainsi marquée par une profonde asymétrie.

Celle-ci n'est pas seulement démographique, mais elle est aussi politique, économique et stratégique. Sur le plan politique, la Mongolie se distingue par un système démocratique et libéral qui contraste avec les régimes autoritaires de ses deux voisins. Sur le plan économique, la taille de l'économie mongole est très faible, son PIB est estimé à un peu plus de 10 milliards de dollars. Les variations économiques qui affectent ses deux voisins ont donc immédiatement des conséquences importantes sur son économie nationale. Enfin, sur le plan stratégique, la taille de l'armée mongole

[1] Cf. Bureau du CNRS en Chine, hiver 2015.
[2] Cf. carte de la Mongolie, annexe 1.

est très faible et son rôle se résume à une simple implication dans les opérations de maintien de la paix. La Mongolie ne peut donc pas assurer sa sécurité seule face à deux pays dotés de l'arme atomique et de forces armées très importantes. Cette asymétrie à laquelle les autorités mongoles doivent faire face traduit la position de faiblesse dans laquelle elles se trouvent dans leur environnement régional immédiat.

Troisième trait caractéristique, la Mongolie est l'un des rares pays ou le pastoralisme nomade continue à jouer un rôle déterminant dans le fonctionnement de la société. Ce mode de vie ne concerne plus qu'un tiers de la population[1], mais son influence continue à irriguer l'ensemble de la société et il reste le principal marqueur identitaire du pays. Cela distingue à nouveau la Mongolie de ses voisins, le pays étant caractérisé par une civilisation nomade souvent opposée à la civilisation sédentaire de ses deux voisins[2].

Enfin, la dernière caractéristique structurante qui marque la Mongolie a trait à l'importance et à la diversité des richesses minérales que renferme le sous-sol du pays (cuivre, charbon, or, uranium, molybdène, etc.). Celles-ci valent à la Mongolie d'être qualifiée de « coffre-fort géologique » ou plus simplement de « Mine-golie »[3]. Ces ressources suscitent logiquement la convoitise d'autres pays, notamment de ses voisins, mais aussi des grandes entreprises multinationales du secteur.

L'ensemble de ces facteurs permet de mettre en évidence la précarité de la position mongole et les risques qui pèsent sur son indépendance et sa souveraineté. L'histoire du pays est là pour en témoigner. Un bref rappel historique permet d'illustrer concrètement ces difficultés[4].

2) La lutte mongole pour l'indépendance et la souveraineté.

Au début du XIIIe siècle, Temujin, le futur Gengis Khan, est parvenu à s'imposer dans les luttes incessantes qui opposaient les tribus et les clans qui peuplaient alors les hauts-plateaux mongols[5]. Sa victoire lui a permis d'unifier les Mongols et de créer un peuple des « gens de yourtes de feutre », prélude à une vaste expansion territoriale. Gengis Khan a ainsi posé les bases du plus vaste empire terrestre jamais constitué que ses héritiers ont fait prospérer. Celui-ci s'étendait dans la seconde moitié du XIIIe siècle, à l'apogée de sa puissance, des rives du Pacifique à l'Europe orientale, couvrant près de 33 millions de km². Pour faciliter l'administration de cet espace, Kublai Khan, petit-fils de Gengis Khan, a décidé de transférer sa capitale de Karakorum à Pékin, fondant ainsi la dynastie Yuan [1279-1368]. La puissance mongole a cependant décliné aussi rapidement qu'elle a émergé, au gré des conflits et des divisions internes qui sont apparues entre les successeurs de l'empereur.

[1] C. Stépanoff, C. Ferret, G. Lacaze, J. Thorez (dir.), 2013.
[2] C. Stépanoff, C. Ferret, G. Lacaze, J. Thorez (dir.), 2013.
[3] U. E. Bulag, janvier-février 2009.
[4] Cf. C. Bawden, 1968 ; Baabar, 1999.
[5] L'histoire secrète des Mongols raconte, sous la forme d'un récit épique, ce qu'a été la vie du plus célèbre des empereurs mongols.
M. D. Even, R. Pop, 1994.

La dynastie des Yuans a ainsi été destituée au milieu du XIXe siècle et les Mongols ont dès lors dû refluer vers les hauts plateaux d'Asie.

Déchirée par des luttes intestines incessantes, la Mongolie a finalement été intégrée à l'empire sino-mandchou des Qing [1644-1912] qui a vu le jour après la prise de pouvoir des Mandchous dans le courant du XVIIe siècle. Les Mongols ont cependant bénéficié d'un statut privilégié au sein de l'empire jusqu'à la fin du XIXe siècle qui leur a permis d'échapper à la colonisation chinoise. Les autorités mandchoues ont interdit l'établissement de populations chinoises en Mongolie ainsi que les mariages mixtes. Confrontées à un accroissement de la puissance de la Russie tsariste et aux ambitions que cette dernière nourrissait en Asie centrale et en Mongolie, les autorités Qing ont décidé de renoncer au statut spécial accordé à la Mongolie, provoquant le mécontentement des élites mongoles qui estimaient leur existence menacée. Celles-ci ont donc choisi de tirer parti des difficultés intérieures chinoises pour déclarer leur indépendance à la fin de l'année 1911. Cette déclaration a marqué le début d'un long et difficile processus politique, qui a duré près d'un siècle, pour la reconnaissance de l'indépendance et de la souveraineté mongole.

Dans le courant des années 1910, les autorités mongoles ont tout d'abord adressé une série de courriers aux principales puissances de l'époque (France, Japon, États-Unis, Grande-Bretagne) afin de leur demander de reconnaître leur nouvelle indépendance. L'évolution de la situation internationale et la montée des tensions en Europe ont mis cette initiative en échec[1]. Les autorités mongoles n'ont alors pas eu d'autres choix que de se tourner vers leur voisin du nord, la Russie pour se prémunir contre les velléités de reconquête chinoise. Les difficultés rencontrées par la Russie sur le plan intérieur et extérieur ont néanmoins permis aux forces armées chinoises de reprendre brièvement pied en Mongolie à la fin des années 1910. Elles en ont été chassées au début des années 1920 par le baron Ungern-Sternberg, un Russe blanc qui entendait faire de la Mongolie une base arrière pour la construction d'un nouvel empire. Finalement, des militants nationalistes mongols assistés de volontaires de l'armée rouge sont parvenus à reprendre le contrôle du pays en 1921. Après une période de transition, une République populaire a été proclamée en 1924 et les autorités mongoles, après quelques années d'hésitation, se sont alignées complètement sur les positions soviétiques à la fin des années 1920. La Mongolie est ainsi devenue le second pays au monde, après l'Union soviétique, à adopter un système politique et économique de type socialiste. Ces événements ont constitué la première étape qui a permis à la Mongolie de s'émanciper de la tutelle chinoise.

La reconnaissance de cette nouvelle indépendance a pris du temps. L'Union soviétique a signé en 1924 un accord avec la République de Chine qui reconnaissait la suzeraineté de la Chine sur la Mongolie, mais qui accordait à l'URSS une position privilégiée. La reconnaissance officielle de l'indépendance mongole par l'Union soviétique n'est donc intervenue qu'à l'occasion de la signature entre les deux pays d'un accord de défense et de coopération en 1936, nécessaire pour contrer les ambitions expansionnistes japonaises. L'implication de la Mongolie dans la Seconde Guerre mondiale a ensuite permis à Staline d'obtenir le soutien des États-Unis pour imposer à la Chine de renoncer à ses ambitions sur la Mongolie. Un référendum d'autodétermination a été organisé à la fin de l'année 1945 lors duquel les Mongols ont voté massivement en faveur de leur indépendance. Après plusieurs années de négociations et de tractations, la Mongolie est devenue membre des Nations unies en

[1] T. Tumurkhuleg, 2002/2003.

1961, achevant le processus de reconnaissance internationale de sa nouvelle indépendance. Cela a également offert aux autorités la possibilité de diversifier leurs partenaires étrangers en ouvrant des relations diplomatiques avec le Royaume-Uni (1963), la France (1965), le Japon (1972) puis avec les États-Unis (1987).

Malgré l'élargissement progressif du champ d'action de la diplomatie mongole, les marges de manœuvre dont disposaient à l'époque les autorités étaient très limitées[1]. Les Mongols ont en effet choisi de s'aligner sur les positions soviétiques lors du divorce entre la Chine et l'Union soviétique[2]. En outre, la dépendance mongole à l'égard de l'Union soviétique n'était pas seulement politique, mais aussi économique. De ce fait, beaucoup considéraient alors que l'indépendance mongole n'était que purement formelle et qualifiaient en conséquence le pays de « seizième République » de l'Union soviétique[3]. Le pays n'était alors qu'un satellite de l'Union bénéficiant d'un régime de « souveraineté limitée », riche en matières premières et qui s'était vu assigner un rôle de tampon entre les deux grands du monde socialiste. La lutte pour l'indépendance initiée en 1911 restait ainsi inachevée.

Seule la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 a permis au peuple mongol de conquérir une indépendance et une souveraineté pleines et entières. La révolution démocratique constitue un événement majeur pour deux raisons. D'une part, elle a parachevé le processus de conquête de l'indépendance en permettant au pays de rompre avec la tutelle soviétique. D'autre part, la révolution a servi de creuset au système politique et économique actuel. La transition vers la démocratie et l'économie de marché a également conduit la Mongolie à revoir les relations qu'elle entretenait jusqu'alors avec ses deux voisins et les autorités mongoles doivent aujourd'hui résoudre une nouvelle équation stratégique. Confrontées à la montée en puissance de la Chine, deux défis se présentent à elles : préserver l'indépendance et la souveraineté du pays, donc la singularité du modèle qui y a été mis en place, et assurer son développement économique, présenté comme la condition *sine qua non* de sa sécurité et de son indépendance, dans un contexte marqué par une abondance de matières premières.

Lors de cette introduction, il s'agira tout d'abord de présenter les problèmes et les défis induits par la transition mongole et la question de recherche autour de laquelle se structure cette thèse (1). Ces difficultés ont déjà été mises en évidence dans les études réalisées sur la Mongolie, comme le montrera l'état de l'art réalisé sur la question. Cependant, aucune approche n'a pour le moment tenté d'aborder simultanément les questions économiques et politiques en Mongolie (2). Cette situation se combine également à l'absence de théorie générale sur la question des liens entre économie et politique cela impose de construire un cadre analytique composite et spécifique pour mener à bien la démonstration (3). Il s'agira ensuite de présenter la méthodologie utilisée dans ce travail, le cadre dans lequel elle a pris place et les difficultés qui se sont présentées (4). De plus, il conviendra de mettre en

[1] Le non-développement des relations entre la France et la Mongolie entre 1965 et 1984 en offre le meilleur exemple. L'évolution de la relation entre la France et la Mongolie était alors dépendante de l'évolution de la relation entre la France et l'Union soviétique.

[2] R. A. Rupen, 1979.

[3] Un débat existe cependant sur les marges de manœuvres dont disposaient réellement les autorités mongoles à l'égard de leurs homologues soviétiques.
J. Legrand, 1975.

évidence les objectifs visés et les résultats escomptés (5). Enfin, il restera à présenter le plan et les grandes étapes de la démonstration de notre thèse (6).

I - Le cas mongol et ses problèmes.

La transition démocratique a conduit à une redéfinition de l'équation stratégique que doivent résoudre les autorités mongoles. Pendant toute la période socialiste, la Mongolie a connu un régime de souveraineté limitée qui a vu son processus décisionnel soumis au contrôle de l'Union soviétique. En contrepartie, le pays a pu bénéficier de l'assistance économique soviétique et surtout de ses garanties de sécurité qui ont permis à la Mongolie de se prémunir contre les velléités de reconquêtes de la Chine, donc de garantir au moins une indépendance *de jure*. Les termes de cette équation ont été remis en cause après la transition de 1990. Celle-ci a posé trois problèmes aux autorités : le premier lié à la cohérence du processus de transition (A), le second au nouveau défi provoqué par la question de la sécurité économique et à son impact potentiel sur la nouvelle souveraineté mongole (B), et le troisième qui a trait au processus de développement, présenté comme une solution pour préserver la souveraineté et l'indépendance du pays (C). La prise en compte de ces trois problèmes permet d'élaborer une question de recherche à laquelle cette thèse cherchera à répondre (D).

A - Le défi de la cohérence du processus de transition.

Comme dans de nombreux pays ayant subi la domination soviétique, la révolution démocratique s'est avant tout basée sur le nationalisme des manifestants et sur la volonté de ces derniers de revendiquer une souveraineté pleine et entière. La révolution s'explique principalement par le désir de s'émanciper de la domination soviétique plutôt que par un vrai mouvement d'adhésion à la démocratie et à l'économie de marché. Le choix de la démocratie apparaissait néanmoins comme un moyen pour se doter d'un système politique qui, du fait de son mode de fonctionnement, protège, autant que cela soit possible, le libre exercice de la souveraineté mongole. Le choix de ce système permettait en outre à la Mongolie de se distinguer de ses deux voisins, donc de revendiquer l'exercice de sa nouvelle souveraineté. Ce choix a conduit le pays à procéder à une transition rapide vers la démocratie et l'économie de marché, deux systèmes, politique et économique, que la

Mongolie n'avait encore jamais adoptés jusqu'alors. À cette transition s'est ajouté l'effondrement de l'Union soviétique quelques mois après la transition mongole. La combinaison de ces deux événements a conduit le pays à renoncer à deux éléments-clés de son histoire récente. Tout d'abord, les autorités mongoles ont demandé à ce que le départ des troupes soviétiques stationnées en Mongolie soit accéléré[1]. Elles ont également adopté une nouvelle Constitution qui interdit à tout pays de stationner ou de faire transiter des troupes sur son territoire[2]. Ces deux décisions ont conduit les autorités à renoncer aux garanties de sécurité que lui apportait jusqu'alors l'Union soviétique. La Mongolie a donc dû développer une stratégie de sécurité qui lui soit propre et qui lui permette de faire face à la Chine, dont certains soupçonnaient qu'elle n'avait pas renoncé à ses ambitions expansionnistes et qui connaissait un processus de croissance et une montée en puissance extrêmement rapide. La mise en place d'une nouvelle stratégie de sécurité devait permettre à la Mongolie de protéger cette nouvelle souveraineté à laquelle les Mongols aspiraient pour pouvoir prendre librement les décisions qui les concernent.

La seconde évolution provoquée par le processus de transition est une conséquence indirecte de la décision des autorités mongoles de renoncer à la voie de développement de type socialiste pour s'engager dans le capitalisme et l'économie de marché. Cette décision s'est combinée à la dissolution du CAEM et au processus de transition mis en place dans les anciens pays socialistes. Elle a privé la Mongolie de l'assistance que lui apportait jusqu'alors l'Union soviétique pour son développement. Celle-ci était loin d'être négligeable puisqu'elle était estimée à l'époque à près du tiers du PIB mongol[3]. En outre, ces évolutions ont également exclu la Mongolie du système d'échanges qui prévalait à l'intérieur de la zone, donc limité sa capacité à importer des produits étrangers, notamment des pièces de rechange pour ses machines, et à exporter les produits qu'elle produisait sur son sol, notamment ses produits miniers. Le passage à l'économie de marché a donc conduit à une réorientation progressive de l'économie mongole. Les agents économiques nouvellement libres se sont progressivement tournés vers le moteur économique de la région dans le cadre de leurs échanges extérieurs, à savoir la Chine. Cette évolution s'est faite progressivement, mais a finalement conduit le pays à passer, sur le plan économique, d'une dépendance à l'autre, en l'espèce d'une dépendance soviétique à une dépendance chinoise.

Cette dépendance à l'égard du marché chinois a été renforcée par une troisième évolution, la redécouverte d'un immense potentiel minier. Le passage à l'économie de marche s'est accompagné d'une libéralisation de l'économie qui a conduit de nombreux investisseurs étrangers à s'intéresser aux ressources minérales mongoles. La Mongolie présentait deux avantages aux yeux des investisseurs. D'une part, son sous-sol restait largement sous-exploré et faisait donc du pays l'une des dernières « zones frontières » en matière minière, c'est-à-dire où des découvertes d'importance étaient susceptibles d'être effectuées. D'autre part, la Mongolie pouvait également s'appuyer sur sa proximité géographique avec le plus grand consommateur de matières premières au monde, la Chine, dont la consommation ne cessait de croître. L'ouverture du pays a dès lors permis de relancer le processus d'exploration, mené par des acteurs privés et non plus par l'État qui n'en avait plus les moyens. Lorsque les gisements découverts à

[1] Entretien, Baabar, intelectuel, 21/05/2015.
[2] Parlement de Mongolie, 13/01/1992.
[3] Banque Asiatique de Développement, 1992.

l'époque sont entrés en production, ils ont logiquement exporté leur production en Chine, renforçant de fait la dépendance de l'économie mongole à l'égard de son voisin.

Quatrième et dernière évolution, pour la première fois les autorités mongoles ont également dû reconstruire un État qui leur permette de prendre eux-mêmes leurs décisions, c'est-à-dire se doter des moyens nécessaires à l'exercice de leur nouvelle souveraineté. En effet, la transition ne s'est pas uniquement accompagnée du départ des soldats soviétiques, mais aussi de l'ensemble des conseillers qui jouaient un rôle-clé dans les administrations. Ceux-ci surveillaient à la fois le processus de décision et œuvraient à l'importation de « bonnes pratiques », mises en œuvre en Union soviétique. La reconstruction d'un système décisionnel propre a été compliquée par l'absence de traditions historiques sur lesquelles auraient pu s'appuyer les autorités.

La mise en évidence des conséquences de la transition opérée par la Mongolie au tournant des années 1990 permet d'identifier les tensions et les contradictions auxquelles ont fait face les autorités. La transition a été mise en place pour rompre avec la dépendance économique et politique qui unissait la Mongolie à l'Union soviétique et avec le régime de souveraineté limitée qui l'accompagnait. La nouvelle souveraineté conquise après 1990, donc l'indépendance du pays, sont néanmoins aujourd'hui menacées par l'apparition d'une nouvelle dépendance économique à l'égard de la Chine. Autre contradiction, la transition devait permettre à la Mongolie de connaître une nouvelle étape dans son développement économique en rompant avec le modèle d'une économie planifiée dont la crise dans les années 1980 avait montré les limites. Néanmoins, contrairement à ce qui avait été anticipé, la crise économique provoquée par le processus de transition a conduit à une désindustrialisation progressive du pays. Le processus de développement s'est réorienté autour de deux éléments clés : le développement du secteur minier qui a occupé progressivement une importance croissante dans l'économie du pays et le développement des échanges avec la Chine, conséquence indirecte du développement du secteur minier.

Ces deux grandes contradictions mettent en évidence les difficultés auxquelles ont été confrontées les autorités mongoles dans leur processus de transition. L'enjeu pour les acteurs était de maintenir en cohérence les différentes composantes de la transition, principalement l'espoir d'une souveraineté et d'une indépendance renforcées et l'espoir d'une nouvelle étape dans le processus de développement économique. Cette situation permet d'identifier le premier enjeu qui se pose à la Mongolie.

> *<u>Enjeu 1 :</u>* *La transition a libéré des dynamiques contradictoires qui posent la question de la difficulté à maintenir en cohérence l'ensemble des composantes de la transition.*

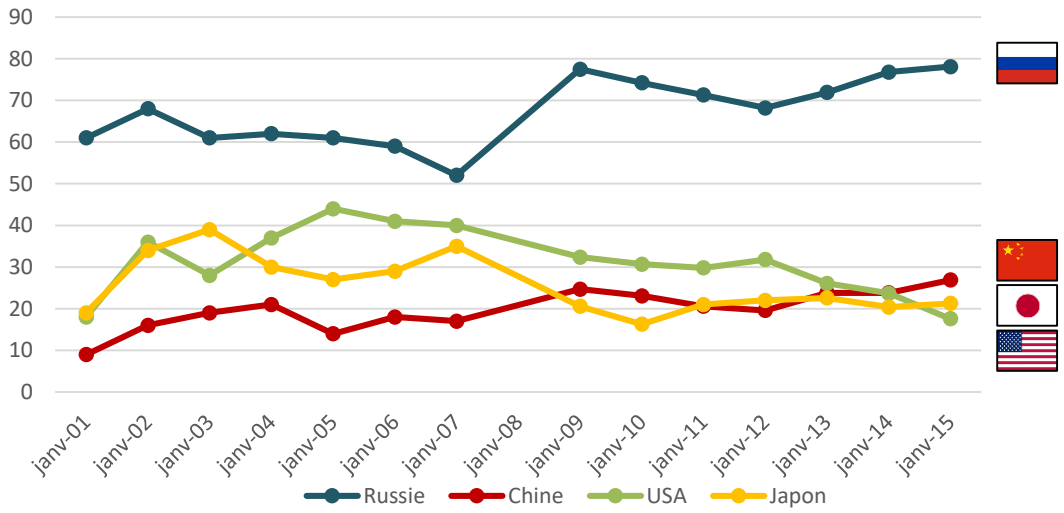
Si de telles tensions sont identifiables dans l'ensemble des pays en transition, elles ont néanmoins pris une intensité particulière dans le contexte mongol, attisées par l'enclavement géographique du pays et par sa nouvelle dépendance au secteur extractif.

B - Développement économique et souveraineté nationale.

Le maintien de la cohérence du processus de transition est lié à un second défi qui a trait à la question du lien intime qui existe en Mongolie entre la question économique et la question de la souveraineté. Cela renvoie plus généralement à la part de l'économie dans les questions liées à la sécurité nationale et à l'exercice de la nouvelle souveraineté conquise par les Mongols après 1990. Comme cela a déjà été évoqué, la transition vers la démocratie et l'économie de marché s'est également accompagnée du passage d'une dépendance économique à l'autre. En l'espèce, le pays est passé d'une dépendance économique à l'égard de l'Union soviétique à une dépendance économique à l'égard de la Chine qui constitue aujourd'hui son principal partenaire commercial et le principal investisseur. Cette évolution pose une question politique dans la mesure où la dépendance de l'économie mongole à l'égard de l'Union soviétique se doublait de la mise en place d'un régime de souveraineté limitée. Dès lors, le passage d'une dépendance soviétique à une dépendance chinoise peut logiquement être utilisé par les autorités chinoises pour limiter le libre exercice de la nouvelle souveraineté conquise par les Mongols au moment de leur révolution démocratique. La fermeture de la frontière décidée par les autorités chinoises en 2002 à la suite d'une visite du Dalaï-Lama en Mongolie en offre un exemple. Plus récemment, la suspension de l'ensemble des réunions gouvernementales suite à la visite du Dalaï Lama à la mi-novembre décembre 2016 et la hausse des tarifs pratiqués aux postes frontières sino-mongols en offrent un nouvel exemple. Ces deux cas témoignent des leviers d'actions qu'une telle situation offre aux autorités chinoises pour faire pression sur leurs homologues mongoles.

Outre ces craintes légitimes, la question chinoise est exacerbée en Mongolie par une sinophobie prégnante qui traverse toutes les couches de la population[1]. Plusieurs éléments permettent de l'expliquer : la présence d'un antagonisme historique, le fait que la lutte pour l'indépendance se soit principalement faite contre la Chine, la propagande soviétique mise en place après le différend sino-soviétique, la volonté des Mongols de se distinguer de leur puissant voisin[2], ou encore une différence de puissance qui induit chez les Mongols une peur de leur propre disparition ou de leur dilution. Cette sinophobie contraste par ailleurs avec le sentiment de sympathie qu'une très large partie de la population continue d'éprouver à l'égard de la Russie.

[1] F. Billé, 2014.
[2] F. Billé, 2014.



Réponse à la question : quel est le meilleur partenaire pour la Mongolie ? (2001 – 2015)[1].

Le fonctionnement du système politique a également pour effet de renforcer indirectement ce sentiment. À chaque échéance électorale, les acteurs politiques se saisissent de ce thème et tentent de l'instrumentaliser dans leur campagne. Cela se traduit souvent par des élans rhétoriques des candidats qui promettent de protéger l'indépendance et la souveraineté du pays face à une Chine à la puissance grandissante. La démocratie a donc pour effet de renforcer la volonté des autorités de rompre la dépendance du pays à la Chine puisque, outre les qu'induit une telle situation sur la souveraineté mongole, elle induit également un risque politique pour les acteurs eux-mêmes.

Outre ces considérations politiques, la transition mongole et la nouvelle dépendance économique à l'égard de la Chine posent la question des liens qui existent en Mongolie entre la souveraineté nationale et les questions économiques. Le processus de développement est régulièrement présenté par les autorités[2], les chercheurs[3] ou même dans les documents officiels[4] comme la condition *sine qua non* de la protection de l'indépendance et de la souveraineté. Cette caractéristique s'explique par le fait que c'est par ce biais que les autorités entendent aboutir à la diversification économique esquissée dans le concept de sécurité nationale. Ce lien se retrouve dans les documents les plus importants adoptés par les autorités pour orienter le développement, que ce soit dans le concept de développement de l'État mongol adopté en 1996[5], ou dans la stratégie de développement national basée sur les objectifs du millénaire et adoptée en 2008[6]. Ce dernier texte insiste clairement sur ce lien en affirmant notamment que « *le patriotisme passe par la promotion du développement du pays qui doit permettre de protéger et renforcer l'indépendance et la souveraineté* »[7] avant d'ajouter que « *le développement de la Mongolie est une*

[1] Résultats des études d'opinion réalisées par l'institut Sant Maral.
[2] L. Bold, 2012.
[3] L. Khaisandai, 2012 ; D. Tungalag, 2014.
[4] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.
[5] Parlement de Mongolie, 03/05/1996.
[6] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.
[7] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. 3.2.

garantie de sa sécurité et de son indépendance »[1]. Dernier exemple, lorsque la Mongolie a adopté son « agenda 21 » en 1998, le Premier ministre de l'époque, Ts. Elbegdorj a rappelé qu'il incarnait l'aspiration du peuple mongol à vivre libre, donc souverain[2]. Le développement est présenté dans ces textes dans une conception très large. Aucune définition précise n'est avancée même si les autorités se basent souvent sur les critères identifiés dans les objectifs du millénaire ou plus récemment dans les objectifs de développement durable à l'horizon 2030 qui ont été intégrés au nouveau concept de développement discuté par le Parlement. L'objectif de diversification de l'économie est néanmoins clairement mentionné puisque le concept de 2008 entendait réduire la dépendance du pays aux ressources minérales pour développer une économie multifacettes, tournée vers l'exportation de produits manufacturés et de services[3].

Le développement est présenté par les autorités comme la condition nécessaire à la diversification de l'économie, donc à sa sécurisation économique[4]. Il doit permettre au pays de diversifier sa structure de production, limitant ainsi sa dépendance au secteur minier. Il doit également permettre à terme de diversifier les marchés de débouchés qui s'offrent aux produits mongols. En ce sens, le développement constitue pour les autorités un moyen d'atteindre les ambitions fixées dans le cadre du concept de sécurité nationale, donc un outil pour assurer la protection de l'indépendance et de la souveraineté mongoles. Ce rapprochement fait par les autorités mongoles ne constitue pas une exception. Il s'inscrit au contraire dans un phénomène global, très en vogue dans le courant des années 2000, et qui a conduit beaucoup d'auteurs à étudier cette « *liaison entre sécurité et développement* » et plus largement les liens qui existent entre les questions liées au développement économique et celles liées à la souveraineté nationale[5]. Comme le rappelait déjà François Perroux à la fin des années soixante, *« la souveraineté nationale, qui implique en principe l'indépendance, s'évanouit si, économiquement, les gouvernants ne peuvent pas choisir une fonction d'objectif et favoriser, pour la mettre en œuvre, un agencement de moyens à la disposition des nationaux de l'État* »[6].

Cette préoccupation a été exacerbée en Mongolie par le type de système économique choisi par les autorités après la transition. Le passage à une économie libérale de marché a conduit l'Etat à se retirer de la vie économique pour permettre l'apparition d'une structure de marché qui garantisse une allocation optimale des ressources et l'enclenchement d'un nouveau processus de croissance. Ce choix a libéré les acteurs privés qui se sont focalisés sur les avantages comparatifs de la Mongolie, à savoir le secteur minier et la proximité du pays avec le marché chinois. Face à cette évolution, l'influence que pouvait exercer l'État se trouvait limitée puisque ce dernier, engagé dans une politique libérale, ne disposait plus des moyens d'action nécessaires pour peser sur ces évolutions. Cette situation posait donc dans le cas mongol la question soulevée par François Perroux, à savoir celle de la capacité de l'État à « *choisir une fonction d'objectif et favoriser, pour la mettre en œuvre, un agencement de moyens* »[7]. Ce cas pose donc la question de la mise en place d'une politique

[1] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. 3.3.
[2] Nations unies, 1998.
[3] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. 5.
[4] L. Khaisandai, 2012.
[5] M. Stern, J. Ojendal, février 2010.
[6] F. Perroux, 1969, p. 7.
[7] F. Perroux, 1969, p. 7.

économique « protectionniste », c'est-à-dire qui protégerait les intérêts nationaux, dans le cadre d'une économie libérale de marché, autrement dit de l'exercice de la souveraineté de l'État. Ce défi conduit à l'identification d'un second enjeu généré par le processus de transition adopté par les autorités mongoles :

> <u>*Enjeu 2 :*</u> *Le nouveau système économique mis en place après la transition a conduit à l'apparition d'une nouvelle dépendance économique à l'égard de la Chine. Celle-ci a des conséquences politiques et pose la question de la protection et de l'exercice de la souveraineté dans le cadre d'une économie ouverte, autrement dit de l'adoption d'une attitude protectionniste dans le cadre d'une économie libérale de marché.*

Le nouveau système économique qui a vu le jour et la réorientation des acteurs privés en direction de la Chine permet de montrer la tension générée par le processus de transition. La transition politique visait à rendre au peuple mongol l'exercice de sa souveraineté, mais la transition économique a paradoxalement conduit à une nouvelle situation de dépendance. Celle-ci limite l'exercice de la souveraineté mongole et fait écho à la situation de dépendance économique à laquelle était confrontée la Mongolie pendant la période socialiste et aux conséquences politiques de cette dernière, à savoir un régime de « souveraineté limitée ». Dans le même temps, le choix d'une économie libérale de marché a privé en partie l'État des outils nécessaires à l'exercice de cette souveraineté sur le plan économique, autrement dit la mise en place de politiques protectionnistes. Face à cette contradiction, le développement économique est perçu comme une solution qui doit permettre de la dépasser. Une telle approche interroge néanmoins le rôle que l'État peut être amené à jouer pour favoriser la mise en place d'un processus de développement économique.

C - Le défi du développement économique.

Lors de la transition, nombreux étaient en Mongolie ceux qui pensaient que le système d'économie planifiée ne permettait plus d'assurer les objectifs de développement auxquels aspiraient les autorités. Le capitalisme et l'économie de marché faisaient à l'époque figure de promesses qui devaient permettre d'atteindre en quelques années le niveau de développement des pays les plus avancés. Ils devaient également permettre de rompre avec une intégration économique à l'Union soviétique que beaucoup considéraient alors comme inéquitable et de type quasi colonial. Malgré des premières années de transition difficiles, les autorités restaient confiantes et le premier Président élu démocratiquement, P. Ochirbat, a même déclaré que la

Mongolie serait le prochain « tigre » asiatique[1], faisant référence aux succès économiques rencontrés par le Japon, la Corée du Sud ou encore Taïwan. Le développement économique devait permettre aux autorités mongoles de remplir plusieurs objectifs. Le premier concerne le développement de l'économie nationale qui devait renforcer l'autosuffisance économique du pays. Le second concerne la diversification de la structure productive afin de limiter la dépendance de l'économie au seul secteur minier. Ce second objectif devait, dans l'idée des autorités mongoles, permettre d'en atteindre un troisième qui vise *in fine* à la diversification du commerce extérieur du pays. En ce sens, le développement économique est donc présenté comme le principal élément qui doit permettre au pays de limiter sa dépendance à l'égard du secteur minier et de la Chine, donc de renforcer sa sécurité et à terme de s'assurer de l'exercice plein et entier de cette nouvelle souveraineté acquise après 1990.

Cet objectif pose cependant la question de la façon dont les autorités mongoles peuvent parvenir à assurer leur développement. Trois défis sont identifiables. Tout d'abord, il convient de souligner que la Mongolie fait face à une richesse en matières premières qui peut à la fois servir de catalyseur au développement, mais qui peut également exposer le pays à la « malédiction de la ressource » et à ses symptômes[2]. Ceux-ci concernent le risque d'une désindustrialisation progressive, d'une concentration de l'économie autour du seul secteur extractif tout comme la mise en place d'une relation de dépendance à l'égard des pays consommateurs. L'autre défi auquel sont confrontées les autorités concerne le type de système économique choisi après la transition. La mise en place d'une économie libérale de marché doit permettre de favoriser une allocation aussi efficiente que possible du capital disponible. Néanmoins, ce système tend à concentrer l'économie autour de ses avantages comparatifs, dans le cas mongol principalement le secteur minier. Le choix d'un tel système tend donc paradoxalement à renforcer la possibilité de voir le pays affecté par la « malédiction de la ressource ». Dernier défi lié à ce choix, les capacités d'intervention de l'État dans le développement sont limitées du fait du système économique choisi, mais aussi du fait de l'absence de ressources disponibles pour permettre aux autorités de s'impliquer dans le processus de développement et d'œuvrer à la création de nouveaux avantages comparatifs.

Schématiquement, deux lectures radicalement différentes s'opposent sur le cas mongol vingt-cinq ans après la transition : ceux qui préfèrent pointer les échecs du processus de développement et ceux qui préfèrent au contraire insister sur ses réussites. Les premiers mettent en avant la dépendance du pays au secteur minier et le fait que la croissance économique, même si elle a pu être forte certaines années, reflétait avant tout l'évolution des cours des matières premières. Lorsque les prix étaient élevés, la croissance mongole était forte. À l'inverse, lorsque les prix plongeaient, la croissance mongole ralentissait fortement. Cette dépendance mongole au secteur minier (78,8 % des exportations[3], 17,1 % du PIB[4], 31 % des recettes fiscales[5]) a conduit certains auteurs à évoquer le développement d'un possible « syndrome hollandais » en Mongolie[6]. L'idée de ce concept, également connu sous le

[1] Open Society Forum, 2012.
[2] J. D. Sachs, A. M. Warner, décembre 1995.
[3] Office national de la statistique, 2015.
[4] EITI, décembre 2015.
[5] EITI, décembre 2015.
[6] W. Ge, H. W. Kinnucan, 2016 ; D. Tuvshinjargal, P. Avralt-Od, 2015.

nom de « malédiction de la ressource », est que les ressources naturelles, lorsqu'elles sont présentes en abondance dans un pays, entravent le développement plus qu'elles ne l'encouragent[1]. La forte hausse des exportations générée par l'activité extractive provoque une hausse de l'excédent de la balance commerciales et de la balance des paiements qui se traduit par une appréciation significative de la monnaie locale. Cette appréciation à deux conséquences. D'une part, elle diminue la compétitivité à l'exportation des produits non-miniers, donc réduit la capacité du pays à exporter. D'autre part, elle réduit le coût des produits importés qui deviennent plus compétitifs qui viennent concurrencer les produits nationaux, qu'ils soient industriels ou agricoles. Cela se traduit par l'abandon de pans entiers de l'économie qui ne parviennent plus à être compétitifs à l'intérieur comme elle à l'extérieur du territoire national. L'activité extractive étant faiblement intensive en capital humain, ces évolutions se traduisent par une hausse du chômage qui impose aux autorités d'utiliser la rente minière à des fins sociales, soit par la distribution d'allocation ou par la création d'une bureaucratie publique très imposante qui permette d'absorber une partie du chômage provoquer par le processus de désindustrialisation. Cette destruction du tissu industriel a pour effet de cantonner les pays concernés à une spécialisation unique sur la production de matières premières. Outre les conséquences économiques de ce phénomène, il est également possible d'élargir sa portée pour y inclure les conséquences politiques d'une telle spécialisation (autoritarisme, hausse de la taille de la bureaucratie pour faire face au chômage) et même les risques sécuritaires qu'elle peut engendrer (guerre civile)[2]. Ce type d'approche a séduit certains chercheurs qui ont dès lors popularisé le néologisme de « Mine-golie », témoin du poids croissant du secteur minier en Mongolie et des risques que cette évolution fait peser sur le pays[3].

À l'inverse, d'autres ont préféré insister sur la réussite du processus de développement, en particulier lorsque le pays a connu l'une des plus fortes croissances économiques au monde, en 2011, avec une croissance estimée à 17,3 %[4]. Un nouveau néologisme a également été élaboré pour rendre compte de ce que certains percevaient alors comme un nouveau « miracle » asiatique. Aux « tigres » devait ainsi succéder le « loup mongol », un terme popularisé par l'homme d'affaires, ancien vice-ministre des Finances et ancien conseiller économique du Premier ministre, Ch. Gankhuyag[5]. Selon l'auteur du concept, la Mongolie aurait alors su dépasser le modèle de développement prôné par les pays européens pour s'inspirer des réussites asiatiques (Japon, Corée du Sud, Taïwan) et les combiner avec les enseignements à tirer de pays riches en matières premières qui ont cependant réussi à mettre en œuvre un processus de développement (Norvège, Canada, Chili). Cet aspect devait permettre à la Mongolie de connaître un développement important et rapide et servir à terme de modèle pour d'autres pays, créant ainsi une « meute de loups »[6].

Plus que des constats objectifs, ces deux approches tentent de rendre compte de l'évolution du pays après la transition et du type de système politico-économique qui y a vu le jour. Le concept de « Mine-golie » renvoie d'un côté à une Mongolie qui n'aurait pas su s'extraire de sa dépendance au secteur minier et qui serait restée

[1] J. D. Sachs, A. M. Warner, décembre 1995.
[2] A. Rosser, 2006.
[3] U. E. Bulag, 2009.
[4] Statistique Banque Mondiale.
[5] Ch. Gankhuyag, 02/10/2010.
[6] Ch. Gankhuyag, 02/10/2010.

cantonnée à la simple exportation de matières premières. Dans ce cadre, la dépendance à l'égard de la Chine serait particulièrement forte du fait que le marché chinois constitue le marché de débouchés naturel et quasi unique auquel peuvent avoir accès les producteurs mongols. Du fait de l'enclavement géographique de leur pays, les entreprises font face à des coûts de transports très élevés, l'accès à la mer le plus proche se trouvant à plus de 700 kilomètres de la frontière. À l'inverse, le concept « d'économie du loup » renvoie à l'image d'une Mongolie qui aurait su mener à bien son processus de développement et diversifier la structure de son économie, donc ses partenaires.

La question du développement apparaît donc clairement comme le troisième enjeu auquel sont confrontées les autorités mongoles. La transition s'est traduite par le passage à une économie libérale de marché qui devait pallier les limites du mode de développement socialiste et permettre à la Mongolie de connaître une nouvelle phase de développement. L'adoption de ce système a néanmoins exposé les autorités mongoles à certains nombres de défis qui posent plus généralement la question de la mise en œuvre d'un processus de développement coordonné dans le cadre d'une économie libérale de marché et d'un système politique démocratique.

<u>*Enjeu 3 :*</u>	*La transition vers une économie libérale de marché pose la question de la mise en place d'un processus de développement coordonné alors même que l'État s'est privé de la plupart de ses outils d'intervention dans le domaine économique, ce qui limite d'autant sa capacité à orienter le comportement des acteurs privés selon ses objectifs de développement.*

Ces différents problèmes auxquels ont été confrontées les autorités mongoles après la transition permettent de formaliser la question de recherche qui structure cette thèse. Cette question a fortement évolué au fil de cette étude.

D - Évolution et formalisation de la question de recherche.

Face à ces problèmes, cette thèse s'est progressivement structurée autour d'un objectif : comprendre comment la Mongolie peut parvenir à assurer son développement économique afin de protéger *in fine* l'indépendance et la souveraineté conquise après 1990. La façon d'analyser ce problème a néanmoins conduit à une évolution significative de la question de recherche.

Il a dans un premier temps été envisagé d'aborder cette question à travers l'analyse du cas des investissements étrangers chinois réalisés en Mongolie et de l'attitude des autorités à leur égard. Ce type d'approche a progressivement été abandonné, car il présentait l'inconvénient de se concentrer uniquement sur l'une des facettes de la nouvelle dépendance économique qui unit la Mongolie à la Chine, celle du financement du processus de développement. Il excluait donc la question des partenaires économiques extérieurs et celle, clé, de la diversification de l'économie nationale. Il aurait donc à formaliser une approche parcellaire du problème plus général auquel sont confrontées les autorités mongoles. Outre ces considérations, deux contraintes ont également conduit à renoncer à ce type d'approche. La première est liée au manque de données sur la question et à la sensibilité du sujet qui rendait la mise en place d'un processus de recherche très difficile. La seconde a trait à la signature d'un contrat CIFRE (Convention interprofessionnelle de formation par la recherche) avec l'entreprise AREVA un an après le début de cette thèse. Celui-ci a conduit à une évolution de la question de recherche. L'objectif a consisté notamment à rendre les résultats plus facilement utilisables par l'entreprise. De ce fait, il a été choisi de conserver le cadre initial de cette thèse, mais en faisant évoluer la question de recherche et l'angle choisi pour y répondre. Cela est notamment passé par l'élaboration d'une question de recherche plus générale qui ne soit pas uniquement focalisée sur la question très spécifique des investissements étrangers chinois, mais qui permette d'apporter une réponse aux problèmes précédemment identifiés.

L'autre choix structurant a été de centrer cette étude sur la nouvelle Mongolie libérale et démocratique. Il a été envisagé au début de comparer le cas mongol avec le Kazakhstan et la Corée du Nord. Cette option a été abandonnée pour les mêmes raisons que celles invoquées précédemment. À cela s'ajoutent deux éléments qui compliquent l'étude du cas mongol. D'une part, c'est un cas qui reste relativement méconnu, car rarement considéré dans les études politiques. L'analyse ne peut donc pas se baser sur des sources secondaires et passe par un travail sur des sources primaires. D'autre part, l'analyse de ces sources primaires nécessite l'apprentissage de la langue mongole, processus long et difficile. Dans ce cadre, la mise en place d'une approche comparative aurait été délicate et aurait conduit à réduire l'analyse du cas mongol, ou aurait nécessité beaucoup plus de temps pour être mise en œuvre. Dans ce contexte, le choix a été fait de réaliser une monographie en se concentrant uniquement sur le cas mongol et de conserver la mise en place d'une approche comparative pour des travaux ultérieurs.

Concernant le cadre temporel de cette thèse, la période étudiée s'étend de 1992, date de l'adoption de la première Constitution démocratique mongole, à 2016, date des dernières élections législatives. Plus spécifiquement, l'étude se concentre sur la fin de cette période, notamment la législature de 2012 à 2016 durant laquelle s'est déroulée la réalisation de cette thèse. Cela a permis de collecter un grand nombre de données et de suivre quotidiennement l'évolution de la situation en Mongolie.

La prise en compte des trois problèmes précédemment évoqués qui se posent aux autorités mongoles a conduit à structurer cette thèse autour de plusieurs dynamiques : le processus de transition et ses conséquences ; le processus de sécurisation et de protection de la souveraineté nationale ; le processus de développement économique dans un contexte marqué par une richesse importante en matières premières. Cette situation impose donc de penser en politiste un problème économique, celui du développement économique et de ses conséquences potentielles

sur l'indépendance et la souveraineté. La question de recherche autour de laquelle se structure cette thèse est par conséquent la suivante :

> *Entre « malédiction de la ressource », sinophobie et dépendance, comment la Mongolie démocratique et libérale fait-elle face au défi du développement économique pour préserver son indépendance et sa souveraineté et éviter d'être « transformée en une simple annexe de matières premières »*[1] *pour la Chine ?*

L'apparition de ce problème en Mongolie est très liée au processus de transition. C'est ce dernier qui a permis au peuple mongol de conquérir une souveraineté qui ne soit plus « limitée ». La conquête de cette nouvelle souveraineté supposait un processus de transition politique, mais aussi économique dans la mesure où le système de domination soviétique était également adossé à un système de domination économique. À la transition politique s'est donc ajouté un processus de transition économique qui a conduit la Mongolie à passer d'une économie planifiée à une économie libérale de marché. Celle-ci est paradoxalement à la source du problème auquel font aujourd'hui face les autorités mongoles puisqu'elle a conduit à la mise en place d'une nouvelle situation de dépendance économique à l'égard de la Chine qui présente le risque d'être utilisée par les autorités chinoises pour limiter l'exercice de la souveraineté mongole. Autre conséquence de la transition, celle-ci a conduit l'État à renoncer à ces outils d'intervention dans le domaine économique pour favoriser l'apparition du marché. Cette décision limite aujourd'hui sa capacité à mettre en œuvre une politique « protectionniste » qui lui permettrait de lutter contre le risque que cette nouvelle dépendance économique à l'égard de la Chine fait peser la souveraineté mongole. Cette situation explique pourquoi cette thèse se concentre sur la question de la souveraineté et sur les liens que cette question entretient avec les questions économiques.

Le processus de transition a donc joué un rôle décisif et structurant dans l'apparition de ce problème auquel font aujourd'hui face les autorités mongoles. Il convient donc de présenter brièvement cette transition afin de montrer en quoi celle-ci a joué un rôle décisif dans l'apparition de ce problème. Cette présentation historique permettra dans le même temps de dresser un état de l'art des recherches mises en œuvre sur le cas mongol, de leurs enseignements, mais aussi des lacunes qui restent à combler.

[1] Citation extraite du premier Concept de sécurité nationale adopté par les autorités mongoles en 1994.
Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 33.2.

II - État de l'art et présentation des principales caractéristiques de la transition mongole.

Comme cela a été évoqué, les études sur la Mongolie, si elles sont riches et variées, restent cependant balbutiantes pour ce qui est de la période contemporaine. La plupart des travaux qui ont été réalisés portent sur un aspect particulier du pays, qu'il s'agisse de l'étude de la transition démocratique et des raisons qui permettent d'expliquer cette exception politique ou encore de la transition économique qui a suscité quelques articles. D'autres travaux se sont également concentrés sur la nouvelle situation géopolitique connue par la Mongolie et sur la stratégie déployée par les autorités mongoles. La présentation de ces travaux permettra d'identifier les éléments issus de ces travaux qui devront être considérés ainsi que les lacunes qui restent à combler. Il est possible de regrouper ces travaux selon une perspective thématique. Il s'agira pour cela de présenter tout d'abord ceux consacrés à la transition politique mise en œuvre par les autorités mongoles à la suite de la révolution[1] démocratique de l'hiver 1989/1990 (A). Les travaux consacrés à la transition économique qui a conduit le pays à passer du socialisme au capitalisme et à l'économie de marché seront présentés dans un second temps (B). Il conviendra enfin de présenter les travaux qui ont été consacrés à la nouvelle situation sécuritaire à laquelle fait face la Mongolie et à la stratégie que les autorités cherchent à mettre en œuvre pour y faire face (C). Outre un état de l'art, la présentation des principaux résultats de ces travaux permettra de dresser le portrait de la transition mongole et de ses conséquences. Cet état de l'art sera ensuite complété par la présentation des travaux déjà réalisés sur le cas mongol et qui se rapproche du thème abordé dans cette thèse (D).

A - La transition mongole vers la démocratie.

Plusieurs étapes sont identifiables dans le processus de démocratisation connu par la Mongolie. La première englobe les manifestations de l'hiver 1989 – 1990 qui ont conduit à la remise en cause du régime socialiste et à l'ouverture d'un processus de

[1] Un débat existe sur le terme à utiliser pour qualifier le processus politique et économique qu'a connu la Mongolie à l'hiver 1989-1990 pour savoir si le terme de « révolution » ou celui de « transition » doit être utilisé. Ceux qui plaident en faveur de l'utilisation du terme de « révolution » affirment qu'un ordre nouveau a vu le jour et qu'il est donc possible de parler de révolution. A l'inverse, les autres insistent sur le fait que les principaux dirigeants mongols sont restés au pouvoir et préfèrent par conséquent parler de « transition ».

transition[1]. La seconde porte sur la transition en tant que telle qui a conduit à l'adoption d'une Constitution démocratique dans le courant du mois de janvier 1992. Enfin, la troisième temps est celui de la stabilisation et de l'ancrage progressif de la Mongolie dans la démocratie par le biais de l'organisation régulière d'élections et par la mise en place de processus d'alternance politique qui n'ont jamais conduit à une remise en cause ou à une contestation du nouveau système démocratique. La présentation de ces événements se fera en deux temps. Il s'agira de présenter brièvement les principaux événements qui ont conduit à cette transition politique puis d'évoquer les hypothèses explicatives qui ont déjà été avancées pour expliquer ce phénomène historique.

1) La révolution démocratique mongole, quels éléments explicatifs ?

La révolution démocratique mongole ne diffère pas réellement des événements politiques observés à l'est de l'Europe ou dans certaines des anciennes Républiques de l'Union soviétique. À la fin de l'année 1989 et au début de l'année 1990, dans la foulée des vagues de révoltes en Europe centrale qui ont pris place durant toute l'année 1989, la jeunesse mongole, insatisfaite des réformes de libéralisation initiées par le régime socialiste, s'est regroupée autour de différentes associations. Des manifestations ont alors été organisées, notamment à l'occasion de la journée pour les droits de l'Homme le 10 décembre 1989. Celles-ci se sont poursuivies pendant le mois de janvier malgré la rudesse de l'hiver. Les jeunes ont ensuite été rejoints par les ouvriers des villes de Darkhan et d'Erdenet qui se sont mis en grève et qui ont permis au mouvement d'entrer dans une nouvelle phase. Les manifestations ont pris de l'ampleur, certaines organisées à Oulan-Bator regroupant plus de 100 000 personnes alors que la capitale mongole ne comptait à l'époque qu'un peu plus de 500 000 habitants[2]. Les dirigeants des mouvements contestataires sont parvenus à préserver le caractère pacifique des manifestations et ont décidé au début de mois de mars d'entamer une grève de la faim pour faire pression sur le gouvernement. Face à l'ampleur de la contestation, incertains de pouvoir compter sur le soutien des forces armées et se refusant à utiliser la force pour réprimer les manifestations, les membres du Politburo ont finalement décidé de démissionner. Le Parlement s'est alors réuni pour amender la Constitution et supprimer l'article qui prévoyait l'existence d'un système de parti unique. Le gouvernement a ensuite préparé les premières élections libres et multipartites, organisées au début du mois de juillet 1990. Celles-ci ont conduit à la victoire de l'ancien parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire qui a notamment choisi de ne pas modifier son nom. Cependant, malgré sa victoire, ce dernier a invité des représentants de l'opposition à participer à un gouvernement de coalition chargé de mener la transition économique et d'accompagner la rédaction d'une nouvelle Constitution pour le pays.

[1] De nombreux ouvrages et articles ont été consacrés à la révolution démocratique mongole. Le lecteur peut notamment se référer à l'ouvrage de M. Rossabi (2005) ou à celui de A. Saruul (1999).

[2] S. Bayraa, S. Maidar, Ts. Khaliun (dir.), 2015.

Les explications formulées pour le cas mongol ne diffèrent pas fondamentalement de celles qui ont été formulées pour les anciens pays socialistes. On trouve dans les travaux consacrés à la question l'explication de nature contextuelle, la question de la place des élites et plus encore l'aspiration de l'ensemble des composantes de la société à la souveraineté et à l'indépendance. La première explication insiste sur l'importance du contexte international. Cette hypothèse a été formulée par Ts. Batbayar[1], John Phipps[2], Marie-Dominique Even[3] ou encore de Tim Ginsburg[4]. Elle se rapproche de celle formulée plus généralement par Samuel Huntington pour expliquer ce qu'il considérait alors comme étant la « troisième vague » de démocratisation[5]. Elle insiste notamment sur un effet de contagion qui expliquerait l'émergence de ces nouveaux pays démocratiques. Dans le cas de la Mongolie, c'est l'effondrement progressif du bloc socialiste qui aurait joué ce rôle d'entrainement et de déclencheur, et notamment les processus de transition entamés en Europe centrale et orientale à la fin des années 1980. Cette explication met également en avant une analogie entre la situation connue par la Mongolie au début des années 1910 et celle connue par le pays quatre-vingts ans plus tard. En 1911, les autorités mongoles avaient tiré parti de l'effondrement de la dynastie mandchoue des Qing pour proclamer leur indépendance et mettre un terme à plus de deux siècles d'intégration à l'Empire chinois. La logique qui a guidé la révolution démocratique de 1990 serait similaire à celle qui a guidé la révolution pour l'indépendance de 1911. L'affaiblissement marqué de l'Union soviétique aurait permis aux autorités mongoles de s'affranchir de la tutelle soviétique en mettant en œuvre une révolution démocratique qui était avant tout une révolution nationale. Dans le contexte de l'époque, le choix de la démocratie permettait au pays de se distinguer clairement de ses deux voisins, donc d'affirmer ainsi son indépendance et sa souveraineté alors que le risque de devoir subir une intervention extérieure soviétique était moindre.

L'autre approche privilégiée par certains chercheurs se concentre sur le rôle joué par les élites mongoles dans ce processus de transition. Ce type d'explication se rapproche de la théorie de la transition qui insiste sur la nécessité de considérer avant tout les interactions entre les élites locales pour comprendre les phénomènes de transition[6]. Deux chercheurs ont principalement travaillé sur cet aspect, T. Ginsburg[7] et M. Rossabi[8]. Tous deux insistent sur le fait que le choix mongol de la démocratie résulte avant tout d'un compromis trouvé entre les élites du pays. Ce compromis, en particulier l'attitude adoptée par le Parti populaire et révolutionnaire mongol qui refusa l'utilisation de la violence pour réprimer les manifestations, aurait permis la mise en place d'un cercle vertueux de la négociation. Les conditions favorables ainsi créées ont conduit à la mise en place d'un gouvernement de coalition nationale chargé de mener à bien le double processus de transition vers la démocratie, mais aussi vers l'économie de marché. La participation d'acteurs issus de l'ancien régime à la formation du nouveau amène ces auteurs à privilégier l'utilisation du terme de transition plutôt que celui de révolution. Ce type d'explication met en évidence le rôle

[1] Ts. Batbayar, 2003.
[2] J. Phipps, 1990.
[3] M. D. Even, 2001.
[4] T. Ginsburg, 1995.
[5] S. Huntington, 1991.
[6] A. Przeworski, 1991, G. Hermet, 1996, J. Grugel, M. L. Bishop, 2014.
[7] S. Kotkin, B. A. Elleman, 1999
[8] M. Rossabi, 2005.

des acteurs dans le processus de transition. Il souligne la présence « d'acteurs exceptionnels » qui aurait permis, en raison de leurs décisions, que les événements se déroulent comme ils se sont déroulés. Le cas de l'homme politique, S. Zorig, qualifié en Mongolie de « magicien de la démocratie », en offre sans doute le meilleur exemple.

Ces deux types d'explications sont complémentaires pour comprendre le contexte, le déroulement concret de la Révolution démocratique mongole et les premiers moments de la transition. Elles ne tiennent cependant pas compte du poids du nationalisme dans les mouvements démocratiques qui a été mis en évidence par le chercheur mongol Baabar[1] et l'universitaire Christopher Kaplonski[2]. Cet élan nationaliste a concrètement pris la forme d'un retour à une tradition mythifiée avec la redécouverte de grands éléments de la culture mongole comme la figure de l'empereur Gengis Khan, le bouddhisme, ou encore l'alphabet mongol classique. Outre cet aspect identitaire, la révolution démocratique mongole a surtout traduit une volonté de rompre avec près de 70 ans de domination soviétique[3]. L'absence de violence et la vitesse avec laquelle les événements ont eu lieu montrent que cette volonté d'indépendance était partagée par un grand nombre d'acteurs, y compris au sein du régime en place dont certains membres arguaient depuis le milieu des années 1980 en faveur d'un rééquilibrage des relations qu'entretenait la République populaire de Mongolie avec l'Union soviétique[4]. Dans cette perspective, il est possible de considérer la révolution démocratique mongole comme la dernière étape du processus de conquête d'une indépendance politique pleine et entière. Ce processus a été long et difficile. Entamé en 1911, la révolution populaire de 1921 a été suivie de l'adoption du socialisme en 1924. Elles ont permis à la Mongolie de se libérer de la domination chinoise qui pesait sur elle depuis plus de 200 ans. L'adoption du socialisme et le soutien apporté par l'Union soviétique ont également permis à la Mongolie de faire reconnaître son indépendance sur la scène internationale grâce à l'acceptation de la Mongolie au sein des Nations unies en 1961. La révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 a permis aux Mongols de rompre avec la tutelle soviétique et de conquérir, après près de 80 ans de lutte, une indépendance et une souveraineté pleines et entières. Cependant, il apparaît que les Mongols n'entendaient pas forcément mener à bien une transition « vers » la démocratie, les manifestants n'ayant qu'une compréhension limitée du concept[5]. La révolution mongole, avant d'être portée par une aspiration à la démocratie et au respect des droits de l'homme, révélait une aspiration nationale, partagée par les manifestants tout comme par une large partie des élites[6], qui

[1] Baabar, 1999.
[2] C. Kaplonski, 2004.
[3] R. Rupen, 1979 ; Baabar, 1999.
[4] Baabar, l'un des principaux acteurs de la révolution démocratique mongole affirme ainsi que le succès de la révolution mongole « *montre que les manifestations qui ont eu lieu étaient tolérées et acceptées. Chacun reconnaissait la nécessité d'un changement. Il suffit de regarder le déroulement des événements. Après seulement deux jours de grèves de la faim, tous le politburo a dit « d'accord, nous démissionnons ». Après seulement deux jours ! Cela montre bien que les personnes qui le composaient étaient d'accord même si elles ne l'exprimaient pas clairement* ».
Entretien, Baabar, intellectuel, 21/05/2015.
[5] Entretien, Baabar, intellectuel, 21/05/2015.
[6] Entretien, D. Sodnom, ancien Premier ministre [1984 – 1990], 03/12/2013.

entendaient rompre avec la domination soviétique[1]. L'intellectuel et ancien ministre, Baabar[2], qui a été un acteur majeur de la révolution, affirme ainsi :

> *« Pour simplifier, il y avait les manifestants bruyants et les gens qui les soutenaient de façon silencieuse. Pendant notre révolution, il n'y a pas eu un mort, pas une victime, rien du tout. Notre révolution s'est faite sans même qu'une vitre n'ait été brisée. Cela montre que tout le monde supportait le mouvement et que tout le monde souhaitait mettre les Soviétiques dehors. [...] La raison de la révolution c'est donc le nationalisme, le nationalisme et encore le nationalisme. »*[3]

La révolution démocratique de l'hiver 1989-1990 ne constituait donc pas tant une lutte pour la démocratie et les droits de l'Homme, qu'une lutte pour la conquête de l'indépendance et d'une souveraineté pleine et entière. L'émancipation du peuple mongol à l'égard de la suzeraineté chinoise est passée par un double épisode révolutionnaire, en 1911 et en 1921. Un épisode révolutionnaire a également été nécessaire pour permettre au peuple mongol d'échapper à la sphère d'influence soviétique en 1990. Dans les deux cas, ces épisodes révolutionnaires ont conduit à une remise en cause du système politique qui préexistait jusqu'alors et qui était associé à l'exercice même de cette domination. C'est en ce sens que la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 peut être considérée comme la conclusion de la lutte entamée par le peuple mongol au début du XXe siècle pour son indépendance et sa souveraineté. Si ces arguments permettent d'expliquer l'apparition d'un processus de transition en Mongolie, ils n'apportent néanmoins que peu d'éléments sur la nature du système que ce processus a engendré et sur les raisons de l'ancrage progressif et inattendu de la Mongolie dans la démocratie.

2) Les raisons de l'exception démocratique mongole.

Après plusieurs mois de discussions et de débats, le Parlement mongol a adopté une nouvelle Constitution démocratique dans le courant du mois de janvier 1992. Le système politique mis en place était à l'origine semi-présidentiel, inspiré du modèle français, dans lequel les pouvoirs du Président étaient cependant plus encadrés. Cette nouvelle Constitution a été rapidement mise à l'épreuve par une première expérience de cohabitation en 1993 avec l'élection d'un Président soutenu par les mouvements démocratiques alors que les élections législatives de 1992 avaient donné une majorité de sièges au Parti populaire et révolutionnaire. La situation s'inversa en 1996 puis en 1997 avec la victoire des partis de la mouvance démocrate aux élections législatives puis celle du Parti populaire et révolutionnaire à l'élection présidentielle. Ce nouvel épisode de cohabitation a provoqué un blocage politique en 1998 qui a empêché pendant de longs mois l'élection d'un Premier ministre. Marqués par cette crise

[1] Entretien, Baabar, intellectuel, 21/05/2015.
[2] Bat-Erdeniin Batbayar est plus connu en Mongolie sous le nom de Baabar, nom qu'il utilise pour signer ses ouvrages.
[3] Entretien, Baabar, intellectuel, 21/05/2015.

institutionnelle, les parlementaires se sont accordés pour modifier le texte de la Constitution afin de limiter et d'encadrer davantage les pouvoirs du Président. Cet amendement, adopté en 2001, a modifié le régime politique en Mongolie et l'a transformé en un régime de type parlementaire[1]. Malgré les diverses tentatives initiées par les Présidents successifs, la Constitution mongole n'a pas été modifiée depuis cette date. L'attention apportée par les constituants à la limitation des pouvoirs du Président résulte en partie des leçons que les Mongols ont tirées de leur passé. Le souvenir que conservent les Mongols de la période de socialiste est que la domination soviétique s'exerçait non pas directement, mais par l'intermédiaire d'un homme, le secrétaire général du parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire mongol. Ce constat a poussé les Constituants à privilégier en 1992 une Constitution qui limite les pouvoirs du Président et renforce au contraire ceux du Parlement[2]. Alors qu'un possible amendement à la Constitution est à nouveau évoqué[3], nombreux sont ceux qui, parmi l'élite, considèrent qu'il est nécessaire de renforcer encore les pouvoirs du Parlement pour diluer le pouvoir et se prémunir de toute ingérence extérieure[4].

Ces deux évolutions, politique par le biais de l'introduction d'un système multipartite en 1990 et institutionnelle avec l'adoption d'une nouvelle Constitution démocratique en 1992, confirment l'ancrage de la Mongolie dans la démocratie. La capacité de résistance du système politique mongol aux différents épisodes d'alternance en témoigne. Celle-ci a pourtant été mise à l'épreuve à plusieurs reprises, lors du blocage politique de 1998, mais aussi lors des émeutes du 1er juillet 2008[5]. Ces différentes crises ont toutes conduit à l'adoption d'une solution de compromis qui a permis de satisfaire les différentes parties concernées. Ces solutions ont pu prendre la forme d'un compromis politique, à l'image de celui conclu en 1994 à la suite des manifestations organisées contre le gouvernement, ou celle d'un gouvernement de coalition comme cela a été le cas en 1990 ou en 2008 après les émeutes du 1er juillet. Elles témoignent de la capacité de résistance du système politique mongol et de l'ancrage de ce dernier dans la démocratie.

Le processus de transition connu par la Mongolie a surpris de nombreux observateurs[6], mais aussi les acteurs mongols qui étaient impliqués dans ce processus[7]. Certains ont alors pu qualifier la transition mongole comme ayant eu lieu « contre

[1] L. Munkh-Erdene, 2010.
[2] C. Kaplonski, 2004.
[3] Parliament.mn, 06/11/2015, "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг өргөн барилаа", http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25651
[4] Cet aspect a été confirmé a de nombreuses reprises par les personnes qu'il a été possible de rencontrer lors de cette recherche. Le dernier projet d'amendement à la Constitution proposé par les députés mongols à la fin de l'année 2015 prévoyait d'ailleurs de limiter le rôle du Président à un simple rôle honorifique et symbolique pour renforcer les pouvoirs du Parlement et faire du régime politique mongol un régime parlementaire.
[5] Le résultat des élections législatives de 2008 fut contesté par une partie des partis défaits lors de ces élections, malgré leur validation par les observateurs internationaux présents au moment du scrutin. Les manifestations qui suivirent l'annonce des résultats conduisirent à l'incendie du bâtiment du parti populaire et révolutionnaire, déclaré vainqueur du scrutin. Ces événements forcèrent le Président à déclarer un couvre-feu et l'Etat d'urgence dans le pays. Cinq personnes trouvèrent la mort lors de ces événements.
[6] S. Fish, 1998.
[7] Ts. Batbayar, 1993.

toutes attentes »[1] quand d'autres ont affirmé que cette nouvelle démocratie avait vu le jour sans « condition préalable »[2]. Le succès de la transition mongole était surprenant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le pays était dépourvu de toute tradition démocratique. Ses voisins restaient des voisins autoritaires et un transfert de la démocratie par capillarité n'était pas envisageable. Ensuite, le contexte régional était marqué par la répression mise en place par les autorités chinoises sur la place Tienanmen. La décision des autorités chinoises aurait pu inciter les autorités mongoles à opter pour une stratégie similaire face à la contestation. De plus, le pays a mené à bien sa transition dans un contexte marqué par une très forte récession économique qui le vit perdre près du tiers de son produit intérieur brut. Enfin, l'ancien parti unique a largement triomphé lors des premières élections libres ce qui aurait pu le conduire à faire le choix de la continuité et de la stabilité. L'ensemble de ces éléments pouvaient donc laisser à penser que la trajectoire d'évolution de la Mongolie ne différerait pas fondamentalement de celle des autres pays d'Asie centrale et que l'expérience démocratique mongole ne durerait qu'un temps avant un retour à une certaine forme d'autoritarisme. Il n'en a pourtant rien été et c'est au contraire un approfondissement significatif de la démocratie qui est notable en Mongolie, le régime politique ayant même évolué d'un régime semi-présidentiel à un régime d'essence parlementaire. Dès lors, la question qui s'est posée aux chercheurs a été d'expliquer le succès inattendu de la transition politique et économique connue par la Mongolie et d'en identifier les causes.

Il est possible de distinguer trois grands types d'explications. Le premier se base sur une approche qui place l'économie au cœur de ce succès. Les auteurs qui ont mis en avant cette hypothèse insistent sur le fait que le nomadisme pastoral a permis d'amortir la dureté de la crise économique[3]. D'autres ont insisté sur la dépendance à l'aide étrangère à laquelle faisait face le pays qui forçait les élites mongoles à se conformer aux attentes de leurs donateurs[4]. D'autres encore, en reformulant le concept de « l'effet de l'espoir » bien connu en économie du développement[5], ont au contraire insisté sur le fait que l'adhésion des Mongols à ce nouveau système était purement instrumentale et qu'il relevait avant tout de l'espoir de voir leur situation personnelle s'améliorer rapidement[6]. Le deuxième type d'hypothèses avancées pour expliquer la transition mongole a mis au contraire en avant l'efficacité du cadre constitutionnel mis en place[7] et le rôle joué par les organisations qui se chargent habituellement de promouvoir la démocratie, notamment la fondation Konrad Adenauer (KAS) ou l'institut républicain international (IRI)[8]. Certains ont également insisté sur le rôle des élites, qu'elles soient issues de l'ancien parti unique ou des mouvements démocrates, et sur leur contribution au succès de la transition mongole[9]. Le troisième type d'approche a insisté pour sa part sur la compatibilité existante entre le terreau culturel mongol et le nouveau système mis en place[10]. Si ces dernières n'apparaissent pas

[1] V. Fritz, 2008.
[2] S. Fish, 1998.
[3] R. Pomfret, 2000.
[4] V. Fritz, 2002.
[5] A. Hirschman, 1981.
[6] M. Sumaadi, 2013.
[7] A. Sanders, 1992.
[8] M. Rossabi, 2005.
[9] S. Kotkin, B. Elleman, 1999 ; M. Rossabi, 2005.
[10] D. Ganbat, 2004 ; P. Sabloff, 2013.

pleinement convaincantes[1], leur intérêt a tenu à leur volonté d'identifier des éléments de continuité plutôt que de se baser sur le postulat d'une rupture totale entre la Mongolie socialiste et la nouvelle Mongolie démocratique.

Si ces différentes explications doivent être comparées avec les explications formulées pour expliquer la divergence des processus de transition observables dans l'espace postsoviétique, seule l'hypothèse de la « dépendance au sentier » n'a pas été réellement appliquée au cas mongol. Cette absence est d'autant plus dommageable que les travaux réalisés sur la question insistent sur l'importance fondamentale de cet élément dans les processus de transition, donnée sur laquelle nombre de chercheurs semblent s'accorder[2]. L'absence de prise en compte de cet aspect est liée à deux éléments. Premièrement, les études approfondies sur le fonctionnement de l'État mongol et de son système politique pendant la période socialiste sont très rares et lacunaires. Les études qui ont été réalisées sont trop anciennes pour pouvoir être réellement significatives et ne prennent par exemple pas en considération les tentatives d'ouverture que le parti a tenté d'amorcer à la fin des années 1980, suivant ainsi le modèle de ce qui pouvait avoir lieu en Union soviétique. Cette absence d'étude est d'autant plus dommageable que le système politique qui existait en Mongolie semblait, déjà, quelque peu différent de celui qui était observable en Russie. Les ambassadeurs issus des pays du bloc de l'Est qui séjournaient en Mongolie y éprouvaient un sentiment de liberté inconnu jusqu'alors[3]. Les Mongols et les étrangers qui ont connu la Mongolie socialiste insistent également sur cette spécificité mongole dans l'ancienne sphère socialiste[4]. Si une telle hypothèse devait être vérifiée, elle devrait être mise en relation avec les conclusions dégagées par les travaux qui insistent sur l'influence des régimes qui préexistaient à la transition[5]. Une telle approche ne permet cependant pas résoudre la question de l'origine de cette spécificité et ne fait, en somme, que repousser le problème posé. Elle incite à considérer cette spécificité mongole dans un sens plus large, donc à accorder plus d'importance aux facteurs de long terme, en particulier à la question culturelle, qui constitue une hypothèse importante pour expliquer les divergences observables entre les anciens pays socialistes, donc pour expliquer la spécificité mongole.

Les spécificités de la transition mongole se retrouvent également sur le plan économique où le pays est passé en l'espace de quelques années d'un système socialiste au capitalisme. Cette transition économique s'inscrivait dans le cadre de la transition politique et de la tentative du pays de conquérir une nouvelle indépendance et une souveraineté pleine. La domination qu'exerçait l'Union soviétique sur la Mongolie n'était pas seulement une domination politique, elle prenait également une forme économique. Outre une transition politique, les autorités mongoles ont donc dû mettre en place un processus de transition économique qui leur permette de parachever ce mouvement général vers l'indépendance et la souveraineté.

---

[1] Certains travaux originaux affirment notamment que la démocratie mongole tirerait ses racines au sein des réformes mises en place par le grand empereur mongol Gengis Khan au XIIIe siècle (cf. Sabloff, 2002). D'autres évoquent l'importance du bouddhisme et du mode de vie qu'impose le nomadisme pastoral (cf. M. Sumaadi, 2013).

[2] F. Bafoil, 2006.

[3] Entretien, Illes Mihaly, ancien ambassadeur de Hongrie en Mongolie, 22/11/2014.

[4] Entretiens, D. Munkh-Ochir, 10 décembre 2013.

[5] J. Linz, A. Stepan, 1996.

B - La transition économique.

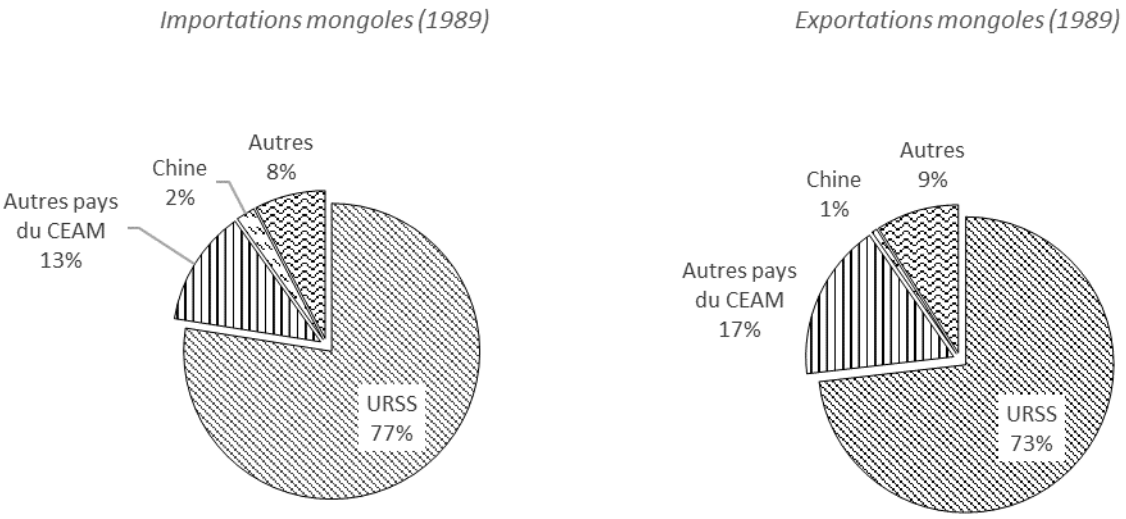
Sur le plan économique, deux éléments expliquent la transition. D'une part l'échec du socialisme comme système économique que les multiples tentatives de réformes initiées dans les années 1980 ne sont pas parvenues à changer et qui ont provoqué une période de stagnation économique dans les années 1980. D'autre part le fait que les pays concernés par la transition pouvaient difficilement construire une indépendance politique réelle sans pour autant sortir de l'économie d'amitié qui unissait alors les pays du bloc de l'Est. Les États concernés devaient donc rechercher une nouvelle intégration économique avec « l'Ouest » qui imposait le passage au capitalisme et une certaine intégration au marché mondial. Le cas de la Mongolie en offre le meilleur exemple et le pays a dû procéder à une douloureuse transition économique pour passer au capitalisme et s'extraire ainsi de la tutelle soviétique.

À l'instar de ce qui a été observé en Union soviétique, les réformes économiques ont débuté avant la révolution avec l'adoption des premières mesures de libéralisation dès le milieu des années 1980. Ces réformes étaient connues sous le nom de *perestroïka* en Union soviétique alors qu'elles l'étaient en Mongolie sous le nom d'*uurchlult shineshlel* [өөрчлөлт шинэчлэл][1]. Les réformes mises en œuvre ont été insuffisantes pour dépasser les limites d'un système qui avaient pourtant permis l'industrialisation du pays et son développement économique et humain.

Cette volonté de réformes, calquées sur celles mises en œuvre en Union soviétique, a été renforcée par l'évolution de la situation intérieure et extérieure. Sur le plan intérieur, les premières élections libres organisées à l'été 1990 ont consacré la victoire de l'ancien parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire (PPRM). Ce dernier a remporté 60 % des voix, mais le système électoral majoritaire choisi à l'époque lui a permis de remporter 86 % des sièges au Parlement. L'opposition démocrate, fragmentée et mal représentée dans les campagnes, a remporté 40 % des voix, mais a dû se contenter de seulement 14 % des sièges au Parlement. Dans une volonté de conciliation, le PPRM a pourtant choisi de former un gouvernement de coalition nationale avec les dirigeants des mouvements démocratiques afin de mener à bien le processus de transition. La gestion des questions économiques a été confiée à un groupe de jeunes économistes issus de ce qui était alors le Parti du progrès national, dirigé par Da. Ganbold. Ce dernier, nommé vice-premier ministre, s'est vu confier l'élaboration et la mise en œuvre les réformes nécessaires à la transition. Monétariste convaincu, Da. Ganbold entendait mener à bien les réformes nécessaires pour développer une économie de marché en Mongolie. Néanmoins, son objectif était également politique, comme cela a d'ailleurs été le cas dans les transitions connues par les Etats est-européens[2]. Il entendait utiliser ces réformes économiques pour saper l'ordre politique ancien et faire émerger une société basée sur le marché et l'individu[3].

[1] E. Milne, J. Leimone, F. Rozwadowski, P. Sukachevin, avril 1991.
[2] F. Bafoil, 2006.
[3] M. Rossabi, 2005.

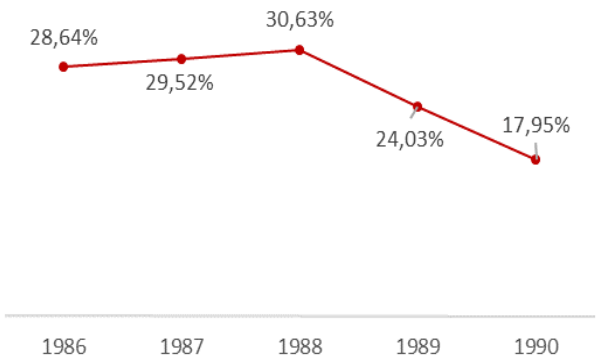
La mise en place de réformes économiques radicales n'avait cependant pas qu'un objectif politique, elles devaient également permettre au pays de répondre à un choc économique extérieur qui les rendait inévitables[1]. Alors que la Mongolie était considérée sur le plan politique comme la seizième république de l'Union soviétique, elle l'était également sur le plan économique. Le pays faisait face à une dépendance économique très importante à l'égard du conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) et plus particulièrement à l'égard de l'Union soviétique. La dépendance mongole était commerciale, financière et technique. Sur le plan commercial, le pays réalisait l'essentiel de ses échanges extérieurs avec les pays du CAEM, tant pour les importations (90 %) que pour les exportations (90 %).



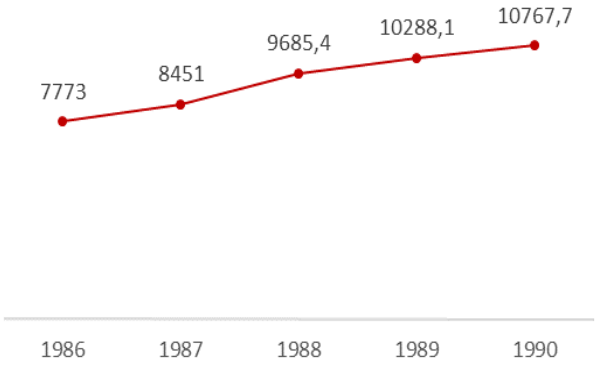
Partenaires commerciaux de la Mongolie en 1989 (en %)[2].

Sur le plan financier, l'économie mongole ne parvenait pas à être suffisamment efficace pour pouvoir dégager un surplus financier conséquent. Cela se traduisait par un déficit important et continu de la balance des paiements, comblé uniquement grâce à l'assistance économique apportée par l'Union soviétique. Cette assistance a permis de financer l'essentiel des programmes d'investissements[3]. Elle a pris la forme de dons jusqu'au début des années 1980 avant de se transformer en prêts avantageux. Ce durcissement s'explique par les difficultés économiques rencontrées par l'Union soviétique qui ne lui permettaient plus de financer le développement de l'économie mongole. Il n'en demeure pas moins que l'aide soviétique représentait à la fin des années 1980 près de 30 % du PIB[4].

[1] P. Boone, 1994.
[2] Banque Asiatique de Développement, 1992.
[3] Banque Asiatique de Développement, 1992.
[4] Banque Asiatique de Développement, 1992.



Part des emprunts étrangers dans le budget de l'État mongol entre 1986 et 1990 (en %)[1].



Évolution de la dette mongole à l'égard de l'Union soviétique entre 1986 et 1990 (en millions de roubles transférables)[2].

.

Sur le plan technique, l'intégration de la Mongolie dans le CAEM lui a permis de développer des projets de coopération économique avec les autres pays du bloc socialiste. Un nombre important d'entreprises conjointes ont été créées qui ont permis à la Mongolie de bénéficier d'une assistance économique étrangère et de transferts de technologies grâce à la présence de conseillers techniques étrangers. La dépendance mongole à l'égard de l'Union soviétique et des pays du CAEM était donc également technique puisque les entreprises conjointes fonctionnaient en partie grâce à l'aide de ces conseillers étrangers.

Cette situation de dépendance a eu des conséquences importantes au moment de la transition au début des années 1990. La Mongolie a en effet dû affronter un choc économique externe d'une rare violence[3], dont les prémices ont été perceptibles dès 1986, lorsque les pays du CAEM ont décidé de rapprocher les prix qu'ils fixaient dans leurs échanges des prix du marché. L'origine de ce choc se trouve dans la dissolution du CAEM dans le courant de l'année 1991. Les conseillers étrangers présents en Mongolie ont été amenés à quitter le pays. Les débouchés commerciaux qui étaient auparavant garantis aux produits mongols ont disparu et le retour à des prix de marché a mis en évidence l'inefficacité de l'appareil de production mongol qui s'est traduit par un effondrement du volume des importations comme des exportations. Dans le même temps, l'assistance financière apportée par l'Union soviétique a également disparu. À ces différents éléments, il convient également d'ajouter un élément conjoncturel lié à la dégradation des termes de l'échange des produits mongols. Les cours du cuivre, le principal produit d'exportation mongol (48 %)[4], ont baissé dans le courant de l'année 1990 alors que les cours du pétrole, le principal produit d'importation mongol (21 %)[5] ont progressé[6]. Cela a compliqué encore davantage la situation économique. Les études réalisées sur la question estiment que la crise

[1] Banque Asiatique de Développement, 1992.
[2] Banque Asiatique de Développement, 1992.
[3] P. Boone, 1994.
[4] Banque Asiatique de Développement, 1992.
[5] Banque Asiatique de Développement, 1992.
[6] F. Nixson, B. Suvd, P. Luvsandorj, B. Walters (Ed.), 2000.

économique qu'a traversée la Mongolie a été la plus importante de celles connues par les pays en transition[1]. Certains affirment même qu'elle a été plus importante que la crise de 1929[2]. La réintroduction d'un système de rationnement dans le pays pendant près deux ans reste associée dans l'esprit des Mongolie à la dureté de cette période[3].

Ce choc économique extérieur a forcé les autorités à mettre en œuvre un processus de réformes économiques qui devaient permettre à l'économie de s'adapter à ce nouvel environnement international. Dans ce contexte, les réformistes de l'ancien parti unique se sont alliés aux militants démocrates qui souhaitaient mettre en œuvre un processus de réforme qui soit rapide et surtout irréversible[4]. Cette alliance explique pourquoi la Mongolie a choisi une voie de transition différente de celle de ses voisins asiatiques. Plutôt que d'adopter un processus de transition graduel[5], les autorités mongoles ont choisi d'adopter un programme de réforme très ambitieux, basé sur les recommandations de la « théorie du choc ». Trois volets sont notables dans cette stratégie de transition économique : un processus massif de privatisations, une libéralisation totale et quasi immédiate des prix et la construction d'un nouveau système financier basé sur des acteurs privés.

Les privatisations ont été le principal outil mobilisé par le gouvernement pour permettre la réussite de la transition. Son objectif était économique, mais aussi politique et social. Pour les initiateurs de ce programme, il s'agissait de briser « l'âme du socialisme »[6]. Annoncé dès l'automne 1990, le gouvernement a insisté sur la nature égalitaire de cette réforme dans la mesure où chaque citoyen devait recevoir un nombre identique de coupons de privatisation. Deux types de privatisation ont été mis en place[7] : les petites privatisations gérées directement à l'échelon local ; et les grandes privatisations qui devaient avoir lieu par le biais de la bourse d'Oulan-Bator créée en ce but et dont la présidence a été confiée à un économiste issu de la mouvance démocrate, N. Zoljargal. Le processus de privatisation a été rapidement mis en œuvre, bénéficiant du soutien des populations rurales, heureuses de retrouver la propriété privée de leur bétail après la dissolution des coopératives agricoles, les *negdels*. Ce soutien des campagnes au processus de réforme a permis d'isoler les acteurs politiques qui auraient pu être tentés de s'y opposer et a renforcé *a contrario* la position des réformateurs au sein de l'ancien parti unique. Le programme de privatisation a dès lors été très rapidement mis en œuvre et dès le milieu de l'année 1992 près de 90 % des entités économiques du pays avaient déjà été privatisées[8]. Le succès du processus de privatisation doit cependant être nuancé. Il a également conduit à un effondrement de la petite industrie, un grand nombre des entités privatisées n'étant pas suffisamment fortes pour affronter les difficultés de la période de transition[9]. Le choix de faire des privatisations le principal outil de la transition a d'ailleurs été critiqué par certaines

[1] P. Boone, 1994.
[2] F. Nixson, B. Suvd, P. Luvsandorj, B. Walters (Ed.), 2000.
[3] P. Boone, 1994.
[4] M. Rossabi, 2005.
[5] I. Jeffries, 2007.
[6] G. Korsun, P. Murrell, mai 1995.
[7] G. Korsun, P. Murrell, mai 1995.
[8] P. Murrell, 1995.
[9] Sh. Enkhbayar, avril 2007.

organisations internationales présentes dans le pays, notamment le programme des Nations unies pour le développement (PNUD)[1].

Le second aspect du programme de transition économique concernait la libéralisation des prix qui devait permettre aux mécanismes de marché de fonctionner en Mongolie. À l'instar du programme de privatisation, le programme de libéralisation a également été rapidement mis en œuvre. Le gouvernement a adopté au début de l'année 1991 un décret qui a libéralisé près de 60 % des prix administrés et qui a doublé le prix des biens et services qui continuaient d'être fixés. Au mois de mars 1992, la quasi-totalité des prix a été libéralisée à l'exception de certains produits de base, notamment les prix de l'énergie[2]. La libéralisation des prix s'est également accompagnée d'une libéralisation des échanges commerciaux. Dans un premier temps, le monopole des entreprises d'État chargées de l'importation et de l'exportation a été aboli. Les autorités mongoles ont également conclu des accords avec le Japon ou avec les États-Unis pour que leur pays puisse bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée[3]. Des négociations ont également été mises en œuvre pour que la Mongolie puisse devenir membre du Fonds Monétaire International (FMI - 1992) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC - 1997). La libéralisation du commerce extérieur est passée par l'adoption d'un taux de change flottant en mai 1993 et par une série de dévaluations[4]. Un second temps de mesures de libéralisation a été mis en place en 1997. Après la victoire des mouvements démocrates aux élections législatives de 1996, le gouvernement dirigé par M. Enkhsaikhan a décidé de supprimer au mois de mai 1997 tous les droits de douane, faisant pour un temps de la Mongolie le seul pays au monde à ne pas avoir de taxe sur le commerce extérieur[5]. Une taxe de 5 % a été réintroduite quelques mois plus tard, mais du fait d'un impératif budgétaire plus que d'un changement d'orientation dans la politique commerciale du pays.

Le dernier volet du programme économique mis en œuvre par les autorités mongoles concernait la restructuration du secteur financier. Le Parlement a adopté une nouvelle loi bancaire dans le courant de l'année 1991 et le gouvernement a procédé à la dissolution des banques d'État qui devaient laisser la place aux acteurs privés[6]. À cette occasion, l'indépendance de la banque centrale a été renforcée en la plaçant sous la tutelle du Parlement alors qu'elle était auparavant placée sous celle du ministère des Finances[7]. Cet aspect du programme de transition a néanmoins été très compliqué à mettre en œuvre et le pays a dû affronter pas moins de trois crises bancaires en 1994, 1996 et 1998. L'entrée d'acteurs étrangers sur le marché avec le rachat de la Banque de commerce et de développement ou avec le rachat de la banque Khan a permis de stabiliser progressivement un secteur qui reste néanmoins encore très fragile[8].

L'ensemble de ces réformes et la rapidité avec laquelle elles ont été mises en œuvre permettent de considérer que la Mongolie a suivi un modèle de transition basé sur une « thérapie de choc ». Celle-ci devait permettre au pays de passer en l'espace de quelques mois d'une économie planifiée à une économie de marché. La transition

[1] O. Bruun, O. Odgaard, 1996.
[2] Sh. Enkhbayar, avril 2007.
[3] Banque asiatique de développement, 1992.
[4] Sh. Enkhbayar, avril 2007.
[5] J. S. Bilskie, H. M. Arnold, 2002.
[6] Sh. Enkhbayar, avril 2007.
[7] Banque asiatique de développement, 1992.
[8] La faillite de la banque Savings à l'été 2013 en a offert un nouvel exemple.

mongole est ainsi considérée comme la plus radicale qui ait été mise en œuvre dans l'espace postsocialiste[1].

Ce choix a eu des conséquences économiques, mais aussi politiques en changeant le statut international du pays. Pendant la période socialiste, la Mongolie était souvent présentée comme un modèle pour les autres pays en développement[2]. Les autorités soviétiques entendaient même, au moment de leur intervention en Afghanistan, faire du pays une « seconde Mongolie »[3]. Cette dernière était en effet parvenue à passer directement du féodalisme au socialisme en l'espace de quelques décennies en échappant ainsi à une phase de développement capitaliste. Une base industrielle avait été mise en place, la population mongole était bien éduquée et l'espérance de vie s'était fortement accrue. La transition a remis en cause ce statut. La Mongolie est passée du statut de pays développé et industrialisé et à celui d'un pays en développement en quelques mois. Le semblant de base industrielle qui avait été mis en place s'est effondré[4] et la Mongolie est apparue au début des années 1990 comme l'un des pays les plus pauvres du monde[5]. Témoin de la violence de cette crise, l'économie mongole a mis près de quinze ans à effacer les conséquences de cet épisode de transition. Le niveau du PIB atteint en 1990 n'a été égalé qu'en 2003[6]. Le commerce extérieur mongol n'a retrouvé son niveau de 1989 qu'en 2004, pour les importations comme pour les exportations[7]. Plus important encore, le chômage et une pauvreté importante, que le nomadisme pastoral a cependant permis d'atténuer, se sont installés dans le pays et se sont accompagnés d'une forte hausse des inégalités, jusqu'alors étrangères à la société mongole[8].

Le processus de transition mongole a été extrêmement rapide et a eu des implications très importantes sur le positionnement international du pays. Par son double processus de transition, la Mongolie est parvenue à conquérir une indépendance et une souveraineté pleine et entière. Le prix à payer a cependant été élevé, en particulier sur le plan économique. La transition s'est également accompagnée de changements importants dans l'environnement international dans lequel s'intégrait le pays.

[1] P. Murrell, 1995.
[2] L'ouvrage de J. Legrand publié en 1975, *Le choix mongol : de la féodalité au socialisme*, a été traduit par la suite en portugais pour pouvoir présenter la réussite mongole aux Etats d'Afrique lusophone qui souhaitaient adopter le socialisme comme mode de développement.
[3] F. Halliday, octobre 1999.
[4] Sh. Enkhbayar, avril 2007.
[5] P. Boone, 1994.
[6] Banque Mondiale.
[7] Office nationale de la statistique de Mongolie.
[8] Cf. annexe 2, tableau des évolutions de l'économie mongole après 1990.

C - Les conséquences stratégiques et économiques de la transition.

Si le double processus de transition initié à l'hiver 1989-1990 a permis à la Mongolie de conquérir une nouvelle indépendance et une nouvelle souveraineté, elle a également redéfini l'équation sécuritaire que les autorités mongoles doivent résoudre. Cette nouvelle équation stratégique a, à nouveau, placé le pays face au dilemme de leur enclavement.

Après la conquête de leur indépendance dans les années 1910, les autorités mongoles ont choisi de se tourner vers la Russie pour se prémunir contre les velléités de reconquêtes chinoises à l'égard de cette marche perdue de l'empire. La création de la République populaire de Mongolie en 1924 et la signature en mars 1936 d'un traité d'amitié avec l'Union soviétique qui incluait un protocole de défense mutuelle ont parachevé ce rapprochement[1]. Ils ont permis à la Mongolie de bénéficier des garanties de sécurité de l'Union soviétique. Ce traité a été mis en œuvre trois ans plus tard, en 1939, à l'occasion de la bataille de Khalkhin Gol[2] qui a vu la victoire des forces soviético-mongoles face aux troupes japonaises et qui a joué un rôle majeur dans le déroulement de la Seconde Guerre mondiale[3]. Plus tard, la Mongolie a pour sa part apporté un soutien important, au regard de ses moyens, à l'Union soviétique lors de la Seconde Guerre mondiale en exportant de la viande, des chevaux, des vêtements chauds et alors que les sommes collectées auprès de la population ont permis de financer la construction d'une brigade de chars et d'une escadre d'avions. Les garanties de sécurité apportées par l'Union soviétique à la Mongolie ont pris concrètement la forme d'une présence militaire soviétique importante[4].

Cependant, à l'occasion du rapprochement sino-soviétique, le dirigeant soviétique Nikita Khrouchtchev avait décidé en 1956 de retirer les forces soviétiques stationnées en Mongolie depuis 1939. Néanmoins, dès 1965 les autorités mongoles avaient demandé à leurs homologues soviétiques de procéder à un nouveau déploiement de troupes pour faire face à l'irrédentisme chinois[5]. Ce nouveau déploiement débuta en 1968. Au plus fort de la présence soviétique, le nombre de soldats stationnés dans le pays était estimé à 82 000[6]. Si la Mongolie était alors perçue comme un satellite de l'Union soviétique[7], un simple État tampon[8], il convient néanmoins de souligner que la présence militaire soviétique était souhaitée par les autorités mongoles qui craignaient, plus encore que leurs homologues soviétiques, la menace que faisait peser la Chine sur leur indépendance[9].

---

[1] R. Rahul, 1987.
[2] Cette bataille est connue au Japon comme « l'incident de Nomonhan ».
[3] J. Sapir, 1996.
[4] B. Boldbaatar (Ed.), 2014.
[5] S. Radchenko, 2007.
[6] S. Radchenko, 2012.
[7] R. A. Rupen, 1979.
[8] O. Batsaikhan, 2013.
[9] S. Radchenko, 2012.

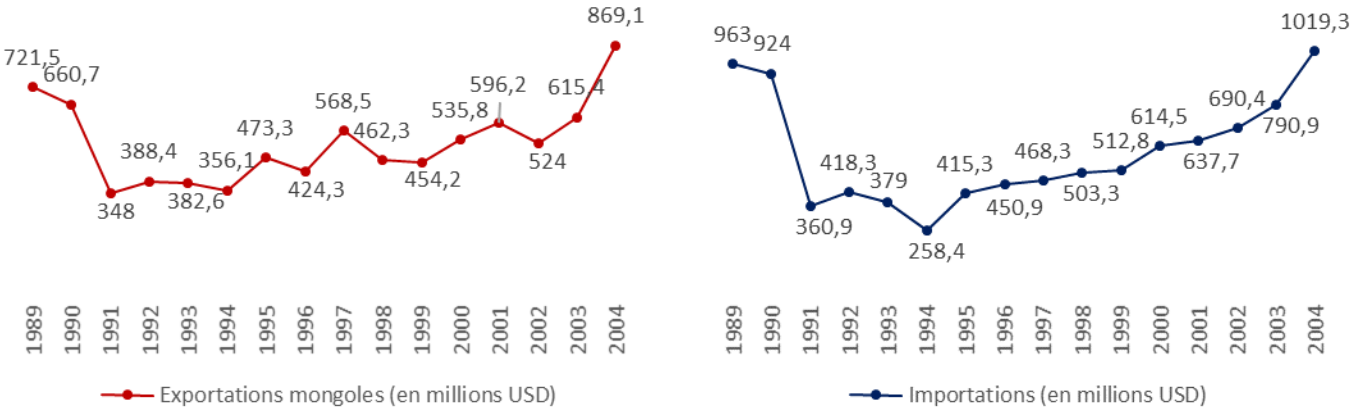
Les relations entre la Mongolie et l'Union soviétique ont néanmoins été affectées par la volonté des autorités soviétiques de normaliser leurs relations avec la Chine. Le retrait des troupes soviétiques a été évoqué dès le début des années 1980 et l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev a permis de mettre en œuvre un processus de retrait progressif, annoncé le 28 juillet 1986 lors du discours de Vladivostok, sans que les autorités mongoles n'aient été consultées et contre leur volonté[1]. La position des autorités mongoles n'a changé qu'à la fin de l'année 1989 lorsque ces dernières, pour des raisons politiques, ont demandé à ce que le processus de retrait soit accéléré et qu'il concerne l'ensemble des forces qui restaient stationnées dans le pays[2].

Le retrait des forces soviétiques du pays s'est accompagné de la perte des garanties de sécurité que l'Union soviétique avait toujours apportées à la Mongolie depuis la conquête de son indépendance. Combiné à la transition vers la démocratie et l'économie de marché et au changement que cette double transition impliquait pour les relations russo-mongoles, les autorités ont dû résoudre une nouvelle équation stratégique dans laquelle elles étaient seules pour faire face à leur situation d'enclavement et se prémunir contre de possibles velléités hégémoniques de leurs puissants voisins. Ce sentiment de solitude[3] a été accentué par le désintérêt russe pour la Mongolie pendant toute la décennie 1990 et par la montée en puissance de la Chine, qui s'affirmait sur la scène internationale et qui occupait une place croissante dans la nouvelle économie mongole.

Si la transition politique a entraîné une redéfinition de la relation de sécurité qu'entretenait la Mongolie avec l'Union soviétique en accélérant le processus de retrait des troupes soviétiques, la transition économique a également provoqué un bouleversement majeur dans les relations que pouvait entretenir le pays avec l'extérieur. Les conséquences de cette transition ont été de deux ordres. Elle a provoqué un changement des partenaires commerciaux du pays. Elle a également posé la question des institutions et des acteurs capables de financer les investissements nécessaires au développement alors que ces investissements émanaient jusqu'alors principalement de l'aide apportée par l'Union soviétique. Dans les deux cas, la Chine s'est imposée progressivement comme le premier partenaire économique de la Mongolie.

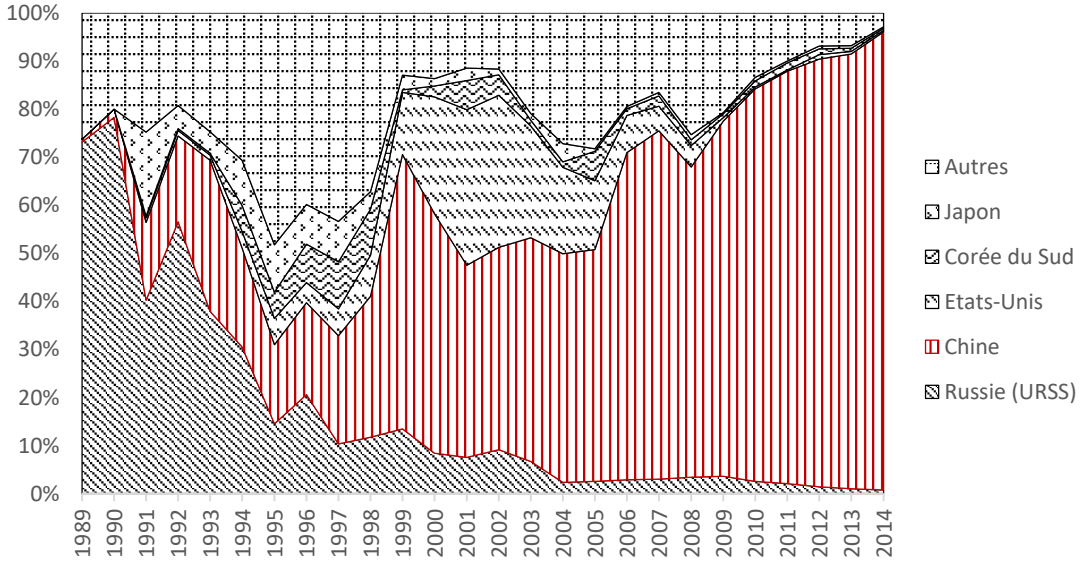
Sur le plan commercial, la première conséquence de la transition a été de provoquer une forte réduction du volume du commerce extérieur. La dissolution du CEAM a privé la Mongolie de ses marchés de débouchés traditionnels et des tarifs préférentiels dont pouvait bénéficier le pays dans ses échanges.

[1] S. Radchenko, 2012.
[2] S. Radchenko, 2012.
[3] J. Bayasakh, 2015.



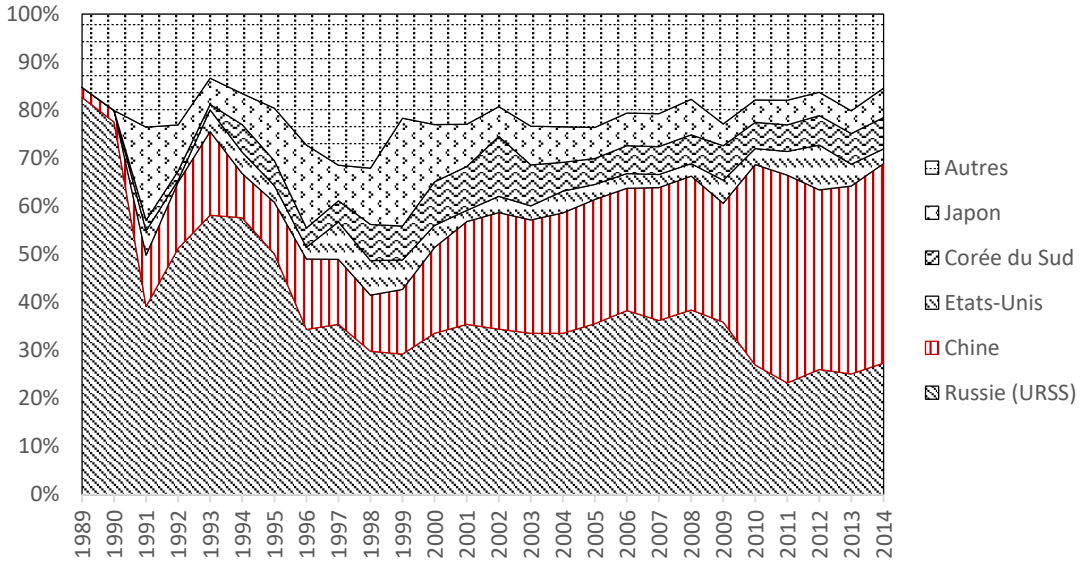
Évolution du commerce extérieur mongol entre 1989 et 2004[1].

Alors que l'économie mongole était largement dépendante de l'Union soviétique pour ses exportations comme pour ses importations, le volume du commerce bilatéral entre la Russie et la Mongolie a fortement chuté au début des années 1990 et explique l'effondrement du commerce extérieur. Si la Mongolie continue à importer l'essentiel de ses produits pétroliers raffinés de Russie, elle n'y exporte quasiment plus rien. La chute de la part russe dans le commerce extérieur mongol s'est cependant accompagnée d'une forte hausse de la part de la Chine, pour les importations comme pour les exportations.



Évolution des exportations mongoles par pays entre 1989 et 2014 (en %)[2].

[1] Office national de la statistique, 2015.
[2] Banque Asiatique de Développement, 2015.



Évolution des importations mongoles par pays entre 1989 et 2014 (en %)[1].

La libéralisation provoquée par la transition a conduit les agents économiques nouvellement libres à se tourner vers le moteur économique de la région qu'est la Chine, provoquant ainsi la mise en place d'une nouvelle situation de dépendance. Celle-ci est perceptible dans le domaine des exportations puisque 83,7 % des exportations mongoles, principalement des produits miniers (78,8 %), prennent la direction de la Chine[2]. La situation est moins marquée sur le plan des importations, mais la faiblesse relative de la part chinoise (36,6 %) doit être nuancée[3]. Près du tiers des importations mongoles sont des carburants qui proviennent de Russie. De plus, pour ce qui est des importations en provenance d'autres pays, celles-ci transitent principalement par le poste frontalier de Zamiin-Uud qui permet à la Mongolie de disposer d'une connexion ferroviaire avec le réseau ferroviaire chinois, donc avec ses ports. La dépendance mongole à l'égard de la Chine n'est pas uniquement commerciale, elle est également financière. La Mongolie était dépendante de l'aide économique que lui apportait l'Union soviétique. La dépendance financière de la Mongolie a été peu à peu remplacée, dans un premier temps par une aide financière apportée par les organisations internationales dans les années 1990 puis peu à peu par une dépendance aux aides apportées par la Chine et à ses investissements directs étrangers.

Face à cette situation, les autorités mongoles ont élaboré une nouvelle stratégie de sécurité nationale qui doit leur permettre de résoudre cette nouvelle équation stratégique et de préserver la souveraineté mongole et le modèle politique et économique choisi après 1990. Cette nouvelle approche est connue sous le nom de « stratégie de troisième voisin ». Elle sera présentée plus en détail dans le troisième chapitre de cette thèse. Elle doit permettre à la Mongolie de compenser les conséquences de son enclavement. Le volet diplomatique de cette stratégie repose sur trois principes : 1) le maintien de bonnes relations avec la Russie, 2) le développement de bonnes relations avec la Chine, 3) le développement de relations privilégiées avec

[1] Banque Asiatique de Développement, 2015.
[2] Office national de la statistique, 2015.
[3] Office national de la statistique, 2015.

des « troisièmes voisins », pays démocratiques et développés qui sont susceptibles de soutenir la démocratie mongole et de l'aider à préserver son indépendance et à équilibrer l'influence de ses deux voisins géographiques. Parmi les « troisièmes voisins » de la Mongolie, il est possible de mentionner les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, l'Allemagne ou encore la France. Outre le volet diplomatique, cette stratégie comporte également un volet économique connu sous le nom de « stratégie des trois tiers ». L'objectif des autorités mongoles est similaire à celui recherché sur le plan diplomatique : diversifier les partenaires économiques de la Mongolie, qu'il s'agisse des investisseurs intéressés par le marché mongol ou plus simplement des partenaires commerciaux du pays. Cet objectif de diversification résulte directement de la situation d'enclavement à laquelle les autorités mongoles doivent faire face. Cette diversification doit permettre de réduire l'influence des deux voisins grâce à l'entrée d'autres acteurs et d'accroître ainsi les marges de manœuvre dont peuvent bénéficier les autorités, donc garantir leur sécurité et le libre exercice de leur souveraineté.

La libéralisation de l'économie mongole s'est donc traduite par la mise en place d'une nouvelle situation de dépendance, la Mongolie passant en l'espace de quelques années d'une dépendance économique soviétique à une nouvelle dépendance chinoise, une situation délicate alors que de nombreux travaux insistent sur le lien intime qui existe entre les questions économiques et l'exercice d'une souveraineté politique[1]. La Mongolie se trouve aujourd'hui dans une position de faiblesse par rapport à son environnement régional, sur le plan démographique, sur le plan militaire, donc sur le plan politique. Ainsi, alors que la révolution de l'hiver 1989 / 1990 était essentiellement portée par le nationalisme et que les Mongols entendaient par ce biais parvenir à reconquérir une souveraineté pleine et entière, la révolution a paradoxalement poussée la Mongolie dans une situation de faiblesse, liée à sa nouvelle dépendance économique à l'égard de la Chine, mais également liée à la perte des garanties de sécurité que lui apportait jusqu'alors l'Union soviétique. Face à cette évolution, les autorités mongoles ont élaboré une nouvelle stratégie de sécurité nationale qui comporte à la fois un volet diplomatique, mais aussi et surtout un volet économique. Cette thèse cherche donc à comprendre comment les autorités peuvent parvenir à mettre en oeuvre cette stratégie. Autrement dit, comment la Mongolie fait face au défi du développement économique et de la protection de la nouvelle souveraineté mongole dans un contexte marqué par l'adoption d'un système économique et politique libéral, par une richesse en matières premières importantes et par une montée en puissance de la Chine qui s'est traduite par l'instauration d'une nouvelle situation de dépendance économique.

[1] A. O. Hirschman, 1945 ; F. Perroux, 1969.

D - Indépendance et souveraineté, quelle approche du cas mongol ?

Si de nombreux travaux ont été consacrés à la Mongolie, peu l'ont en revanche été à la question de la sécurité économique et aux enjeux qui existent en matière de développement. L'état de l'art a montré que la majorité de ces travaux portent sur la période de transition, abordée sous l'angle politique ou sous l'angle économique. Les travaux consacrés aux évolutions contemporaines de la Mongolie se concentrent sur les questions politiques[1], économiques[2], stratégiques[3] ou sociales[4], mais aucune ne prend réellement le parti d'associer ces différentes dimensions pour comprendre le défi auquel sont aujourd'hui confrontées les autorités mongoles entre leurs aspirations au développement économique et à la protection de leur indépendance et de leur souveraineté.

Trois travaux se distinguent cependant dans les études mongoles qui se rapprochent quelque peu du sujet abordé. Le premier est l'ouvrage publié par Jacques Legrand en 1976[5] qui entendait examiner le rôle qu'avait joué l'administration dans l'exercice de la domination sino-mandchoue sur la Mongolie extérieure entre le XVIIIe et le XIXe siècle. Ce travail précieux permet notamment de comprendre comment s'exerçait concrètement cette domination étrangère malgré le statut privilégié dont bénéficiait alors la Mongolie extérieure dans l'empire. Il insiste notamment sur les relations qui unissaient alors les représentants administratifs chinois aux élites mongoles. En outre, ce travail permet de comprendre comment une première structure administrative a pu se développer en Mongolie.

Ce travail est complété par un deuxième qui porte sur la période socialiste et qui a été écrit par le chercheur américain Robert A. Rupen en 1979. Dans son ouvrage au titre évocateur « *comment la Mongolie est-elle réellement gouvernée ?* »[6], Robert A. Rupen entendait décrypter les mécanismes de la domination exercée par l'Union soviétique sur la Mongolie en examinant successivement le rôle de l'histoire, la structure de l'État, la position des élites ou encore la structure des échanges économiques entre les deux pays. Si la domination soviétique a disparu avec la transition économique et politique de 1990, cet ouvrage permet de mieux comprendre la forme concrète qu'a prise la domination soviétique et peut servir d'inspiration ou de point de repère pour comparer cette situation historique à la relation qu'entretient aujourd'hui la Mongolie avec la Chine.

Le dernier travail qui se rapproche sans doute le plus du sujet abordé dans cette thèse est celui réalisé par le chercheur américain, Jeffrey Reeves à l'occasion de sa thèse de doctorat soutenue en 2010. Dans cette dernière, l'auteur se focalise sur la relation de dépendance entre la Chine et la Mongolie par le biais d'une approche

[1] M. Rossabi, 2005.
[2] F. Nixson, B. Suvd, P. Luvsandorj, B. Walters (Ed.), 2000.
[3] S. Kotkin, B. Elleman (Ed.), 1999.
[4] J. Dierkes (Ed.), 2012.
[5] J. Legrand, 1976.
[6] R. A. Rupen, 1979.

constructiviste[1]. Cette approche, bien que quelques pages soient consacrées aux questions économiques, ne se focalise cependant pas réellement sur la question du développement même si elle offre certaines pistes de recherche, notamment concernant la faiblesse de l'État, qui seront examinées plus en détail plus bas. Son travail présente néanmoins l'intérêt de mettre en évidence la centralité de la question chinoise pour comprendre les évolutions connues par la Mongolie après 1990.

Ces approches permettent d'identifier des pistes de travail pour l'exploration et la compréhension de la situation actuelle à laquelle est confrontée la Mongolie tout en offrant des points de comparaison avec les autres expériences historiques connues par la Mongolie. Elles ne permettent néanmoins pas d'apporter une réponse à la question de recherche autour de laquelle est structurée cette thèse. Pour construire une démonstration qui permette d'y répondre, il convient d'élaborer une approche qui permette de considérer la question de la sécurité et de la souveraineté, mais aussi la question du développement économique dans une démocratie libérale qui a bâti une économie de marché, comme l'a fait la Mongolie. Cela impose de prendre en considération les différents acteurs qui sont impliqués dans le processus de développement, mais aussi dans la protection de l'indépendance et de la souveraineté, une thématique centrale en Mongolie. Dans ce cadre, il n'est pas possible de se focaliser sur un acteur unique en adoptant par exemple une approche de Relations Internationales de type réaliste qui assimilerait la Mongolie, sous la forme de son État, à un acteur rationnel et omniscient. Il convient au contraire d'identifier le rôle joué par chacun des acteurs et leur position à l'égard de la question du développement, mais aussi à propos de la question de la sécurité économique, présentée comme la « pierre angulaire »[2] de l'indépendance et de la souveraineté mongoles. C'est donc sous la forme d'un système que doit être analysée la Mongolie. Une telle approche doit permettre de décrire le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie et de mettre en évidence les mécanismes qui en assurent la régulation. Ce type d'approche fait écho aux travaux qui s'intéressent à la question pour d'autres pays de la périphérie chinoise[3]. Pour être mise en place, il est néanmoins nécessaire de construire un cadre théorique composite qui permette à la fois de guider l'exploration du cas mongol tout en permettant de formuler des hypothèses sur son mode de fonctionnement.

[1] J. Reeves, janvier 2010.
[2] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 32.
[3] B. Elleman, S. Kotkin, C. Schofield (Ed.), 2013 ; T. J. Pempel, 2013 ; P. Alary, E. Lafave de Micheaux (dir.), 2014.

III - Cadre théorique.

La construction d'un cadre analytique qui permette d'explorer et de comprendre le cas mongol nécessite de prendre en compte deux aspects : la question du développement économique et celle de la souveraineté. À cela s'ajoute un contexte marqué par deux processus de transition, l'un qui a vu passer la Mongolie de l'autoritarisme soviétique à la démocratie et l'autre qui l'a vu passer du socialisme au capitalisme, et par une richesse importante en matières premières. Dans ce cadre, l'approche qui sera utilisée s'inscrira à mi-chemin entre les sciences économiques et les sciences politiques, dans ce que beaucoup considèrent plus comme un champ d'études que comme une approche spécifique[1] : l'économie politique. Ce type d'approche insiste sur la nécessité d'étudier « *comment les systèmes politique et économique fonctionnent. Son point de départ est que les ordres sociaux et les institutions doivent être étudiés comme un tout complexe* »[2]. Le choix de ce type d'approche doit permettre d'analyser en politiste un problème qui apparaît a priori avant tout économique.

Recourir à ce type d'approche doit permettre de dépasser les limites des approches traditionnellement utilisées pour faire le lien entre économie, sécurité nationale et souveraineté. La plupart des approches réalisées sur le sujet se sont concentrées sur l'étude des liens qui unissent les deux premiers termes, sans réellement prendre en compte la question de la souveraineté. Trois moments peuvent être distingués dans ces approches. Les premières ont vu le jour pendant la Seconde Guerre mondiale et ont principalement été consacrées à l'étude des politiques économiques mises en œuvre par les États belligérants[3]. Elles se sont également intéressées à la question du lien entre une politique de puissance et la structure du commerce extérieur[4]. D'autres approches se sont développées au début des années 1960. Après l'achèvement du processus de reconstruction des États européens, beaucoup s'interrogeant alors sur leur capacité à reconquérir leur précédent statut international malgré la nouvelle hégémonie économique américaine. Dès lors, de nombreux travaux ont été réalisés sur les conséquences d'une structure économique sur l'indépendance d'un pays[5] ou plus spécifiquement sur les risques qu'induit une pénétration économique étrangère trop importante à l'intérieur d'une nation[6]. La dernière période a été la plus féconde. Elle coïncide avec l'intensification d'un nouvel épisode de mondialisation à partir de la seconde moitié du XXe siècle. Celui-ci a provoqué un renforcement de l'interdépendance entre les nations qui a *in fine* posé la question de ses conséquences sur la sécurité des États. L'approche la plus connue en la matière est celle de « l'économie politique internationale » qui a vu le jour à la fin des

[1] A. Gamble, G. Kelly et J. Parkinson, 2000.
[2] B. Clift, 2014, p. 5.
[3] F. Perroux, 1940.
[4] A. O. Hirschman, 1945.
[5] F. Perroux, 1969.
[6] J. W. Polier, 1968.

années 1970 sous l'impulsion de chercheurs tels que Susan Strange ou Robert Gilpin[1]. Ces approches sont sous-tendues par l'idée que l'économie s'est progressivement imposée comme le principal facteur de la puissance, dépassant ainsi l'armement. Les approches qui ont repris ce postulat se sont multipliées depuis la fin de la Guerre froide, notamment la géoéconomie, néologisme qui entendait, selon son fondateur, Edward Luttwak *« décrire le mélange de la logique du conflit avec les méthodes du commerce »*[2]. Le succès rencontré par ces approches leur a permis de s'ancrer progressivement dans les pratiques des acteurs, par le biais de ce que certains nomment aujourd'hui « l'intelligence économique »[3]. Ce type d'approche, présentée comme une tentative du politique pour retrouver une capacité d'action dans l'espace économique[4], a connu un succès important auprès des praticiens sans pour autant provoquer de développements importants dans le champ académique.

Ces différentes approches se sont principalement concentrées sur les questions économiques dans la perspective de la recherche de puissance ou de sécurité des États considérés. Rares sont celles qui ont fait le choix d'approfondir la question du lien entre ces questions économiques et l'exercice de la souveraineté, problème central dans le cas mongol. De ce fait, les approches traditionnellement utilisées pour analyser un problème économique par une approche politiste, qu'il s'agisse des Relations internationales, de la géoéconomie ou même de l'Économie politique internationale, ne seront pas retenues dans le cadre de cette thèse. Les Relations internationales se focalisent trop sur la question de la souveraineté comme résultant principalement de la puissance et peinent à intégrer les questions économiques. La géoéconomie ne prend pour sa part pas réellement en considération la question du processus de développement. L'économie politique internationale se focalise enfin sur les relations internationales et ne permet pas réellement de déconstruire les systèmes politico-économiques nationaux.

Trois autres caractéristiques de ces approches conduisent à les écarter. Tout d'abord, elles sont principalement basées sur une perspective holiste et s'intéressent avant tout au fonctionnement du monde plus qu'à celui de ses parties. Elles n'arrivent donc pas à expliquer le comportement d'un Etat individuel sans passer par un réductionnisme qui tend à l'assimiler à un simple individu rationnel en quête de puissance. Ces approches ne permettent donc pas de déconstruire réellement le nouvel ordre politico-économique qui a vu le jour après la transition en Mongolie. D'autre part, ce type d'approche a été principalement élaboré à partir de l'exemple de pays développés. Elles peinent donc à rendre compte de ce qui peut se passer dans un pays en développement comme l'est la Mongolie. Enfin, la question économique y est traitée par le biais de la recherche de puissance. Dans le cas des pays en développement, la question de l'indépendance et de l'affirmation de la souveraineté est d'autant plus marquée que les sentiments qui leur sont liés ont été pendant longtemps réprimés. À cela s'ajoute un désir de développement qui ne traduit pas tant une volonté de puissance, mais bien plutôt une volonté de rattrapage et d'affirmation de leur souveraineté nationale. Outre le fait que ces approches ne permettent pas réellement de penser la question de la souveraineté dans un contexte marqué par une

[1] Pour une présentation détaillée des différents courants qui cohabitent au sein de l'économie politique internationale, se référer à S. Paquin, 2013.
[2] E. Luttwak, 1990.
[3] G. Massé, F. Thibaut, 2001.
[4] H. Masson, 2012.

aspiration au développement économique, ces approches « classiques » ne permettent également pas de prendre en compte l'ensemble des caractéristiques du cas mongol, notamment la richesse du pays en matières premières.

Dès lors, il est nécessaire de construire un cadre théorique composite. Deux types d'approches seront principalement utilisés. Tout d'abord, celles qui ont été élaborées pour comprendre les processus de transition mis en place dans les anciens pays socialistes, parfois regroupées sous le vocable de transitologie (A). L'intérêt de ces approches est de s'interroger sur le processus de transition connu par les anciens pays socialistes pour en faire la matrice d'engendrement du nouveau système politico-économique qui y a vu le jour. Ces approches se focalisent cependant trop sur le processus de transition. Cela impose de mobiliser d'autres approches, notamment celles qui ont vu le jour en économie du développement. Celles-ci permettent de mieux comprendre le lien intime qui unit la question du développement économique à celles de la souveraineté et de l'indépendance dans les pays en développement, souvent nouvellement indépendants. La confrontation de deux modèles, la théorie de la dépendance et l'État développementaliste, permettra de construire deux idéal-types opposés, « l'État dépendant » et « l'État développementaliste » (B). Mis en rapport avec les enseignements et les limites identifiés dans les approches transitologiques, ils permettront de construire un cadre analytique par l'identification de variables (C). Celles-ci seront ensuite appliquées au cas mongol pour identifier la valeur qu'elles peuvent être amenées à prendre et pour, *in fine*, permettre de caractériser le nouveau système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. Cette approche descriptive sera ensuite complétée par une approche plus analytique qui passera par l'élaboration de plusieurs hypothèses de recherches (D). Celles-ci permettront d'expliquer comment les acteurs mongols font aujourd'hui face au double défi du développement économique et de la protection de l'indépendance nationale identifié lors de l'élaboration de la question de recherche.

A - Les enseignements de la transitologie.

Comme cela a été évoqué, la période de transition à laquelle a été confrontée la Mongolie a servi de creuset à la formation d'un nouveau système politico-économique. Il convient donc de considérer l'influence potentielle de ce processus de transition sur les caractéristiques de ce nouveau système politico-économique mongol. Les études consacrées à la question sont parfois regroupées sous le vocable de transitologie[1], ou science de la transition[2]. Si certains critiquent l'existence même d'une telle approche du fait de la diversité des travaux qu'elle recouvre[3], la plupart se retrouvent autour de la définition du processus de transition comme étant « *un intervalle entre un régime politique et un autre (…). Les transitions sont délimitées, d'un côté par un processus de dissolution du régime autoritaire et, d'un autre côté,*

[1] M. Dobry (dir.), 2000.
[2] J. Gans-Morse, 2004.
[3] C. Dufy, C. Thiriot, 2013.

par l'installation d'une forme de démocratie, ou par le retour à un régime autoritaire ou d'émergence d'une issue révolutionnaire »[1]. Les approches affiliées à la transitologie ont connu un développement par étapes[2]. Les premières études ont été consacrées aux transitions connues par les pays d'Amérique latine[3]. Elles ont ensuite porté leur attention sur les transitions d'Europe du Sud : l'Espagne, le Portugal et la Grèce. L'intérêt pour ces approches a connu un nouvel essor avec les processus de transition qu'ont connu les anciens pays du bloc de l'Est à la fin des années 1980 et au début des années 1990. À l'instar des autres processus de transition, ces derniers consistaient également en une tentative de sortie de l'autoritarisme. Cependant, ils présentaient une spécificité par rapport aux cas d'Europe du Sud et d'Amérique latine : à une transition politique s'ajoutait une transition économique.

Partant de là, l'approche développée ici prend le parti de se concentrer sur les enseignements à tirer de cette dernière vague d'études produites par la transitologie. Deux raisons le justifient : d'une part la similarité des cas étudiés avec le cas mongol, d'autre part le fait que ces approches se sont construites à partir des travaux réalisés sur les autres épisodes de transition, européens ou américains. Elles intègrent par conséquent les conclusions des premiers travaux réalisés sur la question. Autre choix effectué pour cette thèse, il s'agira uniquement de se concentrer sur les enseignements que ces travaux permettent de tirer pour comprendre le système politico-économique mongol qui a vu le jour après la transition. Par conséquent, les enseignements de ces approches sur les causes et le déroulement du processus de transition ne seront pas considérés tant qu'ils n'ont pas d'influence directe sur la formation des nouveaux systèmes politico-économiques qui ont vu le jour dans les pays concernés.

Contrairement aux premières approches formulées pour expliquer les premières et secondes phases de transition, la troisième vague d'études transitologique ne s'est pas contentée de mobiliser des facteurs internes pour expliquer les processus de transition, mais a également considéré le facteur externe pour expliquer les transitions qui ont eu lieu dans les anciens pays socialistes. La prise en compte de ce facteur s'explique par le système autour duquel se structurait le fonctionnement du bloc de l'Est au sein duquel l'Union soviétique occupait une position hégémonique et appliquait un régime de « souveraineté limitée » aux pays de sa périphérie. Les processus de transition sont traditionnellement perçus comme autant de tentatives des sociétés pour se libérer d'un système autoritaire, comme cela a été le cas pour les transitions des pays d'Europe du Sud et d'Amérique latine. Cependant, dans les anciens pays socialistes, le système soviétique n'était pas seulement assimilé à une forme d'autoritarisme, mais aussi, et surtout à un outil utilisé par l'Union soviétique pour dominer sa sphère d'influence. Les processus de transition qui ont vu le jour ne consistaient donc pas en des tentatives « *d'extraction de l'autoritarisme* »[4], mais aussi et surtout en des tentatives de libération nationale contre une tutelle étrangère que beaucoup de peuples considéraient comme indue et illégitime. L'état de l'art réalisé précédemment montre que la Mongolie s'inscrivait également dans ce cadre.

La remise en cause du socialisme ne résultait donc pas seulement de l'échec d'un système économique. Elle témoignait aussi de l'aspiration de ces peuples à la liberté économique et politique et surtout de leur aspiration à l'indépendance et à

[1] J. Heurtaux, F. Zalewski, 2012, p. 50.
[2] C. Dufy, C. Thiriot, 2013.
[3] G. O'Donnell, P. C. Schmitter, 1986.
[4] J. Linz, A. Stepan, 1996.

l'exercice d'une souveraineté pleine et entière. Ainsi, « *l'exigence de souveraineté s'est imposée comme la variable fondamentale de la transformation postcommuniste* »[1]. Cette caractéristique explique également en partie pourquoi la mise en œuvre d'un processus dual de transition était indispensable puisque le socialisme, en tant que système économique, était également perçu comme un instrument de domination politique. Le processus de transition devait ainsi permettre à ces États de rompre les liens de dépendance politique et économique qui les unissaient jusqu'alors à l'Union soviétique. Le processus de transition mongol a lui aussi été marqué par cette aspiration à la souveraineté. Cette exigence a une influence très importante sur les nouveaux systèmes politico-économiques qui ont émergé après la transition et sur l'analyse de ces derniers. Il importe en effet d'étudier le nouveau système politico-économique qui a vu le jour après la transition comme étant situé à « *l'entrecroisement des exigences de la souveraineté nationale et de la nécessité de s'intégrer aux échanges internationaux* »[2].

L'autre enseignement à tirer des études transitologiques a trait aux produits du processus de transition. La troisième vague d'études a été marquée par une dérive normative[3]. Certains auteurs ont cherché à identifier le sens que ces transitions étaient susceptibles de prendre. Ces travaux partaient du postulat qu'il s'agissait de transitions vers une destination clairement identifiée : la démocratie pour ce qui est des transitions politiques, et l'économie de marché pour les transitions économiques[4]. Ces approches faisaient d'ailleurs échos à l'hypothèse d'un apaisement progressif du monde autour d'un modèle démocratique et libéral[5]. L'hypothèse d'un parallélisme dans les processus de transition apparaissait d'autant plus crédible que les chercheurs partaient de deux constats simples[6]. Tout d'abord, les pays considérés se trouvaient dans une situation initiale comparable. L'expérience socialiste s'était en effet accompagnée d'un processus d'homogénéisation des systèmes politiques et économiques au sein des pays considérés. Ensuite, les processus de transition connus par ces États présentaient également des similarités frappantes, tant pour ce qui est de leur temporalité que pour la forme concrète qu'ils avaient pu prendre. Ce double constat devait logiquement conduire au parallélisme des parcours de transitions, donc à des résultats finaux similaires. Les régimes qui devaient voir le jour, une fois le processus de transition parvenu à son terme, ne devaient pas être fondamentalement différents et devaient témoigner de cette évolution générale du monde vers la démocratie et l'économie de marché.

Ces approches ont cependant négligé le principal enseignement des travaux réalisés sur les premières et les deuxièmes vagues de transition[7] : l'incertitude inhérente à tout processus de transition. Cette dernière conduit « *à quelque chose d'autre. Cette 'chose' peut être l'instauration d'une démocratie politique ou la restauration d'une nouvelle, et potentiellement plus dure, forme de domination autoritaire* »[8]. Les études réalisées sur les États postsocialistes ont ainsi mis en évidence l'apparition d'une grande diversité parmi les pays concernés. Celle-ci

[1] F. Bafoil, 2006, p. 18.
[2] F. Bafoil, 2006, p. 40.
[3] M. Dobry (dir.), 2010.
[4] J. F. Hollifield, C. Jillons (Ed.), 2000 ; A. Aslund, 2013.
[5] F. Fukuyama, automne 1989.
[6] V. Bunce, 1999.
[7] G. O'Donnell, P. C. Schmitter, 1986.
[8] G. O'Donnell, P. C. Schmitter, 1986, p. 1.

concerne à la fois les régimes politiques[1], mais aussi les types de capitalismes qui ont vu le jour[2]. L'hypothèse qui a finalement été validée est donc celle d'une divergence plus que d'une convergence entre des pays qui ont pourtant connu des processus de transition similaires[3].

Ce résultat permet de tirer un troisième enseignement pour l'étude du cas mongol. Pour expliquer cette divergence, les approches transitologiques ont dû prendre en compte des facteurs autres que l'unique processus de transition, notamment en considérant le rapport de force entre les élites conservatrices et réformatrices[4], en se focalisant sur les caractéristiques du processus de transition[5], ou encore sur les éléments de continuités qui étaient susceptibles d'influer sur le nouveau système politico-économique[6]. Malgré le développement de nouvelles approches, notamment basées sur le concept de « dépendance au sentier »[7], les limites de la transitologie tiennent au fait que ces approches se focalisent trop sur le processus de transition et tendent à négliger les contextes particuliers dans lesquels ces processus prennent place. En cela, le semi-échec de ces approches pousse à adopter une approche plus large et décloisonnée. Caroline Dufy et Céline Thiriot insistent particulièrement sur ce point[8]. Elles affirment que la compréhension des nouveaux systèmes qui ont vu le jour ne peut pas uniquement se baser sur les éléments mentionnés par la transitologie et qu'il est au contraire nécessaire de décloisonner l'approche pour « *rendre compte du fonctionnement réel des États [et] comprendre les mécanismes du pouvoir dans la relation entre les gouvernants et les gouvernés sans en préjuger la nature* »[9].

Dans ce but, il est nécessaire de mobiliser d'autres outils qui permettent de déconstruire les systèmes politico-économiques qui ont vu le jour après la transition pour pouvoir les comprendre. Cela passe notamment par la « *déconstruction du régime* »[10] qui a vu le jour et par l'étude de « *l'articulation entre État, société, pouvoir politique et réseaux économiques* »[11]. Cet élément constitue le principal enseignement qu'il est possible de tirer des approches transitologiques pour l'étude du cas mongol. Les effets de la transition ne doivent pas être analysés séparément. Comme cela a été montré précédemment, un certain cloisonnement est notable entre les approches qui se focalisent sur la transition vers la démocratie et celles qui se focalisent sur la transition vers l'économie de marché et le capitalisme. Il convient au contraire d'analyser dans son entièreté le nouveau système politico-économique qui a vu le jour.

La prise en compte des enseignements des études transitologiques permet de retenir trois points pour l'analyse et la compréhension du cas mongol.

1) La centralité de la question de la souveraineté dans le processus de transition et dans les nouveaux régimes qui lui ont succédé,

[1] V. Bunce, 1999 ; L. Diamond, 2002.
[2] L. Bruszt, D. Stark, 1998 ; B. Amable, 2008 ; B. Hancké, 2009 ; F. Bafoil, 2014.
[3] B. Chavance, E. Magnin, 2000.
[4] J. Higley, J. Pakulski, 2000 ; V. Bunce, hiver 1999 ; G. Hermet, 1996 ; A. Przeworski, 1991.
[5] B. Bosworth, G. Ofer, 1995 ; J. Hellman, janvier 1998.
[6] J. Linz, A. Stepan, 1996 ; V. Bunce, hiver 1999.
[7] B. Chavance, 1999 ; P. Pierson, juin 2000.
[8] C. Dufy, C. Thiriot, 2013.
[9] C. Dufy, C. Thiriot, 2013, p. 40.
[10] C. Dufy, C. Thiriot, 2013, p. 40.
[11] C. Dufy, C. Thiriot, 2013, p. 40.

2) La diversité des systèmes politico-économiques qu'ont engendré des processus de transition similaires et que l'analyse du processus transition ne suffit pas, à elle seule, à expliquer.

3) La nécessité d'adopter une approche décloisonnée pour comprendre les nouveaux systèmes qui ont vu le jour, qui combine à la fois l'analyse du système politique, du système économique et des relations qui les unissent.

Pour construire un cadre analytique qui permette de répondre à la question de recherche identifiée dans cette introduction, il est donc nécessaire de recourir à d'autres outils qui permettent la mise en place d'une approche décloisonnée et qui tienne compte de la centralité de la question de la souveraineté et du développement économique dans la Mongolie postsocialiste. L'économie du développement propose des outils analytiques qui permettent de le faire.

B - « Dépendance » contre « développementalisme ».

La construction de ce cadre analytique passe par la mobilisation d'outils théoriques alternatifs à ceux qui sont traditionnellement utilisés. Ceux-ci doivent permettre de tenir compte des grandes caractéristiques de la nouvelle Mongolie libérale et démocratique à savoir : son aspiration à la souveraineté, la recherche d'un nouvel élan de développement économique et sa richesse en matières premières. Pour construire un cadre analytique adapté à la compréhension du cas mongol, le choix a été fait de se tourner vers l'économie du développement qui permet de tenir compte des trois grandes caractéristiques mongoles évoquées précédemment. L'économie du développement a en effet connu un nouvel essor après la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte marqué par la décolonisation et l'apparition de nouveaux États indépendants. Cette approche, issue de l'économie politique, a cherché à expliquer les processus de développement différenciés connus par les États et à élaborer des modèles qui soient transposables et qui favorisent le développement des États les moins avancés. Ce contexte postcolonial a joué un rôle structurant dans le développement de ces approches. La colonisation avait en effet supprimé la base économique qui existait à l'intérieur de ces États pour favoriser leur intégration à la zone économique que constituait l'empire colonial. Ce système, connu sous le terme « d'économie coloniale »[1], était basé sur la complémentarité existante entre les colonies et la métropole. Les premières exportaient des matières premières en direction de la seconde qui les transformait et qui les réexportait sous forme de produits finis. Les pays nouvellement indépendants ont dès lors été confrontés à un double défi : construire les institutions politiques inhérentes à leur nouvelle indépendance, qui leur permettent d'exercer leur souveraineté, et organiser une sortie du système d'économie coloniale afin de rompre les liens de dépendance économique qui les unissaient jusqu'alors à leur ancienne métropole. L'économie du

[1] W. Rodney, 1987.

développement cherchait donc à étudier ce processus, voire à fournir des solutions aux défis auxquels étaient confrontés ces États.

La prise en compte de ce type d'approche pour explorer le cas mongol se justifie au regard du fait que les États postsocialistes ont fait face à des défis similaires : la reconstruction d'institutions qui leur permettent d'exercer leur souveraineté, la mise en place d'un processus de développement autonome qui leur permette de développer leur économie et de sortir du système « d'économie d'amitié » qui les liait jusqu'alors à l'Union soviétique. Cela est passé par la diversification de leur structure économique et la sortie d'une spécialisation primaire. L'aspiration de ces États était double, comme pour la Mongolie après 1990 : accéder à la souveraineté et au développement économique. Cet aspect justifie le recours aux approches formalisées en économie du développement pour comprendre le cas mongol.

La construction d'un modèle analytique passera par la sélection de deux approches contradictoires élaborées en économie du développement : le modèle dit de la théorie de la dépendance et celui dit de l'État développementaliste. Ces modèles sont issus respectivement du courant marxiste et du courant nationaliste de l'économie politique[1]. Le troisième courant, libéral, ne sera pas considéré dans le cadre de cette thèse dans la mesure où ses postulats tendent à exclure la question de la sécurité pour se concentrer sur le fonctionnement des seuls mécanismes du marché. Les modèles de la théorie de la dépendance et de l'État développementaliste seront présentés successivement. Il s'agira de montrer l'intérêt de combiner ces approches pour construire un cadre analytique qui permette l'exploration du cas mongol. Pour cela, il conviendra de présenter leurs principaux enseignements ainsi que les variables qui les sous-tendent.

1) La théorie de la dépendance.

Ce qui est aujourd'hui connu sous le vocable de « théorie de la dépendance » est très lié à un contexte historique. Les approches qui se sont développées dans ce cadre concernent l'étude des pays d'Amérique latine et du sous-développement qui les caractérisait après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Deux types d'influence se sont combinées au sein de cette approche : celle du marxisme et du léninisme et celle des travaux réalisés dans le cadre de la commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL). Plus généralement, les travaux réalisés dans ce cadre témoignent d'une nouvelle alliance entre le marxisme et le nationalisme qui visait à rendre compte de la situation dans laquelle se trouvaient les pays nouvellement indépendants et de leur double aspiration au développement économique et à l'affirmation de leur indépendance et de leur souveraineté.

[1] L'économie du développement est dominée par trois courants. Le premier s'inscrit dans la lignée des travaux de Lénine sur l'impérialisme. Il postule une division du monde entre un centre exploiteur et une périphérie exploitée. Le second courant, dit nationaliste, s'inscrit lui dans la lignée des travaux de F. List. Il se focalise sur l'Etat et voit dans l'économie et le développement un facteur clé de sa puissance. Le troisième courant, dit libéral, s'inscrit pour sa part dans la lignée des travaux de Smith et de Ricardo. Il se concentre sur le fonctionnement du marché qui doit permettre de faire ressortir les avantages comparatifs des économies nationales et d'orienter ainsi leur développement.

La théorie de la dépendance a tiré des approches marxistes et léninistes les concepts de classe, de niveau d'autonomie de l'Etat par rapport aux classes dominantes ou encore le postulat que le socialisme serait la voie de sortie naturelle du capitalisme. Elles ont également conduit les auteurs dépendantistes à considérer la question de l'accès aux matières premières, le rôle du capital financier et des investissements dans ce qui était considéré comme « nouvelle forme d'impérialisme », le fait que cette situation de dépendance économique se traduise aussi par une dépendance politique, la coopération qui voit le jour entre les bourgeoisies des pays exportateurs de capitaux financiers et celles de leurs débiteurs, enfin l'incapacité de sortir de ce système par un processus de réforme et la nécessité d'en passer obligatoirement par une révolution socialiste.

L'autre source d'influence qui a conduit à la formalisation de la théorie de la dépendance est liée aux travaux réalisés dans le cadre de la CEPAL et à la thèse dite de Prebisch-Singer[1]. Cette thèse a été formalisée par deux chercheurs, Raul Prebisch et Hans Singer, qui ont publié leur article simultanément en mai 1950. Leur objectif était cependant différent : l'un s'intéressait aux problèmes qui limitaient le développement des pays d'Amérique latine[2] quand l'autre souhaitait étudier les effets du commerce international sur le développement[3]. Les deux partageaient cependant une critique virulente de la théorie ricardienne de division internationale du travail en fonction des avantages comparatifs propres à chaque pays, déjà émise par Friedrich List dans son *Système national d'économie politique*[4]. Le type de spécialisation qui s'impose aux pays du monde, dans une logique de division internationale du travail, n'est pas neutre. Il est au contraire préférable pour un pays de choisir une spécialisation industrielle plutôt qu'une spécialisation sur la production de produits primaires. Contrairement à la vision ricardienne, la production de vin ne vaut pas la production de draps. Ce type d'analyse a d'ailleurs été prolongé dans les années 1990 avec l'apparition d'un nouveau concept, « la malédiction de la ressource »[5]. Celui-ci s'inspire des travaux de la CEPAL et fait l'hypothèse qu'une richesse en matières premières peut freiner le développement plutôt que de l'accélérer, une hypothèse qui trouve nombre de résonances dans le cas mongol.

Ces approches accordent une plus-value à l'industrie par rapport aux autres activités économiques. Celle-ci s'explique par l'application d'une grille de lecture dynamique qui s'attache à évaluer l'évolution des termes de l'échange au cours du temps. Une spécialisation sur la production de matières premières peut être triplement pénalisante[6]. D'une part, les investissements qui permettent aux secteurs exportateurs d'être compétitifs sont bien souvent réalisés par les entreprises des pays industrialisés. Cela prive les pays en développement des effets secondaires d'un investissement classique et permet à ces entreprises de rapatrier leurs profits dans leurs pays d'origine. D'autre part, le secteur primaire est traditionnellement marqué par des gains de productivité nettement moins élevés que le secteur secondaire. Enfin, l'évolution des termes de l'échange est tendanciellement défavorable aux pays exportateurs de produits primaires. Cela s'explique par le fait que la demande pour les produits

[1] J. Toye, R. Toye, 2003.
[2] R. Prebisch, 1950.
[3] H. Singer, 1950.
[4] F. List, 1857.
[5] J. Sachs, A. Warner, décembre 1995 ; A. Rosser, avril 2006.
[6] H. Singer, 1950.

primaires est faiblement élastique par rapport aux évolutions du revenu, par le fait que les gains de productivités sont moins élevés dans le secteur primaire que dans le secteur secondaire, mais aussi parce que les profits générés ne sont pas équitablement répartis. Hans Singer montre ainsi que les gains de productivité se traduisent dans les pays industrialisés par une hausse des profits qui va permettre de réaliser plus d'investissements, donc qui profite aux producteurs. À l'inverse, dans le secteur primaire, les gains de productivité se traduisent plutôt par une baisse du prix et profitent donc aux consommateurs plus qu'aux producteurs. Ce constat l'amène à conclure que la situation est doublement avantageuse pour les pays industrialisés et qu'elle traduit une certaine forme « *d'impérialisme économique et d'exploitation* »[1].

Très critiquées par les autorités des pays développés qui ont envisagé d'interdire sa publication ou de supprimer la CEPAL[2], ces thèses ont à l'inverse été plébiscitées par les pays producteurs de produits primaires qui s'interrogeaient alors sur les causes de leur retard économique. Les dirigeants et les chercheurs de l'époque se sont réappropriés cette thèse et en ont tiré plusieurs conclusions. Premièrement, la division internationale du travail longtemps promue par les économistes n'est qu'un leurre. Elle ne permet en aucun cas d'assurer leur développement. Deuxièmement, la spécialisation des pays producteurs de matières premières résulte principalement des investissements étrangers réalisés par les pays développés. Cependant, ces investissements ne servent pas les intérêts des pays qui en bénéficient, mais permettent de cantonner ces derniers à une spécialisation primaire. En outre et troisièmement, cette spécialisation n'est pas seulement défavorable aux pays concernés, mais elle sert en plus les intérêts des pays développés qui l'utilisent pour accroître leur « avance économique ». Dès lors, ce système révèle, selon eux, un système d'exploitation et de domination que Raul Prebisch a synthétisé par une vision schématique du monde, partagée entre un centre développé et une périphérie dépendante[3]. Dans cette logique, la sortie de ce système de domination passe par l'industrialisation qui, seule, permet de rompre avec ce système de domination économique.

Les conditions de développement de la théorie de la dépendance et ses hypothèses de base permettent d'identifier un grand nombre de points communs avec le cas mongol. À l'instar de ces États, la Mongolie craint un nouvel hégémonisme économique qui pourrait se muer en impérialisme et menacer son indépendance et sa souveraineté. Cette crainte est renforcée par le fait que l'économie mongole est dominée par le secteur minier. Les autorités cherchent aujourd'hui à valoriser ce potentiel pour qu'il ne freine pas le développement industriel et qu'il ne renforce pas la dépendance du pays à l'égard de la Chine. Dans ce contexte, les approches dépendantistes sont intéressantes pour comprendre le cas mongol dans la mesure où elles ambitionnaient de mettre à jour les mécanismes concrets qui permettaient à cette domination de s'exercer. Dans ce cadre, seul le volet analytique et descriptif de ces approches sera retenu pour la construction de notre cadre analytique. Le volet prescriptif et politique de ces approches ne sera pas retenu dans la mesure où ses recommandations ont été largement démenties et dans la mesure où ses prescriptions n'apportent rien à la compréhension du cas mongol en tant que tel.

[1] H. Singer, 1950, p. 480.
[2] J. Toye, R. Toye, 2003.
[3] R. Prebisch, 1950.

Les approches dépendantistes ont connu un succès important, mais les travaux qui s'en revendiquent sont multiples et parfois contradictoires[1]. Certains ont tenté de créer une typologie de ces approches[2], en distinguant les approches holistes, orthodoxes, ou encore hétérodoxes[3]. D'autres ont essayé de formuler une théorie unifiée de la dépendance[4]. Plus qu'une théorie à proprement parler, la « théorie de la dépendance » est un mouvement d'analyse porté par un contexte. Cependant, quatre traits communs peuvent être identifiés pour caractériser les approches dépendantistes : la division centre/périphérie, la centralité des matières premières dans le processus d'exploitation, le rôle des élites locales et, enfin, la multiplicité des formes que prend la dépendance.

Le premier élément qui caractérise ces approches a trait à une vision du monde qui serait divisée entre un centre, parfois qualifié de métropole[5], et une périphérie[6]. L'utilisation du mot « dépendance » vient du fait que l'économie d'un groupe de pays, ceux de la périphérie, est conditionnée par le développement de l'autre groupe, les pays du centre[7]. Cette dépendance prend concrètement la forme de l'impérialisme qui condamne les pays de la périphérie au sous-développement[8]. Cette perspective structuraliste fait des pays de la périphérie les membres d'un système économique mondial. L'intégration de ces pays à ce « système monde »[9] passe par les investissements étrangers réalisés par les entreprises multinationales des pays du centre[10] qui leur permettent de s'approprier le surplus économique généré par leur activité et de le rapatrier, avec les profits réalisés par ces entreprises[11]. La dégradation des termes de l'échange constitue également, par certains aspects, un autre élément qui explique l'exploitation par les pays du centre du surplus économique généré par les pays de la périphérie. Une telle situation est doublement préjudiciable pour les pays concernés. D'une part, ils permettent aux pays du centre de s'approprier le surplus économique produit dans les pays de la périphérie ; d'autre part, ils conduisent à l'apparition de distorsions importantes dans la structure économique des pays de la périphérie[12] et à la création d'une économie duale où se côtoient un secteur exportateur compétitif et efficient à un secteur domestique inefficient et sous-développé[13]. Cette division du monde amène donc nombre d'auteurs dépendantistes, souvent marxistes, à considérer que la situation de dépendance, donc de sous-développement[14], est la résultante d'un processus de domination extérieure, que certains qualifient de « néo-impérialisme »[1].

---

[1] B. Gosh, 2001.
[2] R. Packenham, 1992 ; B. Gosh, 2001 ; A. Peixoto, 1977.
[3] R. Packenham, 1992.
[4] F. H. Cardoso, E. Faletto, 1978.
[5] A. G. Frank, 1967.
[6] R. Prebisch, 1950.
[7] T. Dos Santos, mars 1970.
[8] A. G. Franck, 1967.
[9] I. Wallerstein, 2004.
[10] H. Singer, 1950.
[11] P. Baran, 1967.
[12] S. Amin, 1973.
[13] H. Singer, 1950.
[14] Le concept de « sous-développement » a été forgé par André Gunder Frank pour montrer que le développement et le sous-développement allaient nécessairement de pair. Le sous-

L'autre aspect caractéristique de ces approches est lié à la place du secteur primaire[2]. Celle-ci fait écho à la thèse Prebisch-Singer sur la dégradation des termes de l'échange[3]. La spécialisation des pays de la périphérie sur les exportations de produits primaires est présentée comme l'une des causes du sous-développement[4]. Le développement industriel des pays développés a eu pour conséquence de renforcer leurs besoins en matières premières. Cette quête de matières premières est notamment passée par des investissements étrangers pour exploiter les ressources des pays de la périphérie[5]. La centralité de la question des matières premières a conduit certains à réactualiser cette thèse pour en faire le cœur du « néo-impérialisme »[6], au point que certains parlent aujourd'hui « d'impérialisme extractiviste »[7]. L'attention portée à la question des matières premières et à celle des investissements étrangers a permis une première compréhension des formes concrètes que pouvait prendre une situation de dépendance. Elle a également conduit les chercheurs à s'intéresser au rôle de ces investissements dans le processus de dépendance et aux appuis locaux dont ils pouvaient bénéficier.

Cela conduit à nuancer la vision selon laquelle la situation de sous-développement connue par les pays de la périphérie résultait uniquement du processus d'exploitation mis en œuvre par les pays du centre[8]. Fidèles à leur inspiration marxiste, les auteurs dépendantistes se sont intéressés aux divisions de classes qui existent à l'intérieur des pays dépendants. À la différence des pays développés, la bourgeoisie qui tend à voir le jour dans les pays de la périphérie est une bourgeoisie de « guenilles » (*lumpenbourgeoisie*)[9], c'est-à-dire une bourgeoisie qui ne tire la force de sa position sociale que du rôle d'intermédiaire qu'elle joue dans l'exploitation des pays de la périphérie par les pays développés. Les auteurs qui ont travaillé sur cette question insistent sur la nature marchande de cette bourgeoisie, parfois qualifiée de *bourgeoisie compradore*[10] et que Nico Poulantzas oppose à la bourgeoisie nationale des pays du centre dont le pouvoir vient du processus de développement de leur pays d'origine[11]. La situation de dépendance à laquelle sont confrontés les pays de la périphérie ne résulte donc pas uniquement de l'exploitation de ces pays par les entreprises multinationales des pays développés, mais se base aussi sur la collaboration des élites des pays dépendants avec ces entreprises multinationales[12].

---

développement est, selon lui, la cause même du processus de développement que connaissent les pays du centre.
A. G. Frank, 1970.
[1] A. G. Franck, 1971.
[2] T. Moran, 1974.
[3] Cf. chap. 2, II., A.
[4] H. Singer, 1950.
[5] H. Singer, 1950.
[6] A. G. Frank, 1971.
[7] H. Veltmeyer, 2013.
[8] L'évolution des travaux d'André Gunder Frank en offre le meilleur exemple.
[9] Andre Gunder Frank définit en 1971 la « lumpenbourgeoisie » de la façon suivante : « *nous pourrions, dis-je, qualifier cette classe de « lumpen-bourgeoisie » dont les membres sont « profondément intéressés à nous maintenir dans un état – ou plutôt dans un procès – de retard misérable, mais dont le commerce extérieur tire tous ses bénéfices », procès que nous pourrions nommer « lumpen-développement ».* » p. 12.
[10] N. Poulantzas, 1974.
[11] N. Poulantzas, 1974.
[12] F. H. Cardoso, E. Faletto, 1978.

L'existence de ce type de bourgeoisie marchande traduit l'existence d'une alliance entre la bourgeoisie des pays du centre et celle des pays de la périphérie. La relation qui unit ces deux bourgeoisies sert leurs intérêts respectifs et explique que la *bourgeoisie compradore* n'ait pas intérêt à soutenir un processus d'industrialisation et de développement économique qui saperait les racines mêmes de son pouvoir. À une structure de dépendance externe s'ajoutent donc des ramifications internes qui s'appuient sur les structures de classes des sociétés dépendantes. Cette situation a conduit André Gunder Frank à qualifier cette situation de « néo-impérialisme »[1]. Selon lui, « *le néo-impérialisme et le développement du capitalisme de monopole en Amérique latine amenèrent la classe bourgeoise de ce continent tout entier – y compris ses compradors, bureaucratique et national - à une alliance économique de plus en plus étroite avec la métropole impérialiste et à une dépendance de plus en plus accusée à l'égard de celle-ci* »[2]. Partant de ce postulat, certains auteurs dépendantistes ont conclu que les pays de la périphérie étaient condamnés au sous-développement et que seule une révolution socialiste pouvait leur permettre d'engager un processus de développement et d'industrialisation[3]. L'État est en effet considéré par beaucoup, dans la logique marxiste, comme inféodé aux intérêts de la classe dominante ce qui l'empêcherait de mener à bien un processus d'industrialisation qui irait à l'encontre des intérêts de la classe qui le domine[4].

La prise en compte de la structuration interne des sociétés dépendantes a également permis d'insister sur la multiplicité des formes de la dépendance. Celle-ci n'a pas seulement des conséquences économiques, mais aussi politiques et sociales. La situation de dépendance prend en effet des formes multiples. Elle est commerciale, technologique, financière, politique, académique et culturelle[5]. Pour l'expliquer, certains auteurs ont appliqué le concept d'aliénation de Marx[6]. Les élites politiques du pays ne seraient donc pas seulement liées aux entreprises des pays du centre du fait de leurs intérêts propres, mais également du fait d'un processus d'aliénation idéologique qui les y aurait conduits[7]. Dès lors, la situation de dépendance a des conséquences sur l'ensemble de la vie sociale des sociétés dépendantes et sa prise en considération devient l'élément majeur qui peut permettre de comprendre le fonctionnement de ces sociétés[8]. De ce fait, l'analyse des mécanismes de la domination impose de recourir à une approche transdisciplinaire, qui ne soit pas uniquement économique, mais qui permette de mettre au jour l'ensemble des mécanismes et des processus liés à la situation de dépendance[9]. En faisant de cette dernière un phénomène qui ne soit non plus seulement économique, mais aussi et surtout politique et idéologique, les auteurs dépendantistes ont insisté sur le fait que la lutte contre cette situation était à la fois une nécessité pour permettre le développement, mais aussi pour que les pays considérés puissent connaître une indépendance qui soit réellement effective. Ces approches présentent donc l'intérêt d'avoir combiné une perspective marxiste à une perspective

[1] A. G. Frank, 1967.
[2] A. G. Frank, 1967, p. 284.
[3] A. G. Frank, 1971.
[4] F. H. Cardoso, E. Faletto, 1978.
[5] B. Gosh, 2001.
[6] T. A. Vasconi, 1968.
[7] M. A. Tétrault, C. F. Abel, 1986.
[8] A. G. Frank, 1971.
[9] A. Blom, 1993.

nationaliste[1]. Elles ont fait de la lutte contre cette situation de dépendance économique un combat politique pour l'indépendance.

Les approches qui ont vu le jour dans le cadre de la théorie de la dépendance partagent ainsi quatre traits communs : une vision du monde duale qui distingue un centre exploiteur et une périphérie exploitée, une quête d'industrialisation pour rompre avec une spécialisation primaire jugée tendanciellement défavorable, un mécanisme de domination qui passe par la collaboration des élites des pays de la périphérie et, *in fine*, l'idée que le processus de dépendance n'est pas seulement économique, mais aussi politique. Pour les auteurs dépendantistes, la lutte pour le développement est également une lutte pour l'indépendance. Dès lors, nombreux sont ceux qui considéraient que ces pays étaient condamnés au sous-développement si une révolution socialiste n'était pas mise en œuvre[2]. Cette rigidité du cadre explicatif a conduit les auteurs dépendantistes à deux échecs : un échec au niveau des prescriptions qu'elles portaient qui n'ont pas permis de sortir les pays de la périphérie du sous-développement ; mais aussi et surtout un échec au niveau de leurs prédictions qui a conduit à un examen critique de leurs postulats. Cette situation a conduit les auteurs qui s'en réclamaient à modifier leur approche pour assouplir leur système explicatif.

Les critiques formulées contre les approches dépendantistes ont été nombreuses et variées[3]. Il a ainsi été reproché à ces approches de faire de la dégradation des termes de l'échange un postulat de base alors que celui-ci n'a jamais été démontré. En outre, il leur a aussi été reproché de porter leur attention uniquement sur le problème de l'échange et de négliger celui de la production. Concernant la question des investissements, les approches dépendantistes ont été critiquées pour leur vision manichéenne de l'investissement étranger et pour leur refus de prendre en compte les effets bénéfiques de ces investissements ainsi que les effets de liaison qu'ils peuvent générer[4]. Néanmoins, le principal reproche adressé aux approches dépendantistes a trait à leur objectif politique[5]. La plupart des auteurs qui s'intégraient dans cette mouvance voyaient le socialisme comme l'unique solution aux maux des pays de la périphérie. L'alternative qui sous-tendait ces approches n'était donc pas tant le choix entre la dépendance et l'autonomie, mais bien plutôt celui du choix entre le capitalisme et le socialisme[6]. Ce biais a conduit ces auteurs à négliger les possibilités d'évolution qui existaient à l'intérieur même du capitalisme. Les faits historiques sont venus progressivement contredire cette prédiction et le développement qu'ont connu certains pays d'Asie a porté un coup décisif à ces approches en invalidant empiriquement leur postulat de base, celui qui voulait que les pays de la périphérie soient condamnés au sous-développement du fait même de leur inscription dans le système mondial qu'était le capitalisme.

Pourtant, plus qu'une disparition complète des approches dépendantistes, c'est une mutation progressive de ces dernières qui a été observée. Cette évolution est venue des études empiriques mises en œuvre pour tester cette théorie. Le rôle de

[1] R. A. Packenham, 1992.
[2] A. G. Franck, 1971.
[3] Pour une synthèse des critiques formulées contre les approches dépendantistes, se référer à B. N. Gosh, 2001.
[4] A. O. Hirschman, 1986.
[5] R. Boudon, 1986.
[6] R. A. Packenham, 1992.

l'exportation de matières premières comme frein au développement a ainsi été révisé et certains ont au contraire insisté sur le rôle qu'elles pouvaient jouer dans le développement[1]. Plus certainement, les nouvelles approches qui ont vu le jour ont insisté sur l'effet des investissements étrangers sur le développement en prenant en compte les effets de liaisons[2]. Ces approches se basaient également sur un constat plus nuancé du rapport qui unissait les entreprises étrangères aux sociétés dépendantes et sur l'introduction d'un nouvel acteur, l'État. Contrairement aux approches orthodoxes qui considéraient l'État comme un simple instrument au service des intérêts de la classe dominante, les nouvelles approches qui ont vu le jour se sont fondées sur le postulat d'un État relativement autonome ayant pour mission de réguler les investissements étrangers[3]. La relation qui s'établissait entre l'investisseur étranger et l'Etat n'était, dans ce cadre, plus uniquement une relation de collaboration, mais bien plutôt une négociation au sein de laquelle le rapport de force entre les deux partis évoluait au fil du temps[4]. Ce constat a par ailleurs été porté par un mouvement plus vaste dans les sciences sociales qui témoignait d'un nouvel intérêt pour l'État comme objet d'étude[5].

Peter Evans a notamment infléchi la théorie de la dépendance en tentant d'expliquer comment un État qui se trouve dans une situation de dépendance objective, le Brésil, a pu pourtant être capable d'amorcer un processus de développement. Contrairement à la théorie « *classique de la dépendance qui fut associée à un État faible* »[6], le processus de développement connu par le Brésil s'est appuyé sur un Etat fort. Evans a alors forgé le concept de « développement dépendant »[7], deux termes pourtant antinomiques dans les approches classiques de la dépendance. Cette réintroduction de la question de l'État l'a amené à considérer le processus de développement comme le résultat d'une « triple alliance » entre les entreprises multinationales des pays du centre, les détenteurs du capital local et l'État. Cette alliance a contrasté avec « l'alliance dépendantiste » entre les bourgeoisies des pays de la périphérie et celles des pays du centre préalablement décrite par les approches dépendantistes. Peter Evans a au contraire montré que la bourgeoisie locale avait intérêt à collaborer avec les entreprises multinationales qui sont seules détentrices d'un capital suffisamment important pour financer le développement de projets conséquents. Cependant, cette bourgeoisie locale a également intérêt au développement du pays et au développement d'une collaboration avec l'État et avec ses entreprises. C'est donc une triple alliance complexe qui a vu le jour au Brésil au sein de laquelle chaque partie tente de renforcer sa position par rapport à l'autre. L'État apparaît dès lors comme un acteur central du développement et « *la consolidation du pouvoir de l'État peut être considérée comme un prérequis au développement dépendant* »[8]. Cette avancée traduit l'évolution progressive de l'approche dépendantiste vers une approche qui soit politiquement moins marquée et qui tienne surtout compte de la diversité des positions des acteurs impliqués dans le développement.

[1] H. Veltmeyer, 2013.
[2] A. O. Hirschman, 1964.
[3] A. O. Hirschman, 1981.
[4] T. H. Moran, 1974.
[5] P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol, 1985.
[6] P. Evans, 1979, p.11.
[7] P. Evans, 1979.
[8] P. Evans, 1979, p. 11.

L'utilisation des enseignements de la théorie de la dépendance pour la construction du cadre analytique de cette thèse se justifie donc par les problèmes qu'a cherché à résoudre ce type d'approches (développement, souveraineté, indépendance nationale, diversification de la structure de l'économie nationale). Ceux-ci sont similaires en bien des points à la situation vécue par la Mongolie. Le pays est en effet confronté à une double dépendance : à l'égard du secteur extractif et à l'égard de la Chine qui constitue le principal partenaire commercial de la Mongolie. Ce poids du secteur primaire et la dépendance extérieure qu'il induit se traduit également par la présence d'entreprises multinationales dans le secteur extractif mongol et par la constitution d'une nouvelle bourgeoisie qui tire profit des opportunités générées par le secteur extractif et la situation de dépendance, sur le modèle des bourgeoisie compradores d'Amérique latine. L'application d'une telle grille de lecture ne permet cependant pas à elle seule d'expliquer le cas mongol et aurait pour conséquence d'en offrir une grille de lecture trop simpliste qui réduirait la complexité de ce cas. Cette limite tient aux rigidités et aux critiques qui ont pu être formulées à l'encontre du système explicatif dépendantiste. Celles-ci imposent donc de ne pas considérer uniquement les approches dépendantiste au risque de biaiser l'analyse. Il convient de les compléter avec un autre type d'approches, dont les préoccupations sont similaires, mais les résultats opposés, celles dites de « l'État développementaliste ».

2) L'État développementaliste.

Les succès qu'ont connus certains pays asiatiques dans leur processus de développement ont offert aux chercheurs des cas concrets où des pays sont passés du statut de pays sous-développés à celui de nouvelle puissance industrielle en l'espace de quelques décennies. Le concept qui s'est progressivement imposé pour rendre compte de cette évolution est celui d' « État développementaliste », popularisé à la fin des années 1980 et au début des années 1990. La généalogie de ce concept permet d'identifier deux sources d'influences majeures : celle de l'expérience historique précédemment évoquée, mais aussi et surtout celle d'un courant de l'économie politique, parfois qualifiée de mercantile ou de nationaliste, dont témoigne la diffusion de ce modèle auprès des praticiens.

L'élaboration du concept d'État développementaliste tire son origine d'une expérience historique qui a remis en cause les présupposés et les conclusions des approches dépendantistes. Cet événement est lié à la forte croissance qu'ont connue certains pays d'Asie de l'Est durant la seconde moitié du XXe siècle : le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. Ces trois pays sont passés en moins de trois décennies du statut de pays sous-développés à celui de pays industrialisés et développés. La croissance économique et le processus de modernisation qu'ils ont connus ont contredit les théories développées jusqu'alors pour expliquer le développement économique. La rapidité de l'évolution de ces sociétés invalidait la théorie de la modernisation, car aucun changement majeur dans les structures sociales ne permettait réellement d'expliquer cette évolution. Plus certainement, ces cas mettaient également à mal la théorie de la dépendance en invalidant l'un de ses principaux axiomes : le fait que les pays de la périphérie soient condamnés au sous-développement faute d'avoir recours à une révolution socialiste. La croissance connue par ces pays a au contraire été basée sur le capitalisme et cette croissance leur a permis de passer en quelques

décennies de la périphérie au centre, suivant la terminologie dépendantiste. Si certains ont tenté de sauver la perspective dépendantiste en avançant le concept de « semi-périphérie »[1] pour rendre compte de cette évolution, la théorie de la dépendance n'est globalement pas parvenue à intégrer ces cas dans son raisonnement. Cette incapacité est également valable pour les approches libérales[2] dont les hypothèses n'ont jamais réellement convaincu et ont été très largement critiquées[3].

Cette incapacité des approches traditionnelles à expliquer les cas des nouveaux pays industrialisés d'Asie, que James Fallows comparait à la difficulté à regarder un « soleil ardent »[4], a conduit à la redécouverte de la troisième grande tradition en économique politique, qualifiée d'économie mercantile ou d'économie nationaliste[5]. La particularité de cette approche est de réinscrire la question économique dans celle plus large de la recherche de puissance d'un État. Ainsi, plus un Etat sera riche et plus il sera puissant sur la scène internationale. Les recherches effectuées sur cette question ont mis en évidence le processus de diffusion qui a conduit les États est-asiatiques à adopter un modèle qui leur permette de connaître cette forte croissance économique. Celui-ci est le suivant : les théories formulées par List au milieu du XIXe siècle, si elles n'ont pas été reconnues en leur temps, ont servi de base au processus d'industrialisation et de rattrapage connu par l'Allemagne à la fin du XIXe siècle, quelques décennies après la mort de l'économiste allemand[6]. Les recommandations et pratiques mises en œuvre dans le cadre allemand ont inspiré les experts japonais qui séjournaient en Allemagne au début du siècle. Ceux-ci ont ensuite ramené ces « bonnes pratiques » dans leur pays et leur mise en œuvre a servi de base au processus d'industrialisation du Japon à la fin de l'ère meiji. Celles-ci ont également été réutilisées après la Seconde Guerre mondiale. L'exemple japonais a ensuite servi de modèle à la Corée du Sud ou encore à Taïwan. La traduction de l'ouvrage majeur de List dans les langues des pays mentionnés témoigne du succès que ses travaux y ont connu[7].

La redécouverte de cette tradition historique de l'économie politique est allée de pair avec la reconsidération du rôle que pouvait et que devait jouer l'État dans le développement économique. Deux auteurs peuvent être distingués pour le rôle joué par leurs travaux sur la compréhension des processus de développement connus par les nouveaux pays industrialisés : Alexandre Gerschenkron et Albert Hirschman. Le premier a insisté sur le rôle entrepreneurial que devait jouer l'État dans la phase initiale du processus de développement, affirmant notamment que plus le processus d'industrialisation d'un pays était tardif et plus forte devait être l'intervention de l'État pour permettre la réussite de ce processus de développement[8]. Outre le rôle purement économique de l'État dans le développement, son rôle est également essentiel sur le

[1] I. Wallerstein, 2004.
[2] L. Macdonald (Ed.), 1993.
[3] A. Amsden, 1989.
[4] « *Il est difficile de regarder directement le soleil, nous détournons donc le regard, nous le voyons de biais, en regardant l'ombre qu'il propage. Il a été difficile pour les Occidentaux, en particuliers pour les Américains, de comprendre directement la puissance économique qui s'est diffusée du Japon au reste de l'Asie.* » p. 19.
J. Fallows, 1994.
[5] F. List, 1857.
[6] B. Cumings, 1999.
[7] F. List, 1857.
[8] A. Gerschenkron, 1962.

plan politique. C'est notamment à l'État d'intervenir pour limiter les déséquilibres sociaux que provoque le processus de développement, mais également pour s'assurer que ce processus profite avant tout aux pays considérés. L'étude des effets de liaisons est essentielle pour permettre la réussite du processus d'industrialisation[1].

La combinaison de ces influences a conduit à l'émergence et à la stabilisation d'un nouveau paradigme : celui de l'État développementaliste qui allait permettre de rendre compte de l'expérience historique connue par les pays nouvellement industrialisés d'Asie du Nord-Est. La prise en compte de ce modèle dans le cas mongol se justifie par le fait que ce cas partage un certain nombre de caractéristiques avec ces États. Tout d'abord, la Mongolie est un pays d'Asie du Nord-Est. Ensuite, les autorités mongoles sont confrontées à la problématique du développement économique perçue comme une condition préalable à leur indépendance et à l'exercice de leur souveraineté. Enfin, ce développement économique impose de construire une économie industrielle qui ne repose pas uniquement sur le secteur primaire.

Le concept d'État développementaliste a été élaboré pour rendre compte des processus de développement connus par les pays d'Asie du Nord-Est et les différents travaux réalisés sur les pays en question (Japon[2], Corée du Sud[3], Taïwan[4]) ont conduit à la solidification progressive de ce paradigme et à son opérationnalisation. Le concept de l'État développementaliste, même s'il a été appliqué à des cas très différents, repose sur quatre éléments principaux : un État fort et une bureaucratie compétente, une stratégie de développement, un mode de financement du développement et une « alliance développementaliste » entre les différents acteurs du développement.

À l'instar de l'évolution connue par la théorie de la dépendance dont les derniers travaux avaient réexaminé la place de l'État dans le processus de développement économique, le rôle de l'État est prépondérant dans le modèle de l'État développementaliste. Chalmers Johnson, à l'origine du concept, a insisté sur ce point en mettant en évidence le rôle joué par l'administration dans le processus de développement connu par le Japon au début du siècle et après la Seconde Guerre mondiale[5]. L'Etat est central, car il joue, suivant la logique colbertiste et listienne, le rôle de grand ordonnateur du processus de développement[6]. Il doit à la fois définir la stratégie du pays et l'imposer aux autres acteurs, en particulier aux entreprises privées. À l'inverse de l'État libéral, ce n'est pas le marché qui est le garant de la bonne allocation des ressources, mais l'État qui choisit notamment les secteurs qui sont stratégiques. Son rôle est donc multiple : coordination, proposition d'une vision d'avenir pour le développement de l'économie nationale, construction d'une architecture institutionnelle chargée de la mettre en œuvre, et arbitrage entre les différents acteurs impliqués[7]. Pour que son intervention soit efficiente, l'État développementaliste doit s'appuyer sur une bureaucratie très compétente[8] et sur une instance de pilotage chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette stratégie. L'institution créée peut prendre la forme d'un ministère dédié au développement

[1] A. Hirschman, 1981.
[2] C. Johnson, 1982.
[3] A. Amsden, 1989.
[4] A. Amsden, 1985.
[5] C. Johnson, 1982.
[6] A. Amsden, 1989.
[7] H. J. Chang, 1999.
[8] C. Johnson, 1982.

comme cela a été le cas au Japon avec le MITI, ou d'un bureau économique indépendant comme en Corée du Sud avec le bureau de planification économique (EPB). La place qui est confiée à l'État et plus particulièrement à la bureaucratie conduit à rapprocher ces différentes approches de la tradition wébérienne et du rôle que ce dernier confie à la bureaucratie dans son système théorique[1]. Elle tend également à faire de l'Etat développementaliste un modèle mixte, à mi-chemin entre l'Etat régulateur traditionnellement observable dans les économies libérales et l'État socialiste observable dans les systèmes d'économie planifiée.

L'État et la bureaucratie des États développementalistes doivent également remplir une mission essentielle : l'élaboration de la stratégie de développement qui doit permettre au pays de quitter la périphérie du monde pour se rapprocher du centre[2]. Cette stratégie a longtemps été présentée comme étant basée uniquement sur les exportations[3]. Il apparaît en réalité que la stratégie choisie par ces États combine à la fois une stratégie de substitution aux importations qui précède une stratégie de développement portée par les exportations[4]. La combinaison de ces deux stratégies passe par la mise en place d'un protectionnisme sélectif qui permet de protéger les industries naissantes, tel que le prônait la théorie listienne. Celui-ci a protégé les grands groupes qui commençaient à naître dans ces pays afin de leur offrir une base domestique suffisamment solide pour leur permettre de se lancer par la suite dans une phase d'exportations[5]. La mise en œuvre d'une telle politique a permis de créer des « champions nationaux » qui ont porté le processus de développement. Une telle approche a néanmoins imposé à l'État de sélectionner des secteurs considérés comme stratégiques pour permettre le développement du pays au détriment d'autres secteurs où le marché a continué à allouer les ressources. L'État a joué dans ce cadre un rôle essentiel grâce à l'utilisation de deux outils[6] : les outils traditionnels de la politique commerciale (droits de douanes, politique monétaire, incitations aux exportations) et l'outil du financement qui a permis de soutenir des secteurs identifiés comme stratégiques pour la politique de développement.

La question du financement joue également un rôle-clé. Deux aspects peuvent être identifiés : le financement du développement[7], mais aussi le rôle du financement dans le processus de sélection des projets jugés stratégiques, en somme la sélection par l'Etat des acteurs économiques à soutenir[8]. Les formes de financement observables dans les différents pays considérés varient d'un pays à l'autre. Le Japon a par exemple préféré un système financier basé sur des banques privées[9] alors que la Corée du Sud a procédé à une nationalisation de son secteur bancaire[10]. Un trait commun est cependant identifiable : les investissements étrangers ont joué dans les deux cas un rôle marginal dans le processus de développement[11]. Une libéralisation des IDE aurait été contraire à l'un des traits caractéristiques des États développementalistes qui veut

[1] P. Evans, 1989.
[2] S. Haggard, 1990.
[3] L. Macdonald (Ed.), 1993.
[4] V. Fritz, A. R. Menocal, mai 2011.
[5] E. M. Kim, 1997 ; J. R. Chaponniere, M. Lautier, 2014.
[6] J. R. Chaponniere, M. Lautier, 2014.
[7] E. M. Kim, 1997.
[8] E. M. Kim, 1997.
[9] A. Amsden, 1989.
[10] S. M. Kang, 2001.
[11] T. Ito, A. O. Krueger, 2000.

que ce soit l'Etat, et non le marché, qui alloue pour partie les ressources au sein du cadre national de l'économie. Une libéralisation des investissements étrangers aurait contredit ce postulat et conduit les investisseurs, donc le marché, à influer sur les choix d'investissements. Apparemment simple, un tel choix posait cependant un problème important dans des pays dont la structure économique était encore largement sous-développée au début des années 1950 et qui ne pouvaient donc pas dégager une épargne suffisante pour financer les grands projets d'industrialisation qu'ils souhaitaient mettre en œuvre. L'aide internationale dont ont bénéficié les États développementalistes leur a permis de dépasser cette difficulté[1]. La position stratégique qu'occupaient le Japon, la Corée du Sud et Taïwan dans le cadre de la Guerre froide, en première ligne face au bloc soviétique, leur a permis de bénéficier d'un volume d'aide étrangère très important qui a financé la mise en œuvre de leur stratégie de développement. Le rôle d'ordonnateur joué par l'État dans la question du financement permet par ailleurs d'expliquer en partie le paradoxe de Kuznets qui met en évidence que si l'intervention de l'État est très forte dans la gestion du développement, le niveau de dépense publique reste pour sa part relativement faible dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie[2].

Le dernier élément qui caractérise les États dits « développementalistes » tient à l'engagement de toutes les forces de la société dans le processus de développement économique. Cet engagement total concerne aussi bien l'administration, les grandes entreprises que les travailleurs. Ces derniers doivent accepter des conditions de travail difficiles[3], souvent présentées comme transitoires, mais indispensables au développement économique du pays. Cet engagement total de la société tend à rapprocher les systèmes économiques qui voient le jour dans les Etats développementalistes des systèmes d'économie de guerre[4]. Cela a conduit certains auteurs à parler « d'alliance développementaliste »[5]. Cette alliance a une double vocation. Elle vise tout d'abord à garantir l'implication de l'ensemble des acteurs dans le processus de développement. D'autre part, elle vise à garantir l'existence de liens privilégiés entre l'État et le reste de la société, que Peter Evans a qualifié « d'autonomie enchâssée »[6]. Cet enchâssement permet de coordonner les actions de chacun et offre ainsi des espaces de coordinations et de dialogue. Cette alliance développementaliste se trouve donc à la base de l'élaboration de la stratégie de développement. Elle constitue un élément de protection contre un processus d'allocation des ressources qui, faute de pouvoir s'appuyer sur les indicateurs fournis habituellement par le marché, pourrait rapidement devenir inefficient et conduire à l'échec de la stratégie de développement. Une telle approche présente l'intérêt de contredire la vision traditionnelle qui veut que l'efficacité de l'Etat soit dépendante de son autonomie. Dans le cadre de l'Etat développementaliste, c'est l'enchâssement de l'Etat dans la société qui permet son efficacité puisqu'elle garantit à ce dernier des contacts privilégiés et des retours permanents avec les acteurs du développement.

Ces quatre caractéristiques, le rôle de l'État et de la bureaucratie, la stratégie de développement, le financement du développement et la création d'une « alliance

[1] T. Ito, A. O. Krueger, 2000.
[2] J. R. Chaponniere, M. Lautier, 2014.
[3] A. Leftwich, février 1995.
[4] P. Régnier, 2007.
[5] D. Hundt, 2009.
[6] P. Evans, 1995.

développementaliste » pour accompagner ce processus de développement sont les principaux éléments qui expliquent le processus de croissance connu par les États est-asiatiques. La mise en évidence de ces traits caractéristiques permet de faire ressortir des similarités avec les approches issues de la théorie de la dépendance, qui confirment donc l'intérêt de cette approche pour l'analyse du cas mongol. Ces deux types d'approches, souvent présentés comme contradictoires, reposent pourtant sur des problématiques et des variables similaires. Dès lors, la prise en compte de ces dernières permet la construction d'un cadre analytique pour le cas mongol.

C - La construction d'un modèle analytique pour comprendre le cas mongol.

Les théories élaborées dans le cadre de l'économie du développement présentent l'intérêt de ne pas dissocier les problèmes politiques des problèmes économiques. Elles ont au contraire mis en évidence les liens intimes qui les unissent et ont insisté sur la nécessité d'appréhender d'une manière globale les systèmes politico-économiques des pays en développement. Deux approches ont été distinguées : les approches dites dépendantistes et celle de l'État développementaliste. La confrontation de ces deux approches permet de construire deux idéal-types : l'État dépendant et l'État développementaliste. Leur confrontation permet d'identifier des variables communes qui, en fonction de la valeur qu'elles peuvent prendre, mènent à des résultats opposés. L'identification de ces variables permet de construire le cadre analytique nécessaire à l'exploration du cas mongol.

Le paradigme de l'État développementaliste a souvent été opposé à celui de l'État dépendantiste et beaucoup ont souligné que le premier était un démenti du second. Pourtant, ces deux approches partent de questions similaires. D'une part, comment les États sous-développés peuvent-ils connaître un processus de croissance économique qui puisse leur permettre de sortir de la pauvreté ? D'autre part, comment ces États peuvent-ils parvenir, grâce à leur développement économique, à changer l'ordre du monde et à passer du statut de pays périphérique à celui de pays du centre ? Les réponses apportées par ces deux approches sont radicalement opposées. La théorie de la dépendance postule que le développement des pays de la périphérie est impossible en raison même du fonctionnement du système capitaliste. Ces États sont donc condamnés au sous-développement et à une situation de dépendance. À l'inverse, la théorie de l'État développementaliste explique comment certains États de la périphérie sont parvenus à mettre en place un développement économique très rapide. Ce dernier leur a permis de changer de statut et de passer de la périphérie au centre en l'espace de quelques décennies.

Malgré ces constats opposés, la confrontation de ces deux approches permet d'identifier des variables communes. Celles-ci sont les suivantes :

- Le rôle de l'État dans le développement.
- La position des grands groupes économiques.
- La stratégie de développement.

- Le financement du développement.
- Le rapport de la société au processus de développement.

L'opposition notable entre ces deux approches s'explique par le fait que ces variables prennent des valeurs opposées dans l'un et l'autre cas. Le tableau suivant en dresse un résumé en exposant les valeurs prises par ces variables dans le cas d'un idéal type de l'État dépendant et dans celui de l'État développementaliste.

Variables	***Type de modèle***	
	Théorie de la dépendance	*État développementaliste*
État	Absence d'autonomie de l'Etat qui sert les intérêts de la classe dominante	Bureaucratie efficace qui définit, ordonne et arbitre le processus de développement
Grands conglomérats	Groupes compradors spécialisés dans le commerce ou l'exportation de produits primaires	Grands conglomérats industriels qui réalisent l'essentiel de la production économique nationale
Stratégie de développement	Libéralisme et échanges inégaux	Industrialisation par substitution d'importations puis par un soutien aux exportations
Financement du développement	Investissements directs étrangers	Aide étrangère et contrôle du financement des banques
Société et développement	Lutte des classes et alliance entre la bourgeoisie du centre et la bourgeoisie de la périphérie	Alliance développementaliste
Résultat	**Dépendance**	**Développementaliste**

Les variables communes entre les approches de la théorie de la dépendance et de l'État développementaliste.

Les États dépendants sont caractérisés par une structure économique peu diversifiée qui repose principalement sur l'exploitation des matières premières. Leur processus de développement est donc lent et doit s'appuyer sur les investissements étrangers qui seuls peuvent financer les investissements initiaux que suppose l'extraction de matières premières. Une telle situation place les pays de la périphérie dans une situation de dépendance à l'égard du centre qui induit que leur indépendance et leur souveraineté sont largement factices.

À l'inverse, les États développementalistes connaissent une forte croissance économique basée sur une stratégie d'industrialisation qui les amène à diversifier et à renforcer leur structure économique. La croissance économique importante connue par ces États leur permet de modifier leur statut international et de passer de celui de pays

dépendant à celui de pays développé et de se rapprocher des pays du centre. Leur poids politique croît ainsi en même temps que leur poids économique.

Ces modèles, plus que des cadres d'analyse qui devraient décrire des situations historiques données, doivent être considérés comme des idéal-types, au sens wébérien du terme[1]. Autrement dit, ils doivent permettre d'appréhender une réalité donnée à partir d'une construction intellectuelle. Ils ne sont donc rien d'autre « qu'une utopie »[2]. Comme le dit Max Weber, « *en ce qui concerne la recherche, le concept idéaltypique se propose de former le jugement d'imputation : il n'est pas lui-même une « hypothèse », mais il cherche à guider l'élaboration des hypothèses. De l'autre côté, il n'est pas un exposé du réel, mais se propose de doter l'exposé de moyens d'expression univoques* »[3].

L'identification d'un système politico-économique dépendant, que l'on peut résumer par « État dépendant », et d'un système politico-économique développementaliste, un « État développementaliste » », ne constituent dans ce cadre que deux idéal-types. Une analyse basée sur la comparaison d'un cas concret avec deux idéal-types présente l'intérêt de ne pas être normative. Elle ne préjuge pas d'un résultat et évite donc de biaiser l'analyse. La description du système politico-économique d'un État dépendant constitue l'idéal-type de ce que pourrait être un État dépendant dont la souveraineté ne serait que factice. À l'inverse, le système politico-économique développementaliste est l'idéal-type d'un État qui serait parvenu à amorcer un processus de développement qui lui permette en même temps de jouir pleinement de son indépendance et de sa souveraineté. Considérés comme des idéal-types, ces deux types de systèmes politico-économiques forment les deux bornes d'un gradient sur lequel il conviendra de positionner le cas mongol. En d'autres termes, l'examen des approches dépendantiste et développementaliste a montré qu'elles pouvaient conduire à la constitution de deux idéals types qui sont susceptibles d'encadrer cette recherche. Ces deux idéal-types reposent sur une série de variables qui, appliquées au cas mongol, permettront de mettre en évidence les caractéristiques de ce cas et son originalité.

Ces deux idéal-types partagent un certain nombre de variables. Leur identification pose la question de la valeur qu'elles prennent dans le cas mongol. Seule l'identification de ces valeurs permettra de positionner la Mongolie sur le gradient mentionné précédemment. En cela, l'identification de ces cinq variables permet de constituer un cadre exploratoire qui met en lumière les caractéristiques du système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. Les cinq variables qui seront analysées dans le cadre de cette thèse sont les suivantes :

---

[1] Max Weber définit un idéaltype de la façon suivante : « *l'idéaltype est un tableau de pensée, il n'est pas la réalité historique ni surtout la réalité « authentique », il sert encore moins de schéma dans lequel on pourrait ordonner la réalité à titre d'exemplaire. Il n'a d'autre signification que d'un concept limite purement idéal, auquel on mesure la réalité pour clarifier le contenu empirique de certains de ses éléments importants, et avec lequel on la compare* ». p. 143-144
M. Weber, 1904.

[2] M. Weber 1904, p. 141.

[3] M. Weber 1904, p. 141.

1. La première variable a trait au rôle que joue l'État dans le développement. Dans le modèle de l'État développementaliste, il est amené à jouer le rôle de grand ordonnateur en définissant la stratégie de développement, les investissements, mais aussi en s'assurant de l'implication de tous les acteurs dans le processus de développement. À l'inverse, l'État est caractérisé par son absence d'autonomie dans les États dépendants et par son incapacité à agir pour le développement, car réduit au rôle de simple défenseur des intérêts de la classe dominante. Dans le cas mongol, il conviendra d'évaluer le niveau de force ou de faiblesse de l'État[1] qui a vu le jour après la transition. Cette question apparaît centrale dans la littérature sur le développement.

2. La seconde variable concerne le rôle des grands groupes économiques en Mongolie. Dans les approches dépendantistes, ces grands groupes sont qualifiés de groupes *compradors*. Ils tirent leur puissance des liens qui les unissent aux entreprises des pays et du centre et constituent donc un élément de blocage qui freine le processus d'industrialisation. Dans les États développementalistes, ces grands groupes sont des conglomérats dont les activités sont très diversifiées. Ces derniers s'appuient sur un appareil de production qui leur est propre. Celui-ci a permis à ces États de devenir des pays industrialisés. Dans le cas mongol, il sera nécessaire d'évaluer la structure de l'économie, la nature et les caractéristiques des grands groupes économiques qui ont vu le jour après la transition et d'évaluer l'influence politique de ces derniers. Cela permettra d'identifier si ces groupes sont des vecteurs de développement ou au contraire des freins au processus d'industrialisation.

3. La troisième variable qui sera considérée est celle de la stratégie de développement économique, il s'agira d'étudier la stratégie adoptée par les autorités mongoles ainsi que ses conditions de mise en œuvre. Celle-ci joue un rôle-clé dans le processus de développement et il conviendra par conséquent de se poser plusieurs questions : comment cette dernière a-t-elle été élaborée ? Quels sont ses objectifs ? Quels sont les acteurs chargés de la mettre en œuvre ? Quels sont les moyens qui lui sont alloués ? Sur quelle logique économique et sur quels postulats se base-t-elle ? L'exploration de cette stratégie de développement permettra de comparer cette dernière avec les variables des idéal-types précédemment identifiés.

4. La quatrième variable a trait à la question du financement du développement. Dans le cadre de l'État dépendant, le financement du développement passe principalement par les investissements étrangers alors que dans le cas de l'État développementaliste, il passe avant tout par un contrôle étatique du crédit et par de l'aide extérieure qui permet à l'État de financer et d'orienter le processus de développement. L'étude de cette variable dans le cas mongol nécessitera de déconstruire le système financier et le cadre législatif qui régit les investissements. Il s'agira notamment de mieux comprendre la place

[1] J. S. Migdal, 1988 ; P. Dauvergne, 1998.

laissée aux investissements étrangers en Mongolie et les conflits qu'ils peuvent susciter.

5. La cinquième et dernière variable considérée dans ce modèle analytique a trait à la question de l'alliance développementaliste identifiée dans la littérature de l'État développementaliste. À l'inverse des États dépendants où la bourgeoisie du pays tend à collaborer avec la bourgeoisie des pays du centre afin de préserver ses intérêts, les États développementalistes sont marqués par l'apparition d'une alliance développementaliste entre l'État, la bourgeoisie locale et les travailleurs. Cette alliance permet d'engager le pays et la totalité des composantes de la société dans un même objectif de développement. Dans le cas mongol, cela pose la question des élites économiques et de la position qu'elles choisissent d'adopter vis-à-vis du processus de développement et plus généralement de l'État.

Ces différentes variables seront examinées successivement afin de savoir quelle valeur elles prennent dans le cas mongol. L'examen de ces dernières doit permettre *in fine* de caractériser le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. Il doit également permettre de mieux comprendre comment ce système fait face au défi auquel est confrontée la Mongolie : assurer le développement économique sans pour autant mettre à mal une indépendance et une souveraineté qui restent fragiles et que le pays a mis près d'un siècle à reconquérir.

D - Les hypothèses de recherches.

L'identification de ces différentes variables a permis de construire un cadre analytique. Il convient néanmoins de le compléter en formulant des hypothèses de travail qui permettront d'expliquer le cas mongol et non plus seulement de le décrire. Cinq hypothèses principales ont été identifiées.

Hypothèse 1 : La Mongolie n'est ni un État développementaliste ni un État dépendant, mais un cas hybride.

L'examen de cette hypothèse passera par l'analyse des variables précédemment identifiées afin de positionner le cas mongol par rapport aux deux idéal-types de l'État dépendant et de l'État développementaliste. Dans la logique wébérienne, l'élaboration d'un idéal-type consiste en effet à établir un « *concept limite purement idéal, auquel on mesure la réalité pour clarifier le contenu empirique de certains de ses éléments*

importants, et avec lequel on la compare »[1]. La comparaison de deux idéal-types, celui d'un système politico-économique dépendant et celui d'un système politico-économique développementaliste, a permis d'identifier un certain nombre de variables qui ont été exposées précédemment. Les valeurs que prennent ces variables dans le cas mongol permettront de caractériser le système politico-économique. Ce dernier diffère sensiblement des deux idéal-types identifiés précédemment. La Mongolie ne possède ni les caractéristiques d'un État développementaliste ni celle d'un État dépendant. On trouve en réalité dans le cas mongol un mix qui tend à confirmer l'hypothèse formulée par Robert Boyer d'une spécificité nationale des capitalismes[2].

L'identification de ce système hybride incite également à considérer deux autres hypothèses pour rendre compte de la dynamique d'évolution propre à ce système et des éléments qui expliquent son évolution. La première hypothèse à prendre en compte est liée à l'influence du développement du secteur minier alors que la seconde a trait à l'influence du régime politique adopté par les Mongols après 1990, à savoir la démocratie. La prise en considération de ces deux hypothèses permettra ensuite d'en analyser une troisième sur l'influence combinée de ces deux caractéristiques sur le processus de développement et sur la stratégie de sécurité mongole.

Hypothèse 2 : Le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie est hybride mais le développement du secteur minier pousse l'Etat mongol à se doter progressivement des attributs du développementalisme.

Cette deuxième hypothèse vise à rendre compte des évolutions connues par le système politico-économique mongol depuis 1990. Elle vise à éviter de figer l'analyse dans une approche purement descriptive et statique pour au contraire rendre compte des évolutions connues par ce système depuis 1990. Dans ce contexte, il s'agit de faire l'hypothèse que le développement du secteur minier en Mongolie dans le courant des années 2000 a constitué le principal moteur d'évolution du système politico-économique mongol. Cette évolution a conduit l'Etat a changé progressivement son rapport à l'économie et l'a poussé à un jouer un rôle plus important dans le développement économique. Contrairement à ce que pouvait laisser à penser la théorie de la dépendance, l'Etat mongol s'est progressivement doté des attributs du développementalisme sous l'effet du développement de cette activité extractive.

L'examen de cette hypothèse cherchera plus généralement à évaluer le rôle joué par le développement du secteur minier sur le processus de développement connu par la Mongolie. Il sera ainsi mis en parallèle avec les approches dites de la « malédiction de la ressource », précédemment évoquées, qui affirment qu'une richesse en matières premières peut finalement constituer une entrave au processus de développement. L'examen de l'influence de ce facteur sur le processus de développement mongol et sur l'évolution du système politico-économique qui a vu le jour dans le pays depuis 1990 sera ensuite complété avec l'examen du rôle joué par le système politique démocratique.

[1] M. Weber, 1905, p. 133-134.
[2] R. Boyer, 2013.

Hypothèse 3 : Le régime politique démocratique joue un rôle ambivalent en favorisant l'évolution de l'Etat mongol vers le développementalisme tout en l'empêchant de devenir réellement développementaliste.

Cette hypothèse cherche à évaluer l'influence de la démocratie sur le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition et sur la mise en place d'un processus de développement économique, une question qui revient régulièrement dans la littérature. Dans le cas mongol, la mise en place d'un système démocratique limite d'autant la capacité de l'État à mettre en œuvre un processus de développement coordonné. La principale difficulté tient au fait que la démocratie provoque des polarisations successives de la société à chaque moment électoral. Dès qu'il y a alternance, cette polarisation se traduit par une remise en cause systématique de la stratégie de développement, qui limite d'autant la cohérence de cette dernière. Autre aspect, ce système favorise la mise en place de politiques qui cherchent à obtenir des gains de court terme, comme la distribution d'allocations à la population. En ce sens, le temps politique est désynchronisé du temps économique et du temps nécessaire pour qu'une stratégie de développement puisse produire ses premiers effets. Dans un contexte marqué par une abondance en matières premières qui génère une rente budgétaire conséquente, un système démocratique tend à favoriser l'émergence d'un système redistributif qui permet d'atteindre des objectifs de court terme au détriment de la mise en place d'un processus d'investissement qui permettrait de diversifier la structure de l'économie nationale, donc de favoriser sur le long terme le processus de développement. Autrement dit, un système démocratique dans un contexte marqué par une abondance de matières premières ne favorise pas la mise en place d'une approche rationnelle de la gestion de la rente minière qui devient une source de tensions à chaque échéance politique.

Reste que les effets de ce système démocratique sur le processus de développement ne sont pas que négatifs, au contraire. Les différentes échéances électorales et les alternances politiques qu'elles induisent favorisent la mise en place d'un processus d'évaluation des politiques mises en œuvre par les précédents gouvernements. Les débats engendrés facilitent l'apparition d'un processus d'apprentissage qui se traduit concrètement par une identification des bonnes et des mauvaises pratiques et par une amélioration progressive des politiques mises en œuvre. Lorsque des choix erronés sont effectués, le système démocratique permet une remise en cause rapide de ces choix sans pour autant affecter la légitimité du régime. Autre élément, le système démocratique favorise une rotation entre les élites. Cela constitue une garantie de stabilité et une certaine fluidité du système qui facilite la mise en place d'un processus de développement. Plus prosaïquement, dans un contexte de rente, cette rotation des élites offre à chaque acteur un espoir de pouvoir accéder à cette rente à la suite d'un changement politique. Cela favorise la mise en place d'un processus de développement inclusif, qui favorise l'implication de l'ensemble des groupes d'intérêts, mais aussi de la population dans la mesure où il revient à cette dernière de choisir ses dirigeants. Cela constitue un élément incitatif fort pour que les intérêts de la population soient pris en compte dans les politiques qui sont mises en œuvre.

Hypothèse 4 : La démocratie constitue une garantie de sécurité dans un contexte marqué par une abondance en matières premières et par un enclavement entre deux grandes puissances.

À l'instar du rôle de la démocratie sur le processus de développement, la question de l'influence de ce système d'organisation politique sur la sécurité reste posée. Dans le cas mongol, cette question est d'autant plus importante que le pays apparaît comme une exception démocratique dans une région dominée par les régimes autoritaires. Il est donc possible de faire l'hypothèse que, comme pour le développement économique, un système démocratique complique la mise en place d'une stratégie de sécurité nationale cohérente et constante sur le temps long. À cela s'ajoute le fait que le pays expose publiquement ses divisions face ces partenaires étrangers. Cela peut donc être considéré comme une source de faiblesse, voire comme une menace potentielle pour l'indépendance et la souveraineté du pays.

A contrario, il est également possible de faire l'hypothèse que la démocratie en Mongolie constitue la clé de voûte de la sécurité et de l'indépendance du pays. Outre le fait qu'elle permet aux autorités mongoles d'afficher leur proximité avec de nouveaux partenaires, tels que les États-Unis, le Japon ou encore la France, elle permet également et surtout d'induire une forte incertitude dans le processus de sélection des dirigeants, mais aussi dans le processus décisionnel. Cette incertitude limite la capacité d'influence que peut exercer un voisin de la Mongolie. Elle permet de ne pas figer une décision dans le temps, mais de la remettre éventuellement en cause à chaque échéance politique. Le système démocratique se traduit par deux éléments. D'une part, la démocratie renforce les effets de contexte en polarisant et en politisant les positions adoptées par les acteurs tous les quatre ans à l'occasion des élections législatives. D'autre part, la démocratie fluidifie le rapport de force entre les groupes de pouvoir. Les positions acquises par les uns ne sont pas figées et peuvent espérer être conquises par les autres au gré d'une alternance. Ces éléments expliquent les difficultés éprouvées par les autorités mongoles pour la mise en place d'une telle stratégie de sécurité. L'incertitude générée apparaît pourtant comme un élément déterminant qui leur offre des marges de manœuvre élargies, bien plus que si le pays avait adopté un système autoritaire. L'utilisation de cette incertitude semble d'autant plus importante dans un pays marqué par une abondance en matières premières qui se traduit par la négociation de grands contrats avec des partenaires étrangers pour valoriser ces ressources. Cette spécificité est à rapprocher de la façon dont les Mongols sont parvenus, au cours de leur histoire, à utiliser cette faiblesse pour préserver leur indépendance et leur spécificité dans un contexte pourtant hostile.

Comme toute chose, l'adoption d'un système démocratique s'est également traduite par un certain nombre de faiblesses. Tout d'abord, il est possible de faire l'hypothèse que la Mongolie ne dispose pas à proprement parler d'une stratégie de sécurité nationale, autre que rhétorique. Plus qu'une stratégie clairement déterminée, la politique mongole en la matière apparaît dictée par les conditions du moment et les rapports de force existants entre les différents groupes de pouvoir. Une telle situation fait qu'il est délicat de parler de stratégie puisque celle-ci s'avère profondément évolutive et fluctuante. Un contraste peut être identifié ici en comparant la stratégie élaborée par les autorités mongoles sur le plan de leur politique étrangère et celle

élaborée sur le plan économique. Si les textes mongols affirment que la seconde devrait être le prolongement de la première, sa mise en œuvre concrète se heurte à une difficulté essentielle : l'absence de consensus entre les acteurs sur la question. Cette hypothèse tend à confirmer celle formulée par Robert Boyer lorsque ce dernier choisit comme hypothèse centrale le fait que « *le mode de croissance domestique façonne très largement la stratégie des États-nations en matière géopolitique* »[1].

Hypothèse 5 : Le nouveau système qui a vu le jour correspond aux caractéristiques mêmes de la société mongole. L'État n'y est pas vertical ni bureaucratique, mais réticulaire.

Si la première hypothèse évoquait la mise en place d'un système politico-économique spécifique à la Mongolie, la dernière hypothèse cherche pour sa part à identifier les causes qui expliquent l'apparition de ce système après le processus de transition. Comme cela a été rappelé, le cas mongol est singulier, car la transition a produit un certain nombre de succès, et ce contre toute attente. L'hypothèse formulée ici postule que le système politico-économique qui a vu le jour n'est finalement pas apparu contre « toute attente », mais est en réalité conforme aux caractéristiques même de la société mongole.

Ces caractéristiques incitent à repenser la notion d'État en Mongolie. Le concept d'État tel qu'il est postulé en Occident, bureaucratique et vertical, ne correspond pas à ce qui est observable en Mongolie. L'Etat, du fait de sa faiblesse selon les critères occidentaux, apparaît réticulaire et mouvant, et fait écho au mode de gestion qui existe sur les hauts plateaux mongols depuis le XIIIe siècle et la période gengiskhanide.

L'explicitation de cet ordre socio-économique particulier passe par l'étude des structures de la société mongole : l'étude du nomadisme pastoral considéré non pas seulement comme un moyen de production, mais comme un mode de vie à part entière. Cette prise en compte du fond sociétal mongol comme élément explicatif du nouveau système politico-économique né de la transition s'explique par deux aspects. Premièrement, pour la première fois depuis près de 300 ans, les Mongols ont pu construire un modèle qui ne leur était pas imposé de l'extérieur. Deuxièmement, la construction de ce nouveau système politico-économique s'est basée sur l'importation de concepts étrangers en Mongolie par les nombreux conseillers et institutions occidentaux présents dans le pays après 1990. Cependant, l'importation de ces concepts ne s'est pas traduite par une application pure de ces derniers, mais par leur réappropriation. Les Mongols en ont profondément modifié le contenu, consciemment ou inconsciemment, pour que ces derniers correspondent au mode de fonctionnement de la société mongole.

Une question apparaît ici centrale pour comprendre le nouvel ordre politico-économique qui a vu le jour en Mongolie et que Max Weber avait su mettre en évidence en son temps : la question de la domination parfois qualifiée de rapport à l'autorité. La prise en compte de cet aspect constitue un aspect essentiel pour comprendre l'évolution du système politico-économique mongol. La société mongole apparaît comme fondamentalement libérale et s'accommode mal de la mise en place

[1] R. Boyer, 2014, p. 61.

de systèmes autoritaires qui ne laisse que peu de marges de manœuvre à ses citoyens. Cette incompatibilité renvoie aux spécificités propres à la société mongole et explique les spécificités du système politico-économique mongol identifiable depuis la période gengiskhanide en Mongolie. Une telle approche confirme l'importance de l'approche wébérienne du politique et de l'économie qu'il expose dans les différents chapitres du recueil *Économie et société*[1]. « *Ce n'est pas ici le lieu de discuter les rapports de l'économie avec les contenus divers de la culture (littérature, arts, sciences, etc.), mais seulement ses rapports avec la « société », c'est-à-dire, dans notre cas, avec les formes structurelles des sociétés humaines* »[2].

L'approche choisie pour mener à bien cette démonstration se base sur trois temps : tout d'abord une identification des problèmes empiriques et théoriques que pose la transition mongole, ensuite une description du nouveau système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après cette transition grâce à la construction d'un cadre analytique qui permette de mener l'exploration de ce cas, enfin, une explication des spécificités du cas mongol par la mobilisation d'hypothèses de recherche autour desquelles se structurera la démonstration. Dans ce contexte, il est possible de résumer l'approche et les outils théoriques mobilisés dans le cadre de cette thèse par le schéma suivant :

Synthèse du cadre théorique

La transition politique et économique mongole a conduit à l'apparition de nouveaux défis qui pose aujourd'hui la question de savoir comment le pays fait face à ces nouveaux défis pour assurer à la fois son développement économique et son indépendance.

Transitologie

- Prégnance de la question de la souveraineté dans les nouveaux États indépendants.
- Divergence entre les pays en transition qui montre que le processus de transition ne constitue pas une variable déterminante dans l'émergence des nouveaux systèmes politico-économiques.
- Nécessité de mettre en œuvre une approche décloisonnée qui permette la déconstruction du nouveau système politico-économique mongol.

⇨ *Le cadre analytique qui doit être construit doit permettre de déconstruire le système politico-économique mongol et tenir compte de cette double aspiration au développement et à la sécurité nationale.*

[1] M. Weber, 1922.
[2] M. Weber, 1922, t. 2, p. 79.

Cadre analytique – Économie du développement

- Approche qui combine la question de la souveraineté et du développement.
- Approche qui permet d'inclure la richesse mongole en matière première dans le raisonnement.
- Construction de deux idéal-types à partir des enseignements de la théorie de la dépendance et de l'État développementaliste :

  État dépendant / vs / État développementaliste.

- Ces deux idéal-types permettent l'identification de cinq variables pour guider l'exploration du cas mongol :
  - L'État.
  - Les groupes économiques.
  - La stratégie de développement.
  - Le financement du développement.
  - Le rapport de la société au développement.

⇨ *Ce cadre analytique doit permettre de décrire le nouveau système politique qui a vu le jour en Mongolie après la transition.*

Cadre explicatif

Hypothèse 1 :	la Mongolie est un cas hybride, entre dépendance et développementalisme.
Hypothèse 2 :	le développement du secteur minier favorise une évolution du système politico-économique mongol vers le développementalisme.
Hypothèse 3 :	la démocratie favorise cette évolution mais la limite également en empêchant l'Etat mongol de devenir pleinement développementaliste.
Hypothèse 4 :	la démocratie constitue la clé de voûte de la sécurité et de l'indépendance mongole.
Hypothèse 5 :	le nouveau système politico-économique mongol correspond aux caractéristiques intrinsèques de la société mongole.

Synthèse du cadre théorique et analytique élaboré pour cette thèse.

Après avoir présenté l'ancrage théorique de cette thèse, le cadre analytique utilisé, et les hypothèses formulées, il convient également de présenter la méthode de recherche et d'enquête qui a été utilisée.

IV - Méthodologie.

Plusieurs contraintes se sont exercées sur la réalisation de cette thèse. La première est liée aux financements qu'il a été possible d'obtenir pour la mener à bien. Celle-ci a pris place dans le cadre d'une convention interprofessionnelle de formation par la recherche (CIFRE) signée avec l'entreprise AREVA (A). La seconde est de nature scientifique. Elle a trait à l'absence relative d'études sur la Mongolie contemporaine et à la question de recherche abordée dans cette thèse. Elle a imposé de recourir à une méthode d'analyse dite hypothético-déductive qui a encadré le processus de recherche et dont la présentation du cadre théorique a donné un premier aperçu (B). La troisième est liée à cette absence relative de travaux préexistants puisqu'elle a conduit à privilégier des sources primaires dans le cadre de cette thèse, impératif qui s'est traduit pas l'apprentissage de la langue mongole (C). La quatrième a trait au nombre important de missions qu'il a été possible d'effectuer en Mongolie grâce à ce contrat CIFRE (D). Ces nombreuses missions ont permis de confronter régulièrement les résultats collectés aux besoins de l'entreprise. Cela a nourri à une réflexion constante sur l'opérationnalisation de ces résultats afin qu'ils puissent servir au mieux les intérêts de l'entreprise (E).

A - Le cadre de la recherche.

Cette thèse a pris place dans un cadre particulier pour une thèse en sciences sociales puisqu'elle a été réalisée grâce à une convention interprofessionnelle de formation par la recherche (CIFRE), signée à la fin de l'été 2013 avec l'entreprise AREVA, qui a pris la forme d'un contrat à durée déterminée de trois ans. Le salaire du doctorant est payé par l'entreprise, mais celle-ci reçoit en contrepartie l'équivalent de la moitié du salaire qu'elle verse au doctorant sous forme de réduction d'impôts et de subventions accordées par l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT). Ce type de contrat vise à renforcer les liens entre la recherche et les entreprises afin de permettre à l'État d'appuyer de manière indirecte l'effort de recherche et développement consenti par les entreprises ou certaines institutions publiques.

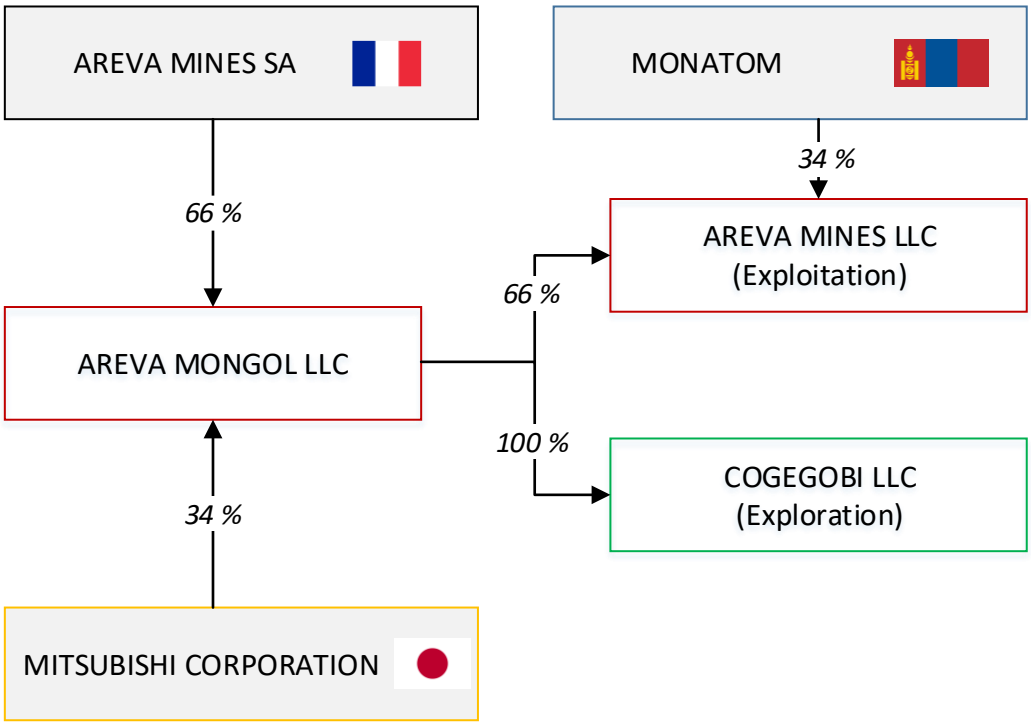
La signature de ce type de contrat implique le doctorant, l'entreprise, le laboratoire de recherche au sein duquel se déroule la thèse et l'ANRT. Un tel contrat impose un certain nombre de contraintes pour le doctorant. Celui-ci doit en effet passer une partie de son temps au sein de son laboratoire et une partie de son temps au sein de l'entreprise. La répartition est négociée entre les deux parties au moment de la signature du contrat. Dans le cadre de cette thèse, la répartition du temps passé au sein de l'entreprise a évolué en fonction des besoins de l'entreprise et des contraintes

imposées par le processus de rédaction de cette thèse. Elle s'est structurée de la façon suivante :

- 1ère année : 50 % du temps dans l'entreprise et 50 % dans le laboratoire.
- 2ème année : 60 % du temps dans l'entreprise et 40 % dans le laboratoire.
- 3ème année : 40 % du temps dans l'entreprise et 60 % dans le laboratoire.

La signature de ce contrat CIFRE s'est également traduite par la mise en place d'une cotutelle de thèse. La position de directeur scientifique a été occupée par M. François Bafoil pour le CERI, celle de directeur au sein de l'entreprise par M. Thierry Plaisant, directeur de la filiale d'AREVA en Mongolie. Cette cotutelle s'est avérée d'une très grande richesse, car elle a permis de combiner les éléments de recherches disciplinaires aux besoins concrets que ressentait l'entreprise dans son implantation dans le pays. Elle a également permis la mise en place d'un aller-retour régulier entre les données, les résultats progressivement collectés dans le cadre de cette thèse et les problèmes auxquels pouvait faire face l'entreprise.

L'entreprise AREVA est présente en Mongolie depuis 1997. Deux gisements d'uranium majeurs y ont été découverts : le gisement de Dulaan Uul et le gisement de Zovch Ovoo. Ces derniers sont situés dans l'aimag du Dornogovi, au sud de la Mongolie, et dotés respectivement de réserves estimées à 54 639 tonnes et à 9 888 tonnes d'uranium. L'entreprise développe actuellement les études nécessaires pour permettre leur mise en exploitation industrielle. Dans ce cadre, elle a obtenu à la fin du printemps 2015 une licence minière pour l'exploitation de ces deux gisements. Ceux-ci doivent permettre à l'entreprise de prolonger et de diversifier ses sources de production d'uranium dans le monde. Pour permettre le développement de ces gisements, une entreprise conjointe a été créée avec l'entreprise japonaise Mitsubishi. La structure de la présence de l'entreprise dans le pays est la suivante :



Structure de l'entreprise AREVA en Mongolie[1].

L'intérêt de l'entreprise pour cette thèse tient principalement à sa volonté d'accroître sa compréhension générale des logiques de fonctionnement de la Mongolie. L'absence relative de recherches sur les évolutions politiques et économiques de la Mongolie contemporaine se traduit également par une absence relative d'expertise. Les partenaires et les cabinets de conseil avec lesquels travaille habituellement l'entreprise ne sont que faiblement représentés en Mongolie et limitent bien souvent leur compétence au seul monde postsoviétique. Dans ce cadre, le financement d'une thèse de science politique permettait à l'entreprise d'accroître sa connaissance générale du pays. Elle lui permettait aussi et surtout de renforcer sa compréhension des jeux d'acteurs qui peuvent se nouer à l'intérieur et à l'extérieur du pays et donc de mieux connaître son environnement décisionnel. Cela lui permettait également de réduire, autant que cela soit possible, l'incertitude qui existe autour de son projet en Mongolie.

Les questions auxquelles était confrontée l'entreprise se matérialisaient également par des commandes spécifiques. Celle-ci conduisait à la rédaction de notes d'analyse sur les structures décisionnelles mongoles, sur les évolutions politiques, sur la stratégie adoptée par le pays pour le secteur minier et plus spécifiquement pour le développement de l'exploitation des minerais radioactifs, ou encore sur l'étude de la relation entre la France et la Mongolie afin de mieux comprendre la place que pouvait occuper le projet de l'entreprise dans la relation bilatérale. Ces commandes ont logiquement eu une influence sur le processus de recherche. Elles ont permis de conserver un lien direct entre les travaux menés dans le cadre de la thèse et les besoins de l'entreprise. Cet aller-retour constant entre recherche fondamentale et recherche

[1] http://mongolia.areva.com.

appliquée a constitué une opportunité plus qu'une contrainte. Elle a permis de vérifier la validité des résultats collectés et de s'interroger sur l'utilisation de ces résultats et en quoi ces derniers pouvaient être utiles à l'entreprise. Les questions qui ont émergé de ces notes et de ces rapports ont également permis de nourrir le processus de recherche en soulevant de nouvelles questions ou en ouvrant de nouvelles pistes de recherche.

Il convient ici de souligner que les contrats CIFRE, notamment en sciences sociales, sont souvent critiqués. Certains mettent en avant qu'ils sont principalement utilisés par les entreprises comme une sorte de « sous-contrat » qui leur permettraient de recruter de la main-d'œuvre à faible coût. Les discussions qu'il a été possible de mener avec d'autres doctorants qui bénéficiaient de ce type de contrat mettent en évidence une difficulté du doctorant à conserver suffisamment de temps pour mener à bien sa recherche alors que l'entreprise peut lui demander de nombreux travaux, voire, dans le cas extrême, de remplir les fonctions d'un salarié classique. Ce problème ne s'est jamais posé dans le cadre de ce contrat signé avec AREVA. L'entreprise a toujours compris le fonctionnement de ce type de contrat, ce qui s'est traduit par une très grande liberté. Cette liberté est rare et précieuse. Elle a joué un rôle décisif dans la réalisation de cette thèse.

B - Méthodologie de l'enquête.

L'approche qui a été utilisée est de nature hypothético-déductive. Le choix de ce type d'approche, préférée à une approche hypothético-inductive plus couramment utilisée dans les travaux déjà réalisés sur le cas mongol, se justifie par deux éléments. Tout d'abord, le sujet abordé dans ce travail n'est que rarement évoqué dans les études mongoles. Cela ne permet pas de s'appuyer sur des travaux annexes et périphériques à ce sujet (politique de sécurité, stratégie de développement, type de capitalisme construit après 1990). Cette absence présentait donc le risque d'orienter la recherche dans de mauvaises directions et donc de limiter la généralisation des résultats obtenus. Ensuite, si la question n'a été que peu étudiée dans le cas mongol, elle a suscité un grand nombre de travaux et d'enquêtes dans d'autres contextes géographiques. Ces travaux ont conduit à la formation de théories et de modèles qui font du lien entre développement économique et souveraineté une des pierres angulaires de leur raisonnement.

Les hypothèses et les variables identifiées dans le cadre de cette approche ont ensuite permis d'identifier différents champs qui nécessitaient une attention plus approfondie. La présence de modèles testés sur d'autres pays et dans d'autres contextes permet également de comparer les résultats obtenus à ceux produits ailleurs. Ils permettent de mettre en évidence des éléments de divergences significatifs qui doivent permettre d'expliquer les éléments de divergence qui sont notables, les spécificités du cas mongol, mais aussi les traits que la Mongolie partage avec ces autres exemples historiques.

C - Les sources mobilisées dans le cadre de cette thèse.

Pour mener à bien cette approche, plusieurs outils et types de données ont été utilisés. Le premier concernait la mise en œuvre d'une veille de presse quotidienne de l'actualité mongole. Celle-ci s'est dans un premier temps focalisée sur la presse anglophone, faute d'être en mesure de traiter la presse en langue mongole. Cette veille de presse a ensuite été élargie à la presse en langue mongole. Ce travail a été facilité par le fait que la plupart des journaux disposent aujourd'hui d'une version électronique à laquelle il est possible de s'abonner depuis la France. Cette veille de presse a permis de suivre l'évolution de la Mongolie, les débats politiques que pouvaient susciter telle ou telle mesure ou encore les prises de position des acteurs. Surtout, cette veille de presse a permis de lutter contre « l'absence de mémoire » d'internet qui conduit à une perte de données au fil des années. Pour cela, l'ensemble des articles d'intérêt ont été archivés grâce au logiciel Zotero[1]. Ce logiciel est a priori pensé pour servir de base de données bibliographiques, mais le système de notes qu'il intègre et la possibilité d'affecter des mots clés à ces notes en font un outil particulièrement adapté pour la réalisation d'une base de données de coupures de presse. Celle-ci a ensuite été utilisée dans les différentes études de cas réalisées dans cette thèse.

Concernant les données utilisées, l'ensemble de l'analyse est basé sur des sources primaires pour la période 1992 à 2016. Ces sources sont pour l'essentiel en langue mongole ce qui a nécessité un travail important d'apprentissage de la langue. Ce travail était cependant indispensable étant donné la richesse de ces sources. Parmi les principales sources de données primaires qui ont été utilisées, il est possible de mentionner :

- Les textes juridiques, ceux-ci concernent aussi bien les textes de loi, les résolutions parlementaires ou gouvernementales.
- Les rapports d'activités des différentes institutions évoquées au cours de cette thèse, qu'il s'agisse du Parlement, des ministères ou encore des agences gouvernementales.
- Les rapports statistiques publiés par l'Office national de la statistique de la Mongolie qui présentent l'intérêt d'être facilement utilisables et de présenter un ensemble de données dont les évolutions peuvent être comparées sur l'ensemble de la période.

Dans le cadre de cette thèse, des sources secondaires ont également été utilisées pour mener à bien la démonstration. Ces sources secondaires concernent principalement la période antérieure à 1992 et en particulier l'ensemble de la période de transition. Ce choix se justifie par le fait que la démonstration ne porte pas directement sur cette période. D'autre part, recourir à des sources primaires pour analyser cette période aurait nécessité d'effectuer un travail d'archives que le temps imparti pour mener à bien cet exercice ne permettait pas de faire. Enfin, dernier argument, un nombre conséquent de travaux a déjà été consacré à cette période de

[1] www.zotero.org.

l'histoire mongole, qu'il s'agisse de l'analyse de la transition politique ou de la transition économique. Ces travaux ont été mentionnés dans l'état de l'art et apportent une connaissance suffisante du processus de transition mongol pour mener à bien la démonstration.

Outre la mobilisation de ces sources primaires et secondaires, cette démarche de recherche s'est basée sur un travail de terrain important que le contrat signé avec l'entreprise AREVA a permis de mettre en œuvre.

D - La recherche de terrain et ses défis.

Le contrat signé avec l'entreprise AREVA prévoyait la possibilité d'effectuer deux missions d'un mois par an en Mongolie. Dans ce cadre, il a été possible d'effectuer sept missions. La régularité de ces missions a permis de fixer un objectif de recherche spécifique à chacune en plus des objectifs imposés par l'entreprise. La liste de ces missions et leurs objectifs sont présentés dans le tableau suivant :

Mission	Date	Objectif
1	Nov. / déc. 2013	L'État en Mongolie et le rapport aux investisseurs étrangers.
2	Mai 2014	Stratégie de sécurité et politique extérieure de la Mongolie.
3	Nov. / déc. 2014	Les élites économiques mongoles et leur rapport au politique.
4	Mai 2015	Le financement du développement en Mongolie.
5	Nov. / déc. 2015	La stratégie de développement mongole.
6	Avr. 2016	Dialogue stratégique France/Mongolie.
7	Juin 2016	Le projet minier de Tavan Tolgoi.

Liste des missions réalisées en Mongolie dans le cadre de cette thèse.

Le nombre important de missions réalisées a permis d'assurer un aller-retour régulier entre les données collectées lors de ces missions, l'approche théorique de ce problème et la rédaction de la thèse. Cela a également permis d'identifier certaines des faiblesses ou des manques lors du traitement des données collectées pour ensuite les combler dans les missions suivantes. A contrario, cela a compliqué le processus de prise de rendez-vous. En effet, il est difficile de planifier réellement un terrain en

Mongolie dans la mesure où les rendez-vous sont souvent fixés dans la journée ou pour le lendemain. De plus, les entretiens s'obtiennent souvent par le biais d'autres entretiens du fait de l'importance des réseaux interpersonnels en Mongolie. De ce fait, un premier entretien permet ensuite d'avoir accès à d'autres personnes et ainsi de suite. La durée limitée du temps passé sur place constituait une entrave à cette dynamique. Les missions effectuées ont duré en moyenne quatre semaines.

L'approche utilisée dans le cadre de cette thèse a privilégié les entretiens semi-directifs. Ces entretiens ont été menés avec deux objectifs. Il s'agissait tout d'abord obtenir des informations qui n'étaient pas disponibles en sources ouvertes et qui bloquaient la compréhension de telle ou telle question. Ensuite, il s'agissait de mieux comprendre le positionnement des acteurs dans leur champ. Pour ce qui est de ce second objectif, la technique d'entretien qui a été utilisée s'est inspirée des travaux d'Erhard Friedberg et Michel Crozier[1]. La particularité de cette méthode, dite de « l'analyse stratégique », est de considérer que c'est l'agrégation des stratégies individuelles dans un champ donné qui permet de comprendre la structuration même de ce champ. C'est donc par le biais de l'identification des stratégies des acteurs que l'on peut seulement reconstruire les logiques et les règles du jeu qui structurent le champ étudié. Ces entretiens devaient donc servir à identifier les objectifs poursuivis par les acteurs en insistant notamment sur la perception qu'ils ont de ces derniers et sur leurs capacités à les atteindre. Il s'agissait également de mettre en lumière les ressources sur lesquelles ils pouvaient s'appuyer pour atteindre ses objectifs, les conditions et les limites quant à l'utilisation de ces ressources, en somme les marges de liberté dont ils disposaient. L'identification de ces éléments devait ensuite permettre de mettre au jour la stratégie sous-jacente des acteurs et donc par là même permettre d'accéder aux données structurantes du jeu au sein duquel ils s'insèrent. La prise en compte de cette méthode permettait ainsi de ne pas uniquement limiter les entretiens à de simples moments de collecte de données, mais aussi de les utiliser pour identifier les stratégies poursuivies par les acteurs et les liens qui peuvent les unir aux autres acteurs avec lesquels ils sont amenés à interagir.

Un travail préparatoire était effectué en amont de chaque mission et de l'objectif poursuivi. Ce travail consistait à identifier une liste de cibles potentielles en fonction de leur intérêt pour le processus de recherche. La Mongolie étant un pays relativement peu peuplé, le réseau des élites dirigeantes, cible principale de cette recherche, est relativement restreint. Le profil des acteurs rencontrés s'avère très divers. Les Mongols disposant d'une grande liberté de ton, il est relativement aisé d'avoir accès à des acteurs importants, directeurs d'administration, députés, hommes d'affaires, chercheurs.

Pour ce qui est du mode contact, celui qui a été le plus utilisé est l'envoi de « textos » qui permettait souvent d'obtenir rapidement des entretiens. Ceux-ci se déroulaient pour l'essentiel en anglais. Lorsque ce n'était pas le cas, des interprètes ont été utilisés, mais uniquement de façon très épisodique. Les entretiens se déroulaient ensuite soit dans le bureau des personnes interviewées soit dans un lieu public, ce qui témoigne de la liberté de ton des personnes rencontrées qui ne craignaient pas d'être vues en discussion avec un chercheur étranger. Un guide d'entretien a été constitué pour chaque personne rencontrée. Les grandes lignes de ces guides étaient proches, mais ils variaient systématiquement pour prendre en compte les spécificités propres des acteurs interviewés. L'entretien se déroulait par la suite en deux temps. Dans un

[1] M. Crozier, E. Friedberg, 1977.

premier temps, il s'agissait de présenter à la personne interviewée le processus de recherche, ses grandes lignes, et en quoi l'entretien devait servir à faire progresser ce processus. Il s'agissait ensuite de poser des questions plus spécifiques, listées préalablement dans le guide d'entretien. Les entretiens n'ont pas été enregistrés pour faciliter l'instauration d'un climat de confiance. Chaque entretien faisait néanmoins l'objet d'une prise de notes détaillées et d'une retranscription détaillée dans les heures qui suivaient les entretiens. La plupart ont duré entre 45 minutes et 1 heure et ont été marqués par une grande liberté de ton, les acteurs se félicitant souvent qu'un chercheur étranger s'intéresse à la Mongolie. Certains acteurs ont néanmoins demandé à voir leur identité préservée, raison pour laquelle certains entretiens ont été anonymisés[1].

Ces entretiens ont été menés sans l'aide de l'entreprise et à chaque fois en tant que chercheur, et non pas en tant que salarié de l'entreprise AREVA. Cette distinction était nécessaire pour préserver la confiance des personnes interviewées et pour inciter ces dernières à adopter le langage qu'il adopterait vis-à-vis d'un chercheur et non vis-à-vis du représentant d'une entreprise. Il convient néanmoins de souligner que l'affiliation à l'entreprise n'a jamais été cachée. À chaque fois que la question s'est posée, il s'est agi de présenter aux personnes interviewées la nature des liens entretenus avec l'entreprise, la spécificité de ce contrat et l'objectif de recherche poursuivi. Pour faciliter cette présentation, il a été remis à chaque personne interviewée une fiche de présentation de ce projet de recherche qui détaillait les objectifs de cette thèse, la méthodologie adoptée et les grands axes de recherches identifiés. Cette fiche présentait également le cadre dans lequel ce processus de recherche prenait place.

E - L'opérationnalisation des résultats et le processus de recherche.

La signature d'un contrat CIFRE avec l'entreprise AREVA a posé la question de la diffusion et de l'opérationnalisation des résultats obtenus. La diffusion des résultats collectés au sein de l'entreprise est passée par la rédaction de notes qui présentaient les principaux résultats et les enseignements qu'il était possible d'en tirer pour les activités de l'entreprise en Mongolie. Pour ce qui est des résultats plus généraux et de la démonstration, ils ont été présentés lors d'un séminaire interne organisé à la fin du printemps 2016.

L'opérationnalisation des résultats collectés posait plusieurs défis. Le premier a trait au processus de recherche en tant que tel qui induit un travail de terrain, d'analyse et de traitement des données collectées, et de systématisation qui ne se concrétise qu'au terme de la thèse, une fois que tout les aspects du problème traité ont pu être résolus. Cela contraste avec les besoins de l'entreprise qui sont bien souvent immédiats dans la mesure où celle-ci est en prise avec le quotidien. Le second défi a trait à la nature du sujet traité. Cette thèse n'a pas porté sur la politique mongole dans

[1] Cf. annexes.

le domaine de l'uranium, mais sur l'évolution plus générale du pays. Ce choix peut apparaître surprenant dans la mesure où l'entreprise s'intéresse principalement à l'évolution de la politique nucléaire mongole et à ses conséquences pour les activités de l'entreprise dans le pays. Il se justifie néanmoins par l'absence d'étude générale sur la Mongolie qui rendait difficile la mise en place d'une approche qui soit uniquement sectorielle. À l'inverse, la mise en place d'une approche générale et la compréhension des logiques et des modes de prises de décisions qui prévalent en général en Mongolie permettent a contrario un passage plus aisé du cas général au cas particulier. En l'espèce, les enseignements tirés sur le fonctionnement du système politico-économique mongol peuvent être appliqués à des problèmes plus sectoriels, comme c'est notamment le cas de la politique mongole dans le domaine de l'uranium et du nucléaire. Ces enseignements doivent évidemment être adaptés à la situation particulière d'un secteur, mais les logiques qui prévalent sont similaires.

Il convient ici de souligner le rôle important qu'ont joué les dirigeants de l'entreprise AREVA, notamment par M. Thierry Plaisant. Comme cela a déjà été évoqué, cette thèse a pu être menée à bien grâce à une grande liberté et une grande autonomie. Celles-ci ont permis de se concentrer sur une approche générale plutôt que sur le problème particulier auquel était confrontée l'entreprise dans le pays.

Dans ce cadre, l'opérationnalisation des résultats obtenus dans le cadre de cette thèse, s'est traduite par la réalisation d'une « power map » du secteur de l'uranium en Mongolie et de la position qui occupe l'entreprise. Cette « power map » visait à mettre en évidence le système décisionnel mongol sur cette question, les acteurs-clés, les tensions qui traversent ce système et plus spécifiquement les éléments qui sont susceptibles d'avoir une influence sur le processus de décision mongol, donc d'impacter la politique adoptée à l'égard de l'entreprise AREVA. Cette première a été complétée par une seconde, qui visait à présenter la place occupée par l'entreprise dans la relation bilatérale entre la France et la Mongolie. Dans ce cadre, la méthode utilisée pour constituer cette « power map » a été la même que celle utilisée dans le cadre du cinquième chapitre de cette thèse et de l'examen du projet minier de Tavan Tolgoi. En somme, il s'est agi d'appliquer la méthode dite de « l'analyse stratégique » pour identifier le système d'action concret qui prévaut sur le secteur nucléaire mongol. Cette analyse a ainsi permis de mettre en évidence les stratégies développées par les acteurs, les ressources et les alliances qu'ils peuvent utiliser et les défis auxquels ils font face. Cependant, pour être efficace, la mise en évidence de ce « système d'action concret » a nécessité, comme cela est montré dans le cinquième chapitre, de mobiliser les enseignements et les résultats collectés précédemment.

La prise en compte de ces différents éléments a conduit à la formalisation d'une stratégie d'implantation de l'entreprise dans le pays. Celle-ci devait permettre de faciliter le développement d'un projet qui restait controversé. Elle reposait sur deux aspects principaux. Le premier concernait la stratégie mise en œuvre par l'entreprise à l'égard des autorités mongoles afin de leur présenter le projet et de leur démontrer ce qu'il est susceptible d'apporter pour le développement du pays, mais aussi pour la stratégie internationale du pays, notamment pour les relations qu'il peut entretenir avec la France. Dans le même temps, le pendant de cette stratégie a également conduit à la mise en œuvre d'une approche similaire à l'égard des autorités françaises dans le pays. Les objectifs poursuivis étaient similaires : présenter l'intérêt du projet pour la Mongolie et insister sur la centralité de ce dernier dans le développement des relations bilatérales entre la France et la Mongolie.

V - Intérêt de la recherche.

Cette thèse doit permettre de remplir plusieurs objectifs regroupés en trois catégories. Il s'agit tout d'abord de mieux comprendre le cas mongol et ses principales caractéristiques (A). Elle doit également permettre d'apporter un certain nombre d'éléments à la science politique, à l'économie politique et plus spécifiquement à l'économie du développement, approche théorique autour de laquelle se structure principalement cette thèse (B). Plus généralement, cette thèse, du fait du cadre dans lequel elle a pris place, entend également proposer des éléments sur l'intérêt de ce type de thèse pour une entreprise qui souhaite s'implanter sur un marché émergent comme l'est la Mongolie (C).

A - Intérêt pour les études mongoles.

Le principal objectif de cette thèse est de participer à une meilleure compréhension de la Mongolie. Comme cela a déjà été évoqué, ce pays a fait l'objet d'une production scientifique très riche. Cette production est néanmoins réduite pour la période contemporaine. Les articles qui paraissent se concentrent sur les questions sociales ou sociétales, mais peu nombreux sont ceux qui ont été consacrés à l'évolution politique et économique connue par la Mongolie ces dernières années. Les travaux réalisés sur le sujet se sont focalisés sur certains aspects de la transition politique ou de la transition économique, mais aucun n'a adopté une approche d'économie politique. Cela est dommageable dans la mesure où l'interpénétration des questions économiques et politiques apparaît structurante pour comprendre cette « nouvelle » Mongolie qui a vu le jour après la transition. La description du système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition doit permettre d'enrichir les études mongoles à partir d'une approche moins cloisonnée et plus inclusive. Il s'agit du principal objectif de cette thèse qui doit notamment permettre de mieux comprendre les raisons de l'exception régionale que constitue la Mongolie.

Outre cette description générale du système politico-économique mongol, cette thèse ambitionne également d'apporter des avancées plus ponctuelles à partir de l'analyse des différentes variables considérées. Leur étude doit permettre d'apporter de nouveaux éléments sur des sujets peu étudiés jusqu'alors, à savoir : la transformation de l'État mongol après la transition et ses principales caractéristiques, le processus de structuration du monde économique et l'influence des grands groupes économiques sur le monde politique, le type de stratégie de développement adopté par les autorités

mongoles et son évolution depuis 1992, le financement du processus de développement par les autorités, enfin l'interaction entre les acteurs politiques et économiques mongols avec des acteurs étrangers.

Il s'agira également d'apporter également des éléments à certains grands débats qui traversent actuellement la société mongole. Plusieurs sont notables. La réforme de l'État en Mongolie en est un exemple. Un autre concerne la politique minière adoptée par la Mongolie, qu'il s'agisse de l'évolution de la réglementation ou de la façon dont les autorités mongoles ont choisi d'utiliser la rente générée par le développement de cette activité économique. Un autre porte sur l'influence des hommes d'affaires mongols, parfois qualifiés d'oligarques, sur le monde politique. Dernier exemple, cette thèse permettra aussi d'apporter des éléments au débat existant sur l'influence des voisins de la Mongolie, la Chine et la Russie, notamment leur influence économique et la façon dont celle-ci peut être utilisée par ces acteurs ou par les acteurs mongols.

Pour ce qui est des problématiques régionales, cette thèse entend également apporter des éclairages concernant l'attitude des pays de la périphérie de la Chine qui doivent aujourd'hui composer avec les conséquences politiques et économiques de la montée en puissance de la Chine. Dans ce cadre, la Mongolie, même s'il s'agit d'un cas particulier, constitue un cas d'étude intéressant du fait de la facilité d'accès aux sources. L'analyse de ce cas doit permettre de mettre en lumière les tensions et les dilemmes auxquels font face les autorités de ces pays, l'émergence chinoise étant à la fois perçue comme une opportunité économique, mais aussi comme une menace.

B - Intérêt pour la discipline.

Outre une meilleure connaissance du cas mongol et de ses caractéristiques, cette thèse ambitionne également d'apporter de nouveaux éléments sur les problématiques transverses traitées par la science politique et plus spécifiquement par l'économie politique et l'économie du développement.

Cette thèse entend participer à une meilleure compréhension des mécanismes du développement économique afin de savoir pour quelles raisons certains pays réussissent mieux que d'autres leur processus de développement[1], en particulier pour ce qui est des pays richement dotés en matières premières, soumis au risque de la « malédiction de la ressource »[2]. Dans ce cadre, l'analyse du cas mongol permettra d'apporter des éléments sur la question de savoir si la démocratie, en tant que système d'organisation politique, peut constituer un accélérateur ou au contraire un frein au processus de développement. Cette question reste aujourd'hui très décriée et le cas mongol doit permettre d'apporter des éléments à ce questionnement. Le cas mongol permettra également de mieux comprendre l'influence de la démocratie sur les politiques de développement adoptées par les États richement dotés en matières premières, notamment sur le fait de savoir comment un régime politique démocratique

[1] D. Acemoglu, J. A. Robinson, 2012.
[2] J. D. Sachs, A. M. Warner, décembre 1995.

peut se prémunir contre l'apparition de la « malédiction minière » et de ses symptômes et si la démocratie constitue un avantage ou inconvénient de ce point de vue.

Cette thèse permettra également de considérer la question de la diffusion, la transposition et la réappropriation de certains modèles de développement. Le modèle dit de « l'État développementaliste », popularisé pour expliquer le développement très rapide connu par certains pays d'Asie de l'Est, notamment le Japon, la Corée du Sud ou encore Taïwan, mais qui connaît aujourd'hui un regain d'intérêt[1], a été présenté par les autorités mongoles comme une possible solution pour permettre le développement du pays. Cette thèse doit permettre de mieux comprendre ce modèle et les conditions dans lesquelles il peut, ou non, être transposé à d'autres pays de la région. Il permettra également de s'interroger sur la question des spécificités nationales du capitalisme, notamment dans le cadre de pays qui ont récemment fait le choix de ce système d'organisation économique. Cet aspect permettra d'apporter différents éléments aux théories qui évoquent les différents types de capitalisme[2], la diversité des capitalismes mais aussi les éléments qui permettent d'expliquer les divergences qui sont notables[3]. Plus généralement, c'est la place et le rôle de l'État dans le développement économique qui seront questionnés. Il s'agira également de s'interroger sur l'influence de la démocratie sur le processus de développement économique.

Le dernier point concerne l'importance croissante du lien entre les questions économiques et les questions de souveraineté nationale, particulièrement prégnante dans les pays en développement. Dans ce cadre, il conviendra de montrer comment le choix d'un système économique, d'un type de capitalisme particulier, peut influer sur la stratégie de sécurité d'un État. Cette question prend des formes diverses et concerne également l'ensemble des réflexions formulées autour de concepts comme « l'État stratège » ou « les secteurs stratégiques » qui ont pris une importance croissante avec l'approfondissement de la mondialisation et la hausse du taux d'interpénétration économique entre les pays. L'apparition de ces concepts pose à nouveau la question du rôle que l'État peut jouer dans la mise en place d'un processus de développement économique.

Sur le plan politique, cette thèse ambitionne également d'apporter une contribution supplémentaire sur les raisons qui expliquent la divergence des systèmes politiques et économiques dans les États postsocialistes, divergence mise en évidence par les approches transitologiques. La Mongolie, en tant qu'exception démocratique et libérale, constitue de ce point de vue un terrain d'étude privilégié puisque son évolution contraste avec l'ensemble des autres pays de la zone, qu'il s'agisse de ses deux grands voisins, de la Corée du Nord ou plus encore des pays centre-asiatiques. Les sujets abordés dans cette thèse, qu'ils soient politiques ou économiques, permettront donc d'apporter certains éléments à cette question même si une explication de la spécificité régionale mongole nécessiterait la mise en place d'une approche plus spécifique du processus de transition et surtout la mise en place d'une approche comparative avec d'autres cas qui partagent certaines des caractéristiques du cas mongol, mais qui ont pourtant connu des trajectoires d'évolution différentes.

Le cas mongol constitue ici un terrain d'étude privilégié. Il s'agit d'un terrain d'expérimentation, dont la petite taille du pays permet la mise en place d'études

[1] P. Debanes, S. Lechevalier (dir.), avril-juin 2014.
[2] E. Magnin, 1999 ; B. Amable, 2008 ; F. Bafoil, 2014.
[3] B. Hancké (Ed.), 2009.

relativement approfondies. Ensuite, l'ouverture politique et économique permet d'avoir accès à un grand nombre de documents officiels et de données. Enfin, l'ouverture et la liberté de ton des Mongols eux-mêmes facilitent la mise en œuvre d'un processus de recherche, car elle permet d'avoir accès à un grand nombre d'acteurs, souvent très proches des centres de décisions. Les rendez-vous sont faciles à prendre, bien souvent l'envoi d'un simple texto suffit, et ces rendez-vous sont substantiels. La langue de bois n'est que rarement pratiquée et les personnes interviewées, même si elles occupent des fonctions élevées, ne cachent que rarement les critiques ou les griefs qu'ils nourrissent à l'égard de leurs supérieurs ou de leurs collègues.

C - Intérêt pour les investisseurs et les techniques d'approche des pays en développement.

Comme cela a déjà été évoqué, cette thèse a pris place dans le cadre d'un contrat CIFRE. Ce type de contrat a été créé au début des années 1980 avec l'objectif de favoriser le rapprochement entre les universités, les établissements de recherche et les entreprises. Ce rapprochement était présenté comme un élément qui devait faciliter la modernisation de la recherche française ainsi que la diffusion de ses résultats au sein du tissu économique. Il devait également garantir que les entreprises bénéficient de ces résultats dans leurs activités quotidiennes. Ce dispositif est plutôt pensé pour favoriser les processus de recherche et développement et ne concerne donc qu'à la marge les recherches menées en sciences sociales. L'intérêt de cette thèse pour une entreprise mérite donc d'être explicité.

L'entreprise AREVA a financé cette thèse principalement pour améliorer sa connaissance générale de la Mongolie. Il a été fait le choix de ne pas concentrer l'approche sur la seule thématique de l'uranium ou du nucléaire afin de développer une approche plus large et plus englobante qui permette à l'entreprise de se situer dans le paysage mongol. Cette approche doit aussi contribuer à améliorer la capacité de l'entreprise à comprendre un environnement en évolution rapide. La prise en compte de plusieurs éléments d'intérêt directs pour l'entreprise y a notamment contribué, notamment sur la question du rapport de l'entreprise à l'État, du rapport de l'État aux investisseurs étrangers, à la question minière ou encore aux voisins de la Mongolie. Une meilleure compréhension du pays doit permettre à l'entreprise de réduire l'incertitude autour de son projet. Elle doit permettre à l'entreprise d'accroître ses capacités d'anticipation et d'influence en étant davantage en mesure d'identifier les risques et les opportunités que présentent les situations auxquelles elle est confrontée.

Cette mission est normalement assurée par un service d'intelligence économique dédiée ou grâce à des contrats de sous-traitance avec des agences d'intelligence économique privées. La chance de cette thèse tient au fait que la Mongolie reste un marché nouvellement émergent sur lequel ces agences n'ont que peu d'information et d'élément. A contrario, le financement d'une thèse de trois ans garantit une étude de fond menée dans le temps long. Elle permet donc de former un socle de connaissance

qui peut par la suite être réutilisé et valorisé par l'entreprise dans la mesure où les résultats collectés décrivent des dynamiques qui restent similaires malgré les alternances et les changements politiques. En cela, la validité des résultats produits permet une exploitation plus longue de ces derniers et leur réutilisation dans les études plus spécifiques que sera amenée à réaliser l'entreprise par la suite.

Plus généralement, cette thèse ambitionne de permettre l'obtention de résultats plus pratiques qui doivent aider les entreprises à s'implanter sur des marchés émergents et à y développer une stratégie d'influence qui leur permette de protéger leurs intérêts et de développer leur projet dans des contextes souvent très mouvants. La réalisation de cette thèse s'est basée sur une méthode qui a permis de mettre en évidence les principaux acteurs, leurs interactions et les stratégies qu'ils développent. Celle-ci pourrait être dupliquée dans d'autres contextes pour faciliter l'accompagnement des entreprises qui souhaiteraient s'implanter sur d'autres marchés émergents ou mettre en œuvre une stratégie d'influence dans ce type de pays. Plus spécifiquement, l'opérationnalisation des résultats collectés dans le cadre de cette thèse est passée par l'élaboration d'outils qui devaient permettre aux résultats de cette thèse de trouver une application concrète. Ces outils ne seront pas présentés, mais pourraient également être transposés dans d'autres contextes.

VI - Plan de la thèse.

Cette thèse se décompose en cinq chapitres. La problématique et le cadre théorique utilisé ont été présentés dans cette introduction. Les chapitres qui suivent serviront à examiner chacune des variables afin de reconstruire le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition vers la démocratie et l'économie de marché.

Le premier chapitre sera consacré à la question de l'État et au rôle que ce dernier est amené à jouer dans le développement économique. Il s'agira notamment de montrer pourquoi l'État est faible en Mongolie, quelles sont les raisons de cette faiblesse, mais aussi ses conséquences pour ce qui est de la capacité de l'État à enclencher et à orienter un processus de développement économique.

Le second chapitre sera consacré à la question des groupes d'intérêts en Mongolie. Il s'agira de présenter leurs principales caractéristiques, le processus qui a conduit à leur formation et à leur structuration et plus spécifiquement les liens qui les unissent au monde politique et à des partenaires étrangers. Il s'agira dans ce second chapitre de montrer que ces groupes se sont pour le moment contentés de capter les différentes sources de rente que génère l'économie mongole, en particulier le secteur minier. Il s'agira ensuite de montrer que ces groupes se trouvent aujourd'hui face à un processus de transition. L'ensemble des positions de rentes étant distribuées, les

grands groupes mongols, pour poursuivre leur processus de croissance, cherchent aujourd'hui à s'engager dans un processus de croissance via le développement de projets industriels. Ces derniers restent encore balbutiants.

Le troisième chapitre de cette thèse étudiera la stratégie de développement adoptée par la Mongolie et ses principales caractéristiques. Il s'agira dans ce cadre de montrer l'évolution de la stratégie mongole depuis le début des années 1990, mais aussi, et surtout de l'influence concrète de cette dernière sur le processus de développement. Ce chapitre montra que, malgré un nombre important de textes d'orientation, ces derniers n'ont qu'une faible influence sur le processus de développement, principalement parce que l'État mongol n'a pu s'appuyer pendant longtemps que sur un nombre d'outils d'intervention dans l'économie très limité. Une évolution est cependant notable ces dernières années, l'État mongol tendant à se doter de nouveaux outils d'intervention, qu'ils soient réglementaires ou financiers, et qui renforcent sa capacité à orienter le processus de développement.

Le quatrième chapitre étudiera la question du financement du processus de développement mongol. Il présentera les principales sources de financement sur lesquelles s'appuient les autorités : l'épargne domestique, la rente minière, les investissements étrangers, et les dons et prêts internationaux. Ce chapitre montrera que les autorités mongoles recourent de manière indiscriminée l'ensemble de ces sources de financement. Il montrera aussi les tâtonnements et le processus d'apprentissage qu'ont dû suivre et que suivent encore les autorités mongoles. Celui-ci concerne à la fois la gestion de la rente minière, le contrôle des investissements étrangers ou encore la redistribution de l'argent collecté dans le cadre de l'émission d'obligations sur les marchés étrangers. Ce chapitre montrera également l'importance du facteur politique dans la prise de décision, qui a limité la capacité des autorités mongoles à utiliser l'argent issu de ces différentes sources de financement dans le cadre d'un processus de développement.

Le cinquième et dernier chapitre sera consacré à l'examen de la façon dont interagissent l'ensemble des acteurs rencontrés lors de cette thèse autour du projet minier de Tavan Tolgoi. L'étude de ce cas permettra d'examiner les interactions entre ces acteurs et la possibilité de voir émerger en Mongolie une « alliance développementaliste ». Ce dernier chapitre permettra de réintroduire les acteurs étrangers, notamment chinois et russe. Il montrera que la situation géographique dans laquelle se trouve la Mongolie, notamment son enclavement géographique et les convoitises stratégiques qu'elle peut susciter, se traduit par une importation des tensions extérieures par les acteurs domestiques. Ces derniers peuvent être instrumentalisés par des acteurs étrangers, mais peuvent aussi se servir de ces intérêts étrangers dans les luttes de pouvoir qui les opposent sur le terrain mongol. À cet élément, s'ajoute également la nature du système politique mongol. La démocratie se traduit par l'organisation d'élections régulières qui ont pour conséquence de diviser la société mongole. La combinaison de ces facteurs rend dès lors l'apparition d'une alliance développementaliste très compliquée.

La conclusion de cette thèse permettra enfin de réunir les principaux enseignements collectés dans ces différents chapitres pour dresser le portrait du système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition et de ses principales caractéristiques. Elle présentera les questions et les points qui restent en suspens, faute d'avoir eu suffisamment de temps pour les aborder. Ils constituent

autant de nouvelles pistes de recherche pour mieux comprendre la Mongolie. Il s'agira en outre de revenir sur les principaux enseignements de cette thèse.

Chapitre 1
L'État face au développement économique en Mongolie

Comprendre le défi auquel fait face la Mongolie pour assurer son indépendance, sa souveraineté et dans le même temps permettre son développement économique impose de prendre en compte le rôle que joue l'Etat et la structure que prend ce dernier. L'État mongol sera la première des cinq variables précédemment identifiées à être étudiée dans la mesure où son rôle est structurant pour les autres variables. C'est autour de l'Etat et du pouvoir dont il est détenteur que s'organisent les luttes de pouvoir, les conflits, mais aussi les stratégies portées par les acteurs.

L'étude de cette variable reste cependant délicate puisque le concept est difficile à définir, donc à étudier d'une façon concrète. En effet, étudier l'État, souvent comparé à une boîte noire, revient finalement toujours à avoir « *affaire à des singularités qui ne sont jamais l'État en tant que tel, mais des morceaux, des parties, des éléments d'une totalité qui, en tant que telle, reste insaisissable mais dont l'existence est pourtant une condition pour que la qualification « d'étatique » puisse intervenir* »[1]. La définition la plus usitée est celle de Max Weber qui affirme que l'Etat est une « *entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitim*e »[2]. En cela, c'est l'État qui est le détenteur de la souveraineté et l'administration qui est chargée de l'exercer. Cette caractéristique conduit à appréhender l'État en Mongolie par le biais de la structure administrative, de la bureaucratie, qui le soutient et le constitue.

L'objectif principal de ce chapitre est donc de comprendre la forme qu'a prise l'État mongol après la transition, les influences qui pèsent sur lui, mais aussi sa capacité d'action, donc sa capacité à jouer un rôle dans le développement économique et à assurer la protection de l'indépendance et de la souveraineté du pays sur le plan économique.

L'élaboration de ce chapitre passe par la réinscription de la question de l'État dans le cadre théorique qui a été formalisé précédemment. Celle-ci doit permettre d'identifier les différents aspects à considérer pour permettre la déconstruction de ce concept (1). Après cela, il conviendra également de réinscrire l'État mongol dans son contexte géographique et historique (2). La présence de nombreux travaux sur la question permet de faire la généalogie de l'État en Mongolie et des évolutions qu'il a connues au cours du temps. Cela doit conduire à la mise en évidence de certaines caractéristiques clés, indispensables à la compréhension de l'État mongol et de son mode de fonctionnement contemporain (3). La dernière partie de ce chapitre sera consacrée à l'étude des trois variables identifiées lors de la réinscription théorique du concept d'État : la présence d'une institution chargée du pilotage du processus de développement, l'autonomie de l'État, et la force ou la faiblesse de ce dernier. Celles-ci permettront d'étudier le fonctionnement de l'État mongol et d'évaluer son influence potentielle sur le développement économique (3).

[1] D. Linhardt, 2008, p. 4.
[2] M. Weber, 1995, p. 97.

I - L'État, acteur central du développement.

Les travaux réalisés en économie du développement et mentionnés en introduction font de l'État un acteur central du développement économique. L'importance de ce dernier se retrouve aussi bien au sein des études sur la transition, dans les approches dépendantistes que dans le modèle de l'État développementaliste. Dans chacune de ces approches, le portrait de l'État qui est dressé est néanmoins radicalement différent. Le croisement de ces approches permet d'identifier trois variables à considérer pour comprendre le fonctionnement de l'État et le rôle que ce dernier peut jouer dans le développement économique, donc dans la protection de la souveraineté du pays. Ces trois variables concernent : le rôle de l'État dans le pilotage du processus de développement (A), son niveau d'autonomie (B) et enfin la force ou la faiblesse éventuelle de cet Etat, autrement dit sa capacité à prendre et à mettre en œuvre des décisions ou des programmes d'actions (C).

A - L'État et le pilotage du développement.

Les nombreuses études publiées sur la question du développement économique insistent toutes sur la nécessité de prendre en compte le rôle des institutions[1] et plus particulièrement le rôle que peut jouer l'État[2]. Elles insistent sur l'importance d'une administration compétente et efficace et sur la nécessaire présence une institution de pilotage chargée des questions économiques.

Lorsqu'il a étudié le processus de développement qu'un État pouvait connaître dans une situation de dépendance, Peter Evans a mis en évidence l'importance d'une structure administrative compétente et efficace[3]. Cette hypothèse de recherche a par la suite été confirmée par Chalmers Johnson qui, dans son étude sur le miracle économique japonais, a plus particulièrement insisté sur le rôle essentiel de la bureaucratie dans le développement économique[4], au point de parler de « guidage administratif du développement » (*administrative guidance*) et d'affirmer que c'est l'administration qui gouverne au Japon[5]. Ces analyses, basées sur des études empiriques, ont permis de reconsidérer le rôle de l'État dans le développement, rôle déjà mis en évidence par Friedrich List lorsque ce dernier comparait le succès économique anglais au déclin espagnol[6]. La présence d'une bureaucratie limitée, mais

[1] L. Weiss, 2003 ; B. Chavance, 2007 ; D. Acemoglu, J. A. Robinson, 2015.
[2] P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Ed.), 1985.
[3] P. Evans, 1979.
[4] C. Johnson, 1982.
[5] C. Johnson, 1996.
[6] F. List, 1998.

compétente permet ainsi de remplir trois fonctions : la prévention des déséquilibres de l'économie nationale, un rôle de substitution aux initiatives privées pour les grands projets qui réclament des investissements conséquents, et enfin une mise en cohérence de l'action des acteurs privés à des fins de développement.

Cette dernière fonction, l'orientation et la mise en cohérence des actions des différents acteurs, passe souvent par la création d'une institution de pilotage à qui est confiée la gestion du développement économique[1]. Cette institution, qui incarne concrètement le développementalisme dans les États concernés, a pris la forme du ministère de l'industrie et du commerce international (MITI) au Japon[2], du bureau de la planification économique (EPB) en Corée du Sud[3], du conseil de la planification économique à Taïwan (EPC)[4], voire du commissariat général au plan (CGP) dans la France d'après-guerre[5]. C'est à cette institution unique que revient de piloter le développement économique, de formaliser une stratégie de développement, mais aussi de la mettre en œuvre et de l'imposer aux différents acteurs.

Les institutions qui ont vu le jour dans les différents pays concernés ont cependant pris des formes très variées :

Ministère de l'industrie et du commerce international (MITI) – Japon[6]	Ministère de taille réduite chargé de la politique industrielle, de la production domestique, du commerce international et de la planification. Son rôle de « think tank » lui permettait d'exercer une influence importante sur les activités du gouvernement, y compris au niveau financier par le biais de la banque de développement du Japon.
Bureau de la planification économique (EPB) – Corée du Sud[7]	Organisme supra-gouvernemental placé sous la supervision du Président Park et dirigé par le vice-Premier ministre. Il devait remplir trois missions principales : la rédaction et le développement des plans de développement du pays, la mise en œuvre de ces plans par le budget qui lui était alloué et l'attraction d'investissements étrangers, et la mise en cohérence des vues et des différentes politiques sectorielles élaborées par les membres du gouvernement.
Conseil de la planification économique (EPC) -	Organisme créé sur le modèle de l'EPB coréen par les autorités taïwanaises qui craignaient que cet organe serve à la Corée du Sud à combler son

[1] F. Deyo, 1987.
[2] C. Johnson, 1982.
[3] A. Amsden, 1989.
[4] Y. Wu, 2005 ; M. Greene, 2008.
[5] R. Kuisel, 1984.
[6] C. Johnson, 1982.
[7] B. Kim, hiver 1992 ; S. Han, 2014.

Taïwan[1]	retard économique. La création de l'EPC visait à mettre le pays institutionnellement au niveau de ses concurrents asiatiques.
Commissariat général au plan (CGP) – France[2]	Organe créé pour superviser la reconstruction du pays après la Seconde Guerre mondiale et la distribution de l'aide américaine. Le commissariat était placé directement sous l'autorité du président du conseil puis du Premier ministre. Il était chargé de l'élaboration des plans quinquennaux sur la base du travail de commissions thématiques qui réunissaient les représentants des différents secteurs économiques. Le plan était ainsi élaboré dans la concertation et s'imposait à l'ensemble des acteurs malgré le fait qu'il ne soit qu'indicatif.

Les agences de pilotages dans des États développementalistes.

Malgré des différences importantes, quatre caractéristiques communes entre ces institutions sont identifiables :

1. Une structure administrative restreinte qui permet à ces agences ou ministères de disposer d'une grande réactivité et d'une forte capacité d'adaptation. Pour cela, ces organisations doivent pouvoir s'appuyer sur un personnel administratif présent en nombre limité, mais très compétent.
2. Un positionnement institutionnel qui permet à ces institutions de collecter les avis des autres entités du gouvernement et de les mettre en cohérence pour assurer la cohérence générale de l'action de l'État et, donc, la mise en œuvre de la stratégie élaborée.
3. Une capacité de planification qui passe par l'élaboration de plans économiques pluriannuels ou par l'élaboration de stratégies nationales de développement économique.
4. Une capacité d'action budgétaire qui permet à ces organisations de disposer d'outils et de moyens d'action pour mettre en œuvre leur stratégie et l'imposer aux autres acteurs.

La combinaison de ces caractéristiques a permis à ces institutions de jouer un rôle essentiel dans le développement économique. Elles ont été chargées d'élaborer la stratégie économique du pays et de mettre en cohérence l'ensemble de l'action de l'État pour permettre la réussite de cette dernière. En ce sens, la variable administrative s'impose comme une variable clé. Peter Evans en a d'ailleurs fait sa variable principale pour distinguer ses idéal-types d'État[3] : l'État développementaliste, l'État intermédiaire dont il dit que le Brésil est un exemple et l'État prédateur qu'il rapproche du Zaïre de Mobutu. L'État intermédiaire renvoie ainsi à un État qui ne dispose pas suffisamment de cohérence bureaucratique, ce qui l'empêche d'être

[1] Y. Wu, 2005.
[2] R. Kuisel, 1984.
[3] P. Evans, 1989.

pleinement efficace. Pour ce qui est de l'État prédateur, ce dernier est marqué par une confusion entre les intérêts privés et les intérêts publics qui voient les autorités en place développer des stratégies d'enrichissement personnel.

Ces approches et ces débats théoriques mettent en évidence la nécessité de comprendre la forme prise par l'État mongol après 1990 et le rôle qui a été confié à ce dernier en matière économique. Si une telle approche permet de mettre en évidence le rôle clé joué par la bureaucratie, elle pose également question dans la mesure où elle repose sur deux postulats[1] : 1) la présence d'élites administratives « développeuses »[2] qui œuvrent au développement et 2) une capacité de ces élites à formuler des politiques publiques adaptées et efficaces qui permettent le développement du pays. Derrière ces deux postulats, se pose la question de l'autonomie de l'État et des liens que peuvent unir l'administration aux autres acteurs, notamment les acteurs politiques et les acteurs économiques.

B - L'autonomie de l'État.

Les approches théoriques de l'État ont pendant longtemps été caractérisées par deux visions contradictoires[3] : celle qui postule que l'État est avant tout un outil au service des intérêts de la classe dominante et celle qui postule au contraire l'autonomie de l'État pour en faire un acteur isolé capable d'influencer le fonctionnement de la société et de servir de médiateur et d'interface entre les différents groupes sociaux qui la constituent. Pourtant, plus qu'un débat entre autonomie et capture, les travaux les plus récents mettent au contraire en avant l'idée d'un nécessaire enchâssement qui, seul, permet à l'État d'être efficace dans le domaine économique[4].

La théorie de la dépendance et les approches marxistes insistent sur l'idée que l'État constitue un outil utilisé par la classe dominante pour préserver son statut et sa position[5]. En se basant sur les travaux réalisés dans le cadre de la théorie de la dépendance, Bertrand Badie a partiellement réactualisé cette idée en formalisant le concept de « l'État importé »[6]. Il affirme notamment qu'il est nécessaire de changer de perspective pour comprendre la situation de dépendance dans laquelle se trouvent les États périphériques pour l'aborder, non plus d'un point de vue économique, mais pour insister au contraire sur la nature politique de cette dépendance. Il insiste en particulier sur la centralité de l'État, importé selon lui par le biais d'un mimétisme constitutionnel lorsqu'il n'est pas directement imposé par la colonisation. Ce dernier devient fonctionnel à partir du moment où certains groupes des sociétés dominées l'utilisent pour maintenir leur rang social et pour développer des logiques néopatrimoniales ou clientélistes. Dans le cadre des pays en développement, l'État sert donc les intérêts de

[1] C. Moon, R. Prasad, octobre 1994.
[2] A. Leftwich, février 1995.
[3] D. Rueschemeyer, 1992.
[4] P. Evans, 1995.
[5] F. H. Cardoso, E. Faletto, 1978.
[6] B. Badie, 1992.

la bourgeoisie locale qui a vu le jour grâce à la situation de dépendance. Il y a donc une unité de vues et d'intérêts entre, les « Princes du Nord » et les « Princes du Sud »[1], entre la bourgeoisie locale, la bureaucratie, et les intérêts étrangers. C'est ce qui conduit à la formation d'une « alliance dépendantiste »[2]. Sans qu'il y ait nécessairement de grand dessein ou de stratégie de domination formalisée ou consciente, le rôle de l'État et de la bureaucratie dans les sociétés périphériques est donc, dans cette logique, d'administrer la situation de dépendance dont la classe dominante et les élites locales tirent parti. L'État se trouve alors à l'interface entre la structure de classe et la situation internationale dans laquelle s'insèrent ces pays. De ce fait, dans une logique marxiste, le renversement de la situation de dépendance passe, pour les classes dominées, par une conquête du pouvoir qui doit permettre à cette classe d'utiliser l'État pour servir ses propres intérêts[3].

Ce postulat d'une capture de l'État par la classe dominante fait écho à un autre type d'approche qui postule également la capture de l'État, où sa réappropriation[4], mais qui occulte la dimension internationale de cette dernière pour se concentrer sur la structure interne du pouvoir dans les pays concernés. Ces approches se sont notamment structurées autour du concept de « néopatrimonialisme »[5], élaboré pour rendre compte des États qui ont notamment vu le jour en Afrique[6]. Ce type d'État, qualifié par Peter Evans « d'État prédateur »[7], est marqué par une confusion entre le domaine public et le domaine privé qui prend place dans un cadre qui se veut, au moins formellement, de nature légale rationnelle, mais qui est, dans la pratique, vidé de son contenu pour laisser la place aux intérêts privés[8]. Ces États sont alors marqués par le clientélisme et la corruption qui traduisent bien souvent une faiblesse des institutions. Ce type de modèle, formalisé sur les terrains d'études africains, a également été utilisé dans le cadre des pays postsocialistes, en particulier pour comprendre l'évolution des États d'Asie centrale[9]. Dans ce cas, certains auteurs préfèrent néanmoins parler d'une capture de l'État par des intérêts privés plutôt que de la mise en place d'un système néopatrimonial[10].

Face à cette situation, l'isolement de la bureaucratie peut apparaître comme une solution qui permettrait à cette dernière d'œuvrer en faveur de l'intérêt général, donc de faciliter le développement économique[11]. Ce raisonnement doit cependant être nuancé. Plus qu'une autonomie de l'État perçue comme une nécessaire réponse au problème de la capture ou du néopatrimonialisme, il apparaît que cette autonomie ne doit pas se faire au prix d'une perte des liens avec le reste de la société. Au contraire, pour que l'action de l'État soit réellement efficace, ce dernier doit être enchâssé dans la société. Un concept s'est progressivement imposé pour rendre compte de cette situation : « l'autonomie enchâssée » (*embedded autonomy*)[12]. Déjà mis en évidence

[1] B. Badie, 1992, p. 22.
[2] A. G. Frank, 1967.
[3] A. G. Frank, 1971.
[4] J. F. Bayart, 1996.
[5] S. N. Eisenstadt, 1973.
[6] Y. A. Fauré, J. F. Médard, 1995.
[7] P. Evans, 1995.
[8] J. F. Bayart, 2006 ; D. Bach, M. Gazibo, 2011.
[9] R. Isaacs, avril 2014.
[10] J. Hellman D. Kaufmann, septembre 2001.
[11] P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Ed.), 1985.
[12] P. Evans, 1995.

par Chalmers Johnson pour expliquer le « miracle économique » japonais[1], ce concept insiste sur la nécessité pour l'État d'entretenir des liens avec le secteur privé, en particulier avec le secteur industriel. Ces liens sont essentiels dans la mesure où la fonction de planification, dans un État développementaliste, est confiée à l'État qui doit alors formaliser la stratégie de développement et identifier les acteurs à favoriser. Ces liens garantissent donc une co-constitution de la politique mise en œuvre qui permet d'éviter, autant que cela soit possible, l'émergence de conflit tout en facilitant la résolution des contradictions inhérentes à tout processus de développement. Ces liens permettent à l'État de jouer un rôle de transformation de la société et du marché en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs privés.

L'autonomie de l'État ne doit donc pas se faire au détriment des liens qui l'unissent à la société. Cependant, pour que cet enchâssement soit efficace tout en ne mettant pas en danger l'autonomie de l'État et sa capacité à formuler des stratégies et politiques qui servent l'intérêt général, il convient également d'examiner un autre aspect de l'État, sa capacité à agir, donc à être un vecteur de changement dans la société.

C - Forces et faiblesses de l'État.

La question de la capacité de l'État à mettre en œuvre des politiques publiques renvoie directement à la problématique de la force ou de la faiblesse de l'État, un sujet auquel ont été consacrées nombre de publications[2]. Deux caractéristiques essentielles peuvent être distinguées : une caractéristique interne qui concerne le niveau de cohérence ou de fragmentation de l'État et une caractéristique externe qui traduit le rapport de force qui l'oppose aux autres acteurs de la société.

Le premier élément a trait à la définition même de l'État. L'État n'a d'existence concrète qu'à travers les acteurs ou les institutions qui le constituent[3]. Dès lors, lorsque les éléments qui le composent se trouvent écartelés entre des forces ou des intérêts contradictoires, l'État se trouve dans une situation de fragmentation qui limite nécessairement ses capacités d'action[4]. Il peine alors à élaborer des politiques publiques cohérentes qui contentent l'ensemble de ses composantes, et la mise en œuvre de ces politiques est d'autant plus délicate qu'elles peuvent parfois entrer en concurrence les unes avec les autres. À l'inverse, si l'État est capable de maintenir une cohérence entre les éléments qui le constituent, alors il est en mesure de formuler des politiques publiques qui soient cohérentes et qui puissent être mises en œuvre. En ce sens, la force d'un État réside dans sa capacité à maintenir en cohérence l'ensemble de

[1] C. Johnson, 1982.
[2] F. Bafoil, 2012.
[3] D. Linhardt, 2008.
[4] D. C. Kang, 2002.

ses parties constitutives[1]. Cependant, cette capacité dépend également de l'environnement social dans lequel il s'insère[2].

Cette distinction entre les États cohérents et les États fragmentés se trouve à la base de l'analyse de David Kang sur le « capitalisme des copains »[3]. Ce dernier combine cette variable avec une autre ayant trait aux relations que l'État peut entretenir avec son environnement. Cette approche fait écho aux travaux qui invitent à reconsidérer l'Etat, non pas comme un acteur autonome et rationnel, mais à travers les relations qu'il entretient avec les autres acteurs de la société[4]. Pour être fort, un État doit être capable de formuler des politiques publiques, mais il doit également être capable de les imposer aux restes de la société, de gré ou de force[5]. Cette capacité dépend du rapport de force qui existe entre les différentes composantes de la société, en particulier avec le secteur privé[6]. La force ou la faiblesse de l'État ne peut donc pas être considérée comme donnée, mais doit au contraire être abordée comme la résultante d'un processus qui implique l'ensemble des acteurs de la société[7]. Dans ce cadre, si un État est fort, il sera capable de s'assurer d'une certaine autonomie et d'édicter des politiques qui s'imposeront aux autres acteurs. Dans le sens inverse, si un État est faible, son rôle diminuera et il se transformera avant tout en un espace de confrontation, de médiation, entre les différents intérêts contradictoires qui traversent une société[8].

Ces deux aspects peuvent permettre de mettre en évidence la force ou la faiblesse d'un État, mais doivent être mis en relation avec les deux caractéristiques précédemment mises en évidence. La composante interne de la force ou de la faiblesse d'un État a trait à la structure même de l'État, donc à la forme institutionnelle qu'il va prendre. La création d'une institution de pilotage participe ainsi à renforcer la cohérence de l'action de l'État, donc sa force. Pour ce qui de la composante externe de sa force ou de sa faiblesse, celle-ci a trait à son niveau d'autonomie. La prise en compte de la force ou de la faiblesse d'un État permet cependant d'ajouter un élément à « l'autonomie enchâssée » théorisée par Peter Evans. Pour que celle-ci fonctionne, l'État doit être fort dans le rapport qui l'oppose aux intérêts privés. Les cas japonais et coréens sont là pour en témoigner[9].

Cette réinscription théorique permet d'identifier trois variables principales pour structurer ce chapitre et comprendre le rôle que l'État peut jouer en Mongolie dans le développement économique.

1. Tout d'abord, il est nécessaire d'identifier les acteurs qui sont concrètement chargés de piloter le développement économique et d'identifier si des changements ont eu lieu depuis 1990.
2. Ensuite, il est nécessaire d'identifier le niveau d'autonomie de l'État afin de savoir si les institutions qui le composent peuvent être considérées comme des

[1] F. Bafoil, 2012.
[2] J. S. Migdal, 2001
[3] D. C. Kang, 2002.
[4] J. S. Migdal, 1988.
[5] J. S. Migdal, 1988.
[6] D. C. Kang, 2002.
[7] P. Dauvergne, 1998.
[8] J. S. Migdal, 1988.
[9] I. Oh, 1999.

acteurs autonomes, donc à prendre en considération, ou s'il est nécessaire de considérer d'autres acteurs.

3. Enfin, il est nécessaire d'identifier la force et la faiblesse de cet État et plus particulièrement sa force et sa faiblesse relatives par rapport aux autres acteurs impliqués, notamment les acteurs politiques, les acteurs économiques, la société civile, voire les acteurs étrangers.

Néanmoins, avant de pouvoir considérer ces différents aspects, il est nécessaire de dresser la généalogie de l'État mongol et la façon dont ce dernier s'est progressivement constitué dans une société profondément marquée par le nomadisme pastoral, un mode de vie souvent présenté comme étant peu compatible avec l'apparition progressive d'une bureaucratie[1]. Alors que les études sur l'État insistent toutes sur la nécessité de prendre en compte son ancrage social, cette généalogie doit permettre de mettre en évidence les origines historiques de cet État mongol, en particulier le rôle crucial joué par la domination soviétique. Cela pose, *in fine*, la question de l'importation de l'État et celle de la réappropriation de ces structures importées par la société locale après 1990, donc de la nécessaire prise en compte de l'ancrage de l'État dans la société. Il conviendra donc d'analyser comment une structure administrative a progressivement été installée en Mongolie avant d'évaluer comment cette structure, essentiellement importée, a été modifiée après la révolution de l'hiver 1989/1990 pour s'insérer dans le nouveau système politique, la démocratie, et le nouveau système économique, l'économie de marché, adoptés par les Mongols. La prise en compte de l'influence du processus de transition sur la structure administrative mongole permettra ensuite d'évaluer la valeur que prennent les trois variables précédemment identifiées dans le cas mongol et plus généralement le rôle que l'État peut jouer dans l'orientation et la mise en cohérence du processus de développement.

II - Approche historique de l'État en Mongolie.

La Mongolie présente la particularité d'être marquée par l'un des climats les plus rigoureux au monde, un climat continental caractérisé par une amplitude des températures qui peut parfois dépasser les 80°C entre l'hiver et l'été[2]. Les conditions de vie y sont dès lors délicates et les hommes, pour subsister dans cet environnement rigoureux, ont dû développer un mode de vie particulier qui leur permette de faire face

[1] D. Sneath, 2007.

[2] Les températures descendent régulièrement sous les – 40°C en hiver et peuvent parfois dépasser les 40°C en été.

à ces conditions extrêmes : le pastoralisme nomade[1]. Ce mode de vie concerne aujourd'hui encore près du tiers de la population[2]. Il est à la source de la distinction usitée entre une Mongolie et sa société marquée par le nomadisme pastoral, et d'autres sociétés, chinoises ou russes, marquées par la sédentarité. Cette distinction est traditionnellement présentée comme un élément-clé qui explique la différence d'organisation sociopolitique entre ces deux espaces[3]. Certains affirment ainsi que les sociétés marquées par le pastoralisme nomade se caractériseraient par un certain immobilisme, opposé au dynamisme des sociétés sédentaires et à la richesse de la vie citadine[4]. Pour comprendre l'influence de cette variable et ses conséquences potentielles sur le fonctionnement de l'État mongol contemporain, il convient de dresser la généalogie de la construction de l'État en Mongolie. Une telle approche doit permettre de mettre éventuellement en évidence l'influence du pastoralisme nomade sur le fonctionnement actuel de l'État, mais doit plus généralement permettre, dans la perspective dressée par Joël Migdal[5], de réinscrire l'État mongol actuel dans la société au sein de laquelle il s'est développé.

Pour ce faire, l'approche développée ici s'interrogera tout d'abord sur les origines de l'État mongol et sur la structure mise en place pour administrer le territoire et qui avait la charge d'exercer le monopole de la violence légitime avant que le pays ne tombe sous domination étrangère (A). L'approche évaluera ensuite la façon dont les épisodes de domination étrangère, sino-mandchoue (B) puis soviétique (C), ont conduit à une modification de la structure de l'État et à l'émergence d'un État « moderne », proche de la structure classique observable ailleurs. Cette partie permettra notamment de montrer que la structure de l'État mongol qui a vu le jour en Mongolie résulte principalement de l'importation de structures administratives étrangères en Mongolie avant que la Mongolie ne procède à sa transition démocratique en 1990.

A - « L'État dans la société », l'influence du pastoralisme nomade.

La question de la formation de l'État en Mongolie a suscité nombre de travaux qui se sont interrogés sur les liens entre la construction étatique et le pastoralisme nomade. Ceux-ci ont connu un développement particulier dans le cas mongol du fait de l'histoire du pays et du fait que ce peuple est parvenu, malgré des ressources limitées, à conquérir le plus vaste empire terrestre jamais constitué au XIIIe siècle sous l'égide de Gengis Khan. Cela a posé la question de savoir ce qui permettait

[1] Pour une étude détaillée de ce mode de vie, se référer au très bel ouvrage publié sous la direction de Charles Stepanoff, Carole Ferret, Gaëlle Lacaze et Julien Thorez en 2013.
C. Stepanoff, C. Ferret, G. Lacaze et J. Thorez (dir.), 2013.
[2] C. Stepanoff, C. Ferret, G. Lacaze et J. Thorez (dir.), 2013.
[3] L. Gardelle, 2010.
[4] D. Sneath, 2007.
[5] J. S. Migdal, 2001.

d'expliquer les succès mongols, la forme d'organisation sociopolitique qui les sous-tendait, et le mode de gestion adopté par les Mongols pour administrer les territoires conquis.

Le pastoralisme nomade est un mode de vie qui ne concerne aujourd'hui plus qu'un tiers de la population, mais qui constitue toujours un référentiel identitaire majeur. Le nomadisme pastoral peut être abordé de deux manières : comme un simple mode de production ou plus largement comme un mode de vie. La seconde approche, la plus usitée dans les études mongoles, est la plus féconde pour comprendre la société mongole et ses évolutions. Certains travaux font même du nomadisme pastoral le fondement de la culture politique du pays[1]. Le pastoralisme nomade peut ainsi être défini comme un « mode de vie mobile »[2]. Il implique des familles, dont la mobilité est basée sur les besoins des animaux et qui traduit une tentative de maîtrise et de retrait à l'égard de son environnement[3]. En ce sens, le nomadisme constitue « *le mode de vie d'hommes et de femmes qui, comme ailleurs, par leur travail, tentent de se procurer les moyens de leur existence. Ce qui pourrait apparaître comme une simple réponse à des conditions extrêmes, voire comme une fuite devant elles, constitue une stratégie originale, riche et complexe aussi bien dans ses techniques que dans ses valeurs* »[4].

Ainsi, trois conséquences peuvent être identifiées pour l'étude de la mise en place d'une structure étatique. La première est liée au fait que le pastoralisme nomade, s'il permet aux individus qui le pratiquent de survivre dans un environnement hostile, peine à créer un surplus économique qui pourrait éventuellement être taxé, donc requérir la mise en place d'une structure administrative chargée de collecter ces taxes pouvant servir de base à la Constitution d'un État moderne[5]. La seconde caractéristique concerne la prise en compte de la dispersion des habitants et de la distance comme un élément clé de l'organisation sociale[6]. Cette caractéristique limite les capacités de contrôle d'un pouvoir central sur l'outil militaire, donc sur le contrôle de l'exercice de la violence légitime. La troisième caractéristique a trait à la mobilité des individus qui leur permet « *d'aller voir ailleurs si l'herbe est plus verte* ». Les individus peuvent dès lors se soustraire aisément à toute forme d'autorité qu'ils jugeraient illégitime[7]. Conséquences directes de cette caractéristique, elle permet la mise en place d'un système très réactif qui peut conduire à la formation d'alliances en fonction de différents objectifs, notamment guerriers, mais elle complique également l'apparition d'un ordre politique stable qui pourrait permettre l'établissement d'une forme étatique et d'une structure administrative durable. Toute forme politique qui voit le jour est dès lors marquée par une forte instabilité. Partant de ce constat, l'archéologue et anthropologue William Honeychurch souligne que « *la flexibilité et la latitude semblent contredire vivement la présomption que des relations politiques fixées institutionnellement représentent la fondation de sociétés complexes. Un mode*

[1] P. Sabloff, 2013.

[2] C. Stepanoff, C. Ferret, G. Lacaze et J. Thorez (dir.), 2013, p. 8.
Le terme est initialement tiré de l'ouvrage de Caroline Humphrey et David Sneath sur la fin du nomadime.
C. Humphrey, D. Sneath, 1999.

[3] C. Stepanoff, C. Ferret, G. Lacaze et J. Thorez (dir.), 2013.

[4] J. Legrand, novembre 2005.

[5] W. Honeychurch, 2015.

[6] W. Honeychurch, 2015.

[7] D. Eisma, 2003.

de vie dépendant de la flexibilité d'une prise de décisions à multiples options semble poser des bases significativement différentes pour considérer la politique, et l'organisation et la complexité. Si c'est ainsi, quelle sorte d'organisation, qui pourrait être décrite comme un État, ont inventée les pasteurs nomades ? »[1].

Cette question a conduit les chercheurs à formaliser de nouveaux concepts pour rendre compte du type d'État, ou du type d'organisation sociopolitique qui a pu marquer la société mongole. Plusieurs concepts ont vu le jour : celui « d'État nomade »[2], celui « de féodalisme nomade »[3], celui « d'État sans tête »[4] ou encore celui, plus large, de « communauté politique régionale »[5] formulé pour expliquer le type d'organisation sociale mis en place au sein des premiers empires des steppes, notamment de l'empire Xiongnu [IIIe siècle avant J.C. - IIe siècle]. Ces concepts convergent cependant dans la façon dont ils définissent le type d'organisation sociale et le type d'administration du territoire qui prévalaient au sein de la société mongole. Tous insistent d'abord sur l'absence d'une structure administrative qui aurait pu réguler et administrer ce système. L'administration des territoires conquis passait par exemple par une utilisation des systèmes bureaucratiques locaux qui préexistaient à l'arrivée des Mongols[6]. Le contrôle s'exerçait simplement par le biais de la présence d'une personne de confiance mongole chargée de s'assurer que les États vassaux payaient bien le tribut. Cette absence de structure administrative était néanmoins contrebalancée par la force des réseaux qui existaient alors entre les membres de l'aristocratie mongole. Le pouvoir central était relativement faible et les centres de pouvoir multiples. Cette structure réticulaire avait également pour conséquence de renforcer l'importance de la consultation et de la négociation entre les différentes composantes de ce système. « *À l'inverse de la forme politique nucléaire dans les centres urbains et les villages de la Chine, la steppe orientale présente un environnement marqué par la négociation, dans lequel l'autorité, le contrôle, les ressources et l'information ne pourraient pas être concentrés spatialement, socialement ou facilement monopolisés* »[7]. Plus qu'une structure donnée, l'État devait donc être entendu comme un processus dynamique entre ses différentes composantes qui s'oppose à ce qui était observable dans les civilisations sédentaires. Dès lors, l'instabilité de ce type de structure était très forte. L'apparition d'un pouvoir central fort est compliquée, les conflits incessants qui opposèrent les Mongols après l'effondrement de l'empire fondé par Gengis Khan en offrent le meilleur des exemples.

Partant de ce constat, les historiens, les anthropologues et les archéologues ont cherché à comprendre comment une structure étatique classique, basée sur une bureaucratie, aujourd'hui observable en Mongolie, a pu voir le jour. Répondre à cette question nécessite de prendre en compte les influences extérieures et les différents épisodes de domination étrangère subis par la Mongolie.

[1] W. honeychurch, 2015, p. 57.
[2] D. Eisma, 2003.
[3] B. Vladimirtsov, 1948.
[4] D. Sneath, 2007.
[5] W. Honeychurch, 2015.
[6] D. Morgan, 1982.
[7] W. Honeychurch, 2015, p. 72.

B - L'État « importé », la création d'une bureaucratie sous l'égide des Qing.

La construction d'une structure étatique et bureaucratique similaire à celle observable en Occident apparaît en Mongolie très liée aux différents épisodes de domination étrangère auquel le pays a dû faire face. Les prémices d'un État ont été mis en place pendant la période de domination sino-mandchoue. La construction d'un appareil administratif est cependant restée limitée du fait du statut privilégié dont bénéficiaient les Mongols au sein de l'empire.

La « conquête » de la Mongolie par la Chine s'est faite en plusieurs temps. Le peuple mongol présente la particularité d'être divisé entre de multiples composantes, les Mongols de Mandchourie, les Mongols du sud (situés aujourd'hui dans la province chinoise de Mongolie intérieure), les Mongols Khalkhas qui peuplent aujourd'hui majoritairement la Mongolie indépendante (82,4 %[1]) et les Mongols de l'ouest, les Oirates, aujourd'hui peu nombreux et situés dans les provinces de l'Ouest mongol, notamment Uvs ou Khovd. En 1621, les Mongols de Mandchourie se sont soumis aux forces mandchoues qui ont ensuite soumis les Mongols de Mongolie intérieure en 1635. En conflit avec les Mongols oirates, les Mongols khalkhas chassés de leur camp de base se sont alors retrouvés confrontés à une triple alternative : se soumettre aux Mongols de l'Ouest, demander l'aide de la Russie tsariste ou se tourner vers les Mandchous qui venaient de prendre le pouvoir en Chine et de fonder la dynastie des Qing. Rassurés par la proximité culturelle qui unissait Mongols et Mandchous, les princes Khalkhas ont finalement choisi de se soumettre aux Qings lors de la convention de Dolonnor signée en 1691, même si certains princes avaient déjà reconnu la suzeraineté mandchoue[2]. Ils ont de ce fait bénéficié d'un statut privilégié au sein de l'empire afin d'éviter tous processus de colonisation chinoise, contrairement à la région de Mongolie intérieure. L'acceptation de la suzeraineté des Qing a toutefois posé la question de l'administration du territoire de la Mongolie Khalkha et des formes que cette dernière devait prendre.

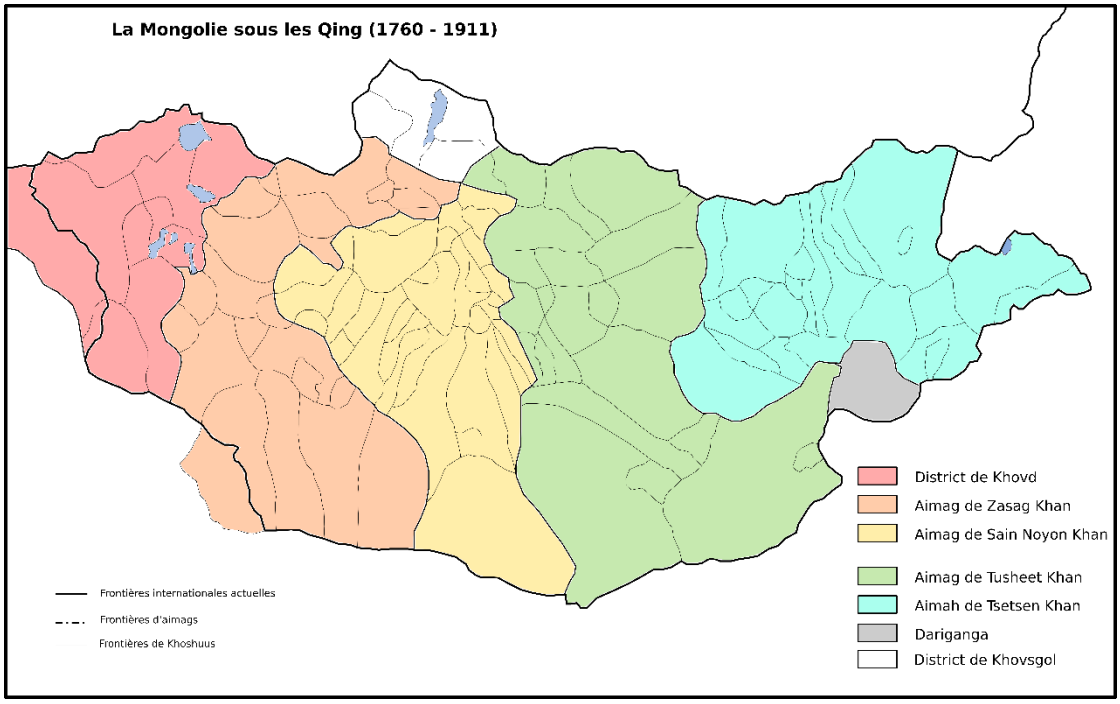
Pour exercer leur contrôle, les autorités mandchoues ont privilégié un mode de domination basé sur les structures sociales existantes[3]. Cette réappropriation des structures locales à des fins de contrôle par les autorités sino-mandchoues s'est traduite par un « glissement des fonctions »[4], c'est-à-dire la transformation progressive des anciens féodaux mongols en administrateurs, agents de la domination mandchoue[5]. Cette mutation a provoqué un certain nombre de révoltes des princes mongols qui refusaient cette bureaucratisation[6]. Le maillage administratif du territoire reposait ainsi sur trois échelons : l'aimag, le khoshuu, et le soum[7]. L'aimag visait avant tout à réunir les différents princes féodaux. Les pouvoirs accordés à cet échelon étaient cependant

[1] Office national de la statistique, 2011.
[2] C. Bawden, 1968.
[3] B. Vladimirtsov, 1948.
[4] J. Legrand, 1976, p. 104.
[5] O. Lattimore, 1962.
[6] J. Legrand, 1976.
[7] J. Legrand, 1976.

limités et les réunions du khural (assemblée des princes féodaux) de l'aimag épisodiques, ayant toujours lieu en présence d'un représentant de l'administration chinoise. Le khoshuu constituait a contrario l'échelon principal par le biais duquel s'exerçait la domination mandchoue[1]. La gestion des khoshuus était confiée à un prince mongol, le Zasag. Ce dernier héritait de son poste suivant à un principe de succession héréditaire, mais devait néanmoins recevoir l'assentiment de Pékin avant de pouvoir exercer ses fonctions. Celles-ci consistaient principalement dans le maintien de l'ordre public, donc l'exercice de la violence légitime, et à la collecte de l'impôt. Il était donc à la fois le représentant de la dynastie chinoise tout comme le représentant de l'aristocratie mongole[2]. Pour assurer ses fonctions, le Zasag se voyait également imposer une administration permanente, le service des sceaux, composé de différents types de fonctionnaires, recrutés au sein du khoshuu, mais dont la nomination devait approuver par Pékin[3]. Le rôle du soum était pour sa part avant tout militaire et sa mission principale consistait principalement à l'entretien des troupes, les Mandchous souhaitant s'assurer qu'ils pourraient, au besoin, s'appuyer sur la compétence et l'efficacité militaire des Mongols khalkhas.

La nouvelle structure administrative mise en place a permis de fragmenter le territoire mongol, donc de l'affaiblir[4]. Ainsi, alors que le mode traditionnel d'organisation du territoire prévoyait une certaine coordination horizontale, symbolisée par la tenue régulière d'une assemblée, le Khural, qui réunissait les princes féodaux, la domination sino-mandchoue a pour sa part imposé progressivement le principe de la verticale du pouvoir, les princes mongols étant directement responsables devant la Chine[5]. Elle s'est également accompagnée d'une hausse de la fragmentation horizontale. Afin d'éviter l'émergence de tout contre-pouvoir en Mongolie, le nombre de Khoshuus a ainsi été multiplié, passant de 7 en 1630 à 86 en 1765, 105 si on inclut le district de Khobdo confié aux Princes oirates[6]. Cette fragmentation du territoire mongol a permis de réduire significativement le pouvoir des Princes, tant d'un point de vue politique que d'un point de vue économique, et de les transformer progressivement en agents de la domination mandchoue.

[1] L. Ariunaa, 2010.
[2] C. Atwood, 2004.
[3] Jacques Legrand identifie quatre type de fonctionnaires : les tusalagci (administrateurs principaux), les jakirugci (régisseurs), les mejiren (responsables militaires) et les jalan (adjoint).
J. Legrand, 1976.
[4] C. Bawden, 1968.
[5] J. Legrand, 1976.
[6] J. Legrand, 1976.



Découpage administratif de la Mongolie extérieure sous la dynastie Qing (1760 – 1911)[1].

Il convient néanmoins de souligner que l'administration du territoire mongol pendant la période de domination sino-mandchoue était mise en œuvre par les Mongols eux-mêmes[2]. La présence chinoise se limitait à la seule présence de gouverneurs militaires à Ouliastaï et à Ikh Khuree, future Oulan-Bator. La domination mandchoue sur la Mongolie s'est ainsi principalement exercée par l'intermédiaire des dirigeants féodaux mongols[3]. La gestion des affaires mongoles à Pékin était pour sa part confiée à un département spécial, le *lifan yuan*[4].

Ces évolutions profondes permettent de considérer qu'une bureaucratisation de l'administration s'est progressivement mise en place en Mongolie sous l'influence de la dynastie des Qings. Cette bureaucratisation est passée par l'apparition de domaines juridictionnels limités[5], par une fixité des règles dans un document écrit, par une spécialisation croissante des agents de ladite bureaucratie, par l'apparition d'un principe hiérarchique et *in fine* par l'apparition d'un statut spécial accordé aux agents de la bureaucratie même si ces derniers devaient forcément émaner de l'aristocratie[6]. Les postes de Jasag étaient occupés par la haute aristocratie alors que les postes administratifs étaient plutôt confiés à la petite aristocratie[7]. L'aristocratie a donc joué un rôle essentiel dans l'exercice de la domination sino-mandchoue sur ce qui était alors connu comme la Mongolie extérieure.

Une telle structure, basée sur le système féodal, a perduré jusqu'au début des années 1920. La révolution nationale de 1911 et la déclaration d'indépendance qui l'a

[1] D'après B. Rinchen, 1979.
[2] J. Legrand, 1976.
[3] J. Legrand, 1976.
[4] J. Legrand, 1976.
[5] F. Constant, 11/02/2015.
[6] Ma Ho-t'ien, 1949.
[7] J. Hirabayashi, 1956.

suivie n'ont pas remis en cause ce système. Un gouvernement a bien été créé sur le modèle des gouvernements occidentaux[1] autour de cinq ministères placés sous la figure tutélaire du leader religieux des Mongols, le Jebtsundamba Khutuktu. Le contrôle du territoire a néanmoins continué d'être dévolu aux princes. La capacité de contrôle du gouvernement central restait de toute façon très faible et ce dernier devait avant tout servir de « superstructure »[2]. Si ce dernier n'a donc pas remis en cause le mode de gestion du territoire, mais a néanmoins permis de poser les bases embryonnaires d'un gouvernement, donc d'un appareil administratif avec des vice-ministres, des trésoriers et du personnel administratif[3]. Ce dernier devait permettre à la Mongolie d'exercer sa souveraineté et de prendre des décisions depuis son sol. Un appareil administratif proche de celui actuellement observable en Mongolie n'est cependant apparu qu'au début des années 1920, après la victoire des forces nationalistes, assistées de l'armée rouge, face aux troupes du général russe blanc Ungern, qui avait pris le pouvoir en Mongolie à la fin de l'année 1920.

C - L'État « importé », la construction d'un État moderne sous l'égide soviétique.

Après leur victoire, les révolutionnaires mongols ont été confrontés à la question de la solidification de leur pouvoir et en particulier à celle de la remise en cause de l'ordre politique hérité de la période mandchoue. La construction d'un nouvel État était nécessaire pour permettre aux révolutionnaires de mettre en œuvre les orientations politiques qu'ils souhaitaient développer. Trois éléments peuvent être distingués. Le premier concerne la remise en cause de l'ordre politico-administratif existant et l'affirmation progressive du pouvoir du Parti populaire, futur Parti populaire et révolutionnaire, en Mongolie. Le second concerne la structure du pouvoir et plus particulièrement la structure bureaucratique sur laquelle les autorités devaient s'appuyer pour piloter le développement du pays et lui permettre de passer directement du féodalisme au socialisme en échappant à une phase de développement capitaliste que prévoyait pourtant la théorie marxiste[4]. Les réformes et la structure bureaucratique, principalement importées de l'Union soviétique, ont progressivement transformé la Mongolie en un État « satellite » de l'Union. Comme c'était le cas pendant la période de domination mandchoue, les élites mongoles ont également joué un rôle-clé dans l'exercice de cette domination.

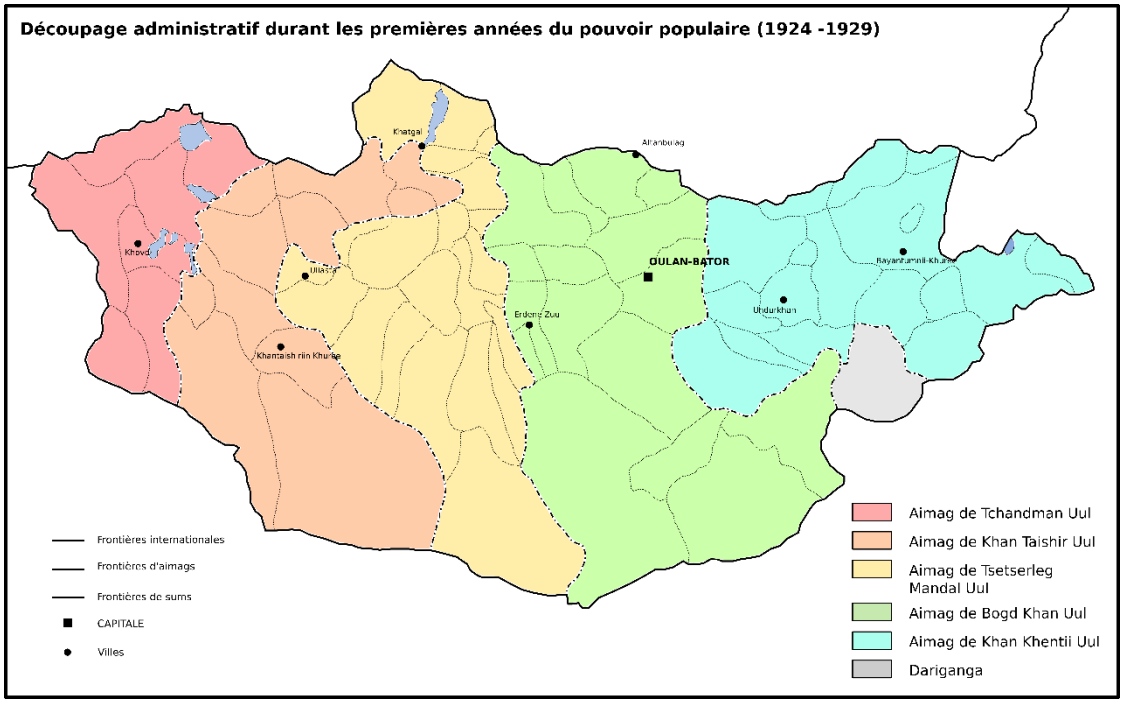
Après leur victoire militaire, les révolutionnaires mongols se sont accordés sur le maintien au pouvoir du chef spirituel des Mongols, le Jebtsundamba Khutuktu. Cette décision visait à préserver l'unité des Mongols et à faciliter la restauration de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire[5]. Les nouveaux dirigeants ont

[1] Baabar, 1999.
[2] C. Bawden, 1968.
[3] J. Amarsanaa, O. Batsaikhan, A. Tuvshintulga, 2013.
[4] B. Shirendyb, 1968.
[5] C. Bawden, 1968.

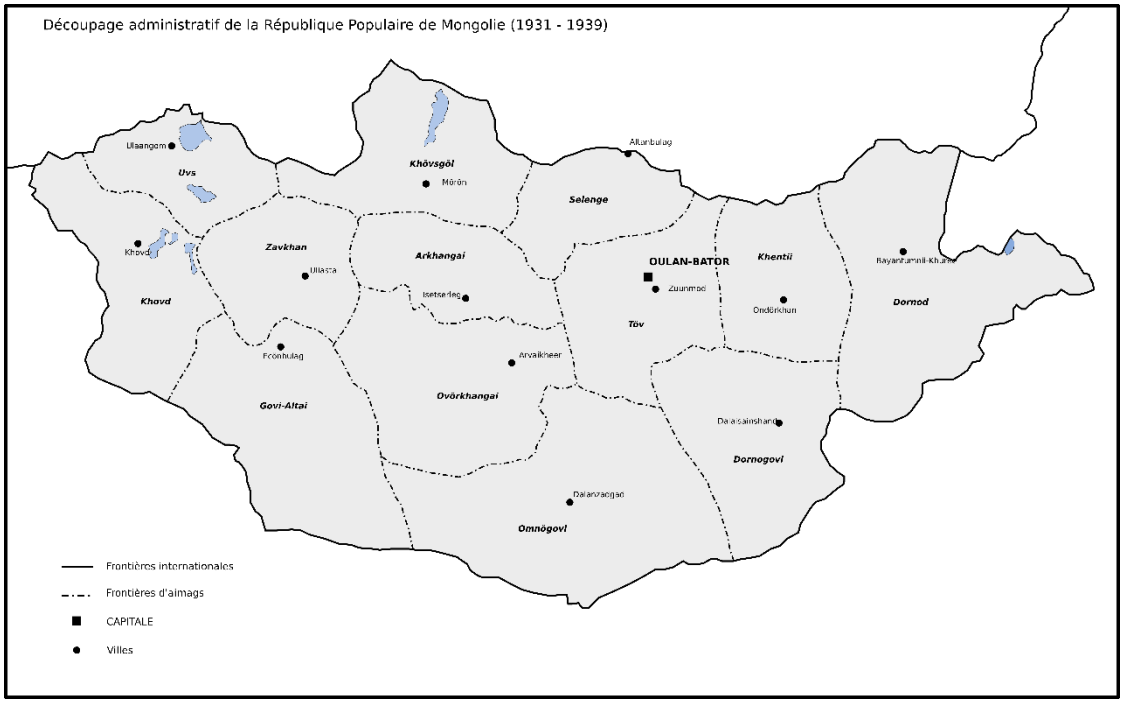
néanmoins conservé leur volonté de changement en cherchant à remplacer le système administratif en place pour mettre à bas le système féodal sur lequel il s'appuyait. Une ébauche de système pyramidal basé sur des assemblées locales élues a ainsi été établie avec l'interdiction faite aux nobles d'être élus dans ces assemblées[1]. Outre une aide militaire, les Russes ont également apporté une aide aux Mongols pour la structuration de leur gouvernement. Celle-ci passait par la présence d'un grand nombre de conseillers soviétiques au sein des différents ministères[2]. Les révolutionnaires se sont également attachés à structurer leur parti en adoptant des structures identiques à celles du parti communiste russe[3]. À la mort du Jebtsundamba Khutuktu en 1924, la monarchie a officiellement été abolie et une nouvelle Constitution a été adoptée qui a transformé la Mongolie en une République populaire[4]. Après l'adoption de cette nouvelle Constitution, les luttes pour le pouvoir se sont alors concentrées sur le contrôle du parti. Les partisans les plus à gauche l'ont finalement emporté lors du septième congrès en octobre 1928 et ont ancré définitivement le pays dans la voie d'un mode de développement non capitaliste[5].

Plusieurs années après la révolution et malgré l'adoption d'une nouvelle Constitution, le pouvoir du parti restait néanmoins contesté au sein du pays par deux forces : l'aristocratie qui restait influente au sein du gouvernement et qui continuait en 1929 à détenir plus de 70 % du bétail et l'église lamaïque dont l'influence restait très forte sur l'ensemble du territoire comme sur une partie des élites[6]. Pour affaiblir l'assise économique de l'aristocratie et s'aligner sur ce qui était pratiqué en Union soviétique, les nouveaux dirigeants du Parti populaire et révolutionnaire ont développé un programme de collectivisation du bétail mis en oeuvre entre 1930 et 1932[7]. Face au mécontentement populaire qu'il a généré, elles ont finalement reculé et la collectivisation n'a été introduite que dans le courant des années 1950. En 1931, les autorités ont également adopté une refonte complète de la structure administrative du pays en supprimant l'unité administrative du *khoshuu* et en multipliant le nombre d'*aimags* qui est passé de 4 à 18[8]. Le nombre de *soums* a pour sa part été porté à 320[9]. Cette réforme a permis de supprimer administrativement les anciens fiefs féodaux au profit d'une nouvelle entité administrative, l'*aimag*. Elle a également permis de limiter l'étendue des pouvoirs locaux[10] et de renforcer a contrario le pouvoir central, donc l'emprise du parti unique. La mise en place de cette nouvelle structure administrative a été confirmée lors de l'adoption de la nouvelle Constitution de 1940, fortement inspirée de celle de l'Union soviétique[11]. Celle-ci a notamment permis de dissocier le découpage administratif du découpage féodal passé jusqu'alors toujours en vigueur, donc de mettre un terme à ce mode d'organisation du territoire[12].

[1] Ma Ho-t'ien, 1949.
[2] Ma Ho-t'ien, 1949.
[3] I. Y. Morozova, 2002.
[4] A. Sanders, juin 1992.
[5] C. Bawden, 1968.
[6] Baabar, 1999.
[7] C. Bawden, 1968.
[8] W. Brown, U. Onon, 1976.
[9] H. Chou, juin 2007.
[10] H. Chou, juin 2007.
[11] A. Sanders, juin 1992.
[12] L. Ariunaa, 2010.



Découpage administratif de la République Populaire de Mongolie (1924 – 1929)[1].



Découpage administratif de la République Populaire de Mongolie (1931 – 1939)[2].

La lutte contre l'influence de l'église lamaïque s'est pour sa part traduite par une série de purges, de destructions de temples et d'exécutions entre 1936 et 1939. Entre

[1] D'après B. Rinchen, 1979.
[2] D'après B. Rinchen, 1979.

20 000 et 40 000 personnes ont été victimes de cet épisode de répression[1]. Ces mesures radicales ont conduit à la suppression de toute résistance intérieure à l'encontre du Parti et, *in fine*, de toute résistance potentielle à un alignement total à l'égard de l'Union soviétique.

Après avoir assis leur pouvoir sur l'ensemble du territoire, les autorités mongoles ont dès lors pu se consacrer à un nouvel objectif, la construction du socialisme. George Ginsburg résume la situation de la manière suivante : « *si on peut considérer que la révolution politique a été achevée en 1921 ou en 1924, la redéfinition, beaucoup plus importante, des relations socio-économiques est seulement mise en œuvre maintenant [1960], si on exclut les efforts utopiques des années 1930 qui ont complètement échoué. [...] Alors que le PPRM s'était précédemment contenté de monopoliser le pouvoir au centre, en plaçant des personnes de confiance à des positions clés de l'administration et en définissant les grandes lignes de la politique tout en laissant sa mise en œuvre aux échelons inférieurs de l'administration, cette procédure a maintenant été abandonnée. [...] Pour assurer la mise en œuvre correcte du programme proposé pour la construction du socialisme en Mongole, l'État et la direction du parti ont, de ce fait, été obligés de jouer un rôle direct dans les affaires locales, politiques et économiques, et d'assumer un rôle formel pour les questions administratives à tous les échelons du gouvernement, du conseil de district au ministère central* »[2]. Les différentes réformes administratives mises en place pour parvenir à cet objectif ont conduit à un renforcement du rôle du parti[3] et au rapprochement progressif des structures administratives mongoles et de celles qui existaient alors en Union soviétique[4], les autorités mongoles ayant pris pour habitude de copier l'ensemble des institutions existantes en Union soviétique[5].

À l'image de l'influence qu'exerçait la dynastie des Qing sur la Mongolie, l'influence soviétique s'est donc également exercée par le biais de la structure administrative exportée en Mongolie. Pour fonctionner, cette dernière s'est appuyée sur la coopération des élites mongoles. La plupart des élites administratives étaient ainsi formées en Union soviétique et le poids des services rendus aux Soviétiques jouait un rôle important dans l'évolution des carrières à l'intérieur de l'État[6]. L'influence soviétique s'exerçait donc par le biais de la bureaucratie et de ses agents, principale composante de l'élite[7], dont l'influence fut croissante avec la construction progressive d'une économie planifiée. Dans ce contexte, les marges de manœuvre dont bénéficiaient les autorités mongoles étaient très limitées puisque « *la structure politique et le cadre conceptuel mongols [étaient] dérivés et copié de l'original russe ; les précédents russes [déterminaient] les décisions mongoles* »[8]. L'influence soviétique s'exerçait donc en Mongolie par le biais de multiples canaux, traduisant une influence très profonde qui concernait tous les échelons de la société[9].

[1] Sh. Sandag, H. Kendall, 1999.
[2] G. Ginsburgs, août 1961, p. 507-508.
[3] W. Ballis, 1956.
[4] G. Ginsburgs, août 1961.
[5] R. Rupen, 1979.
[6] R. Rupen, 1979.
[7] J. Hirabayashi, 1956.
[8] R. Rupen, 1979, p. 128.
[9] R. Rupen, 1965.

Ainsi, si la Mongolie était juridiquement un pays indépendant susceptible d'exercer pleinement sa souveraineté, dans la pratique, les marges de manœuvre dont bénéficiaient en réalité les autorités mongoles étaient très limitées même si un débat existe sur l'étendue réelle de ces dernières[1]. L'auteur américain Owen Lattimore a formalisé le concept « d'État satellite » pour rendre compte de la situation mongole[2]. Ce concept repose selon lui sur trois points : (1) l'État dominant doit souhaiter cette relation ; (2) des individus à l'intérieur de l'État satellite souhaitent également cette relation ; (3) ces individus ne sont qu'une minorité, mais une minorité influente. Il affirme ainsi qu'il y a donc « *des gens dans l'État satellite qui veulent que leur pays soit un satellite, et cela n'est pas principalement dû au fait qu'il cherche des emplois comme agents de la puissance contrôlante, mais parce qu'ils veulent transformer leur société dans le même sens que la puissance contrôlante transforme sa société ; ils veulent converger en suivant la même ligne d'évolution que le pays auquel ils s'attachent eux-mêmes. Plutôt que d'être attachés "au droit d'être différent", ils aspirent à "l'opportunité d'être identiques"* »[3]. Dans ce concept, la classe dirigeante est parvenue au pouvoir avec l'aide des pays du centre, elle a réclamé la satellisation du pays dans la mesure où elle ne pouvait pas survivre hors de cette orbite. Partant de là, le régime qui est mis en place est proche de celui mis en place au centre dans la mesure où les nouvelles élites s'identifient au centre et recherche une homogénéité maximale avec ce dernier[4]. Logiquement, si le régime politique du centre est remis en cause, cela impactera nécessairement celui du satellite et pourra conduire à un changement d'orbite et à la mise en place d'un nouveau système politique et économique. C'est ce qui est arrivé dans les années 1910 lorsque la Mongolie est passée progressivement d'une domination sino-mandchoue à une domination russe puis soviétique.

Appliquée à la question de la construction de l'État en Mongolie, une telle approche n'est pas sans rappeler la thèse de Bertrand Badie sur l'importation de l'État occidental dans les sociétés périphériques[5]. Cette vision d'une importation d'un modèle d'État étranger correspond au portrait dressé de la construction d'un État moderne en Mongolie par l'intermédiaire des processus de domination étrangers, sino-mandchou puis soviétique. Ce que met également en évidence le cas mongol, c'est la réappropriation des structures importées par des acteurs locaux qui expliquent pourquoi ces structures se sont finalement enracinées dans leur environnement social[6].

Cette réappropriation explique pourquoi la forme de l'État mis en place sous la domination mandchoue a persisté jusqu'au début des années 1920 et pourquoi celle mise en œuvre pendant la période socialiste a persisté, sous certains aspects, après 1990. Cependant, dans les deux cas, le passage au socialisme dans les années 1920 et le passage au capitalisme dans les années 1990, le changement de système politique et de système économique que sous-entendaient ces transitions a provoqué, logiquement, une modification de la forme de l'Etat pour que ce dernier soit capable de répondre au nouvel environnement social. Malgré le parallélisme entre ces deux événements[7], une distinction doit cependant être mentionnée : la réforme de l'État provoqué par le

[1] J. Legrand, 1975.
[2] O. Lattimore, mars 1956.
[3] O. Lattimore, mars 1956, p. 297.
[4] O. Lattimore, 1966.
[5] B. Badie, 1992.
[6] J. F. Bayart, 1996.
[7] Ts. Batbayar, S. K. Soni, 2007.

passage au socialisme était importée de l'Union soviétique, sans réelles possibilités de choix, contrairement à ce qui se passa en 1990. En somme, deux questions restent posées : celle de l'évolution de l'État en Mongolie après 1990 ; et celle de la libre réappropriation par les Mongols de cet État et de son ancrage progressif dans le mode de fonctionnement de la société locale[1]. Pour y répondre, il est nécessaire d'examiner l'évolution de l'État mongol après la transition et les défis qui s'offrent aujourd'hui à lui.

III - L'État dans la Mongolie contemporaine.

La révolution de l'hiver 1989/1990 a conduit les Mongols a finalisé leur processus de reconquête de leur indépendance et de leur souveraineté, entamé au début du siècle. L'exercice de cette nouvelle souveraineté supposait que les autorités mongoles puissent reconstruire les institutions qui leur permettent de prendre eux-mêmes les décisions qui les concernent. L'intellectuel mongol Baabar, qui a joué un rôle majeur dans la révolution et le processus de transition, explique la situation à laquelle a été confronté le peuple mongol en 1990 de la façon suivante :

> *« Pendant 300 ans, la Mongolie a été sous domination étrangère. Le pays était dirigé de l'extérieur. Cela a détruit toutes les institutions, toute la structure de l'État. Après 1990, il a fallu tout reconstruire de zéro. Tout ce que l'on observe aujourd'hui a été reconstruit il y a vingt-cinq ans. Il a fallu construire de nouvelles institutions pour que nous puissions prendre nos décisions depuis notre territoire, depuis la Mongolie »*[2].

Ce processus a conduit les autorités mongoles à réformer profondément leurs institutions afin que celles-ci leur permettent d'exercer pleinement leur nouvelle souveraineté. Cette partie entend donc présenter les réformes mises en œuvre par les autorités mongoles pour adapter leurs institutions au nouveau contexte politique et économique qui a pris place après la transition. Cela doit permettre d'identifier les modèles adoptés par les autorités mongoles. Cela doit également permettre de mieux comprendre comment l'État mongol s'est progressivement retiré de la vie économique pour permettre l'émergence d'une économie de marché. Cet aspect permettra de rapprocher la nouvelle structure administrative qui a été mise en place par les autorités

[1] J. F. Bayart, 2006.
[2] Entretien, Baabar, intellectuel, 21/05/2015.

mongoles des caractéristiques identifiées dans l'analyse des idéal-types de « l'Etat dépendantiste » et de « l'État développementaliste » afin d'identifier si l'État mongol actuel se rapproche de l'un ou l'autre de ces idéal-types.

L'étude de l'État mongol après 1990 doit prendre en compte les différentes réformes qui ont été mises en œuvre par les autorités pour permettre à l'administration et à l'Etat de s'adapter aux nouveaux systèmes politique et économique (A). Une telle approche permet notamment de mettre en évidence les différents « paradigmes » qui ont guidé le processus de réforme de l'État en Mongolie. Cela permet de procéder à une première description de la forme que prend aujourd'hui l'État mongol (B). Cette description permet ensuite de mieux comprendre les débats importants qui existent dans le pays autour de la question de l'État et des réformes qu'envisagent de mettre en œuvre les autorités (C). Ces réformes sont révélatrices des tensions, des enjeux et des problèmes qui existent aujourd'hui autour de la question de l'État. Cette radiographie de l'État en Mongolie constitue donc un préalable indispensable qui doit par la suite permettre de tester les variables identifiées par la théorie pour comprendre l'évolution de l'État en Mongolie.

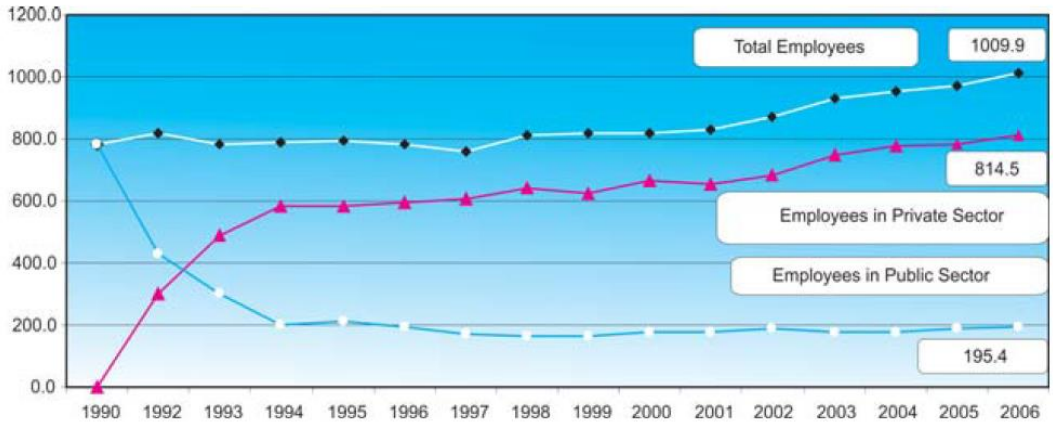
A - Transition et réformes de l'État en Mongolie.

La transition économique et politique mise en œuvre en 1990 a naturellement conduit à une réforme du secteur public, par le biais du programme de privatisations, mais également par la mise en place d'une série de réformes de l'administration. Celles-ci visaient à rendre compatible la structure administrative avec le nouveau système politique et économique mis en place au moment de la transition. Dans ce cadre, trois temps de réformes, porteurs d'une vision différenciée de l'État, sont identifiables.

Le premier s'étend de 1992 à 1996. Alors que le Parti populaire et révolutionnaire était encore au pouvoir, un programme de réforme a été mis en œuvre pour parvenir à trois objectifs principaux : la diminution de la taille de l'État[1], l'accroissement de son efficacité[2] et son autonomisation progressive, objectif clé qui devait permettre de mettre un terme au système de patronage existant, en somme de dissocier l'action du Parti populaire et révolutionnaire de celle de l'État[3].

Les données suivantes montrent que la réduction de la taille de l'État a été rapidement mise en œuvre par les autorités mongoles dès le début des années 1990.

[1] L. Ariunaa, 2010.
[2] Kh. Badarch, 2013.
[3] P. Keuleers, S. De Jaegere, Q. Gu, Ts. Davaadulam, décembre 2012.



Évolution de l'emploi public en Mongolie entre 1990 et 2006[1].

Concernant la neutralité de l'administration, les autorités ont choisi de l'inscrire dans la nouvelle Constitution démocratique adoptée au début de l'année 1992[2]. Plus tard, au début de l'année 1994, les autorités mongoles ont adopté avec l'aide du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) un nouveau projet de loi sur le service de l'État[3] qui a constitué le principal élément de la réforme mise en œuvre par les autorités. Ce projet insistait notamment sur la nécessité d'accroître la transparence dans le fonctionnement de l'État. Parmi les autres objectifs mentionnés, il était également affirmé que la Mongolie devait se doter d'une administration qui soit stable et compétente[4]. L'entrée en vigueur de cette loi au 1er juin 1995 a néanmoins permis à un grand nombre d'anciens membres du parti unique qui travaillaient pour l'État d'être titularisés à leur poste sans avoir à passer les examens nécessaires[5]. Le processus de réforme s'est poursuivi avec l'adoption au début du mois de mai 1995 d'une résolution parlementaire pour l'adoption d'une politique de réforme de la structure de l'État et des activités du gouvernement[6]. Cette résolution réaffirmait la volonté des autorités mongoles de « *passer d'un système politique basé sur les partis à un système politique basé sur l'État* »[7] et d'assurer pour cela la stabilité dans le fonctionnement de l'administration, quel que soit le résultat des élections législatives. Ce premier temps de réforme, mis en œuvre alors que l'ancien parti unique était toujours au pouvoir, traduisait la volonté des autorités d'adapter l'administration aux nouvelles réalités du pays sans pour autant provoquer de bouleversement fondamental. La conception de l'État sur laquelle s'appuyaient les autorités était alors proche de la conception wébérienne d'une bureaucratie stable et autonome, qui s'appuie principalement sur ses fonctionnaires en les sélectionnant à l'entrée et en leur offrant par la suite des évolutions de carrière qui permettent de les fidéliser. Pour preuve, les

[1] Agence du service de l'Etat, 2008, p. 6.
[2] Grand Khural de la République Populaire de Mongolie, 13/01/1992, art. 16.10.
[3] Parlement de Mongolie, 30/12/1994.
[4] Parlement de Mongolie, 30/12/1994, art. 4.2.
[5] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005.
[6] Parlement de Mongolie, 21/05/1996.
[7] Parlement de Mongolie, 21/05/1996, (art. 1.2.2)

autorités mongoles se sont fortement inspirées des pratiques existantes au Japon, en Corée du Sud ou encore en Allemagne pour rédiger la loi de 1994[1].

Les élections législatives du printemps 1996 ont cependant provoqué un changement de majorité au Parlement et l'arrivée au pouvoir des mouvements démocrates qui ont pu pour la première fois former le gouvernement. La réforme de l'État constituait le premier objectif du programme de réformes que voulait mettre en oeuvre la coalition victorieuse[2]. Quatre raisons peuvent être invoquées pour expliquer cette attention particulière accordée à la question de l'État[3] : premièrement, elle s'inscrivait dans la volonté de réforme de la société que les mouvements démocrates souhaitaient mettre en œuvre, deuxièmement, ces derniers avaient une confiance limitée dans l'appareil d'État composé principalement d'anciens membres du Parti populaire et révolutionnaire devenus fonctionnaires ; troisièmement, la réforme du système de paie des fonctionnaires restait à réaliser ; quatrièmement, dans un contexte économique et budgétaire contraint, la réduction de la taille de l'Etat et la hausse de son efficacité devaient leur permettre de dégager des marges de manœuvre budgétaire pour financer certains programmes sociaux. Enfin, et de façon plus marginale, ce choix permettait également d'afficher leurs engagements réformistes et de les valoriser auprès des donateurs internationaux. Pour mettre en place leur programme de réformes, les nouvelles autorités se sont appuyées sur l'aide et l'expertise apportées par diverses organisations internationales[4] : le Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque mondiale dans le cadre du programme d'ajustement structurel signé par les autorités mongoles en 1997 et qui comportait un chapitre sur l'amélioration de la gouvernance en Mongolie et sur un programme de coopération mis en œuvre par la Banque asiatique de développement (ADB) qui visait à une réforme de la gouvernance dans le pays. Ce dernier a permis aux autorités de présenter dans le courant du mois de novembre 1999 un projet de loi sur les finances et le management du secteur public (PSMFL) qui n'a été adopté qu'au mois de juin 2002, par une nouvelle majorité, qui a néanmoins préservé les grandes orientations du projet[5]. À cette occasion, une nouvelle version de la loi sur le service de l'État a également été adoptée par les parlementaires[6].

L'adoption de ce projet de loi a constitué un changement dans la vision que pouvaient avoir les autorités mongoles de leur bureaucratie. Plutôt que de s'inspirer des modèles allemand, japonais ou sud-coréen, les autorités mongoles se sont alors inspirées de ce qu'elles considéraient comme étant les méthodes les plus avancées de gestion de l'État, à savoir les exemples américain, britannique et surtout néo-zélandais[7], tous basés sur les recommandations formulées par les théories du nouveau management public très en vogue à l'époque[8]. Le modèle néo-zélandais d'administration publique reposait sur trois éléments[9] : une division claire entre la formation d'une politique et sa mise en œuvre, une séparation entre les fonctions de financement, d'achat et de fourniture de services, et une contractualisation des

[1] P. Keuleers, S. De Jaegere, Q. Gu, Ts. Davaadulam, décembre 2012.
[2] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[3] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005.
[4] Kh. Badarch, 2013.
[5] Parlement de Mongolie, 27/06/2002.
[6] Parlement de Mongolie, 28/06/2002.
[7] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005.
[8] G. Peters, 2010.
[9] F. Nixson, B. Walters, 2000.

relations entre les entités administratives, sur le modèle du marché, qui devait permettre d'introduire de la concurrence dans la gestion publique pour en accroître l'efficacité. La mise en application de cette réforme ambitieuse s'est également accompagnée d'un changement de conception à l'égard des fonctionnaires. Cette réforme imposait notamment de passer d'une administration basée sur les carrières à une administration basée sur les postes, afin de créer un système qui permette de recruter les meilleurs spécialistes pour les besoins du poste, en interne ou en externe, par le biais d'un appel à candidatures. Le choix de ce modèle a suscité le scepticisme d'un certain nombre d'observateurs[1] et d'organisations internationales présentes dans le pays[2], d'autant que les difficultés et les prérequis nécessaires à la transposition d'un tel modèle étaient déjà bien connus[3].

> *« Comme la Banque mondiale l'a récemment rappelé, l'État a un rôle important à jouer en tant que partenaire, catalyseur et facilitateur, et un État efficient, et non pas minimaliste, est nécessaire pour distribuer des biens et des services, des règles et des institutions, qui permettent au marché de fleurir et au développement d'être rapide et soutenu. Il s'agit peut-être d'une leçon qui reste à apprendre »*[4].

Logiquement, la mise en œuvre de ce programme de réformes s'est heurtée à une certaine résistance des acteurs et plus qu'une « révolution », c'est la cohabitation entre deux visions différentes et contradictoires de l'administration qui s'est imposée en Mongolie[5], celle de 1994 et celle de 2002.

Pour y faire face, les autorités mongoles ont mis en œuvre une nouvelle réforme de l'État à la fin de l'année 2011 en adoptant une nouvelle loi sur le budget[6] qui a remplacé les lois de 2002 sur les finances et le management du secteur public et celle sur le budget. L'adoption de cette nouvelle loi devait notamment permettre de résorber les lacunes des deux précédentes en standardisant la terminologie utilisée, mais en définissant également plus clairement les responsabilités de chacune des entités administratives du pays, notamment au niveau local[7]. La gestion à la performance, basée sur une contractualisation des relations administratives a été maintenue tout comme la grande liberté dont bénéficient les directeurs de département pour parvenir à leurs objectifs[8]. Cette réforme conserve donc la vision sur laquelle se basait la réforme de 2002, mais entend corriger les difficultés provoquées par cette dernière. La charge de travail qu'elle impose aux agents reste pour sa part inchangée et complique le milieu et la fin d'année des différents ministères et agences publics au sein desquels les agents doivent passer de longues semaines à dresser le rapport d'activités et de

[1] F. Nixson, B. Walters, 2000.
[2] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005.
[3] A. Schick, février 1998.
[4] F. Nixson, B. Walters, 2000, p. 39.
[5] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005.
[6] Parlement de Mongolie, 23/12/2011
[7] Lk. Ariunaa, 2012.
[8] Kh. Badarch, 2013.

performances semi-annuel et annuel afin que leurs performances puissent être évaluées[1].

Cependant, outre ces ajustements, la principale évolution provoquée par l'adoption de ce projet de loi concerne le processus de décentralisation, timidement mis en œuvre depuis le début des années 1990 sous la pression des organisations internationales[2], mais qui n'a jamais réellement produit de résultats concrets, car principalement utilisé par les autorités mongoles comme un moyen pour attirer l'attention et les financements des organisations internationales[3]. La réforme de 2011 marque une avancée en termes de décentralisation en identifiant clairement les responsabilités des différents échelons administratifs, en leur donnant les moyens budgétaires d'assurer les missions qui leur ont été confiées et en offrant à ces derniers certaines capacités d'investissement par le biais de la mise en place du fond de développement local, crédité grâce au reversement d'une partie de la taxe sur la valeur ajoutée payée dans la région, d'une partie des *royalties* minières et de donations et de transferts du gouvernement central[4].

La réforme de l'État en Mongolie après 1990 a donc été un processus long et délicat qui aura vu les autorités mongoles changer de vision et de modèles de réforme. La confrontation entre ces logiques différenciées a parfois conduit à de la confusion et à une délicate opérationnalisation de ces réformes. Cette évolution dans la conception de l'État a été portée, avec l'aide des organisations internationales, par les dirigeants du Parti démocrate après leur victoire à l'élection législative de 1996. Elle a néanmoins été avalisée par les dirigeants du Parti populaire et révolutionnaire lorsque ces derniers sont revenus au pouvoir au début des années 2000. La prise en compte de ces réformes permet néanmoins de dresser une radiographie de la structure actuelle de l'Etat en Mongolie et de ses principales caractéristiques.

B - La structure de l'État en Mongolie.

Après avoir décrit les réformes mises en œuvre pour adapter l'État mongol au nouveau système politique et économique adopté par la Mongolie après 1990, il convient également de présenter les traits caractéristiques de cet État. Il s'agira de présenter le fonctionnement de l'administration mongole et les défis auxquelles elle fait face. Cette présentation permettra de comprendre les projets de réformes actuellement envisagés par les autorités mongoles et permettra ensuite d'évaluer les variables identifiées lors de la réinscription théorique de cette partie et la valeur qu'elles prennent dans le cas mongol.

[1] Entretien, G. Bazarvanni, directeur du Centre des études de sécurité internationale de l'Institut des études stratégiques, 11/12/2015.
[2] B. Enkhbat, O. Odgaard, 1996.
[3] G. Steiner-Khamsi, I. Stolpe, 2004.
[4] Lk. Ariunaa, 2012.

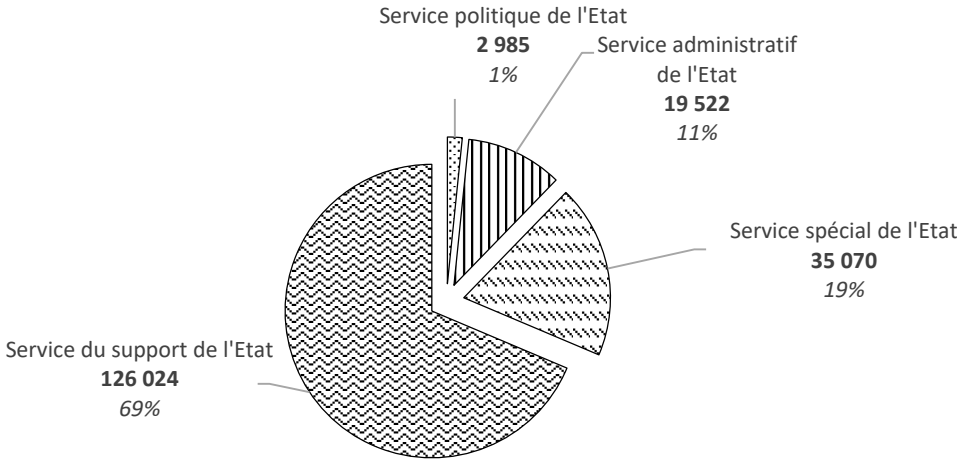
La fonction publique est régie en Mongolie par la loi sur le service de l'État adoptée par les parlementaires en 2002. Elle continue d'assurer l'organisation et le fonctionnement de l'administration en Mongolie en distinguant quatre types de fonctionnaires (art. 3.3)[1] :

- **Le service politique de l'État** (art. 6) qui comprend les hommes politiques élus (le Président, les Parlementaires, les représentants locaux) et les hommes politiques nommés au sein de l'exécutif (Premier ministre, ministres, conseillers, vice-ministres, gouverneurs d'*aimag*).
- **Le service administratif de l'État** (art. 7) qui comprend tous les fonctionnaires qui occupent des fonctions de direction dans les ministères et les agences de l'État, à savoir les secrétaires d'État, les directeurs d'agence ou encore les directeurs de département. Ces fonctionnaires administratifs sont répartis en cinq catégories[2], du rang le plus élevé au plus bas :
    - *Les administrateurs en chef*, qui occupent souvent les postes de secrétaires d'État et qui assurent le lien entre leur administration et les fonctionnaires politiques, en particulier les ministres.
    - *Les administrateurs principaux*, souvent directeur ou sous-directeur de département au sein des ministères et qui sont chargés de la mise en œuvre d'une politique sectorielle et de conseiller les ministres à propos de cette politique.
    - *Les administrateurs généraux*, souvent directeurs de section ou de bureau chargés notamment de la résolution de problèmes qui pourraient émerger dans la mise en œuvre de la politique et de la gestion de projets afférents à une politique.
    - *Les administrateurs secondaires*, qui occupent souvent des fonctions d'expertises ou d'inspections et de coordination avec les personnels administratifs. Ils peuvent également être chargés de la résolution de certains problèmes lors de la mise en œuvre d'une politique.
    - *Les administrateurs assistants* à qui sont confiés des travaux d'information, de recherche et d'analyse pour le développement ou la mise en œuvre d'une politique. Ils jouent également un rôle de management en servant de lien entre les fonctionnaires du service administratif et ceux du service de support de l'État.
- **Le service spécial de l'État** (art. 8) qui regroupe les fonctionnaires travaillant dans le domaine de la justice (procureurs, juges), de la sécurité (forces armées, police, gardes-frontières), les diplomates ou ceux qui travaillent dans certaines agences spéciales comme l'agence anticorruption.
- **Le service de support de l'État** (art. 9), qui regroupe l'ensemble du personnel administratif, les enseignants, les fonctionnaires travaillant dans le domaine de la santé, de la culture ou encore de la science.

La loi de 2002 établit une autre distinction entre le corps de la fonction publique, composé des fonctionnaires du service administratif et du service spécial de

[1] Parlement de Mongolie, 28/06/2002.
[2] Banque Mondiale, juin 2009.

l'État, considéré comme étant le cœur de la fonction publique (art. 3.4) et les autres services de l'État. Cette distinction entre ce cœur administratif et le reste se traduit par des obligations particulières pour ses membres, notamment l'obligation de prêter serment (art. 12), l'obligation d'exprimer publiquement la position de l'État et de s'abstenir de toute tentative d'influence politique (art 13.1.8). En outre, ces fonctionnaires se voient également interdits (art. 15.1) de participer à toute organisation politique ou religieuse et de participer à des campagnes électorales. Ils ne disposent également pas du droit de grève. Ils se voient confier la gestion de l'appareil administratif et leur neutralité et leur professionnalisme sont les garants de la neutralité de l'État et de sa capacité à mettre en œuvre les orientations politiques décidées par les fonctionnaires du service politique qui disposent, pour leur part, d'une légitimité démocratique du fait de leur élection ou de leur nomination par des élus.



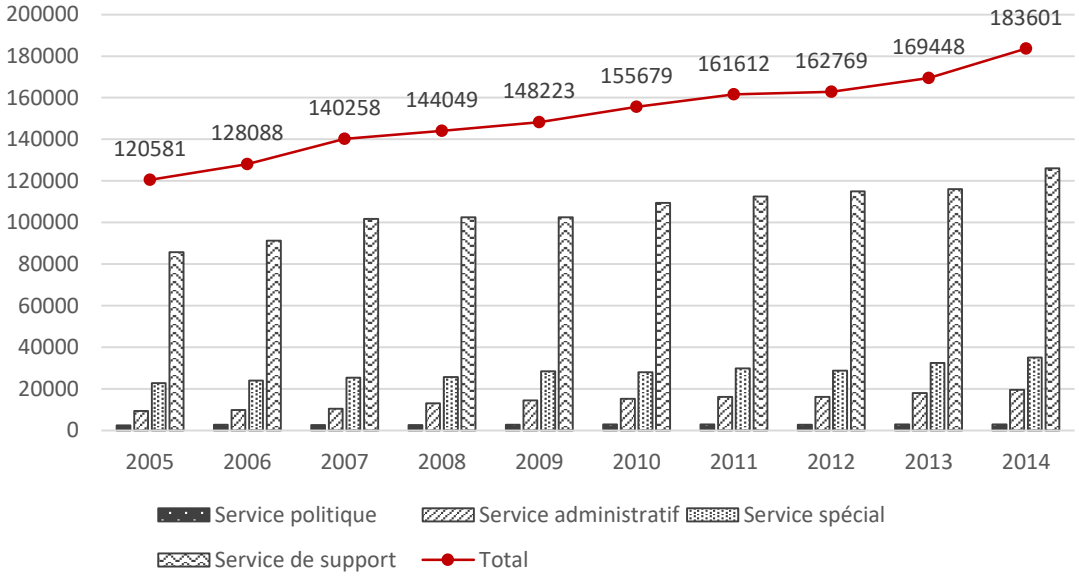
Composition de la fonction publique mongole en 2014[1].

	Femmes		**Hommes**	
	Nombre	*%*	*Nombre*	*%*
Service politique de l'État	711	*23,8*	2 274	*76,2*
Service administratif de l'État	11 246	*57,6*	8 276	*42,4*
Service spécial de l'État	8 854	*25,6*	26 216	*74,8*
Service du support de l'État	87 737	*69,6*	38 287	*30,4*
Total	**108 548**	***59,1***	**75 053**	***40,9***

Composition de la fonction publique mongole en 2014[1].

[1] Conseil du service de l'Etat de Mongolie, 2015.

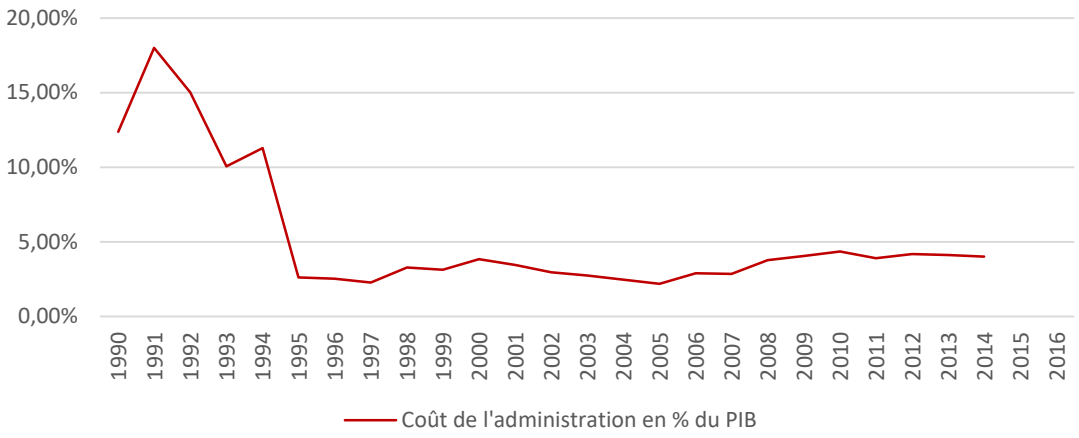
Pour ce qui est de la taille de l'État, souvent dénoncée par les hommes politiques mongols, une hausse progressive de la taille de l'État est notable depuis la fin des années 2000. Cette hausse de la taille de l'État s'est principalement traduite par une augmentation du nombre de fonctionnaires rendue possible par la hausse des revenus publics provoquée par le développement du secteur minier. Le tableau suivant témoigne de l'évolution de la taille de la fonction publique en Mongolie depuis 2005.



Évolution du nombre de fonctionnaires en Mongolie depuis 2005[2].

Si la taille de l'État est souvent décriée par les hommes politiques mongols, les travaux comparatifs réalisés sur la question montrent que celle-ci reste relativement importante comparée à d'autres pays. Un rapport réalisé par la Banque mondiale en 2009 mettait ainsi en évidence que la Mongolie comptait à l'époque 4,4 fonctionnaires pour 100 habitants contre 1,2 au Cambodge, 1,8 au Laos ou même 2,8 en Chine[3]. Cette caractéristique peut en partie s'expliquer par les caractéristiques intrinsèques du pays. Peuplée d'un peu plus de trois millions d'habitants, la Mongolie est l'un des pays au monde les moins densément peuplés avec une densité de population de 1,9 hab./km². Dans ce cadre, l'administration d'un territoire aussi vaste et si peu densément peuplé nécessite des ressources humaines plus importantes que pour l'administration de territoires densément peuplés et où les populations se concentrent dans les centres urbains. Les données récentes montrent toutefois que le poids de l'État s'est légèrement accru puisque ce ratio est passé à 6 fonctionnaires pour 100 habitants en 2014[4]. Cet accroissement de la taille de l'État est confirmé la hausse modérée du coût de l'administration au cours des dernières années.

[1] Conseil du service de l'Etat de Mongolie, 2015.
[2] Conseil du service de l'Etat de Mongolie, 2015.
[3] Banque mondiale, 2009.
[4] Conseil du service de l'Etat de Mongolie, 2015.



Coût de l'administration en % du PIB (1990 – 2014)[1].

Cette partie se concentrera plus spécifiquement sur les fonctionnaires du service politique et sur ceux du service administratif de l'État, dans la mesure où les fonctionnaires du service spécial et ceux du service de support ne se trouvent pas au cœur de cette recherche. Une fois leur nombre et les obligations spéciales qui leur incombent identifiées, il convient également d'examiner le mode de recrutement de ces hauts-fonctionnaires du service administratif de l'État. Une certaine confusion a longtemps existé en la matière[2]. Ainsi la loi sur le service de l'Etat de 2002 prévoit que le processus de recrutement des fonctionnaires du service administratif de l'Etat (art. 17) passe d'abord par l'organisation régulière d'un concours par le conseil du service de l'État. Dans le cas de postes vacants, la loi privilégie les mutations internes pour les combler. Cependant, dans le cas où aucun candidat ne serait jugé apte pour occuper le poste, la vacance du poste est rendue publique et ce dernier est ouvert à des candidatures externes. La loi de 2002 sur le financement et le management du secteur public affirmait pour sa part que les fonctionnaires chargés de la gestion et des finances, donc les fonctionnaires du service administratif de l'État, devaient être nommés après un processus de sélection concurrentiel qui permette de sélectionner les candidats en fonction de leurs mérites, de leurs compétences et leur expérience professionnelle (art. 5.1.3)[3]. Cet élément de confusion n'a pas totalement disparu avec l'adoption de la nouvelle loi sur le budget à la fin de l'année 2011. À l'inverse de la loi de 2002, la nouvelle loi liste les postes concernés (art. 14.1) et prévoit que la nomination des fonctionnaires chargés d'occuper ses postes se fait suite à une consultation entre les secrétaires d'État et les représentants du conseil du service de l'État (art. 19).

Ce processus de recrutement doit permettre de s'assurer de la neutralité de l'État, mais également d'un haut niveau de compétence de ses fonctionnaires. Les statistiques fournies par le conseil du service de l'État permettent de dresser le portrait de la fonction publique en fonction du niveau de diplôme.

[1] Banque asiatique de développement, Statistical database system.
[2] Banque Mondiale, juin 2009.
[3] Parlement de Mongolie, 27/06/2002.

Doctorat	1982	*1,08%*
Master	11281	*6,14%*
Licence	77183	*42,04%*
Diplôme de l'enseignement supérieur	14249	*7,76%*
Diplôme secondaire spécialisé	28106	*15,31%*
Diplôme de l'enseignement secondaire	48528	*26,43%*
Diplôme de l'enseignement primaire	1863	*1,01%*
Absence de diplôme	409	*0,22%*

Niveau de diplôme des fonctionnaires de l'État mongol en 2014[1].

Ainsi, près de 60 % des fonctionnaires de l'État mongol possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur. Cette caractéristique conduit les organisations internationales présentes dans le pays a affirmé que le niveau de compétence de l'administration est bien supérieur à celui d'autre pays en développement se trouvant à un niveau de développement similaire à celui de la Mongolie[2]. Cette donnée doit cependant être relativisée du fait de la prolifération d'établissements d'enseignement supérieur dans le pays, notamment privés, après 1990. Avec près de 200 universités pour un peu plus de trois millions d'habitants[3], la Mongolie apparaît comme l'un des pays où le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur est l'un des plus élevés au monde. Ces chiffres, bien que flatteurs, cachent cependant le manque de qualité des diplômes délivrés dans ces nouvelles universités privées.

L'autre aspect à considérer concerne l'attractivité de la fonction publique. Pour ce faire, il est nécessaire de considérer le salaire qui est offert aux fonctionnaires. Le mécanisme du calcul des salaires est décrit par l'ensemble des observateurs et par les Mongols eux-mêmes comme étant extrêmement complexe[4]. Cette méthode de calcul ne sera donc pas abordée ici[5] et l'analyse se basera sur des données générales. Les données disponibles montrent que le salaire moyen d'un fonctionnaire est estimé à 688 200 MNT[6], soit légèrement supérieur à la moyenne nationale estimée à 627 200 MNT, mais bien inférieur à ce que certains peuvent espérer gagner dans le secteur financier, dans le secteur minier voir dans le secteur de la construction[7]. L'écart entre le salaire moyen des fonctionnaires et le salaire moyen tend néanmoins à s'accroître avec le temps comme en témoigne le tableau suivant.

[1] Conseil du service de l'Etat de Mongolie, 2015.
[2] Banque Mondiale, juin 2009.
[3] Office national de la statistique, 2015.
[4] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005 ; Banque Mondiale, juin 2009 ; Kh. Badrach, 2013.
[5] Pour plus d'information sur la question se référer au rapport publié par la Banque Mondiale au mois de juin 2009.
Banque Mondiale, juin 2009.
[6] Le taux de change au 1er janvier 2016 était de 1 € pour 2 181 MNT.
[7] Office national de la statistique, 2015.

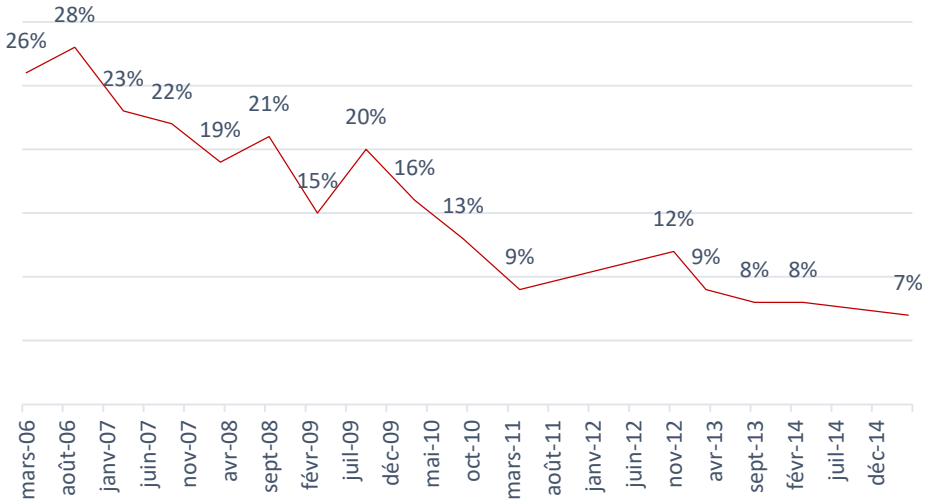
	2000	*2005*	*2010*	*2014*
Salaire moyen (en MNT)	62300	101200	341500	627200
Salaire moyen des fonctionnaires (en MNT)	58700	106200	351100	688200
Écarte à la moyenne	-5,78%	+4,94%	+2,81%	+9,73%

Évolution du salaire moyen en Mongolie et du salaire moyen des fonctionnaires[1].

Pour ce qui est des autres données mobilisables, le taux d'absentéisme des fonctionnaires et ce qui est plus communément connu sous comme étant des « fonctionnaires fantôme » apparaît comme un phénomène marginal en Mongolie[2]. L'ensemble de ces éléments plaident en faveur d'une certaine compétence de l'administration en Mongolie qui se différencie en cela de la situation qui peut être observable dans d'autres pays en voie de développement[3].

Plusieurs problèmes sont cependant notables qui compliquent et affaiblissent l'action de l'État en Mongolie. Le premier concerne la complexité du système de paiement des fonctionnaires qui nourrit nombre de rancunes et qui jouerait un rôle négatif dans l'implication et la motivation des fonctionnaires qui n'ont souvent pas de compréhension claire de la façon dont leur salaire est fixé et peut varier au cours du temps[4]. L'autre problème concerne la forte politisation de l'administration publique qui sera examinée ultérieurement. Cette politisation entraîne une rotation importante dans la fonction publique malgré le cadre juridique existant qui est pourtant censé l'empêcher. Le dernier élément de faiblesse concerne le niveau de corruption qui apparaît relativement élevé en Mongolie. Les différentes affaires qui voient régulièrement le jour en Mongolie et qui conduisent à l'arrestation de hautes personnalités en témoignent (arrestation de l'ancien Président Enkhbayar en 2012, arrestation de L. Gansukh, Premier conseiller du Premier ministre à l'été 2014, arrestation du ministre de la santé, G. Shiilegdamba à l'automne 2015) et rappellent que la corruption reste un problème important dans le pays. L'organisation non gouvernementale Transparency International classe ainsi la Mongolie au 72e rang mondial des pays les moins corrompus en 2015 avec un score de 39[5] même si la situation semble s'améliorer progressivement. L'étude d'opinion annuelle réalisée par *l'Asia Foundation*, l'agence *Australian Aid* et la fondation mongole *Sant Maral* confirme ce phénomène[6]. Ainsi, 64,6 % des personnes interrogées affirment être d'accord pour dire que la corruption est une pratique répandue dans le pays et 20,7 % sont partiellement d'accord pour le dire. Si le phénomène semble largement répandu, il doit également être nuancé dans la mesure ou seuls 7 % des personnes interrogées affirment avoir payé, ou connaître quelqu'un qui a payé un pot-de-vin pendant les trois derniers mois.

[1] Office national de la statistique, 2015.
[2] Banque mondiale, juin 2009.
[3] Banque mondiale, juin 2009.
[4] Ch. Badrach, 2013.
[5] Transparency International, janvier 2016.
[6] Australian Aid, Asia Foundation, Sant Maral Foundation, avril 2015.



Pourcentage de réponses positives à la question : « Durant les trois derniers mois, avez-vous, ou connaissez-vous quelqu'un de votre entourage, qui a payé un pot-de-vin sous n'importe quelle forme ? » (2006 – 2015)[1].

Si ce graphique tend à montrer une baisse tendancielle de la corruption en Mongolie, le niveau de corruption reste néanmoins élevé. De plus, il convient de souligner que cette étude ne prend en compte que la petite corruption, c'est-à-dire celle dont est victime la population pour accéder aux services de l'État. A contrario, elle ne prend pas en compte les cas de grande corruption auxquels la population n'est pas confrontée directement. L'évaluation de cette grande corruption est néanmoins difficile à évaluer faute de données sur la question, mais la multiplication des affaires[2] laisse à penser qu'il s'agit d'une pratique très répandue au sein de l'administration mongole et du monde politique.

Ces difficultés et problèmes identifiés dans les rapports internationaux sont confirmés par l'étude des programmes électoraux des candidats à l'élection. Que ce soit le programme des partis pour les élections législatives de 2012 ou celui des candidats à l'élection présidentielle de 2013, tous affirment aspirer à une réforme de l'État[3], dont le contenu n'est pas réellement précisé, mais qui doit permettre de : 1)

[1] Australian Aid, Asia Foundation, Sant Maral Foundation, avril 2015.

[2] La législature 2012 – 2016 a été marquée par de nombreuses arrestations suite à des enquêtes diligentées par l'autorité anti-corruption. Il est possible de mentionner l'arrestation du conseiller du Premier ministre à l'été 2014 ou encore l'arrestation du ministre de la santé à l'automne 2016. A ces enquêtes et à ces arrestations s'ajoutent également les révélations de la presse internationale sur les comptes détenus par plusieurs dirigeants politiques mongols à l'étranger, souvent dans des paradis fiscaux.

[3] L'étude réalisée ici se base sur les programmes présentés par les principaux partis politiques mongoles aux élections législatives de 2012 et à l'élection présidentielle de 2013. Pour ce qui est des élections de 2012, les programmes politiques du Parti démocrate, du Parti populaire, de la Coalition justice (alliance entre le Parti populaire et révolutionnaire et le Parti démocrate national) et le programme du Parti vert courage civique ont été considérés. Pour l'élection de 2013, les programmes politiques présentés par les trois candidats à cette élection ont été considérés, celui du président sortant, Ts. Elbegdorj pour le Parti démocrate, celui de B. Bat-Erdene pour le Parti populaire et celui de N. Udval pour le Parti populaire et révolutionnaire.

bannir la corruption de la fonction publique, 2) d'accroître l'efficacité et la responsabilité des agents publics et 3) d'isoler l'administration de toute influence politique pour protéger les fonctionnaires et garantir l'efficacité de leur action. Les principales forces politiques présentes en Mongolie partagent donc un même constat sur la nécessité d'une réforme de l'administration, preuve que ces problèmes sont bien réels.

Pour faire face à ces difficultés, les autorités mongoles, les intellectuels et les responsables de partis politiques nourrissent actuellement un débat important sur les réformes à mettre en œuvre pour améliorer l'efficience de l'État dans le pays. L'analyse de ces débats permet de mieux comprendre les faiblesses actuelles de l'État mongol et les différentes conceptions qui s'affrontent sur la question.

C - Les projets de réformes actuels.

Face aux défis qui ont été mentionnés, deux conceptions s'opposent aujourd'hui sur la réforme de l'État en Mongolie. Si l'une est dominante, l'autre présente le mérite de susciter le débat et la réflexion. Cette dernière est portée par l'ancien Premier ministre et actuel ministre de la Mongolie chargé des grands projets, M. Enkhsaikhan. La seconde, dominante du fait des relais institutionnels dont elle bénéficie, est portée par l'actuel Président mongol, Ts. Elbegdorj. Elles traduisent deux conceptions différenciées de l'État, mais aussi du rôle que doit jouer ce dernier dans le développement économique. En ce sens, l'étude de ces deux approches permet de mettre en évidence le « paradigme » actuellement dominant en Mongolie et les éléments sur lesquels il repose.

1) L'Etat « développementaliste » de l'ancien Premier ministre, M. Enkhsaikhan.

Le premier projet de réforme de l'État ici évoqué est celui qui a été présenté le plus récemment, dans le cadre du débat qui agite la Mongolie depuis plusieurs années sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle. Ce projet de réforme émane de l'ancien Premier ministre et président du Parti démocrate national, M. Enkhsaikhan, lors d'une conférence-débat organisée conjointement par le Parti démocrate national et l'académie des sciences de Mongolie à la fin du mois de mars 2015[1]. M. Enkhsaikhan y avait notamment convié des Parlementaires de tous bords, d'anciens responsables politiques, comme l'ancien Premier ministre, D. Sodnom, des chercheurs ou encore des représentants des autres partis.

Lors de sa présentation, l'ancien Premier ministre a dressé un état des lieux de la recherche sur le rôle et la place de l'État dans le développement économique. Son

[1] M. Enkhsaikhan, 25/03/2015.

projet se basait sur l'idée d'une nécessaire réforme de l'État mongol pour faire passer ce dernier d'un « État providence » à un « État développementaliste ». Il a notamment souligné que l'État mongol est passé d'un « État providence » de type socialiste à un « État providence » démocratique après 1990, mais que ce dernier n'a pas fondamentalement évolué depuis lors. Il a ensuite dressé le constat que cet « État providence » n'est plus en mesure de permettre le développement du pays, notamment du fait de son poids. Partant de là, il a affirmé que le passage à un État de type développementaliste pouvait permettre au pays de sortir de ses difficultés. Pour cela, il a affirmé qu'il était nécessaire de mettre en place une institution de pilotage indépendante qui soit spécifiquement chargée du développement économique, en citant notamment les exemples japonais, coréen, taïwanais, singapourien ou malaisien. Il a conclu son intervention en affirmant que si la Mongolie souhaitait s'insérer dans la compétition économique mondiale, alors le pays devait se doter de structures institutionnelles qui permettent l'élaboration de « bonnes politiques économiques » qui soient stables dans le temps.

Malgré quelques autres conférences données par l'ancien Premier ministre ou quelques interviews télévisées données par des membres de son parti, ce projet n'a pour le moment pas connu de postérité réelle. Les orientations préconisées par M. Enkhsaikhan, en particulier la nécessité de passer d'un régime politique parlementaire à un régime présidentiel, n'ont d'ailleurs pas été retenues lorsque le groupe de travail parlementaire transpartisan proposa au début du mois de novembre 2015 un projet d'amendement à la Constitution qui prévoyait le renforcement des pouvoirs des parlementaires[1].

2) « L'Etat intelligent » du Président Elbegdorj.

L'autre projet de réforme, dominant cette fois-ci, a été proposé par le Président mongol, Ts. Elbegdorj, à la fin de l'année 2013. Ce projet est ambitieux et entend faire passer l'État mongol d'un « gros État à un État intelligent »[2], en insérant l'utilisation des nouvelles technologies dans la gestion publique et en s'inspirant ainsi des modèles de réformes préconisés par les Nations unies et mis en œuvre par des pays comme la Corée du Sud[3]. Ce projet est intéressant du fait du diagnostic sur lequel il se base, du fait de la méthode choisie par le Président pour l'élaborer, du fait de son contenu, des difficultés qui existent pour sa mise en œuvre, mais aussi et surtout du fait que la réforme de l'État y est présentée comme une condition préalable au développement du pays. Lors de la campagne présidentielle de 2013, le Président sortant, Ts. Elbegdorj, s'était présenté devant les électeurs avec un programme où la mise en place d'un État de droit en Mongolie apparaissait comme la première de ses priorités. Réélu au début de l'été pour un second et dernier mandat[4], le Président Elbegdorj a immédiatement

[1] Parliament.mn, 06/11/2015, "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг өргөн барилаа", http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25651

[2] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (a).

[3] Nations unies, 2014.

[4] La Constitution mongole prévoit que le Président ne peut être réelu qu'une seule fois (art 31.7).

lancé un programme de réflexion sur la question. Le 13 novembre 2013, le directeur de cabinet de la Présidence, P. Tsagaan, a convoqué une conférence de presse lors de laquelle il a annoncé la tenue d'une conférence nationale sur la question. Celle-ci devait permettre de réunir près de 800 personnes, hommes politiques, fonctionnaires, hommes d'affaires, chercheurs ou encore des dirigeants d'ONG, afin de poser les bases du chemin que prendra le développement du pays dans un proche avenir et de permettre de dresser d'une feuille de route[1]. L'ensemble des citoyens furent également conviés à partager leurs idées, leurs commentaires et leurs critiques pendant la conférence par le biais des réseaux sociaux. Cette conférence a pris place le 16 novembre et a été introduite par un long discours du Président Elbegdorj avant que les participants ne se répartissent dans cinq groupes de travail distincts : un regroupant les décideurs politiques et administratifs, un regroupant les hommes d'affaires et le secteur privé, un autre regroupant les dirigeants politiques et administratifs locaux, un regroupant les représentants du secteur des médias et de la communication et un dernier regroupant des scientifiques et des chercheurs. Un rapport de synthèse des débats ayant eu lieu a ensuite été édité par le cabinet de la présidence[2].

Lors de son discours d'introduction, qui a duré plus d'une heure quinze minutes, le Président mongol a présenté sa vision et le sens qu'il souhaitait donner à cette réforme. Il a débuté son exposé en comparant la situation dans laquelle se trouvait la Mongolie à l'époque à celle d'autre pays. Pour rattraper les pays les plus avancés, il a évoqué deux défis : le développement de l'économie mongole et la réparation l'État. Selon lui, l'heure était venue de reconsidérer la voie adoptée par la Mongolie :

> « *En effet, nous avons été à dos de cheval pendant les vingt-quatre dernières années. Le temps est maintenant venu de mettre pied à terre et de discuter. Si notre cheval est fatigué, alors changeons de cheval* »[3].

Il a alors rappelé que le niveau des dépenses publiques constitue selon lui un critère important pour juger de l'efficacité de l'État. Selon lui, le niveau de dépenses publiques communément accepté comme normal est de l'ordre de 30 % alors qu'un niveau anormal dépasserait les 40 %. En Mongolie, ce ratio atteint selon lui 63,5 % du PIB si l'on inclut les sommes mobilisées par le gouvernement dans le cadre des emprunts internationaux contractés par le pays. Le Président a ensuite proposé d'expliquer pourquoi l'État grossit en Mongolie. D'une part, les nouvelles technologies n'ont pas été suffisamment introduites dans le fonctionnement quotidien de l'État alors qu'elles permettent, selon lui, de réduire sa taille tout en augmentant sa capacité d'action. D'autre part, l'accroissement de la taille de l'Etat s'explique également par le fait que cette hausse offre certains avantages aux personnes qui y travaillent. Il a notamment souligné que les ministres ou les officiels n'hésitent pas à recruter leurs proches, à tirer parti de l'attribution de licences ou de certificats pour s'enrichir et abuser ainsi de leur pouvoir, ou encore pour favoriser les entreprises qui leur appartiennent. Selon le Président Elbegdorj, la hausse de la taille de l'État sert à « *nourrir les intérêts et les entreprises privées des ministres. Tout le monde le sait. En ce sens, l'État est dévasté* »[4]. Le troisième et dernier élément mentionné par le

[1] President.mn, 13/11/2013, "Монголын хөгжлийн замын зургийг тодруулах үндэс суурийг тавина", http://president.mn/content/3666.
[2] Cabinet du Président de la Mongolie, 28/05/2014.
[3] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (a).
[4] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (a).

Président concerne le manque de cohésion et d'unité de l'État qui provoque à un dédoublement des fonctions et qui conduit certains fonctionnaires à « *vivre comme des princes féodaux* »[1].

Une telle situation a conduit le Président a listé la liste des sept « péchés » qui marquent aujourd'hui l'État mongol :

1. *« L'État est partout et décide de tout.*
2. *La responsabilité ne compte pas.*
3. *Celui qui devient un haut fonctionnaire agit comme bon lui semble.*
4. *La recherche, la théorie ne comptent pas si vous avez de l'expérience.*
5. *Un programme électoral est simplement destiné à être apprécié par les électeurs.*
6. *L'État détient des actifs dont les autres ne peuvent bénéficier.*
7. *Les décideurs ne se préoccupent que des problèmes quotidiens et ne pensent pas à demain »*[2].

Partant de ce constat, le Président a ensuite exposé son projet visant à construire un « État intelligent » en Mongolie. Ce dernier doit selon lui se baser sur trois principes clés : assurer la sécurité, servir les citoyens, faire respecter la loi. Pour mener à bien son projet, le Président a ensuite esquissé plusieurs pistes de réformes. Il est notamment possible de mentionner un projet de privatisation des bâtiments publics et le regroupement des instances gouvernementales dans un bâtiment unique, loué au secteur privé ; la privatisation des agences chargées de l'émission de licences ou de permis si celles-ci n'ont pas d'influence sur la sécurité nationale ; la limitation de toute implication de l'État dans des activités économiques ; l'adoption d'une transparence totale des comptes publics qui permettent aux citoyens de suivre l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État ; l'obligation faite à l'Etat de soutenir les producteurs domestiques lors de ses procédures d'achats, sur le modèle du « *small business act* » adopté aux États-Unis ; l'adoption d'une stratégie de développement simple, claire et stable dont la mise en œuvre puisse être évaluée à partir d'indicateurs qui soient quantifiables ; l'incorporation de la recherche et de ses résultats dans les processus de prises de décisions publics ; une réforme du statut des fonctionnaires, car « *un fonctionnaire n'a pas besoin de rester en service jusqu'à sa retraite. L'État n'est pas une garderie de la bureaucratie ou un sanatorium pour bureaucrates. Si vous remplissez les critères, vous restez, sinon, merci de quitter la fonction publique* »[3] ; une réforme visant à consigner toutes les décisions publiques pour créer une mémoire institutionnelle ; ou encore l'adoption d'une réforme de la structure du gouvernement pour fixer le nombre de ministères et interdire qu'un parlementaire puisse revêtir « un double deel »[4], à savoir cumuler un mandat de parlementaire avec un poste ministériel.

[1] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (a).
[2] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (a).
[3] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (a).
[4] La « deel » est le vêtement traditionnel des Mongols. Il s'agit d'un long manteau qui se ferme sur le côté. Les Mongols continuent à la porter régulièrement dans les campagnes ou à l'occasion de cérémonies officielles. Certains ambassadeurs présentent leurs lettres de créances vêtus de leur plus belle delle.

Ce projet de réformes et les discussions qu'il a provoquées devaient, selon le Président, permettre de créer un « club du développement mongol » chargé de l'élaborer en détail et de le mener à bien. Le Président définissait ce club de la façon suivante :

> « *Tous ceux présents dans cette salle forment, par essence, un club bénévole, le club du développement mongol. Nous n'avons pas besoin de le faire enregistrer auprès du ministère de la Justice, nous n'avons pas besoin de sceau, de financement, d'élire un président, aucunement besoin de tout cela. Si vous êtes invités, venez et rejoignez-nous. Si vous n'êtes pas invité, vous êtes exclus. Si vous êtes invités à des sessions thématiques et que vous ratez une ou deux sessions, alors vous ne serez plus invités. Il y a beaucoup d'autres personnes qui sont plus attachées que vous à la Mongolie* »[1].

L'intérêt de cette initiative est qu'elle a mobilisé un grand nombre d'acteurs de la vie politique mongole. Ainsi, après la tenue de cette conférence nationale, le Président Elbegdorj a présenté son projet à l'ensemble des députés. Ce dernier a été très largement soutenu dans la mesure où le président du Parlement, les présidents des différents groupes parlementaires du Parlement et le représentant des députés non inscrits ont signé une déclaration d'intention qui soutenait le projet présidentiel et se félicitait du nouveau climat politique, des discussions et de l'union nationale qu'il a suscités[2]. Cette initiative a été largement saluée[3] et seules quelques voix se sont élevées contre ce projet, notamment celle de la députée G. Uyanga qui a appelé au contraire à plus d'Etat[4], mais le consensus existant a poussé le Président a convoqué le conseil de sécurité nationale[5] afin de présenter son projet devant ce dernier et de lui donner encore davantage de poids et de légitimité. Réuni dans la journée du 20 décembre, ce dernier a adopté une résolution sur la mise en œuvre du programme[6]. Celle-ci liste les missions dévolues aux principaux acteurs publics :

Acteurs	**Missions**
Président de Mongolie :	1. Mettre en œuvre et superviser la mise en œuvre du programme.
	2. Construire un consensus politique et national sur ce programme.
Parlement :	1. Discuter et adopter les projets de loi présentés par le Président ou le gouvernement pour la mise en œuvre de

[1] Ts. Elbegdorj, 16/11/2013 (b).
[2] President.mn, 13/12/2013, "“Том төрөөс ухаалаг төр рvv” санаачилгыг УИХ-ын гишүүд дэмжиж, Тунхаг бичигт гарын үсэг зурлаа", http://president.mn/content/3740.
[3] D. Jargalsaikhan, 04/12/2013.
[4] G. Uyanga, 12/12/2013.
[5] Le conseil de sécurité nationale est un organe composé présidé par le Président et composé du Président mongol, du président du Parlement et du Premier ministre. Il prend ses décisions à l'unanimité de ses membres et peut se saisir de toute les questions jugées stratégiques pour le pays. Pour prendre ses décisions et élaborer ses recommandations, les membres du conseil s'appuie sur les travaux de l'administration du conseil et sur ceux de l'institut des études stratégiques qui lui est rattaché.
[6] Conseil de sécurité nationale, 20/12/2013.

	ce programme.
	2. Renvoyer à leur initiateur les projets législatifs qui ne seraient pas compatibles avec ce projet.
Gouvernement :	1. Mettre en œuvre les projets adoptés dans le cadre de ce programme
	2. Soutenir le développement du secteur privé, réduire la dépendance économique étrangère du pays et réduire la participation de l'État dans le domaine économique.
	3. Accroître la participation des citoyens et du secteur privé et favoriser l'implication de ces derniers par des contrats.
	4. Privatiser les bâtiments publics et créer un service chargé de la location de résidences destinées à accueillir les agences et administrations publiques.
	5. Créer un fond qui enregistre toutes les décisions des organisations publiques et de l'État.
	6. Empêcher l'annulation des décisions des fonctionnaires et des administrations.
Administration :	1. Intégrer les recommandations du programme et mettre en place un plan d'action et un audit public pour la mise en œuvre de ce programme.
Conseil de sécurité national :	1. Surveiller la mise en œuvre de cette résolution.

Responsabilités des acteurs dans la mise en œuvre du projet « d'État intelligent »[1].

Dès le début de l'année 2014, le Président mongol a publié un décret dans lequel il fixait des orientations de travail pour le gouvernement[2]. Il demandait notamment à ce que le bâtiment qui abrite la mairie d'Oulan-Bator soit privatisé et que les différentes agences gouvernementales y soient relocalisées. En outre, il souhaitait également que le gouvernement regroupe tous les ministères, à l'exception du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Défense, dans un même bâtiment doté de tous les équipements et toutes les technologies nécessaires à la mise en place d'un État intelligent. Le Président mongol a également présenté son projet à ses homologues étrangers, notamment lors du sommet de Davos où il a participé en 2014 à une table ronde sur « l'État du futur »[3], en compagnie de l'ancien Premier ministre britannique, Tony Blair, qui joue parfois un rôle de consultant auprès des autorités mongoles. Des conférences et point d'étapes ont ensuite été organisés sur l'avancée du projet, à la fin du mois de juin 2014[4] ou à la fin du mois de juin 2015[1].

[1] Conseil de sécurité nationale, 20/12/2013.
[2] Président de Mongolie, 08/01/2014.
[3] President.mn, 24/01/2014, "Шинэ үеийн төр: Ухаалаг төр", http://president.mn/content/3822.
[4] President.mn, 30/06/2014, "Ц.ЭЛБЭГДОРЖ: Хариуцлага байхгүй бол ардчилал байхгүй", http://president.mn/content/4035.

Diverses conférences ont également été organisées autour de ce programme, notamment en présence d'expert du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)[2]. Un accord d'assistance a été conclu avec la Banque mondiale au début du mois de juin 2014 de 20 millions de dollars visant à accroître l'accessibilité, la transparence et l'efficacité de l'administration mongole par le biais de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication[3]. Le projet a également été repris par d'autres acteurs mongols, notamment la municipalité d'Oulan-Bator qui l'adapta en élaborant le programme « Oulan-Bator intelligente »[4].

Le projet exposé par le Président mongol apparaît comme des plus ambitieux. Il entend modifier profondément la structure de l'État, son mode de fonctionnement voire même le mode de prise de décision en Mongolie. Preuve de l'ambition de ce projet, des réformes sociales ont également été attachées à ce programme, notamment une réforme du Code pénal visant à supprimer définitivement la peine de mort de la législation mongole[5]. En ce sens, la mise en œuvre de ce projet repose sur des réformes profondes et ne peut se limiter à un simple énoncé de grands principes. Outre son ambition, l'intérêt de ce projet est également d'avoir suscité un consensus national sur la question. Le soutien apporté par l'ensemble des acteurs politiques représentés au Parlement et la résolution formulée par le conseil de sécurité nationale sont là pour en témoigner. La construction de ce consensus s'explique ici partiellement par la façon dont le Président à élaborer ce programme. En incluant tous les acteurs à ce processus, il semble être parvenu à mobiliser l'ensemble des forces politiques autour de la question. Les voix qui se sont opposées à ce projet sont peu nombreuses et n'ont eu qu'une portée marginale au moment de sa présentation. Pourtant, près de deux ans après son adoption, la question de sa mise en œuvre reste posée.

Pour évaluer la mise en œuvre de ce programme, il convient de comparer les mesures et les projets de loi proposés par le Président mongol et leur adoption ou leur mise en œuvre concrète. L'identification des textes législatifs témoigne à la fois de l'ampleur de ce projet de réformes, mais aussi des difficultés concrètes auxquelles s'est heurtée la volonté présidentielle. Le projet « d'Etat intelligent » se traduit par l'élaboration de 46 projets de loi ou projets d'amendements à des lois existantes et de 6 programmes généraux[6]. Les projets de loi élaborés concernent aussi bien la loi sur les fonctionnaires, que celle sur les secrets de l'État, ou sur l'État-major de l'armée.

---

[1] President.mn, 24/06/2015, "Цахиагийн ЭЛБЭГДОРЖ: Намын ажил болохгүй болохоор төрийн ажил болохгүй, төрийн ажил болохгүй болохоор намын ажил болохгүй байна", http://president.mn/content/11677.

[2] Montsame, 21/02/2014, ""SMART STATE" CONCEPT INTRODUCED", http://www.montsame.gov.mn/en/index.php/politics/item/4663-concept-on-smart-state-introduced.

[3] Banque mondiale, 06/06/2014, "Mongolia - Smart Government Project", http://www.worldbank.org/projects/P130891/?lang=en&tab=overview.

[4] News.mn, 28/02/2014, ""Ухаалаг Улаанбаатар" хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ", http://www.news.mn/content/171854.shtml.

[5] Le projet de nouveau code pénal a finalement été adopté au début du mois de décembre 2015.
Amnesty International, 04/12/2015, "Mongolia: Historic vote abolishes death penalty", https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/mongolia-historic-vote-abolishes-death-penalty/.

[6] President.mn, 23/06/2015, "МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ ЦАХИАГИЙН ЭЛБЭГДОРЖИЙН БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР, "ТОМ ТӨРӨӨС

Lors du dernier point d'étape présenté par le Président mongol, la mise en œuvre de ce programme était la suivante :

Projets soumis au gouvernement	14
Projets en cours de préparation	19
Projets présentés prochainement aux parlementaires	6
Projet présenté aux parlementaires	8
Projets adoptés	5

État d'avancement de la mise en œuvre du projet « d'État intelligent » au 23 juin 2015[1].

L'ambition de ce programme induit nécessairement que sa mise en œuvre sera longue et délicate. Pour ce qui est des projets qui ont d'ores et déjà été adoptés, il est possible de citer le projet de loi sur la transparence des comptes publics ainsi que la nouvelle loi administrative qui régit l'ensemble des relations entre l'administration et les citoyens en Mongolie. Outre ces avancées, il est également possible de noter un certain nombre d'échecs symboliques pour le Président, même s'ils ne remettent pas fondamentalement en cause le projet en tant que tel. Le premier qu'il est possible de mentionner concerne le projet de résolution parlementaire visant à l'interdiction du cumul des mandats pour les députés qui se verraient ainsi interdire d'occuper un poste ministériel. Après une bataille politique épique qui a failli conduire à la destitution du Premier ministre de l'époque, N. Altankhuyag, ce projet a finalement été repoussé par les parlementaires[2]. Plus récemment, les parlementaires ont également refusé de discuter du nouveau projet de loi sur les partis politiques proposé par le Président, Ts. Elbegdorj, et qui entendait garantir leur transparence[3]. Les parlementaires ont invoqué la surcharge de l'agenda parlementaire pour expliquer leur vote. À la fin de l'année 2015, les parlementaires du comité permanent sur la structure de l'État ont également voté contre le projet de loi sur la responsabilité des hauts fonctionnaires élus ou nommés qu'avait présenté le Président mongol au début de l'année[4]. Concernant la

---

УХААЛАГ ТӨР РҮҮ" САНААЧИЛГЫН ХҮРЭЭНД БОЛОВСРУУЛАХ ХУУЛЬ, ХӨТӨЛБӨРИЙН ТУХАЙ", http://president.mn/content/11677.

[1] President.mn, 23/06/2015, "МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ ЦАХИАГИЙН ЭЛБЭГДОРЖИЙН БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР, "ТОМ ТӨРӨӨС УХААЛАГ ТӨР РҮҮ" САНААЧИЛГЫН ХҮРЭЭНД БОЛОВСРУУЛАХ ХУУЛЬ, ХӨТӨЛБӨРИЙН ТУХАЙ", http://president.mn/content/11677.

[2] News.mn, 01/05/2014, "“Давхар дээл”-ийг тайлах төслийг дэмжсэнгүй", http://politics.news.mn/content/177720.shtml.

[3] News.mn, 19/01/2016, "Улс төрийн намын тухай хуулийг дэмжсэнгүй", http://politics.news.mn/content/233226.shtml.

[4] Montsame, 02/12/2015, "Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төслийг дэмжсэнгүй", http://www.montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B5%D1%80%D3%A9%D0%BD%D1%85%D0%B8%D0%B9%D0%BB%D3%A9%D0%B3%D1%87%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%BB%D1%81%D0%B0%D0%BD-%D1%85%D1%83%D1%83%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-

mise en œuvre de la privatisation des biens immobiliers de l'État, elle n'a pas encore été mise en œuvre malgré le décret adopté par le Président mongol début 2014, pourtant censé lancer la mise en œuvre de ce projet de réforme ambitieux.

Ces différents accrocs tendent à contredire l'union nationale affichée par les différents mouvements politiques au moment de l'annonce du projet de réforme par le Président. Cependant, plus qu'une différence de conception qui conduirait certains acteurs à s'opposer à ces projets de réformes, ces accrocs concernent les projets qui auraient éventuellement pu menacer les avantages de certains acteurs : la possibilité pour un parlementaire de devenir ministre dans le cadre du projet d'amendent à la loi sur le gouvernement visant à interdire les « double *deels* », une transparence des financements des partis politiques qui aurait pu être gênante alors que le sujet fait l'objet de nombreuses rumeurs en Mongolie[1]. Un raisonnement similaire peut être adopté pour les obstacles que doit actuellement rencontrer le projet sur la responsabilité des hauts fonctionnaires nommés ou élus proposés par le Président Elbegdorj. Cette explication est accréditée par le fait que les grandes lignes du projet proposé par le Président mongol semblent faire consensus en Mongolie. Les voix qui se sont élevées contre ce projet sont peu nombreuses. Si certains doutent que l'introduction de nouvelles technologies permettent de réduire significativement la taille de l'État et affirment qu'il est au contraire nécessaire de recruter davantage de fonctionnaires pour permettre leur déploiement et pour permettre le succès de la réforme, l'ensemble des acteurs s'accordent sur le fond de cette réforme[2].

3) Les objectifs de la réforme de l'Etat.

L'analyse de ce projet de réforme permet de faire ressortir trois objectifs principaux qui témoignent de l'ambition des autorités mongoles et qui permettent de le réinscrire dans le cadre des tentatives de réformes précédemment mises en œuvre. Le premier porte sur la réduction de la taille de l'État, donc de son coût, tout en permettant l'accroissement de son efficacité. Cet objectif, partagé par beaucoup de pays en développement qui souhaitent réduire le coût de leur administration pour se dégager des marges de manœuvre budgétaires[3], est le même que celui qui a poussé les autorités mongoles à adopter une première réforme d'ampleur de l'administration à la fin du printemps 2002. Dans les deux cas la logique est la même, faire plus et mieux avec moins de moyens. L'introduction des nouvelles technologies dans les processus administratifs est dès lors perçue comme une solution optimale pour atteindre cet objectif ambitieux, tout comme l'étaient les nouvelles méthodes de gestion basées sur les recommandations du nouveau management public en 2002.

%D1%82%D3%A9%D1%81%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%B3-%D0%B4%D1%8D%D0%BC%D0%B6%D1%81%D1%8D%D0%BD%D0%B3%D2%AF%D0%B9

[1] Au début du mois de novembre 2015, le ministre de la santé, G. Shiilegdamba fut arrêté après avoir reçu près de 250 000 dollars en liquide. Se sentant trahit par son parti, il a affirmé publiquement que cet argent ne lui était pas destiné mais qu'il devait servir au financement de son parti politique, le parti populaire et révolutionnaire (PPRM) de l'ancien Président, N. Enkhbayar.

[2] Entretien O. Mashbat, 02/12/2013.

[3] A. Schick, février 1998.

Le deuxième objectif concerne la lutte contre la corruption dans le pays et plus particulièrement la lutte contre l'influence des hommes d'affaires sur les affaires publiques[1]. Ce thème apparaît comme l'un des plus importants dans les discours prononcés par le Président Elbegdorj sur la question. Ce dernier identifie par exemple la hausse de la taille de l'État comme l'un des symptômes de la corruption. En ce sens, la réduction de la taille de l'État doit permettre de réduire la corruption en réduisant le nombre d'occasions où celle-ci est susceptible de se produire. Cela doit notamment passer par une limitation substantielle de l'implication économique de l'Etat, perçue, là aussi, comme autant d'occasions offertes à la corruption.

Le troisième objectif concerne la modification des processus décisionnels pour les rendre plus efficients. Le Président a insisté sur la nécessité d'inclure la recherche dans la prise de décision pour que les décisions publiques soient basées, non pas sur les intérêts individuels, mais au contraire sur des résultats scientifiques qui garantissent que les meilleurs politiques pour le pays seraient mises en œuvre. L'introduction des nouvelles technologies et la centralisation des ministères et des agences publiques dans un même bâtiment doivent pour sa part favoriser la cohésion et l'unité de l'action de l'État. Cette volonté se retrouve également dans d'autres propositions, notamment celle visant à fixer par la loi la structure du gouvernement pour réduire la taille de ce dernier et accroître sa cohérence. Derrière cette initiative se cache également une volonté de réappropriation d'un processus de prise de décision qui ne résulte plus d'institutions importées, notamment de l'Union soviétique pendant la période socialiste, mais au contraire de se réapproprier des modes de décisions « proprement » mongols. Les multiples références utilisées par le Président à l'égard du gouvernement mis en place sous le règne de Gengis Khan au XIIIe siècle ou après l'indépendance de 1911 sont là pour en témoigner.

L'étude de ce projet de réforme permet pour sa part de faire ressortir trois éléments clés pour l'étude du rôle de l'État mongol dans le développement économique. Les différentes réformes mises en œuvre témoignent des paradigmes qui dominent le champ politique mongol en matière de réforme de l'État. Ceux-ci sont principalement inspirés des recommandations formulées par les organisations internationales. Ces recommandations sont perçues comme les plus adaptées aux défis auxquels font aujourd'hui face les autorités mongoles, car ils promettent notamment aux autorités de faire plus avec moins, donc de se libérer des marges de manœuvre budgétaires pour la mise en œuvre d'autres programmes. La comparaison entre le succès du projet de réforme de l'État présidentiel et le peu d'échos dont a bénéficié le projet proposé par l'ancien Premier ministre, M. Enkhsaikhan, témoigne aussi du fait que le paradigme présidentiel est aujourd'hui très largement dominant dans le pays, peu importe l'orientation politique des acteurs.

L'autre élément d'intérêt identifiable dans ce projet concerne le lien tissé entre la réforme de l'État et le développement économique. Le fait que le Président ait rebaptisé la conférence nationale qu'il a organisée pour présenter son projet comme étant « le club du développement mongol » en offre le meilleur exemple. Cependant, là encore, ce projet est révélateur du paradigme cognitif des acteurs puisque la conception qui domine est celle d'un État minimal qui doit interférer le moins possible dans le développement et garantir aux acteurs économiques une liberté et une stabilité maximale pour qu'il puisse développer leurs activités. Ce point apparaît néanmoins

[1] Entretien Ch. Khashuluun, 12/05/2014 ; entretien A. Amarsanaa, 19/06/2013.

plus contesté dans la mesure où il ne cadre pas avec l'action mise en place par le gouvernement depuis plusieurs années, point qui sera développé plus tard.

Le dernier élément d'intérêt concerne l'identification des problèmes auxquels doit faire face l'État mongol dans son action. Ce bilan des faiblesses et des problèmes qui affectent l'État mongol confirme ceux identifiés précédemment. On peut notamment citer la corruption, une absence de mémoire institutionnelle, une instabilité importante, une corruption très répandue, ou encore une capture partielle de l'Etat par les groupes d'intérêts.

L'intérêt de cette évaluation de la réforme de l'État en Mongolie depuis le début des années 1990 est de mettre en évidence les logiques de fonctionnement qui existent actuellement au sein de l'État mongol. L'identification des différents processus de réforme permet pour sa part d'identifier le paradigme[1] qui guide l'action des autorités mongoles en matière de réforme de l'État. En ce sens, la réforme de l'État initiée par les autorités mongoles en 1996 et celle voulue par le Président Elbegdorj en 2013 repose sur des principes et des hypothèses communes, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où Ts. Elbegdorj a joué un rôle clé lors de ces deux périodes en occupant le poste de Premier ministre en 1998 et celui de Président depuis 2009. Seuls les outils mobilisés pour la mettre en œuvre varient. Les principales composantes de ce paradigme sont résumées dans le tableau suivant :

Principes métaphysiques :	Vision libérale de l'État inspiré des modèles néo-zélandais et anglo-saxons, notamment basés sur le nouveau management public.
Hypothèses :	Un État trop gros empêche le développement et favorise la corruption, donc l'inefficacité de l'État, et sert uniquement les intérêts de bureaucrates.
Méthodologie :	La réduction de la taille de l'État doit permettre d'accroître son efficacité et lui permettre de faciliter le développement économique. Cette réduction de la taille de l'État doit également permettre de libérer des marges de manœuvre budgétaires pour financer d'autres programmes.
Outils :	- Nouvelles méthodes de management public basées sur la contractualisation des relations administratives et sur une nouvelle conception des fonctionnaires basée sur les postes et non plus sur les carrières (2002). - Introduction des nouvelles technologies pour faciliter la gestion et la décision (2013).

Le paradigme de la réforme de l'État en Mongolie[2].

[1] A. Smith, 2010.
[2] A. Smith, 2010.

L'intérêt de ce paradigme est de dresser un lien fort entre la réforme de l'État et la question du développement économique. L'implication de l'État dans le développement économique se veut cependant minimale. Reste que si un accord existe sur les réformes à mettre en œuvre, le rôle que doit jouer l'État dans le développement économique apparaît pour sa part plus contesté. La question du rôle de l'État dans l'accompagnement où la promotion du développement économique reste donc posée. Pour y répondre, il est nécessaire de tester l'application des variables précédemment identifiées.

IV - L'État en Mongolie.

La partie précédente a permis d'identifier comment l'État s'est transformé en Mongolie après la transition démocratique et quelles sont ses principales caractéristiques. Il convient maintenant de s'interroger plus spécifiquement sur le rôle que peut jouer l'État sur le plan économique et la façon dont il peut participer au processus de développement économique. La réinscription théorique de cette question a conduit à identifier trois variables principales qui conditionnent le rôle que peut jouer l'État dans le domaine économique. La première variable à examiner concerne la présence d'une agence administrative de pilotage du développement économique, à l'image du rôle joué par le ministère de l'industrie et du commerce international (MITI) au Japon ou par le bureau de la planification économique (EPB) en Corée du Sud (A). La seconde variable est celle relative au niveau d'autonomie de l'Etat et à l'enchâssement de ce dernier dans la société (B). La dernière variable devra être mise en relation avec les deux précédentes, elle concerne la question de la force ou de la faiblesse de l'Etat telle que définie précédemment (C). L'examen de ces variables et de la valeur qu'elles prennent en Mongolie permettra de mieux comprendre comment l'État peut agir sur le plan économique et d'identifier les points communs et les différences qui rapprochent l'État mongol des deux idéal-types identifiés au début de cette thèse : l'État développementaliste et l'État dépendant.

A - Les mutations de la planification en Mongolie après 1990.

Les études réalisées dans d'autres pays et présentées précédemment montrent que la présence d'une agence de pilotage joue un rôle-clé dans le développement économique. Cette agence peut prendre la forme d'un ministère, de taille restreinte, mais dont l'autorité est importante, comme cela a été le cas au Japon avec le ministère de l'industrie et du commerce international (MITI), ou d'une agence spécialement dédiée à la question comme le bureau de la planification économique (EPB) en Corée du Sud. La référence à de telles institutions est souvent mise en avant par les autorités mongoles lorsqu'une nouvelle agence ou un nouveau ministère voit le jour. Cela a notamment été le cas en 2008 au moment de la création du Comité à l'innovation et au développement national ou encore en 2012 ou moment de la création du ministère du développement économique.

1) L'attribution institutionnelle de la fonction de planification en Mongolie depuis 1990 :

L'identification d'une telle institution dans le cas mongol et l'étude du rôle qu'elle peut éventuellement jouer dans le développement économique passe par la mise en place d'une analyse institutionnelle basée sur l'évolution de la structure du gouvernement mongol. Une telle analyse permet d'identifier les institutions qui ont pu jouer ce rôle de pilotage économique au cours du temps.

Nom	Statut / tutelle	Période
Conseil économique	Conseil / Premier ministre	24/04/1924 – 02/07/1932
Agence des statistiques, de la péréquation et de la planification de l'État	Comité / Premier ministre	02/07/1932 – 24/05/1940
Agence de l'inspection, de la statistique et de la planification.	Agence / Premier ministre	24/05/1940 – 25/11/1945
Commission à la planification nationale	Commission / Premier ministre	25/11/1945 – 22/01/1988
Comité à l'économie nationale et à la planification	Comité / Premier ministre	22/01/1988 – 29/03/1990
Comité au développement économique et social	Comité / Premier ministre	29/03/1990 – 01/10/1990
Ministère du développement national	Ministère	26/09/1990 – 30/07/1992
Agence du développement national	Agence / Ministre de la Mongolie	27/08/1992 – 29/07/1996
Comité à l'innovation et au développement national	Agence / Premier ministre	19/12/2008 – 27/08/2012
Ministère du développement économique	Ministère	17/08/2012 – 07/10/2014

Liste des agences de pilotage économique ayant existé en Mongolie depuis 1924[1].

Ce tableau met en évidence l'évolution de la structure institutionnelle mongole chargée de la fonction de la planification économique. La présence d'une institution de pilotage économique apparaît, logiquement, comme élément central de l'appareil institutionnel pendant toute la période socialiste. Une telle structure a été reformée depuis l'adoption d'une nouvelle Constitution démocratique en 1992 et le passage à une économie de marché. Ainsi, malgré l'absence d'une agence spécifiquement chargée de la planification du développement, cette fonction n'a pas pour autant disparu. L'évolution de l'attribution de cette fonction au sein du gouvernement depuis 1992 en témoigne.

[1] J. Amarsanaa, O. Batsaikhan, A. Tuvshintulga, 2013.

Institution (direction ou agence chargée de ces questions)	***Fonctions***	***Période***
Ministre de la Mongolie[1] (*Agence du développement nationale*[2])	Concept de développement national. Grandes orientations du développement économique et social du pays. Sécurité économique. Politique de développement du territoire et des secteurs.	1992 – 1996
Ministère des finances[3] (*direction de la politique économique*)	Perspectives de développement du pays. La régulation, la rénovation économique, la sécurité économique, les orientations du développement économique et social.	1996 – 2000
Premier ministre[4]	Planification et stratégie économique.	2000 – 2004
Ministère des finances et de l'économie[5] (*direction de la planification et de la politique économique unifiée*)	Coopération économique ; politique de l'aide, des emprunts et de l'investissement ; coordination et réglementation de la politique macro-économique pour permettre un développement équilibré ; sécurité économique ; stratégie de développement durable ; politique à long terme du développement économique et social. Planification financière des emprunts, du budget de l'État, et des grandes orientations du développement économique et social du pays. Politique de développement du territoire et des secteurs.	
Ministère des finances[6] (*direction de la politique économique unifiée*)	Planification, étude sur le budget de l'État et orientation de la politique de développement économique et social.	2004 – 2008
Premier ministre[1] (*Comité à l'innovation et au développement national*)	Politique de développement. Politique sur les directions de la politique nationale de développement économique et	2008 – 2012

[1] Parlement de Mongolie, 06/05/1993.
[2] Gouvernement de Mongolie, 27/08/1992.
[3] Parlement de Mongolie, 29/07/1996.
[4] Parlement de Mongolie, 03/08/2000.
[5] Parlement de Mongolie, 03/08/2000.
[6] Parlement de Mongolie, 22/09/2004.

	social. Élaboration de la coordination des politiques sectorielles, planification du développement, et réglementation de la mise en oeuvre de la politique globale de développement économique et social. Identification des secteurs économiques prioritaires et des enjeux pour le secteur des infrastructures.	
Premier ministre[2] Ministère du développement économique[3] (*Direction de la coordination et de la planification stratégique de la politique de développement - département de la planification*)	Politique de développement durable du pays. Politique de développement économique et social. Orientations nationales du développement économique et social. Coordination des politiques sectorielles, planification du développement et coordination de la mise en oeuvre de la politique de développement économique et social. Identification des secteurs économiques prioritaires et des enjeux pour le secteur des infrastructures.	2012 – 2014
Premier ministre[4] Ministère des finances[5]	Politique de développement durable du pays. Politique de développement économique et social. Identification des secteurs économiques prioritaires et des enjeux pour le secteur des infrastructures. Grandes orientations du développement économique et social du pays. Coordination et planification de la politique macro-économique.	Octobre – novembre 2014
Premier ministre[6]	Politique globale de développement. Identification des secteurs économiques prioritaires et des enjeux pour le secteur des infrastructures.	Depuis 2014

[1] Parlement de Mongolie, 19/12/2008.
[2] Parlement de Mongolie, 17/08/2012.
[3] Parlement de Mongolie, 17/08/2012.
[4] Parlement de Mongolie, 07/10/2014.
[5] Parlement de Mongolie, 07/10/2014.
[6] Parlement de Mongolie, 04/12/2014.

Ministère des finances[1] (*Direction de la politique économique - département de la planification de la politique de développement*)	Coordination et planification de la politique macro-économique. Grandes orientations du développement économique et social du pays.	

L'attribution de la fonction de planification dans le gouvernement mongol depuis 1992.

La présence d'une institution de pilotage économique chargée de la planification économique a résisté à la transition et a même vu son statut progresser en devenant un ministère de plein exercice dans les premières années de la transition, entre 1990 et 1992. Son statut a par la suite été abaissé à celui de simple agence gouvernementale néanmoins placée sous la tutelle directe du Premier ministre[2], P. Jasrai, et dont le directeur bénéficiait du statut de ministre. La direction de cette agence a alors été confiée à un jeune économiste du Parti populaire et révolutionnaire, Ch. Ulaan, futur ministre des finances dont l'influence était très forte sur l'ensemble de l'action du gouvernement[3]. Cette agence a néanmoins été dissoute en 1996 après la victoire des mouvements démocrates aux élections législatives. Les prérogatives confiées à l'agence ont alors été transférées au ministère des finances auquel a également été attribué le monopole dans la mise en œuvre de la politique économique[4]. Une agence chargée de la planification n'a été recréée qu'en 2008, sous l'impulsion d'un économiste, Ch. Khashuluun, qui notamment été formée au Japon. Cette institution disposait de pouvoirs importants au sein du gouvernement de S. Bayar et devait à terme constituer l'institution clé chargée de piloter le processus de développement mongol. Son statut a par la suite été relevé à un niveau ministériel, symbole de l'importance que le nouveau gouvernement formé autour de N. Altankhuyag souhaitait accorder aux questions économiques. La nécessité pour l'État d'orienter le développement du pays constitue aujourd'hui une idée largement partagée par les acteurs mongols. Le Parlement a ainsi adopté à la fin de l'année 2015 une nouvelle loi sur la planification de la politique de développement qui doit permettre d'ancrer cette pratique et de dépasser les évolutions institutionnelles et les changements d'organisations qui peuvent accompagner chaque changement politique.

L'enseignement principal de ce tableau est l'évolution continue de l'organisation institutionnelle de la planification économique pensée par les autorités mongoles. Chaque modification de cette structure correspond à un changement politique lié à la majorité présente au Parlement. L'organisation institutionnelle et le rattachement institutionnel de la fonction de planification et d'orientation du développement économique varient donc au gré des changements de majorité au Parlement. Outre cette instabilité, il est également possible d'identifier un clivage politique sur la question que traduisent les différentes formes d'organisations institutionnelles successivement adoptées en Mongolie depuis 1992. Le tableau

[1] Parlement de Mongolie, 04/12/2014.
[2] J. Amarsanaa, O. Batsaikhan, A. Tuvshintulga, 2013.
[3] Entretien, N. Enkhbayar, chercheur au conseil national à l'économie, 13/06/2016.
[4] Өнөөдөр, 03/08/2011, "Ч.Улаан: Эдийн засгийн хөгжлийн яам зайлшгүй хэрэгтэй", http://vip76.mn/content/5401.

suivant présente l'affiliation politique de l'institution à laquelle est attribuée la fonction de planification économique depuis 1992.

Institution	**Période**	**Affiliation politique**
Ministre de la Mongolie	1992 – 1996	PPRM
Ministère des finances	1996 – 2000	Mouvements démocrates
Ministère des finances et de l'économie	2000 – 2004	PPRM
Ministère des finances	2004 – 2006	Parti démocrate
	2006 – 2008	PPRM
Premier ministre	2008 – 2012	PPM
Ministère du développement économique	2012 – 2014	Parti démocrate
	Octobre-novembre 2014	PPRM[1]
Ministère des finances	Décembre 2014 – août 2015	PPM
	Depuis septembre 2015	Parti démocrate

Affiliation politique de l'institution en charge de la fonction de planification économique.

Ce tableau montre que l'affiliation politique de la personne qui dirige cette institution n'a pas d'influence sur la forme institutionnelle qu'elle peut prendre. Logiquement, l'acteur qui joue un rôle déterminant dans la structuration institutionnelle est le Premier ministre, même si ce dernier doit composer avec l'équilibre des forces présentes au Parlement. Outre ce point, cette approche permet également de mettre en évidence une différence de conception politique sur la forme et le rôle que doit jouer l'État dans le développement économique. Ainsi, lorsque le Parti démocrate[2] est au pouvoir, en particulier lorsque ce sont les courants les plus libéraux du parti[3] qui sont en position dominante, la fonction de planification se trouve réduite à sa portion congrue. Cela a notamment été le cas entre 1996 et 2000, entre 2004 et 2008 et plus récemment depuis 2014. Durant ces trois périodes, la fonction de planification a été dévolue au ministère des finances mais diluée au sein de la direction

[1] Il s'agit ici du parti refondé par l'ancien Président Enkhbayar au début de l'année 2011.
[2] Les mouvements démocrates qui ont vu le jour lors de la révolution de l'hiver 1989/1990 se sont consolidés sous formes de partis distincts. La défaite de ces mouvements aux élections législatives les poussa à s'unir et à fonder à la fin de l'année 2000 l'actuel Parti démocrate.
[3] Le Parti démocrate est connu pour être profondément divisé. Les différents mouvements qui se sont alliés à la fin de l'année 2000 pour former le gouvernement démocrate ont préserver leur existence concrète au sein du parti par la constitution de factions autour desquelles s'organise la vie du parti.

de la politique économique. À l'inverse, le Parti populaire[1] semble adopter une attitude plus interventionniste. Cela se traduit par la forme institutionnelle que prend la fonction de planification lorsque le parti est au pouvoir, c'est-à-dire une agence dédiée entre 1992 et 1996, une direction à la planification au sein du ministère des finances entre 2000 et 2004, et une nouvelle agence dédiée entre 2008 et 2012. Cette différence de conception a d'ailleurs été confirmée lors des multiples entretiens qu'il a été possible de réaliser en Mongolie et est souvent présentée par les acteurs comme étant le clivage politique fondamental autour duquel se structure la vie politique.

Le Parti populaire, ancien parti unique qui a géré l'économie planifiée du pays pendant les soixante-dix années de la période socialiste, aurait ainsi hérité de cette période une vision plus régulatrice et centralisée de l'économie avec un État chargé d'identifier les priorités de développement et d'accompagner le développement de l'économie. À l'inverse, le Parti démocrate, marqué par les idées monétaristes dans les premières années de la transition, aurait conservé une vision plus libérale de l'économie dans laquelle toute intervention de l'État est perçue comme un handicap et comme un frein au développement du pays. Ce clivage explique la dissolution de toute structure de planification après la victoire des partis de la mouvance démocrate aux élections législatives de 1996. Lors de son retour au pouvoir en 2000, le Parti populaire et révolutionnaire n'a pas choisi de recréer une nouvelle agence de planification, mais de renforcer significativement les pouvoirs confiés à la direction à laquelle a été confiée la fonction de planification au sein du ministère des finances. Si ce clivage entre le Parti démocrate et le Parti populaire et révolutionnaire a été très marqué jusqu'au début des années 2000, il tend cependant à s'estomper progressivement. La création d'un ministère du développement économique doté d'un département de la planification après la victoire du parti aux élections législatives de 2012 est là pour en témoigner. Cette initiative témoigne d'une atténuation du clivage et du fait que l'idée d'une nécessaire orientation du développement économique du pays par l'Etat s'est progressivement imposée aux acteurs. Reste que si cette idée semble partagée par un nombre croissant d'acteurs, la question de l'instabilité de la forme institutionnelle que doit prendre la fonction de planification reste pour sa part posée. Pour en évaluer les conséquences, il est possible de comparer les deux organisations institutionnelles adoptées par le Parti populaire en 2008 à celle adoptée par le Parti démocrate en 2012.

Après la dissolution de l'agence du développement national en 1996, la Mongolie a confié la fonction de planification économique et d'orientation du développement au ministère des finances. Une première tentative de création d'une agence chargée de la planification du développement a été mise en œuvre en 2006 avec la création décidée par le Premier ministre, de l'Institut du développement national[2]. Placé sous la tutelle du Président mongol et de l'Académie des sciences, cet institut devait assurer la primauté dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique générale de développement national. Cependant, placé sous l'autorité du Président, cet institut n'a pas joué de rôle majeur, si ce n'est consultatif, dans

[1] Le Parti populaire et révolutionnaire (PPRM), ancien parti unique, a changé de nom à l'automne 2010 pour revenir à son appellation originale de Parti populaire mongol (PPM). L'ancien Président mongol, N. Enkhbayar, a profité de cette occasion pour quitter le parti et fonder un nouveau parti sous le nom de Parti populaire et révolutionnaire (PPRM) au début de l'année 2011.

[2] Gouvernement de Mongolie, 03/04/2006.

l'élaboration de la planification mongole. Il a en effet pâti de la rivalité qui a opposé le nouveau Premier ministre, S. Bayar, à celle du Président, N. Enkhbayar. L'Institut n'a gagné en consistance qu'en 2013 lorsque le Président Elbegdorj a décidé de renforcer cette institution et de nommer à sa tête une nouvelle directrice, B. Enkhbaigali[1]. Fille de l'ancien Premier ministre, D. Byambasuren [1990 – 1992], B. Enkhbaigali est également diplômée d'un doctorat en économie et est une économiste reconnue en Mongolie. Elle a redynamisé l'institut en jouant notamment un rôle clé dans la rédaction du projet de concept de développement de long terme à l'horizon 2030 avant que l'Institut ne soit fusionné avec l'institut des études stratégiques au début de l'année 2016 suite aux difficultés budgétaires rencontrées par le pays[2].

2) Le comité à l'innovation et au développement national [2008 – 2012].

L'arrivée au pouvoir du Premier ministre S. Bayar [2007 – 2009] à la tête du gouvernement à la fin de l'année 2007, après un congrès houleux du Parti populaire et révolutionnaire lors duquel il parvint à mettre en minorité le Premier ministre et président de son parti, M. Enkhbold, a changé la donne. Le nouveau Premier ministre, doté d'une ambition réformatrice et développementaliste, a profité de sa victoire aux élections législatives de 2008 pour renforcer la position institutionnelle du Premier ministre et se doter des outils institutionnels adaptés à la politique de développement ambitieuse qu'il entendait mener, à savoir « *l'ouverture d'une nouvelle ère pour un développement intensif du pays avec une croissance économique annuelle moyenne qui ne soit pas inférieure à 10 %* »[3]. Pour cela, les autorités mongoles ont décidé de recréer une agence de pilotage du développement économique à la fin de l'année 2008 suite à l'adoption d'une résolution parlementaire : le comité à l'innovation et au développement national (NDIC)[4]. La création de cette nouvelle agence gouvernementale visait à répondre à un besoin, mais aussi à assouvir une ambition. Elle devait notamment être chargée de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles au début de l'année 2008[5]. La principale mission dévolue à cette agence était « *d'assurer l'amélioration constante du niveau de vie et la sécurité économique du pays en développant et en mettant en œuvre une politique d'innovation et de développement économique et social* »[6]. Cependant, lors de l'inauguration du comité par le Premier ministre, S. Bayar, ce dernier a affirmé que « *si je parle en termes militaires, le comité à l'innovation et au développement*

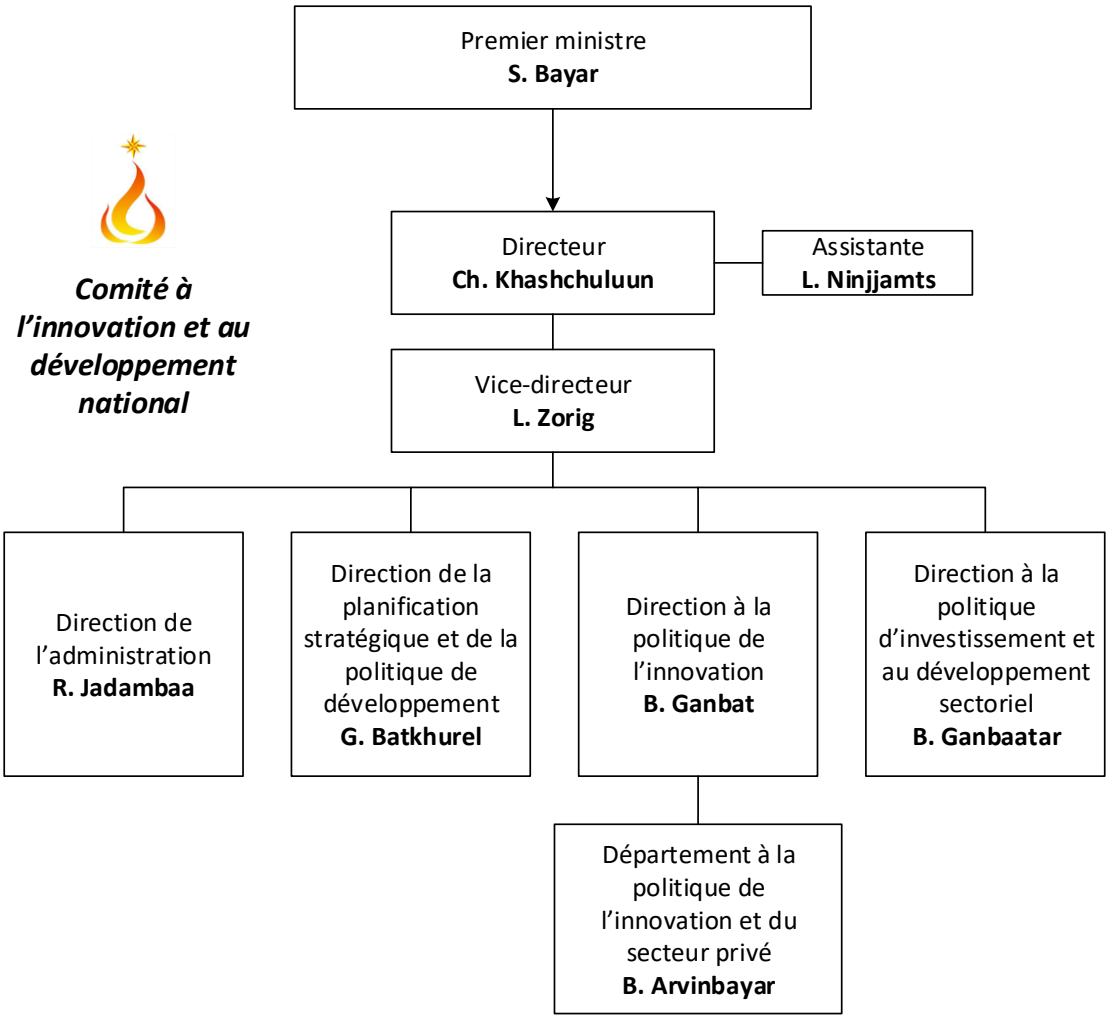
[1] Président de Mongolie, 02/04/2013, "Б.Энхбайгалийг Үндэсний хөгжлийн хүрээлэнгийн захирлаар томиллоо", www.president.mn/mongolian/node/3281.
[2] Gouvernement de Mongolie, 21/12/2015.
[3] Parti populaire et révolutionnaire mongol, 06/05/2008.
[4] Parlement de Mongolie, 19/12/2008.
[5] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.
[6] Premier ministre de Mongolie, 26/01/2009, art. 2.4.

national doit être "l'état-major" de la politique économique de la Mongolie. »[1]. Pour ce faire, l'agence s'est vue confier plusieurs missions[2] :

- Fournir des orientations politiques et développer une stratégie de moyen et de long terme pour la politique de développement économique et social.
- Fournir des orientations politiques et développer une stratégie de long terme pour la politique de l'innovation.
- Fournir des orientations politiques et développer des plans, des orientations, des stratégies à moyen et long terme, une politique d'investissement unie et un développement sectoriel.
- Assurer le *leadership* dans l'administration de l'État.
- Informer le public, évaluer et surveiller la mise en oeuvre des objectifs de développement du millénaire, des orientations économiques et sociales nationales, de la politique de développement et réaliser des études économiques.

Pour développer son action, le comité pouvait s'appuyer sur une structure administrative relativement conséquente composée de cinquante personnes réparties en quatre directions[3] : la direction à la planification stratégique et à la politique de développement, la direction à la politique de l'innovation, la direction à la politique d'investissement et au développement sectoriel et la direction de l'administration chargée de l'administration de l'agence.

[1] Olloo.mn, 11/03/2009, "Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооны нээлтэнд Монгол Улсын Ерөнхий сайд С.Баярын хэлсэн үг", http://archive.olloo.mn/News/1149082.html.
[2] Premier ministre de Mongolie, 26/01/2009.
[3] Premier ministre de Mongolie, 26/01/2009.



Organigramme du comité à l'innovation et au développement national (2008 – 2012).

La volonté du Premier ministre de l'époque, S. Bayar, connu notamment pour ses ambitions réformatrices dans les domaines agricole et nucléaire, s'est traduite dans son choix de nommer un expert à la tête de l'organisation plus qu'une personnalité politique comme c'est traditionnellement le cas pour les autres agences. Ch. Khashchuluun, nommé directeur au début de l'année 2009, est un économiste très influent en Mongolie. Ce dernier a étudié l'économie politique à l'université de Moscou dans les années 1980 avant de poursuivre son parcours universitaire au Japon en obtenant un master de l'université de Yokohama puis un doctorat en économie à l'université Keio de Tokyo[1]. Il a ensuite effectué l'essentiel de sa carrière à l'université d'État de Mongolie (MUIS) où il occupa le poste de directeur de l'école d'économie. Il a par la suite été nommé membre du conseil des directeurs de la Banque centrale de Mongolie avant d'être nommé à la tête du comité. Le profil de Ch. Khashchuluun et sa nomination à la tête du comité sont intéressants à double titre. D'une part, le Premier ministre a choisi de nommer un expert disposant d'une compétence reconnue sur les questions économiques et plus particulièrement sur les

[1] Entretien Ch. Kashchuluun, 12/05/2014.

questions du développement. D'autre part, Ch. Khashuluun présentait également la particularité de bien connaître le fonctionnement économique du Japon, une caractéristique importante puisque le système mis en place s'inspirait en partie du modèle développementaliste japonais et des autres systèmes ayant émergé en Asie à la suite (Corée du Sud, Taïwan).

Pour ce qui est de la composition interne de l'agence, elle confirme la volonté du Premier ministre d'établir une agence marquée par le professionnalisme et la compétence, apte à piloter le développement économique du pays. Le directeur de la politique de planification, G. Batkhurel, est ainsi un haut fonctionnaire renommé qui a passé l'essentiel de sa carrière au ministère des finances. Avant d'intégrer le comité à l'innovation et au développement national, ce dernier était ainsi vice-directeur du département de la politique économique au ministère des finances. Après son passage au sein du comité, il a été nommé directeur de la planification au ministère du développement économique avant de réintégrer le ministère des finances en devenant directeur de la politique économique. Le directeur du département de la politique sectorielle et de l'investissement, B. Ganbaatar, était pour sa part directeur de département au sein du ministère de l'énergie et des carburants. Pour ce qui est du directeur à l'innovation, B. Ganbat, ce dernier occupait le poste de vice-directeur aux sciences et aux technologies au sein du ministère de l'éducation de la culture et des sciences avant d'intégrer le comité.

Une fois le comité mis en place, s'est cependant posé la question de ses moyens d'action et de son pouvoir relatif dans le système politique mongol. Afin d'offrir des capacités d'action concrètes au gouvernement, le Premier ministre a confié au comité la mission de bâtir une Banque de développement pour le pays et le directeur du comité, Ch. Khashchuluun, a dirigé le groupe de travail formé sur la question. Plutôt que de placer cette dernière sous la tutelle du ministère des finances, le gouvernement a décidé de la placer initialement sous une cotutelle, celle du comité de propriété d'État et celle du comité à l'innovation et au développement national[1]. Ch. Khashchuluun a été nommé par la suite directeur du conseil des directeurs de la banque entre 2010 et 2011 avant que celle-ci ne débute ses opérations. Son indépendance a par la suite été renforcée avec la mise en place d'un conseil d'administration composé de trois présidents et six membres indépendants[2]. Les trois présidents permanents étaient composés de deux représentants du ministère des finances, le directeur de la politique budgétaire, B. Batjargal, et le directeur du département des revenus au sein de la direction de la politique budgétaire, J. Ganbat, et d'un représentant du secrétariat général du gouvernement, le directeur du département chargé de l'évaluation et du contrôle, B. Darinchuluun. Le comité n'était pour sa part représenté que par un membre indépendant, le directeur à la politique d'investissement et de développement sectoriel, B. Ganbaatar. Cette réorganisation s'est accompagnée d'une diminution de l'influence du comité sur le fonctionnement de la banque et, a contrario, d'un accroissement de celle du ministère des finances.

Le comité ne s'est pas pour autant retrouvé dépourvu de moyens d'intervention. Outre le rôle du comité dans la mise en place de la Banque de développement, ce dernier était également chargé de l'élaboration d'un programme d'investissements publics pluriannuel pour les années 2013 à 2017, adopté par le gouvernement juste avant la formation d'un nouveau gouvernement après les élections législatives de

[1] Gouvernement de Mongolie, 20/07/2010.
[2] Gouvernement de Mongolie, 21/04/2011.

2012[1]. Le rôle du comité dans la rédaction de ce projet lui garantissait un rôle clé dans l'orientation des investissements publics, donc une capacité concrète d'influence sur le processus de développement qui lui permettait d'orienter l'allocation des ressources publiques dans une logique de développement.

Les principaux projets menés à bien par le comité pendant sa période d'existence sont les suivants :

- Création de la Banque de développement de Mongolie[2].
- Adoption de la loi sur l'innovation[3].
- Préparation de la stratégie de développement à moyen terme pour la Mongolie entre 2012 et 2016.
- Travail préparatif pour la réalisation d'un projet de loi sur la planification stratégique et la politique de développement[4].
- Travail préparatif pour la création d'un centre industriel à Sainshand.
- Adoption du programme d'investissements publics pour la période 2013 – 2017[5].

Cette expérience institutionnelle rappelle la structure institutionnelle de pilotage mise en place dans les États dits développementalistes. On en retrouve les principales caractéristiques : une agence restreinte composée de personnels compétents, une position institutionnelle avantageuse qui permet à l'agence de peser sur l'orientation économique globale du pays, une capacité de planification que symbolise l'adoption du programme d'investissement et le travail préparatoire réalisé par le comité concernant un projet de loi sur la planification stratégique et la politique de développement. Pour ce qui est du dernier volet, une capacité d'action financière, celle-ci était indirecte, mais bien réelle avec l'adoption par le gouvernement d'un programme d'investissements réalisé par le comité et la création de la banque de développement de Mongolie, construite sur le modèle des banques de développement mises en place dans d'autres pays en développement, notamment le Japon, la Turquie ou le Brésil. Cette organisation institutionnelle a pourtant été remise en cause à la fin de l'été 2012.

3) Le ministère du développement économique [2012 – 2014] :

Victorieux aux élections législatives de 2012, le Parti démocrate et le nouveau Premier ministre, N. Altankhuyag [2012 – 2014] ont choisi de remodeler l'organisation institutionnelle du gouvernement pour permettre aux alliés du parti et à l'ensemble de ses factions d'être représentés au sein du gouvernement. Le comité à

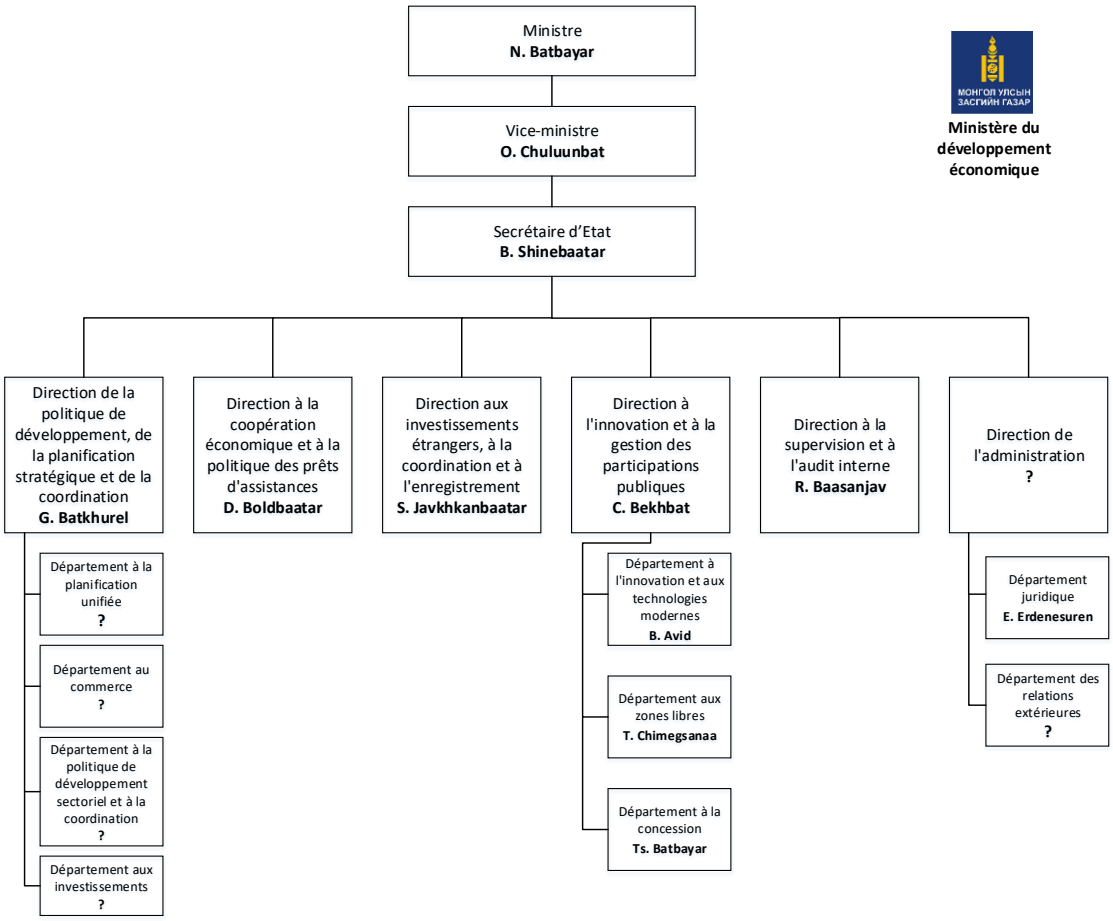
[1] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012.
[2] Gouvernement de Mongolie, 20/07/2010.
[3] Parlement de Mongolie, 22/05/2012.
[4] Gouvernement de Mongolie, 25/04/2012.
[5] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012

l'innovation et au développement national a été dissout à cette occasion[1] et remplacé par un nouveau ministère chargé du développement économique[2]. La principale mission de ce ministère était de « *planifier et mettre en œuvre une politique efficace de développement économique et social à court, moyen et long termes pour permettre une amélioration constante des conditions de vie* »[3] dans le pays. Malgré l'ambition affichée, il convient également de noter le faible niveau de ce nouveau ministère dans l'ordre protocolaire du gouvernement puisqu'il n'était classé qu'au 14e rang sur 16[4]. Les principaux objectifs fixés au ministère étaient les suivants[5] :

- Assurer l'élaboration et la mise en cohérence de la politique de développement, de la politique commerciale, de l'investissement, de la planification, des stratégies de court, moyen et long termes pour la politique de développement économique et social du pays.
- Orienter et développer une politique unifiée pour l'aide, les prêts et la coopération économique.
- Élaborer et mettre en œuvre une politique pour assurer une croissance durable et continue des investissements étrangers et fournir les services nécessaires aux investisseurs.
- Coordonner, organiser et mettre en œuvre la politique d'investissement du pays, les partenariats public-privé et la mise en place des zones économiques libres.
- Assurer un leadership sur le reste de l'Etat pour la coopération légale et la coopération internationale.
- Surveiller et évaluer la mise en œuvre des stratégies, des politiques et des projets élaborés.

Pour bâtir ce nouveau ministère, les autorités mongoles ont procédé à un regroupement de fonctions considérées comme clés pour le développement économique au sein d'un même ministère. La fonction de planification s'est traduite par l'incorporation de l'ancien comité à l'innovation et au développement national sous la forme d'une direction au sein du ministère. Le ministère a également récupéré la gestion de l'ensemble des relations économiques extérieures, que ce soit la coopération économique, l'aide internationale ou la question des investissements étrangers qui étaient préalablement confiées au ministère des relations étrangères et au ministère des finances. Cette restructuration ne s'est cependant pas faite aisément. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, L. Bold, a refusé d'abandonner les prérogatives précédemment dévolues à son ministère concernant les relations économiques extérieures de son pays[6]. Le Premier ministre a néanmoins finalement arbitré en faveur du ministre du développement économique[7]. La structure du ministère du développement économique était donc la suivante :

[1] Gouvernement de Mongolie, 27/08/2012.
[2] Parlement de Mongolie, 17/08/2012.
[3] Gouvernement de Mongolie, 29/09/2012.
[4] Parlement de Mongolie, 17/08/2012.
[5] Gouvernement de Mongolie, 29/09/2012.
[6] Entretien O. Mashbat, 02/12/2013.
[7] Entretien, D. Munkhjargal, expert du département à la coopération économique, à l'aide et aux prêts au ministère du développement économique, 26/05/2014.



Organigramme du ministère du développement économique[1].

Contrairement au comité à l'innovation et au développement national dont la direction avait été confiée à un économiste reconnu et spécialisé sur les questions de développement, le ministère du développement économique a pour sa part été confié à une personnalité politique importante du parti démocrate, N. Batbayar. Cette figure historique du parti a joué un rôle actif au moment de la révolution démocratique de l'hiver 1989 / 1990. Membre de ce qui était alors le parti du progrès national, un parti principalement composé d'économistes, il a occupé le poste de vice-président du petit khural entre 1990 et 1992 et a participé à l'élaboration de la nouvelle Constitution démocratique adoptée au début de l'année 1992. Outre ses activités politiques, N. Batbayar est également connu pour sa réussite dans le domaine économique, notamment avec la création des entreprises *Fortuna* et *Mongol Tulkhuur* qui œuvrent dans le domaine du commerce, de la finance ou dans le secteur minier. Ces entreprises lui ont permis d'accumuler une fortune conséquente, estimée à 40 millions de dollars, et il a été classé au 70e rang des personnes les plus riches de Mongolie par le magazine

[1] Parlement de Mongolie, 17/08/2012.

Hero en 2011[1]. Cet ancrage dans le monde des affaires a conduit les Mongols à le surnommer « Fortuna Batbayar ». Le troisième élément qui caractérise N. Batbayar serait son ancrage religieux. En plus d'être un homme d'affaires, N. Batbayar est également connu pour être un chamane, organisant parfois des rituels dans le palais de l'État[2]. Cela lui vaut le surnom de « buu [бөө] Batbayar », littéralement « Batbayar, le chamane ». Cette caractéristique, confirmée par de nombreux acteurs, a compliqué sérieusement le travail des investisseurs étrangers qui devaient nécessairement travailler avec ce ministère et son ministre[3]. Le ministre étant cependant assisté par un vice-ministre, O. Chuluunbat, membre du Parti populaire et révolutionnaire, mais qui disposait d'une grande expérience économique en ayant été notamment président de la Banque centrale de Mongolie entre 2000 et 2006. Le secrétaire d'État du ministère, B. Shinebaatar, membre du Parti démocrate, s'appuyait pour sa part sur son ancrage dans le monde des affaires, étant notamment le fondateur du groupe Magnai Trade qui œuvre notamment dans le domaine de l'importation de produits pétroliers raffinés.

Concernant les directeurs des différents départements du ministère, ceux-ci provenaient principalement des structures qui préexistaient au ministère et qui ont été démantelées et réorganisées au sein du ministère du développement économique. Ainsi, le directeur à la coordination et à la planification stratégique, G. Batkhurel, occupait avant sa nomination le même poste au sein du comité à l'innovation et au développement national. Le directeur aux investissements étrangers, S. Javkhlanbaatar, était pour sa part vice-directeur du département pour le commerce international et l'investissement au ministère des Affaires étrangères. Le directeur à la coopération économique, D. Boldbaatar, était directeur du département des études et de la politique monétaire au sein de la Banque centrale et S. Bekhbat, le directeur à la politique de l'innovation, était jusqu'alors conseiller au sein de l'agence aux concessions et aux partenariats public-privés. Les postes de directeur de la supervision interne et de directeur de l'administration ne seront pas évoqués ici dans la mesure où ils concernent essentiellement la vie interne du ministère. La composition du ministère est donc ambivalente, combinant des experts de leur secteur à des nouveaux venus. Reste que le ministère pouvait s'appuyer sur des ressources humaines conséquentes puisque ce dernier s'était vu attribuer au moment de sa création 160 fonctionnaires, ce qui en faisait le second ministère le plus important du gouvernement après le ministère des routes et des transports[4].

Pour ce qui est des moyens d'action sur lesquels pouvait s'appuyer le ministère, il convient de souligner que son influence sur la Banque de développement, précédemment placée sous l'influence du ministère des finances, a été renforcée. L'influence du ministère sur cette institution, supposément indépendante, s'est effectuée par deux vecteurs. Tout d'abord, le gouvernement a procédé au remplacement des membres du Conseil d'administration de la banque, placé depuis 2012 sous la direction du secrétaire d'État au développement économique, B. Shinebaatar, et avec la nomination au sein du conseil d'administration du directeur à la coopération économique, D. Boldbaatar. D'autre part, une influence indirecte du

[1] Hero, 2011.
[2] Monfemme, 01/02/2012, "Where Are All The Women?: Gender Politics at the Grand Khural Fire Adoration Ceremony", https://monfemme.wordpress.com/2012/02/01/where-are-all-the-women-gender-politics-at-the-grand-khural-fire-adoration-ceremony/.
[3] Entretien, anonyme, 28/05/2015.
[4] Gouvernement de Mongolie, 29/08/2012.

ministère du développement économique s'est également exercée sur la Banque de développement suite à la nomination de N. Munkhbat au poste de directeur exécutif de la banque. Ce dernier est un très proche de N. Batbyar, dont il a été l'assistant puis le conseiller depuis 2004[1]. Cette capacité d'influence exercée par le ministère sur la banque de développement constituait en 2012 une donnée importante alors que la banque s'apprêtait à distribuer les quelques 1,5 milliard de dollars récoltés par la Mongolie sur les marchés internationaux dans le cadre des « Gengis Bonds » pour financer des projets de développement.

Pourtant, l'expérience du ministère du développement économique apparaît comme un échec à bien des égards. L'analyse des réalisations concrètes du ministère pendant ses deux années d'existence en offre un exemple :

- Adoption d'un nouveau projet de loi sur l'investissement.
- Travail préparatif pour la réalisation d'un projet de loi sur la planification stratégique et la politique de développement.
- Popularisation du concept des « routes de la steppe » pour favoriser l'intégration économique régionale de la Mongolie.
- Projets d'investissements divers.

Si le projet de loi sur l'investissement est un texte important qui a changé en profondeur le climat de l'investissement en Mongolie, le travail du ministre et du ministère a néanmoins été largement critiqué. Dès la fin de l'année 2013, le Parti populaire, dans l'opposition, a proposé un projet de résolution parlementaire visant à destituer le ministre du développement économique, accusé d'être responsable de la dégradation de la situation économique dans le pays[2]. Un nouveau projet de résolution parlementaire visant à la destitution du ministre a été proposé par les parlementaires de l'opposition au printemps 2014 qui accusait le ministre, outre de la dégradation économique, de ne pas avoir respecté le programme d'investissement pluriannuel adopté par le gouvernement au début de l'été 2012 à l'initiative du comité à l'innovation et au développement national qui préexistait au ministère[3]. Le ministère en lui-même a également été progressivement affaibli. Suite à l'adoption de la nouvelle loi sur l'investissement à l'automne 2013, la direction à l'investissement étranger du ministère a été transformée en une nouvelle agence gouvernementale, Invest Mongolia, néanmoins toujours placée sous la tutelle du ministère du développement économique[4]. Cette décision marqua un retour à une organisation institutionnelle similaire à celle qui existait avant 2012 avec l'agence aux investissements étrangers et au commerce qui était précédemment placée sous la tutelle du ministère des relations extérieures. Symbole de l'échec du ministère, lorsque le président du Parlement, Z. Enkhbold, créa au milieu du mois de mai 2014 un groupe de travail chargé d'élaborer un concept de développement de long terme pour la

[1] Zaluu.com, 05/05/2015, "“Фортуна” Н.Батбаярын “хүн” Н.Мөнхбатын төсвийн үрэлгэн зардал хэтэрлээ", http://www.zaluu.com/read/1g63594.
[2] Infomongolia, 24/12/2013, "MINISTER OF FINANCE CH.ULAAN AND MINISTER OF ECONOMIC DEVELOPMENT N.BATBAYAR WERE REMAINED", http://www.infomongolia.com/ct/ci/7198.
[3] News.mn, 29/05/2014, "Н.Батбаяр сайдыг огцруулах тогтоол өргөн барив", http://politics.news.mn/content/180543.shtml.
[4] Gouvernement de Mongolie, 09/11/2013.

Mongolie[1], il a confié la présidence du sous-groupe de travail chargé de proposer un projet aux parlementaires à la directrice de l'Institut du développement national, B. Enkhbaigali, institution placée sous l'autorité du Président mongol et de l'académie des sciences[2]. Le ministère du développement économique était pour sa part représenté dans ce groupe de travail par son secrétaire d'État, B. Shinebaatar, et par le directeur à la planification stratégique et à la politique de développement, G. Batkhurel. L'échec relatif de ce ministère a conduit à sa dissolution lors du remaniement gouvernemental proposé par le Premier ministre au début du mois d'octobre 2014[3].

La fonction de planification qui était depuis la fin de l'été 2012 dévolue au ministère du développement économique a alors été transférée au ministère des finances, marquant ainsi un retour à une forme d'organisation institutionnelle plus proche de celle historiquement adoptée par le Parti démocrate lorsqu'il est au pouvoir. Cette caractéristique n'a pas été remise en cause lors de la formation d'un nouveau gouvernement de coalition nationale au début du mois de décembre 2014[4]. Un département spécial a néanmoins été créé au sein de la direction à la politique économique du ministère des finances. Ce nouveau bureau, confié à l'ancien directeur du trésor au sein du ministère, Ch. Tavinjil, est chargé de rédiger les documents de planification, mais aussi d'assurer la cohérence des politiques mises en œuvre dans l'ensemble du gouvernement. C'est à ce nouveau bureau qu'est maintenant confiée la fonction de planification préalablement dévolue au ministère du développement économique.

Paradoxalement, la disparition d'une agence ou d'un ministère spécifiquement chargé de la fonction de planification n'a pas empêché les autorités mongoles de se doter à la fin de l'année 2015 d'une loi sur la planification de la politique de développement dont l'objectif principal est de créer un système unifié de planification de la politique de développement qui fixe les droits et les obligations des différents acteurs et qui permette le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des documents de planification de la politique de développement[5]. Le contenu de ce projet de loi sera évoqué plus en détail lors du troisième chapitre de cette thèse.

L'étude de la façon dont est organisée institutionnellement la fonction de planification en Mongolie depuis 1990 permet de faire ressortir plusieurs traits structurants. Le premier a trait à la redécouverte par les autorités mongoles de l'intérêt d'un outil de planification pour permettre un développement harmonieux du pays. Après avoir été négligée au milieu des années 1990 et au début des années 2000, les autorités mongoles se sont progressivement réappropriés cet outil à la fin des années 2000, notamment sous l'impulsion du Premier ministre S. Bayar. Considéré jusqu'alors avec suspicion par les autorités, notamment par le Parti démocrate, l'ensemble des acteurs semblent aujourd'hui s'accorder sur l'importance d'un tel outil pour assurer le développement du pays. Cette redécouverte de la fonction planification peut s'expliquer par plusieurs éléments. Tout d'abord, la fin des années 2000 a été marquée par une croissance économique soutenue en Mongolie qui a généré des recettes budgétaires importantes que les autorités mongoles ont cherché à utiliser de la manière la plus efficiente qui soit pour assurer la transformation sociale dans le pays et

[1] Président du Parlement, 15/04/2014.
[2] Gouvernement de Mongolie, 03/04/2006.
[3] Parlement de Mongolie, 07/10/2014.
[4] Gouvernement de Mongolie, 15/12/2014.
[5] Parlement de Mongolie, 26/11/2016, art. 1.

in fine permettre le développement. L'influence des institutions internationales dans ce processus semble également avoir été importante, notamment celle du PNUD, qui a accompagné les autorités mongoles pendant tout le processus de rédaction et d'élaboration de la loi de planification de la politique de développement.

Le second enseignement concerne l'instabilité de l'organisation institutionnelle mise en place. En moins de dix ans, pas moins de cinq organisations différentes se sont succédées. Cette instabilité institutionnelle a une influence directe sur le processus législatif qui a conduit à la présentation de trois projets de loi différents sur la planification de la politique de développement dont le processus d'adoption a pris près de cinq ans. Cette instabilité institutionnelle contraste avec la volonté de stabilité et de continuité affichée dans la loi sur la planification de la politique de développement. Pour y faire face, les autorités ont envisagé de fixer dans la Constitution la structure du gouvernement mongol en identifiant neuf grands ministères[1]. Une telle décision est présentée comme un moyen de garantir une certaine stabilité institutionnelle qui manque actuellement cruellement à la Mongolie.

Le troisième enseignement concerne le système global de planification que la loi de 2015 sur la planification de la politique de développement doit permettre de mettre en œuvre. Ce projet de loi est ambitieux et doit permettre à la Mongolie de bâtir une stratégie de développement qui soit constante et durable et qui permette au pays de penser son développement sur le long terme. Pour cela, le législateur mongol a choisi d'édicter des règles claires pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des différents documents de planification. Reste que les règles qui interdisent la modification des grands documents d'orientation du développement du pays, si elles ne sont pas acceptées sur le fond, seront probablement aisément détournées par les acteurs. Ce n'est donc pas tant par la contrainte juridique que ce texte cherche à agir, mais bien plutôt par une modification de la pratique des acteurs qui permette, par des mécanismes consultatifs, d'inclure l'ensemble des acteurs dans l'élaboration de ces projets pour que les documents adoptés soient acceptés par tous. De ce point de vue, le processus qui doit conduire la Mongolie à se doter d'un nouveau concept de développement à long terme est révélateur de cette ambition puisque le groupe de travail chargé d'œuvrer à l'élaboration de ce document est codirigé par l'ensemble des présidents des groupes parlementaires représentés au Parlement.

Ainsi, comparée à l'organisation institutionnelle mise en œuvre dans ce que serait un « État développementaliste », la présence d'une institution de pilotage fait défaut en Mongolie. Si des tentatives de création de telles agences (Comité à l'innovation et au développement national, ministère du développement économique) ont vu le jour, aucun n'est parvenu à mettre en place une structure pérenne qui résiste aux aléas de la vie politique mongole. Cependant, l'adoption récente du projet de loi sur la planification marque une tentative d'institutionnalisation du recours à la planification. Le projet de loi ayant été adopté à la fin de l'année 2015, il est trop tôt pour examiner la façon dont est mise en œuvre cette loi et sa capacité à absorber l'instabilité politique propre à la démocratie mongole. La prise en compte de la seconde variable identifiée, celle relative au niveau d'autonomie de l'Etat, permet cependant d'identifier certaines des causes de cette instabilité institutionnelle et bureaucratique dont l'attribution de la fonction de planification dans le gouvernement offre un exemple concret.

[1] Parlement de Mongolie, 06/11/2015.

B - La capture de l'État par les partis politiques et le système des dépouilles (spoils system).

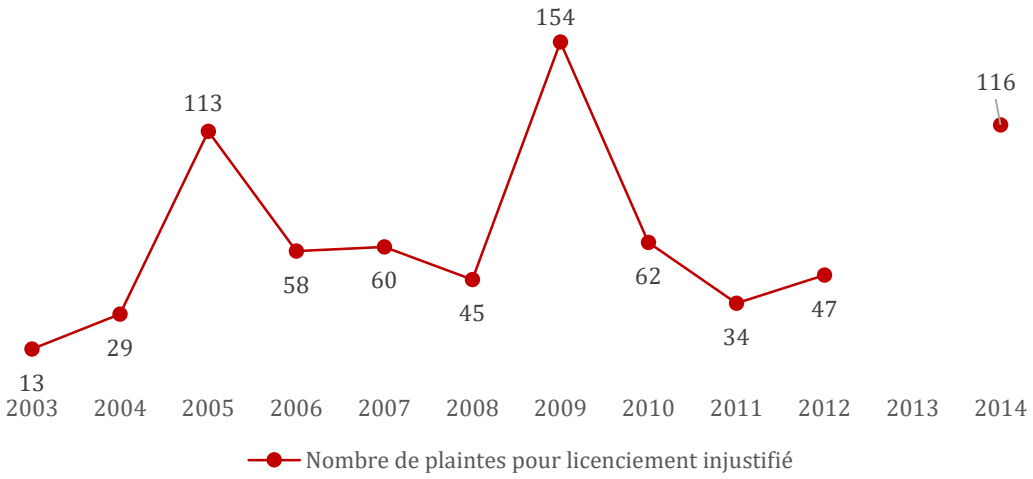
La seconde variable à considérer dans le cas de l'étude de l'État mongol concerne le niveau d'autonomie de l'État et la question d'une éventuelle capture de l'État, soit par une classe dominante, comme le prévoit la théorie de la dépendance, soit par des hommes d'affaires, comme ont pu le montrer certaines études réalisées sur des pays en transition, ou encore par des groupes familiaux comme le montrent les études qui utilisent le concept de néopatrimonialisme. À l'inverse, dans l'idéal-type de l'État développementaliste, la structure administrative est caractérisée par une autonomie à l'égard du monde politique et par un enchâssement avec le monde économique qui garantit l'efficacité de son action et de ses décisions sur le plan économique. L'étude du niveau d'autonomie de l'Etat doit néanmoins se faire à l'aune de deux caractéristiques : tout d'abord le système démocratique qui prévaut en Mongolie et les alternances politiques qu'il engendre et qui empêchent tout groupe dominant d'exercer une domination longue et durable sur la structure de l'État ; et la forte instabilité administrative qui existe dans le pays et que l'étude de la structure de planification a déjà permis de mettre partiellement en évidence. Ces caractéristiques conduisent à la mise en évidence d'un système des dépouilles (*spoils system*)[1] qui, bien qu'illégal, marque profondément le fonctionnement de l'administration en Mongolie. Ce système, qui s'apparente à une capture de l'État par les partis politiques, permet de différencier le cas mongol de l'idéal-type de l'État développementaliste évoqué précédemment. Il convient néanmoins d'évaluer l'importance relative de ces deux critères dans le cas mongol pour évaluer plus concrètement les conséquences qu'ils peuvent avoir sur le fonctionnement de l'État et sur l'action qu'il peut déployer dans le champ économique.

1) Le système des dépouilles (spoils system) mongol :

La question de l'instabilité de l'État est un sujet de discussion fréquent en Mongolie. Il est mentionné aussi bien par les investisseurs qui tentent de développer

[1] Le système des dépouilles (spoils system) a été appliqué aux Etats-Unis à la suite de chaque changement électoral. Il se traduisait par le remplacement d'un grand nombre de fonctionnaires par les acteurs nouvellement élus qui désiraient s'assurer du soutien et de la loyauté de la structure administrative après une alternance politique. Ce système a été progressivement abandonné à partir du milieu du XXe siècle de l'adoption de l'Hatch Act qui interdit toute activité politique à tous les fonctionnaires fédéraux. Ce système se limite aujourd'hui aux fonctions qui sont les plus exposées politiquement.
C. de Visscher, G. le Bussy, 2001.

des projets avec les autorités mongoles[1] et qui font face à une rotation importante de leurs interlocuteurs, dans les rapports des organisations internationales qui insistent sur cette caractéristique et sur la « valse » des fonctionnaires qui suit généralement tout processus d'alternance politique[2], ou encore dans les travaux de recherches consacrés à l'évolution de la structure de l'administration en Mongolie après 1990[3]. Reste que si ces discussions ou ces travaux insistent sur l'importance de ce phénomène, aucune étude n'existe, à notre connaissance, sur la portée réelle du phénomène et les niveaux jusqu'auxquels l'influence politique peut s'exercer sur l'administration. Les statistiques présentées annuellement par le Conseil du service de l'État n'offrent qu'une vision indirecte de ce phénomène à travers deux indicateurs[4] : le nombre de plaintes déposées par des fonctionnaires contre l'État et le nombre de recrutements de nouveaux fonctionnaires.

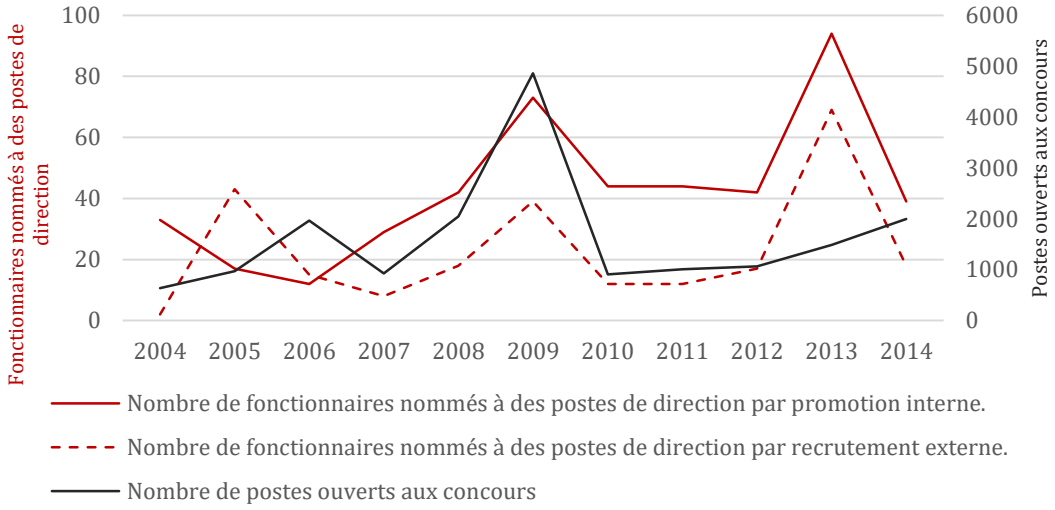


Évolution du nombre de plaintes enregistrées par le conseil du service de l'État au motif d'un licenciement injustifié entre 2003 et 2014[5].

Une hausse significative des plaintes pour un licenciement injustifié est notable après chaque échéance électorale. Cette hausse se matérialise souvent avec un an de décalage (2005 et 2009 alors que les élections législatives ont été organisées en 2004 et 2008). Cela peut s'expliquer par une certaine inertie de l'administration mongole et par le fait que les nouveaux gouvernements débutent souvent leur travail à la fin du mois d'août et que les premières conséquences de ces changements politiques ne se font dès lors pleinement sentir qu'en fin d'année ou l'année suivante. Cette caractéristique est confirmée par les statistiques produites par le Conseil du service de

[1] De nombreux échanges informels avec des investisseurs rencontrés en Mongolie ont permis de prendre conscience de l'ampleur de ce problème qui est considéré par les investisseurs comme un frein important pour le développement de leurs projets d'investissements dans le pays.
[2] Banque Mondiale, juin 2009 ; P. Keuleers, S. De Jaegere, Ts. Davaadulam, décembre 2012.
[3] D. Ganbat, 2007 ; Ts. Damiran, R. Pratt, 2013.
[4] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.
[5] Conseil du service de l'Etat, 2013, 2015 (absence de données disponibles pour l'année 2013).

l'État qui montrent une forte hausse des recrutements, en particulier pour les postes de direction, l'année qui suit une échéance électorale.



Évolution du recrutement des fonctionnaires entre 2004 et 2014[1].

Si ces données ne permettent d'approcher ce phénomène d'une manière indirecte, l'évolution politique connue par la Mongolie permet cependant de développer une analyse sur des éléments concrets qui permettent de mieux cerner l'ampleur de ce phénomène. Depuis 2012, date du début de cette recherche, la Mongolie a connu cinq gouvernements différents :

Premier ministre	**Période**	**Composition**[2]
S. Batbold	01/2012 à 08/2012	PPM
N. Altankhuyag (1)	08/2012 à 10/2014	PDM + PVCC + Coalition justice
N. Altankhuyag (2)	10/2014 à 11/2014	PDM + PVCC + Coalition justice
Ch. Saikhanbileg (1)	12/2014 à 08/2015	PDM + PPM + PVCC + Coalition justice
Ch. Saikhanbileg (2)	09/2015 à 07/2016	PDM + PVCC + Coalition justice

Liste des gouvernements mongols depuis 2012.

Cette instabilité gouvernementale interroge quant à ses conséquences sur la structure administrative du pays. Pour apporter une réponse à cette interrogation et

[1] Conseil du service de l'Etat, 2015.
[2] PDM – Parti démocrate ; PPM – Parti populaire ; PVCC – Parti vert courage civique ; Coalition justice – Parti populaire et révolutionnaire et Parti démocrate national.

pour évaluer les conséquences de ces changements politiques sur la structure administrative du pays, il s'est agi de récolter la liste des fonctionnaires qui composent les ministères du gouvernement, souvent disponible sur les sites des ministères, pour comparer la composition des administrations publiques au cours du temps. Certains ministres restent à leurs postes, certains laissent leur place à des membres d'autres partis alors que d'autres laissent leur poste à des ministres issus d'autres partis que le leur, cette diversité de situation permet d'identifier l'influence des changements de personnes ou des changements politiques sur la structure administrative du pays. La Mongolie ayant adopté une réforme administrative basée sur le modèle néo-zélandais qui distingue les ministères, chargés de jouer un rôle de conseil dans l'élaboration des politiques publiques, et les agences gouvernementales qui doivent, idéalement, être chargées de la mise en œuvre de ces politiques, il convient également de considérer les agences gouvernementales dans le cadre de cette étude.

Pour ce qui est des dates utilisées, six ont été sélectionnées :

- *mai 2012* pour rendre compte de la composition de ces institutions avant l'alternance politique provoquée par les élections législatives de 2012,
- *octobre 2012* pour rendre compte de la composition de ces institutions après la formation du gouvernement de N. Altankhuyag,
- *octobre 2014* pour rendre compte de leur composition avant le changement de gouvernement,
- *janvier 2015* pour rendre compte de leur composition après la formation du gouvernement de coalition nationale de Ch. Saikhanbileg,
- *juillet 2015* pour en rendre en compte avant l'expulsion du Parti populaire du gouvernement et,
- *janvier 2016* pour en rendre compte après le mise en place du remaniement.

Le remaniement mis en place par le Premier ministre N. Altankhuyag dans le courant du mois d'octobre ne sera pas considéré du fait de sa brièveté puisque le Premier ministre a été destitué par les parlementaires dès le début du mois de novembre. Le tableau suivant présente la disponibilité des données :

*	Données disponibles pour les dirigeants principaux de ces institutions (ministre, vice-ministre, secrétaire d'État)
**	Données disponibles pour les directeurs et sous-directeurs de ces institutions.
***	Données disponibles pour l'ensemble du personnel de l'institution

PDM | PPM | Coalition justice | PVCC | Nouveau ministre issu du même parti

La couleur des cases renvoie à l'appartenance politique des ministres qui occupaient ces ministères sur la période. Les cases des agences gouvernementales ne

sont pas colorées dans la mesure où ces postes sont normalement apolitiques. Le nombre d'étoiles à l'intérieur de ces cases exprime les données qui sont disponibles. Une étoile signifie que seul le nom des ministres et du secrétaire d'État sont disponibles. Deux étoiles signifient que les noms des directeurs de département sont également disponibles et trois étoiles signifient enfin que les noms de l'ensemble des collaborateurs du ministère sont disponibles. Ce tableau présente un corpus de données variables. Certains ministères adoptent une politique de transparence qui permet de suivre l'évolution de la totalité de leur masse salariale au cours du temps. D'autres, notamment ceux qui œuvrent dans des domaines sensibles, se contentent souvent de mentionner simplement le nom des principaux responsables de leur ministère. Aucune cohérence d'ensemble ne se dégage de ce tableau et le choix de faire preuve de transparence ou d'opacité sur la composition d'un ministère semble avant tout relever de la volonté personnelle du nouveau ministre en place. Cela explique pourquoi certains ministères ont fait preuve d'une grande transparence pendant une période donnée avant d'adopter une attitude plus conservatrice sur ce sujet. Outre ce facteur personnel, il convient également de mentionner l'influence des changements techniques et notamment des changements de sites internet, à partir desquels ces informations sont accessibles. Lors d'un changement de site, certains ministères choisissent de publier la liste intégrale de leurs collaborateurs quand d'autres se contentent de mentionner les noms de leurs directeurs généraux.

Nom	*mai-12*	*oct-12*	*oct-14*	*janv-15*	*juil-15*	*jan-16*
Premier ministre						
Agence générale du renseignement	*	*	*	*	*	*
Agence à l'énergie nucléaire	*	*	**	*	*	*
Agence aux communications, aux postes et aux technologies de l'information	-	*	***	*	*	***
Vice-Premier ministre						
Agence de l'inspection professionnelle	***	***	***	***	*	*
Agence de gestion des situations d'urgence	*	*	*	*	*	*
Agence des consommateurs et de la concurrence	*	*	***	*	*	*
Agence des normes et des standards	*	*	**	*	*	***
Agence de l'achat	*	*	**	*	*	*
Agence de la propriété intellectuelle	*	*	**	*	*	*
Ministère de l'environnement et du développement vert	**	**	***	**	**	**
Agence de la météorologie	*	*	**	*	*	*
Ministère des Affaires étrangères	**	**	**	**	**	**
Ministère des finances	*	**	**	**	**	**
Agence des douanes	*	*	**	*	*	*
Agence de la taxation	*	*	**	*	*	*
Ministère de la justice	***	***	***	***	***	***
Agence de la police	*	*	*	*	*	*
Agence de la protection des frontières	*	*	*	*	*	*
Agence de l'enregistrement	*	*	***	*	*	*
Agence des archives	*	*	***	*	*	***
Agence de la mise en œuvre des décisions de justice	*	**	**	**	**	**
Agence de la citoyenneté et de l'immigration	*	**	***	***	***	***
Ministère de la construction et du développement urbain	*	*	***	***	***	***
Agence du cadastre et de la géodésie.	*	*	**	*	*	*
Ministère de la défense	*	*	*	*	*	*
État-major des armées	*	*	*	*	*	*
Ministère de l'éducation et des sciences	*	*	***	***	***	***
Ministère des transports et des routes	*	*	***	*	*	*
Agence de l'aviation civile.	*	*	*	*	*	**
Ministère des sports, de la culture et du tourisme	*	*	***	-	-	-
Ministère des mines	*	***	***	***	***	***
Agence des ressources minérales	**	**	***	**	**	**
Agence du pétrole	*	*	**	*	*	*
Ministère de l'industrie et de l'agriculture	***	*	***	*	*	*
Comité des propriétés d'État	*	*	***	*	*	***

Agence vétérinaire	*	*	***	*	*	*
Ministère du travail	**	***	***	***	***	***
Ministère de la protection sociale et du développement humain	-	***	***	***	***	***
Agence de l'assurance sociale.	*	*	***	*	*	***
Agence des services et de la protection sociale	*	***	***	*	*	*
Agence pour l'enfance.	*	*	***	*	*	*
Ministère du développement économique	-	***	***	-	-	-
Agence à l'investissement	-	**	***	**	**	**
Ministère de l'énergie	-	***	***	***	***	***
Ministère de la santé	***	***	***	***	***	***
Ministère de l'industrie	-	-	-	***	***	***

État des données disponibles pour l'étude de la composition de l'administration mongole au cours de la dernière législature (2012 – 2016).

L'absence d'uniformité dans les données disponibles empêche dès lors la mise en place d'une analyse globale qui rendrait compte de l'évolution de l'ensemble de la composition de l'administration mongole depuis 2012. Pour dépasser cette difficulté, il est nécessaire de sélectionner un certain nombre de cas d'études qui permettront d'avoir un aperçu de l'instabilité global qui règne au sein de l'administration centrale mongole. Dans ce cadre, quatre cas peuvent dès lors être distingués :

- Cas 1 : Une alternance politique au Parlement conduit à la formation d'un nouveau gouvernement.
- Cas 2 : Un remaniement gouvernemental se traduit par un changement de l'affiliation politique d'un ministre.
- Cas 3 : Un remaniement gouvernemental se traduit par un changement de ministre même si ce dernier reste issu du même parti que son prédécesseur.
- Cas 4 : Une absence de changement à l'occasion d'un remaniement lors duquel un ministre garde son poste.

En plus de ces quatre cas, deux niveaux d'analyse doivent être adoptés : un niveau d'analyse intraministériel qui permet de rendre compte de l'évolution de la composition des ministères dans ces quatre cas et un niveau intra-agence qui témoigne de l'évolution dans la composition des agences lorsqu'un remaniement affecte leur ministère de tutelle. Les cas choisis l'ont étés en fonction des données disponibles, telles que présentées dans le précédent tableau. La liste des cas choisis pour les quatre cas mentionnés est la suivante :

Cas 1 :	Ministère de l'environnement, Ministère des Affaires étrangères, Ministère de la justice, Ministère de la santé (août 2012) Agence des ressources minérales, Agence de l'inspection professionnelle, Ensemble des agences gouvernementales (août 2012)
Cas 2 :	Ministère de l'environnement et du tourisme, Ministère des finances, Ministère de l'énergie, Ministère de la construction et du développement urbain (décembre 2014), Ministère de la construction et du développement urbain (septembre 2015), Ministère du travail (décembre 2014), Ministère du travail (septembre 2015) Agence de l'inspection professionnelle (décembre 2014)
Cas 3 :	Ministère des Affaires étrangères, Ministère de la justice, Ministère des mines (décembre 2014) Agence de l'immigration, Agence des ressources minérales (décembre 2014)
Cas 4 :	Ministère de l'éducation et des sciences (octobre 2014 - janvier 2016) ; Ministère de la protection sociale et du développement humain (octobre 2012 - janvier 2016)

Les chiffres présentés dans cette comparaison tiennent compte des changements organisationnels qui ont pu avoir lieu au sein des ministères. Par exemple, la dissolution du ministère de la culture, des sports et du tourisme, s'est traduite par la création d'une nouvelle direction chargée du tourisme au sein du ministère de l'environnement, du développement vert et du tourisme à la fin de l'année 2014. Cette direction n'a pas été prise en compte dans les chiffres présentés ci-dessous pour ne pas fausser les résultats.

a) Cas 1 : changement de majorité au Parlement qui conduit à la formation d'un nouveau gouvernement.

Institution	**Nouveaux secrétaire d'État ou directeur d'agence**	**Nouveaux directeurs d'administration**		**Nouveaux fonctionnaires du ministères**	
		En nombre	*En %*	*En nombre*	*En %*
Ministère de l'environnement	1/1	5/9	56 %	-	-
Ministère des Affaires étrangères	1/1	11/13	85 %	-	-
Ministère de la justice	1/1	7/9	78 %	21/73	29 %
Ministère de la santé	1/1	8/11	73 %	69/108	64 %
Agence des ressources minérales	1/1	6/7	86 %	-	-
Agence de l'inspection professionnelle	1/1	7/13	54 %	29/147	20 %
Ensemble des agences gouvernementales	25/29	-	-	-	-

Changements humains dans les administrations mongoles après l'alternance politique de 2012.

Dans le cas d'un changement de majorité au Parlement qui conduit à la formation d'un nouveau gouvernement, les seules agences à ne pas être affectées sont l'agence de la météorologie, l'agence de la propriété intellectuelle, l'agence des normes et des standards, ainsi que l'agence des ressources minérales et l'État-major des armées, notamment par ce que ce dernier est également placé sous la tutelle du Président mongol. Reste que l'alternance politique de 2012 a provoqué un changement profond au sein des administrations mongoles. Le changement des personnels administratifs concerne principalement les niveaux de direction, en particulier les postes de secrétaire d'État ou de directeur d'agence, mais aussi, dans une plus large mesure, l'ensemble des postes de directeurs d'administration ou de directeur de département. Pour ce qui est des échelons les plus bas de l'administration, l'effet d'un changement de majorité politique se fait également sentir même s'il est difficile d'évaluer réellement la portée du phénomène faute de disposer de davantage de données sur la question.

b) Cas 2 : remaniement gouvernemental qui conduit à un changement de l'affiliation politique de certains ministères.

Institution	**Secrétaire d'État ou directeur d'agence**	**Directeurs d'administration**		**Fonctionnaires du ministère**	
		En nombre	*En %*	*En nombre*	*En %*
Ministère de l'environnement et du tourisme	1/1	6/8	75 %	-	-
Ministère des finances (décembre 2014)	0/1	9/19	35 %	-	-
Ministère des finances (septembre 2015)	0/1	6/26	23 %	-	-
Ministère de la construction et du développement urbain (décembre 2014)	1/1	8/9	89 %	24/62	39 %
Ministère de la construction et du développement urbain (septembre 2015)	1/1	9/9	100 %	20/58	35 %
Ministère du travail (décembre 2014)	1/1	5/6	83 %	31/84	37 %
Ministère du travail (septembre 2015)	1/1	5/6	83 %	23/88	26 %
Ministère de l'énergie (décembre 2014)	0/1	2/5	40 %	15/72	21 %
Agence de l'inspection professionnelle (décembre 2014)	1/1	9/13	69 %	58/141	41 %
Agences concernées[1]	8/11	-	-	-	-

Changements humains dans les administrations mongoles après un changement de ministre lorsque le nouveau ministre n'est pas issu du même parti que son prédécesseur.

Le cas d'un remaniement gouvernemental conduisant à un changement d'affiliation politique de certains ministères confirme les enseignements qu'il avait été possible de tirer du premier. Un changement ministériel qui se traduit par un changement d'affiliation partisane du ministre provoque d'importants changements au sein des administrations. Un tel changement se traduit bien souvent par le remplacement du secrétaire d'État du ministère, mais aussi de la quasi-totalité des directeurs d'administrations ou de département. Les directeurs des agences affiliées à ces ministères ne sont pas épargnés puisqu'un changement de ministre se traduit également par un changement au niveau de la direction de ces agences. Plus important,

[1] Agence de l'inspection professionnelle, Agence de gestion des situations d'urgence, Agence des consommateurs et de la concurrence, Agence des normes et des standards, Agence de l'achat, Agence de la propriété intellectuelle, Agence de la météorologie, Agence des douanes, Agence de la taxation, Agence du cadastre et de la géodésie, Agence de l'aviation civile.

ces changements ont également des conséquences importantes sur les fonctionnaires de ces administrations dans la mesure où ils se traduisent en moyenne par le remplacement de près du tiers du personnel des ministères concernés. La proximité des mesures réalisées ici, entre la fin de l'année 2014 et le début de l'année 2015, laisse à penser que ces changements sont bien une des conséquences de l'alternance politique à la tête du ministère et qu'ils ne reflètent pas uniquement une mobilité interne à aux administrations ou un dynamisme important du marché du travail en Mongolie.

Il convient néanmoins de souligner que le ministère des finances fait ici figure d'exception avec le maintien à son poste du secrétaire d'État du ministère, et un taux de changement de ses directeurs d'administration et de ses fonctionnaires inférieur à ce qu'il est possible d'observer dans les autres cas étudiés. Cette spécificité est confirmée par les acteurs qui ont été rencontrés lors de cette thèse. Elle s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, le ministère des finances occupe historiquement une position centrale dans la structure gouvernementale qui le conduit à bénéficier d'un prestige important qui lui permet d'attirer et de fidéliser ses fonctionnaires. Ensuite, travailler au ministère des finances nécessite de s'appuyer sur des compétences techniques particulières. Cela agit comme une garantie contre les changements politiques qui pourraient affecter cette administration[1]. Enfin, les ministres qui se sont succédé n'ont pas procédé à de bouleversements majeurs au sein du ministère et non donc pas créé de précédent qui aurait pu conduire leurs successeurs à revenir sur les choix qu'ils ont pu effectuer. Cette stabilité a également permis au ministère des finances d'investir dans la formation et le développement des carrières de ses fonctionnaires. Cela a joué un rôle important dans la fidélisation des fonctionnaires du ministère qui sont aujourd'hui reconnus pour leur compétence et leur professionnalisme. Cette stabilité apparaît propre au ministère des finances. Il apparaît néanmoins qu'elle concernait également jusqu'à récemment le ministère de l'éducation. Celle-ci a néanmoins disparu au gré des alternances politiques.

[1] Entretien, Ch. Gankhuyag, ancien vice-ministre des finances, 13/06/2016.

c) Cas 3 : remaniement gouvernemental qui conduit à un changement de ministres sans qu'il y ait de changement dans l'affiliation politique de ce dernier.

Institution	**Secrétaire d'État ou directeur d'agence**	**Directeurs d'administration**		**Fonctionnaires du ministères**	
		En nombre	*En %*	*En nombre*	*En %*
Ministère des Affaires étrangères	1/1	8/14	57 %	-	-
Ministère de la justice	0/1	5/7	71 %	22/71	31 %
Ministère des mines	1/1	1/9	11%	9/55	16 %
Agence de l'immigration	0/1	4/11	36 %	18/108	17 %
Agence des ressources minérales	0/1	0/6	0 %	-	-
Agences concernées[1]	5 sur 13	-	-	-	-

Changements humains dans les administrations mongoles après un changement de ministre lorsque le nouveau ministre est issu du même parti que son prédécesseur.

Le cas d'un remaniement gouvernemental qui conduit à un changement de ministres sans qu'il ait de changement dans l'affiliation politique de ce dernier offre des résultats contrastés. Ainsi, si le taux de rotation des fonctionnaires au sein du ministère des Affaires étrangères et surtout au sein du ministère de la justice apparaît similaire au taux mis en évidence dans les cas 1 et 2, le ministère des mines et l'agence des ressources minérales qui sont placés sous sa tutelle sont marqués par une grande stabilité. Lors du remaniement de l'automne 2014, c'est l'ancien secrétaire d'État du ministère, R. Jigjid, qui a été nommé ministre. Cela a logiquement conduit à la nomination d'un nouveau secrétaire d'État et à un changement du directeur de l'administration du ministère avec le repositionnement de Ch. Tumenbayar, conseiller de l'ancien ministre des mines, D. Gankhuyag. Ce contraste tend à montrer que la variable partisane ne permet pas, à elle seule, d'expliquer les changements massifs au sein des administrations mongoles. Pour comprendre cette disparité, il est également nécessaire de prendre en considération les divisions intrapartisanes qui caractérisent les partis politiques en Mongolie, en particulier le Parti démocrate. Ce dernier est

[1] Agence générale du renseignement, Agence à l'énergie nucléaire, Agence aux communications, aux postes et aux technologies de l'information, Agence de la police, Agence de la protection des frontières, Agence de l'enregistrement, Agence des archives, Agence de la mise en œuvre des décisions de justice, Agence de la citoyenneté et de l'immigration, Agence des ressources minérales, Agence du pétrole, Comité des propriétés d'Etat, Agence vétérinaire.

divisé entre des factions[1], fruits de la fusion au sein d'un même parti des différents mouvements qui ont vu le jour lors de la révolution démocratique. Ainsi, le changement de ministre au sein des ministères de la justice et des ministères des Affaires étrangères s'est traduit par un changement d'affiliation factionnelle de ces ministères qui s'est en plus ajouté à une inimitié forte entre l'ancien et le nouveau ministre. Cela explique l'importance des changements de personnel au sein de ces deux ministères alors même que le nouveau ministre est pourtant issu du même parti que son prédécesseur. À l'inverse, le ministère des mines est resté occupé par un représentant de la faction Shonkhor, R Jigjid, qui occupait jusqu'alors le poste secrétaire d'État aux mines, ce qui explique la grande stabilité qui caractérise le ministère des mines malgré un changement de ministre.

d) Cas 4 : continuité, les ministres concernés restent en place malgré les différents remaniements gouvernementaux.

Institution	**Secrétaire d'État ou directeur d'agence**	**Directeurs d'administration**		**Fonctionnaires du ministère**	
		En nombre	*En %*	*En nombre*	*En %*
Ministère de la protection sociale et du développement humain	1/1	7/12	58 %	36/64	56 %
Ministère de l'éducation et de la culture	0/1	1/8	13 %	22/78	28 %
Agences concernées[2]	1/3	-	-	-	-

Changements humains dans les administrations mongoles lorsqu'un ministre reste en place et qu'il n'est pas affecté par les remaniements gouvernementaux successifs.

L'étude du dernier cas, celui d'une continuité politique, reste plus compliquée dans la mesure où elle doit se baser sur un nombre limité de données qui offrent des résultats très contrastés. Pendant l'ensemble de la législature, le ministère de l'éducation et des sciences est marqué par une stabilité importante avec un seul changement de directeurs d'administration et avec un taux de renouvellement de ses fonctionnaires qui semble correct sur l'étendue de la période. Ce n'est pas le cas pour

[1] Parmi les factions les plus importantes du parti, on compte les factions Shonkhor, Altangadas, MUDN ou MoAX. Des recompositions importantes sont cependant à l'œuvre et le nouveau président du Parti démocrate, Z. Enkhbold, a fait part de son souhait de voir disparaître ces factions pour renforcer la cohérence et l'unité du parti. Il n'est pour le moment pas parvenu à obtenir de résultats concrets sur le sujet.

[2] Agence de l'assurance sociale, Agence des services et de la protection sociale, Agence pour l'enfance.

le ministère de la protection sociale et du développement humain dont le taux de renouvellement de ses fonctionnaires et de ses directeurs d'administration est plus important. Il est difficile d'expliquer cette différence même si deux éléments peuvent être mentionnés. D'une part, le changement de secrétaire d'État qui a eu lieu au sein du ministère et qui entraîne souvent des changements importants dans l'ensemble de la structure administrative ; d'autre part, la pratique personnelle du ministre et les réorganisations internes auxquelles il a pu procéder pendant l'exercice de ses fonctions. Malgré ce contraste, les taux de renouvellement observés au sein du ministère de la protection sociale et du développement humain apparaissent néanmoins inférieurs sur la durée d'une législature à ceux observés à l'occasion d'un remaniement gouvernemental dans les cas précédents.

La comparaison entre ces quatre cas permet de mettre en évidence l'importance et le niveau des changements au sein des administrations mongoles à l'occasion d'une alternance politique ou d'un remaniement gouvernemental. La stabilité relative qui est observable dans le quatrième cas accrédite l'hypothèse selon laquelle ce sont ces changements politiques qui sont responsables de ces variations et non pas le processus de renouvellement habituel observable au sein des administrations. Plus le changement politique est important et logiquement, plus les changements au sein des administrations sont également importants. Pour ce qui est de l'ampleur des changements, ceux-ci concernent principalement les niveaux de directions qui sont les plus affectés par un changement ministériel, mais également l'ensemble des fonctionnaires du ministère. Cela explique que le nombre d'actions en justice connaisse une forte hausse après une alternance politique dans la mesure où cette alternance voit de nombreux fonctionnaires perdre leur poste. Cela explique également le pic dans les recrutements de fonctionnaires qu'il est possible d'observer après chaque changement politique. L'importance de ce phénomène est d'ailleurs régulièrement instrumentalisée par les principaux partis politiques en Mongolie qui s'accusent mutuellement de violer la loi et de renvoyer un grand nombre de fonctionnaires lorsqu'ils arrivent au pouvoir pour de simples motifs politiques. À titre d'exemple, le Parti démocrate avait notamment affirmé que l'arrivée du Parti populaire et de ses ministres au gouvernement à la fin de l'année 2014 avait conduit au renvoi injustifié de quelque 600 fonctionnaires, argument mobilisé pour justifier l'expulsion du Parti populaire du gouvernement de coalition nationale à l'été 2015[1].

Plusieurs questions restent néanmoins en suspens :

- D'une part, l'importance de ces changements suppose le renvoi et le recrutement d'un grand nombre de fonctionnaires et de directeurs d'administrations. Faute de données disponibles sur une plus longue période de temps, il n'est pas possible d'expliciter les parcours de carrière de ces fonctionnaires : s'ils parviennent à trouver un nouveau poste ou même s'ils réintègrent leur administration en cas de nouvelle alternance politique. Les parcours personnels qu'il a été possible de considérer lors de l'analyse du comité à l'innovation et au développement national puis du ministère du développement économique laissent cependant à penser que, plus qu'une

[1] Parti démocrate, 03/07/2015, "АН-ын Гүйцэтгэх зөвлөл хуралдаж МАН-ыг Засгийн газраас гаргах нь зүйтэй гэж үзлээ", http://ardchilsannam.mn/news/2653.shtml

inclusion de nouveaux fonctionnaires, on observe une rotation de ces derniers. Les personnes qui sont nommées lors de la formation d'un nouveau gouvernement possèdent bien souvent une certaine expérience ou connaissance des dossiers dont ils ont la charge. Des travaux plus approfondis sur la question seraient cependant nécessaires pour valider cette hypothèse.

- D'autre part, ces changements posent la question de la façon dont ces changements sont mis en œuvre alors même qu'ils sont clairement prohibés par la loi.
- Cela pose également la question des éléments qui motivent ces changements et pourquoi la structure administrative mongole n'est pas en mesure de résister aux alternances politiques.
- Enfin, se pose également la question de l'influence de ces changements sur le fonctionnement quotidien de l'administration en Mongolie.

S'il n'est pas possible d'apporter une réponse claire à la première question, il est possible d'apporter quelques éléments de réponses aux trois autres questions.

2) Mode de fonctionnement du système des dépouilles mongol :

Pour ce qui est des changements des fonctionnaires pour motifs politiques, ceux-ci sont censés être proscrits par la loi. La loi sur le service de l'État[1] distingue clairement entre les fonctionnaires politiques, qui sont élus ou nommés par la majorité politique du moment, et les fonctionnaires administratifs, en particulier ceux qui appartiennent au service administratif et au service de support de l'État. Dans l'esprit de la loi, un changement politique doit uniquement avoir une influence sur les fonctionnaires appartenant au service politique de l'État. Ainsi les postes politiques et les postes administratifs sont clairement mentionnés dans la loi[2].

[1] Parlement de Mongolie, 28/06/2002.
[2] Parlement de Mongolie, 28/06/2002, art. 6 et 7.

Postes relevant sur service politique de l'État	Postes relevant du service administratif de l'État
- Président - Président du Parlement - Premier ministre - Députés - Membres du gouvernement - Secrétaire général du gouvernement - Conseillers du Premier ministre - Directeur de cabinet du Président - Conseillers du Président - Gouverneurs et vice-gouverneurs des aimags, de la capitale, des *soums* et des districts - Présidents des assemblées locales - Conseillers des fonctionnaires politiques - Employés des groupes parlementaires	- Directeurs d'administration du Parlement, de la présidence, de gouvernement, des tribunaux, de la cour constitutionnelle ou du bureau du procureur. - Fonctionnaires du conseil général des élections. - Directeurs d'administration du comité de la statistique et du comité de la régulation financière. - Directeurs d'administration du conseil de sécurité nationale. - Directeurs d'administration du comité national aux droits de l'homme. - Secrétaires d'État des ministères et directeurs d'administration des ministères et des agences gouvernementales. - Membre du conseil du service de l'État. - Directeurs d'administration du conseil du service de l'État. - Directeurs d'administration des aimags, de la capitale, des parlements locaux, des *soums*, et des districts. - Gouverneurs de bag et de quartiers.

En plus de cette liste, la loi impose également aux fonctionnaires du service administratif de l'État et du service spécial une neutralité stricte qui leur interdit toute participation à un parti politique ou à une organisation religieuse[1]. La loi dispose également qu'un changement parmi les fonctionnaires du service politique de l'État ne peut être invoqué pour changer des fonctionnaires du service administratif de l'État[2].

Face à l'incapacité de la première version de la loi à assurer la neutralité politique de l'administration mongole, les parlementaires ont adopté à la veille des élections législatives de 2008, ce qui n'était sans doute pas un hasard, un amendement à la loi sur le service de l'État. Ce dernier était spécifiquement destiné à garantir la neutralité de l'administration mongole et donc à limiter l'influence des alternances politiques sur la structure de l'administration[3]. Pour ce faire, ce dernier interdit notamment à tous les fonctionnaires, à l'exception des fonctionnaires du service politique de l'État, d'être membres ou de participer aux activités menées par un parti politique[4]. Cet amendement dispose également que les fonctionnaires doivent être maintenus à leur poste si une réorganisation du service administratif au sein duquel ils

[1] Parlement de Mongolie, 28/06/2002, art. 15.1.
[2] Parlement de Mongolie, 28/06/2002, 27.2.2.
[3] Parlement de Mongolie, 06/05/2008.
[4] Parlement de Mongolie, 06/05/2008, art. 10.6.

s'insèrent n'affecte pas réellement leur travail. Dans le cas contraire, les nouveaux fonctionnaires qui peuvent être nommés doivent l'être à l'aune de leurs seules compétences et expériences professionnelles.

Au vu de l'étude préalablement menée sur l'évolution de l'administration mongole au cours de la dernière législature, cette loi apparaît très largement inefficace pour assurer la neutralité de l'administration en Mongolie. Chaque changement politique se traduit par un changement de secrétaire d'État et par un changement important des directeurs d'administrations alors même que ces postes sont considérés comme relevant du service administratif de l'État, donc imposant aux personnes qui le composent une neutralité politique stricte. Une telle situation tend à montrer que la loi n'est pas parvenue à modifier le comportement des acteurs qui la contournent aisément. Outre cet aspect, l'inefficacité de cette loi s'explique également par le rôle limité que joue actuellement le Conseil des serviteurs de l'État. Le statut de ce conseil n'est pas encadré par une loi ce qui limite fortement le niveau d'indépendance de cette institution qui l'empêche donc de jouer clairement son rôle[1]. Autre point, les fonctionnaires qui sont victimes de ces changements politiques peuvent procéder à un recours devant les tribunaux pour faire par exemple invalider leur licenciement[2]. Cependant, les tribunaux mongols sont très engorgés et les procédures sont très longues. Cela décourage nombre de fonctionnaires à s'engager dans ce type de procédure. De plus, lorsque des jugements sont rendus, les personnes qui ont pris ces décisions ont souvent quitté leur poste et une nouvelle alternance politique a eu lieu qui limite d'autant la portée de ces décisions. Ce facteur explique donc l'incapacité de la loi à remplir les fonctions pour lesquelles elle a été élaborée.

Pour comprendre le processus adopté par les acteurs, il convient d'identifier deux moments distincts : celui qui conduit un nouveau ministre à renvoyer certains membres de son ministère et celui qui le conduit à choisir leurs remplaçants. La nomination d'un nouveau ministre entraîne des conséquences en cascade sur le reste du ministère. Le renvoi de certains fonctionnaires présents se base sur l'utilisation de deux outils[3]. Le premier est celui de la réorganisation administrative des services qui permet de justifier de changements de personnel. La création de nouvelles directions, de nouveaux départements, est une chose commune après une alternance politique qui permet aux nouveaux entrants d'avoir une grande latitude pour le renvoi de fonctionnaires présents dans le ministère. Le second outil a trait à une interprétation abusive de la loi et concerne les conditions fixées dans la loi pour le renvoi d'un fonctionnaire de la fonction publique. Celles-ci sont au nombre de trois[4] : 1) s'il remplit insuffisamment les fonctions qui lui ont été attribuées, 2) s'il s'est rendu coupable d'actes criminels ou 3) s'il a renoncé à la citoyenneté mongole. La première de ces conditions est souvent invoquée pour justifier le renvoi de fonctionnaires lors d'un changement de ministre. Les fonctionnaires licenciés peuvent déposer un recours administratif, mais les délais de traitement rendent souvent cette procédure très inefficace, ce qui permet à ce système de continuer à fonctionner[5]. Dans ce cadre, le

[1] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.
[2] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.
[3] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.
[4] Parlement de Mongolie, 28/06/2002, art. 25.
[5] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.

rôle du secrétaire d'État apparaît central dans ce processus dans la mesure où il a la charge du fonctionnement quotidien de son administration[1].

Pour placer leurs équipes et leurs personnes de confiance au sein de leur nouveau ministère, les ministres ou directeurs d'agence procèdent également à un détournement du système de nomination. Les secrétaires et d'État et directeurs d'agences sont nommés en conseil des ministres sur proposition du Conseil du service de l'État qui est chargé de proposer des candidats et de fournir des indicateurs de compétences au gouvernement pour procéder à leur nomination. Le système de nomination qui prévaut pour les directeurs d'administration s'en rapproche et se déroule de la façon suivante[2] : lorsqu'un poste devient vacant, l'autorité administrative concernée peut alors recourir à la mobilité interne ou, dans le cas où cela ne serait pas possible, procéder à un recrutement externe en informant le conseil du service de l'État de la vacance du poste. Le conseil est alors chargé d'établir une liste restreinte de nom de personnes qualifiées pour le poste par le biais d'un appel d'offres public. Un tel système doit permettre de sélectionner les personnes les plus qualifiées pour les postes. Reste que ce système est lui aussi détourné par les acteurs notamment du fait de l'absence de clarté des processus de recrutement prévu par la loi[3]. Deux sources de détournement sont identifiables[4] : tout d'abord le fait que les fiches de postes et les compétences demandées soient rédigées par les ministères et d'autre part le fait que la liste des candidats retenus est établie par les branches locales du Conseil du service de l'État qui sont principalement composées de représentants des administrations au sein duquel elles s'insèrent. Un conflit d'intérêts est ici identifiable qui permet aux acteurs de détourner l'application de la loi.

Dans ce contexte, la contrainte juridique qu'impose la loi n'est pas opérante et les réformes successives qui ont jusqu'alors été mises en place ne sont pas parvenues à modifier concrètement la pratique des acteurs alors même que tous s'accordent sur ses conséquences néfastes pour le bon fonctionnement de l'État. Pour expliquer pourquoi ce phénomène perdure, il convient de revenir aux raisons qui poussent les acteurs à opérer ainsi. Ce phénomène a vu le jour pour la première fois en Mongolie lors de l'alternance politique qui a pris place lors de l'élection législative de 1996. Quelques mois avant la tenue de l'élection, les parlementaires mongoles avaient adopté une série de réformes de la fonction publique qui avait notamment permis à un certain nombre de membres de l'ancien parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire, de quitter le parti et d'intégrer la fonction publique. À leur arrivée au pouvoir, les mouvements démocrates se trouvèrent alors confrontés à une administration qu'ils considéraient comme leur étant hostiles et qui aurait pu freiner le processus de réforme que ces mouvements aspiraient à mettre en œuvre[5]. Cependant, cette raison n'est pas la raison principale qui est évoquée par les acteurs pour justifier ce phénomène comme le rappelle l'ancienne ministre des Affaires étrangères, N. Tuya [1998 – 2000][6] :

> « *La politisation de l'administration a débuté en 1996, car lorsque nous sommes arrivés au pouvoir, nous avons changé beaucoup de*

[1] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.
[2] Banque Mondiale, juin 2009.
[3] Parlement de Mongolie, 28/06/2002, art. 17.
[4] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.
[5] Ts. Damiran, R. Pratt, décembre 2005.
[6] Entretien, N. Tuya, ancienne ministre des Affaires étrangères [1998 – 2000], 16/12/2015.

monde dans les administrations. Il y avait peut-être une volonté de purifier l'administration après le socialisme, mais ce n'était pas la raison principale. Il faut se rappeler qu'à l'époque beaucoup de personnes avaient consacré une partie importante de leur vie au soutien des mouvements démocrates. En plus, la situation était très difficile. Il y avait beaucoup de chômage. Si on parvenait à trouver un travail aux gens qui nous avaient soutenus, qui avaient parfois sacrifié une partie de leur carrière et de leur vie pour nous, cela nous semblait normal. Nous pensions qu'il fallait le faire, mais cela a créé un précédent et a conduit à l'institutionnalisation du phénomène. Lorsque le Parti populaire et révolutionnaire est revenu au pouvoir, il a procédé de la même manière. Cela s'est ensuite passé comme cela après chaque élection ... Nous aurions dû fixer un principe de base à l'époque ... »

Trois raisons peuvent dès lors être distinguées pour expliquer ce phénomène qui se rapproche de celui en vigueur aux États-Unis jusqu'au milieu du XXe siècle[1]. La première consiste pour les partis politiques et les factions qui les composent à considérer les postes ministériels et les postes administratifs comme des moyens de rétribution pour les personnes qui les soutiennent. Les postes sont ainsi redistribués en fonction de la contribution respective de chacun. La seconde raison a trait à la volonté des acteurs de s'assurer de la loyauté de l'administration. Pour cela, il souhaite s'entourer de personnes de confiance sur lesquelles ils pourront s'appuyer pour développer les programmes et les politiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre s'en avoir à faire face à une résistance interne de l'administration. La troisième et dernière raison est liée à la précédente et impose de considérer les réseaux informels qui unissent les acteurs en Mongolie. Les équipes constituées au sein des différents ministères et des différentes agences traduisent la volonté des acteurs de s'entourer de leurs proches. Dans ce cadre, on peut distinguer les membres de la famille, les amis d'enfance, les camarades d'université ou les collègues. C'est ce réseau complexe, propre à chaque individu, qui va s'insérer au sein des administrations au gré des changements politiques. L'entourage du Président mongol actuel en offre un exemple parmi d'autres puisque les principaux conseillers qui l'entourent sont issus, comme lui, de l'ouest de la Mongolie, des provinces de Khovd ou de Govi-Altai. Autre exemple, après avoir été élu par le Parlement au poste de Premier ministre, N. Altankhuyag a nommé plusieurs de ses proches au sein des agences gouvernementales placées sous la tutelle du Premier ministre : son frère a été nommé à la tête de l'agence de l'énergie nucléaire et un membre de sa faction à la tête de l'autorité des communications, des postes et des technologies de l'information.

Outre ces raisons qui expliquent les bouleversements qui affectent l'administration mongole après chaque élection, il convient également de mentionner la possible marchandisation des positions administratives par les partis politiques. Il est difficile d'obtenir des données sur cet aspect, mais la hausse du coût des campagnes électorales pose aux partis la question de leur financement, problème qui sera abordé plus en détail dans le second chapitre de cette thèse consacré à la question des groupes d'intérêts. Faute de donnée, il est difficile d'évaluer l'importance du phénomène. Une affaire permet cependant de l'illustrer. Pendant la campagne pour les

[1] C. de Visscher, G. le Bussy, 2001.

élections législatives de 2016, les médias mongols ont relayés un enregistrement d'une réunion organisée entre les principaux dirigeants du parti d'opposition, le Parti populaire[1]. Lors de cette réunion, les dirigeants du parti évoquaient l'après-campagne et la recomposition de l'administration qu'ils comptaient mettre en œuvre pour la ville d'Oulan-Bator. La redistribution des positions administratives au sein de la capitale devait permettre au parti, selon les dires de ses dirigeants, de récupérer 60 milliards de MNT (~ 30 millions d'euros). Cet argent aurait servi au remboursement des frais de la campagne de 2012, que le parti avait été incapable de rembourser du fait de sa défaite, et au remboursement de ceux avancés pour la campagne de 2016. Certains participants ont reconnu l'existence de cette réunion avant que le parti ne choisisse finalement de remettre en cause la validité de cet enregistrement et de nier l'existence de telles pratiques. Néanmoins, cette pratique semble généralisée et s'appliquer à l'ensemble des partis. Elle se traduit par une marchandisation des positions politiques et administratives qui permet aux partis de se financer et de financer leur campagne électorale. Cela pose également la question de l'intérêt des personnes qui « achètent » ces positions et de l'utilisation qu'elles sont susceptibles d'en faire, donc des pratiques de corruption dans la vie politique. Faute de données sur la question, ce dernier point ne constitue qu'une hypothèse qui reste pour le moment difficilement vérifiable.

Le bouleversement administratif qui suit chaque changement politique a des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'administration et sur la bonne marche de l'État. Le cas de la gestion de l'outil de planification et les différents projets de loi qui ont été présentés aux parlementaires en fonction de l'organisation administrative du moment en offrent un exemple concret. Les investisseurs sont également nombreux à se plaindre de ce phénomène qui complique sérieusement la négociation de contrats à forte composante politique en imposant un retour à une phase initiale de négociation à chaque changement politique au sein de l'administration chargée du dossier[2]. Les Mongols eux-mêmes se plaignent régulièrement de ce phénomène, l'ancien Premier ministre D. Sodnom [1984 – 1990] a par exemple appelé à passer d'un système où les politiques seraient faites par les ministères et non pas par les ministres placés à leur tête[3]. Les conséquences de cette instabilité sont nombreuses, il est notamment possible de mentionner la difficulté à faire émerger une mémoire institutionnelle qui complique le travail des administrations et qui ralentit les processus de prise de décisions[4], une instabilité qui limite la capacité d'action des administrations et un système qui favorise le développement de pratique de corruption dans la mesure où les acteurs savent qu'ils ne resteront à leur poste que pour un temps limité qui les conduit à maximiser les bénéfices qu'ils peuvent espérer tirer de leur passage. Pour ce qui est des conséquences sur le fonctionnement quotidien des administrations, le témoignage suivant permet de s'en faire une idée indirecte :

---

[1] Montsame, 27/06/2016, "МАН-ын удирдлагуудыг шалгуулахаар УЕПГ-т ханджээ", http://montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%BC%D0%B0%D0%BD-%D1%8B%D0%BD-%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B4%D0%BB.

[2] Entretien, anonyme, 28/05/2015.

[3] Үндэсний Шуудан, 11/01/2016, "Сайдын бодлого гэж байх ёсгүй, салбарын яамны бодлого гэж байх ёстой", № 7, p. 4.

[4] Entretien, Ts. Batbayar, directeur adjoint de la stratégie au ministère des Affaires étrangères, 28/05/2014.

Témoignage

Suite à des dissensions au sein du parti démocrate, qui disposait d'une majorité relative au Parlement entre 2012 et 2016, le nouveau Premier ministre, Ch. Saikhanbileg, a choisi de former un gouvernement de coalition nationale qui devait permettre au pays de sortir de ses difficultés économiques et de relancer les grands projets miniers interrompus depuis 2012 (Oyu Tolgoi, Tavan Tolgoi). Dans ce cadre, le nouveau Premier ministre a demandé au principal parti d'opposition, le Parti populaire (PPM), d'intégrer le gouvernement, ce qui a permis à ce dernier de nommer ses proches à la tête des agences placées sous la responsabilité des ministères qu'il contrôlait.

Le partage des postes ministériels lui permit notamment de contrôler le ministère des finances, confié à J. Erdenebat. Ce changement à la tête du ministère des finances s'est traduit par des changements en cascade à l'intérieur du ministère (secrétaire d'État, directeur de département, etc.) ainsi qu'au sein des agences placées sous la tutelle du ministère, notamment de la chambre de compensation. Alors que cette dernière était auparavant dirigée par T. Gandulam, issue du Parti démocrate, celle-ci a été remplacée par J. Aldarjavkhlan, proche du Parti populaire.

Ce changement a eu des conséquences directes sur l'ensemble de la structure et sur l'ensemble des employés de la chambre. Un employé ayant souhaité rester anonyme raconte ce changement dans un échange épistolaire :

23 janvier 2015

« *Notre directrice va changer. Elle va devenir directrice du département des titres au conseil de régulation financière. Elle m'a proposé de venir avec elle. J'ai juste besoin de passer l'examen pour devenir fonctionnaire. Je pense que je vais attendre un petit peu pour voir qui sera notre nouveau directeur. Il y a une petite « compétition » entre le ministère des finances et le conseil de régulation financière pour nommer notre nouveau directeur. Enfin … C'est ridicule de voir comment dès qu'un gouvernement change tout le monde change …* »

18 février 2015

« *Finalement je pense que je vais rester à la chambre. Je vais attendre de voir qui sera notre nouveau directeur. Je sais que c'est prestigieux d'être fonctionnaire en France, mais je vais attendre de trouver le bon moment pour passer au sein du conseil de régulation financière.* »

25 mars 2015

« *Je viens juste de recevoir une mauvaise nouvelle cet après-midi. Notre directrice exécutive va être remplacée par un homme puisque notre conseil de direction est dirigé par le ministère des finances … Voilà, c'est comme ça ici.*

Ce n'est pas un problème s'il ne connaît rien aux marchés de capitaux ... Il s'agit juste de se partager le gâteau ... Pfff... On verra demain qui est ce nouveau directeur ... Apparemment il est membre du parti populaire (PPM). Je vois pourquoi c'est difficile de travailler au sein de l'État, sans continuité, sans intégrité ... Bon, je te tiens au courant ... »

26 mars 2015

« *On a rencontré notre nouveau directeur ce matin à 10h pour qu'il se présente. Il nous a dit qu'il venait seulement avec deux personnes, une assistante et un consultant. Il nous a dit qu'il ne ferait pas de changement structurel et qu'il souhaitait simplement travailler avec nous. Il nous a ensuite demandé si nous avions des questions ou des remarques, comme s'il attendait qu'on lui souhaite la bienvenue. Tout le monde a gardé le silence, c'était très bizarre. Je me suis retenu de rire. Il a ensuite demandé à chacun de lui dire sur quoi il travaille.*

Cet après-midi j'ai reçu un appel d'un ami de l'école qui m'a demandé où je travaillais. Je lui ai demandé pourquoi il me demandait ça. Il m'a dit qu'un ami commun connaît notre nouveau directeur et qu'il voulait juste vérifier que je travaillais bien là-bas. Quelques instants plus tard, cet ami m'appelle et me demande si j'ai besoin d'aide ! Il me dit qu'il a travaillé pendant longtemps avec notre nouveau directeur. Il me dit qu'il va lui dire que je suis quelqu'un qu'il devrait aider...

Quelques instants plus tard, il me rappelle et me dit que c'est bon. Si je veux changer de poste ou de département, il me suffit de demander. Il me dit aussi qu'il faudrait que je lui fasse passer de l'information sur les gens, sur l'atmosphère qui règne au sein du centre, etc. Putain ! Il n'y a rien de gratuit quoi !? Pourtant je ne lui avais pas demandé de l'aide pour moi. Je lui avais juste dit de lui dire qu'il me connaissait. Maintenant, j'ai un peu la pression et j'ai peur de passer pour un espion ... Ce n'est pas mon truc ça ... Je ne sais pas comment je vais réagir lorsque le nouveau directeur va me convoquer ... Je ne me vois pas dire du mal de mon ancienne directrice ... Merde, je ne sais pas comment je vais m'en sortir ... Je n'ai pas intérêt à participer à tous ces ragots ... Peut-être que je devrais en discuter avec mon ancienne directrice ? Merde ... »

3 avril 2015

« *Bon, finalement on ne sait toujours pas qui sera notre nouveau directeur. Le conseil d'administration nous a dit que la décision était prise et qu'il s'agissait la personne qu'on a rencontré il y a quelques jours, mais notre ancienne directrice dit que la décision n'a toujours pas été formellement prise par le ministère des finances et que de toute façon elle conserve les sceaux. Cela fait plusieurs semaines que ça dure. Les autres veulent la convoquer au tribunal pour cela ... C'est juste une blague ... Je ne sais pas comment ça va finir ...* »

15 avril 2015

« *Notre nouveau directeur n'est toujours pas officiellement nommé, car le conseil de régulation financière refuse toujours ce compromis et le ministère des finances n'a toujours pas envoyé la lettre officielle pour la nomination au poste. Du coup, on attend …* »

La situation s'est finalement normalisée au début du mois de mai avec l'entrée en fonction du nouveau directeur.

Ce témoignage permet de faire ressortir les difficultés concrètes provoquées par cette instabilité politique. Chaque changement provoque une forte incertitude au sein des administrations concernées et ralentit significativement les activités de ces dernières. Face à cette situation, le Président mongol, Ts. Elbegdorj, a récemment soumis à l'examen des parlementaires un nouveau projet de loi sur le service de l'État, projet qui s'inscrit dans le cadre de sa volonté de construire un « État intelligent » en Mongolie[1]. Le projet de loi présenté entend mettre en place dix réformes[2] :

1. La création d'une fonction publique basée sur le mérite.
2. La création de parcours de carrière dans la fonction publique.
3. Un renforcement du système des sanctions à l'égard des fonctionnaires.
4. L'encadrement de l'activité des fonctionnaires par la loi.
5. La séparation de la fonction publique du domaine politique.
6. La fin du "massacre" des fonctionnaires.
7. Le renforcement de la transparence de la fonction publique.
8. Le renforcement de la participation citoyenne dans la sélection des hauts fonctionnaires.
9. Le renforcement du statut du conseil du service de l'État.
10. La garantie de la stabilité de la loi dans le temps.

Ces dix objectifs de réformes confirment que le principal objectif de ce texte est de lutter contre la politisation de l'administration, un objectif confirmé par les acteurs impliqués dans la rédaction de ce projet de loi[3]. Le projet de loi prévoyait notamment de renforcer le statut du conseil de la fonction publique en fondant son statut sur l'adoption d'une loi qui lui soit dédiée afin de renforcer l'indépendance du conseil. Il prévoyait également de tenir le Premier ministre pour responsable de la nomination des secrétaires d'États en lui imposant de nommer un des candidats proposés par le conseil de la fonction publique sous peine d'être tenus responsables devant le

[1] Parlement de Mongolie, 02/07/2015.
[2] Document interne du conseil du service de l'Etat, 2015.
[3] Entretien, A. Amarmend, chargé de mission au Conseil des serviteurs de l'Etat, 05/06/2015.

Parlement. Le projet prévoyait également d'imposer des quotas pour les changements dans les administrations en limitant par exemple le taux de renouvellement au sein d'une organisation à 10 % du total des fonctionnaires sur un an et en imposant le principe du « 3 + 2 », qui veut que lorsque trois fonctionnaires politiques changent, ces changements ne puissent s'accompagner que du changement d'un fonctionnaire administratif et d'un fonctionnaire du service spécial.

Cependant, pour parvenir à dépolitiser l'administration, le Président mongol a fait savoir qu'une réécriture de la loi sur le service de l'État n'était pas suffisante, mais qu'elle devait également s'accompagner d'une réécriture de la loi sur les partis politiques afin de mieux encadrer leurs activités et cantonner leur influence au choix des dirigeants politiques et à l'élaboration de programmes politiques. Un projet de loi allant en ce sens a été présenté en grande pompe à l'ensemble des responsables politiques par le Président dans le courant du mois de décembre[1] avant d'être présenté aux parlementaires au début du mois de janvier 2016[2]. L'examen du texte a cependant été rejeté au motif d'un agenda trop chargé[3]. La discussion du nouveau projet de loi sur le service de l'État proposé par le Président a été acceptée par les parlementaires au début du mois de juillet 2015[4], mais le projet n'a, à l'heure actuelle, toujours pas été discuté dans le cadre du comité permanent sur les structures de l'État.

La prise en compte de la variable de l'autonomie de l'Etat permet de mettre en évidence une singularité mongole. Ainsi, contrairement à ce qui est observable dans d'autres pays en développement ou en transition, l'État en Mongolie n'apparaît pas sous la coupe d'une classe dominante, sous la domination d'une famille ou capturé par des hommes d'affaires. Pour autant, l'État mongol n'apparaît pas pour autant marqué par un niveau d'autonomie important qui pourrait lui permettre d'être considéré comme un acteur autonome. Ce qui apparaît, c'est l'existence d'un système des dépouilles. Dans ce cadre, l'État est dépendant des partis politiques avant d'être dépendant d'une classe particulière. C'est le principal enseignement de cette étude. Celui-ci à des conséquences importantes qui sont à rapprocher de celles que formulait déjà Max Weber à l'encontre de ce système, notamment le fait qu'il tend à vider les partis politiques de leur base doctrinale et à les transformer en de simples pourvoyeurs de postes publics[5]. Cette situation limite la capacité d'apprentissage de l'Etat et donc la compétence de l'administration. Il constitue une faiblesse importante qui accrédite l'hypothèse selon laquelle l'État mongol n'est pas un État développementaliste dans la mesure où il ne peut pas s'appuyer sur une administration réellement compétente qui lui permettrait de jouer un rôle efficace dans le pilotage du développement.

Une telle caractéristique ne signifie pas que l'État en Mongolie soit à l'abri de certaines pratiques patrimoniales comme certains exemples mentionnés précédemment peuvent en attester. Cela ne signifie pas non plus que l'État mongol soit isolé de l'influence des hommes d'affaires qui ont vu leur puissance croître après la transition.

---

[1] President.mn, 18/12/2015, "Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улс төрийн намын тухай хуулийн төслөөр намуудын төлөөлөлтэй ярилцлаа", http://president.mn/content/11938.
[2] Parlement de Mongolie, 04/01/2016.
[3] News.mn, 19/01/2016, "Улс төрийн намын тухай хуулийг дэмжсэнгүй", http://politics.news.mn/content/233226.shtml.
[4] Eagle.mn, 09/07/2015, "Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэхийг дэмжлээ", http://politics.eagle.mn/content/read/33533.htm.
[5] M. Weber, 1919.

En effet, si l'État apparaît principalement sous l'influence des partis politiques, ces derniers peuvent parfois jouer un rôle de vecteur qui conduira à la mise en œuvre de logiques patrimoniales dans certaines institutions. Cependant, si ces caractéristiques peuvent parfois apparaître, il existe néanmoins une différence majeure avec ce que serait le niveau d'autonomie de l'État dans le cas d'États capturés par les hommes d'affaires, dépendants d'une classe sociale dominante, ou soumis à des logiques néopatrimoniales. Dans le cas mongol, le cadre démocratique, marqué par des changements et des alternances politiques très fréquents, garantit que les dimensions de dépendance qui peuvent voir le jour ne seront pas durables et qu'elles seront remises en cause au prochain changement de gouvernement, un élément important alors que la durée de vie moyenne d'un gouvernement en Mongolie est d'un peu plus d'un an et demi.

Dans ce contexte, la question qui reste posée est celle de la force ou de la faiblesse d'un tel État, écartelé et déchiré entre des forces politiques qui s'affrontent pour son contrôle à chaque échéance politique.

C - La faiblesse de l'État mongol, le cas Khan Resources.

L'étude de la force ou de la faiblesse de l'État doit se faire à l'aune de deux dimensions : interne, la force d'un État est alors liée à sa capacité à maintenir ensemble les parties qui le constituent, autrement dit à maintenir en cohérence et à coordonner les politiques publiques à mettre en œuvre ; et externe, qui concerne sa capacité à imposer ses décisions aux autres acteurs de la société, notamment économiques, donc à assurer la liaison entre le centre la périphérie. À l'inverse un État faible se trouve dans l'incapacité d'assurer sa cohérence interne et de coordonner les politiques qu'il met en œuvre. Il est également dans l'incapacité de coordonner le comportement des acteurs, y compris des acteurs économiques pour orienter leur comportement à des fins de développement. Dans ce cadre, l'étude de la composante externe de la force ou de la faiblesse de l'État nécessite de prendre en compte le poids des autres acteurs, en particulier celui des grands groupes économiques. Cet aspect ne sera donc considéré que dans le cadre du deuxième chapitre sur l'influence des grands groupes économiques en Mongolie. Plus généralement, la capacité d'action de l'État à l'égard des autres acteurs de la société apparaît relativement faible. La difficulté à faire appliquer la loi dans le pays en témoigne et la loi sur le service de l'État précédemment mentionnée en offre un exemple concret.

Pour ce qui est de la capacité de l'État mongol à maintenir une cohérence interne qui lui permette d'assurer son bon fonctionnement, la fracturation politique de l'Etat précédemment mise en évidence apparaît comme un problème important et comme une source de faiblesse non négligeable. La mise en évidence de cette variable est délicate faute d'indicateurs adaptés. Les débats incessants autour du projet minier de Tavan Tolgoi en offrent un exemple et seront évoqués dans le cadre du cinquième chapitre. Cependant, un autre projet minier en offre un exemple plus évident encore, le cas du projet minier de Khan Ressources, une entreprise canadienne disposant de

licences uranifères dans l'Est de la Mongolie, dans la province de Dornod. Cet exemple est révélateur, car il permet de mettre en évidence les fractures qui peuvent apparaître à l'intérieur de l'État mongol et la façon dont ces dernières peuvent avoir des résonnances internationales. Plus généralement, la faiblesse de l'État mongol mise en évidence sur ce cas particulier permet également d'estimer ses conséquences potentielles sur le développement économique auquel aspire le pays, dans le cas présent en devenant l'une des raisons ayant conduit à l'échec de la stratégie mongole dans les domaines de l'uranium et du nucléaire.

1) L'affaire Khan Resources :

L'affaire de Khan Resources porte sur le conflit qui a vu le jour entre la Russie, la Chine, la Mongolie et l'entreprise privée canadienne Khan Resources pour le contrôle du gisement uranifère de Dornod, situé dans l'est du pays. Ce gisement se situe au cœur de la zone historique de production d'uranium en Mongolie dans l'aimag de Dornod. Les autorités mongoles et soviétiques ont signé au début des années 1980 un accord secret pour la valorisation des ressources en uranium du pays. Cet accord prévoyait notamment que les ressources mongoles en uranium seraient exploitées par des travailleurs soviétiques. Une ville spéciale a dès lors été construite pour loger ces travailleurs et permettre l'exploitation de la mine, la ville de Mardai. L'exploitation du gisement a débuté en 1988 et a duré jusqu'en 1995. Elle a été mise en place par l'entreprise Erdenes Mining, une filiale de l'entreprise Priargunsky. Le minerai brut extrait du gisement était transporté par voie de chemin de fer au centre de traitement de Priargunsky en Russie. La production de la mine entre 1988 et 1995 est estimée à 535 tonnes d'uranium. La mine a cessé sa production en 1995 et la ville a été définitivement évacuée en 1998. Les réserves du gisement sont aujourd'hui estimées à plus de 30 000 tonnes. Les licences ont été rachetées en février 2003 par l'entreprise Khan Resources qui s'est associée pour l'occasion à l'ancien exploitant de la mine, l'entreprise russe Priargunsky et à l'État mongol au sein de l'entreprise conjointe Central Asia Uranium Corporation (CAUR), Khan Resources disposant de 58 % du capital alors que Priargunsky et l'État mongol disposaient tous les deux de 21 % du capital.

L'affaire Khan Resources a vu s'affronter plusieurs types d'acteurs dont la nature a eu impact fort sur le comportement que chacun a pu adopter au cours de cette affaire. Deux types sont identifiables : les acteurs privés présents en Mongolie qui recherchent avant tout le profit économique et les acteurs publics qui doivent composer avec les ambitions stratégiques de leur État de tutelle.

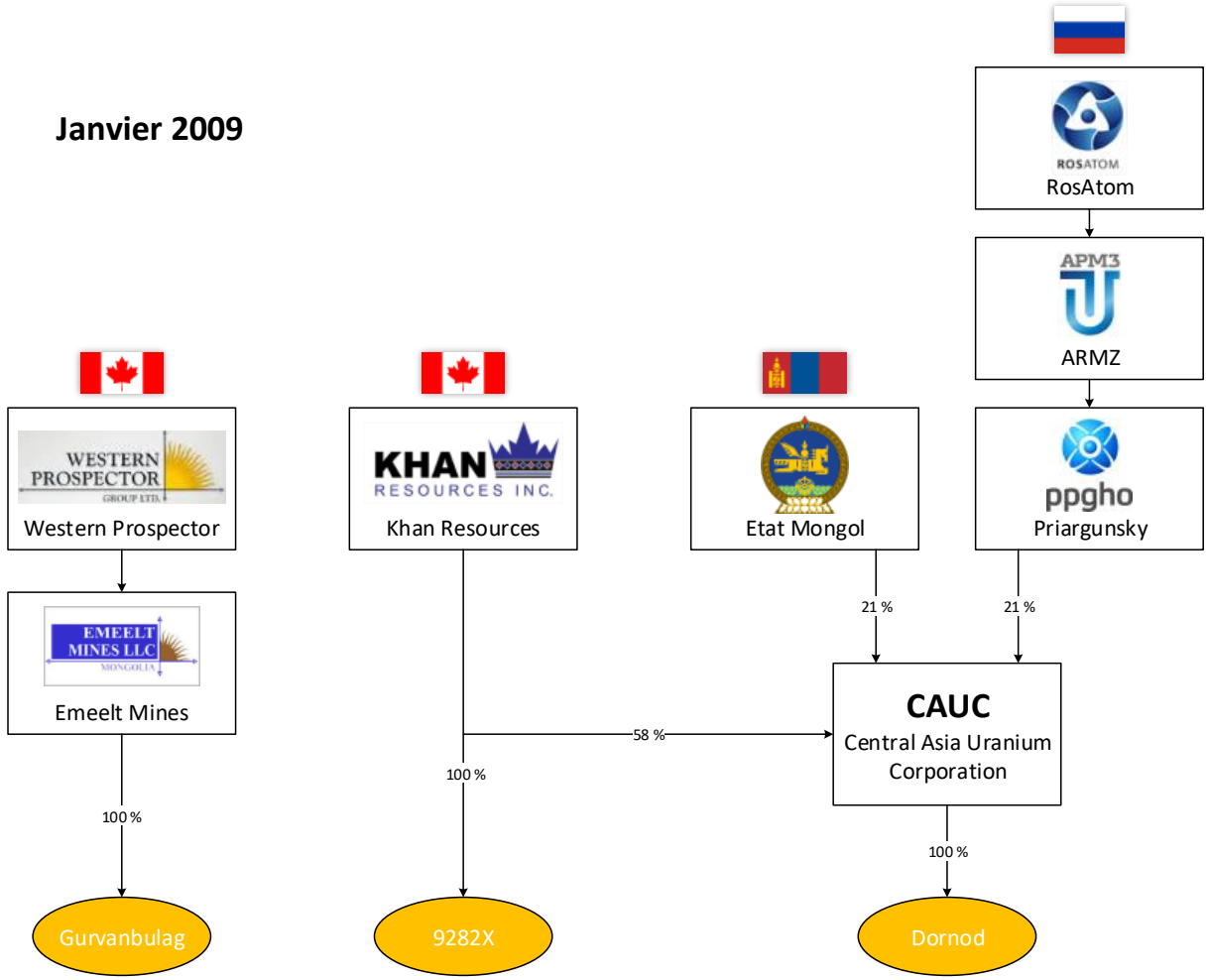
Deux acteurs privés sont identifiables dans cette affaire :

- L'entreprise Khan Resources, junior canadienne qui disposait en 2009 d'une licence d'exploration propre (9282X) et d'une licence minière (937A) qu'elle détenait par le biais de l'entreprise conjointe Central Asia Uranium Corporation (CAUR) où elle disposait d'une participation majoritaire.
- Western Prospector, junior canadienne qui disposait des licences uranifères qui couvraient le gisement de Gurvanbulag par le biais de sa filiale mongole, Emeelt Mines.

À côté de ces acteurs privés, plusieurs acteurs publics sont identifiables :

- L'entreprise russe Priargunski, filiale d'ARMZ, elle-même filiale de RosAtom. Priargunski est l'opérateur historique de la mine de Dornod. Elle était représentée au sein de l'entreprise conjointe CAUR où elle détenait 21 % du capital.
- L'entreprise d'État chinoise CNNC.
- L'entreprise d'État mongol MonAtom créée en 2009 sur le modèle de RosAtom et dont la mission principale est de prendre l'ensemble des participations publiques mongoles au sein des différentes structures qui exploiteront l'uranium en Mongolie.
- L'agence à l'énergie nucléaire mongole (NEA) créée en 2009 par la loi sur l'énergie nucléaire et qui dispose du rôle central dans la gestion et la régulation du secteur de l'uranium en Mongolie.

Avant le début de l'affaire, la position des acteurs en Mongolie était la suivante :



Les acteurs de l'affaire en janvier 2009.

En 2009, les autorités mongoles ont procédé à une restructuration importante du secteur. La chronologie détaillée des événements permet de mettre en lumière ces tensions ainsi que les tergiversations qui ont accompagné le processus décisionnel mongol.

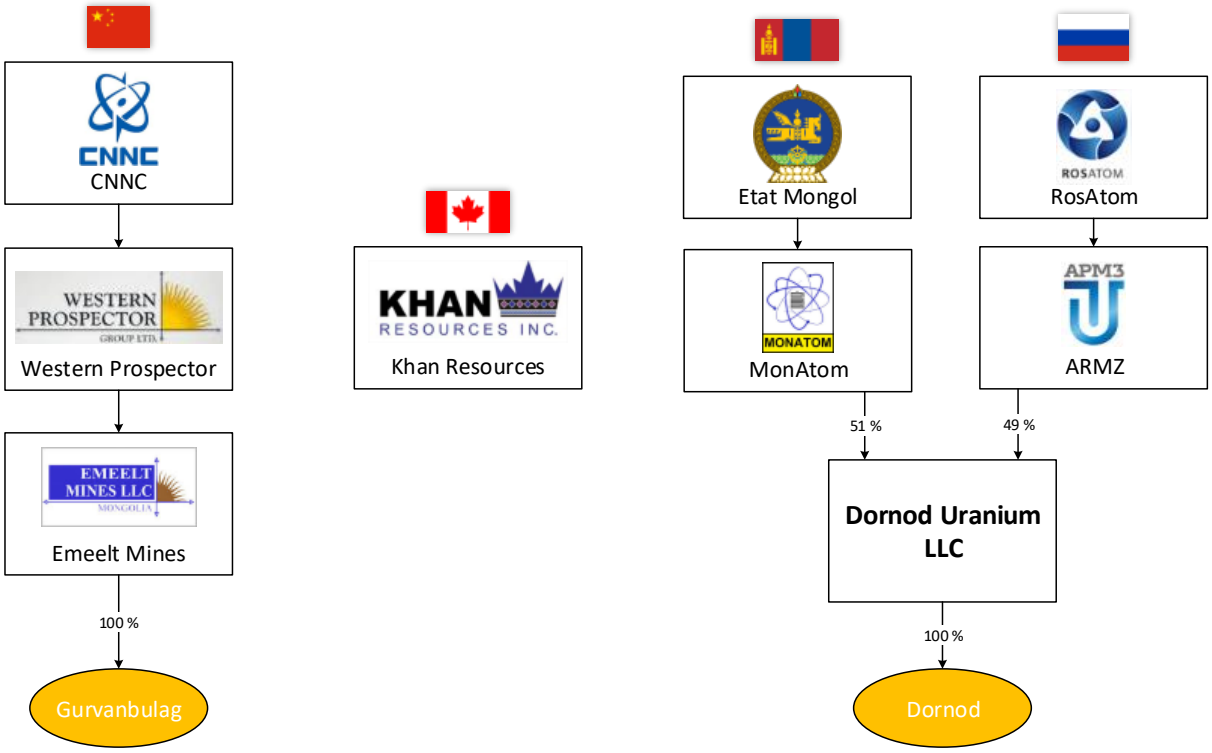
Date	Acteur	Événement
Mai 2007	RosAtom	Visite du directeur de Rosatom en Mongolie, S. Kirienko, qui rencontre le Président mongol, N. Enkhbayar, et le Premier ministre, M. Enkhbold et affirme que la Russie est prête à construire une centrale nucléaire en Mongolie.
Avril 2008	Mongolie	Visite de S. Bayar en Russie qui réaffirme sa volonté de travailler dans le domaine de l'uranium. A cette occasion, un protocole d'accord est signé entre le Président de RosAtom, S. Kirienko, et le ministère mongol de l'industrie et du commerce, Kh. Narankhuu, pour le développement de la coopération dans le domaine de l'exploration, de l'extraction et de la transformation de l'uranium et pour la mise en place d'une entreprise conjointe. Un groupe de travail est créé pour l'occasion. Le Premier ministre, S. Bayar affirme que la coopération avec la Russie pour l'exploitation, la production et la transformation de l'uranium va être relancée avec la perspective de l'adoption d'un nouveau cadre législatif.
Janvier 2009	Russie	Rencontre intergouvernementale russo-mongole en vue de la signature d'un accord dans le domaine de l'uranium.
17 mars 2009	Russie	Accord de coopération signé entre RosAtom et la commission mongole à l'énergie nucléaire qui prévoit une hausse de la coopération entre les deux institutions et la création d'une entreprise conjointe pour l'exploitation de l'uranium.
Mars 2009	Khan Resources	Khan Resources enregistre ses réserves pour le gisement de Dornod.
25 mars 2009	CNNC	Western Prospector accepte l'offre de rachat de CNNC (gisement de Gurvanbulag) qui expire le 15 avril.
14 avril 2009	Western Prospector	Les licences de Western Pospector sont suspendues par les autorités mongoles pour une période de trois mois.
Mai 2009	Mongolie	Visite du Premier ministre V. Poutine qui demande à ce que la mise en place de l'entreprise conjointe pour l'exploitation de l'uranium soit accélérée.
15 juillet 2009	Khan Resources	La licence de Khan Resources sur le gisement de Dornod est suspendue.
15 juillet 2009	Western Prospector	La suspension des licences de Western Prospector est prolongée.
16 juillet 2009	Mongolie	Adoption par le Parlement de la nouvelle loi sur l'énergie nucléaire en Mongolie.
25 août 2009	Russie	Visite du Président russe en Mongolie, D. Medvedev.
25 août 2009	Russie	Signature d'un accord pour la création d'une entreprise conjointe russo-mongole pour l'exploitation de l'uranium en

		Mongolie. L'accord est signé par S. Kirienko, directeur de RosAtom et S. Enkhbat, directeur de l'agence mongole à l'énergie nucléaire.
Septembre 2009	Khan Resources	Khan Resources publie une étude de faisabilité qui prévoit une production pour le gisement de Dornod de 1300 tonnes annuelles sur 15 ans et des royalties de 464 millions de $ pour la Mongolie.
27 novembre 2009	RosAtom	ARMZ lance une OPA hostile contre Khan Resources pour tirer parti de la suspension des licences de l'entreprise.
15 décembre 2009	Khan Resources	Khan Resources refuse l'OPA hostile d'ARMZ à l'unanimité du conseil d'administration.
14 janvier 2010	Khan Resources	Khan Resources annonce que la suspension de sa licence 237A est levée.
25 janvier 2010	Khan Resources	Khan Resources annonce la signature d'un protocole d'accord avec MonAtom pour la mise en place d'une entreprise conjointe chargée de développer le gisement de Dornod et où l'État mongol disposera de 51 % du capital. Priargunsky vote contre cet accord au conseil d'administration de CAUC, affirmant qu'il est contraire à l'accord intergouvernemental signé entre la Russie et la Mongolie en août 2009.
1er février 2010	CNNC	Khan Resources accepte la proposition de rachat émise par CNNC à l'unanimité du conseil d'administration.
Février 2010	Parlement	Un groupe d'étude dirigé par le Président du comité plénier à la sécurité nationale et à la politique étrangère, Z. Enkhbold, se rend en visite sur les gisements d'uranium situés dans l'aimag de Dornod. Le groupe d'étude est composé des députés P. Altangerel (PDM), D. Odbayar (PPRM), Ts. Shinebayar (PPRM), tous trois député de l'aimag de Dornod, et D. Khayankhyarvaa (PPRM) et Kh. Jekei (PPRM).
22 février 2010	Parlement	Z. Enkhbold annonce les résultats du groupe de travail parlementaire et affirme que 14 licences uranifères ont été émises illégalement et qu'elles doivent donc être suspendues par le gouvernement. Les entreprises concernées sont Adamas Mining, Khan Resources et Western Prospector.
25 février 2010	Gouvernement	Réunion en urgence du conseil des ministres pour discuter de l'application de la loi sur l'énergie nucléaire. Le conseil des ministres demande : (1) à la NEA de suspendre les licences qui contreviennent à la loi ; (2) de communiqué sur les articles de la loi qui expliquent cette suspension ; (3) de mettre en œuvre les prises de participations publiques dans les gisements telles que prévues par la loi.
13 avril 2010	Mongolie	L'agence à l'énergie nucléaire (NEA) annonce que les licences de Khan Resources (237A et 9282X) sont suspendues depuis le 8 octobre 2009.
11 mai 2010	CNNC	CNNC retire l'offre de rachat qu'elle avait formulée pour Khan Resources.
1er juin 2010	Chine	Signature d'un protocole d'accord entre la Mongolie et la Chine pour le développement de la coopération dans le

		nucléaire civil.
19 juillet 2010	Khan Resources	Le tribunal administratif d'Oulan-Bator déclare la décision de la NEA relative à Khan Resources illégale.
27 octobre 2010	Khan Resources	Le tribunal administratif confirme en appel l'illégalité de la décision de la NEA.
Novembre 2010	Mongolie	La NEA publie un communiqué dans les journaux mongols où elle affirme qu'il lui est impossible de réenregistrer les licences détenues par Khan Resources alors que des lois ont été violées par l'entreprise.
13 au 16 décembre 2010	Mongolie	Visite du Premier ministre, S. Batbold, en Russie pour rencontrer son homologue, V. Poutine.
14 décembre 2010	Russie	Accord entre la Russie et la Mongolie sur les conditions d'établissement de l'entreprise conjointe évoqué en août 2009, Dornod Uranium LLC.
10 janvier 2011	Khan Resources	Khan Resources entame une procédure d'arbitrage international et réclame 200 millions de $ de dommages et intérêts à la Mongolie.
Juin 2012	Western Prospector (Emeelt Mines)	Emeelt Mines signe un accord préminier avec l'agence à l'énergie nucléaire de Mongolie.
Mars 2015	Tribunal	La Mongolie est condamnée à verser 100 millions de dollars à Khan Resources pour l'expropriation de ses licences uranifères.
Juin 2015	Mongolie	Le Premier ministre mongol, Ch. Saikhanbileg, annonce lors d'un déplacement à New York que son pays paiera la somme due à Khan Resources.
Juillet 2015	Mongolie	L'entreprise annonce que le gouvernement mongol a fait appel de sa condamnation.
Mars 2016	Mongolie	Le Premier ministre annonce la conclusion d'un accord pour que la Mongolie indemnise l'entreprise Khan Resources à hauteur de 70 millions de dollars.

Chronologie de l'affaire Khan Resources.

Au terme de cette affaire et de ces années de tractations, le paysage uranifère mongol apparaît profondément transformé. Les juniors canadiennes ont été écartées. La Chine, par l'intermédiaire de l'entreprise d'Etat CNNC a pris le contrôle de Western Prospector et du gisement de Gurvanbulag. La Russie, grâce à Rosatom, a acquis les licences uranifères pour le développement du gisement de Dornod au détriment de Khan Resources. Cette évolution préserve un certain équilibre dans la présence des deux voisins de la Mongolie sur le secteur uranifère. À l'inverse, elle prive l'entreprise canadienne de l'accès au gisement de Dornod et a conduit les dirigeants de l'entreprise à considérer qu'ils ont été expropriés par les autorités mongoles. Le positionnement des acteurs après ces événements est le suivant :



Les acteurs de l'affaire à la fin de l'année 2010.

Cette affaire illustre les tensions géopolitiques qui prévalent dans le secteur de l'uranium, mais également la stratégie déployée par les autorités mongoles pour tenter de tirer parti de cette situation. La Russie a mis en œuvre une stratégie de reconquête de ses positions perdues dans le domaine de l'uranium. Cette approche, visible également au Kazakhstan, s'est matérialisée en Mongolie en 2007 puis en 2008. Elle s'est accompagnée d'un nombre de visites officielles conséquent et notamment de la visite du Premier ministre, S. Bayar, dans l'entreprise Priargunsky au printemps 2008. Pour appuyer sa stratégie de reconquête, les autorités russes ont promis nombre de projets, notamment la construction de centrales nucléaires de petite ou de moyenne puissance. En échange de ces différents projets, les autorités mongoles devaient procéder à l'expulsion des juniors canadiennes (Khan Resources et Western Prospector) présentes sur les gisements convoités par la Russie (Dornod et Gurvanbulag), jugées de toute façon par les autorités mongoles comme incapables de participer à la mise en œuvre de l'ambitieuse stratégie nucléaire mongole. Cette stratégie a semblé payante dans un premier temps puisqu'elle a conduit à la signature d'un accord gouvernemental en août 2009 qui devait permettre la mise en place d'une entreprise conjointe chargée d'exploiter ces gisements, mais également chargée de mener un travail d'exploration des réserves mongoles d'uranium.

Cette stratégie russe s'est également appuyée sur la volonté des autorités mongoles de positionner leur pays sur un secteur de niche, le nucléaire. L'ambition des autorités mongoles n'était pas seulement de développer une activité minière autour de l'uranium, mais également de développer l'ensemble de la chaîne, ce qui passait par l'établissement de centres de recherche, de centres de fabrication du combustible, de centrales nucléaires et de projets d'enfouissement des déchets. Dans le cadre de cette ambition, les petits acteurs présents sur le secteur (Khan Resources et Western

Prospector) constituaient des obstacles. Leur éviction du marché mongol au profit de grands acteurs qui disposaient de la capacité financière et technique pour développer ce type de projets en Mongolie (RosAtom, CNNC, AREVA) devenait dès lors une nécessité. Il s'agissait notamment de l'un des principaux objectifs de la loi sur l'énergie nucléaire adoptée à l'été 2009[1]. L'absence totale de soutien et de compréhension manifestée par les autorités mongoles sur le cas Khan Resources en offre le meilleur exemple. Les autorités mongoles n'ont pas géré ce dossier à l'aune de critères économiques classiques, mais à l'aune de leurs ambitions stratégiques et du rôle que devait jouer le secteur de l'uranium dans ces dernières.

L'affaire Khan Resources a également été présentée par la presse et par les médias comme le symbole de la soumission des autorités mongoles à la Russie. Cette conclusion est partiellement inexacte étant donné le déroulement de l'affaire. Les autorités russes ont certes mis en place une pression politique importante pour forcer les autorités mongoles à accepter la mise en place d'une coopération plus poussée avec les autorités russes, mais le texte adopté par les autorités mongoles en juillet 2009 est contraire aux demandes russes. En effet, la loi sur l'énergie nucléaire fait de tous les gisements d'uranium des gisements d'importance stratégique pour la Mongolie. Il accorde également à l'État le droit d'acquérir gratuitement 51 % du capital de l'entreprise qui exploite un gisement d'uranium si des fonds publics ont été utilisés pour l'exploration de ce gisement, ce qui est le cas pour Dornod. L'adoption de cette loi permet donc à la Mongolie de s'assurer d'un contrôle majoritaire sur l'entreprise qui exploitera le gisement de Dornod. Cet élément a été mal reçu par les autorités russes qui avaient insisté auprès de leurs homologues mongols pour le partage du capital ne se fasse pas à parts égales (50 : 50), mais pour que la Russie dispose d'une part majoritaire dans le capital de l'entreprise conjointe (49 : 51). Cela explique le fait qu'un accord n'a été trouvé qu'en décembre 2010 sur les conditions de création de l'entreprise conjointe Dornod Uranium LLC alors que sa création avait été actée en août 2009 suite à l'accord intergouvernemental signé entre les deux pays. La position mongole sur ce dossier n'est donc pas comme une position de soumission, mais la résultante d'un positionnement opportuniste qui visait à tirer parti de la volonté de réengagement russe pour la mise en place de la stratégie nucléaire définie par l'ancien Premier ministre mongol, S. Bayar.

2) Khan Resources et la faiblesse de l'État mongol :

Dès lors, il reste à expliquer le renversement de position apparent des autorités mongoles sur le cas Khan Resources. La signature d'un protocole d'accord en janvier 2010 pour la formation d'une entreprise conjointe avec Khan Resources est en contradiction avec l'accord intergouvernemental d'août 2009. Cette attitude tient au positionnement différencié adopté par les acteurs du secteur de l'uranium sur la question, donc à la fragmentation de l'État mongol. Lors d'un entretien avec un acteur mongol qui conseillait le gouvernement dans la procédure d'arbitrage à laquelle il devait faire face, celui affirmait :

[1] Parlement de Mongolie, 16/07/2009.

« *La première chose qui m'a marqué lorsque j'ai pris le dossier, c'est l'absence totale de coordination entre les institutions gouvernementales. Chacune travaillait dans son coin et il n'y avait aucune logique d'ensemble, aucune coopération, aucune discussion entre ces agences. Pour les grandes décisions, il peut y avoir des arbitrages au niveau du Premier ministre, mais pour le reste chacun fait comme il l'entend … Ça m'a vraiment marqué quand j'ai pris le dossier* »[1].

L'ensemble de la stratégie de réengagement russe s'est basée sur le tissage de liens privilégiés avec l'agence à l'énergie nucléaire mongole (NEA). Cette approche était cohérente puisque la loi de 2009 faisait à l'époque de cette agence le décideur-clé en matière nucléaire. De plus, elle bénéficiait d'une légitimité politique forte, puisque directement placée sous l'autorité du Premier ministre. L'année 2009 a cependant été marquée par une refonte complète du cadre législatif encadrant les activités uranifères en Mongolie. La création de l'entreprise d'Etat MonAtom participait à cette restructuration. Néanmoins, un conflit a rapidement vu le jour entre le directeur de MonAtom et le directeur de l'agence à l'énergie nucléaire. Le premier souhaitait renforcer la position de son entreprise pour en faire, comme initialement prévu, un équivalent mongol de RosAtom. Ce conflit larvé entre les deux institutions du secteur nucléaire en Mongolie explique la signature surprise d'un protocole d'accord entre MonAtom et Khan Resources au mois de janvier. Il explique également pourquoi cet accord a été combattu par l'agence à l'énergie nucléaire qui s'est empressée de suspendre les licences détenues par Khan Resources, rendant par conséquent, l'accord signé caduc. Le renvoi des directeurs des deux institutions, S. Enkhbat pour la NEA et R. Badamdamdin pour MonAtom en 2011 et 2012 témoigne des difficultés rencontrées par les deux hommes dans l'exercice de leurs fonctions. L'opposition entre ces deux acteurs résultait d'une opposition institutionnelle, mais aussi d'une opposition politique[2]. Ainsi, le directeur de MonAtom, R. Badamdamdin, était membre du Parti démocrate, député entre 1996 et 2000 et entre 2004 et 2008. S. Enkhbat, directeur de l'agence, était pour sa part proche du Parti populaire et, à la différence de R. Badamdamdin, un expert reconnut du secteur de l'uranium.

Outre ce premier moment qui permet d'illustrer le manque de cohérence de l'action de l'État mongol, il convient également de mentionner un second moment lors duquel les autorités mongoles ont également eu du mal à afficher une position uniforme. Après la condamnation de la Mongolie par le tribunal arbitral à verser 100 millions de dollars d'indemnités à Khan Resources, le Premier ministre mongol, Ch. Saikhanbileg, a affirmé à la fin du mois de juin 2015 que la Mongolie paierait à l'entreprise la somme due. Cette position visait à rassurer les investisseurs sur l'attitude de la Mongolie à leur égard alors que le Premier ministre effectuait une tournée à l'étranger pour tenter de profiter du momentum généré par la signature de l'accord de Dubaï sur le projet de mine géante d'Oyu Tolgoi et pour attirer davantage d'investissements en Mongolie. Cependant, quelques jours plus tard, les autorités mongoles, notamment le ministère des finances, ont décidé de faire appel de la décision du tribunal d'arbitrage international, contrairement à ce qu'avait initialement annoncé le Premier ministre. Cette décision a finalement permis à l'État mongol de

[1] Entretien, anonyme, 22/06/2016.
[2] Entretien, anonyme, 22/06/2016.

faire baisser le montant de l'indemnité à accorder à l'entreprise de 100 à 70 millions de dollars. Elle a cependant mis à mal la crédibilité de la parole des autorités mongoles auprès des investisseurs et a parasité la campagne de séduction que le Premier ministre tentait alors de mettre en œuvre. Cette incohérence peut s'expliquer par deux éléments : soit le Premier ministre a voulu faire un effet d'annonce qui était précipité et sur lequel il est ensuite revenu, soit son avis n'a pas été suivi par ses services et par les membres de son gouvernement, notamment le ministère des finances. Les entretiens menés n'ont pas permis d'apporter de réponse définitive à cette question. Celle-ci offre néanmoins un nouvel exemple de la faiblesse de l'État mongol et de la difficulté de ce dernier à garantir la cohérence des parties qui le composent et des politiques publiques qu'il met en œuvre.

3) Khan Resources, un symbole de la faiblesse du Premier ministre.

Ces deux exemples à l'intérieur de l'étude de cas de Khan Resources posent systématiquement la question des pouvoirs d'arbitrage dont dispose le Premier ministre. Dans le Premier cas, la politique nucléaire initiée par le Premier ministre aurait permettre de mettre en cohérence l'action menée par l'Agence à l'énergie nucléaire et l'entreprise Monatom. Dans le second cas, la prise de parole publique du Premier ministre aurait dû servir d'arbitrage et s'imposer aux autres acteurs. Ces deux cas mettent donc en évidence une faiblesse de l'État, mais aussi plus spécifiquement une faiblesse du Premier ministre dans le système politique mongol et les difficultés qu'éprouve ce dernier à garantir la cohérence de l'action gouvernementale. Cette relative faiblesse du Premier ministre dans le système politique mongol s'explique par trois facteurs principaux : le processus de nomination des ministres, le fait que les ministres conservent leur siège de parlementaire après leur nomination et le contexte politique dans lequel le gouvernement s'insère.

Sur le premier point, la Mongolie présente le système politique mongol présente la particularité d'avoir progressivement évolué d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire depuis 1990. Dans ce contexte, les pouvoirs du Parlement sont très importants. C'est le Parlement qui élit le Premier ministre et qui peut le destituer. Le Premier ministre qui est élu est alors chargé de former le gouvernement et de proposer sa composition aux parlementaires. Néanmoins, plutôt que de voter sur l'ensemble de la composition du gouvernement, les parlementaires examinent successivement les candidatures de l'ensemble des candidats proposés par le Premier ministre et vote sur chacun des candidats. Dans ce cadre, la légitimité des ministres est très importante puisqu'ils sont directement élus par l'assemblée. Leur légitimité est donc quasiment aussi élevée que celle du Premier ministre. Cette première caractéristique se combine à une seconde qui a trait cette fois-ci au processus de destitution des ministres. À l'instar de la procédure de nomination, les Parlementaires ont longtemps pu proposer des motions de défiance contre certains membres du gouvernement. Cette particularité permettait aux parlementaires de révoquer certains ministres sans pour autant faire tomber l'ensemble du gouvernement. Cette procédure

a finalement été invalidée par la Cour constitutionnelle à l'automne 2015[1]. La Cour a estimé que seul le Premier ministre pouvait proposer aux parlementaires le renvoi d'un membre de son gouvernement et que les Parlementaires ne peuvent, de leur initiative, proposer une motion de défiance qui vie uniquement le Premier ministre. Cette décision devrait faciliter à terme l'action du gouvernement et le rendre moins vulnérable face aux aléas de la vie parlementaire mongole. Cette caractéristique joue en tout cas un rôle clé dans les difficultés qu'éprouve le Premier ministre à rendre des arbitrages clairs, face à des ministres qui disposent d'une légitimité importante du fait de leur élection par les parlementaires.

Cette première caractéristique se combine à une seconde qui voit les parlementaires conserver leur siège au Parlement après leur nomination au gouvernement. À cette caractéristique s'ajoute la petite taille du Parlement, composé de seulement 76 membres. Celle-ci garantit aux ministres de disposer d'une légitimité populaire similaire à celle dont dispose le Premier ministre. Si ces derniers sont des personnalités influentes au sein de leur parti, ils disposent d'un poids politique très important qui peut éventuellement leur permettre de faire tomber le Premier ministre si leurs avis et leurs intérêts ne sont pas pris en compte. Dans ce contexte, la capacité du Premier ministre à rendre des arbitrages et à les imposer à l'ensemble des membres de son gouvernement est d'autant plus limitée.

Troisième caractéristique, le contexte politique joue également un rôle clé dans la capacité du Premier ministre à rendre des arbitrages clés. Les élections mongoles peuvent parfois conduire à la constitution de majorité restreinte qui peut se traduire par la formation de gouvernement de coalition nationale [2004 – 2008 ; 2008 – 2012 ; 2012 – 2016]. La composition du gouvernement et la nomination des directeurs des agences gouvernementales et des directeurs des entreprises publiques résultent alors d'un compromis entre les composantes de la majorité. Dans ce contexte, les pouvoirs d'arbitrage du Premier ministre sont très limités et sa capacité d'imposer ses choix aux ministres de son gouvernement qui ne sont pas issus de son parti est faible. Un conflit ouvert risque en effet de provoquer la chute du gouvernement, caractéristique qui limite d'autant la capacité du Premier ministre à assurer la cohérence de l'action des membres de son gouvernement.

La quatrième est dernière caractéristique qui doit être avancée pour expliquer la faiblesse du Premier ministre et plus généralement la faiblesse de l'État en Mongolie renvoie à la question de la marchandisation des positions administratives, évoquée dans le précédent paragraphe. Cette marchandisation, difficilement vérifiable faute de données ouvertes sur la question, conduit les acteurs politiques ou administratifs à acheter leur position. Dès lors, si une position a été achetée, l'autorité du Premier ministre sur les détenteurs de ces postes se trouve donc très faible. Cela pose de plus la question de possibles actes de corruption qui permettrait à l'acteur de valoriser l'investissement auquel il a consenti lorsqu'il a choisi de payer pour occuper telle ou telle position administrative. Faute de transparence, l'action et la cohérence du gouvernement en sont encore plus affaiblies dans la mesure ou telle ou telle position adoptée par un acteur, si elle rentre en contradiction avec la position affichée officiellement par le gouvernement, peut également être expliquée par un possible élément de corruption sur lequel il est très difficile de collecter des données. Cette quatrième caractéristique ne doit donc pas être considérée comme un résultat dans le

[1] Үндэсний Шуудан, 11/09/2015, "Ерөнхий сайд засгийн газрын гишүүдээ өөрөө томилж, өөрөө огцруулна", №173.

cadre de cette thèse, mais comme une simple hypothèse. Celle-ci est difficilement démontrable, mais apparaît en tout cas cohérente avec le schéma général dans lequel elle s'inscrit.

Cette faiblesse du Premier ministre, combinée aux quatre éléments précédemment mentionnés, le prive des pouvoirs d'arbitrage qui sont normalement attachés à cette fonction. Cela limite par conséquent d'autant sa capacité à assurer la cohérence de l'action gouvernementale et plus largement la cohérence de l'action de l'État. Cette faiblesse trouve une incarnation concrète dans les deux exemples mentionnés à l'intérieur du cas Khan Resources. Sur le premier, les positions différentes adoptées par l'Agence à l'énergie nucléaire et l'entreprise Monatom s'expliquent notamment par l'opposition politique qui opposait les dirigeants de ces deux institutions. Dans le cas de la décision de payer ou non l'indemnité due à l'entreprise Khan Resources, le Premier ministre, Ch. Saikhanbileg, était issu du Parti démocrate alors que le ministère des finances était occupé par, J. Erdenebat, pour sa part membre du Parti populaire. Si le poids du facteur politique n'a pas pu être vérifié, cette hypothèse apparaît néanmoins crédible pour expliquer le renforcement de la position mongole sur cette question.

L'analyse du cas de Khan Resources permet d'offrir un exemple concret de la faiblesse de l'État mongol. Ce cas est d'autant plus intéressant qu'il permet d'illustrer les deux aspects de cette faiblesse. Sur le plan interne, l'État a été incapable d'assurer la cohérence des politiques mises en œuvre et de coordonner l'action de ses parties prenantes. Cette faiblesse interne a conduit les autorités mongoles à adopter des positions contradictoires. Celles-ci renvoient indirectement à la faiblesse externe de l'État puisque ce dernier, du fait de ces divisions internes, s'est trouvé incapable de mettre en œuvre sa politique et de l'imposer aux acteurs du secteur. Au contraire, les divisions internes des autorités mongoles sur le sujet ont ouvert la voie à une lutte d'influence extérieure, entre les ambitions chinoises et russes sur les ressources uranifères mongoles. Cette situation a progressivement conduit à l'échec les ambitions mongoles dans le domaine de l'uranium en gelant le processus qui aurait dû conduire à un développement du gisement alors même que le contexte de marché restait favorable. Cette faiblesse de l'État mongol a également eu des conséquences financières importantes puisque la Mongolie a dû indemniser l'entreprise Khan Resources à hauteur de 70 millions de dollars. Cette affaire a de plus affecté durablement l'image de la Mongolie auprès des investisseurs. Ainsi toute la stratégie mongole qui a été compromise. Ce conflit interne sur lequel est venue se greffer une rivalité externe offre un exemple concret de la faiblesse de l'État mongol et de ses conséquences.

*

* *

Ce chapitre a permis de s'interroger sur le rôle que l'État mongol est susceptible de jouer pour participer à la mise en place d'une stratégie de développement. Dans ce cadre, l'approche a permis de mettre en évidence les changements profonds qui ont affecté l'État mongol après la transition et la difficulté éprouvée par les autorités mongoles à sortir d'une structure bureaucratique de type soviétique pour construire une nouvelle structure administrative, adaptée aux ressources dont dispose le pays et qui permette au peuple mongol de prendre et de mettre en œuvre les décisions qui le concernent, autrement dit d'exercer sa nouvelle souveraineté. Cette reconstruction des institutions publiques se sont tout d'abord traduit par une déflation importante de la taille de l'État dans les années 1990. Cependant, cette évolution, qui a contribué à l'affaiblissement de l'État, s'est néanmoins inversée à partir du début des années 2000. Les autorités mongoles ont dans ce cadre conduit choisi de renforcer progressivement en augmentant le nombre de fonctionnaires. Cette évolution tend à accréditer l'hypothèse proposée par les approches sur la « malédiction de la ressource » qui affirme que la hausse des revenus publics générée par le développement du secteur extractif se traduit notamment par une hausse de la taille de l'État. Cette hausse de l'emploi public doit permettre de compenser la destruction de l'emploi industriel produit indirectement par le développement du secteur extractif.

Outre l'examen de cette évolution, ce chapitre a également conduit à l'examen de trois variables : la présence d'une institution de pilotage du développement, la question de l'autonomie de l'État et celle de sa force ou de sa faiblesse. L'examen de la première variable a permis de mettre en évidence une grande instabilité dans l'attribution de la fonction de planification en Mongolie. Celle-ci a parfois été confiée à un ministère dédié, parfois à un département du ministère des finances ou parfois à une agence gouvernementale. Ces variations témoignent du processus d'apprentissage que suivent les autorités mongoles et des expérimentations qu'elles peuvent mener sur cette question. L'adoption d'une nouvelle loi sur la planification du développement économique à la fin de l'année 2015 devrait néanmoins permettre de renforcer la capacité de planification de l'État mongol et de la rendre moins dépendante des arrangements institutionnels qui doivent la porter.

Ces premières conclusions renvoient à ceux obtenus dans le cadre de la seconde variable sur le niveau d'autonomie de l'État. Ceux-ci mettent en évidence l'existence d'un système des dépouilles en vigueur en Mongolie qui se traduit par une forte politisation de l'administration et par des changements profonds au sein de l'administration à chaque changement politique. Le niveau de politisation de l'administration est donc très élevé et à l'inverse son niveau d'autonomie à l'égard des partis politiques très faible. Cette situation empêche l'administration d'absorber les changements politiques et limite la cohérence de l'action gouvernementale sur la longue durée. Elle s'explique par le système démocratique et par la volonté des partis politiques de rétribuer leurs soutiens en cas de victoire.

Cette situation affaiblit fortement l'État comme l'a montré l'analyse de la troisième variable. L'État mongol est ainsi caractérisé par une faiblesse importante qui limite d'autant sa capacité à assurer la cohérence de l'action de l'État. Cette situation complique d'autant plus le processus d'apprentissage que suivent les autorités mongoles puisqu'il limite d'autant la nature cumulative de ce processus en annulant tout ou partie de ce processus d'apprentissage à chaque changement politique.

Cette étude de l'État en Mongolie et des évolutions connues par ce dernier après 1990 permet de tirer plusieurs enseignements. Le premier a trait à la difficulté de considérer l'État comme un acteur réellement autonome. Le niveau de dépendance de l'État aux partis politiques et aux factions qui les constituent fait que la bureaucratie ne dispose pas d'une autonomie propre qui lui permettrait de mettre en œuvre une politique autonome. À l'inverse, les partis politiques et les factions qui les constituent apparaissent comme des acteurs dont l'influence est bien plus élevée et qui doivent être considérés.

Le second enseignement porte sur la capacité très limitée de l'État à influencer le développement économique du pays. Les structures mises en place n'ont jamais eu une durée de vie suffisamment grande pour leur permettre d'exercer une réelle influence. L'adoption à l'automne 2015 du projet de loi sur la planification de la politique de développement pourrait permettre de dépasser cette caractéristique, mais son adoption est trop récente pour que ses effets puissent être réellement évalués.

Le dernier point concerne le rapport de l'État aux autres groupes, en particulier aux groupes économiques. Les études réalisées sur la question montrent que le rapport de force entre l'Etat et les grands groupes d'intérêts constitue une variable clé pour comprendre le processus de développement connu par un pays[1]. Cette étude de cas a permis de montrer que l'État mongol se trouvait dans une situation objective de faiblesse.

La combinaison de ces différentes caractéristiques permet de mettre en évidence plusieurs différences de fonds avec l'idéal-type de l'État développementaliste présenté au début de ce chapitre. L'absence d'une institution de pilotage du développement économique qui puisse exercer son action dans le temps constitue un premier élément, l'absence d'autonomie de la bureaucratie un second alors que la faiblesse de l'État limite d'autant sa capacité à orienter le développement et à maintenir en cohérence l'ensemble des politiques publiques qu'il met en œuvre. Si l'État mongol apparaît loin de l'idéal-type de l'État développementaliste, il n'est pas non plus possible d'effectuer pour le moment un rapprochement avec l'idéal-type de l'État dépendant, également présenté au début de ce chapitre. Pour ce faire, il convient d'analyser si l'absence d'autonomie de l'État, qui se traduit par une politisation de l'administration, se couple à une dépendance à l'égard des grands conglomérats privés qui ont émergé après la transition. Le prochain chapitre portera spécifiquement sur cette question afin d'évaluer l'influence de ces conglomérats sur le fonctionnement de l'État et la contribution que ces derniers peuvent apporter au processus de développement mongol.

[1] D. Kang, 2002.

Chapitre 2
Les grands conglomérats en Mongolie

Le second chapitre de cette thèse concerne la question des grands conglomérats privés qui ont vu le jour en Mongolie après la transition et de leur influence sur le monde politique et économique. La transition économique et politique opérée par la Mongolie en 1990 s'est traduite par une réorientation de l'économie qui est passée d'une situation de dépendance à une autre. Après avoir été intégrée au sein du système d'économie d'amitié mis en place entre les pays du COMECON et avoir été dépendante de l'économie soviétique, l'économie mongole est aujourd'hui très dépendante de la Chine. Cette évolution est au cœur du dilemme auquel font aujourd'hui face les autorités entre une aspiration au développement économique qui passe, en partie, par une plus grande intégration avec l'économie chinoise et une volonté d'indépendance qui nécessite, au contraire, une diversification des partenaires impliqués dans l'économie. L'apparition de ce dilemme en économie libérale renvoie à une question récurrente abordée par la sociologie du développement : celle de la place des élites économiques et des grands conglomérats dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement qui permette de préserver la sécurité économique et la souveraineté politique d'un pays.

Dans le cas mongol, l'analyse du rôle joué par les élites économiques passera par l'analyse des grands conglomérats privés qui ont vu le jour après la transition et de leurs dirigeants. Ces grands conglomérats se sont progressivement constitués grâce à l'achat d'anciennes propriétés publiques au moment du processus de transition, grâce à l'achat de licences minières ou encore grâce à leur position d'intermédiaire pour assurer la revente de produits étrangers sur le marché mongol. Leur émergence résulte donc du processus de transition puisque la redistribution des positions de rente qu'elle a provoquée par le biais du processus de privatisation a permis à ces conglomérats de croître et de se positionner sur des secteurs clés de l'économie mongole. Ces conglomérats sont aujourd'hui peu nombreux, mais ont procédé à un processus de diversification de leur portefeuille d'activités qui leur permet d'être présents dans la plupart des secteurs de l'économie mongole. Ce positionnement permet aux dirigeants de ces conglomérats d'exercer une influence importante sur le processus de développement du pays. Il convient donc d'étudier la façon dont ils se sont constitués et le rôle qu'ils peuvent jouer dans la mise en place d'un processus d'industrialisation et de développement. En cela, il conviendra notamment de comparer l'action de ces conglomérats avec celle de leurs homologues japonais ou coréens afin de savoir s'ils peuvent aussi porter le développement de leur économie nationale. Il conviendra également de comparer le processus d'émergence de ces conglomérats avec ceux qui ont émergé dans les pays postsocialistes pour identifier les spécificités du processus de transition mongol et en quoi ce dernier diverge des autres processus de transition.

Pour ce qui est de la Mongolie, la question des grands conglomérats n'a été que rarement étudiée. Certains travaux journalistiques mentionnent l'existence « d'oligarques », mais l'utilisation de ce terme traduit avant tout une volonté d'appliquer une grille de lecture russe à une réalité mongole difficile à cerner[631]. La portée de ces travaux reste donc très limitée, car ces derniers ne proposent aucun portrait de la nouvelle élite économique mongole, aucune explication sur les dynamiques qui ont conduit à sa structuration, et surtout aucun élément sur le rôle de cette nouvelle élite dans le processus de développement. Ce chapitre entend dès lors proposer une étude de l'élite économique mongole et des conglomérats qui la portent,

[631] Ch. Orsoo, 15/03/2012.

de leur attitude à l'égard du développement et des rapports qu'ils peuvent entretenir avec le monde politique, mais également avec l'étranger.

Pour ce faire, il s'agira dans un premier temps de réinscrire cette question dans le cadre théorique formalisé au début de cette thèse afin de montrer le rôle clé que jouent les élites économiques, plus spécifiquement les conglomérats, dans le processus de développement et d'industrialisation que peut connaître un État. Cette réinscription théorique permettra de dresser un parallèle avec la position des élites économiques et des grands conglomérats dans les idéal-types de l'État dépendant et de l'État développementaliste. À partir de là, il sera possible d'identifier un certain nombre de variables qui permettront de guider l'exploration et l'analyse du cas mongol (1). Dans un second temps, il s'agira de dresser le portrait de la nouvelle élite économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition et de la place occupée par les grands conglomérats dans l'économie (2). Cette analyse permettra par la suite d'étudier plus particulièrement le rapport au monde politique qu'entretiennent ces conglomérats et la façon dont ceux-ci se constituent (3). Enfin, il conviendra d'examiner les liens qui unissent ces conglomérats à l'étranger afin de déterminer si ces derniers peuvent participer au processus de développement ou si au contraire ils peuvent finalement s'avérer être un obstacle au développement et constituer *in fine* une menace pour l'indépendance et la souveraineté du pays (4). Cette analyse permettra également de tirer des enseignements sur la nature du processus de transition connu par la Mongolie et sur la façon dont ce dernier diffère par rapport aux processus de transition connus par les pays postsocialistes.

I - Les élites économiques dans la sociologie du développement.

Comme le cadre théorique dressé au début de cette thèse l'a montré, plusieurs visions s'opposent sur le rôle que les élites économiques sont amenées à jouer dans le processus de développement. La combinaison des différentes approches, notamment la perspective dépendantiste, celle de l'État développementaliste ou même celle de la capture de l'État, permet de faire ressortir plusieurs variables. Ces approches insistent tout d'abord sur la nécessité de considérer la structuration du monde économique dans les pays étudiés et plus particulièrement la place qu'occupent les grands conglomérats (A). Il s'agit également d'étudier les liens qui unissent ces conglomérats au monde politique, présentés dans la littérature comme une variable clé pour comprendre les processus de développement (B). Le dernier aspect à prendre en considération concerne les rapports qu'entretiennent ces grands conglomérats avec l'étranger et qui sont souvent présentés comme un élément déterminant pour le positionnement

international d'un État et pour les stratégies qu'il peut être amené à mettre en œuvre pour assurer son développement économique, donc sa souveraineté politique (C).

A - Structure du monde économique et développement.

Il est possible de distinguer trois approches concernant les grands conglomérats privés et leur influence sur le développement économique : les approches dépendantistes qui insistent sur la spécialisation de ces grands conglomérats ; l'approche dite développementaliste qui insiste pour sa part sur la taille et l'étendue de ces groupes et les études réalisées sur les processus de transition qui insiste au contraire sur le lien intrinsèque qui unit ces grands conglomérats au processus de privatisation qui a accompagné la transition dans les anciens pays socialistes.

Les travaux issus de la perspective dépendantiste sont ceux de Paul Baran[632], repris notamment par André Gunder Frank[633]. L'hypothèse forte qui structure ces approches se base sur l'idée d'une division de la société en termes de classes sociales. Cette division existe à l'intérieur des pays développés, mais également à l'intérieur des pays de la périphérie. La bourgeoisie locale est souvent divisée en deux groupes : un premier qui regroupe les entreprises qui sont spécialisées dans le commerce, la bourgeoisie *compradore*[634], et un deuxième qui regroupe celles qui sont spécialisées dans l'exportation de matières premières, sur lequel ont largement insisté les approches qui évoquent la dégradation des termes de l'échange[635]. Cette distinction apparaît néanmoins peu opérante. La mise à disposition de produits étrangers sur le marché domestique ou l'exportation de produits primaires non transformés à l'étranger ne diffèrent que faiblement. Dans les deux cas, le commerce constitue la principale source de revenus de ces groupes, que ce soit par le biais des importations ou des exportations. De plus, leur capacité à produire de la valeur ajoutée par le biais de leur activité est très faible, voire nulle.

À l'inverse, les approches dites développementalistes ont mis en évidence le rôle central joué par les grandes entreprises dans le processus de développement[636], qu'il s'agisse des *Kereitsu* au Japon ou des *Chaebol* en Corée du Sud. À l'opposé des groupes *compradors* identifiés par les approches dépendantistes, ces derniers sont caractérisés par une forte croissance et une diversification importante de leurs activités. Cela permet à ces grandes entreprises de créer de la valeur ajoutée dans le pays, notamment par le biais du développement d'activités industrielles. Ces grands conglomérats, bien souvent dirigés sur un modèle familial[637], diffèrent fortement d'un pays est-asiatique à l'autre, que ce soit pour leur mode de gestion interne, les rapports que ces derniers entretiennent avec les filiales qui les composent ou encore pour les

[632] P. Baran, 1967.
[633] A. G. Frank, 1971.
[634] N. Poulantzas, 1974.
[635] R. Prebish, 1950 ; H. Singer, 1950.
[636] M. Woo-Cumings, 1999.
[637] E. Kim, 1997 ; R. Carney, 2016.

liens qui les unissent au secteur financier[638]. Plusieurs traits communs sont cependant identifiables.

Le premier concerne la taille très importante de ces groupes et le processus de diversification qui l'a rendue possible. Cette caractéristique se traduit par une structure de l'économie nationale où les principaux secteurs d'activités sont concentrés entre un nombre limité de grands conglomérats[639]. Le cas coréen en offre un exemple extrême puisque l'activité économique est concentrée entre les mains de quelques grands *chaebols*[640]. Les secteurs qui sont épargnés sont les secteurs domestiques, non exposés à la concurrence internationale[641], en particulier le petit commerce ou certains services à la personne.

Le second trait qui caractérise ces grands groupes concerne la stratégie de croissance qu'ils ont adoptée. Celle-ci s'est principalement faite par le biais de l'exportation et de la conquête de marchés étrangers. Cette concentration sur l'exportation a progressivement rendu possible une montée en gamme des produits de ces grands conglomérats[642].

La dernière caractéristique de ces groupes est liée aux stratégies de diversification qui ont été mises en œuvre et qui les ont notamment conduits à développer des activités dans le domaine de la finance ou encore des médias qui, si elles ne sont pas forcément profitables sur le plan économique, ont contribué à faire de ces conglomérats des groupes de pouvoir à part entière[643]. La structure des entreprises qui ont vu le jour dans ces pays contraste dès lors fortement avec ce qu'avait cherché à mettre en évidence la théorie de la dépendance, et constitue une variable importante qui explique le processus de développement connu par les États dits développementalistes[644].

Le dernier type de grands conglomérats identifiés dans la littérature concerne les groupes privés qui ont émergé dans les nouvelles économies de marché ayant vu le jour dans les anciens pays socialistes. Les études réalisées sur la question montrent que nombre d'entre eux sont les héritiers des grandes entreprises publiques privatisées au moment de la transition[645]. Ces anciennes entreprises publiques sont perçues comme des sources de rente et comme des investissements sans risque pour les anciennes élites bureaucratiques de la période socialiste[646]. Cette caractéristique renvoie au terme « d'oligarque »[647] communément utilisé pour qualifier les élites économiques qui ont vu le jour dans les anciens pays soviétiques. Ce dernier n'est cependant que rarement défini, si ce n'est en des termes qui se rapprochent de ceux utilisés pour caractériser un régime néopatrimonial, concept notamment popularisé dans les études sur certains pays africains[648].

---

[638] R. Carney, 2016.
[639] G. Hamilton, 1996.
[640] E. Kim, 1997.
[641] G. Hamilton, 1996.
[642] Y. Kim, 2008.
[643] I. Oh, 1999.
[644] M. Woo-Cumings, 1999.
[645] D. Lane, 2000.
[646] F. Bafoil, 2006.
[647] S. Stewart, M. Klein, A. Schmitz, H. H. Schroder, 2012.
[648] Y. A. Fauré, J. F. Médard, 1995.

Les grands conglomérats décrits dans le cadre de ces différentes approches apparaissent très différents en fonction de l'approche choisie et du contexte dans lequel elles s'insèrent. Cette diversité incite néanmoins à considérer les formes qu'ont pu prendre les grands conglomérats en Mongolie après le processus de transition pour observer si la situation mongole peut se rapprocher de l'une des approches décrites précédemment. La prise en considération de cette variable, celle de la structure et des caractéristiques intrinsèques de ces grandes entreprises, apparaît d'autant plus importante qu'elle conditionne en partie la valeur prise par une autre variable, celle ayant trait au rapport que ces grands conglomérats entretiennent avec le monde politique.

B - Le monde économique face à l'État et à la politique.

Le rapport au politique apparaît comme l'autre grande variable mobilisée par les auteurs ayant travaillé sur la question des grands conglomérats et sur leur rôle dans un processus de développement économique. Sur cet aspect encore, la littérature offre des approches contrastées.

Une première conception, développée dans le premier chapitre sur l'État, consiste à partir du postulat d'une absence d'autonomie de l'État. Ce dernier se trouve alors sous le contrôle de la classe dominante, en l'occurrence de la bourgeoisie *compradore* dont il a été précédemment fait mention. Cette situation conduit à la mise en place d'une « alliance dépendantiste » au sein de laquelle l'État n'a pas intérêt à œuvrer à un processus de développement qui risquerait de remettre en cause la position sociale occupée par la bourgeoisie[649]. Cette approche, très déterministe, a cependant été adaptée pour lui permettre de rendre compte des processus de développement connus par certains pays d'Amérique latine, en particulier le Brésil[650].

Les travaux de Peter Evans ont notamment permis de montrer que la mise en place d'une stratégie d'industrialisation est possible dans le cas où la bourgeoisie locale partagerait une même vision développementaliste avec l'État. Ce lien se matérialise alors concrètement par une situation « d'autonomie enchâssée »[651], évoquée précédemment, et qui assure une coopération implicite entre l'État et les grands conglomérats locaux dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement et d'industrialisation[652]. C'est cette « autonomie enchâssée » qui garantit l'implication des grands conglomérats dans un processus de développement orienté par l'État.

Cependant, pour qu'une telle configuration puisse voir le jour, celle-ci est bien souvent dépendante du rapport de force qui oppose les acteurs, notamment de celui qui oppose les grandes entreprises à l'État. Dans son ouvrage sur le « capitalisme des copains »[653], David C. Kang fait de ce rapport de force la principale variable à

[649] A. G. Frank, 1971.
[650] F. H. Cardoso, E. Faletto, 1969 ; P. Evans, 1979.
[651] P. Evans, 1995.
[652] P. Evans, 1979.
[653] D. Kang, 2002.

considérer pour expliquer pourquoi certains pays d'Asie connaissent un développement plus rapide que d'autres. Son système explicatif est résumé dans le tableau suivant :

		État	
		Cohérent	*Fragmenté*
Monde économique	*Concentré*	(1) Otage mutuel	(2) Recherche de rentes
	Dispersé	(3) État prédateur	(4) Laissez-faire

Schéma théorique de David C. Kang en fonction du rapport de force existant entre l'État et le monde économique[654].

Pour qu'un pays puisse connaître un processus de développement efficace, un rapport de force équilibré entre l'État et le monde économique doit exister. Le cas sud-coréen est là pour en témoigner. Le poids économique des grands conglomérats les rendait incontournables pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement. L'État disposait pour sa part d'instruments de coercition, notamment liés à la nature autoritaire du régime, qui lui permettait au besoin de faire pression sur ces grandes entreprises[655]. Dans ce cadre, l'équilibre existant a forcé ces deux parties à coopérer à un objectif commun plutôt qu'à s'affronter. À l'inverse, si un déséquilibre marque cette relation, l'État peut se trouver dans une position dominante par rapport à un secteur privé dispersé. Cela induit le risque de voir les dirigeants de l'Etat tirer parti de leur position pour s'octroyer certains avantages, sur le modèle des États prédateurs qui ont pu être observés en Afrique[656]. Dans le cas contraire, si l'État se trouve dans une position de faiblesse face à un monde économique très concentré autour d'un petit nombre de grands conglomérats très puissants, ce sont ces groupes qui vont tenter de tirer parti de la faiblesse de l'État pour acquérir certaines positions de rentes, suivant une logique proche de celle décrite dans les approches sur la capture de l'État par les hommes d'affaires dans les anciens pays soviétiques[657]. Un équilibre semble donc nécessaire entre les deux parties pour qu'un processus de développement équilibré puisse voir le jour.

Ces études montrent que le rapport au politique constitue une variable importante pour comprendre la place et le rôle des grands conglomérats dans le processus de développement. La prise en compte de cet aspect politique renvoie à un dernier élément à considérer qui porte sur les relations qu'entretient le monde

[654] D. Kang, 2002.
[655] E. Kim, 1997.
[656] P. Evans, 1989.
[657] J. Hellman, D. Kaufmann, septembre 2001.

économique avec l'étranger puisque ces dernières ont une influence forte sur le positionnement international du pays.

C - Le monde économique et l'étranger.

Le rapport que peuvent entretenir les grands conglomérats avec l'étranger n'a été que peu considéré dans les approches dites de l'État développementaliste, dans celles sur la capture ou sur la mise en place d'un système néopatrimonial. Ces approches se sont concentrées sur le mode d'organisation interne des sociétés. À l'inverse, les approches dépendantistes ont accordé une attention importante à cette question en en faisant un postulat de base de leur analyse.

Les approches développementalistes ou néopatrimoniales sont caractérisées par l'attention qu'elles accordent aux structures de pouvoir internes et elles ne prêtent qu'une attention relative aux liens qui unissent les systèmes existants à l'international. Dans le cas des États développementalistes, très peu d'entreprises étrangères sont présentes dans ces pays[658], car les autorités ont fait le choix de favoriser les producteurs domestiques plutôt que d'avoir recours à des entreprises étrangères, un trait qui les distingue notamment des régimes autoritaires qui ont pu voir le jour en Amérique latine[659]. Les grands conglomérats est-asiatiques considèrent dès lors l'étranger principalement sous l'angle de la conquête de marchés extérieurs. Celle-ci débute par la conquête des marchés des pays moins industrialisés qui doit ensuite permettre une montée en gamme progressive de ces exportations[660].

La situation décrite dans la perspective dépendantiste est radicalement différente. Dans cette approche, la situation de dépendance s'exerce par le biais des élites politiques, le précédent chapitre a insisté sur ce point, mais aussi par le biais des élites économiques locales. À la différence des pays développés, la bourgeoisie qui tend à voir le jour dans les pays de la périphérie est une bourgeoisie de « guenilles » (*lumpenbourgeoisie*)[661], c'est-à-dire une bourgeoisie dont la position sociale est uniquement basée sur le rôle d'intermédiaire qu'elle joue dans l'exploitation des pays de la périphérie par les pays développés. Les auteurs qui ont travaillé sur cette question insistent, dans la lignée d'André Gunder Frank, sur la nature marchande de cette bourgeoisie, parfois qualifiée de bourgeoisie *compradore*[662]. Nico Poulantzas la définit comme « *la fraction de la bourgeoisie qui n'a pas de base propre d'accumulation du capital, qui agit en quelque sorte comme simple « intermédiaire »*

[658] A. Amsden, 1989.
[659] C. Johnson, 1982.
[660] A. Amsden, 1989.
[661] Andre Gunder Frank définit en 1971 la « lumpenbourgeoisie » de la façon suivante : « *nous pourrions, dis-je, qualifier cette classe de « lumpen-bourgeoisie » dont les membres sont « profondément intéressés à nous maintenir dans un état – ou plutôt dans un procès – de retard misérable, mais dont le commerce extérieur tire tous ses bénéfices », procès que nous pourrions nommer « lumpen-développement* ». » p. 12.
[662] N. Poulantzas, 1974.

du capital impérialiste étranger […] et qui est ainsi, du triple point de vue économique, politique et idéologique, entièrement inféodée au capital étranger »[663]. L'intérêt de cette définition est qu'elle se traduit par une opposition entre cette bourgeoisie *compradore* et la bourgeoisie nationale des pays du centre dont le pouvoir vient du processus de développement[664]. La relation de dépendance qui s'installe sert donc les intérêts des entreprises multinationales du centre, mais aussi les intérêts de la bourgeoisie locale qui tire de cette situation sa position de pouvoir. Cela conduit à la mise en place d'une situation qui a pu être qualifiée « d'alliance dépendantiste » et qui repose sur une convergence des intérêts de la bourgeoisie du centre, de celle des pays dépendants et des élites bureaucratiques qui leur sont affiliées.

Une telle conception a cependant été remise en cause par des auteurs non-marxistes qui ont affirmé qu'une intégration au capitalisme mondial peut, sous certaines conditions, conduire à un processus de développement pour les pays de la périphérie. Les principaux auteurs qui portèrent cette évolution sont notamment Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto[665] et plus encore Peter Evans qui a réorienté les études sur le développement en popularisant le concept de « développement dépendant »[666]. La modification de la perspective adoptée par ces auteurs se base notamment sur l'hypothèse qui veut qu'un lien avec des entreprises étrangères puisse permettre à certains pays de connaître un processus de développement et un début d'industrialisation. Outre une différence sur les résultats concrets d'une situation de dépendance pour les pays considérés, cette approche amende également la vision orthodoxe du rôle des élites économiques dans ce processus de développement. Plutôt que de postuler que la bourgeoisie locale tire sa force d'une collaboration pleine et entière avec les entreprises étrangères des pays du centre, les auteurs de cette approche affirment au contraire qu'il existe un jeu complexe dans les pays de la périphérie qui implique les élites politico-administratives locales, les élites économiques locales et les entreprises étrangères. Chaque acteur tente de maximiser ses intérêts dans un jeu dynamique et évolutif. Ce jeu complexe, qualifié par Peter Evans de « triple alliance »[667], explique le développement et pourquoi un processus d'industrialisation peut voir le jour dans des pays qui se trouvent pourtant confrontés à une situation de dépendance objective, c'est-à-dire une situation où le développement économique du pays est conditionné principalement par les relations économiques qu'il peut entretenir avec l'extérieur, que ce soit sous la forme d'une dépendance commerciale, technologique ou encore financière.

Dans le cadre de ces approches, la question des grands conglomérats et plus généralement des élites économiques se trouve au cœur de la problématique du positionnement international d'un État, et des stratégies de développement que ce dernier peut souhaiter mettre en œuvre. Les approches qui ont vu le jour présentent cependant des portraits très contrastés de ces grands conglomérats. Il est possible de résumer les principales caractéristiques des différents modèles évoqués dans le tableau suivant :

[663] N. Poulantzas, 1974, p. 78.
[664] N. Poulantzas, 1974.
[665] H. Cardoso, E. Faletto, 1969.
[666] P. Evans, 1979.
[667] P. Evans, 1979, p. 11.

	Dépendance	**Développementalisme**	**Capture**
Structure des groupes	Spécialisation primaire ou commerciale	Industrielle avec une diversification horizontale importante	Héritée des anciennes entreprises publiques
Rapport à l'État	État au service de la classe dominante	Équilibre du rapport de force avec un État et des entreprises se trouvant dans une position de force	Capture de l'Etat résultant d'un rapport de force déséquilibré entre l'Etat et les groupes d'intérêts
Rapport à l'étranger	Coopération du fait d'une convergence d'intérêts entre la bourgeoisie du centre et celle de la périphérie.	Conquête de marchés extérieurs	Coopération pour la modernisation de l'ancien capital d'État.

Approches théoriques de l'influence des élites et des conglomérats en économie du développement.

Cette réinscription du rôle des grands conglomérats dans le cadre théorique formulé au début de cette thèse permet d'identifier trois aspects à considérer dans le cadre de ce chapitre :

1) Premièrement, *la structure interne des grands conglomérats*, le processus qui a conduit à leur émergence et la façon dont ceux-ci s'insèrent dans l'économie mongole depuis le passage au capitalisme.
2) Deuxièmement, *les liens qui unissent ces grands conglomérats au monde politique* afin d'identifier le rapport de force qui peut exister en Mongolie entre le monde économique et le monde politique.
3) Troisièmement, *les liens qui unissent ces grands conglomérats avec l'étranger* afin de savoir si les grands conglomérats mongols tirent leur pouvoir de ces liens ou alors du processus d'accumulation capitalistique qu'ils ont pu mettre en œuvre en Mongolie.

Ces différents aspects seront examinés successivement dans la suite de ce chapitre afin de mieux comprendre le rôle des grands conglomérats mongols dans le processus de développement, donc dans la préservation de l'indépendance et de la souveraineté du pays.

II - Structure et caractéristiques des grands conglomérats mongols.

L'apparition d'une bourgeoisie en Mongolie est un phénomène relativement récent qui n'a vu le jour qu'après la révolution démocratique de l'hiver 1989-1990 et le passage à l'économie de marché. Pendant l'essentiel de son histoire, marquée par le pastoralisme nomade, la société mongole a été caractérisée par une économie de subsistance qui, seule, permettait aux hommes d'habiter l'environnement hostile qui les accueillait[668]. Cette économie se caractérisait notamment par des échanges avec les civilisations sédentaires avoisinantes, en particulier chinoise, pour l'acquisition des produits que les Mongols ne pouvaient se procurer autrement que par le commerce. Dès lors, que ce soit pendant la période Gengis Khanide[669] ou les périodes postérieures, la question commerciale a toujours revêtu une importance particulière même si le commerce n'était pas confié à des Mongols, mais à des étrangers. L'importance du commerce pour la vie des steppes a même conduit certains auteurs à faire des restrictions commerciales exercées contre les Mongols par les dynasties chinoises successives un élément explicatif des raides guerriers dont les Mongols étaient coutumiers et des pillages qui les accompagnaient dans les régions du nord de la Chine[670]. Les tentatives de constructions de murailles par les dynasties chinoises sont là pour en témoigner[671].

L'inclusion de la Mongolie dans l'empire sino-mandchou des Qings entre le XVIIe et le début du XXe siècle a préservé cette caractéristique en accordant un statut privilégié à la Mongolie qui devait notamment permettre au pays de se prémunir contre toute colonisation chinoise[672]. Le commerce est resté principalement entre les mains des marchands usuriers chinois qui se sont notamment installés dans les centres urbains, dans le quartier de Maimaich'en à Ikh Khuree, la future Oulan-Bator[673], nourrissant la rancœur des Mongols[674]. La révolution nationale de 1911 n'a pas changé la donne, même si un accroissement de la présence de marchands russes a été notable au gré du rapprochement entre la Mongolie et la Russie. La création d'une République populaire en 1924 et l'alignement du pays sur la politique soviétique à la fin des années 1920 a finalement conduit au retrait des marchands chinois qui ont dès lors laissé la place à leurs homologues russes, souvent bouriates[675]. Le choix d'une voie de développement de type non capitaliste au milieu des années 1920 a empêché

668 J. Legrand, novembre 2005.
669 J. Weatherford, 2004.
670 M. Rossabi, 2014.
671 J. Lovell, 2007.
672 C. Bawden, 1968 ; J. Legrand, 1976.
673 M. Ho-t'ien, 1949.
674 G. Delaplace, 2010.
675 Les Bouriates forment une ethnie mongole principalement située sur le territoire de la République de Bouriatie, dans la Fédération de Russie.
N. Poppe, 1956.

l'apparition d'une bourgeoisie détentrice du capital. Celle-ci n'est apparue qu'après la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 et le passage au capitalisme.

La mise en place d'un protocole de recherche sur la nouvelle bourgeoisie mongole se heurte cependant à l'absence de données et de recherches antérieures sur la question. Les seuls écrits qui abordent la question sont l'article de Tom Ginsburg sur les élites mongoles[676] et quelques articles de presse[677]. Le premier consacre six pages aux élites mongoles en partant de l'identification de cinquante-cinq acteurs représentants de l'élite mongole. En identifiant le poste occupé par ces acteurs, leur formation, leur date de naissance et leur origine géographique, il a conclu à l'existence d'une élite divisée en deux catégories : une élite intellectuelle et une élite technocratique. Son étude n'évoque cependant pas la question des élites économiques. Deux raisons l'expliquent. D'une part, la méthode de recherche qu'il a adoptée, principalement basée sur des articles de presse, ne lui a pas réellement permis de faire ressortir les nouveaux acteurs économiques qui commençaient à émerger à la fin des années 1990. D'autre part, lorsqu'il a écrit cet article les grands conglomérats mongols venaient seulement de voir le jour et leur future importance était difficile à imaginer à l'époque, d'autant plus qu'il existait toujours une séparation nette entre les mondes politique et économique. Pour ce qui est des travaux journalistiques, ils tendent à utiliser les grilles de lectures élaborées dans un contexte russe et postsoviétique qui postulent l'existence d'oligarques en Mongolie[678]. Ces articles s'apparentent plus à des témoignages ou à des articles d'opinion, d'autant que le terme « oligarque » reste mal défini[679]. Ces articles présentent néanmoins le mérite de poser la question des liens qu'entretiennent les élites économiques mongoles avec le monde politique.

La prise en compte de ces articles et de ces éléments permet aussi d'apporter une précision quant à l'analyse des élites économiques en Mongolie. Beaucoup d'investisseurs ou de diplomates étrangers présents en Mongolie tendent à rapprocher les groupes économiques qui se forment autour des « oligarques mongols » de la question clanique. Dès lors, beaucoup insistent sur la difficulté à rendre compte de la structure clanique profonde qui traverserait la société mongole et qui, in fine, expliquerait les regroupements qui peuvent voir le jour. L'adoption de cette grille de lecture est cependant trompeuse et ne correspond à aucune réalité concrète en Mongolie. De nombreuses études[680] ont mis en évidence la disparition concrète d'une structure sociale basée sur le clan et les tribus dès le XIIIe siècle et les réformes d'organisation de l'empire adoptée par Gengis Khan[681]. Un événement historique témoigne de l'absence de réalité concrète de la notion de clan. Après la révolution démocratique et alors que le pays était marqué par une redécouverte d'une « identité nationale » perçue comme oppressée pendant la période socialiste, les autorités

[676] Tom Ginsburg, 1999, « Nationalism, Elites, and Mongolian rapid transformation », p. 247 à 276, dans S. Kotkin, B. A. Elleman, 1999, *Mongolia in the twentieth century, landlocked cosmopolitan*, M. E. Sharpe.
[677] Ch. Orsoo, 15/03/2012, R. Genté, 30/07/2012.
[678] Régis Genté, 30/07/2012, "En Mongolie, le triomphe de l'oligarchie", *Le Temps*, http://www.letemps.ch/Page/Uuid/a6dbda02-d9bb-11e1-a40b-ccc4376b0201/En_Mongolie_le_triomphe_de_loligarchie.
[679] Chimegmaa Orsoo, 15/03/2012, "Qui sont les oligarques mongols ?", *Le Monde*, http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/15/qui-sont-les-oligarques-mongols_1669002_3232.html.
[680] R. Pop, 2006, A. Sanders, été 2012.
[681] B. Vladimirtsov, 1949.

mongoles ont souhaité procéder à une normalisation des patronymes des Mongols en réintroduisant un nom de clan qui devait in fine servir de nom de famille[682]. Pour faciliter ce processus, les autorités mongoles ont proposé une liste de noms de clan avec leurs origines géographiques basées sur les travaux de l'intellectuel mongol, B. Rinchen. Malgré cette aide, cette réforme s'est finalement soldée par un échec, la plupart des Mongols ayant choisi le nom de Borjigin, pour montrer qu'ils descendaient bien du clan auquel apportait l'empereur Gengis Khan. Cet exemple montre que le concept de clan ne se base aujourd'hui sur aucune réalité sociale. Ce thème des « clans », au sens propre du terme, ne sera donc pas abordé dans cette partie. Une analyse des regroupements politiques et des alliances qui peuvent voir le jour, basé sur les intérêts plus que sur de supposés liens claniques, sera néanmoins effectuée.

L'étude de la bourgeoisie mongole et de ses grands conglomérats impose dans un premier temps d'identifier les acteurs qui sont concernés par ce terme. Elle impose donc de connaître la structure de l'économie mongole pour pouvoir identifier des acteurs qui soient représentatifs de cette nouvelle élite économique mongole qui a vu le jour depuis la révolution démocratique. Pour mener à bien cette recherche, trois aspects ont été considérés. Dans un premier temps, il s'est agi d'étudier la structuration du monde économique en Mongolie ainsi que ses principales caractéristiques. Ce premier temps de recherche a notamment cherché à savoir si l'activité économique en Mongolie est dispersée[683], autrement dit mise en œuvre par une multitude de petits acteurs dont le poids n'est pas réellement significatif, ou si au contraire l'activité économique est concentrée autour d'un nombre restreint d'acteurs dont l'influence sur le fonctionnement de l'économie est importante. Ce premier temps de recherche a permis de mettre en évidence la concentration de l'activité économique en Mongolie entre les mains d'un petit nombre de conglomérats privés très diversifiés (A). Partant de ce constat, un nombre restreint de groupes a été sélectionné pour effectuer une étude détaillée de ces derniers et pour construire une typologie des grands conglomérats mongols (B). L'étude de la généalogie de ces conglomérats a enfin permis de mieux comprendre les processus qui ont conduit à leur structuration et les facteurs qui expliquent leur réussite (C).

A - Une économie mongole très concentrée.

L'étude du paysage économique en Mongolie fait apparaître une dichotomie importante entre la présence d'un nombre important de petites entreprises et la présence d'un nombre restreint de grands conglomérats qui dominent l'activité économique dans le pays. La première difficulté porte ici sur l'estimation réelle du poids de ces grands conglomérats dans l'économie mongole. Trois approches sont traditionnellement utilisées par les chercheurs qui ont travaillé sur les cas japonais et

[682] A. Sanders, été 2012.
[683] D. Kang, 2002.

coréen[684], cas qui offrent également un niveau de concentration important de leur économie :

- L'évaluation du pourcentage de la contribution des grands conglomérats au PIB du pays,
- L'évaluation de la contribution de ces grands conglomérats à l'emploi dans le pays,
- La contribution de ces grands conglomérats à l'impôt.

La première méthode apparaît difficilement opérationnalisable sur le cas mongol puisque la plupart des grands conglomérats mongols ne sont pas côtés en bourse et qu'ils maintiennent une relative opacité sur leurs résultats annuels. La seconde méthode est également difficile à mettre en œuvre dans le contexte mongol. Outre le fait que les données fournies par les entreprises sur cette thématique sont relativement peu fiables, les autorités mongoles chargées de la statistique ne fournissent pas d'échelle statistique suffisamment détaillée pour rendre compte de la structure de l'emploi en Mongolie en fonction de la taille des entreprises. La statistique mongole utilise une classification des entreprises en fonction du nombre d'employés qui se base sur quatre catégories : 1 à 9 employés, 10 à 19 employés, 20 à 49 employés et les entreprises qui disposent de 50 employés ou plus ce qui rend ces statistiques peu pertinentes dans le cadre de cette étude. De ce fait, la troisième méthode est la seule qui apparaît mobilisable en l'état des données disponibles. L'autorité générale de la taxation a publié en 2011 un classement des cent premiers payeurs de taxes en Mongolie ainsi que la somme des impôts payés par ces entreprises au cours de l'année[685]. Ce classement est actualisé chaque année, mais l'agence de la taxation n'a révélé les sommes versées chaque année par les entreprises que jusqu'en 2011. Depuis cette date, l'agence se contente de dresser la liste des plus gros contribuables sans pour autant préciser la somme versée par ces derniers. Il est donc nécessaire de se contenter des données de 2011, publiées en 2012, pour se faire une idée générale du niveau de concentration du monde économique en Mongolie. Les résultats de cette étude sont combinés dans le tableau suivant :

[684] Eun Mee Kim, 1997 ; Gary Hamilton, 1996.
[685] Agence mongole de la taxation, 30/03/2012.

	Nombre	Part des recettes fiscales de l'État mongol en 2011	
		en milliards de MNT	*en %*
100 plus gros payeurs de taxes en Mongolie.	100	1 561.47	72 %
- Entreprises étrangères.	20	219,2	14,0 %
- Entreprises d'État.	13	46,87	3,0 %
- Entreprises privées mongoles	62	725,32	46,5 %
- Entreprises conjointes (État + partenaire étranger)	3	526,86	33,7 %
- Entreprises conjointes (privée mongole + partenaire étranger)	2	43,22	2,8 %
Autres	-	607.24	28 %
Total	**100**	**2 168.71**	**100 %**

Structure de l'économie mongole en 2011[686].

Si seules les données de 2011 permettent de comparer l'importance relative de ces 100 premières entreprises mongoles avec le reste de l'économie, il est néanmoins possible de comparer le poids relatif de ces acteurs au cours du temps grâce au classement des 100 entreprises ayant payé le plus de taxes entre 2010 et 2014 publié par l'agence mongole de la taxation en 2015[687]. Les résultats qu'il est possible d'extraire de ce classement sont présentés dans le tableau suivant :

[686] Agence mongole de la taxation, 30/03/2012.
[687] Agence mongole de la taxation, 11/03/2015.

	Nombre	Part des recettes fiscales de l'État mongol entre 2010 et 2014	
		en milliards de MNT	*en %*
- Entreprises étrangères.	17	855,7	12,0 %
- Entreprises d'État.	13	419,7	5,9 %
- Entreprises privées mongoles	62	2 779,0	39, 0 %
- Entreprises conjointes (État + partenaire étranger)	4	2 622,5	36,8 %
- Entreprises conjointes (privée mongole + partenaire étranger)	4	449,5	6,3 %
100 plus gros payeurs de taxes en Mongolie entre 2010 et 2014	**100**	**7 126.5**	**100 %**

Composition des 100 plus grosses entreprises payeuses de taxes entre 2010 et 2014[688].

L'élaboration de ces deux tableaux permet de mettre en évidence le poids respectif de chaque type d'acteur en Mongolie. Ils mettent en évidence le poids continu des entreprises publiques, ce qui pourrait laisser à penser que l'économie mongole reste fortement étatisée. Ces statistiques sont cependant trompeuses dans la mesure où le poids des entreprises étatiques, notamment lorsqu'elles sont alliées à un partenaire étranger, s'explique principalement par la présence des entreprises conjointes d'Erdenet et d'Oyu Tolgoi. Erdenet a été fondée au début des années 1980 dans le cadre d'un accord intergouvernemental avec l'Union soviétique et représente à elle seule 29,4 % des taxes payées sur la période. Pour ce qui est de l'entreprise d'Oyu Tolgoi, l'État mongol détient 34 % de son capital alors que Rio Tinto dispose pour sa part d'une participation majoritaire. Elle représente néanmoins 7 % des taxes payées par ces entreprises sur la période, alors même qu'elle n'a débuté ses opérations qu'au début de l'été 2013. La présence de ces deux entreprises et leur poids économique explique donc la part importante des entreprises d'État dans le montant des taxes payées par les entreprises.

L'autre enseignement qu'il est possible de tirer de ces deux tableaux a trait au niveau de concentration relatif du secteur privé en Mongolie. Ainsi, en 2011, 62 entreprises privées mongoles avaient contribué à près du tiers de l'ensemble des recettes fiscales perçues par les autorités mongoles. Les statistiques présentées ici

[688] Agence mongole de la taxation, 11/03/2015.

semblent d'ailleurs sous-estimer le poids de ces entreprises pour deux raisons. Premièrement, cela a été mentionné, le poids des recettes fiscales générées par l'entreprise russo-mongole Erdenet a pour effet de déformer les statistiques et de réduire logiquement la part relative du secteur privé mongol. Deuxièmement, cette liste fournie par l'autorité générale de la taxation ne distingue pas entre les entreprises qui appartiennent à un même conglomérat. À titre d'exemple, le groupe MCS et ses filiales, dont 12 sont représentées dans ce classement sur la période 2010 – 2014, représente, lorsque l'on additionne la contribution respective de ses filiales, près de 11,4 % du total des taxes payées par les 100 entreprises mongoles les plus importantes sur la période. Ainsi, le niveau de concentration du secteur économique est sans doute sous-estimé et apparaît probablement plus important que cette liste ne le laisse à penser.

Une fois la concentration du monde économique mongol mise en évidence se pose la question de l'identification des principaux conglomérats privés autour desquels se structure l'économie du pays. L'utilisation du précédent tableau sur la contribution des entreprises à l'impôt ne permet pas à lui seul d'identifier une liste des principaux groupes mongols. Partant de là, les principaux conglomérats mongols ont été identifiés en utilisant deux méthodes : une analyse positionnelle et une analyse réputationnelle[689]. Pour ce qui est de la première méthode utilisée, il s'est agi d'utiliser le classement réalisé par la Chambre de commerce et de l'industrie qui liste depuis 2001 les cents entreprises les plus importantes de Mongolie[690] afin de dresser une première liste des plus gros conglomérats mongols. Cette liste présentait deux avantages. D'une part, elle est réalisée à partir du croisement de différents indicateurs et ne se concentre pas uniquement sur le paiement des taxes. Ainsi, la chambre de commerce prend en compte le montant de taxes payées par une entreprise sur l'année, son chiffre d'affaires, le nombre d'emplois créés, mais aussi des critères tels que le niveau de transparence financière de l'entreprise, la mise en place de mesures anticorruptions ou encore la politique de responsabilité sociale adoptée par cette entreprise. Si ces critères n'ont pas de rapport direct avec le poids relatif de ces entreprises dans l'économie mongole, le croisement de ces listes et l'identification des positions moyennes des entreprises représentées au cours du temps [2001 – 2014] permet de dresser une première liste des groupes mongols les plus importants sur la période. C'est cette première liste, constituée à partir d'une analyse positionnelle, qui a rendu possible la mise en place d'une analyse réputationnelle nécessaire à la constitution d'une liste plus représentative des principaux groupes économiques mongols. Cette première liste a en effet été présentée à plusieurs analystes et acteurs du monde économique en Mongolie qui l'ont amendée en fonction de leur expérience et opinions personnelles, en modifiant le classement ou en ajoutant d'autres acteurs que la méthode positionnelle n'avait pas permis de faire ressortir.

La combinaison de ces deux méthodes a ainsi permis de définir une liste, relativement exhaustive des trente groupes mongols les plus importants du pays. Il a été fait le choix de limiter cette liste à seulement trente groupes. D'une part, parce que le classement annuel réalisé par la Chambre de commerce et de l'industrie de Mongolie distingue, comme le fait le classement réalisé par l'agence mongole de la taxation, les filiales appartenant à un même groupe. Lorsque les entreprises présentes

[689] William Genieys, 2011.

[690] Le nombre d'entreprises présentent dans cette liste annuelle est passée de 100 à 150 en 2011 avant de repasser à 100 pour la liste réalisée pour l'année 2014.
Chambre de commerce de l'industrie et du commerce, 17/06/2015.

dans ce classement sont rattachées au groupe auxquelles elles appartiennent, le nombre d'entreprises distinguées dans ce classement diminue de façon logique. La deuxième raison qui explique ce chiffre a trait au fait que la première étape qui a conduit à la réalisation de ce classement s'est basée sur la moyenne des positions occupées par ces groupes au cours du temps. On retrouve ainsi les mêmes entreprises dans la première partie du classement, même si leur position varie. La deuxième partie se caractérise pour sa part par une volatilité importante qui réduit d'autant le nombre d'entreprises susceptibles d'apparaître dans cette liste. La troisième et dernière raison qui explique ce choix tient au fait qu'une liste plus restreinte aurait conduit à ne pas prendre compte certains groupes, pourtant jugés importants par les acteurs rencontrés. À l'inverse, une liste plus étendue aurait significativement alourdi la charge de travail sans pour autant inclure des groupes jugés très importants par les acteurs rencontrés. En cela, l'élaboration d'une liste de trente groupes apparaissait comme le meilleur compromis à adopter pour permettre l'analyse. Cette liste est la suivante :

Liste des trente groupes mongols les plus importants

1. MCS
2. Petrovis
3. Magnai Trade
4. Shunkhlai
5. Tavan Bogd
6. Nomin
7. Khurd
8. Newcom
9. MAK
10. Sod Mongol
11. Altai Holding
12. Bodi
13. Monnis
14. Max
15. TDB
16. Bridge
17. Bishrelt
18. Ochir Undra
19. Monpolymet
20. Monos
21. Naran
22. Ajnai
23. New Progress
24. BSB
25. Genco
26. Erel
27. Hera
28. Gatsuurt
29. Tuushin
30. Oyuni Undraa.

Les trente groupes mongols les plus importants du pays.

L'exhaustivité relative de cette liste a été confirmée lors des différents entretiens qu'il a été possible de réaliser en Mongolie. Elle l'a également été en la comparant à d'autres classements, notamment le classement des entreprises qui paient le plus de taxes en Mongolie précédemment mentionné ou encore le classement des cent hommes les plus fortunés de Mongolie réalisé en 2011 par le magazine Hero[691].

Cette première approche a donc permis de mettre en évidence la concentration du monde économique mongol et les principaux groupes autour desquels il se structure. Le niveau de concentration observable permet de rapprocher dans un premier temps la structure de l'économie mongole de celle qui est observable au Japon

[691] Hero, 2011.

avec les *Kereitsus* ou en Corée du Sud avec les *Chaebols*. L'identification d'un nombre restreint de grands conglomérats ne permet cependant pas encore de conclure quant à la nature de ces groupes, à leur structure et caractéristiques intrinsèques ou quant au processus qui a conduit à leur émergence et à leur stabilisation après la transition vers le capitalisme de l'hiver 1989/1990.

B - Vers une typologie des grands conglomérats mongols.

La liste des trente plus grands conglomérats précédemment identifiés permet de bâtir une analyse basée sur un nombre restreint de cas. L'analyse de ces groupes permet notamment d'étudier la structure de ces grands conglomérats et, *in fine*, de savoir si la comparaison avec les groupes coréens et japonais peut, oui ou non, être approfondie.

Pour ce faire, il s'est agi d'identifier les principales caractéristiques des trente conglomérats mongols les plus importants, notamment leur date de création, le nombre de leurs filiales, les secteurs au sein desquels ils sont actifs et les secteurs d'activités qui constituent leur principale source de revenus. L'analyse s'est concentrée sur l'étude des sites internet de ces entreprises, mais aussi sur les différents ouvrages consacrés à ces grands conglomérats ou à leur dirigeant qu'il a été possible de consulter en Mongolie[692]. Lorsque des difficultés sont apparues pour la collecte de l'information, en particulier pour l'identification des principales sources de revenus de ces groupes, il a été possible d'interroger les acteurs rencontrés au moment de l'élaboration de cette liste. Le tableau suivant rend compte des résultats récoltés au cours de cette étude en identifiant les différents secteurs d'activités dans lesquels ces groupes sont présents, mais également l'activité la plus rentable qui constitue la principale source de revenus de ces groupes, qualifiée par certains de « vache à lait »[693], qui finance bien souvent les autres secteurs d'activités, parfois déficitaires.

[692] J. Batsukh, O. Chinzorig, 2007 ; T. Arigbukh, Ch. Munkhbayar, 2008 ; D. Baasanjargal, T. Bayansan, J. Batsukh, O. Chinzoirg, 2009.
[693] Entretien, Ts. Tumentsogt, Directeur de General Electric Mongolia et président du CEO Club, 11/11/2014.

	Nom	Date de création	Nombre de filiales	Secteurs d'activités	Principale source de revenus
1	MCS	1993	18	Alimentation / Textile / Minier / Tourisme / Construction / Immobilier / Médias / Conseil / Télécoms	Minier
2	Petrovis	1996	12	Pétrole / Minier / Alimentation / Tourisme / Finance	Services au minier
3	Magnai Trade	1994	3	Pétrole / Minier / Transport	Services au minier
4	Shunkhlai	1993	20	Pétrole / Alimentation / Commerce / Médias / Finance / Télécoms	Services au minier + alimentation
5	Tavan Bogd	1995	23	Médias / Finance / Minier / Textile / Construction / Tourisme / Alimentation / Commerce	Service au minier
6	Nomin	1992	20	Commerce / Finance / Textile / Construction	Commerce
7	Khurd	1997	5	Alimentation / Construction / Minier / Commerce	Services au minier
8	Newcom	1993	7	Télécoms / Immobilier / Éducation / Transport / Energie	Télécom
9	MAK	1993	10	Minier / Finance / Médias / Agriculture / Transport / Tourisme / Construction	Minier
10	Sod Mongol	1999	12	Pétrole / Construction / Tourisme / Agriculture	Services au minier
11	TDB	1990	1	Finance	Finance
12	Altai	1991	14	Tourisme / Finance / Immobilier / Télécoms / Textile / Commerce / Médias	Télécom
13	Bodi	1993	18	Finance / Immobilier / Commerce / Médias	Finance
14	Monnis	1997	11	Finance / Immobilier / Énergie / Minier / Transport / Commerce	Services au minier
15	Max	1992	11	Alimentation /	Commerce

				Commerce / Finance / Minier	
16	Bridge	1991	8	Commerce / Minier / Construction	Commerce
17	Bishrelt	1993	14	Immobilier / Alimentation / Pharmacie / Commerce / Finance	Commerce
18	Ochir Undra	2000	6	Minier / Énergie / Construction	Services au minier
19	Monpolymet	1992	4	Minier / Finance / Construction / Alimentation	Minier
20	Monos	1990	6	Pharmacie / Médias / Finance / Education / Commerce	Commerce
21	Naran	1990	30	Commerce / Alimentation / Construction / Médias / Immobilier	Commerce
22	Ajnai	1992	14	Minier / Transport / Construction / Tourisme	Minier
23	New Progress	2000	8	Construction / Commerce / Énergie	Construction
24	BSB	1991	8	Informatique / Commerce / Finance	Commerce
25	Genco	1992	15	Minier / Commerce / Construction / Alimentation / Tourisme / Médias / Éducation	Alimentation
26	Erel	2003	13	Finance / Construction / Immobilier / Education / Commerce / Finance	Construction
27	Hera	2003	6	Minier / Construction / Immobilier / Transport / Finance	Services au minier
28	Gatsuurt	1992	13	Minier / Construction, Médias / Éducation / Tourisme / Agriculture	Minier
29	Tuushin	1990	?	Transport / Tourisme / Construction / Finance	Transport
30	Oyuni Undraa	1992	7	Minier / Immobilier / Médias / Finances	Services au minier

Structure des trente groupes mongols les plus importants.

Ce tableau permet de tirer plusieurs enseignements quant à la structuration des grands conglomérats mongols et au mode de fonctionnement de ces derniers. Le premier enseignement porte sur le processus de diversification économique qu'ont choisi d'adopter ces groupes. La plupart de ces derniers ne limitent pas leur activité à un secteur de prédilection, mais se diversifient dans les domaines de la construction, du commerce, du tourisme, des médias ou encore de la finance. Ce choix, commun à tous les conglomérats mongols, traduit une volonté de diversification horizontale de leurs activités plus qu'une volonté de spécialisation ou de diversification verticale. Ce choix n'empêche cependant pas les grands conglomérats mongols d'être très dépendants d'un secteur particulier[694], listés dans le tableau. Le ralentissement économique que connaît actuellement la Mongolie témoigne de cet état de fait puisqu'un grand nombre de groupes sont aujourd'hui contraints de vendre certaines de leurs filiales les moins rentables pour se concentrer sur leur cœur de métier. À titre d'exemple, le groupe Newcom voit l'essentiel de ses revenus générés par son activité dans le secteur des télécoms, grâce à l'entreprise Mobicom. Les revenus générés par cette entreprise ont permis au groupe de diversifier ses activités et d'investir notamment dans un parc éolien, à Salkhit, ou encore dans une compagnie aérienne, Eznis. Le ralentissement économique[695] et la concurrence accrue à laquelle doit faire face le groupe dans le domaine des télécoms, qui a réduit ses marges, l'ont cependant conduit à suspendre ses activités dans le domaine aérien. Ce retour des grands conglomérats mongols à leur cœur de métier est observable actuellement alors que le ralentissement de la croissance économique met en évidence les choix, parfois hasardeux, qu'ils ont réalisés pour la diversification de leurs activités. Un spécialiste, fin connaisseur du monde économique, mais ayant souhaité rester anonyme, affirme ainsi :

> « *Le problème de Newcom, c'est qu'ils ont mal géré leur processus de diversification. Le directeur du groupe, un ingénieur, avait envie de créer une compagnie aérienne Eznis, c'était l'un de ses rêves d'enfance. Le problème, c'est que cela était très risqué. L'autre exemple de l'échec de leur processus de diversification, c'est l'investissement dans la ferme éolienne de Salkhit. C'est un projet qui aurait dû s'inscrire dans un programme de responsabilité sociale de l'entreprise, car, le problème, c'est que n'est pas rentable économiquement. [...] L'un des meilleurs exemples de la mauvaise gestion du groupe, c'est le nombre de changements de directeur exécutif qu'il y a pu avoir depuis 2007. Ils ont nommé un étranger récemment, c'était le bon choix, mais le problème c'est qu'ils l'ont limogé parce qu'il voulait abandonner les projets de l'entreprise dans le domaine aérien* »[696].

Un haut niveau de diversification apparaît ainsi comme une caractéristique partagée par l'ensemble des grands conglomérats mongols. Ce niveau de

[694] Entretien, Ts. Tumentsogt, directeur de General Electric Mongolie et président du CEO Club, 11/11/2014.
[695] Alors que la croissance économique était de 17,5 % en 2011, elle ne devrait être que de 6 % en 2014.
[696] Entretien, anonyme, novembre 2014.

diversification repose sur la création de filiales qui sont principalement détenues par la société mère. Certains projets qui ont vu le jour sont le fruit de la coopération entre plusieurs grands conglomérats, comme la station de ski d'Oulan-Bator, Sky Resort, détenue par le groupe MCS (35,22 %), le groupe Petrovis (26,41 %) le groupe Skytel (11,96 %) et l'entreprise américaine Kerri Group (26,41 %). Ce type de partenariat reste cependant rare et la plupart des groupes et de leurs filiales sont construits sur une relation pyramidale qui unit les filiales au groupe et à son fondateur.

Une analyse plus spécifique du type d'activités mises en œuvre par ces groupes, plus exactement du type d'activité qui produit l'essentiel des revenus de ces groupes, permet pour sa part de faire ressortir des traits communs aux principaux groupes mongols et d'élaborer une typologie de ces grands conglomérats privés. Deux grandes catégories sont identifiables : les groupes qui se sont développés grâce ou à cause du développement du secteur minier en Mongolie et les groupes qui se sont développés hors de ce secteur. À l'intérieur de ces deux catégories principales, il est également possible d'opérer une double distinction. Pour ce qui est des groupes dont l'activité principale est liée au secteur minier, il est nécessaire de distinguer entre les groupes qui procèdent directement à de l'exploitation minière et ceux qui se contentent de vendre des services ou des machines aux entreprises minières présentent dans le pays. Pour ce qui est des groupes qui se sont développés hors du secteur minier, une distinction est également opérable entre les groupes qui procèdent principalement à l'exportation et à la revente de produits étrangers sur le sol mongol et ceux qui produisent sur des secteurs de niche, notamment à partir de l'ancien appareil de production installé durant la période socialiste. C'est notamment le cas de Genco grâce à Talkh Shikher dans le secteur de l'alimentation.

La typologie des grands conglomérats mongols ainsi élaborée peut-être schématisée de la façon suivante et les grands conglomérats rattachés à l'une des quatre catégories suivantes :

Typologie des principaux conglomérats mongols			
Distinction principale	*Distinction secondaire*	*Exemples*	*Échantillon statistique*
Secteur minier	(1) Entreprises minières	MAK, MCS, Monpolymet, Gatsuurt, Ajnai	5/30 *(16,7 %)*
	(2) Pourvoyeurs de services aux entreprises minières	Monnis, Hera, Petrovis, Magnai Trade, Sod Mongol, Shunkhlai, Oyuni Undraa, Ochir Undraa	8/30 *(26,7 %)*
Commerce	(3) Revente de produits étrangers en Mongolie	Nomin, BSB, Tavan Bogd, Khurd, Monos, Tuushin, Bishrelt, Naran, Max	9/30 *(30,0 %)*
	(4) Secteurs de base	Genco, Erel, TDB, Altai, Bodi, Bridge, New Progress, Newcom	8/30 *(26,7 %)*

Typologie des principaux conglomérats mongols.

L'élaboration de cette typologie permet de distinguer les principaux groupes mongols à partir de leur « cœur d'activités ». Sa portée reste limitée, car les pourvoyeurs de services au secteur minier peuvent bien souvent être comparés aux entreprises qui opèrent dans le domaine commercial et qui revendent des produits étrangers en Mongolie. Les importateurs de pétrole ne procèdent pas autrement. C'est également le cas des groupes mongols chargés de distribuer le matériel minier en Mongolie qui négocient bien souvent des contrats de distribution exclusifs avec des fabricants de matériel minier étrangers. C'est notamment le cas du groupe Monnis qui distribue par exemple les produits Liebherr. Cette classification permet cependant de confirmer la centralité du secteur minier dans le développement économique, mais aussi dans la structuration du secteur privé. Ainsi, la moitié des grands conglomérats recensés sont dépendants du secteur minier qui constitue leur principale source de revenus, que ce soit par le biais d'une activité minière, par le biais de la vente de machines nécessaires au développement minier, par la vente d'explosifs ou encore de carburants. Cela confirme également la fragilité de l'économie mongole face à un éventuel ralentissement du secteur puisque ce dernier n'affecte pas seulement les sociétés minières à proprement parler, mais également l'ensemble des sous-traitants et des fournisseurs de services ou de biens situés en amont ou en aval de la production.

La construction de cette typologie permet également d'abandonner la comparaison qui fut un temps envisagé avec les groupes japonais et sud-coréens. Plusieurs différences sont notables. La première a trait à l'activité de ces groupes. Si les groupes japonais et sud-coréens sont des groupes industriels, les groupes mongols

sont dans leur grande majorité des groupes marchands, des groupes *compradors* pour reprendre la terminologie dépendantiste[697]. Les entreprises minières n'échappent pas réellement à cette catégorisation, car leur activité se résume souvent à l'extraction et à la vente de minerais, bien souvent sans que cela n'implique de processus de transformation. L'autre différence majeure a trait à la question du niveau de diversification des grands conglomérats mongols. À la différence des groupes japonais et coréens, le haut niveau de diversification des conglomérats mongols apparaît largement illusoire puisque leurs sources de revenus proviennent d'un secteur en particulier qui finance par la suite la stratégie de diversification des groupes dont l'efficacité reste toutefois limitée.

Pour mieux comprendre ces grands conglomérats, leur fonctionnement, et pour identifier les élites économiques, il est également nécessaire de reconstruire la généalogie de ces grands conglomérats.

C - Généalogie des grands conglomérats mongols.

La typologie mise en place pour classifier les grands conglomérats mongols ne permet pas de comprendre les raisons qui expliquent le développement de ces groupes, leur installation dans le paysage mongol et le processus de diversification que leurs dirigeants ont mis en place. Pour comprendre ces processus, il est nécessaire de faire la généalogie de ces grands conglomérats et des différentes étapes qu'ils ont suivies pour diversifier leurs activités. Le tableau suivant rend compte de l'histoire des trente grands conglomérats mongols précédemment sélectionnés. Il se base sur l'identification de l'activité initiale de ces grands conglomérats mongols sur le processus de diversification mis en place par leurs dirigeants. Le rôle des processus de privatisations est également considéré avec la prise en compte pour chacun de ces groupes d'une possible influence du rachat d'anciennes entreprises publiques dans leur processus de développement. Les données mobilisées pour réaliser ce tableau sont issues des mêmes sources que celles utilisées pour la réalisation du tableau précédent.

[697] N. Poulantzas, 1974.

	Nom du groupe	***Année de création***	***Activité initiale***	***Processus de diversification***	***Acquisition d'anciennes entreprises publiques***	***Activité principale actuelle***
1	*MCS*	*1993*	*Commerce*	1. Commerce – 1994. 2. Alimentation – 1997. 3. Construction – 1998. 4. Textile – 5. Mine – 2005.	*Oui (Alimentation)*	*Minier*
2	*Petrovis*	*1996*	*Pétrole*	1. Pétrole – 1996. 2. Commerce – 2000. 3. Minier – 2005.	*Oui (Pétrole)*	*Pétrole*
3	*Magnai Trade*	*1994*	*Pétrole*	1. Pétrole – 1994. 2. Commerce – 2002. 3. Minier – 2005.	-	*Pétrole*
4	*Shunkhlai*	*1993*	*Commerce*	1. Commerce – 1993. 2. Pétrole – 1996. 3. Alimentation – 2001. 4. Autres – 2010.	*Oui (Alimentation)*	*Pétrole et alimentation*
5	*Tavan Bogd*	*1995*	*Commerce*	1. Commerce – 1995. 2. Alimentation – 2002.	*Oui (Textile)*	*Commerce*

				3. Construction – 2005. 4. Textile – 2007. 5. Finance – 2009.		
6	*Nomin*	*1992*	*Commerce*	1. Commerce – 1992. 2. Textile – 1999. 3. Construction – 2009.	*Oui (textile)*	*Commerce*
7	*Khurd*	*1997*	*Commerce*	1. Commerce – 1997. 2. Minier – 2010. 3. Immobilier – 2011.	-	*Commerce*
8	*Newcom*	*1993*	*Commerce*	1. Commerce – 1993. 2. Télécoms – 1995. 3. Énergie – 2005. 4. Transports – 2006.	-	*Télécoms*
9	*MAK*	*1993*	*Minier*	1. Minier, or – 1993. 2. Minier, charbon – 1998. 3. Minier, cuivre – 2013.	-	*Minier*
10	*Sod Mongol*	*1999*	*Pétrole*	1. Pétrole – 1999. 2. Divertissement – 2009.	-	*Pétrole*
11	*TDB*	*1990*	*Finance*	1. Finance – 1990.	*Oui (privatisation en 2002)*	*Finance*

12	*Altai*	*1991*	*Commerce*	2. 3. Commerce – 1990. 4. Minier – 1995. 5. Télécoms – 1999.		*Télécoms*
13	*Bodi*	*1993*	*Commerce*	1. Commerce – 1993. 2. Finance – 1995. 3. Construction – 2000.	-	*Finance*
14	*Monnis*	*1997*	*Commerce*	1. Commerce – 1998. 2. Construction – 2006.	-	*Commerce*
15	*Max*	*1992*	*Commerce*	1. Commerce – 1992. 2. Alimentation – 2006. 3. Construction – 2006. 4. Minier – 2010.	*Oui (alimentation)*	*Commerce*
16	*Bridge*	*1991*	*Construction*	1. Construction – 1993. 2. Commerce – 1999.	-	*Commerce*
17	*Bishrelt*	*1993*	*Commerce*	1. Commerce – 1993. 2. Finance – 2001. 3. Alimentation – 2001.	*Oui (Pharmacie)*	*Commerce*
18	*Ochir Undra*	*2000*	*Commerce*	1. Commerce – 2000. 2. Finance – 2002.	-	*Commerce*

19	*Monpolymet*	*1992*	*Minier*	3. Minier – 1992. 4. Alimentation – 2004. 5. Construction – 2005.	*Oui (Minier)*	*Minier*
20	*Monos*	*1990*	*Commerce*	1. Commerce – 1994. 2. Pharmacie – 2001. 3. Finance – 2013.	-	*Commerce*
21	*Naran*	*1990*	*Commerce*	1. Commerce – 1995. 2. Construction – 2000. 3. Alimentation – 2005. 4. Médias – 2006.	*Oui (Commerce)*	*Commerce*
22	*Ajnai*	*1992*	*?*		*Oui (Minier)*	*Minier*
23	*New Progress*	*2000*	*Commerce*	1. Commerce – 2000. 2. Énergie – 2002. 3. Construction – 2004.	*Oui (Énergie, construction)*	*Construction*
24	*BSB*	*1991*	*Commerce*	1. Commerce – 1991. 2. Finance – 2013.		*Commerce*
25	*Genco*	*1992*	*Commerce*	1. Commerce – 1992. 2. Alimentation – 1996. 3. Tourisme – 2006. 4. Minier – 2006. 5. Transport – 2011.	*Oui (Alimentation)*	*Alimentation*

26	*Erel*	*2003*	*Minier*	1. Minier – 1990. 2. Construction – 1994. 3. Finance – 1997.	*Oui (construction)*	*Construction*
27	*Hera*	*2003*	*Commerce*	1. Commerce – 2003. 2. Alimentation – 2008. 3. Minier – 2010. 4. Construction – 2010.	-	*Service au minier*
28	*Gatsuurt*	*1992*	*Minier*	1. Minier – 1996. 2. Agriculture – 1997. 3. Tourisme – 2004.	-	*Minier*
29	*Tuushin*	*1990*	*Transport*	1. Transport – 1990. 2. Tourisme – 2000. 3. Finance – 2002.	-	*Transport*
30	*Oyuni Undraa*	*1992*	*Commerce*	1. Commerce – 1993. 2. Médias – 1995. 3. Finance – 2009. 4. Immobilier – 2011. 5. Minier – 2011.	-	*Commerce*

Généalogie des trente groupes mongols les plus importants.

Les principaux résultats que permet de tirer cette étude basée sur les trente plus gros conglomérats mongols sont présentés dans le tableau suivant :

	Noms des groupes	**Statistiques**
<u>Secteur d'origine :</u>		
- *Commerce*	MCS, Petrovis, Magnai Trade, Shunkhlai, Tavan Bogd, Nomin, Khurd, Newcom, Sod Mongol, Altai, Bodi, Monnis, Max, Bishrelt, Ochir Undra, Monos, Naran, New Progess, BSB, Hera, Oyuni Undraa, Genco	22/30 *(73,3 %)*
- *Minier*	MAK, Monpolymet, Erel, Gatsuurt	4/30 *(13,3 %)*
- *Autre*	TDB, Bridge, Tuushin	3/30 *(10, 0 %)*
<u>Groupes ayant bénéficié des privatisations pour leur développement :</u>	MCS, Petrovis, Shunkhlai, Tavan Bogd, Nomin, Max, Bishrelt, Monpolymet, Naran, New Progress, Genco, Erel	15/30 *(50 %)*

L'origine des grands conglomérats mongols.

L'identification du processus qui a conduit à la constitution de ces grands conglomérats mongols permet de tirer plusieurs enseignements. Le premier est lié au rôle joué par le processus de privatisation dans la constitution des grands conglomérats. Les processus de privatisation dans les pays postsoviétiques ont souvent conduit à une concentration de la richesse entre un nombre restreint d'individus principalement issus de l'ancien système[698]. Ce processus d'accaparement des anciens outils communs de production est également identifiable en Mongolie et semble avoir joué un rôle important dans le processus de développement des grands conglomérats mongols. Près de la moitié des grands conglomérats identifiés ont bénéficié des processus de privatisations pour acquérir d'anciens moyens publics de production. Ce chiffre est probablement sous-estimé dans la mesure où ce sujet est assez sensible en Mongolie. Il est cependant délicat d'évaluer la portée réelle du phénomène et la façon dont les anciennes élites socialistes sont parvenues à utiliser leur position pour procéder à ces acquisitions. Le phénomène reste relativement récent et c'est déroulé dans l'opacité. Il est dès lors difficile d'obtenir des données étayées sur le sujet qui permettrait d'accréditer les nombreuses rumeurs qui circulent encore en Mongolie à ce propos.

Deux cas peuvent cependant être analysés pour mieux comprendre comment ce processus de privatisation s'est déroulé et comment il a favorisé l'émergence des

[698] D. Lane, 2000

grands conglomérats mongols. Ces deux cas concernent le groupe Petrovis et le groupe Newcom.

Le groupe Petrovis opère principalement dans le domaine des carburants en procédant à l'importation de pétrole raffiné et en le revendant sur le marché mongol. Le groupe Petrovis a été fondé par trois personnes J. Oyungerel, Ch. Davaanyam, et D. Tuya, la femme de Sh. Otgonbileg, l'ancien directeur de l'entreprise russo-mongole Erdenet. J. Oyungerel a joué un rôle clé au moment de la création de l'entreprise. Née à Oulan-Bator en 1955, elle travaillait du département d'approvisionnement en carburant du ministère des transports avant 1990. Après la révolution démocratique, elle a joué un rôle dans la formation d'une nouvelle entreprise publique, NIC, chargée par le gouvernement d'assurer la sécurité et la stabilité des approvisionnements du pays en carburant alors la détérioration des relations avec l'Union soviétique et son effondrement mettait la Mongolie en difficulté, faute de pouvoir payer les importations de carburant dont le pays avait besoin à l'époque. Dans ce contexte, elle a été désignée par le nouveau gouvernement pour présider l'entreprise NIC. Elle a occupé ce poste jusqu'à la victoire des partis de la mouvance démocrate aux élections législatives de 1996. Renvoyée de son poste, elle a alors choisi de valoriser sa connaissance du secteur pétrolier pour fonder une nouvelle entreprise privée, Petrovis, chargée de concurrencer l'entreprise NIC. Petrovis a alors pu bénéficier des contacts et des réseaux de J. Oyungerel pour s'imposer progressivement comme un acteur clé du secteur pétrolier en Mongolie. L'entreprise NIC a pâti de ce succès. Finalement, le retour au pouvoir du Parti populaire et révolutionnaire aux élections législatives de 2000 et les difficultés rencontrées par NIC ont conduit les autorités mongoles à privatiser l'entreprise. Celle-ci a alors été rachetée par le groupe Petrovis qui a ainsi pu renforcer son emprise sur le marché mongol.

L'histoire du groupe Newcom présente des similarités avec le groupe Petrovis. Newcom a connu une ascension importante dans le domaine des télécoms grâce à la création de l'entreprise Mobicom, fondée conjointement avec les entreprises japonaises KDDI et Sumitomo. Le parcours du fondateur du groupe permet de mieux comprendre les raisons de la réussite du groupe. Il a été fondé par Ts. Boldbaatar. Ce dernier a étudié en Union soviétique, à l'université des réseaux électriques de Leningrad. À son retour en Mongolie, il a travaillé au sein du ministère des communications. Membre du Parti populaire et révolutionnaire, il a été élu au sein du Grand khural entre 1990 et 1992. Pendant cette période, il a également occupé le poste de vice-directeur de l'agence des communications. En 1992, le gouvernement a pris la décision de fonder l'entreprise Telecom Mongolia. Ts. Boldbaatar a été nommé à la tête de cette nouvelle entreprise. En 1994, après avoir conseillé le nouveau Premier ministre, P. Jasrai, il a été nommé conseiller économique à l'ambassade de Mongolie au Japon. Lors de ce séjour, il a développé ses relations avec des partenaires ce qui lui a permis de former en 1998 l'entreprise Mobicom, qui s'est progressivement imposée comme un acteur majeur du secteur des télécoms en Mongolie grâce aux financements et aux technologies apportées par les actionnaires japonais.

Ces deux exemples présentent des profils similaires. Dans les deux cas, les fondateurs de ces groupes ont occupé des positions clés dans le secteur dans lequel ils se sont finalement implantés après la transition. Leur ancienne position leur a permis d'acquérir une fine connaissance du secteur dans lequel ils se sont implantés et de développer les réseaux nécessaires au développement de leur activité, notamment avec l'étranger. Dès lors, leur ancienne position leur a permis d'avoir un avantage important en termes d'information et d'influence. Ces deux exemples dressent le portrait de la

trajectoire de groupes qui ont émergé après la transition et qui ont renforcé leur position en faisant l'acquisition d'entreprises publiques par la suite. Ces cas ne rendent par contre pas compte des groupes qui se sont fondés sur l'acquisition d'anciennes propriétés publiques. Faute d'informations étayées, il est difficile de tirer des conclusions sur ce processus de privatisation et sur les acteurs qui en ont bénéficié. Il convient néanmoins de souligner que les dynamiques identifiées dans ces deux cas, l'avantage en termes d'information et la connaissance du secteur des secteurs ont probablement également joué un rôle déterminant dans le processus d'acquisition de ces anciennes propriétés publiques. Il convient également d'évoquer les pratiques de corruption qui ont sans doute joué rôle clé dans ce processus. Il n'est néanmoins pas possible de tirer des conclusions définitives sur la place de la corruption dans ce processus faute de pouvoir baser l'analyse sur des données concrètes et vérifiées.

Néanmoins, le tableau réalisé sur le processus d'émergence des grands conglomérats mongols permet de montrer qu'environ la moitié d'entre eux ont bénéficié du processus de privatisation dans leur croissance. Il apparaît néanmoins que l'autre moitié n'en a également pas réellement profité. Le fait que les privatisations n'aient pas bénéficié à plus de groupes s'explique principalement par l'absence d'un réel développement industriel en Mongolie. Les entreprises qui restent encore aujourd'hui productives et rentables sont principalement présentes dans le secteur alimentaire ou dans le secteur de la construction. Le cas de l'entreprise APU qui produit de l'alcool en Mongolie en est un exemple. L'entreprise a été achetée lors de sa privatisation par le groupe Shunkhlai et constitue aujourd'hui une source de revenus importante pour le groupe. C'est également le cas pour le groupe Genco où les usines de biscuits et de viande achetées au moment de leur privatisation continuent à apporter au groupe une part substantielle de ses revenus. L'acquisition de ces entreprises a permis aux nouveaux propriétaires de ces groupes de se positionner sur un secteur peu concurrentiel, car fortement lié aux habitudes alimentaires des Mongols, et de s'attribuer ainsi une forme de rente pendant les premières années de la transition, mais dont les principales caractéristiques perdurent encore aujourd'hui.

Un autre trait caractéristique apparaît cependant plus nettement à la lecture de ce tableau : le poids du petit commerce dans l'histoire de ces groupes, mais aussi dans le parcours personnel des principaux hommes d'affaires autour desquels ils se sont constitués[699]. La transition vers la démocratie et l'économie de marché a entraîné une forte récession économique qui a, par exemple, conduit au rétablissement des tickets de rationnement. Pour survivre, beaucoup de Mongols ont dû développer une activité de petit commerce, que ce soit en Mongolie ou à l'étranger[700]. Ce « commerce de valises » préexistait à la révolution démocratique. Nombre d'étudiants mongols qui partaient étudier à l'étranger l'avaient déjà mis en place durant la période socialiste en vendant des fourrures et en rapportant en Mongolie certains produits difficiles à se procurer[701]. La transition vers la démocratie et l'économie de marché n'a fait que renforcer ce phénomène. Cette caractéristique se retrouve au niveau de l'histoire des grands conglomérats mongols qui ont pour près des trois quarts débuté leur activité par du petit négoce, en revendant des produits étrangers en Mongolie ou en exportant certains produits mongols à l'étranger, notamment le cachemire. L'histoire des dirigeants de la plupart des grands conglomérats mongols atteste de cette situation. Cependant, celle de l'homme d'affaires Kh. Battulga en offre un exemple concret.

[699] J. Batsukh, O. Chinzorig, 2007 ; T. Arigbukh, Ch. Munkhbayar, 2008.
[700] G. Lacaze, 2006.
[701] J. Batsukh, O. Chinzorig, 2007.

<u>Kh. Battulga, un judoka devenu homme d'affaires</u>

Kh. Battulga

Kh. Battulga est une célébrité en Mongolie. Né en 1963 à Oulan-Bator, il a été diplômé de l'école des beaux-arts d'Oulan-Bator. C'est cependant dans le sport que Kh. Battulga s'est progressivement affirmé en devenant champion du monde de judo en 1983 et une figure de proue de l'équipe nationale de Mongolie. Cette carrière sportive lui a ainsi permis de voyager à de nombreuses reprises à l'étranger et tirer profit de ces séjours pour pratiquer un commerce de valises. Il vendait notamment des peaux et des produits mongols et ramenait différents produits étrangers pour les écouler sur le marché mongol.

Au début des années 1990, Kh. Battulga a choisi de partir à l'étranger en Allemagne. Il s'appuya sur ses connaissances dans le monde du sport pour emprunter de l'argent et tenter de gagner de l'argent dans le trafic de devises. De retour en Mongolie, il a alors choisi de quitter le monde du sport pour créer sa propre entreprise avec l'aide d'amis issus du monde du sport. Il s'est tout d'abord lancé dans le commerce qui le vit partir en Chine pour acheter des habits et les revendre en Hongrie. Il a par la suite changé de destination pour développer un commerce transfrontalier entre la Chine, la Mongolie et la Russie lors duquel il achetait des produits sur le marché chinois pour les revendre par la suite à Moscou, en s'appuyant toujours sur les connaissances dont il disposait dans le monde du sport. Malmené par la police russe lors de l'un de ses séjours à Moscou, il a finalement décidé de rentrer en Mongolie pour fonder sa propre entreprise Genco, pour General Company. La légende veut que le terme choisi renvoie en réalité au nom de l'entreprise qui sert de couverture à la mafia dans le film *Le Parrain* de Francis Ford Coppola. Sa principale activité consistait alors à l'achat de caméras et d'appareils photo à Singapour et à la revente de ces derniers sur le marché chinois. Pour ce faire, Kh. Battulga est parvenu à contourner les droits de douane importants qui existaient à l'époque en Chine en affirmant que ces produits étaient destinés au marché mongol, donc en transit.

Lorsque l'astuce a été découverte et utilisée par de nombreux autres Mongols, Kh. Battulga a alors décidé de recentrer ses activités sur la Mongolie. Il a notamment investi dans l'achat de l'ancien hôtel d'Etat Bayangol puis a eu quelques démêlés avec la justice dans une affaire de contrebande d'alcool qui le conduisit à s'exiler pour quelques mois à l'étranger. Revenu en Mongolie s'en être inquiété, il a alors décidé d'investir dans l'achat d'anciennes propriétés publiques, notamment Makh Impex et Talkh Shikher. Ces deux entreprises, qui constituent aujourd'hui l'essentiel des sources de revenus du groupe Genco, lui ont par la suite servi à financer certaines tentatives de diversification, dans le domaine de la finance avec des investissements dans la banque Capitron et dans la banque d'Oulan-Bator, dans le domaine des médias avec la création de la chaîne de télévision C1, puis dans le domaine touristique avec la construction d'un complexe à l'est de la capitale mongole construit autour d'une gigantesque statue à l'effigie du plus célèbre des empereurs mongols, Gengis Khan.

Kh. Battulga a également entamé une carrière politique en rejoignant le Parti démocrate et en devenant député en 2004. Il a été systématiquement réélu depuis cette date dans l'aimag de naissance de son père, Bayankhongor. Il a également occupé le poste de ministre des routes, des transports, de la construction et des villes entre 2008 et 2012 avant d'occuper le poste de ministre de l'agriculture et de l'industrie entre 2012 et 2014. Il dirige l'une des factions du Parti démocrate, MoAX.

L'exemple de Kh. Battulga permet de mettre en évidence le fait que c'est avant tout le développement d'une activité de petit négoce qui a, pour de nombreux groupes, servi de base au développement des grands conglomérats mongols. Le cas de cet homme d'affaires illustre également les liens entre les acteurs du milieu du sport et les conglomérats qui ont vu le jour dans l'espace socialiste après la transition, parfois impliqués dans des activités criminelles[702]. Les autres, au profil plus classique, ont souvent bénéficié de la position qu'ils occupaient dans l'ancienne bureaucratie socialiste pour tirer parti de l'information dont ils disposaient à l'époque pour acquérir certains permis miniers ou certaines entreprises publiques sur le point d'être privatisées. Les exemples qu'il est possible de mentionner sont également nombreux, allant du groupe MAK dans le domaine minier au groupe Monos dans le domaine pharmaceutique.

Partant de ce constat, il est possible de distinguer deux périodes principales dans le développement des grands conglomérats mongols : une première période qui a vu l'apparition des grands conglomérats actuels qui sont pour l'écrasante majorité nés durant la décennie 1990 ; une seconde période qui a vu ses groupes se diversifier, notamment durant la décennie 2000, et tirer parti du développement économique important que connaissait le pays grâce à la redécouverte de son potentiel minier important et aux convoitises qu'il pouvait susciter. L'absence de la question des élites économiques dans l'étude de T. Ginsburg plaide en faveur d'une telle division[703]. Si les élites économiques ne sont pas mentionnées dans cette étude, c'est du fait de la méthode de recherche utilisée par l'auteur, essentiellement une méthode positionnelle, mais aussi du fait que le rôle des élites économiques était suffisamment marginal pour qu'il n'apparaisse pas dans ce type d'étude réalisée à la fin des années 1990. De ce fait, la seconde phase identifiée est sans doute la plus intéressante à étudier, car c'est au cours de cette seconde phase que les grands conglomérats mongols se sont positionnés sur un marché relativement vide pour le saturer progressivement

. Le processus de diversification mis en place s'apparentait donc en partie à la conquête de secteurs marchands laissés libres jusque-là et à la constitution de positions de quasi-rente grâce à la distribution de produits étrangers dont le marché mongol était dépourvu. L'ouverture récente de plusieurs restaurants KFC en Mongolie par le groupe Tavan Bogd témoigne de cette diversification des groupes mongols par la conquête de secteurs de l'économie encore inoccupés, dans ce cas le secteur de la restauration rapide de type américaine qui restait jusqu'alors absente en Mongolie.

Se pose cependant la question de la croissance de ces groupes et des choix qu'ils ont opérés pour passer du statut de petit négociant à celui de grand groupe établi dans le monde des affaires en Mongolie. Pour le comprendre, il est nécessaire de comprendre la structure de décision à l'intérieur de ces groupes. Un aspect est ici central : le rôle du fondateur dans le développement du groupe, fondateur qui continue bien souvent de diriger le groupe, mais qui entend que le groupe qu'il a fondé continue

[702] Nadège Ragaru a mis en évidence ce phénomène en analysant le parcours de l'homme d'affaires, Ilija Pavlov, fondateur du conglomérat Multigroup. Le parcours de cet homme d'affaires présentes de nombreuses similarités avec celui de Kh. Battulga, même si ce dernier n'était pas lié aux services de sécurité mongols contrairement à son homologue bulgare.
N. Ragaru, 2008.
[703] T. Ginsburg, 1999.

à être dirigé par un membre de sa famille, que ce soit un de ses frères, sa femme ou l'un de ses enfants.

La très grande majorité des grands conglomérats restent dirigés par les fondateurs de ces groupes qui disposent d'un rôle prépondérant dans la prise de décisions stratégiques à l'intérieur des groupes[704]. Les choix de diversification erratiques réalisés par le groupe Newcom, précédemment mentionnés, en offrent un exemple parmi tant d'autres. Le mode de gouvernance de ces groupes tend cependant à évoluer progressivement. Peu sont cotés en bourse, mais nombreux sont ceux qui ont entamé un processus de réflexion sur leur gouvernance, notamment avec des entreprises de conseil étrangères. La mise en place de conseil d'administration tend d'ailleurs à se généraliser. La composition du conseil d'administration varie en fonction des groupes. Certains incluent des acteurs étrangers, d'autres non. Un trait commun reste cependant identifiable, la présence de membres de la famille du fondateur au sein de ces conseils qui traduit la volonté des fondateurs de ces groupes de garder le contrôle sur l'évolution du groupe. La jeunesse des principaux dirigeants économiques mongols leur permet cependant de ne pas avoir à envisager un processus de transition à court terme. Les principaux dirigeants ont à peine cinquante ans. Pour les dirigeants plus âgés, le processus de succession traduit un attachement marqué à la préservation d'un contrôle familial sur le groupe. Le cas du groupe MAK est éclairant puisqu'il apparaît que le fondateur du groupe, B. Nyamtaishir, procède actuellement au transfert progressif de la direction du groupe à sa fille, N. Tselmuun. L'importance des fondateurs dans l'évolution des groupes mongols permet donc de lier fortement l'étude des élites économiques à celle de l'évolution des grands conglomérats, le fondateur continuant à jouer un rôle prépondérant dans l'évolution du groupe.

Une telle approche laisse à penser que la réussite ou l'échec de certaines stratégies de croissance et de diversification de leurs activités adoptées par les grands conglomérats serait principalement dépendant des choix plus ou moins avisés qu'ont pu faire les dirigeants de ces groupes. L'application d'une telle grille de lecture est cependant trompeuse et sous-estime l'importance des rapports que ces grands conglomérats et leurs dirigeants ont pu tisser avec le monde politique ou avec des partenaires étrangers pour assurer leur processus de développement. La prise en compte de ces deux éléments permet de mieux comprendre les résultats de certains groupes, mais également les stratégies politiques et internationales que peuvent développer ces grands conglomérats pour préserver leur position de pouvoir dans le pays.

[704] Entretiens, novembre 2014.

III - Les grands conglomérats mongols et la politique.

L'étude des grands conglomérats a permis de faire ressortir nombre de leurs caractéristiques. Une question reste cependant en suspens, d'importance puisqu'elle sert également de postulat à l'ensemble des articles d'opinion qui traitent de la question des « oligarques » en Mongolie : celle des rapports qu'entretiennent les dirigeants de ces grands conglomérats avec le monde politique en général et avec l'Etat en particulier. L'étude de ces liens reste délicate du fait de la sensibilité du sujet. Plusieurs aspects méritent cependant d'être mentionnés. Le premier porte sur l'intensité des liens qui unissent les grands conglomérats mongols aux partis politiques. Une superposition des mondes économique et politique est facilement notable en Mongolie. Cet enchâssement prend des formes variées qui dépendent notamment de l'histoire de ces groupes (A). Se pose cependant la question de ce qui permet d'expliquer cet enchâssement entre ces deux mondes. Deux aspects doivent ici être distingués, celui qui a trait au fonctionnement même des grands conglomérats mongols (C) et celui qui a trait au fonctionnement interne des partis politiques et aux besoins de financement auxquels sont confrontés ces derniers pour mener leurs campagnes électorales (B).

A - Des grands conglomérats mongols très liés au monde politique.

Les liens entre les grands conglomérats mongols et le monde politique est un objet de discussion récurrent en Mongolie. Cet aspect est perceptible dans les nombreux articles consacrés à la question dans la presse mongole, mais aussi dans le fait que les ministres du gouvernement ou les parlementaires voient leur nom systématiquement associé au nom de l'entreprise à laquelle ils sont liés. C'est le cas pour l'ancien ministre de la défense, D. Bat-Erdene, qualifié de « Ajnai Bat-Erdene », car fondateur du groupe Ajnai, ou de l'ancien ministre des mines, D. Gankhuyag, qualifé de « Bridge Gankhuyag », car fondateur du groupe Bridge, qui en sont des exemples révélateurs. D'ailleurs, le classement des cent personnalités les plus riches de Mongolie établi par le magazine Hero en 2011 laissait apparaître que parmi les cent personnalités identifiées, vingt se trouvent être des parlementaires[705].

L'approche scientifique de ces liens pose une question de méthode. Pour les répertorier, il a fallu tenter d'identifier l'ensemble des liens qui unissent les grands conglomérats aux partis politiques en mobilisant plusieurs variables. La variable principale se base sur l'identification de liens personnels entre ces groupes et les partis

[705] Hero, 2011.

politiques. Ces liens concernent aussi bien les fondateurs de ces grands conglomérats que des membres de leur famille. Il s'agit de la variable qui a offert le plus de résultats et qui permet de mettre en évidence l'intensité des liens qui unissent les grands conglomérats aux partis politiques.

L'autre variable mobilisée porte sur le financement de campagnes électorales. Depuis 2008, la législation mongole impose aux partis politiques de rendre public l'ensemble des financements dont ils ont bénéficié pendant leurs campagnes électorales. Cette liste distingue les financements accordés par des individus de ceux accordés par des entreprises. Les résultats qu'ils permettent d'obtenir restent difficilement exploitables. La dernière variable mobilisée porte sur la question du logement. La plupart des grands conglomérats mongols ont investi dans le domaine de l'immobilier, en particulier dans la construction de résidences de luxe au sud de la capitale, Oulan-Bator, dans une partie de la ville relativement protégée de la pollution[706]. Ces variables seront examinées successivement. La récolte des données nécessaires à la construction de ces variables s'est principalement faite à partir des archives de presse qu'il a été possible de constituer depuis le début de la recherche.

La première variable à considérer concerne donc les liens qui unissent les grands conglomérats mongols, précédemment identifiés, aux partis politiques. La réalisation de ce tableau s'est faite à partir des archives de presse récoltées depuis le début de cette thèse, mais aussi à partir des listes des candidats présentés aux différentes élections, principalement législatives. Ce tableau offre les résultats suivants :

[706] Oulan-Bator est l'une des villes les plus polluées au monde.

	Groupe	Fondateur(s)	Parti politique	Type de lien
1	MCS	J. Od J. Odjargal	PPM / PDM	L'ancien vice-président du groupe, L. Enkh-Amgalan, est député du Parti populaire (PPM). L'entreprise loge également un nombre important de députés des deux principaux partis mongols dans ses résidences de luxe, Bella Vista, situées au sud de la capitale Oulan-Bator.
2	Petrovis	J. Oyungerel, Ch. Davaanyam, D. Tuya	PPM	O. Sodbileg, le fils de D. Tuya, une des fondatrices du groupe, est député du PPM. La secrétaire générale du groupe, D. Enkhchimeg, était pour sa part candidate à l'élection législative de 2012 sur la liste du PPM. D. Tuya a pour sa part été députée du Parti populaire et révolutionnaire entre 2001 et 2008 et ministre de la santé.
3	Magnai Trade	G. Ganzorig	PDM	Le directeur du groupe, B. Shinebaatar, a été candidat à l'élection législative de 2012 pour le Parti démocrate (PDM). Après avoir échoué à se faire élire, il a été nommé au poste de secrétaire général d'État au développement économique dans le gouvernement de N. Altankhuyag [2012 – 2014].
4	Shunkhlai	P. Batsaikhan	PDM	Le député G. Batkhuu est l'ancien président de l'entreprise APU et est le cofondateur du groupe Shunkhlai.
5	Tavan Bogd	Ts. Baatarsaikhan	PDM	Le fondateur du groupe est proche du Parti démocrate. Il a envisagé pendant un temps de présenter sa candidature à l'élection législative de 2012 dans son aimag d'origine, à

				Khovd.
6	Nomin	Sh. Bayarsaikhan	PPM	Le fondateur du groupe, Sh. Bayarsaikhan, est membre du Parti populaire. Son nom fut considéré en vue de l'élection législative de 2012, mais finalement non retenu.
7	Khurd	B. Choiljilsuren	PPM	Le fondateur du groupe, B. Choiljilsuren, est député du parti populaire depuis 2012.
8	Newcom	Ts. Boldbaatar	PPM / PDM	Ts. Boldbaatar est un ancien conseiller du Premier ministre Jasrai entre 1992 et 1996. Cependant, l'ancien directeur exécutif du groupe, B. Bold, est membre du Parti démocrate et, P. Gankhuyag, l'actuel gouverneur de l'aimag du Dornogovi est membre du Parti démocrate et a occupé le poste de manageur général du groupe entre 2005 et 2008.
9	MAK	B. Nyamtaishir	PPM	Le fils du fondateur de l'entreprise, N. Nomtoibayar, est député du PPM. L'ancien Premier ministre, D. Sodom, est également conseiller du directeur de l'entreprise et le directeur projet est un conseiller du nouveau président du groupe du PPM au Parlement, S. Byambatsogt.
10	Sod Mongol	Ts. Anandbazar	PPRM	Le fondateur du groupe est l'ancien conseiller de N. Enkhbayar lorsque ce dernier était ministre de la culture entre 1992 et 1996.
11	TDB	B. Medree	PDM	Le fondateur du groupe, B. Medree, a été candidat sur la liste du Parti démocrate à l'élection législative de

				2012. Il est également membre du conseil national consultatif du parti.
12	Altai	S. Batbold	PPM	Le fondateur du groupe, S. Batbold, fut Premier ministre entre 2009 et 2012. Il est actuellement député du PPM.
13	Bodi	D. Bayarsgalan M. Zorigt L. Bold L. Boldkhuyag	PDM	Deux des fondateurs du groupe, L. Bold et M. Zorigt, sont députés du Parti démocrate. Les quatre fondateurs du groupe étaient tous membres du même syndicat étudiant lorsqu'ils étaient étudiants.
14	Monnis	B. Chuluunbaatar	PPM	Le fondateur du groupe, B. Chuluunbaatar, est membre de la fédération du PPM dans l'aimag de Sukhbaatar.
15	Max	D. Ganbaatar	PPM	Le fondateur du groupe, D. Ganbaatar, envisagea d'être candidat pour le Parti populaire lors de l'élection législative de 2012 dans son aimag d'origine de Govi-Altai. Il serait également proche de l'ancien Premier ministre, S. Bayar.
16	Bridge	D. Gankhuyag	PDM	Le fondateur du groupe est député du PDM. Il fut également ministre des mines entre 2012 et 2014. Ts. Sedvanchig, proche de D. Gankhuyag et ancien président du groupe, a été député du PDM entre 2008 et 2012, mais échoué à être réélu dans la province de Khuvsgul lors des élections de 2012.
17	Bishrelt	B. Ariunbold	PPM	La fondatrice du groupe, B. Undarmaa, la femme de B. Ariunbold, a été candidate lors des

				élections législatives de 2012 sur la liste du PPM. Elle était auparavant vice-ministre de l'éducation, de la culture et des sciences.
18	Ochir Undra	T. Gantumur	?	?
19	Monpolymet	Ts. Garamjav	PPM	La fondatrice du groupe, Ts. Garamjav, est membre du petit khural du Parti populaire. Elle a également candidate pour le parti à l'élection législative de 2012 et vice-ministre des mines et de l'énergie en 2012.
20	Monos	D. Khurelbaatar	PDM	La vice-présidente du groupe, L. Erdenechimeg, est députée du Parti démocrate.
21	Naran	S. Boldkhet	PDM	Le fondateur du groupe, S. Boldkhet, a été député du Parti démocrate entre 1996 et 2000.
22	Ajnai	D. Bat-Erdene	PDM	Le fondateur du groupe, D. Bat-Erdene, est député du Parti démocrate. Il fut également ministre de la défense entre 2012 et 2014.
23	New Progress	S. Byambatsogt	PPM	Le fondateur du groupe, S. Byambatsogt, est député du PPM. Il est également président du groupe du parti au Parlement.
24	BSB	B. Jargalsaikhan	?	?
25	Genco	Kh. Battulga	PDM	

				Le fondateur du groupe, Kh. Battulga, est député du parti démocrate. Il a également été ministre des transports entre 2008 et 2012 et ministre de l'industrie et de l'agriculture entre 2012 et 2014.
26	Erel	B. Erdenebat	Parti de la mère patrie (PMP)	Le fondateur du groupe a fondé son propre parti au début des années 2000, le Parti de la mère patrie. Il n'est plus représenté au Parlement depuis 2006. La plupart des candidats présentés par le parti à l'élection législative de 2012 travaillaient au sein du groupe Erel.
27	Hera	Kh. Gankhuyag	?	?
28	Gatsuurt	L. Chinbat	PPM	Le président du groupe L. Chinbat est un proche du PPM. Il était notamment présent sur la liste présentée par le parti lors de l'élection municipale d'Oulan-Bator.
29	Tuushin	N. Zorigt	PDM	Données à confirmer.
30	Oyuni Undraa	S. Otgonbayar	PPM	Le fondateur du groupe est l'ancien ministre des situations d'urgence [2006 – 2008]. Il a également été député du Parti populaire [2004 – 2008] et conseiller de l'ancien Premier ministre, S. Batbold. Il avait été auparavant vice-président du Parti courage civique républicain de S. Oyun et B. Jargalsaikhan [2000 – 2004].

Liens entre les 30 groupes mongols les plus importants et le monde politique.

La mise en place de cette étude permet de tirer une première conclusion qui a trait à l'intensité des liens qui unissent les partis politiques mongols aux grands conglomérats. Les groupes les plus importants du pays sont directement représentés au Parlement par d'anciens directeurs ou par les fils des fondateurs. Lorsqu'ils ne le sont pas, ils ont bien souvent tenté de l'être, mais ont échoué lors des élections législatives. Outre l'intensité des liens qui unissent les partis aux grands conglomérats, une polarisation importante des grands conglomérats en fonction de leur parti de référence est également notable. L'entreprise MAK est par exemple très liée au Parti populaire quand l'entreprise Bodi est pour sa part fortement liée au Parti démocrate. Le tableau suivant résume l'affiliation politique des principaux groupes mongols :

Parti politique	**Groupes concernés**	**Échantillon statistique**
(1) Parti démocrate (PDM)	MCS, Magnai Trade, Shunkhlai, Tavan Bogd, TDB, Bodi, Brigde, Monos, Naran, Genco, Ajnai, Tuushin	12/30 (40 %)
(2) Parti populaire (PPM)	MCS, Petrovis, Nomin, Khurd, MAK, Altai, Monnis, Max, Bishrelt, Monpolymet, Gatsuurt, Oyunii Undraa	12/30 (40 %)
(3) Autres	Sod Mongol (PPRM), Erel (PMP)	2/30 (6,7 %)
Groupes affiliés politiquement :		**27/30 (90 %)**

L'affiliation politique des grands conglomérats mongols.

Ce premier regroupement doit aussi être complété avec des divisions qui existent à l'intérieur des partis politiques. Le paysage politique est divisé entre deux partis principaux : le Parti populaire, ancien parti unique, le Parti démocrate qui résulte de l'alliance des différents mouvements qui ont vu le jour au moment de la transition démocratique. Le Parti populaire a hérité de son histoire une cohésion importante. Des regroupements et des courants sont néanmoins notables :

- Le courant de la ville qui regroupe aujourd'hui les proches du président du parti, M. Enkhbold. Le nom de ce courant s'explique par le fait qu'il s'est constitué au moment où M. Enkhbold était maire d'Oulan-Bator [1999 – 2005].
- Le courant dit MGIMO, qui regroupe pour sa part les proches de l'ancien Premier ministre, S Bayar, et dont le nom vient du fait que la plupart de ses membres partagent d'avoir étudié pendant la période socialiste à l'institut des relations internationales de Moscou.

- Mouvement de la force de gauche qui regroupe plutôt les jeunes du parti et les proches de l'ancien vice-Premier ministre, U. Khurelsukh.

Le Parti démocrate est lui structurellement plus divisé que le Parti populaire. La formation du parti à la fin de l'année 2000 a résulté de la fusion des différents partis qui ont vu le jour pendant la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990. Ces mouvements n'ont pas disparu au moment de la formation du Parti démocrate et cohabitent aujourd'hui sous forme de factions à l'intérieur du parti. Six factions principales peuvent être identifiées à l'intérieur du parti :

- La faction Altangadas qui regroupe les anciens membres du parti social-démocrate mongol. Celui regroupait essentiellement des universitaires issus des départements de physique, de mathématiques ou de biologie de l'université nationale de Mongolie.
- La faction MoAX qui regroupe les anciens membres du parti du mouvement démocrate, qui regroupait notamment des journalistes et les membres de différentes associations.
- La faction MUDN qui regroupe les anciens membres du parti du progrès national. Ce dernier, formé également au moment de la révolution démocratique, était principalement composé d'économistes.
- La faction Shonkhor n'a pas été fondée au moment de la révolution démocratique. Elle a été fondée à la fin des années 2000 et regroupe les membres du parti démocrate qui se sont opposés notamment à la formation d'un gouvernement de coalition nationale avec le Parti populaire à la suite des émeutes du 1er juillet 2008.
- La faction Asie du Nord-Est a été créée au début des années 2000 par l'intellectuel Baabar pour exercer son influence sur le nouveau Parti démocrate.
- La faction Crown, fondée en 2012 et qui vise principalement à regrouper et à défendre les intérêts des jeunes membres du parti démocrate qui n'ont pas connu la révolution démocratique, mais qui aspirent aujourd'hui à exercer une influence plus importante sur le fonctionnement du parti.

L'identification de ces fractures permet maintenant d'analyser la façon dont les liens politiques entre les conglomérats mongols et les partis politiques se traduisent au niveau infrapartisan, c'est-à-dire au niveau des courants et des factions de ces deux grands partis. Le tableau suivant présente ces liens en se basant sur le travail réalisé précédemment sur les liens avec le monde politique qu'entretiennent les grands conglomérats. Pour identifier les liens factionnels, il s'est donc agi d'identifier l'affiliation factionnelle des personnes qui font le lien entre ces conglomérats et le monde politique. Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau suivant :

	Groupe	Parti politique	Liens avec un courant ou une faction
1	MCS	PPM / PDM	Courant MGIMO / faction Altangadas
2	Petrovis	PPM	Courant de la ville.
3	Magnai Trade	PDM	Faction MUDN.
4	Shunkhlai	PDM	Faction Asie du Nord-Est
5	Tavan Bogd	PDM	MoAX
6	Nomin	PPM	Courant de la ville
7	Khurd	PPM	Courant MGIMO
8	Newcom	PPM / PDM	Courant de la ville / faction MoAX
9	MAK	PPM	Courant de la ville / courant force de gauche
10	Sod Mongol	PPRM	PPRM
11	TDB	PDM	Faction MUDN
12	Altai	PPM	Courant MGIMO
13	Bodi	PDM	Faction Asie du Nord-Est
14	Monnis	PPM	Courant de la ville
15	Max	PPM	Courant MGIMO
16	Bridge	PDM	Faction Shonkhor
17	Bishrelt	PPM	Courant de la ville
18	Ochir Undra	?	?
19	Monpolymet	PPM	Courant de la ville
20	Monos	PDM	Faction MoAX
21	Naran	PDM	Asie du Nord-Est
22	Ajnai	PDM	Faction MUDN
23	New Progress	PPM	Courant de la ville
24	BSB	?	?
25	Genco	PDM	MoAX
26	Erel	Parti de la mère patrie (PMP)	PMP
27	Hera	?	?
28	Gatsuurt	PPM	Courant de la ville
29	Tuushin	PDM	?
30	Oyuni Undraa	PPM	Courant MGIMO

Affiliation des conglomérats mongols aux factions et aux courants internes aux partis politiques mongols.

Le tableau précédent montre que les liens qu'entretiennent les grands conglomérats mongols avec les partis politiques se prolongent par des liens avec les factions et les courants qui composent ces partis. La répartition est à nouveau assez équilibrée entre les factions et le courant, le tableau suivant en offre un aperçu.

Parti politique	Groupes concernés	Échantillon statistique
Parti populaire (PPM)		
- *Courant de la ville*	Petrovis, Nomin, Newcom, MAK, Monnis, Bishrelt, Monpolymet, New Progress, Gatsuurt	9/30
- *Courant MGIMO*	MCS, Khurd, Altai, Max, Oyuni Undraa	5/30
- *Courant de la force de gauche*	MAK	1/30
Parti démocrate (PDM)		
- *Altangadas*	MCS	1/30
- *Shonkhor*	Bridge	1/30
- *MoAX*	Tavan Bogd, Newcom, Monos, Genco	4/30
- *MUDN*	Magnai Trade, TDB, Ajnai,	3/30
- *Asie du Nord-Est*	Shunkhlai, Bodi, Naran,	3/30
- *Crown*	-	0/30

Affiliation des conglomérats mongols aux factions et aux courants internes aux partis politiques mongols.

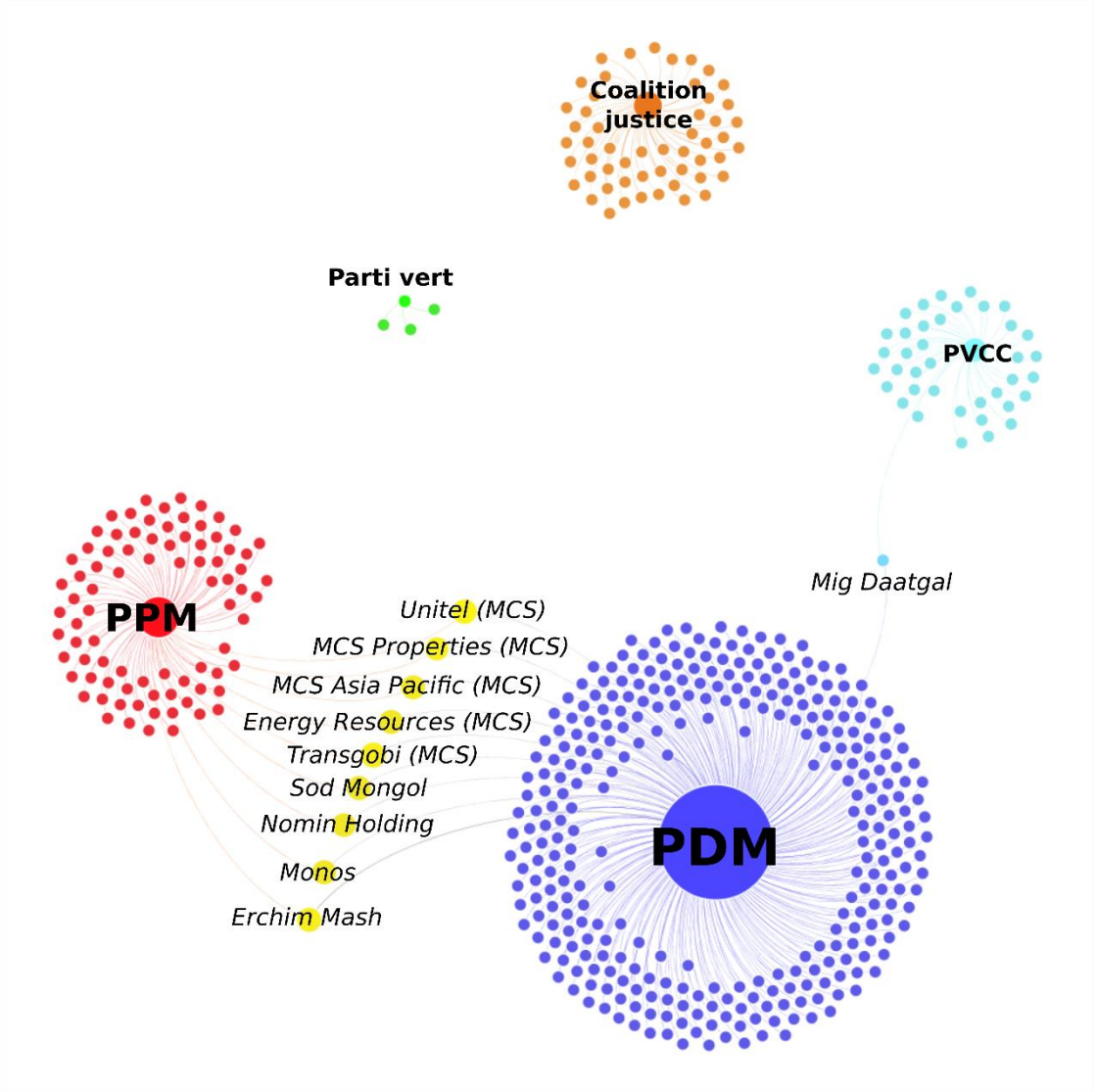
Ce tableau met logiquement en évidence des liens plus intenses entre les grands conglomérats mongols et les factions ou les courants historiques des deux principaux partis politiques mongols. Le cas du parti démocrate est intéressant dans la mesure où il donne une indication de l'influence concrète de ces conglomérats dans la vie des partis mongols. Les deux principales factions du parti, Shonkhor et Altangadas, n'apparaissent que faiblement liées avec les grands conglomérats mongols ce qui ne les empêche pas pour autant d'occuper une position dominante à l'intérieur du parti. Cette situation montre que l'affiliation factionnelle des grands conglomérats ne joue qu'un rôle secondaire par rapport à leur affiliation partisane. Cette affiliation factionnelle apparaît secondaire dans la mesure où elle résulte avant tout des choix personnels que peuvent opérer les individus qui « représentent » ces conglomérats au sein des partis plus que d'un choix délibéré des conglomérats.

Ce constat permet également de tirer des enseignements sur l'influence concrète des conglomérats sur la vie interne des partis politiques. Celle-ci apparaît moins importante que ce que la mise en évidence des liens entre les conglomérats et les partis

pouvait laisser à penser. Leur influence sur les jeux politiques internes est assez limitée comme en témoigne le fait que les factions les plus importantes ne sont pas celles qui sont les plus puissantes au sein du parti. Cela s'explique par le fait que les financements que peuvent apporter les conglomérats sont confiés aux partis et non pas aux factions qui les composent. Cela explique pourquoi les regroupements politiques qui peuvent voir le jour au sein des partis ne sont pas réellement dépendants des grands conglomérats et pourquoi le jeu politique qui s'y développe n'est que peu influencé par les intérêts et les orientations des grands conglomérats. Cette situation renvoie à la seconde variable à analyser pour comprendre le rapprochement entre les conglomérats et les partis politiques, celle des financements qu'accordent ces conglomérats aux partis politiques.

La seconde variable à considérer concerne les financements accordés par les entreprises lors des dernières élections présidentielles et législatives. L'étude des données publiées par la commission électorale est compliquée du fait de deux éléments : d'une part parce que le nombre d'entreprises donatrices est très important (382 lors des élections législatives de 2012), d'autre part parce que les dons réalisés par les entreprises au moment des campagnes électorales le sont par les filiales et sous-filiales des entreprises concernées et que le rattachement de ces dernières à leur groupe d'appartenance s'avère dès lors très difficile à réaliser. Le grand nombre d'entreprises recensées complique encore davantage la tâche. Dernier élément, la loi électorale adoptée par les parlementaires en vue de l'élection législative limitait les donations qu'un individu pouvait apporter à un parti ou un candidat à 1 million de MNT (500 €) et à 3 millions de MNT (1500 €) pour les entreprises[707]. Le faible montant et la faible différence entre les donations que peuvent réaliser les particuliers et les entreprises favorisent un éparpillement des dons et compliquent significativement l'analyse. La mise en forme des données publiées par la commission électorale pour les élections sur les dons réalisés par les entreprises lors des élections législatives de 2008 et 2012 offre ainsi les résultats suivants :

[707] Parlement de Mongolie, 15/12/2011, art. 39.1.



Le financement des entreprises lors des campagnes électorales de 2008 et 2012[708].

La mise en forme de ces données confirme que le Parti démocrate a reçu un soutien financier de plus d'entreprises que son homologue, le Parti populaire. Cela confirme également le clivage politique existant entre les entreprises puisque très peu d'entre elles ont soutenu financièrement les deux partis. Seule l'entreprise MCS se dégage dans ce cadre avec un soutien financier apporté au Parti populaire lors des élections législatives de 2008 et un soutien financier apporté au Parti démocrate lors de celles de 2012. Cette caractéristique incite à étudier plus précisément l'attitude du groupe MCS lors de ces élections, cas particulier qui doit permettre de contourner la difficulté existante à traiter les données publiées par la commission générale pour les élections de Mongolie.

L'intérêt de travailler à partir du cas du groupe MCS tient notamment au fait que le groupe fait preuve d'une relative transparence sur les différentes filiales et sous-filiales qui le composent. MCS est sans doute le groupe dont le processus de diversification a été le plus efficace. Il est unanimement présenté comme le groupe le

[708] Commission générales pour les élections, 2013.

plus important et comme étant financièrement le plus sain en Mongolie. MMC, filiale de MCS a d'ailleurs été la première entreprise mongole à être cotée sur une place boursière étrangère, Hong Kong, et à procéder ainsi à une ouverture de son capital. Sur le plan politique, le groupe est historiquement affilié au Parti populaire, non pas par affinité politique, mais parce que c'est ce parti qui a dirigé le pays pendant l'essentiel de la décennie 2000[709]. Le groupe est d'ailleurs représenté au Parlement par son ancien vice-président, L. Enkh-Amgalan, aujourd'hui député du Parti populaire. Malgré les succès du groupe, ses dirigeants étaient inquiets à l'orée des élections législatives de 2012. Une alternance politique était susceptible de provoquer un retour du Parti démocrate au pouvoir dont certains des membres avaient juré qu'ils « détruiraient MCS »[710]. Le positionnement du groupe face à cette évolution de la situation politique pose dès lors la question du rapport de ces grands conglomérats aux processus d'alternance politique dont le pays est coutumier.

Officiellement, les dirigeants du groupe affirment qu'ils ont mis en place une démarche d'information et de prise de contact avec les nouvelles autorités en place pour leur expliquer l'importance des projets déployés par l'entreprise pour l'avenir du pays[711]. À défaut d'un soutien du gouvernement, les dirigeants du groupe espéraient au moins que les nouvelles autorités ne compliqueraient pas l'avancée de leurs projets, notamment dans le domaine ferroviaire ou dans le domaine des projets de construction d'une usine de liquéfaction du charbon en Mongolie[712]. Outre cette démarche explicative, il apparaît que le groupe a également déployé d'autres outils pour préserver ses intérêts. Premièrement, l'intégralité des financements accordés par les entreprises du groupe lors de la campagne législative de 2012 est allée au Parti démocrate. Les donations des entreprises du groupe au parti démocrate ont ainsi représenté environ un quart du total des donations des entreprises au parti, soit quelque 208 millions de MNT (104 000 €)[713]. L'autre aspect est plus pratique et a trait au logement de certains dirigeants du Parti démocrate et du Parti populaire. Le groupe MCS s'est notamment diversifié dans le secteur de la construction et a entrepris la construction de résidences de luxe au sud de la capitale mongole, près du quartier de Zaisan. Le groupe logerait ainsi gratuitement au sein de ses résidences des décideurs importants issus du Parti démocrate comme du Parti populaire[714], notamment l'ancien vice-président du Parlement et négociateur d'Oyu Tolgoi, S. Bayartsogt[715].

Le cas de MCS est symbolique, car il illustre la capacité d'un groupe à se repositionner et à faire face à un changement politique majeur. Le cas de MCS est exemplaire sur ce sujet à bien des égards et contraste avec la stratégie adoptée par certains groupes au début des années 2000. Les groupes Erel et Buyan comptaient à la fin des années 1990 parmi les groupes les plus importants de Mongolie. Leur dirigeant respectif, B. Erdenebat et B. Jargalsaikhan, ont choisi une stratégie politique inverse. Les deux hommes ont créé leur propre parti politique, respectivement le Parti de la mère patrie et le Parti républicain, et ont choisi d'y concentrer leur capacité financière. Cette stratégie a fonctionné pour le groupe Erel au début des années 2000, le fondateur

[709] Entretien T. Munkhtur, directeur de MCS Energy, 18/11/2014.
[710] Entretien, anonyme, 31/07/2012.
[711] Entretien T. Munkhtur, directeur de MCS Energy, 18/11/2014.
[712] Entretien T. Munkhtur, directeur de MCS Energy, 18/11/2014.
[713] Commission électorale générale de Mongolie, 2012.
[714] Entretien B. Ulambayar, directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.
[715] Grandnews.mn, 19/06/2014, "Тансаг хотхонуудад амьдардаг хөрөнгөлөг улстөрчид... ", http://www.grandnews.mn/content/read/50820.htm.

du groupe, B. Erdenebat, parvenant à conquérir un siège de député lors des élections législatives de 2000 malgré la débâcle électorale connue par le Parti démocrate. Son poids financier et politique lui a alors offert la possibilité de conclure une alliance électorale avec le Parti démocrate en vue des élections législatives de 2004, qui a suscité de nombreuses tensions à l'intérieur du Parti démocrate, mais qui a permis au groupe Erel d'obtenir une représentation conséquente au Parlement et à son fondateur d'être élu pour une nouvelle législature. Faute d'alliance, le parti « Erel » n'est néanmoins pas parvenu à obtenir de représentation parlementaire depuis cette date. La confusion entre le Parti de la mère patrie et l'entreprise Erel semble très importante puisqu'en 2012, la plupart des candidats présentés par le parti travaillaient au sein de l'entreprise ou de ses filiales. Malgré leur éphémère succès politique, l'évolution économique et politique de ces deux groupes et des partis qui leur sont affiliés témoignent d'un échec certain. Les deux partis ne sont plus représentés au Parlement depuis 2008 et peinent à exister politiquement. Pour ce qui est de l'importance économique de ces deux conglomérats, leur place a été progressivement remise en cause et ils ne figurent plus parmi les conglomérats les plus importants de Mongolie alors qu'ils étaient des membres importants du « big 7 », c'est-à-dire des sept entreprises les plus importantes du pays à la fin des années 1990[716].

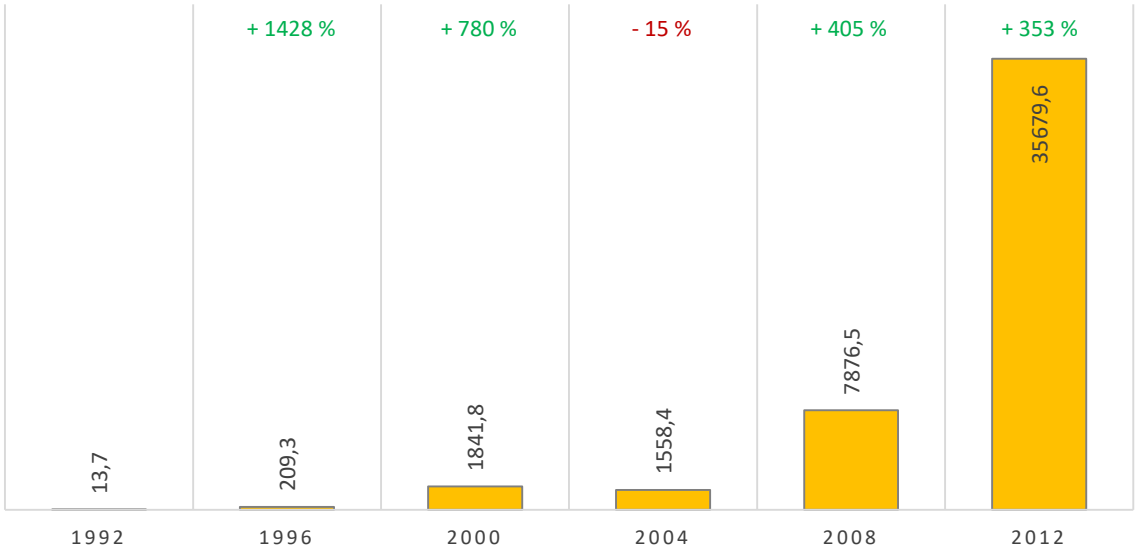
Le lien entre les partis politiques et les grands conglomérats apparaît donc très important même si les stratégies adoptées varient fortement d'un groupe à l'autre. La plupart des groupes disposent de relations privilégiées avec un grand parti au détriment de l'autre grand parti. Cette politisation des grands conglomérats mongols doit ici être considérée dans le cadre plus général du fonctionnement du système politique local : les alternances politiques régulières qui jalonnent la vie politique mongole depuis la transition du pays vers la démocratie et l'économie de marché. Le pays a connu des alternances politiques à pratiquement toute les élections législatives depuis 1992 et l'adoption de la nouvelle Constitution démocratique. Pour comprendre les conséquences de ces changements politiques sur la vie économique mongole, il importe de comprendre pourquoi les grands conglomérats mongols accordent une importance singulière à leurs liens avec le monde politique alors même que le pays revendique la mise en place d'un cadre législatif très libéral où l'intervention de l'État se veut minimale.

B - L'intérêt des partis politiques pour les grands conglomérats mongols.

Pour comprendre le rapprochement qui s'est progressivement opéré entre les grands conglomérats mongols et les partis politiques, il est nécessaire de considérer ce dernier de deux points de vue : celui des partis politiques et celui des grands conglomérats. La prise en compte de cette double perspective permet de comprendre les raisons qui expliquent ce rapprochement et pourquoi les deux parties y trouvent finalement un intérêt mutuel.

[716] Entretien B. Ulambayar, directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.

Du point de vue des partis politiques, l'intérêt d'une entrée des grands conglomérats dans le jeu politique apparaît relativement clair. L'apprentissage de la démocratie s'est accompagné d'une forte hausse du coût des campagnes électorales. Le tableau suivant la met en évidence :



Évolution des dépenses des partis politiques mongols aux élections législatives (en millions de MNT)[717].

Cette hausse des dépenses s'explique principalement par l'importance croissante des médias dans les campagnes électorales et par la multiplication des chaînes de télévision et des journaux dans le pays. Pour l'emporter, les partis doivent pouvoir bénéficier d'un certain temps d'exposition médiatique qui leur permette de devenir visibles aux yeux des électeurs. Les médias étant principalement détenus par les hommes d'affaires, chaque moment d'exposition médiatique doit se traduire par l'achat de quelques minutes d'antenne. Cette caractéristique complique significativement la possibilité pour les petits partis de faire campagne qui, faute de financements conséquents, voient leur exposition médiatique limitée, donc leurs chances d'obtenir de bons résultats significativement réduites. La députée S. Oyun, présidente du Parti vert courage civique, raconte ainsi :

> *« Le problème actuellement, c'est que les élections coûtent des sommes d'argent qui sont très importantes, exorbitantes. Aujourd'hui, pour remporter une élection, vous avez besoin d'avoir entre 100 000 et 1 million de dollars. Entre 50 à 75 % de ces fonds sont uniquement utilisés pour des spots publicitaires. En effet, à l'exception de MNB [le groupe public de médias], tout se paie en Mongolie. Si vous voulez des interviews, des spots télévisés, des*

[717] U. Tserendorj, 2007 ; commission électorale générale de Mongolie, 2012.

pages de campagnes, des articles d'opinion, tout est payant. Le problème, c'est que le dépassement des coûts créer un cercle vicieux. Il est très difficile de faire baisser les coûts, car les médias sont aujourd'hui tellement importants en politique que tout le monde veut posséder son propre média. Cela crée une multiplication du nombre de médias donc une multiplication des sources de dépenses pour payer toutes les dépenses publicitaires. En somme, pour réussir en politique, vous devez diriger un média. Pourtant, lorsque je me suis lancée en politique, les choses étaient différentes. J'ai fait une campagne qui a coûté entre 10 000 et 20 000 $ pour être élue. Les choses progressent cependant. En 2006, nous avons adopté une nouvelle loi électorale qui limitait les donations et qui impose de les rapporter publiquement. Le problème, c'est que les partis parviennent toujours à contourner la législation. Par exemple, les candidats doivent maintenant payer pour être candidats. Vous pouvez me citer, l'information est de toute façon quasiment publique »[718].

Cette forte hausse des dépenses électorales a logiquement conduit les partis à chercher de nouvelles sources de financement. Une différence dans la sociologie des deux principaux partis mongols, le Parti populaire[719] et le Parti démocrate, doit cependant être mentionnée pour expliquer le rapport entre ces partis et la politique[720]. Le Parti populaire, ancien parti unique, disposait d'un appareil politique et d'un ancrage local qui lui ont permis d'obtenir une majorité de sièges lors de l'élection législative de 1992 puis lors des élections législatives de 2000[721]. À l'inverse, les différentes mouvances démocrates faisaient face à un déficit d'organisation politique et de représentation sur l'ensemble du territoire, ces mouvements étant essentiellement ancrés au sein de la capitale, Oulan-Bator. Ce déficit de représentation au sein des institutions du pays posait également la question des sources de financement qui s'offraient à lui pour financer son processus de croissance.

Cette situation délicate pour les partis de la mouvance démocrate explique le fait que l'entrée des hommes d'affaires en politique, principalement au sein du Parlement, se soit faite par le biais du Parti démocrate et de ses représentants. Le graphique suivant met en lumière le nombre d'hommes d'affaires représentés au Parlement lors des différentes législatures. La construction de ce graphique a nécessité la création d'une base de données qui référence l'ensemble des députés mongols élus par législature. Les données qui y ont été ajoutées sont celles du statut socioprofessionnel

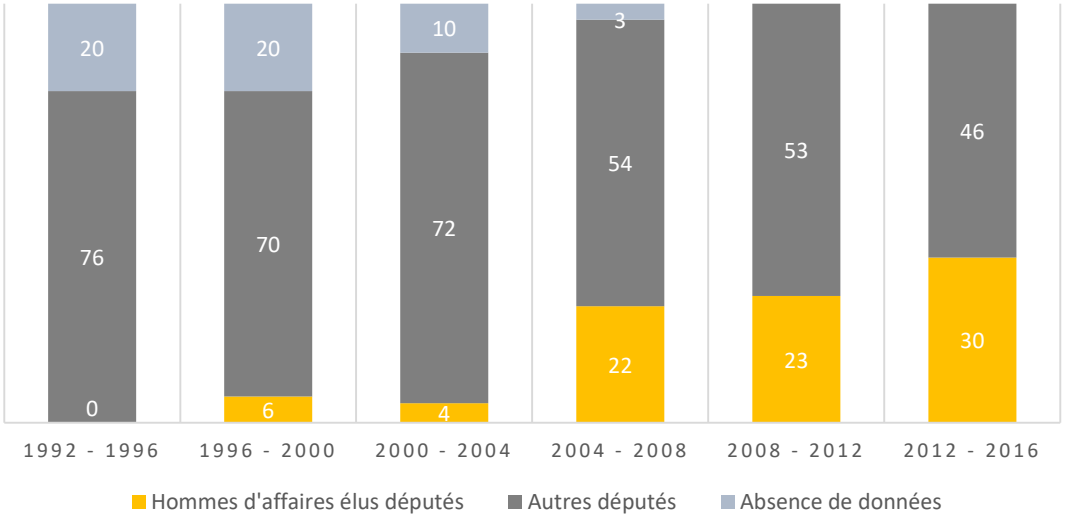
[718] Entretien S. Oyun, députée, 07/12/2015.

[719] Le parti populaire (PPM) était anciennement connu sous le nom de Parti populaire et révolutionnaire mongol dont les militants ont choisi de changer le nom à la fin de l'année 2010. Ce dernier ne doit pas être confondu avec le parti populaire et révolution (PPRM) refondé par l'ancien Président Enkhbayar au début de l'année 2011.

[720] La formation du parti démocrate (PDM) résulte de la fusion à la fin de l'année 2000 des différentes composantes de la mouvance démocrate qui ont pour la plupart jouer un rôle actif dans la révolution démocratique de l'hiver 1989 / 1990.

[721] L'origine sociale des élus du PPRM lors de l'élection législative de 1992 témoigne de cet état de fait. La plupart des élus étaient fortement ancrés dans leur circonscription du fait des fonctions qu'ils pouvaient occuper au sein de l'administration socialiste ou au sein du parti unique.

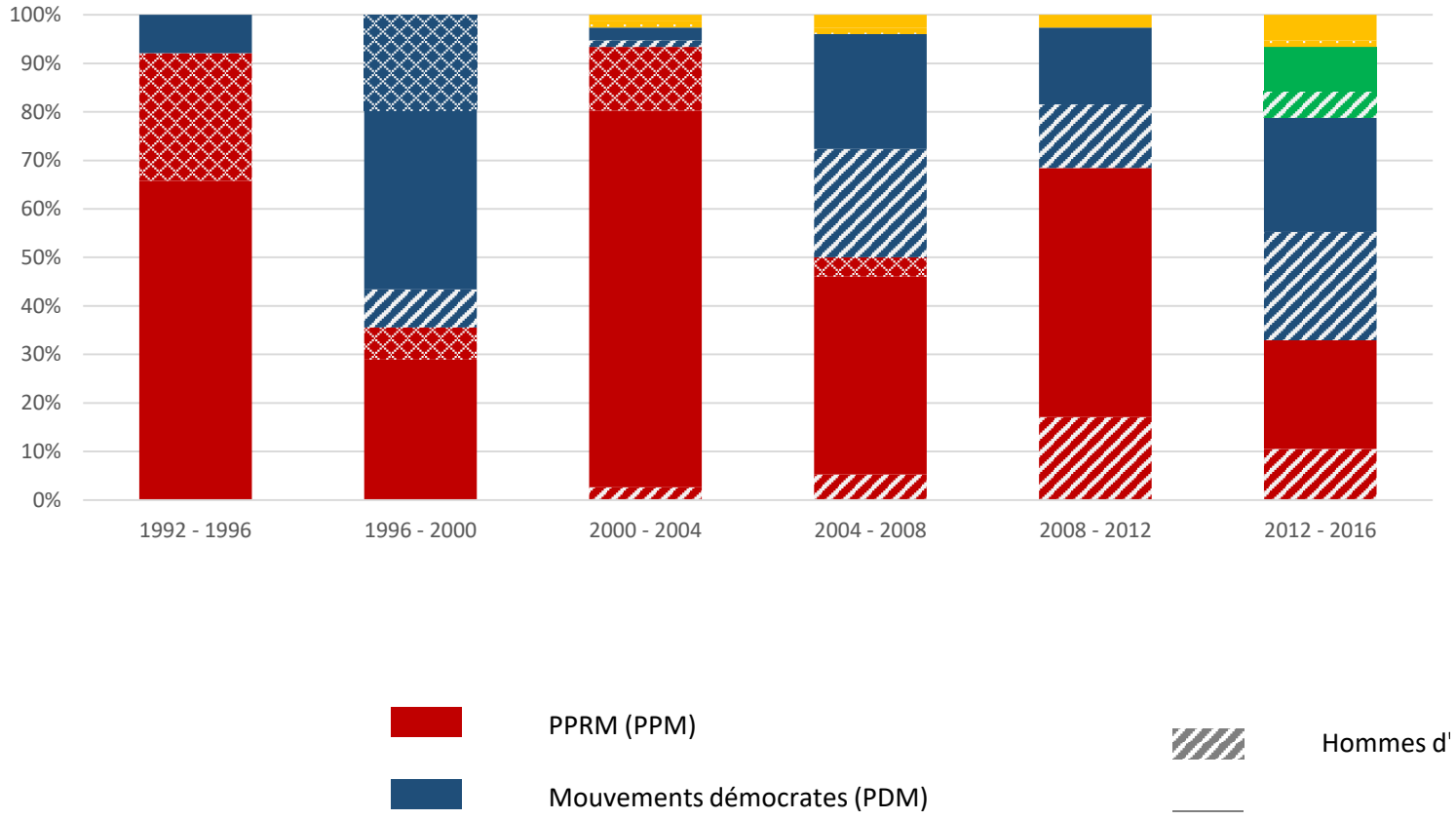
des députés élus ainsi que les liens qui peuvent unir les parlementaires identifiés avec une ou plusieurs entreprises. Ces informations sont principalement issues des biographies de ces députés disponibles sur le site du Parlement, mais aussi de divers articles de presse compilés au fil de la recherche. Dans ce cadre, est considéré comme un « homme d'affaires » un député dont les activités depuis la transition démocratique, lorsque ce dernier n'occupe aucune fonction politique, se structurent principalement autour de la gestion d'une entreprise dont il est totalement ou partiellement propriétaire. Des données sont manquantes pour un certain nombre de députés, principalement sur les deux premières législatures. Cette faiblesse est néanmoins relative pour deux raisons. Premièrement, les députés sur lesquels aucune donnée n'a pu être collectée sont principalement regroupés dans les deux premières législatures de la jeune démocratie mongole [1992 – 1996 ; 1996 – 2000]. À cette période, les principaux groupes mongols se trouvaient dans une phase d'émergence et de consolidation. Deuxièmement, le fait qu'il n'ait pas été possible de rassembler des données sur certains députés laisse à penser que le rôle économique de ces derniers était relativement marginal. Si ces derniers devaient avoir été à la tête d'un groupe important, il aurait sans doute été possible de rassembler davantage de données à leur propos. De ce fait, cette faiblesse ne fausse pas réellement les résultats de l'étude.



Évolution de la présence d'hommes d'affaires au Parlement.

La chronologie qu'il est possible d'identifier correspond aux périodes de formation et de stabilisation des grands conglomérats en Mongolie. L'entrée des hommes d'affaires en politique a débuté marginalement à l'occasion des élections législatives de 1996 avant de devenir réellement significative lors des élections législatives de 2004. Ces deux élections correspondent aux bons résultats du Parti démocrate. L'élection de 1996 n'est pas réellement significative dans la mesure où les quelques hommes d'affaires qui ont fait leur entrée au Parlement sont également des militants qui se sont engagés très tôt dans les mouvements démocratiques. Dans ce cas, leur engagement précède bien souvent le début de leurs activités économiques. Le symbole de ce type de parlementaire est le député N. Batbayar, fondateur du groupe Fortuna, qui a joué un rôle majeur dans les premières années de la transition en participant notamment à la rédaction de la nouvelle Constitution démocratique.

L’analyse détaillée de l’affiliation politique des hommes d’affaires au cours du temps permet de confirmer que c’est principalement par l’intermédiaire du Parti démocrate que les hommes d’affaires ont fait leur entrée en politique. Le Parti populaire a néanmoins suivi cette tendance en s’alignant progressivement sur la pratique mise en place par le Parti démocrate lors des scrutins suivants.

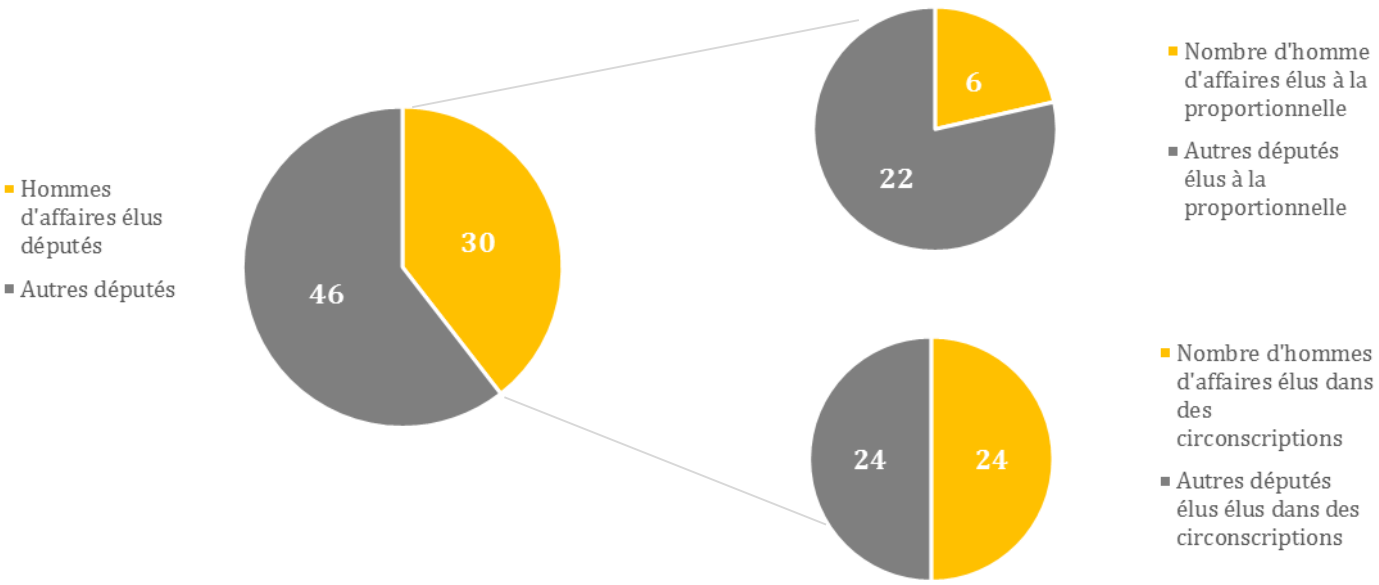


L'entrée des hommes d'affaires au Parlement et affiliations partisanes de ces derniers.

Il apparaît dès lors nécessaire de préciser la notion « d'homme d'affaires ». En Mongolie, le fait de conjuguer un emploi avec la direction d'une petite entreprise annexe n'est pas rare. Cette particularité est également valable pour les hommes politiques. Elle amène à effectuer ici une distinction, qui recoupe la distinction précédemment identifiée pour l'élection de 1996, entre les hommes politiques qui ont développé de petites entreprises ou des entreprises de taille moyenne en marge de leurs activités politiques et ceux qui ont constitué des grands conglomérats. Le cas de l'ancien Premier ministre N. Altankhuyag permet d'illustrer cette distinction. Ce dernier a dû démissionner de son poste de professeur de physique pour pouvoir s'engager dans les mouvements démocratiques à l'hiver 1989/1990. Cependant, sa démission l'a forcé à trouver d'autres sources de revenus pour survivre et pouvoir continuer son activité politique. Les mouvements démocrates ne disposant à l'époque que de peu de moyens et ceux-ci ne leur permettaient pas réellement d'offrir un salaire à leurs cadres. C'est cette nécessité qui l'a poussée à se lancer dans le commerce en débutant, à l'instar des autres, par du commerce de valises[722]. Le développement de ce type d'activité, s'il a permis un enrichissement certain des acteurs qui les ont mises en place[723], n'a cependant joué qu'un rôle marginal dans la structuration de l'économie du pays. Ce type d'activité doit donc être distingué des hommes d'affaires qui ont d'abord créé un groupe important en Mongolie avant de débuter une carrière politique. À l'instar des premiers qui s'étaient lancés dans les affaires pour continuer leur carrière politique, ceux-ci semblent avant tout avoir débuté une carrière politique pour faire fructifier leurs affaires. Le terme « homme d'affaires » dans la classification mise en place renvoie spécifiquement à cette catégorie d'acteurs.

Les dernières élections traduisent l'entrée d'un nombre conséquent de dirigeants ou de représentants de grands conglomérats dans le jeu politique mongol. Le cas des députés D. Gankhuyag, fondateur du groupe Bridge, député du Parti démocrate, ou plus récemment de B. Choiljilsuren, fondateur du groupe Khurd, et aujourd'hui député du Parti populaire en sont des exemples parmi d'autres. La dernière élection législative a d'ailleurs confirmé l'emprise croissante des hommes d'affaires sur les groupes parlementaires au Parlement. Cette élection est intéressante à deux égards. Premièrement, parce que jamais autant d'hommes d'affaires (30) n'ont été représentés au Parlement. Deuxièmement, parce que les élections législatives de 2012 ont été réalisées par le biais d'un nouveau mode de scrutin. L'ensemble des élections avaient jusqu'à présent été réalisées par le biais d'un système électoral majoritaire à un tour basé sur des circonscriptions. En 2011, le Parlement mongol a décidé de la mise en place d'un système mixte pour les élections législatives de 2012 qui combine élection majoritaire et élection proportionnelle[724]. Sur les soixante-seize députés du Parlement, quarante-huit ont ainsi été élus par le biais d'un scrutin majoritaire classique et vingt-huit grâce au scrutin proportionnel. L'étude de ce scrutin et de la place qui ont tenu les hommes d'affaires est riche d'enseignements.

[722] N. Altankhuyag, 2013.
[723] Les déclarations de revenus et de patrimoine que réalisent chaque année les députés permettent d'en rendre compte.
[724] Parlement de Mongolie, 15/12/2011.



Les hommes d'affaires élus lors de l'élection de 2012.

Ainsi, ce graphique montre que l'essentiel des hommes d'affaires qui se sont présentés et qui ont été élus lors de cette élection l'ont été au scrutin majoritaire et au sein des différentes circonscriptions du pays. À l'inverse, les hommes politiques plus traditionnels ont été élus plus largement sur les listes de leur parti respectif. Cette caractéristique peut paraître surprenante. Une élection par circonscription nécessite en effet un ancrage local important et le travail de terrain qui va avec. Cette nécessité apparaît ici contradictoire avec l'ancrage très urbain des hommes d'affaires mongols. La taille des circonscriptions permet cependant d'expliquer ce phénomène. La Mongolie reste un pays peu peuplé avec un peu plus de trois millions d'habitants dont la moitié vit à Oulan-Bator. Dans ce cadre, les circonscriptions mongoles regroupent en moyenne un peu plus de 80 000 électeurs, un peu moins de 70 000 électeurs si on exclut Oulan-Bator[725]. Avec un taux de participation de 65 %, comme cela a été le cas lors des élections législatives de 2012, il est ainsi possible d'être élu avec un peu moins de 20 000 voix dans une circonscription rurale. Cette caractéristique semble inciter les hommes d'affaires à présenter leur candidature dans des circonscriptions rurales, où les contrôles sont plus difficiles et la concentration de la puissance financière à leur disposition plus efficace. Cet aspect amène certains acteurs mongols à considérer que les hommes d'affaires « achètent » leur circonscription plus qu'ils ne participent réellement à la campagne électorale[726].

[725] Comité général pour les élections, 2012.

[726] Entretien, B. Enkhmandakh, directeur du développement international chez MAK, 22/05/2014.
Cet aspect est d'autant plus important que les recherches qui ont été menées sur le fonctionnement des campagnes électorales en Mongolie insistent sur la question du don dans le fonctionnement de la société mongole, donc des campagnes électorales.

Cela passe par la distribution d'argent, ce qui fait que les périodes électorales sont globalement appréciées des électeurs qui peuvent alors bénéficier des dons financiers réalisés par l'ensemble des candidats pour obtenir leur vote, ou par la promesse de construction de logements à Oulan-Bator au sein desquels les candidats promettent aux électeurs de leur circonscription un appartement dans le cas où ils seraient élus[727]. La validité de cet élément d'explication est d'ailleurs confirmée par les débats qui ont précédé l'adoption d'une nouvelle version de la loi électorale à la fin de l'année 2015. Les deux grands partis se sont opposés sur la question de savoir si une modification du mode de scrutin était nécessaire pour organiser les élections législatives de 2016. Le Parti populaire, dans l'opposition, était favorable à un retour à un mode de scrutin uniquement majoritaire où tous les députés seraient élus dans des circonscriptions. Le Parti démocrate était pour sa part favorable au maintien du système existant qui prévoyait l'élection de 48 députés au scrutin majoritaire et de 28 députés au scrutin proportionnel par le biais de listes présentées par les différents partis. L'un des arguments mobilisés par le Parti démocrate, notamment par son président, Z. Enkhbold, est que le recours à un scrutin majoritaire basé sur des circonscriptions de taille réduite favorisait l'élection de candidats disposant de ressources financières importantes. Il affirmait notamment que c'est la raison pour laquelle le Parti populaire soutenait ce mode de scrutin, car il permettait « *aux fils de riches exploitants miniers membres du Parti populaire de devenir membre du Parlement* », transformant ainsi le Parlement en « *un club des milliardaires* »[728].

Cette prise de position tactique, car comme cette étude l'a montré la place des hommes d'affaires n'est pas moins importante au sein du Parti démocrate qu'au sein du Parti populaire, cache un double avantage pour les partis qui explique pourquoi ils permettent l'entrée des hommes d'affaires en politique, malgré les tensions que cela peut provoquer au sein des différents partis[729]. D'une part, les hommes d'affaires sont chargés de faire campagne dans les circonscriptions rurales et permettent ainsi aux dirigeants du parti de conserver une place sur la liste du parti, donc, s'ils sont suffisamment bien placés, la quasi-assurance d'une élection à moindre coût. D'autre part cela permet aux partis de bénéficier d'autres sources de financements. La législation limite les dons que peut réaliser un individu à 1 million de MNT (~ 500 €) et ceux que peut réaliser une entreprise à 3 millions de MNT (~ 1500 €). La rumeur veut cependant que les partis facturent aux candidats le prix d'une nomination dans une circonscription. Le député Ts. Shinebayar, ancien membre du Parti populaire, avait ainsi affirmé que les entreprises MAK et Petrovis, toutes deux représentées lors de l'élection, avait donné un milliard de MNT (~ 500 000 €) au Parti populaire pour pouvoir présenter des candidats à cette élection, en l'espèce les enfants de leur fondateur respectif, N. Nomtoibayar et O. Sodbileg. Pour ce qui est du Parti démocrate, il estimait le coût d'une nomination à cinquante millions de MNT[730] (~ 25 000 €).

L'influence croissante des grands conglomérats sur la vie des partis politiques mongols tient notamment à la faiblesse du cadre législatif en vigueur, mis en évidence dans le rapport publié par l'Organisation de coopération pour le développement

---

A. Jarry-Omarova, 2010 ; D. Sneath, 2006.

[727] Entretien, anonyme, 13/04/2016.

[728] News.mn, 26/04/2016, "Хамгийн муу хувилбар", http://www.news.mn/r/300987.

[729] Entretien, M. Batchimeg, députée, 06/12/2013.

[730] News.mn, 13/03/2012, "Хандивын илүүдлийг улсын орлого болгохыг хүсэв", http://politics.news.mn/content/99960.shtml.

économique dans son dernier rapport sur l'état de la corruption en Mongolie[731]. Le financement des partis politiques est encadré en Mongolie par la loi sur les partis politiques, adoptée par les parlementaires au début de l'année 2005[732]. Le financement des campagnes électorales est pour sa part encadré par la loi sur les élections adoptée à la fin de l'année 2015. Cette nouvelle loi fusionne les lois consacrées à chaque élection dans un même texte[733]. La loi sur les partis politiques prévoit plusieurs sources de financement pour les partis[734] : des recettes liées aux activités du parti, des recettes liées aux cotisations de ses membres et à diverses donations et subventions publiques. Ces dernières ne sont accessibles qu'aux Partis qui disposent d'une représentation parlementaire. Pour ce qui est des donations, la loi prévoit plusieurs limitations. Les donations sont notamment limitées à 1 million de MNT (~ 500 €) pour les individus et à 10 millions de MNT (~5000 €) pour les organisations. La loi interdit également aux partis de recevoir des donations de citoyens étrangers, d'entreprises ou d'organisations publiques et d'organisations religieuses. Les partis parviennent néanmoins à contourner ces limitations par le biais de la multiplication d'organisations annexes au parti (mouvements de femmes, organisation de jeunesse, centres de réflexion). Si les partis doivent publier un bilan annuel de leurs comptes, l'audit de ces derniers est uniquement confié à l'organisme de surveillance du parti, dont la définition n'est pas claire. Cela garantit une certaine liberté aux partis en leur permettant de contourner facilement la loi, faute de réel contrôle sur leurs activités. Cela passe par des séries de donations aux organisations annexes aux partis, par une cotisation fixée aux adhérents très élevés ou plus sûrement par l'achat d'investitures dans certaines circonscriptions[735].

Face à cette situation, le Président mongol a soumis un nouveau projet de loi sur les partis politiques au début de l'année 2016 après de longues consultations[736]. Ce dernier devait limiter le nombre d'organisations annexes aux partis et également garantir la transparence des comptes des partis, sur le modèle de la loi sur la transparence des comptes publics adoptée au début du mois de juillet 2014[737]. Les parlementaires ont néanmoins refusé d'examiner ce projet de loi au motif d'un agenda parlementaire jugé déjà trop chargé[738]. Pourtant le financement des partis politiques en Mongolie reste un sujet controversé qui nourrit nombre de commentaires et d'éditoriaux[739]. L'arrestation à l'automne 2015 du ministre de la santé, G. Shiilegdamba, également secrétaire général du Parti populaire et révolutionnaire semble témoigner de cette situation. Ce dernier a été arrêté en possession de 250 000 dollars en liquide par les agents de l'autorité anticorruption de Mongolie. S'estimant trahi par les membres de son parti, il a accordé une interview télévisée lors de laquelle il a affirmé que cet argent ne lui était pas destiné, mais qu'il devait servir au

[731] OCDE, octobre 2015.
[732] Parlement de Mongolie, 28/01/2005.
[733] Parlement de Mongolie, 25/12/2015.
[734] Parlement de Mongolie, 28/01/2005, chap. 4.
[735] News.mn, 13/03/2012, "Хандивын илүүдлийг улсын орлого болгохыг хүсэв", http://politics.news.mn/content/99960.shtml.
[736] Parlement de Mongolie, 04/01/2016.
[737] Parlement de Mongolie, 01/07/2014.
[738] News.mn, 19/01/2016, "Улс төрийн намын тухай хуулийг дэмжсэнгүй", http://politics.news.mn/content/233226.shtml.
[739] D. Jargalsaikhan, 14/05/2015.

financement des activités de son parti[740]. Cet exemple témoigne de l'opacité qui entoure le financement des partis politiques en Mongolie et de l'inapplication, a minima du détournement, de la loi par les partis politiques. C'est cette faiblesse juridique et l'absence de contrôle qui permettent le développement de liens étroits entre les partis politiques et les grands conglomérats mongols.

L'intérêt des partis politiques pour une participation accrue des hommes d'affaires à la vie politique peut ainsi se résumer à trois points. Premièrement, cette dernière permet aux partis de dégager de nouvelles sources de revenus qui leur permettent de financer le coût croissant des campagnes électorales dans le pays et de contourner ainsi les limitations fixées par la loi pour le financement des campagnes électorales. Deuxièmement, cela permet aux partis d'avoir un accès privilégié aux médias contrôlés par ces hommes d'affaires, une donnée importante comme le rappelait la députée S. Oyun et qui explique pourquoi ces hommes d'affaires sont enclins à diversifier également leurs activités dans le domaine des médias. Troisièmement, le positionnement de ces hommes d'affaires dans les circonscriptions électorales du pays permet aux dirigeants du parti de se réserver une position favorable sur la liste présentée aux électeurs, donc l'assurance d'être élu tout en bénéficiant des capacités financières de ces hommes d'affaires pour accroître le niveau de popularité général de leur parti.

C'est cette combinaison d'intérêts qui explique la présence croissante des hommes d'affaires, parfois qualifiés d'oligarques[741], dans les partis politiques mongols et que certains éditorialistes décrivent comme les véritables dirigeants des partis[742]. Bien que ces chiffres et que ces procédés soient difficiles à étayer, ils illustrent les liens qui unissent le monde politique et le monde économique en Mongolie et s'expliquent par un intérêt partagé, des partis comme des hommes d'affaires.

C - L'intérêt des grands conglomérats pour la politique.

Le paragraphe précédent a évoqué l'intérêt des partis politiques pour un renforcement des liens avec les grands conglomérats. Ces derniers disposent également d'un intérêt à ce rapprochement. Deux éléments principaux peuvent ici être distingués : une recherche de protection et une recherche de leviers pour permettre le développement de leurs activités.

[740] Цензургүй Яриа, 01/02/2016, "Цензургүй Яриа - Г.Шийлэгдамба Эрүүл мэндийн сайд асан", https://www.youtube.com/watch?v=6TXcwY4clPc.
[741] D. Bold-Erdene, 2013.
[742] D. Jargalsaikhan, 14/05/2015.

1) Lobbying et influence.

Le premier élément d'intérêt des grands conglomérats à l'égard de la politique a trait au pouvoir de nuisance que peut exercer l'État sur l'activité des grands conglomérats. Cela peut se traduire par un refus de renouvellement de licences d'exploitation, par la mise en place d'inspections poussées au sein des entreprises du groupe pour vérifier si ces dernières respectent bien les normes en vigueur dans le pays, ou encore dans le domaine de la taxation afin de vérifier si les entreprises du groupe paient bien l'ensemble des taxes qu'elles sont normalement censées payer. Ces différentes caractéristiques offrent un pouvoir discrétionnaire important aux agences gouvernementales chargées de délivrer ces licences ou de mener à bien ses contrôles. Dès lors, le développement de bonnes relations avec un parti politique permet, lorsque ce dernier est au pouvoir, de se prémunir contre une possible capacité de nuisance de l'État, donc de protéger ses activités[743].

Concernant l'intérêt de liens politiques pour développer l'activité des grands conglomérats, plusieurs éléments doivent être distingués. Premièrement, un lien politique fort permet de garantir un accès privilégié à l'information. Cet aspect est central et permet aux groupes de garder un bon niveau de connaissance des équilibres politiques au sein du Parlement et des projets que le Parlement et le gouvernement peuvent discuter. Cet aspect joue un rôle-clé en Mongolie. Les grands conglomérats mongols ne sont pas des groupes industriels, mais bien plus des groupes marchands. De ce fait, il leur est difficile de jouer sur la qualité des produits qu'ils distribuent pour améliorer leur compétitivité. Un accès privilégié à l'information constitue dès lors l'une des clés dans la lutte qui les oppose pour la conquête de nouveaux marchés. Cet élément est d'autant plus important que le pays s'appuie sur un régime parlementaire. Cela explique l'intérêt des grands conglomérats pour une représentation parlementaire alors que ces derniers recherchaient plutôt les fonctions exécutives au milieu des années 2000[744].

Deuxièmement, un lien politique fort offre également la possibilité de faire entendre l'opinion de l'entreprise lorsque le Parlement envisage de modifier le cadre législatif ou lorsque le gouvernement envisage de prendre une décision qui affecte directement les intérêts de l'entreprise, en d'autres termes cela facilite la mise en œuvre d'une stratégie de lobbying[745]. Le cas de l'entreprise MAK l'illustre relativement bien. L'entreprise est représentée au Parlement par le fils du fondateur du groupe, N. Nomtoibayar, membre du Parti populaire alors dans l'opposition. L'entreprise est propriétaire d'un projet minier dans le sud du pays qui vise à la mise en exploitation du gisement de cuivre de Tsagaan Suvarga, le deuxième gisement de cuivre le plus important du pays après celui d'Oyu Tolgoi et devant celui d'Erdenet. Du fait de l'importance de ses réserves, le gisement a été classé comme un gisement d'importance stratégique pour le pays, qualification qui offre à l'État le droit de détenir jusqu'à 34 % du capital de l'entreprise chargée d'exploiter le gisement. Le niveau de participation de l'État est fixé par le Parlement qui doit adopter une résolution parlementaire sur la question. Le ministre des mines de l'époque, D. Gankhuyag, a donc proposé dans le courant du mois de mai 2014 un projet de

[743] Entretien E. Badamdash, directeur d'Eagle TV, 28/11/2014.
[744] Entretien, U. Ganzorig, président de UMC et Mandal Insurance, 17/11/2014.
[745] Entretien, U. Ganzorig, président de UMC et Mandal Insurance, 17/11/2014.

résolution aux parlementaires qui prévoyait de fixer le niveau de la participation publique dans le gisement à 34 %[746]. L'émission d'obligations d'État sur les marchés internationaux devaient permettre à l'État de financer les quelque 350,6 millions de dollars d'investissement dans l'entreprise que ce niveau de participation supposait[747]. Ce projet a été discuté par les parlementaires dans le cadre du comité permanent à l'économie. Un groupe de travail parlementaire a alors été créé, composé des députés D. Ganbat, D. Zorigt (PDM), D. Battsogt (Coalition justice) et L. Enkh-Amgalan (PPM) qui ont proposé de modifier le texte du gouvernement pour que ce dernier ne prévoie plus de participation publique dans le gisement[748]. Adopté par les députés du comité permanent, ce projet de résolution a finalement été adopté en session plénière au début du mois de juillet[749]. Deux raisons ont été avancées par les députés pour justifier la modification du projet gouvernemental : d'une part, le fait que le gisement ne remplissait pas selon eux les critères d'éligibilité définis dans la loi minière et, d'autre part, du fait que les capacités de financement de l'État étaient limitées du fait de la dégradation de la situation économique. Plusieurs voix se sont néanmoins élevées contre cette décision. Le groupe de la Coalition justice au Parlement a notamment fait part de son opposition à cette décision[750], par la voix de la députée Z. Bayanselenge qui a affirmé qu'une telle décision revenait à confier un gisement stratégique à une unique famille[751] alors que la députée G. Uyanga a pour sa part dénoncé l'influence des lobbys, et plus particulièrement celle de l'entreprise MAK, détentrice du gisement, qui aurait, par le biais du fils de son fondateur, N. Nomtoibayar, exercé une influence sur les députés pour les amener à changer de position[752]. Face à cette situation, un autre député de la Coalition justice, L. Tsog, a tenté de faire invalider cette décision en déposant un recours devant les tribunaux pour inconstitutionnalité. Le tribunal a cependant jugé ce recours irrecevable, permettant ainsi la reprise des travaux sur le site plus d'un an après la décision prise par le Parlement[753].

Cet exemple semble accréditer l'hypothèse de l'influence des grands conglomérats sur la prise de décision publique, notamment lorsque leurs intérêts sont en jeu. Les acteurs interrogés sur la question sont pourtant sceptiques et tendent plutôt à pointer du doigt l'évolution de la situation économique dans le pays et les changements de paradigme qu'elle a entrainés[754]. La difficulté croissante de l'État mongol à emprunter sur les marchés étrangers et les difficultés rencontrées sur la question d'Oyu Tolgoi, où les autorités mongoles faisaient alors face à une discussion compliquée avec l'investisseur, Rio Tinto, sont présentées comme des raisons plus importantes pour expliquer la décision des parlementaires, pourtant contraire à la

[746] Parlement de Mongolie, 23/05/2014, "Цагаан суваргын ордын төрийн эзэмшлийн хувь тогтоох тухай УИХ-ын тогтоолын төслийг өргөн барилаа", http://open.parliament.mn/content/4031.htm.
[747] Parlement de Mongolie, 23/05/2014.
[748] Parlement de Mongolie, 23/05/2014.
[749] Parlement de Mongolie, 01/07/2014.
[750] Parlement de Mongolie, 01/07/2014.
[751] Medee.mn, 17/06/2014, "З.Баянсэлэнгэ: Цагаан суваргын ордод төр хувь эзэмших ёстой", http://www.medee.mn/main.php?eid=48750.
[752] Үндэсний Шуудан, 17/07/2014, "Г.Уянга: Номтойбаяр бараг ингэх л гэж УИХ-д орсон Биз", n° 133.
[753] VIP 76, 21/05/2015, "Цагаан суваргын ордыг"МАК"-д 100 хувь эзэмшүүлсэн нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж дүгнэлээ", http://vip76.mn/content/32280.
[754] Entretien, Ts. Oyungerel, 01/12/2015.

proposition formulée par le gouvernement. Reste qu'une prise de participation de l'État dans le gisement était mal perçue par les dirigeants de l'entreprise qui y voyaient une intrusion indue de l'État dans la vie d'un projet jusqu'alors entièrement privé[755]. Interrogés sur la question, les dirigeants de l'entreprise ont nié toute pression autre que les stratégies de lobbying que développent habituellement les grandes entreprises. Sur la question de savoir si le fils du fondateur du groupe, N. Nomtoibayar, a pu jouer un rôle sur la question, la réponse est là aussi négative. Le directeur du développement du groupe, A. Ganbileg affirme ainsi :

> « *Pour ce qui est des liens entre l'entreprise et la politique, il n'y a pas de relation formelle. Néanmoins, les relations entre un père et son fils sont ce qu'elles sont. Il y a donc inévitablement des relations informelles. Nous essayons pourtant de rester neutres et de ne pas nous impliquer dans ce "bazar politique". Tout le monde pense que nous sommes proches du Parti populaire, mais ce n'est pas vraiment le cas. Personnellement je pense que ce n'est jamais une bonne idée de mélanger le business et la politique* »[756].

L'hypothèse d'une non-implication directe du député N. Nomtoibayar sur le dossier est accréditée par son absence au sein du comité parlementaire permanent à l'économie, donc au sein du groupe de travail formé sur la question. Cette absence ne signifie pas pour autant que le député ne s'est pas impliqué sur le dossier. Une présence directe au sein du comité ou du groupe de travail aurait offert l'image d'un conflit d'intérêt évident qui aurait, à terme, pu être contre-productive pour l'entreprise et qui aurait eu pour effet de renforcer la pression de l'opinion publique pour que les parlementaires prennent une décision qui aille dans le sens inverse des intérêts de l'entreprise, afin de démontrer l'indépendance de ces derniers. Reste qu'une présence au Parlement garantit un accès aux réseaux informels, nombreux et qui fonctionnent si bien en Mongolie. En cela, la présence d'un représentant de ces grands conglomérats mongols au Parlement leur permet de se greffer sur ces réseaux informels, difficiles à mettre en évidence du fait de l'absence de données disponibles, qui sont autant de sources d'informations potentielles et d'occasions de lobbying. En cela, le cas de Tsagaan Suvarga en offre un exemple indirect.

2) Conquête de marchés et développement des conglomérats.

Le cas de l'entreprise MAK et du gisement de Tsagaan Suvarga a permis de mettre en évidence deux éléments d'intérêt des grands conglomérats pour une représentation politique : l'information et le lobbying. Un troisième élément nécessite également d'être considéré qui permet d'expliquer l'intensité des liens entre les partis et les grands conglomérats et qui renvoie à la question de la place qu'occupe l'État dans l'économie mongole. Celle-ci doit être présentée pour mieux comprendre

[755] Entretien, B. Enkhmandakh, directeur du développement international chez MAK, 26/05/2015.
[756] Entretien, A. Ganbileg, directeur du développement chez MAK, 22/11/2014.

l'intérêt que nourrissent les grands conglomérats mongols pour une participation politique. Le tableau suivant présente la liste des entreprises publiques mongoles. Il a été constitué à partir des données collectées par l'Institut de la gouvernance de Mongolie qui publie régulièrement un rapport sur la gouvernance des entreprises et qui analyse pour cela la gouvernance des entreprises publiques. Les entreprises d'État ont été regroupées par secteur d'activité. Le tableau est le suivant :

	Type	%	Nom
		Secteur énergétique	
1	Société par actions d'État	100%	Station électrothermique 2
2	Société par actions d'État	100%	Station électrothermique 3
3	Société par actions d'État	100%	Station électrothermique 4
4	Société par actions d'État	100%	Station électrothermique de Darkhan
5	Société par actions d'État	100%	Station électrothermique d'Erdenet
6	Société par actions d'État	100%	Station électrothermique de Dalanzadgad
7	Société par actions d'État	100%	Réseau de distribution d'électricité d'Oulan-Bator
8	Société par actions d'État	100%	Réseau de distribution d'Erdenet et de Bulgan
9	Société par actions d'État	100%	Réseau de distribution de Baganuur de la zone sud-est
10	Société par actions d'État	100%	Réseau national d'électricité et de chauffage
11	Société par actions d'État	100%	Système énergétique de l'ouest
12	Société par actions d'État	100%	Système énergétique de l'est
13	Société par actions d'État	100%	Système énergétique du sud
14	Société par actions d'État	100%	Réseau de chauffage d'Oulan-Bator
15	Société par actions d'État	100%	Réseau de chauffage de Darkhan
16	Société par actions d'État	100%	Réseau de chauffage de Baganuur
17	Société par actions d'État	100%	Réseau de chauffage de Nalaikh
18	Société par actions d'État	100%	Réseau de chauffage de Sharin Gol
19	Société par actions d'État	100%	Système énergétique d'Altai-Uliastai
20	Société par actions d'État	100%	Centre distributeur
21	Société par actions d'État	100%	Centre d'énergies renouvelables
22	Société par actions d'État	100%	Centre du développement énergétique
		Secteur des transports	
25	Société par actions d'État	100%	MIAT
26	Société par actions d'État	100%	MTZ
27	Intergouvernementale	50%	UBTZ
28	Société par actions	51%	Auto Impex
29	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Bayanchandman
30	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Nalaikh
31	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Tov

32	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Khuvsgul
33	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Darkhan
34	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de l'Ovorkhangai
35	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de l'Arkhangai
36	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Govi-Altai
37	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes du Dornogovi
38	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Bulgan
39	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Zavkhan
40	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de l'Orkhon
41	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Selenge
42	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Karkhorin
43	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes d'Uvs
44	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Khovd
45	Société par actions d'État	100%	Route TTT
46	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes de Baganuur
47	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes d'Erdenesant
25	Société par actions d'État	100%	Entretien des routes d'Oulan-Bator
26	Société par actions d'État	100%	Route de la steppe

Secteur minier

48	Société par actions d'État	51%	Erdenet Mining Corporation
49	Société par actions d'État	51%	Monrostsvetmet
50	Société par actions d'État	100%	Industrie métallurgique de Darkhan
51	Société par actions d'État	100%	Khutul
52	LLC	66%	Parc industriel de Sainshand
53	LLC	100%	MonAtom
54	LLC	100%	Erdenes Mongol
55	LLC	100%	Erdenes Tavan Tolgoi
56	LLC	100%	Erdenes Oyu Tolgoi
57	Société par actions	75%	Baganuur
58	Société par actions	90%	Shivee Ovoo

Secteur de l'information et de la communication

59	LC	54,67%	Telecom Mongolia
60	LLC	100%	Netcom
61	Société par actions d'État	100%	Poste de Mongolie

Autres

62	Société par actions d'État		Centre Orgil
63	LLC		Bourse agricole
64	LLC		Monsam
65	LLC		Art du cinéma
66	Corporation		Corporation Armono

67	Société par actions d'État	Bourse mongole
68	LC	Chambre de compensation
69	LLC	Corporation de l'hypothèque.

Liste des entreprises publiques en Mongolie[757].

Ce tableau montre que la plupart des entreprises publiques sont situées dans le secteur de l'énergie ou des transports. Cette caractéristique s'explique par le fait que ces deux secteurs ont été épargnés au moment de la mise en œuvre des processus de privatisation. Les privatisations dans le secteur de l'énergie n'ont pas pu être mises en œuvre dans la mesure où les tarifs sont restés réglementés et que la plupart des entreprises du secteur fonctionnent aujourd'hui à perte faute de pouvoir recouvrir leur coût de production. Pour ce qui est des transports, la plupart des entreprises sont régionales et servent principalement à l'entretien des routes. L'autre secteur qui concentre un nombre important d'entreprises publiques est le secteur minier. Cette présence de l'État s'explique par la législation adoptée par les autorités mongoles pour le secteur, notamment la loi minière de 2006, qui permet à l'État de disposer de parts dans l'ensemble des gisements miniers classifiés par les parlementaires comme étant d'importance stratégique. Ce niveau de participation peut s'élever jusqu'à 34 % du capital de la société exploitante ou jusqu'à 50 % dans le cas où des fonds publics ont été utilisés pour financer le processus d'exploration. Ce poids de l'État dans le secteur minier apparaît central dans la mesure où c'est ce secteur qui porte aujourd'hui le développement de l'économie mongole et qui concentre une grande part de la production de valeur dans le pays.

Ainsi, si les processus de privatisation mis en place dans les années 1990 ont considérablement réduit la taille de l'État et son influence dans le domaine économique, il n'en demeure pas moins que ce dernier continue à y jouer un rôle central pour deux raisons principales : premièrement parce que la taille de l'économie mongole est relativement limitée, et deuxièmement parce que les grands projets miniers qui ont récemment vu le jour ont une influence très importante sur l'ensemble de l'économie. Parmi les gisements qu'il est possible de mentionner, on compte les gisements de cuivre d'Oyu Tolgoi et d'Erdenet et l'exploitation du gisement de charbon de Tavan Tolgoi, tous trois classifiés comme étant « d'importance stratégique pour la Mongolie »[758]. Ce qualificatif, lorsqu'il est adopté par les parlementaires, permet à l'État mongol d'acquérir jusqu'à 34 % ou 51 % si des fonds publics ont été utilisés pour le travail d'exploration, du capital de l'entreprise chargée d'exploiter ces gisements. Cela conduit la plupart du temps à la formation de coentreprises entre l'État mongol et un investisseur privé où l'État est représenté au sein du conseil d'administration au prorata de son niveau de participation. La mise en exploitation de ces gisements génère un nombre important de contrats de sous-traitance, que ce soit en matière d'approvisionnement des sites ou pour ce qui est de l'exportation des produits miniers.

Un exemple permet de l'attester : le cas des carburants. La Mongolie a importé en 2013 pour 439.7 millions de dollars d'essence et 880.6 millions de dollars de

[757] Conseil national de la gouvernance des entreprises, 2016.
[758] Parlement de Mongoolie, 06/02/2007.

diesel[759]. Les importations de diesel sont principalement destinées aux sites miniers. L'accès aux contrats d'approvisionnement de ces sites constitue donc une source de revenus majeurs pour les entreprises du secteur pétrolier en Mongolie. À titre d'exemple, l'entreprise Oyu Tolgoi, où l'État dispose de plusieurs représentants au conseil d'administration et dont le contrat stipule que l'entreprise doit acheter autant que possible auprès de sous-traitants mongols, procéderait chaque année à environ un milliard de dollars d'achats en Mongolie. Une grande partie de ce montant serait consacrée aux achats de carburants nécessaires aux machines minières qu'utilise l'entreprise. Alors que l'approvisionnement du site était initialement confié à deux entreprises, Petrovis (proche du Parti populaire) et Shunkhlai (proche du Parti démocrate), il semble que l'entreprise Petrovis en ait été écartée suite aux élections législatives de 2012 où le Parti démocrate a formé un gouvernement au sein duquel il occupait une position dominante et dont le Parti populaire était exclu[760]. Cet exemple, difficile à vérifier du fait des enjeux existants, permet néanmoins d'illustrer l'intérêt des grands conglomérats pour une représentation parlementaire. Cette participation politique conditionne la capacité des groupes à avoir accès à certaines situations de rente ou quasi-rente que génèrent les appels d'offres des entreprises publiques ou semi-publiques, voire des administrations. Cela permet aux groupes qui sont capables de l'emporter d'avoir accès à des sources de revenus importantes et régulières. Les carburants n'en sont qu'un exemple parmi d'autres. Cette variable constitue donc un élément important dans le développement de ces grands conglomérats et explique également l'intérêt qu'ils peuvent porter à une représentation politique.

3) Influence et stratégie de diversification des conglomérats.

L'intérêt des grands conglomérats pour le monde politique permet également d'apporter un nouveau regard sur les choix réalisés par ces groupes pour leur stratégie de diversification. Le versant financier de cette diversification s'explique par les difficultés rencontrées par ces groupes à financer leur développement. Le versant médiatique, un grand nombre de groupes détiennent un journal, une chaîne de télévision ou un groupe de médias, constitue pour sa part un élément important dans leur stratégie politique. Outre la possibilité de mettre en place des campagnes de communication plus aisément, les médias détenus par les grands conglomérats servent avant tout leur stratégie politique, notamment du fait que l'orientation de ces médias est bien souvent dépendante de l'affiliation politique du groupe qui en est propriétaire. Là encore, cette hypothèse apparaît difficilement vérifiable, mais elle présente l'intérêt d'être crédible et cohérente avec le tableau général qu'il a été possible de dresser. Pour ce qui est des investissements dans le secteur de l'immobilier, ils ont pour principale raison d'être des placements financiers. Cependant, ils peuvent également servir des fins politiques comme le démontre le cas du groupe MCS et la façon dont il gère son parc de résidences de luxe.

La description de cette situation permet également de remettre en cause l'idée d'un bon fonctionnement du marché en Mongolie. La question de la concurrence entre

[759] Office national de la statistique de Mongolie, décembre 2013, « Статистикийн бюллетень ».
[760] Entretien B. Ulambayar, directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.

les groupes mongols ne se traduit que marginalement par une hausse de l'effort de compétitivité des groupes dans les domaines de l'innovation ou de la performance économique, mais bien plutôt par la recherche d'un accès privilégié au monde politique. Cela pose la question des luttes entre les groupes qu'il est possible de trouver en Mongolie. La volonté affichée par certains responsables du Parti démocrate de « détruire MCS » ne résultait pas ici d'une volonté de réduire son pouvoir économique pour favoriser des groupes plus proches du parti démocrate, mais plutôt de limiter l'influence politique du groupe et le soutien qu'il apportait jusqu'alors au Parti populaire. Reste que celle-ci ne s'est jamais réellement traduite dans les faits. Le directeur du département de la stratégie au ministère de l'industrie, chargé d'accompagner le développement industriel du pays, rappelle d'ailleurs que l'affiliation politique d'un groupe ne constitue pas nécessairement un obstacle rédhibitoire pour ce dernier en cas d'alternance politique.

> « *Plusieurs grands conglomérats, MAK, MCM, reçoivent notre soutien. Cependant, si nous soutenons MAK par exemple, ce n'est pas parce que c'est MAK. Mais si MAK ne le fait pas, qui va permettre le développement de l'industrie en Mongolie ? C'est pour cela que nous les soutenons* »[761].

Sur les projets importants pour le développement du pays, il est rare que les autorités en place pénalisent un groupe en fonction de son affiliation politique dans la mesure où la concurrence reste relativement faible. Un secteur fait cependant exception, celui concernant les projets d'usine de liquéfaction du charbon (CTL) pour produire des carburants que souhaitent construire les autorités mongoles pour créer de la valeur ajoutée à partir de leurs ressources en charbon thermique. La taille du marché mongol et le coût de ces projets font que l'émergence de deux projets similaires en Mongolie apparaît improbable. Pourtant, plusieurs groupes mongols ont entrepris de développer ce type de projet à moyen ou long terme, ce qui crée une situation de concurrence entre ces groupes. L'analyste B. Ulambayar résume la situation sur ce secteur de la manière suivante :

> « *Il y a actuellement quatre entreprises qui ont des projets de construction d'usine de CTL : MCS et MAK considérées comme proches du Parti populaire et Bodi et Genko considérées comme plutôt proches du Parti démocrate. Face à cette situation, le gouvernement aurait pu envisager trois types d'approches :*
>
> - *Obliger les différents acteurs à combiner leurs forces.*
> - *Mettre en place un appel d'offres et sélectionner une entreprise.*
> - *Leur fournir les permis et les autorisations nécessaires et les laisser se faire concurrence.*

[761] Entretien, B. Battogtokh, secrétaire d'Etat par intérim et directeur de la stratégie et de la planification au ministère de l'industrie, 10/12/2015.

La solution 1 aurait été la meilleure, la 2 aurait été plutôt bonne, et la 3 aurait été moyenne. Néanmoins, au lieu de choisir l'une de ces trois options, le gouvernement a préféré ne rien faire. Ils n'ont apporté aucun soutien à personne. Genko bloquait le projet afin de favoriser ses intérêts. Alors que le projet MCS est avancé à environ 60 %, celui de Genko l'est peut-être à 20 %. De ce fait, le simple fait de les traiter de la même manière est une façon d'avantager Genko. En refusant de donner la licence à MCS, ce fut également un moyen d'encourager le projet de Genko en lui accordant du temps pour rattraper son retard »[762].

Ce cas particulier offre un exemple d'une situation de concurrence qui peut voir le jour entre les grands conglomérats mongols sur des projets spécifiques et sur lesquels les luttes politiques existantes peuvent parfois provoquer un ralentissement ou un blocage. Cependant, la question de la concurrence entre les grands conglomérats mongols n'apparaît pas encore réellement posée. Deux éléments l'expliquent. La première est liée à la période de développement de ces grands conglomérats. La décennie 1990 a été marquée par l'émergence de ces groupes. La décennie 2000 a pour sa part été marquée par le développement de ces groupes et par la saturation progressive du marché mongol dans un contexte de forte croissance. Cette situation garantissait à chacun des revenus importants et limitait par conséquent la concurrence entre les groupes. L'évolution de la situation économique, liée au ralentissement de la croissance, et le fait que le marché mongol pourrait prochainement être saturé pourraient marquer l'ouverture d'une nouvelle période caractérisée par une concurrence accrue entre les grands conglomérats mongols. Si cette hypothèse devait être vérifiée, elle renforcerait encore un peu plus l'importance des liens politiques pour les grands conglomérats mongols. Le cas du secteur des télécoms, dont l'entrée sur le marché ou la mise en place d'une nouvelle technologie est conditionnée à l'obtention d'une licence par les autorités compétentes, pourrait augurer de l'entrée de la Mongolie dans une nouvelle phase de son histoire économique.

Dans ce contexte, l'intensification de la concurrence entre les grands conglomérats locaux sur le marché mongol pose la question des éléments qui pourraient permettre à certains de ces groupes de gagner en compétitivité pour l'emporter dans cette compétition. La présence de liens étroits avec le monde politique apparaît dès lors comme un élément important pour ces grands conglomérats pour les différentes raisons qui ont pu être présentées dans cette partie. Faute de pouvoir mettre en place un réel processus d'innovation technologique qui leur permettrait de gagner en compétitivité, la recherche d'avantages comparatifs dans cette nouvelle compétition passe également par le développement de liens privilégiés avec des partenaires étrangers.

[762] Entretien B. Ulambayar, directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.

IV - Les grands conglomérats mongols face à l'étranger.

La dernière variable à considérer dans le cadre de ce deuxième chapitre concerne les liens qui unissent les grands conglomérats mongols à l'étranger, présenté, par les approches dépendantistes, comme l'une des principales composantes de la situation de dépendance qui peut s'installer entre le « centre » et ce que ces auteurs considèrent comme les « pays de la périphérie ». Cette préoccupation théorique et politique trouve d'ailleurs un certain écho en Mongolie où nombreux sont ceux qui pensent que l'influence de la Chine dans le pays est très forte et qu'elle s'exerce notamment par l'intermédiaire des relations qui peuvent voir le jour entre les grandes entreprises mongoles et leurs partenaires étrangers. Les rumeurs qui circulent dans le pays affirment par exemple que le groupe MCS serait très proche de la Chine alors que le groupe Genko serait pour sa part très proche de la Russie. Afin d'attester de la réalité de ces rumeurs et de l'intensité des liens qui peuvent unir les grands conglomérats mongols à leurs partenaires étrangers, il convient d'identifier la nature et les types de liens qui les unissent à l'étranger (A). Il est ensuite nécessaire de comprendre pourquoi ces liens ont vu le jour, et en quoi ils permettent d'expliquer la structuration actuelle des grands conglomérats mongols (B). La dernière question porte sur l'influence de ces liens et sur l'attitude des grands conglomérats mongols à l'égard du développement économique et du jeu politique afin de savoir s'ils peuvent éventuellement servir de relais d'influence à des puissances étrangères (C).

A - Les grands conglomérats mongols et leurs partenaires étrangers.

Les liens qui unissent les grands conglomérats mongols à l'étranger font l'objet de nombre de rumeurs en Mongolie et l'absence de données limite bien souvent la possibilité de mettre en place une analyse détaillée de ce phénomène. Pour en obtenir un aperçu, il s'est agi de réutiliser la liste des trente groupes mongols les plus importants du pays pour tenter d'identifier les liens que peuvent entretenir ces groupes avec l'étranger. L'analyse s'est plus particulièrement focalisée sur les dirigeants de ces grands conglomérats, qui ont joué un rôle décisif dans leur développement et dans leur structuration et qui, pour la plupart, continuent à jouer un rôle central dans les processus de prise de décisions mis en place à l'intérieur de ces groupes. La prise en compte des parcours individuels de ces dirigeants et des liens qu'ils ont su tisser au cours du temps avec les pays étrangers est une variable importante, d'autant plus lorsque cette dernière est mise en relation avec une autre variable, qui a trait aux partenaires étrangers de ces grands conglomérats et au type de relations qui se sont

développées au cours du temps. L'identification d'un partenaire étranger privilégié consiste à identifier un partenaire étranger qui a pu jouer un rôle clé pour le développement de ces grands conglomérats. Les données mobilisées dans le cadre de ce tableau reposent sur celles collectées dans les archives de presse qu'il a été possible de constituer depuis le début de cette thèse. Elle repose également sur des entretiens, des émissions télévisées, ou encore des biographies ou autobiographies qui sont parues sur ces dirigeants d'entreprises. Les résultats de cette étude sont présentés dans le tableau suivant :

	Groupe	Fondateur(s)	Date de naissance	Région d'origine	Formation	Partenaire étranger privilégié
1	MCS	J. Od J. Odjargal	1964 1965	Bayankhongor Bayankhongor	Diplômé de l'institut de Relations internationales e Moscou (1988). Diplômé de l'institut polytechnique de Kiev (1989)	Diversifié (Chine pour l'exploitation minière, États-Unis pour la distribution de produits et la fourniture de services)
2	Petrovis	J. Oyungerel	1955	Oulan-Bator	Diplômé de l'université de Moscou, spécialisée dans le pétrole (1979) et directrice de l'entreprise nationale NIK jusqu'en 1996.	Russie pour les importations de pétrole.
3	Magnai Trade	G. Ganzorig	-	Oulan-Bator	?	Russie pour les importations de pétrole.
4	Shunkhlai	P. Batsaikhan	1966	Ovorkhangai	Diplômé de l'institut tchécoslovaque des transports (1984).	Russie pour les importations de pétrole.
5	Tavan Bogd	Ts. Baatarsaikhan	-	Khovd	A étudié au Japon pendant la période socialiste.	Japon, le groupe revendait les produits Fujifilm.
6	Nomin	Sh. Bayarsaikhan	1969	Oulan-Bator	Études de comptabilité à l'institut d'économie et de finance. En 1991, il travaille chez APU comme vendeur.	Singapour où il achetait où il achetait des produits électroniques pour les revendre sur le marché mongol. Le groupe est également lié à BSB et Genco dont il distribuait les produits.

7	Khurd	B. Choiljilsuren	1970	Uvs	Diplômé en mécanique de l'université polytechnique de l'Oural, Iekaterinbourg (1993).	Russie, le groupe distribue notamment les produits Uaz en Mongolie.
8	Newcom	Ts. Boldbaatar	1954	Govi-Altai	Diplômé de l'institut des réseaux électriques de Saint-Pétersbourg (1984). Travaille au ministère des communications (1990). Conseiller économique à l'ambassade de Mongolie au Japon (1994 – 1998).	Japon, la création du groupe Mobicom résulte d'un partenariat avec un partenaire japonais.
9	MAK	B. Nyamtaishir	?	Khentei	Diplômé en ingénierie minière de l'université de Saint-Pétersbourg (1980)	Chine/Allemagne, l'entreprise dispose d'un partenariat avec l'entreprise chinoise de Mongolie-Intérieure, Qinhua, pour l'exploitation charbonnière. Récemment, un partenariat a été conclu avec l'entreprise allemande Ferrostaal pour le développement du gisement de cuivre de Tsagaan Suvarga.
10	Sod Mongol	Ts. Anandbazar	1971	Bulgan	?	Russie pour les importations de pétrole.
11	TDB	B. Medree	1954	Oulan-Bator	Diplômé en économie de l'université de Kharkov (1977) et directeur de	États unis/Suisse,au moment de sa privatisation au début des années

					département du comité des banques de Mongolie (1990)	2000, la banque a été partiellement acquise par un consortium américano-mongol.
12	Altai	S. Batbold	1963	Oulan-Bator	Institut des relations internationales de Moscou (1986), MBA à l'université de Londres (1990)	Centerra Gold (Canada) qui racheta le permis minier pour la mine d'or de Boroo Gold en 1995.
13	Bodi	D. Bayarsgalan M. Zorigt L. Bold L. Boldkhuyag	1964 1964 1961 1966	Oulan-Bator Oulan-Bator Oulan-Bator Oulan-Bator	-	Allemagne, notamment la Kommerz Bank qui a permis le développement de la banque Golomt à la fin des années 1990.
14	Monnis	B. Chuluunbaatar	1973	Sukhbaatar	Diplômé de l'université nationale d'agriculture (1992). Diplômé de l'institut Toyota au Japon (1993)	Japon et Allemagne, le groupe distribue les produits Nissan et Liebherr.
15	Max	D. Ganbaatar	?	Govi-Altai	?	États-Unis, le groupe s'est notamment développé en devenant le distributeur de Budweiser en Mongolie.
16	Bridge	D. Gankhuyag	1963	Arkhangai	Institut polytechnique de Kyoto, Japon (1989). Il travaille chez Gobi en 1990.	Japon, le groupe distribue les produits de marques japonaises importantes comme Suzuki ou Bridgestone.

17	Bishrelt	B. Ariunbold	1965	Bulgan	Diplômé en droit de l'université d'Irkoutsk.	Europe de l'Est dont il importait des produits (Bulgarie, République tchèque, Russie)
18	Ochir Undra	T. Gantumur	1966	Oulan-Bator	Ingénieur minier de l'institut polytechnique de Mongolie (1989), directement nommé ingénieur au sein de la mine de Sharyn Gol (1990).	Russie, l'entreprise distribue certains produits russes.
19	Monpolymet	Ts. Garamjav	1958	Bulgan	Diplômée de l'université nationale de Mongolie en Géologie. Ts. Garamjav a travaillé à l'institut de la construction au département géologie avant la transition. En 1991, l'entreprise a été privatisée et Ts. Garamjav été nommée à sa tête.	-
20	Monos	D. Khurelbaatar	1952	Khovd	Diplômé de l'université médicale de Moscou (1975). Il travailla ensuite au sein de l'institut des sciences médicales à Oulan-Bator. En 1990, il est élu à la tête de l'administration des pharmacies mongoles et gère l'ensemble du réseau en Mongolie.	France/Suisse, coopérations mises en place avec les entreprises Sanofi et Roche pour le développement d'une industrie médicale en Mongolie.
21	Naran	S. Boldkhet	?	?	?	Diversifiée, l'entreprise est spécialisée dans l'importation de

						produits étrangers destinés au marché mongol. Elle distribue notamment les véhicules BMW.
22	Ajnai	D. Bat-Erdene	1963	Omnogovi	Diplômé de philosophie de l'université de l'Ural, Sverlovsk (1987), professeur à l'université de défense (1990).	Chine, l'entreprise détient l'entreprise Tavan Tolgoi LC, qui exporte l'ensemble de sa production sur le marché chinois.
23	New Progress	S. Byambatsogt	1974	Khovd	Encore étudiant, il travaille dans une usine de briques (1991). Diplômé de l'institut d'économie et de finances (1999).	-
24	BSB	B. Jargalsaikhan		Oulan-Bator	?	Japon, Corée, le groupe s'est notamment développé en proposant des produits électroniques importés sur le marché mongol.
25	Genco	Kh. Battulga	1963	Oulan-Bator	Diplômé de l'institut des beaux-arts (1982), champion du monde de judo.	Singapour, d'où il exportait des produits électroniques en Chine et en Mongolie.
26	Erel	B. Erdenebat	1959	Khuvsgul	Diplômé de l'institut de géodésie et de cartographie de Novossibirsk (1984)	-

27	Hera	Kh. Gankhuyag	1977	Arkhangai	Diplômé de Relations Internationales de l'université nationale de Mongolie (1999) et manageur chez Seoul Group (1999 – 2002).	Corée du Sud, l'entreprise distribue les produits Hyundai en Mongolie.
28	Gatsuurt	L. Chinbat	1962	Govi-Altai	Diplômé en géologie de l'université nationale, membre de l'International Geological Expedition (1990)	-
29	Tuushin	N. Zorigt	1954	Govi-Altai	Diplôme d'ingénieur en mécanique de l'institut technique d'Irkoutsk (1978). Directeur de l'agence d'import-export (1990).	Diversifié
30	Oyuni Undraa	S. Otgonbayar	1961	Uvs	Diplômé de l'institut de l'imprimerie de Moscou (1988), de l'académie d'économie politique de Moscou (1998) et de l'université de business et de management de Stanford (2001).	Russie – l'entreprise distribue notamment les produits de l'entreprise russe Nitro-Sibir en Mongolie par le biais d'une entreprise conjointe.

Les grands conglomérats mongols et leurs partenaires étrangers.

Ce tableau fait ressortir plusieurs caractéristiques quant aux rapports que peuvent entretenir les grands conglomérats mongols avec l'étranger. Le premier enseignement tient au fait que les deux tiers des fondateurs des trente groupes étudiés sont partis étudier à l'étranger pendant leur jeunesse. Ceux-ci ont pu se rendre en Russie pour la plupart, mais également en Europe de l'Est et au Japon. Cet aspect est révélateur de deux éléments. D'une part, il traduit une origine sociale plutôt aisée, car un soutien institutionnel était à l'époque nécessaire pour les jeunes mongols qui souhaitaient partir étudier à l'étranger[763]. La plupart de ces nouveaux dirigeants d'entreprises sont donc, pour la plupart, des enfants de la classe moyenne supérieure qui existait en Mongolie pendant la période socialiste. D'autre part, cette caractéristique traduit une certaine ouverture sur le monde qui a conduit ces dirigeants à développer des liens personnels dans les pays au sein desquels ils ont pu se rendre. A contrario, la variable de l'origine régionale de ces dirigeants d'entreprise n'offre aucun résultat probant. Elle confirme en cela les conclusions de Tom Ginsburg sur la faible influence de cette variable pour comprendre la structuration actuelle de l'élite en Mongolie[764].

Le deuxième enseignement qu'il est possible de tirer de ce tableau a trait à la question des liens qu'entretiennent les grands conglomérats mongols à l'étranger. Ce tableau permet de mettre en place une typologie basée sur trois types de relations.

1) *La distribution de produits étrangers sur le marché mongol*. Dans ce cadre, les grands conglomérats mongols sont amenés à négocier des contrats avec de grandes entreprises étrangères pour devenir les distributeurs, avec une clause d'exclusivité ou non, de ces produits sur le marché mongol. La négociation d'un tel contrat permet aux grands groupes de conquérir une situation de quasi-rente puisqu'ils bénéficient alors de la renommée des produits distribués, garantie d'une large distribution dans le pays.

2) *L'exportation de produits mongols à l'étranger*. Ce cas concerne principalement les entreprises exportatrices de matières premières qui exportent l'essentiel de leur production en Chine. La négociation qui s'établit alors se fait par le biais de contrats de vente à plus ou moins long terme avec ces partenaires étrangers. La position de négociation des entreprises mongoles apparaît cependant défavorable dans la mesure où, faute d'infrastructures, les marchés de débouchés qui s'offrent à elles sont très restreints et se limitent bien souvent à la seule Chine.

3) *La création d'entreprises conjointes en Mongolie avec des partenaires étrangers*. Ce type de relation s'exprime bien souvent dans la mise en place de projets qui demandent des investissements en capitaux conséquents ainsi qu'un savoir-faire technologique dont les grands conglomérats mongols sont bien souvent dépourvus. Ces projets voient bien souvent le jour dans le domaine minier, mais pourraient également être amenés à se développer dans le domaine industriel dans les années à venir. Ils se traduisent par la mise en place d'une relation de longs termes entre le groupe mongol et son partenaire étranger.

La classification des grands conglomérats mongols en fonction de cette typologie est résumée dans le tableau suivant.

[763] T. Ginsburg, 1999.
[764] T. Ginsburg, 1999.

Type de relation à l'étranger	Groupes concernés	Échantillon statistique
(1) Distribution de produits étrangers en Mongolie	MCS, Petrovis, Magnai Trade, Shunkhlai, Tavan Bogd, Nomin, Khurd, Sod Mongol, Monnis, Max, Bridge, Bishrelt, Ochir Undra, Monos, Naran, BSB, Genco, Hera, Oyuni Undraa	19/30 (63,3 %)
(2) Exportations de produits mongols à l'étranger	MCS, MAK, Ajnai	3/30 (10 %)
(3) Entreprises conjointes	Newcom, MAK, TDB, Bodi, Monos, Oyuni Undra	6/30 (20 %)

Le rapport des grands conglomérats mongols à l'étranger.

Ce tableau met en avant l'importance de la distribution de produits étrangers dans l'activité des grands conglomérats mongols. La nature avant tout commerciale de ces groupes et l'importance que revêtent les liens privilégiés qu'ont su tisser leurs fondateurs avec des partenaires étrangers permettent de les rapprocher de la bourgeoisie *compradore* identifiée par les auteurs de la mouvance dépendantiste[765] et définie comme « *la fraction de la bourgeoisie qui n'a pas de base propre d'accumulation du capital, qui agit en quelque sorte comme simple « intermédiaire » du capital impérialiste étranger* »[766]. Cette définition semble correspondre à la situation observable pour la majorité des grands conglomérats en Mongolie. Ceux-ci tirent en effet leur puissance économique des situations de quasi-rente qu'ils ont su conquérir en se concentrant sur la distribution de produits étrangers dans le pays. En cela, ils ne disposent pas réellement de « base propre d'accumulation du capital » et jouent avant tout un rôle d'intermédiaire entre les produits de grands conglomérats internationaux et le marché mongol.

Pour ce qui est des pays avec lesquels ces grands conglomérats sont amenés à commercer ou à développer des liens privilégiés, il est possible de distinguer entre les deux voisins du pays, la Chine et la Russie, et ce que les autorités mongoles considèrent comme leurs « troisièmes voisins », à savoir les pays démocratiques et développés qui soutiennent la démocratie mongole (États-Unis, Japon, Corée du Sud, France, Allemagne, etc.). Le rattachement de ces grands conglomérats à l'un de ces trois partenaires étrangers permet de dresser le tableau suivant :

[765] A. G. Frank, 1972 ; N. Poulantzas, 1974.
[766] N. Poulantzas, 1974, p. 78.

Pays des partenaires étrangers privilégiés des grands conglomérats mongols	Groupes concernés	Échantillon statistique
(1) Russie	Petrovis, Magnai Trade, Shunkhlai, Khurd, Bishrelt, Ochir Undra, Monos, Oyuni Undraa	7/30 (23,3 %)
(2) Chine	MCS, MAK, Ajnai	3/30 (10 %)
(3) « Troisièmes voisins »	MCS, Tavan Bogd, Nomin, MAK, Newcom, TDB, Altai, Bodi, Monnis, Max, Brigde, Monos, Naran, BSB, Hera	15/30 (50 %)

Les grands conglomérats mongols et le pays d'affiliation de leurs partenaires étrangers privilégiés.

Ce tableau témoigne de la faiblesse relative de l'influence chinoise sur ces grands conglomérats. Celle-ci concerne principalement les groupes spécialisés dans l'activité minière, à l'exception des groupes qui opèrent dans le domaine aurifère. La coopération mise en place avec la Chine passe par la formation d'entreprises conjointes, comme c'est le cas pour MAK et par la négociation de contrats de vente pour l'exportation de leurs produits miniers. A contrario, la présence russe apparaît conséquente et contraste avec la diminution générale des liens économiques entre la Russie et la Mongolie, notamment pour ce qui est des échanges extérieurs et des investissements qui ont drastiquement chuté après 1990. Ce poids de la présence russe s'explique par la question pétrolière. La Mongolie importe l'essentiel de sa consommation de carburants de Russie (95,3 %)[767] et ces importations sont mises en œuvre par les grands conglomérats mongols tels que Petrovis, Magnai Trade ou encore Shunkhlai qui entretiennent dès lors des relations privilégiées avec les grandes entreprises russes productrices de pétrole, telles que Rosneft. Paradoxalement, la part des « troisièmes voisins » est très développée alors même que les dirigeants mongols mettent souvent en évidence le manque d'implication économique de leurs « troisièmes voisins ». Cette caractéristique renvoie directement à la nature de l'activité de ces grands conglomérats. La plupart ont importé les produits occidentaux en Mongolie, notamment dans le domaine électronique ou encore pour ce qui est de l'automobile. Les entreprises issues des « troisièmes voisins » ayant acquis une position dominante sur ces secteurs, cette caractéristique se retrouve logiquement dans les liens que les grands conglomérats mongols peuvent entretenir avec l'étranger.

Deux questions restent dès lors posées : celle de l'intérêt des grands conglomérats mongols au développement de partenariats avec des entreprises étrangères, et plus particulièrement du rôle qu'ont pu jouer ces partenariats dans le

[767] Office national de la statistique de Mongolie, 2015.

processus de développement et d'affirmation de ces grands conglomérats mongols et l'influence de ces derniers sur le processus de développement. La question finale est de savoir si ces liens peuvent, comme l'affirme la théorie de la dépendance, constituer un obstacle à la mise en place d'une stratégie de développement et d'industrialisation pour le pays.

B - Des liens avec l'étranger, condition d'une réussite et d'un développement pour les grands conglomérats.

La mise en relation de la variable ayant trait aux liens des grands groupes avec l'étranger et de celle concernant les liens des dirigeants de ces conglomérats avec l'étranger permet de mieux comprendre le processus de croissance de ces groupes.

La plupart des fondateurs des grands conglomérats mongols ont étudié à l'étranger, que ce soit en Union soviétique pour la majorité d'entre eux, dans des pays du bloc de l'Est ou plus épisodiquement au Japon. Cette expérience à l'étranger a joué un rôle déterminant pour le développement de partenariats étrangers lors du processus de croissance de leur groupe. Ces acteurs ont pour la plupart valorisé cette expérience à l'étranger durant les années 1990 en développant des liens privilégiés avec des entreprises des pays au sein desquels ils ont étudié ou séjourné. Le fait que les grands conglomérats mongols aient débuté par des activités commerciales explique en partie ce phénomène.

Le cas des groupes qui distribuent des produits japonais en Mongolie est très éclairant puisque les fondateurs de ces groupes ont pour l'essentiel étudié au Japon. C'est notamment le cas du groupe Bridge, fondé par D. Gankhuyag. Ce dernier a étudié au Japon dans les années 1980, devenant notamment diplômé de l'institut polytechnique de Kyoto. À cette occasion, il a développé une sympathie importante pour ce pays en apprenant notamment la langue japonaise. Il a par la suite adopté, au moment de la création de son entreprise, le nom de Bridge, qui devait symboliser le rôle qu'il entendait faire jouer à son entreprise entre la Mongolie et le Japon. Outre la volonté « d'amener le développement japonais en Mongolie », D. Gankhuyag souhaitait également transformer progressivement son groupe pour en faire une sorte de Kereitsu mongol[768]. Ces liens se sont dans un premier temps concrétisés par l'obtention de contrats dans le domaine de la construction, notamment avec l'ambassade du Japon, puis par le développement de liens privilégiés avec des entreprises japonaises qui ont permis au groupe de diversifier ses activités et de devenir le distributeur exclusif de certaines marques japonaises en Mongolie, notamment Bridgestone ou Suzuki. L'argent généré par cette activité a par la suite permis au groupe de diversifier ses activités.

Dans le domaine financier, le cas du groupe Bodi est également exemplaire puisque ses fondateurs ont étudié en Allemagne pendant la période socialiste. Ils ont appris l'allemand et y ont développé un réseau de relations conséquent. Au moment de

[768] Entretien B. Ulambayar, directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.

la transition, ces derniers se sont associés pour développer des activités dans le domaine de la banque et de la finance. Faute de capacité d'investissement, ils se sont logiquement tournés vers de potentiels partenaires allemands, valorisant ainsi leur expérience passée dans le pays. En l'espèce, c'est la Commerzbank allemande qui a choisi d'investir dans le groupe Bodi et dans la banque Golomt en 1996, permettant ainsi au groupe de développer ses activités dans le domaine financier.

Ainsi, les liens développés par ces entrepreneurs mongols avec des entreprises étrangères apparaissent étroitement liés à la connaissance de ces entrepreneurs des pays d'origine de ces entreprises. Le développement de ces liens a permis d'aider le développement des grands conglomérats mongols sur deux aspects principaux : premièrement les financements que les entreprises étrangères ont pu apporter, et deuxièmement la constitution d'une situation de quasi-rente en Mongolie liée à la distribution de ces produits étrangers sur un marché mongol qui en étaient jusqu'à présent dépourvus. Ces deux éléments expliquent principalement le développement des grands conglomérats mongols et la façon dont ces derniers ont pu financer leur processus de croissance puis de diversification de leurs activités.

L'importance du lien avec un partenaire étranger est valable pour tous les groupes dont la majeure partie des activités implique un lien avec l'étranger. Ce lien peut prendre différentes formes : l'importation de produits étrangers à destination du marché mongol, la nécessité de financements étrangers pour le développement de projets locaux, ou encore l'exportation de produits mongols à l'étranger, principalement du cachemire transformé ou des matières premières. Pour les autres groupes dont l'activité est plutôt liée au marché local, notamment les groupes qui opèrent dans le domaine de la construction ou qui disposent d'exploitations minières de taille moyenne, le lien avec un partenaire étranger ne constitue pas la variable principale qui explique leur développement. La formation de leur fondateur, notamment dans le domaine minier, et son expérience professionnelle passée au sein des anciennes administrations et entreprises publiques constituent des éléments d'explication bien plus importants. Le cas du groupe Tuushin sur les questions logistiques ou celui du groupe Monpolymet dans le domaine minier en sont les meilleurs exemples puisque leurs fondateurs, N. Zorigt et Ts. Garamjav, ont valorisé les positions qu'ils occupaient dans l'administration avant la transition, respectivement directeur de l'agence d'import-export et géologue, pour fonder par la suite leur groupe et s'implanter durablement sur le marché mongol.

Cette importance des liens avec l'étranger dans le processus de croissance permet également d'expliquer la stratégie de diversification suivie par ces grands conglomérats. En cela, la situation de ces groupes peut à nouveau être rapprochée de celle de la bourgeoisie *compradore* en Amérique latine décrite par les approches dépendantistes. En tant que marchands, les entrepreneurs mongols ne disposent que de peu de moyens d'actions sur les produits qu'ils distribuent dans le pays. Pour faire croître leur activité, ils ne peuvent pas réellement rechercher une intégration verticale ou mettre en place des stratégies de remontée de filière. Seule une diversification des produits qu'ils distribuent leur permet de toucher un nombre plus important de clients, donc de développer leur activité. Ainsi, le développement de liens privilégiés avec des partenaires étrangers a permis la diversification des activités des conglomérats mongols. L'efficacité de la stratégie de diversification mise en place reste relative et propre à chacun des groupes identifiés. Ainsi, celle de MCS apparaît particulièrement heureuse puisque le groupe apparaît aujourd'hui comme l'une des entreprises les plus solides de Mongolie et qu'elle constitue un modèle que tentent d'imiter avec plus ou

moins de succès les autres groupes[769]. À l'inverse, d'autres ont également mis en place des stratégies de diversification plus hasardeuses dont les limites sont mises en lumière par le ralentissement économique actuel. C'est notamment le cas du groupe Newcom qui a déjà été évoqué.

Si ces liens avec des partenaires étrangers apparaissent comme des éléments-clés pour expliquer le processus de croissance et la stabilisation progressive des grands conglomérats mongols sur lesquels se base cette étude, reste à savoir si ces liens ne limitent pas, comme l'affirment les approchent dépendantistes, la possibilité d'un développement économique.

C - Les grands conglomérats mongols, un frein à l'industrialisation et au développement économique ?

La théorie de la dépendance insiste sur le fait que la bourgeoisie qui caractérise les sociétés dépendantes n'a pas intérêt à la mise en place d'un processus d'industrialisation et que, à l'inverse, elle a intérêt au maintien de cette relation de dépendance qui constitue la base même de son pouvoir. Cette vision, caricaturale à bien des égards, ne rend pas réellement compte de l'attitude des grands conglomérats mongols à l'égard du développement. Bien que celle-ci soit difficilement quantifiable, plusieurs éléments permettent de l'attester : premièrement, la vision que la plupart des dirigeants de ces grands conglomérats possèdent de leur rôle social et du rôle que doit jouer leur entreprise pour le développement du pays ; deuxièmement, les stratégies de diversification qu'ont pu mettre en place ces grands conglomérats et qui témoignent de l'ouverture d'une nouvelle phase dans la diversification de leurs activités ; troisièmement, le fait que la mise en place d'un processus de développement ne conduise pas nécessairement à la remise en cause de leur position, mais qu'il puisse au contraire contribuer à un renforcement de ces groupes même si quelques cas particuliers peuvent poser question.

La plupart des grands hommes d'affaires mongols ne sont pas uniquement concernés par leur enrichissement personnel, mais gardent également à l'esprit le rôle que peut jouer leur entreprise dans le développement national. Ces derniers mettent souvent en avant le fait que leurs entreprises, contrairement aux investisseurs étrangers, réinjectent leurs bénéfices dans l'économie locale pour financer d'autres projets utiles à la diversification des activités du groupe, mais aussi au développement du pays. L'ancien Premier ministre, D. Sodnom [1984 – 1990], aujourd'hui conseiller au sein du groupe MAK, résume la situation de la façon suivant :

> « *Aujourd'hui, je travaille dans une société privée. Nous travaillons dans l'exploitation et l'exportation de charbon. Pourquoi dis-je cela ? Parce qu'il faut que nous développions les entreprises mongoles. Les sociétés nationales sont les piliers du développement. Dans les*

[769] Entretien B. Ulambayar, directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.

pays développés, il y a quelques grandes sociétés nationales qui développent et qui structurent l'économie du pays. Ça doit être la même chose en France, je suppose. Il faut développer ce genre de sociétés. Nous, lorsque nous faisons du profit, nous essayons de dépenser cet argent pour d'autres projets qui participent au développement de l'économie de la Mongolie. Par exemple, nous travaillons sur une usine de ciment. Ce sont des projets que nous mettons en œuvre avec l'argent que l'on gagne avec le charbon. À l'inverse, les sociétés étrangères, après avoir payé leurs taxes, partent simplement avec leurs profits alors que les profits des sociétés nationales restent dans le pays et servent à créer des emplois et à financer de nouveaux projets »[770].

L'ambition des dirigeants des grands conglomérats de participer au développement du pays s'explique principalement par le fait que ce développement est également bénéfique à leur entreprise. Il y a donc un intérêt commun à la mise en place d'un processus d'industrialisation. Cet intérêt partagé n'explique néanmoins pas à lui seul cette attitude. Il est également nécessaire de prendre en compte le passé et le fait que la plupart n'ont pas hérité de leur entreprise, mais qu'ils ont dû la bâtir, donc connaître les difficultés et les échecs qui vont avec. En outre, la création de ces grands conglomérats mongols s'est également faite dans un contexte économique et social très délicat, marqué par la profonde crise économique qui a suivi le processus de transition. Les dirigeants des grands conglomérats mongols, souvent d'origine modeste, ont connu dans leur chair les difficultés inhérentes à la période de transition. Nombreux sont ceux qui aiment à rappeler la précarité de leur activité à leurs débuts et l'incertitude qui existait alors. G. Amartuvshin, directeur du groupe financier Tenger, et qui fréquente régulièrement ces hommes d'affaires explique l'attachement des hommes d'affaires au développement du pays de la façon suivante :

« *Certains sont un peu mégalomanes et pensent qu'ils vont sauver la Mongolie. Dans l'ensemble, ils gardent une mémoire très vive de la difficulté de la vie pendant la décennie 1990. Ils font vraiment tout pour ne jamais avoir à revivre cette situation difficile. Les sentiments sont bons, mais les moyens peuvent être discutables* »[771].

Si le vécu de ces hommes d'affaires semble jouer un rôle important dans leur attitude à l'égard du développement, la question qui se pose est celle de la transition à la tête de ces grands conglomérats et du fait que ces derniers prévoient pour la plupart de confier la direction de leur entreprise à leurs enfants. Ces derniers ont étudié à l'étranger et ont connu une jeunesse dorée, bien loin des difficultés qu'ont pu connaître leurs parents. Leurs frasques font bien souvent la une de la presse people mongole et nombreux sont ceux qui craignent que le processus de transition à la tête de ces groupes mette à mal leur solidité. Ce processus de transition, déjà entamé dans certains groupes tels que MAK ou Petrovis, ne produira cependant ses effets que dans les prochaines années et ses conséquences sont donc difficiles à prévoir.

[770] Entretien, D. Sodnom, ancien Premier ministre, 03/12/2013.
[771] Entretien G. Amartuvhsin, président de Tenger Insurance, 18/11/2014.

Outre la vision que les hommes d'affaires se font de leur rôle pour leur développement du pays, il apparaît également que les grands conglomérats mongols ont mis en place une stratégie de diversification de leurs activités qui a progressivement évolué au cours du temps et qui témoigne de leur volonté concrète d'œuvrer pour le développement du pays. Le tableau dressé auparavant du processus de diversification de l'activité économique des grands conglomérats mongols permet de distinguer plusieurs temps dans la stratégie mise en œuvre par ces derniers. La plupart de ces groupes, cela a été mentionné, ont débuté leurs activités dans le domaine commercial avec ce qui pouvait pour beaucoup s'apparenter à du « commerce de valises ». Ce premier temps a bien souvent été suivi, lorsqu'il n'a pas constitué la phase de fondation de certains groupes, par le rachat de certaines entreprises publiques qui ont permis de renforcer l'assise de ces entreprises. Un troisième temps est ensuite notable, caractérisé par une diversification de l'activité de ces groupes. Ce processus de diversification est passé par la négociation de nouveaux contrats de distribution avec des entreprises étrangères ou par des investissements réalisés par ces entreprises dans d'autres secteurs, en particulier dans le secteur minier qui a connu un développement important à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Ce processus a progressivement vu les principaux groupes mongols prendre position sur différents secteurs d'activités, sur différents marchés, inexistants jusqu'alors. Ce processus traduit une conquête et une occupation progressives des différents marchés potentiels qui se sont ouverts avec la transition vers la démocratie et l'économie de marché.

Ce processus d'occupation progressif des différents pans de l'économie mongole touche à sa fin depuis la fin des années 2000 et pousse logiquement les grands conglomérats à chercher d'autres sources de croissance pour leurs activités. Cela passe notamment par la mise en place de processus de croissance qui conduit certains groupes à vouloir se doter d'une base industrielle propre, donc à vouloir créer de la valeur ajoutée en Mongolie. Le développement progressif de la marque « made in Mongolia » est là pour en témoigner, tout comme le développement de produits locaux, notamment du Xphone, un téléphone portable dont la composition a été pensée par des ingénieurs mongols et qui est censé mieux répondre aux attentes des consommateurs locaux. Pour ce qui est des grands conglomérats précédemment mentionnés, le cas du groupe MAK est éclairant dans la mesure où ce dernier s'est lancé dans la construction de matériaux de construction pour ne plus faire reposer ses activités sur la seule industrie minière tout en permettant au pays d'échapper à sa dépendance aux importations de matériaux de construction chinois. Pour cette entreprise, on note donc une diversification de ses activités qui passe notamment par la diversification des partenaires étrangers de l'entreprise. Ainsi, si le premier processus de diversification qui a vu l'entreprise investir le domaine charbonnier s'est fait grâce à l'aide de la Chine, avec l'entreprise Qinhua, le second se fait avec l'assistance de la Banque européenne de Reconstruction et de Développement (BERD) et avec l'aide d'entreprises allemandes, notamment Ferrostaal.

Ce processus de diversification adopté par les grands conglomérats mongols repose sur une logique similaire à celle qui prévaut au niveau national. Une dépendance à l'égard d'un secteur ou d'un partenaire étranger est un élément de vulnérabilité qui expose l'entreprise à un risque important, surtout lorsque celle-ci est positionnée sur le secteur des matières premières. La crise traversée par l'entreprise MAK ces dernières années, notamment liée à la chute des cours du charbon sur le marché chinois, est là pour en témoigner. Les dirigeants de ces entreprises cherchent

donc une diversification de leurs activités qui leur permettent de sécuriser leurs groupes tout en permettant un développement de leurs activités. Le lancement d'activités créatrices de valeur ajoutée sur le sol mongol est dès lors perçu comme un élément important dans le cadre de cette stratégie tout comme l'est la diversification des partenaires étrangers de ces entreprises[772]. En cela, la position des grands conglomérats mongols à l'égard du développement économique n'est pas contradictoire avec la mise en place d'une stratégie de développement et d'industrialisation.

Un cas particulier mérite cependant d'être mentionné, celui ayant trait à la question pétrolière. La Mongolie présente la particularité d'être totalement dépendante de la Russie pour ses importations de carburants. Une telle situation apparaît paradoxale alors que le pays a exporté en 2015 quelque huit millions de barils de pétrole. Si les volumes exportés restent relativement faibles, une hausse continue de la production domestique est notable et beaucoup d'acteurs pensent que de nouvelles découvertes pourraient être faites sur le territoire. La construction d'une raffinerie permettrait dès lors à la Mongolie de transformer le pétrole extrait sur son sol et d'approvisionner une partie de son marché domestique en carburants, donc de limiter sa dépendance à l'égard de la Russie. De nombreux projets ont été envisagés sans qu'aucun ne puisse réellement voir le jour. Des raisons techniques et budgétaires ont été invoquées. Certains ont également évoqué une possible pression de la Russie qui souhaiterait éviter que la Mongolie sorte de cette situation de dépendance. D'autres ont évoqué la réticence des grands importateurs pétroliers mongols dans la mesure où la construction d'une raffinerie risquerait de remettre en cause leur situation de rente en Mongolie[773]. Pourtant soutenue par le conseil de sécurité nationale[774], la construction d'une raffinerie risquerait ainsi de compliquer la position des grandes entreprises mongoles qui tirent l'essentiel de leurs revenus de l'importation de pétrole, notamment Petrovis, Shunkhlai, Magnai Trade ou Sod Mongol, et qui sont soupçonnées de tirer parti de cette situation pour pratiquer des prix de vente déconnectés des prix mondiaux. D'autres grands conglomérats tentent d'ailleurs de développer des sources de production de carburants alternatives. Si la Mongolie dispose de réserves de pétrole brut, elle dispose également d'importantes ressources de charbon, notamment du lignite difficile à exploiter dans l'industrie. Il est possible de transformer ce charbon en carburants par le biais d'un processus de liquéfaction. Plusieurs groupes mongols travaillent actuellement sur des projets de ce type, notamment MCS, Genco et MAK. Cela pose la question de l'attitude que choisiront d'adopter les importateurs pétroliers à l'égard de ces projets. Cela pose également la question de l'attitude de l'État à leur égard. La position gouvernementale semble pour le moment être une position neutre de non-intervention[775].

Cet exemple met en évidence une possible contradiction entre l'intérêt des grands conglomérats mongols et l'intérêt national lorsque le développement économique se traduit par la substitution de produits étrangers importés par des produits locaux. Alors que les autorités mongoles insistent sur la nécessité de mettre en place une stratégie de développement, notamment basée sur un processus de substitution aux importations, ce type de contradictions pourrait apparaître plus fréquemment à l'avenir. Reste que les produits concernés sont essentiellement des

[772] Entretien, A. Ganbileg, directeur du développement chez MAK, 20/11/2014.
[773] Entretiens, mai 2013.
[774] Conseil de sécurité nationale de Mongolie, 17/03/2014.
[775] Entretiens, novembre 2014.

produits à faible valeur ajoutée, notamment dans le domaine des matériaux de construction ou dans le domaine alimentaire, alors que les groupes commerciaux voient leur principale source de revenus venir essentiellement de l'importation de produits à haute-valeur ajoutée, que ce soit des véhicules ou des produits électroniques, qui ne sont pour le moment pas réellement susceptibles d'être concurrencés par une production domestique.

*

* *

L'analyse de l'attitude des grands conglomérats mongols à l'égard de la question du développement économique et de la question de la sécurité nationale permet de faire ressortir plusieurs traits structurants quant aux caractéristiques de ces derniers et à leur attitude à l'égard du développement. Le premier a trait au niveau de concentration de l'économie mongole qui se structure autour d'un nombre limité de grands conglomérats. Ce niveau de concentration, s'il est important, n'est cependant pas comparable avec ce qui est observable dans d'autres pays asiatiques, notamment en Corée du Sud. Les grands conglomérats mongols ont choisi d'adopter un processus de diversification horizontale qui les a conduits à développer des activités dans des secteurs économiques très variés. Ce haut niveau de diversification apparaît cependant illusoire puisque la plupart de ces groupes continuent à voir leur principale source de revenus se concentrer autour d'un secteur particulier. Partant de là, quatre types de groupes sont identifiables : les exploitants miniers, ceux qui fournissent des services aux entreprises minières, ceux qui procèdent principalement à la revente de produits étrangers sur le marché mongol et ceux qui se sont positionnés sur d'autres secteurs, principalement issus des processus de privatisation qui ont pris place dans le pays après la transition. Un trait commun rapproche cependant ces groupes, leur absence relative de base industrielle et le fait que l'essentiel de leurs revenus provient d'une situation de rente ou de quasi-rente (minerais, importations de produits étrangers). Ces grands conglomérats ont progressivement développé des liens privilégiés avec le monde politique au point que la plupart d'entre eux sont aujourd'hui représentés au sein du Parlement. Cette représentation politique a une double fonction : défensive, car elle permet de se prémunir contre le pouvoir discrétionnaire de certaines administrations publiques, et offensives, car elle permet la mise en place d'action d'influence ainsi qu'un accès privilégié à l'information. Ces grands conglomérats entretiennent également des liens privilégiés avec des partenaires étrangers qui ont souvent joué un rôle-clé dans la croissance de ces groupes. Un certain équilibre est notable sur ce point entre les groupes mongols qui peuvent entretenir de bonnes relations avec des partenaires chinois, russes, mais aussi avec des partenaires issus des « troisièmes voisins » du pays. Ils n'apparaissent pas comme des obstacles à un développement du pays.

La mise en évidence du processus de formation de ces grands conglomérats permet également de tirer des enseignements sur le processus de transition mongol et de le comparer à celui connu dans les anciens pays socialistes. Comme dans la plupart de ces pays, le processus de privatisation a conduit d'anciens membres de l'élite du précédent régime à bénéficier en priorité du processus de privatisation pour l'acquisition d'ancienne propriété publique. Il n'en demeure pas moins que ce processus a été moins important dans le cas mongol qu'il n'a pu l'être dans les anciens pays socialistes et surtout que dans les anciens pays soviétiques. Cela s'explique par le fait que la Mongolie restait globalement un pays faiblement industrialisé en 1990 et que les industries qui y ont été développées étaient pour beaucoup inefficaces et incapables de s'adapter au nouveau système économique choisi par les autorités après 1990. Le processus de privatisation a principalement permis aux conglomérats mongols d'occuper des positions de rente qui, sauf quelques exceptions, leur ont ensuite permis de financer leur processus de diversification, notamment dans le domaine minier. Cette caractéristique permet de mettre en évidence l'importance du facteur minier dans le déroulement du processus de transition mongol. L'autre caractéristique du processus de transition mongole tient au poids des conglomérats marchands, qualifiés de *compradors*. Ceux-ci ont vu le jour grâce aux réseaux tissés à l'étranger par leurs fondateurs qui leur ont permis de procéder à la revente de produits étrangers sur le marché mongol. Ces groupes occupent aujourd'hui une place importante dans l'économie mongole. Leur émergence traduit ici une divergence avec les autres pays postsocialistes. Leur émergence a principalement été rendue possible par le type de système économique choisi par les autorités mongoles après la transition. Ceux-ci ont choisi d'opter pour une transition très rapide, basée sur les recommandations de la « théorie du choc » qui devait permettre au pays de passer en l'espace de quelques mois du socialisme au capitalisme. Cela s'est notamment traduit par la libéralisation du commerce extérieur et par la suppression de toute barrière douanière adoptée par les autorités en 1997. Cette décision a eu pour effet de favoriser les importateurs de produits étrangers au détriment des producteurs domestiques dont les produits, peu compétitifs, n'ont pas été protégés de la concurrence étrangère. Ce choix explique en partie l'effondrement de l'appareil productif et, de manière indirecte, pourquoi le processus de privatisation n'a pas joué un rôle plus important dans l'émergence des grands conglomérats mongols. Il explique par contre le poids des conglomérats compradors dans la nouvelle Mongolie et libérale. Ce constat permet de mettre en évidence une des caractéristiques de la transition mongole liée aux choix effectués par les autorités mongoles de privilégier un processus de transition très rapide, basé sur les recommandations de la « théorie du choc » en lieu et place de la mise en place d'un processus de transition graduel.

Si un rapprochement devait être fait entre ces grands conglomérats mongols et les grandes approches théoriques formulées sur la question, à savoir l'approche dépendantiste, l'approche développementaliste ou les approches qui évoquent un processus de capture de l'État par les grands entrepreneurs du pays, aucun de ces trois modèles théoriques n'apparaît en mesure de rendre compte pleinement de la situation observable en Mongolie. Il est au contraire possible d'observer un mélange de caractéristiques propres à chacune de ces trois approches théoriques. Le monde économique mongol apparaît marqué par un niveau de concentration important et par une diversification horizontale importante des grands conglomérats mongols qui tendrait à les rapprocher du paysage économique décrit dans les approches développementalistes. À l'inverse, l'absence de base industrielle, la nature commerciale de ces groupes et les liens qui les unissent avec des partenaires étrangers

tendent à les rapprocher des groupes *compradors* décrits par les approches dépendantistes. Dernier aspect, le poids des processus de privatisation dans l'émergence des grands conglomérats mongols et les liens étroits que ces derniers entretiennent avec le monde politique offrent un point de rapprochement avec ce que décrivent les approches qui insistent sur un processus de capture de l'État par des grands conglomérats privés qui ont hérité des processus de privatisation dans les anciens pays socialistes. Cet ensemble de caractéristiques tend cependant à rapprocher le cas mongol du deuxième cas identifié par David Kang, cas marqué par un État fragmenté qui doit faire face à un monde économique concentré[776]. Cela conduit dès lors à une situation dans laquelle les grands conglomérats s'investissent davantage dans le jeu politique dans le but de conquérir certaines situations de rente, une situation qui n'apparaît pas très éloignée de celle qui a été décrite pour le cas mongol dans le cadre de ce chapitre.

Pour ce qui est du rapport à l'étranger qu'entretiennent ces grands conglomérats mongols, cette question permet de revenir à l'interrogation centrale qui structurait ce raisonnement, celle du rôle joué par l'élite économique mongole dans le processus de développement économique du pays, mais aussi dans le processus de défense et de protection de l'indépendance nationale. La dépendance économique à la Chine, que les statistiques macro-économiques publiées par les autorités mongoles mettent en évidence, conduit à s'interroger sur les liens qui peuvent exister entre les élites économiques mongoles et la Chine. Cependant, si les élites économiques mongoles se rapprochent du modèle d'une bourgeoisie *comprador*, leur pôle de dépendance n'apparaît pas être la Chine, mais bien le monde occidental. La question de la Chine apparaît en effet nettement moins prépondérante que ce qu'il aurait été possible d'envisager au départ. Les grands conglomérats mongols qui sont liés à la Chine sont les groupes miniers qui exportent des matières premières à l'étranger, principalement l'entreprise MAK et l'entreprise MCS. Les autres groupes n'apparaissent quasiment pas liés à la Chine, mais bien plutôt aux « troisièmes voisins » du pays puisqu'ils assurent la distribution des produits manufacturés de haute qualité en Mongolie. Cet aspect permet de nuancer fortement l'hypothèse d'une dépendance quasi absolue de la Mongolie à l'égard de la Chine.

Ce chapitre a donc permis de mettre en évidence la structuration du monde économique en Mongolie, les liens que les grands conglomérats mongols unissent avec l'étranger et les liens étroits qu'ils entretiennent avec le monde politique. Au terme de ce chapitre, il apparaît que les grands conglomérats mongols ne constituent pas uniquement des grandes entreprises, mais également des groupes de pouvoir dont l'influence politique ne doit pas être sous-estimée. L'activité économique de ces grands groupes leur offre des capacités d'actions et leur permet de tisser des liens étroits avec les partis politiques. Cela explique pourquoi nombre de grands groupes se sont également diversifiés dans le secteur des médias qui joue un rôle-clé dans la vie politique contemporaine. En tant que groupe de pouvoir, ces conglomérats disposent d'une influence politique importante et doivent donc être considérés comme des acteurs-clés dans le cadre de ce sujet de recherche.

Reste que les premiers enseignements de cette étude laissent à penser que cette structuration et que l'attitude des grands conglomérats mongols n'est pas, sauf exception, contradictoire avec la mise en place d'une stratégie de développement économique en Mongolie. La question reste cependant de savoir si ces liens que les

[776] D. Kang, 2002.

grands conglomérats mongols entretiennent avec le monde politique sont uniquement destinés à servir l'intérêt de ces grands conglomérats et des partis politiques ou s'il est possible de considérer que ces liens sont autant de canaux qui peuvent permettre au pays de se doter d'une stratégie de développement économique nationale qui tienne compte de la position de ces grands conglomérats, sur le modèle des travaux de Peter Evans qui a insisté sur l'importance d'une « autonomie enchâssée » entre l'État et les entreprises privées pour mettre en place une stratégie de développement efficiente et inclusive[777]. Cette question sera examinée dans le cadre du troisième chapitre de cette thèse.

[777] P. Evans, 1995.

Chapitre 3
La stratégie de développement mongole

Le troisième chapitre de cette thèse porte sur la stratégie de développement de la Mongolie. L'étude de cette dernière doit permettre de comprendre le plan formulé par les autorités pour permettre au pays de sortir de la forte dépendance économique qui le lie au secteur minier. Cette dépendance, présentée en introduction, est perçue par les autorités comme l'une des principales menaces pour la sécurité et la souveraineté du pays puisqu'elle présente le risque de le transformer, à terme, en « une simple annexe de matières premières »[778].

L'existence d'une stratégie de moyen ou de long terme apparaît dès lors comme un élément clé dans un pays caractérisé par un système démocratique et une économie de marché. Ces deux systèmes, politique et économique, posent en effet la question de la mise en cohérence des comportements des acteurs à des fins de développement. La stratégie de développement est chargée de remplir cette fonction. Pour être efficiente, elle doit se traduire par une multitude de concrétions tactiques qui doivent, à terme, donner un contenu concret à une stratégie uniquement théorique. Cette question fait donc écho à la question de la planification du développement économique dans une économie libérale, abordée brièvement dans le premier chapitre.

L'étude de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles passe, comme c'est le cas dans les autres chapitres, par la réinscription de cette question dans le cadre théorique qui a été formalisé au début de cette thèse (1). Cette analyse passera ensuite par l'étude de la structure institutionnelle et juridique qui encadre la planification. Celle-ci permet d'identifier les textes concrets au sein desquels s'incarne la stratégie de développement mongole. Leur étude permettra ensuite d'identifier le contenu de cette stratégie et son évolution au cours du temps (3). C'est cette stratégie qui est aujourd'hui censée servir de cadre d'orientation à la politique économique et sociale mise en œuvre par les autorités. Reste que l'influence concrète de cette stratégie pose question. Elle sera évaluée dans un quatrième temps en comparant les orientations fixées par les autorités mongoles à la politique économique réellement mise en œuvre (4).

I - Débats théoriques autour d'une stratégie de développement.

La question de la stratégie de développement que les États peuvent adopter pour rattraper leur retard économique est un sujet qui a été largement abordé en économie politique. Les approches et les recommandations qui ont vu le jour sont souvent contradictoires. Néanmoins, la comparaison de ces dernières et la mobilisation de travaux qui tiennent compte des spécificités du cas mongol, notamment une abondance en matières premières, permettent d'identifier certaines variables et certains aspects à considérer. Cette réinscription théorique préliminaire se focalisera sur trois aspects. Il

[778] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 33.2.

s'agira tout d'abord de considérer les conséquences potentielles de la richesse en matières premières sur le type et la mise en œuvre d'une stratégie de développement (A). Il conviendra ensuite d'évoquer le processus qui conduit un État à formuler une telle stratégie, élément qui conditionne bien souvent le succès ou l'échec de cette dernière (B). Le dernier élément concerne le contenu concret d'une stratégie de développement et notamment les principales trajectoires qui ont pu être identifiées en économie politique (C). La prise en compte de ces différents aspects permettra d'identifier les variables et les caractéristiques à considérer pour rendre compte de la stratégie de développement mongole depuis le début des années 1990. Les approches mobilisées dans ce cadre sont essentiellement des approches d'économie politique, notamment les approches dépendantistes et celles formulées dans le cadre du modèle de « l'État développementaliste ». Les théories affiliées à la transitologie ne seront pas considérées ici dans la mesure où ces dernières se sont concentrées sur l'étude des processus qui ont permis aux pays concernés de passer d'une économie planifiée à une économie de marché, sans pour autant s'intéresser réellement à la question du développement économique en tant que tel.

A - Une abondance de matières premières, bénédiction ou malédiction ?

La première caractéristique associée à la Mongolie est le poids du secteur minier, le pays étant parfois mentionné sous le néologisme de « Mine-golie »[779]. Cette caractéristique à une forte influence sur le processus de développement. Il importe donc de considérer les approches théoriques qui ont pu traiter du lien entre richesse minière et développement économique.

La présence de ressources naturelles abondantes dans un pays donné a pendant longtemps été considérée comme une chance qui devait permettre à ces pays de financer leur processus de développement. Dans son étude sur les étapes de la croissance économique, Walt Rostow fait des ressources naturelles un élément clé dont l'exploitation doit permettre aux sociétés de produire un surplus économique servant par la suite à diversifier leurs activités productives[780]. Cette hypothèse a été suivie par de nombreux travaux qui ont tenté de formaliser le rôle des ressources naturelles dans un processus de développement. Ces approches ont cependant été rapidement critiquées du fait des conditions très restreintes dans lesquelles elles étaient susceptibles de produire des résultats concrets. Ces critiques ont par la suite été étayées par l'échec relatif des expériences historiques qu'elles ont pu susciter[781].

Dans ce contexte, c'est le scepticisme qui s'est progressivement imposé en rappelant qu'une abondance de ressources naturelles pouvait, *in fine*, s'avérer être un obstacle au développement. Ce scepticisme s'est appuyé sur les conclusions des travaux qui évoquaient dans les années 1950 la dégradation tendancielle des termes de

[779] U. Bulag, janvier/février 2009.
[780] W. Rostow, 1960.
[781] R. Auty, 1990.

l'échange pour les pays richement dotés en matières premières, notamment suite aux articles publiés simultanément par Raul Prebisch[782] et Hans Singer[783]. Cette évolution a été interprétée comme étant le mécanisme économique central qui cantonne les pays de la périphérie dans une situation de dépendance, en somme sur une spécialisation primaire dans la division internationale du travail qui leur interdirait tout espoir de développement.

Si l'hypothèse d'une dégradation tendancielle des termes de l'échange a été remise en cause, la thèse de la condamnation des pays producteurs de matières premières à une unique spécialisation primaire a connu un nouvel essor avec l'apparition du concept de la « malédiction de la ressource » suite à un article publié au milieu des années 1990 par Jeffrey Sachs et Andrew Warner[784]. Ces auteurs ont identifié une corrélation entre un taux important de matières premières dans les exportations de certains pays et un taux de croissance économique significativement inférieur à la moyenne. Pour expliquer ces résultats, les deux auteurs ont réactualisé la thèse de Raul Prebisch et Hans Singer sur la dégradation tendancielle des termes de l'échange en la couplant à l'hypothèse des effets de liaisons faibles propres à ce type de secteur mis en avant par les travaux d'Albert Hirschman[785]. Pour appuyer leur démonstration, ils ont également insisté sur le « syndrome hollandais », exemple tiré de la désindustrialisation progressive connue par les Pays-Bas après la découverte d'importantes ressources pétrolières en mer du nord.

Le concept de la « malédiction de la ressource » renvoie à un effet pervers des exportations de matières premières[786]. Dans ces pays, l'exportation de volumes importants de ressources naturelles a pour conséquence de provoquer un déséquilibre de la balance des paiements et une appréciation du taux de change. Une telle évolution se fait au détriment des producteurs domestiques pour deux raisons. D'une part, parce que la compétitivité de leurs produits diminue sensiblement à l'exportation, ce qui a pour effet de limiter progressivement les exportations des pays concernés aux seules matières premières. D'autre part, parce que l'appréciation du taux de change favorise dans le même temps le recours aux importations, notamment dans le domaine agricole, qui viennent concurrencer les producteurs domestiques. Cette évolution se combine à des politiques économiques souvent chaotiques et dépendantes de l'évolution des cours des matières premières. Certains chercheurs ont même élargi la portée de ce concept pour inclure les risques politiques et sociaux liés à une spécialisation primaire et faire l'hypothèse que la « malédiction de la ressource » produit des conséquences économiques, mais aussi politiques[787]. Ces ressources expliqueraient notamment la formation d'États rentiers, souvent autoritaires, mais qui disposent des moyens financiers pour acheter la paix sociale grâce à la redistribution de la rente générée par le secteur primaire[788].

Face à cette situation, d'autres approches ont insisté sur les politiques publiques mises en œuvre par ces États et sur la nécessité de ne pas uniquement utiliser la rente générée par le secteur primaire pour financer des programmes sociaux, mais également pour soutenir une diversification de l'activité économique et un processus

[782] R. Prebisch, 1950.
[783] H. Singer, 1950.
[784] J. Sachs, A. Warner, décembre 1995.
[785] A. Hirschman, 1964.
[786] A. Rosser, 2006.
[787] A. Rosser, 2006.
[788] H. Beblawi, G. Luciani, 1987.

d'industrialisation[789]. Ce processus d'industrialisation doit permettre de diversifier l'économie des pays concernés et de réduire ainsi leur dépendance aux matières premières, donc d'assurer leur développement économique. La présence de cette rente est présentée comme un élément qui doit servir à financer ce type de stratégie. Les sommes dégagées sont en effet conséquentes et la question qui se pose, dans un contexte d'opulence, est celle de la bonne allocation des ressources afin que celles-ci contribuent au développement de l'économie nationale[790]. Dans ce cadre, l'État est amené à jouer un rôle essentiel pour permettre au pays concerné d'échapper au déterminisme inhérent à la division internationale du travail[791], dont la « malédiction de la ressource » est un symptôme.

C'est dans ce cadre que l'adoption d'une stratégie de développement efficiente joue un rôle clé. C'est elle qui doit fixer les orientations du développement économique, donc les secteurs qui seront privilégiés pour bénéficier d'une partie de la rente générée par le secteur primaire. Le principal risque concerne une allocation inefficiente de la rente, notamment sous l'effet des diverses pressions qui peuvent s'exercer sur l'État.

B - L'élaboration délicate d'une stratégie de développement.

La présence d'une rente extérieure, qu'elle soit liée au développement d'une activité primaire dans les pays richement dotés en ressources naturelles ou à l'afflux d'aide étrangère dans les pays qui s'appuient sur une position géostratégique clé, comme c'était le cas pour les pays est asiatiques, pose la question de l'utilisation de cette rente à des fins de développement. La présence d'une stratégie de développement doit garantir la cohérence des politiques mises en œuvre. La définition de cette dernière pose cependant question dans la mesure où c'est l'État qui est chargé de le faire.

La définition d'une stratégie de développement expose l'État en effet à plusieurs difficultés. Ce dernier se trouve au croisement d'une multitude d'interactions qui voient les groupes sociaux qui composent la société exercer diverses pressions sur ce dernier, notamment pour la conquête et la préservation de certaines situations acquises avec l'apparition d'une situation de rente[792]. Les deux chapitres précédents ont permis de mettre en évidence la réalité de ce phénomène dans le cas mongol. Se pose dès lors la question de la capacité de l'État à formuler seul une stratégie de développement efficiente pour le développement de l'économie nationale[793] alors même que les mécanismes de marché qui doivent guider l'orientation de l'économie ne sont pas réellement efficients dans un contexte de rente et que l'État est soumis à la pression d'intérêts privés ou sectoriels.

[789] J. Sachs, A. Warner, décembre 1995.
[790] M. Bruno, J. Sachs, 1982.
[791] A. Amsden, 1989.
[792] D. Bach, M. Gazibo (dir.), 2011.
[793] A. Leftwich, février 1995.

Face à cette situation, les approches orthodoxes de la théorie de la dépendance affirment que la mise en place d'une stratégie de développement efficiente passe nécessairement par une révolution socialiste qui doit permettre de renverser la bourgeoisie et les élites compradores qui ont vu le jour avec la situation de dépendance. Les approches issues du concept « d'État développementaliste » insistent pour leur part sur la nécessaire présence d'une élite bureaucratique dite développeuse, regroupée au sein d'une agence de pilotage du développement, à qui revient la mission de définir une stratégie de développement pour le pays. Ces deux visions apparaissent néanmoins caricaturales, car elles reposent sur des postulats dont le champ de validité est limité.

Peter Evans a tenté de dépasser cette opposition en formulant le concept « d'autonomie enchâssée »[794], mentionné dans le premier chapitre de cette thèse et dans celle sur les grands conglomérats mongols. Déjà mis en évidence par Chalmers Johnson dans son étude sur le processus de développement économique japonais[795], ce concept postule l'existence de relations denses et continues entre l'État, en l'espèce les parties de l'État chargées de l'élaboration d'une stratégie de développement, et les différents groupes sociaux qui composent une société. Peter Evans affirme ainsi que « *l'enchâssement [...] suppose un réseau concret de connexions qui lit intimement et de façon agressive l'État à certains groupes sociaux avec lesquels l'État partage un projet commun de transformation* »[796]. Ces connexions vont jouer un rôle clé au moment de l'élaboration de la stratégie de développement, car elles vont permettre, comme cela a été le cas au Japon ou dans la France d'après-guerre[797], d'associer les acteurs concernés à l'élaboration d'une stratégie de développement. Ces derniers, plus au fait des caractéristiques de leurs secteurs et des difficultés auxquelles ils font face, peuvent ainsi influer sur la stratégie de développement pour la rendre plus efficace et plus réaliste. Le mécanisme consultatif que suppose cet enchâssement permet de contourner en partie la faiblesse des indicateurs de marché pour l'élaboration d'une telle stratégie.

Si cet enchâssement est utile au moment de l'élaboration de la stratégie, elle revêt une importance particulière dans un pays marqué par la démocratie et l'économie de marché. Dans ce contexte, l'État ne dispose pas d'autant d'outils de contrainte pour s'assurer de la mise en œuvre de cette stratégie comme cela pourrait être le cas dans un contexte autoritaire. L'exemple de la France de l'après-guerre en témoigne[798] puisque l'adoption d'une stratégie de reconstruction et de développement s'est faite sur un mode consultatif. Les différents plans élaborés, bien qu'ils n'aient eu qu'une valeur indicative, ont pourtant été mis en œuvre par les acteurs qui avaient participé à leur élaboration. La mise en place d'un processus consultatif, rendu possible par l'enchâssement, permet ainsi d'associer les acteurs à la conception de la stratégie de développement. Cela renforce sa légitimité et permet donc également de générer une pression sociale implicite sur les acteurs pour que ces derniers la mettent en œuvre. Le processus qui conduit à l'élaboration et à l'adoption d'une stratégie de développement joue dès lors un rôle essentiel dans la capacité de ce texte, souvent indicatif, à orienter le comportement des acteurs dans une économie de marché.

[794] P. Evans, 1995.
[795] C. Johnson, 1982.
[796] P. Evans, 1995, p. 59.
[797] R. Kuisel, 1984.
[798] R. Kuisel, 1984.

Si le processus d'adoption joue un rôle important dans le succès où l'échec d'une stratégie de développement se pose cependant aussi la question du contenu concret de cette dernière.

C - Quelle stratégie pour l'industrialisation ?

La majorité des approches considérées dans le cadre de cette thèse insiste sur le risque de voir apparaître les symptômes de la « malédiction de la ressource » dans les pays riches en matières premières, donc sur la nécessité de diversifier la structure des économies nationales pour permettre le développement économique. Cette diversification passe principalement par la mise en place d'un processus d'industrialisation qui doit permettre de sortir d'une spécialisation primaire. Divers modèles d'industrialisation ont vu le jour, que ce soit les modèles d'industrialisation à partir des industries de bases, les processus d'industrialisation basés sur les industries industrialisantes ou encore celles basées sur le développement d'une industrialisation de transit. L'approche se concentrera cependant sur les stratégies d'industrialisation évoquées dans les approches dépendantistes, développementalistes et dans celles qui se sont concentrées sur le cas spécifique des pays richement dotés en matières premières.

Les auteurs dépendantistes préconisaient la mise en place d'une stratégie de développement basée sur le principe de la substitution aux importations[799]. Une telle stratégie consistait à remplacer progressivement les biens de consommation importés par des produits domestiques. Elle se basait sur un protectionnisme sélectif qui protégeait les industries de base ou résultait plus simplement d'un déséquilibre macro-économique conjoncturel, par exemple une chute des exportations ou des cours des matières premières qui limitaient la capacité du pays à importer des produits étrangers, stimulant du même coup la construction d'un appareil de production national. Une telle stratégie devait permettre une industrialisation progressive, donc de lutter contre la dégradation des termes de l'échange contre laquelle les auteurs dépendantistes mettaient en garde dans les années 1950[800].

Les approches sur les États dits développementalistes ont pour leur part insisté sur la présence de stratégies d'industrialisation basées sur les exportations. Ce type de stratégie devait permettre à ces pays de faire face à deux faiblesses intrinsèques : une absence de matières premières pour financer le développement et un marché intérieur de taille réduite qui réduisait l'efficacité des stratégies d'industrialisation basées sur une substitution aux importations[801]. En réalité, il apparaît que ces pays ont dans un premier temps mis en place des stratégies d'industrialisation basée sur la substitution aux importations avant de s'engager sur une stratégie d'industrialisation basée sur les exportations[802], confirmant ainsi que ces deux stratégies d'industrialisation n'étaient

[799] R. Prebisch, 1950.
[800] H. Singer, 1950.
[801] E. Kim, 1997.
[802] H. Chang, 2008 ; A. Amsden, 1989.

pas substituables, mais complémentaires sur la durée du processus[803]. La mise en place d'une stratégie de substitution aux importations a permis la création d'un appareil industriel dans les pays qui en étaient jusqu'alors dépourvus. Cet appareil industriel a par la suite été réorienté vers l'exportation sous l'impulsion de l'État, souvent dans un cadre autoritaire, avec la mise en place de stratégies de remontée de filières. Ces États se sont tout d'abord concentrer sur l'exportation de produits riches en capital humain avant de se tourner progressivement vers des produits technologiquement plus avancés. La combinaison de ces deux stratégies a permis à ces pays d'éviter les écueils d'une stratégie de développement uniquement basée sur la substitution aux importations qui présentait le risque de générer des positions de rentes, une allocation inefficiente du capital disponible du fait d'un système de protection mal calibré et qui se heurtait bien souvent à la taille réduite du marché intérieur, notamment du fait de l'absence d'une classe moyenne susceptible d'absorber une hausse quantitative et qualitative de la production domestique.

L'adoption de ce type de stratégies a permis aux États est-asiatiques de passer d'une spécialisation agricole à une spécialisation industrielle en l'espace de quelques années. La question de la transposabilité de cette stratégie à des pays richement dotés en matières premières reste néanmoins posée. Certains auteurs ont dès lors proposé une stratégie d'industrialisation basée sur l'avantage comparatif sur lequel peuvent s'appuyer ces pays, leurs ressources naturelles[804]. La théorie de la croissance économique basée sur les ressources naturelles élaborée par Melville Watkins à partir de l'exemple canadien fait ainsi de l'exportation de produits primaires un moteur de la croissance et du développement du fait des effets de liaison que ce secteur est susceptible de générer[805]. Dans cette lignée, Michael Roemer a par la suite théorisé un processus d'industrialisation basé sur les ressources (RBI)[806] qui insistait notamment sur la nécessité de ne pas se contenter d'exporter des produits non transformés, mais de bâtir au contraire des industries de transformation destinées à la production de produits semi-finis. Ces industries devaient permettre d'accroître la part de valeur ajoutée dans les produits exportés, donc les revenus que ces États peuvent espérer tirer de leur secteur primaire.

Ces différentes stratégies d'industrialisation, toutes présentées comme des solutions potentielles pour les États qui souhaiteraient s'extraire d'une spécialisation primaire, seront par la suite comparées avec la stratégie élaborée par les autorités mongoles pour assurer le développement et l'industrialisation du pays. Leur confrontation permet néanmoins d'identifier trois aspects à considérer pour comprendre la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles.

- *Le contenu et la forme que prend la stratégie de développement en Mongolie*. Ce premier temps doit permettre de mieux comprendre les objectifs identifiés par les autorités mongoles en matière de développement économique et la forme que prend cette dernière.
- *Le processus d'adoption de la stratégie de développement*. La réinscription théorique a permis de mettre en évidence la nécessité d'un processus d'élaboration collaboratif, fruit de l'enchâssement évoqué par Peter Evans. Cet

[803] R. Wade, 1990.
[804] A. Sid Ahmed, 1988.
[805] M. Watkins, mais 1963.
[806] M. Roemer, juin 1979.

enchâssement facilite sa mise en œuvre et permet surtout d'éviter une mauvaise allocation des ressources.

- *Les conditions de la mise en œuvre de cette stratégie de développement*. La prise en compte de cet aspect doit permettre de considérer les outils et les instruments sur lesquels peuvent s'appuyer les autorités mongoles pour mettre en œuvre la stratégie de développement qui aura préalablement été décrite. Il s'agit d'identifier si la stratégie élaborée relève de la seule déclaration d'intention ou si elle permet au contraire d'orienter le comportement des acteurs, une question importante dans une économie libérale telle que peut l'être celle de la Mongolie.

Ces trois points seront examinés successivement dans le cadre de ce chapitre afin de mettre en évidence la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles et son évolution au cours du temps. Leur examen permettra d'identifier les principaux objectifs identifiés par les autorités mongoles pour favoriser le processus de développement, mais aussi les débats qui ont pu émerger sur le rôle que devait jouer l'État dans la mise en œuvre de la stratégie élaborée par les autorités mongoles. Il conviendra également d'examiner l'influence de la démocratie qui, du fait des alternances régulières que provoque ce système politique, risque de mettre à mal la cohérence et la continuité de la stratégie de développement économique élaborée par les autorités mongoles.

II - Une stratégie de développement, quelles incarnations concrètes en Mongolie ?

Pendant l'essentiel de la période socialiste, le développement économique du pays a suivi une voie de développement non capitaliste. Dans ce cadre, le développement des forces productives et l'allocation des ressources étaient, sur le modèle de ce qui se passait en Union soviétique, définis dans le cadre de plans quinquennaux. La planification a ainsi permis une industrialisation relative du pays et un développement plus ou moins homogène de l'ensemble du territoire. À l'instar de l'Union soviétique, ce système n'a pas résisté à la stagnation économique des années 1980 et a été progressivement remis en cause dans le cadre des réformes de libéralisation progressive de l'économie. La révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 et la « thérapie de choc » appliquée pour passer directement du socialisme au capitalisme ont conduit à l'abandon de la planification au profit d'une économie libérale dont la régulation devait uniquement être assurée par les mécanismes du marché naissant.

Cette transition a néanmoins posé la question du rôle de devait jouer l'État un système marqué par l'économie de marché. L'État devait-il se retirer de la vie

économique pour laisser aux seuls acteurs privés l'allocation des ressources ? À l'inverse, l'État devait-il au contraire garder un rôle de coordinateur du développement pour favoriser la mise en cohérence des stratégies déployées par les acteurs privés et favoriser ainsi un processus de développement cohérent ? Cette interrogation sur le rôle de l'État et sur l'intérêt d'une stratégie de développement s'est rapidement imposée en Mongolie dans les années qui ont suivi la transition. L'effondrement de l'appareil productif et le nouveau défi du développement économique ont rapidement posé la question de la voie que devaient suivre les autorités pour permettre la reconstruction d'un appareil productif après la « décennie perdue » des années 1990. C'est dans ce contexte que les autorités mongoles ont adopté différents textes d'orientation du développement qui n'avaient plus, comme c'était le cas pendant la période socialiste, de caractère obligatoire, mais qui devaient jouer un rôle indicatif pour orienter l'action du gouvernement et des acteurs privés ayant émergé avec le marché. L'adoption de ces différents textes a conduit les acteurs politiques mongols à s'interroger sur le sens et les grandes orientations que devait suivre le processus de développement, mais aussi sur le rôle de l'État dans la mise en œuvre de ce dernier.

Dans ce cadre, l'étude de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles nécessite tout d'abord de considérer les documents d'orientations au sein desquels elle s'incarne concrètement. L'identification et le choix des documents à considérer pour mener à bien l'analyse sont moins aisés qu'il peut y paraître notamment du fait de la prolifération de textes adoptés par les autorités depuis le début des années 1990. Le choix de certains documents plutôt que d'autres nécessite donc de considérer le système de planification et orientation du développement mis en place par les autorités mongoles (A). Ce système a été profondément modifié à la fin de l'année 2015 à la suite de l'adoption d'un projet de loi sur la planification de la politique de développement économique[807], brièvement mentionné dans le premier chapitre. L'étude de cette loi permet de mettre en évidence la nouvelle organisation du système de planification économique adopté par les autorités mongoles (B). Ce travail permettra ensuite d'identifier les textes de doctrine sur lesquels se base la stratégie de développement adoptée par la Mongolie (C).

A - Planification et stratégie de développement dans la Mongolie libérale.

La présence de différents textes d'orientation pose la question de la planification économique dans une économie libérale, évoquée dans le cadre du premier chapitre lors de l'étude institutionnelle de la fonction de planification. Dans ce chapitre, la volatilité de l'organisation institutionnelle de la planification avait été évoquée. L'instabilité organisationnelle en la matière s'est traduite par une prolifération de textes juridiques censés encadrer le développement économique du pays. Lors des débats sur l'adoption du projet de loi sur la planification du développement économique, les autorités mongoles avaient insisté sur cette caractéristique en

[807] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.

rappelant que quelque 480 documents d'orientation ont été adoptés entre 1991 et 2014[808]. Ces derniers ont été recensés par le ministère du développement économique et sont présentés dans le tableau suivant[809] :

Documents	Date d'adoption	Date de fin d'application	Nombre	En vigueur
Politiques sectorielles de l'État	1993 – 2011	1998 – 2021	37	23
Concepts	1991 – 2011	2007 – 2015	14	7
Stratégies	1996 – 2010	2007 – 2030	24	10
Directions nationales	1991 – 2012	2005 – 2021	51	13
Programmes	1992 – 2013	1998 – 2030	257	103
Plans	1995 – 2013	2008 – 2021	71	34
Total			***480***	***190***

Nombre de documents d'orientation économique adoptés en Mongolie entre 1991 et 2014[810].

Cette prolifération met en évidence le caractère désorganisé et instable de l'outil de planification en Mongolie. Chaque gouvernement, chaque ministère était capable d'élaborer son plan d'action ou une stratégie pour son secteur de compétence sans réellement se trouver dans l'obligation de tenir compte des textes précédemment adoptés. Cette caractéristique illustre à nouveau les difficultés éprouvées par l'Etat en Mongolie pour mettre en œuvre une action coordonnée et cohérente. Comme le dénonçait l'ancien Premier ministre D. Sodnom dans une tribune publiée dans la presse mongole, la politique et la stratégie de développement du pays étaient propres à chaque ministre et celle-ci manquait donc de cohérence d'ensemble[811]. La stratégie générale adoptée par le pays était alors largement inefficiente puisque sa mise en œuvre dépendait du bon vouloir du gouvernement ou des ministres en place.

Le système de planification économique qui préexistait à la loi de 2015 peut ainsi être résumé de la façon suivante :

[808] Parlement de Mongolie, 24/06/2015.
[809] Ministère du développement économique, 27/05/2014.
[810] Ministère du développement économique, 27/05/2014.
[811] Үндэсний Шуудан, 11/01/2016, "Сайдын бодлого гэж байх ёсгүй, салбарын яамны бодлого гэж байх ёстой", № 7, p. 4.

Portée	Niveau		
	National	*Sectoriel*	*Local*
Long terme (20 – 30 ans)	Concept *(concept de développement de l'État, 1996 – 2015)*	Politique de l'État *(politique de l'État pour les ressources naturelles, 2013 – 2024)*	Politique de développement *(politique de développement de l'Arkhangai)*
	Programme de développement *(programme de développement durable pour le XXIe siècle, 1998 – 2021)*	Programme sectoriel *(programme de système énergétique unifié, 2007 – 2040)*	Master plan de développement *(Master plan de développement du Dornogovi)*
	Politique de développement *(politique de développement basée sur les objectifs du millénaire, 2007 – 2021)*	Master plan *(master plan pour le développement des technologies des sciences, 2007 – 2040)*	Programme de développement *(programme de développement de Tuv)*
Moyen terme (3 – 5 ans)	Programme de travail du gouvernement	Stratégie nationale *(stratégie nationale de développement du secteur privé, 2011 – 2013, 2014 – 2016)*	Programme économique
	Déclaration du cadre budgétaire	Programme national *(programme national d'amélioration de la santé, 2007 – 2011, 2012 – 2016)*	Programmes locaux
Court terme (1 an)	Loi budgétaire		Budget local
	Directions de la politique monétaire de l'État		Directions de la politique locale
	Directions de la politique de développement économique et social		

Les textes juridiques de l'appareil de planification mongol avant l'adoption de la loi sur la planification du développement économique[812].

[812] Ministère du développement économique, 27/05/2014.

La prolifération de textes mise en évidence dans le tableau précédent se retrouve dans cette synthèse. Le nombre de types de texte est très important et les différences ontologiques qui les opposent apparaissent loin d'être évidentes. Cette prolifération empêchait logiquement les textes adoptés d'être efficients et d'être mis en œuvre. Combiné à l'absence d'institution de pilotage du développement économique précédemment mise en évidence, cette caractéristique avait pour effet de permettre une multiplication de textes d'orientations qui s'apparentaient dès lors plus à de l'affichage politique qu'à la mise en œuvre d'une vraie stratégie de développement qui soit durable dans le temps. Le ministère du développement économique, lorsqu'il a eu à travailler sur un nouveau projet de loi d'encadrement de la planification économique, a identifié les conséquences négatives du manque d'encadrement qui préexistait à l'adoption de la loi de 2005[813]. Celles-ci sont les suivantes :

- Une absence de cohérence et de coordination dans les politiques qui sont mises en œuvre qui place la politique de développement mongole sous l'influence des partis politiques et des orientations que souhaitent mettre en œuvre ces derniers.
- Une absence de système de planification unifié qui empêche l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'une stratégie de développement stable dans le temps.
- L'apparition d'incohérences dans le financement du processus de développement avec un processus d'allocation des ressources publiques inefficient et contradictoire entre les différents échelons administratifs.
- Une absence de cadre pour le développement des politiques qui provoque des incohérences entre les politiques développées à l'échelon national et à l'échelon local.

Ces faiblesses renvoient directement à la question de la faiblesse de l'État en Mongolie qui se traduit en particulier par une incapacité à mettre en cohérence l'ensemble des composantes de l'appareil bureaucratique. Conscientes de cette situation, les autorités mongoles ont mis en œuvre un processus de réflexion à la fin des années 2000 en vue de l'adoption d'un projet de loi sur la planification du développement économique. Celui-ci doit permettre d'apporter des solutions à l'ensemble de ces problèmes.

B - L'adoption de la loi sur la planification du développement économique de 2015.

À la fin de l'année 2015, les parlementaires ont adopté une loi sur la planification de la politique de développement, la première du genre depuis le début des années 1990. L'objectif principal de ce texte est de permettre la création d'un système unifié de planification qui permette de renforcer à la fois la coordination dans

[813] Ministère du développement économique, 27/05/2014.

l'action de l'État, mais aussi sa cohérence[814]. Il fixe notamment les droits et les obligations des différents acteurs et permet le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des documents de planification[815].

L'adoption de ce texte a pris beaucoup de temps. Le comité à l'innovation et au développement national (NDIC) créé par le Premier ministre, S. Bayar, à la fin de l'année 2008 s'était déjà vu confier la mission de rédiger un projet de loi sur la question. Le comité a reçu dans ce cadre l'assistance du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) qui accompagna les autorités mongoles jusqu'à l'adoption du texte à la fin de l'année 2015 en organisant différents séminaires et journées d'étude sur la question. Un premier projet de loi a été adopté en conseil des ministres le 25 avril 2012[816]. Soumis aux parlementaires dans la foulée, le texte n'a pas été examiné du fait du changement de majorité provoqué par les élections législatives de 2012.

Le ministère du développement économique, qui a remplacé le comité à l'innovation et au développement national, a néanmoins repris à son compte ce projet de loi et a signé au début de l'année 2013 un programme d'assistance avec le PNUD afin d'élaborer une nouvelle version de ce projet de loi[817]. Un groupe de travail a été formé au sein du ministère, dirigé personnellement par le ministre[818]. Les travaux menés dans ce cadre ont conduit à l'élaboration d'un nouveau projet présenté aux parlementaires au début du mois d'octobre 2014. Le constat dressé par le groupe de travail était clair et avait été rappelé précédemment par le secrétariat général du gouvernement dans une note publiée au début de l'année[819] : la Mongolie fait face à une accumulation de plans et de projets, plus de 480 adoptés depuis 1991 et quelque 190 programmes à mettre en œuvre à la date du 1er janvier 2014[820]. Dans ce contexte, ce projet de loi soulignait la difficulté inhérente à la mise en œuvre de ces projets et pointait notamment l'instabilité politique comme étant le principal responsable de cette accumulation.

Pour faire face à cette situation, ce projet de loi entendait mettre en place un système de planification unifié. La structure du projet se rapprochait de celle proposée au début de l'été 2012. Le projet de loi listait ainsi l'ensemble des documents de planification et les responsabilités de chacun des acteurs publics dans leur élaboration et leur mise en œuvre. Il imposait également aux partis politiques et aux candidats à une élection d'accepter et d'inclure dans leur programme les orientations du plan de développement à 30 ans que prévoyait de créer ce projet de loi[821]. Pour s'en assurer, le projet proposait que le comité général pour les élections et l'agence générale de l'audit examinent les différents programmes des candidats pour vérifier leur conformité avec ce document. En outre, il disposait également qu'un changement de majorité politique ne pouvait pas être invoqué pour procéder à un changement des documents de planification adoptés par le pays à moyen et long terme[822]. Ces différents articles

[814] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[815] Parlement de Mongolie, 26/11/2016, art. 1.
[816] Gouvernement de Mongolie, 25/04/2012.
[817] PNUD, 01/03/2013.
[818] Parlement de Mongolie, 01/10/2014.
[819] Parlement de Mongolie, 29/01/2014.
[820] Parlement de Mongolie, 29/01/2014.
[821] Parlement de Mongolie, 01/10/2014.
[822] Parlement de Mongolie, 01/10/2014.

devaient permettre d'assurer la stabilité de la stratégie de développement mongole et la protéger contre l'instabilité politique inhérente à tout système démocratique.

Pour ce qui est de la rédaction et de la mise en œuvre des documents de planification identifiés dans le projet de loi, ce dernier prévoyait de faire du ministère du développement économique l'acteur clé de la planification. Il offrait notamment à ce dernier un rôle de leadership pour la rédaction des projets et de différents programmes de planification listés dans le projet de loi[823]. En outre, le ministère était également chargé d'évaluer la conformité des plans d'action élaborés par les autres ministères avec les documents de planification de portée nationale adoptés par le pays. Cette capacité de contrôle et de supervision aurait positionné le ministère au cœur de l'action gouvernementale. Pour que ce dernier bénéficie d'une légitimité suffisante pour mener à bien sa mission, le projet prévoyait de modifier la loi sur le gouvernement pour relever le statut du ministère du développement économique et le faire passer de la quatorzième à la cinquième position dans l'ordre protocolaire[824]. Le ministère aurait ainsi bénéficié du statut de ministère d'État, titre jusqu'alors réservé au ministère de l'environnement et du développement vert, au ministère des Affaires étrangères, au ministère des finances et au ministère de la justice.

Ce projet de loi a néanmoins suscité quelques critiques[825]. Les partisans d'un processus de développement libéral qui tendent à réfuter l'intérêt de toute planification dans la mesure où elle se substitue aux mécanismes de marché. D'autres ont au contraire insisté sur la nécessité de s'inspirer des exemples des autres pays d'Asie du Nord-Est qui ont connu un processus de développement très rapide en ayant recours à l'outil de la planification[826]. Les seconds l'ont emporté sur les premiers notamment parce que l'outil de la planification a été présenté comme un moyen de renforcer la cohérence et la coordination dans l'action de l'État, l'un des maux principaux dont souffre le pays. Pour ce qui est des critiques plus spécifiques, certains ont reproché à ce projet de loi son caractère antidémocratique dans la mesure où, en cas d'adoption, les partis politiques n'auraient pas pu proposer à l'occasion d'une élection de changements dans les grandes orientations de développement. Ce projet aurait donc limité les marges de manœuvre d'une nouvelle majorité politique qui aurait alors dû mettre en œuvre les plans de développement adoptés par la majorité précédente. L'autre élément de débat concernait la nouvelle centralité du ministère du développement économique dans l'organisation gouvernementale. Celle-ci se serait traduite par une réduction du rôle et du champ de compétence attribués au ministère des finances, en charge de la planification depuis 1996. La montée en puissance du ministère du développement économique et la capacité de supervision que lui accordait ce projet de loi sur l'activité des autres ministères auraient également pu susciter quelques résistances internes au gouvernement. Cependant, ces critiques n'ont pas réellement eu le temps de se matérialiser puisque le Premier ministre, N. Altankhuyag, a proposé un remaniement gouvernemental au début de l'automne 2014 adopté par le Parlement le 7 octobre[827], une semaine après que le projet de loi sur la planification de la politique de développement ait été présenté au Parlement. Le remaniement a conduit à la dissolution du ministère du développement économique et

[823] Parlement de Mongolie, 01/10/2014, art. 9.
[824] Parlement de Mongolie, 01/10/2014.
[825] J. Reeves, 21/01/2014.
[826] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[827] Parlement de Mongolie, 07/10/2014.

le projet de loi sur la planification de la politique de développement a logiquement été abandonné.

Dans le nouveau gouvernement formé autour de Ch. Saikhanbileg, la fonction de planification économique a été à nouveau confiée au ministère des finances au sein duquel un département de la planification de la politique de développement a été créé à l'intérieur de la direction à la politique économique. C'est ce département qui a repris à sa charge le projet de loi sur la planification de la politique de développement. Une nouvelle version du texte a dès lors été présentée en conseil des ministres par le ministre des finances, J. Erdenebat, le 22 juin 2015[828]. Approuvé, il a été présenté aux parlementaires le 24 juin 2015[829]. L'examen du projet a néanmoins été reporté à la session parlementaire d'automne et adopté en dernière lecture le 26 novembre 2015[830], mettant ainsi un terme à un processus législatif qui aura duré près de six ans.

Le projet adopté est néanmoins moins ambitieux que la version proposée à l'automne 2014 par le ministère du développement économique. Il entend cependant apporter des avancées sur cinq points principaux[831] :

1. Favoriser la participation des organisations professionnelles, des centres de recherche, des organisations gouvernementales et non gouvernementales dans l'élaboration des documents sur la politique de développement.
2. Obliger les partis politiques à développer leurs programmes sur la base de la stratégie de développement national.
3. Coordonner les politiques de développement sectorielles.
4. Mettre en cohérence le programme d'investissement avec les ressources financières et budgétaires mongoles.
5. Développer la coopération entre les institutions nationales et locales dans la mise en œuvre de la politique de développement.

Les principaux objectifs mentionnés dans le projet de 2012 et dans celui de 2014 sont rappelés, mais la mise en place d'une institution centrale chargée de la coordination et de la planification, qui figurait dans la version de 2014, a disparu de la nouvelle version du texte et cette fonction a été confiée au ministère des finances. Quatre types de documents de planifications sont identifiés[832] : ceux de long terme dont la portée est de 15 à 20 ans, deux types de documents de moyen terme dont la portée varie respectivement entre 8 et 10 ans et entre 3 et 5 ans, et ceux de court terme dont la portée n'excède pas un an. La liste de ces documents et les responsabilités de chacun des acteurs dans leur élaboration et leur mise en œuvre sont résumées dans le tableau suivant[833] :

[828] Gouvernement de Mongolie, 22/06/2015.
[829] Parlement de Mongolie, 24/06/2015.
[830] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.
[831] Parlement de Mongolie, 24/06/2015.
[832] Parlement de Mongolie, 26/11/2015, art. 6.
[833] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.

Nom du document	*Portée*	*Institutions*
Concept de développement de la Mongolie	Long terme (15 à 20 ans)	Il s'agit du document clé du système de planification mis en place par la loi de 2015. Il vise à consolider l'indépendance et la souveraineté de la Mongolie et à assurer un développement humain, économique et social, ainsi que la préservation de l'équilibre environnemental. Le Parlement fixe au gouvernement les lignes à suivre pour son élaboration. La loi dispose que le gouvernement doit favoriser l'implication des citoyens, du secteur privé, des organisations professionnelles, des centres de recherche, des organisations non gouvernementales et des administrations centrales et locales. Elle dispose également que le concept de développement adopté par le pays doit être basé sur le concept de sécurité nationale, sur le concept de politique étrangère et doit chercher à créer une croissance durable et inclusive. Une fois rédigé, le gouvernement propose ce texte au Parlement qui est chargé de l'adopter. Un processus d'évaluation de la mise en œuvre de ce concept est prévu tous les deux et quatre ans. Le rapport réalisé tous les quatre ans doit être présenté par le gouvernement aux parlementaires.
La politique de l'État	Moyen terme (8 à 10 ans)	Le document décrit les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs identifiés dans les programmes sectoriels et dans le concept de développement de la Mongolie. Ce document est développé conjointement par les administrations chargées de la mise en œuvre des programmes sectoriels et par l'administration chargée des questions financières et budgétaires. Les autorités locales, les centres de recherche et les organisations professionnelles doivent y être associés avant que ce dernier ne soit adopté en conseil des ministres. Un programme de révision et d'évaluation est prévu tous les quatre ans.
La politique de développement des zones		Ce document vise à définir la stratégie de développement du territoire du pays. Il est

		élaboré conjointement par l'administration centrale chargée des questions financières et budgétaires et les autorités locales. Ce document est adopté en conseil des ministres.
Les objectifs de long terme de développement des aimags et de la capitale		Document basé sur la politique de développement des zones et élaboré par les gouverneurs locaux et adopté par les parlements locaux.
Plan d'action du gouvernement	Moyen terme (3 à 5 ans)	Document basé sur le concept de développement, la politique de l'État et les programmes des partis politiques décrivant la voie à suivre pour parvenir à la mise en œuvre des objectifs de développement de moyen terme. Ce programme est élaboré en concertation avec les administrations centrales et locales et approuvé en conseil des ministres. Il est ensuite présenté aux parlementaires. Une évaluation de la mise en œuvre de ce programme est confiée au secrétariat général du gouvernement.
Plan d'action des gouverneurs		Même document que le précédent, mais adopté par les dirigeants locaux, notamment les gouverneurs des aimags et des soums.
Les programmes nationaux et les sous-programmes		Documents fixant les politiques sectoriels et les objectifs que le gouvernement doit atteindre dans ces secteurs.
Le programme d'investissement de l'État		Ce document doit détailler les projets à mettre en œuvre et à financer ainsi que les sources de financements à mobiliser. Les orientations fixées dans ce document doivent être retranscrites dans le budget adopté chaque année par l'État mongol. Il est adopté par le gouvernement et un programme de révision et d'évaluation doit être mené tous les deux ans par l'administration publique chargée des

		questions budgétaires et financières.
Orientations nationales de développement économique et social	Court terme (1 an)	Ce document est une déclinaison annuelle du plan d'actions du gouvernement, des programmes nationaux et du programme d'investissements publics. Le processus de rédaction et d'adoption de ce document est le suivant. Les administrations locales transmettent avant le 15 février de chaque année les programmes qu'elles entendent mettre en œuvre à l'administration centrale chargée des questions financières et budgétaires. Les autres administrations doivent faire de même avant le 1er mars. L'administration centrale chargée des questions financières et budgétaires a ensuite jusqu'au 1er avril pour présenter un projet de document au gouvernement. Ce dernier doit ensuite le présenter aux Parlementaires avant le 1er mai, qui doivent à leur tour l'adopter avant le 1er juin de chaque année.
Orientations de développement économique et social des aimags, de la capitale, des soums et des districts		Même document que le précédent, mais adopté par les dirigeants locaux, notamment les gouverneurs des aimags et des soums.
Budget national et les budgets locaux		Le budget est adopté chaque année par le Parlement mongol et régi par la loi budgétaire.

Les documents de la planification mongole[834].

L'adoption du projet de loi sur la planification du développement économique vise à apporter une solution à la prolifération de textes d'orientations de la politique économique précédemment mise en évidence. Il s'agit de limiter le nombre de textes à adopter, mais aussi de garantir leur application : en établissant une hiérarchie claire

[834] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.

entre ces derniers, en définissant clairement leur période de validité, en limitant le nombre de cas où ces textes pourraient être amendés et surtout en définissant clairement le rôle de chacun des acteurs dans la rédaction et l'adoption des différents textes d'orientation de la politique de développement[835]. Le tableau suivant permet de résumer le nouveau système de planification mis en place par la loi de 2015 et les différents textes d'orientation du développement qui y sont mentionnés.

Portée	**Niveau**		
	National	***Sectoriel***	***Local***
Long terme (15 – 20 ans)	Concept de développement de la Mongolie		
Moyen terme (8 – 10 ans)	Politique de l'État		Politique de développement des zones Objectifs de long terme de développement des aimags et de la capitale
Moyen terme (3 – 5 ans)	Plan d'action du gouvernement Programme d'investissement de l'État	Programmes nationaux et sous-programmes	Plan d'action des gouverneurs
Court terme (1 an)	Orientations nationales du développement économique et social Loi budgétaire nationale		Orientations du développement économique et social des aimags Budgets locaux

Les textes juridiques de l'appareil de planification mongole après l'adoption de la loi sur la planification du développement économique[836].

Concernant la stabilité à laquelle aspirent publiquement tous les acteurs politiques, le projet de loi adopté par les parlementaires reprend certaines des

[835] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.
[836] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.

dispositions du projet de loi présenté en 2014. La loi dispose notamment que les programmes des partis ou des candidats à une élection devront être conformes au concept de développement du pays[837]. Cette disposition a également été inscrite dans la nouvelle loi électorale adoptée par les parlementaires à la fin de l'année 2015[838]. La loi prévoit ainsi que les programmes politiques présentés par les partis, les coalitions, les candidats indépendants ou les candidats à l'élection présidentielle[839] doivent être conformes à la loi sur la planification du développement et à la loi de stabilité budgétaire qui fixe notamment des limites sur la taille du déficit budgétaire et sur la taille de la dette publique par rapport au PIB[840]. Le contrôle de la conformité des programmes présentés est confié à l'agence générale de l'audit qui informe ensuite la commission générale pour les élections des résultats de son audit. Dans le cas où un programme présenté par un parti ou un candidat n'est pas conforme à ces deux documents, alors il peut être rejeté par la commission générale pour les élections. Cela a pour conséquence d'empêcher le parti ou le candidat de se présenter à l'élection[841]. Cette disposition a été mise en œuvre pour la première fois lors des élections législatives et locales du 29 juin 2016. L'ensemble des partis se sont conformés à la loi, certains citant même des extraits de la nouvelle stratégie de développement mongole dans leur programme avant de présenter les mesures qu'ils entendaient mettre en œuvre pour remplir ces objectifs.

Outre cette obligation faite aux partis politiques et aux candidats à une élection, la loi sur la planification de la politique de développement ne se focalise pas uniquement sur les programmes, ceux-ci n'ayant qu'une valeur indicative, mais prend également en compte l'action qui peut être mise en œuvre par une nouvelle majorité. La loi dispose ainsi qu'un changement de majorité ne pourra pas être invoqué par un gouvernement pour modifier l'un des documents de planification de moyen ou de long terme listés dans la loi. Les autorités ne pourront modifier ces textes que dans l'un de ces trois cas[842] :

- si l'examen et l'évaluation de la mise en œuvre de ces textes montrent qu'un changement est nécessaire,
- si un changement de l'environnement intérieur ou extérieur est susceptible d'avoir une influence sur la situation économique, budgétaire ou sociale du pays ou encore,

---

[837] Parlement de Mongolie, 26/11/2015, art. 7.10.
[838] Parlement de Mongolie, 25/12/2015.
[839] Parlement de Mongolie, 25/12/2015, art. 67.5.
[840] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.
[841] Montsame, 06/04/2016, "Нам, эвслүүд сонгуульд оролцох хүсэлтээ энэ сарын 30-наас өмнө гаргах ёстой", http://montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%BD%D0%B0%D0%BC-%D1%8D%D0%B2%D1%81%D0%BB%D2%AF%D2%AF%D0%B4-%D1%81%D0%BE%D0%BD%D0%B3%D1%83%D1%83%D0%BB%D1%8C%D0%B4-%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%86%D0%BE%D1%85-%D1%85%D2%AF%D1%81%D1%8D%D0%BB%D1%82%D1%8D%D1%8D-%D1%8D%D0%BD%D1%8D-%D1%81%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%BD-30-%D0%BD%D0%B0%D0%B0%D1%81-%D3%A9%D0%BC%D0%BD%D3%A9-%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%85-%D1%91%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9.
[842] Parlement de Mongolie, 26/11/2015, art. 21.1.

- dans des circonstances qui conduiraient les parlementaires à déclarer l'État d'urgence dans le pays.

Ces conditions apparaissent cependant suffisamment larges pour être invoquées par les acteurs qui souhaiteraient modifier certains de ces textes. Plus qu'une contrainte juridique, c'est par la concertation et la consultation que ce texte entend changer le comportement des acteurs vis-à-vis de la question du développement. L'implication d'un grand nombre d'acteurs dans l'élaboration et la rédaction des textes de planification est présentée comme le premier objectif de cette nouvelle loi. Cette consultation doit permettre à l'ensemble des acteurs de se réapproprier ces programmes pour qu'ils soient largement acceptés et pas uniquement perçus comme une contrainte imposée de l'extérieur.

L'adoption de la nouvelle loi sur la planification du développement économique à la fin de l'année 2015 constitue une évolution importante dans le fonctionnement de l'État mongol. La révolution démocratique et le passage à l'économie de marché avaient conduit les autorités mongoles à se détourner de la planification économique pour privilégier la mise en place d'un système d'allocation des ressources qui soit uniquement basé sur le marché. Un quart de siècle après la transition, les difficultés économiques auxquelles ont été confrontées les autorités, le développement de l'industrie minière et la hausse des revenus budgétaires qu'il a provoquée ont conduit les autorités à considérer à nouveau la question de la planification économique comme un élément central de toute stratégie de développement. Cette redécouverte de l'outil de la planification a cependant eu lieu dans un contexte radicalement différent de celui qui prévalait pendant la période socialiste. Le nouvel outil de planification adopté par les autorités mongoles ne vise en effet pas à se substituer au marché pour l'allocation des ressources. Il s'agit au contraire d'un mécanisme chargé d'orienter le rôle joué par le marché. Le système de planification n'est ainsi pas contraignant, mais indicatif. Il vise à impliquer un grand nombre d'acteurs dans l'élaboration des stratégies générales de développement et des plans sectoriels qui les accompagnent. Par ce biais, ce nouveau système cherche à orienter le comportement des acteurs étatiques et privés en direction d'objectifs conjoints élaborer dans la stratégie de développement.

L'élaboration et le contenu de ces stratégies de développement jouent ici un double rôle. Le processus d'élaboration doit se traduire par des contacts multiples entre les acteurs étatiques et privés afin d'identifier des objectifs de développement qui soient réalistes et partagés. Ensuite, l'affichage de ces objectifs dans une stratégie de développement doit servir de référence aux acteurs publics et privés qui pourront ensuite adapter leurs comportements et leurs actions en fonction de ces objectifs de développement. L'analyse de ces textes constitue donc un élément important pour comprendre comment s'élabore la stratégie de développement mongol, les objectifs qu'elle contient, mais aussi la façon et les instruments qui peuvent conduire à sa mise en œuvre. Il convient donc d'identifier les principaux textes d'orientation adoptés par les autorités mongoles depuis 1990.

C - Les textes à considérer pour l'étude de la stratégie de développement mongole.

L'étude du système de planification mongol et de son évolution permet de tirer plusieurs enseignements pour l'étude de la stratégie mongole de développement. Le premier confirme son instabilité et son manque d'organisation. L'instabilité institutionnelle autour de l'attribution de la fonction de planification permettait déjà de l'entrevoir, mais celle-ci est confirmée par la prolifération de textes d'orientations et par le constat dressé par les autorités mongoles sur la non-application de ces textes. Cette prolifération de documents peut laisser à penser que la politique de développement économique de la Mongolie est avant tout marquée par une absence de stratégie. Une telle conclusion apparaît néanmoins prématurée, car la multiplication de textes d'orientation du développement économique ne signifie pas absence de stratégie ou absence d'un paradigme développementaliste qui aurait pu permettre de garantir une certaine cohérence entre les différents textes adoptés par les autorités.

Pour pouvoir conclure sur ce point, il convient d'étudier le contenu des différents textes de planification adoptés par les autorités mongoles depuis le début des années 1990 afin de mettre en évidence les éléments de continuité et de rupture entre ces textes, en somme l'existence ou non d'un paradigme développementaliste partagé par les acteurs, quelle que soit leur orientation politique. Il conviendra également de mettre en relation la stratégie de développement mise en évidence, son évolution au cours du temps, avec la pratique concrète des acteurs pour déterminer si les textes d'orientation adoptés par les autorités ont une influence sur les politiques mises en œuvre ou bien s'ils ne remplissent qu'une fonction d'affichage politique.

La mise en œuvre de cette démarche de recherche pose une question de méthode quant au matériel à mobiliser. Comme cela a été mis en évidence, les textes d'orientation de la politique de développement économique sont nombreux et posent logiquement la question du type de textes à privilégier pour mener à bien l'analyse. L'étude du processus de planification permet de dépasser cette difficulté en identifiant les textes clés de l'orientation du développement économique. Les textes retenus pour l'analyse sont les suivants :

- Les concepts de développement adoptés par les autorités mongoles depuis le début des années 1990, dans la mesure où il s'agit du principal document d'orientation qui doit englober l'ensemble de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles. Deux ont été adoptés depuis le début des années 1990 : le concept de développement adopté au printemps 1996[843] et le concept de développement durable adopté au début de l'année 2016[844].
- Les programmes de développement adoptés par les autorités, notamment le programme de développement durable pour le XXIe siècle (Plan d'action de la Mongolie, agenda 21) adopté dans le courant de l'année 1998 avec l'aide des Nations unies[845].

[843] Parlement de Mongolie, 03/05/1996.
[844] Parlement de Mongolie, 05/02/2016.
[845] Gouvernement de Mongolie, 27/05/1998.

- Les politiques de développement à portée nationale adoptées par les autorités, notamment la politique globale de développement national basée sur les objectifs du millénaire adoptée au début de l'année 2008[846]. L'intitulé de ce texte est parfois traduit en anglais sous le titre de « stratégie nationale de développement basée sur les objectifs du millénaire »[847], mais le terme mongol utilisé est celui de politique et non de stratégie ou de concept, à la différence du concept adopté en 1996 par exemple. Cette confusion dans les termes est d'ailleurs révélatrice de l'absence de distinction réelle entre ces différents textes (concepts, programmes, politiques) puisque tous ambitionnent de définir une stratégie de développement de portée nationale pour le pays.
- Les autres concepts de portées nationales, en particulier le concept de sécurité nationale de 1994[848] et dont une nouvelle version a été adoptée en 2010[849] qui accorde une attention particulière aux questions économiques et dont les recommandations doivent, en toute logique, influer sur le développement d'une stratégie de développement nationale.
- La Constitution mongole, adoptée au début de l'année 1992[850], et qui constitue la loi suprême en Mongolie auxquels tous les autres textes juridiques doivent se conformer. Il conviendra donc d'identifier dans ce texte fondamental les éléments qui peuvent éventuellement avoir une incidence sur l'élaboration d'une stratégie de développement nationale pour le pays.

L'étude de ces différents textes doit permettre d'identifier une éventuelle stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles, voire l'existence éventuelle d'un paradigme développementaliste mongol et de son évolution au cours du temps.

III - L'évolution du référentiel développementaliste en Mongolie.

L'analyse proposée ici se base sur trois temps. Dans un premier temps, il s'agira de considérer l'influence des textes qui ne se trouvent pas au cœur de la stratégie de développement mongole, mais qui ont pourtant une influence majeure sur cette

[846] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.
[847] Banque asiatique de développement, 2008.
[848] Parlement de Mongolie, 30/06/1994.
[849] Parlement de Mongolie, 15/07/2010.
[850] Grand Khural de Mongolie, 13/01/1992.

dernière. Il s'agira notamment d'analyser le rôle de la nouvelle Constitution démocratique adoptée par les autorités mongoles au début de l'année 1992 et celle du concept de sécurité nationale. L'examen de ces textes doit permettre de faire ressortir les principes de base auxquels toute stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles ne peut déroger (A). Il s'agira ensuite d'étudier le contenu concret des différents textes d'orientation du développement économique adoptés depuis 1992, notamment le concept de développement de 1996, le programme de développement durable de 1998 et la politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire adoptée au début de l'année 2008 (B). Le dernier temps de l'approche sera pour sa part consacré à l'étude du concept de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les autorités mongoles en février 2016. Ce dernier nécessite une analyse plus approfondie dans la mesure où il s'agit du premier document stratégique général qui s'inscrit dans le cadre de la loi sur la planification du développement économique adoptée à la fin de l'année 2015 (C).

Dans le cadre de cette analyse, il conviendra de se concentrer sur plusieurs aspects, mis en évidence lors de la réinscription théorique de ce chapitre. Il s'agira notamment de :

- *Identifier les principaux objectifs* de la stratégie de développement mise en œuvre par les autorités mongoles, notamment en termes de diversification de l'économie nationale.
- *Identifier les moyens et les outils* qui sont mentionnés par les autorités pour mettre en œuvre leur stratégie, en particulier les secteurs économiques qui sont privilégiés dans le cadre de cette stratégie.
- *Identifier la place accordée aux questions de sécurité nationale* ainsi que les liens qui peuvent exister entre la stratégie de développement pensée par les autorités et les questions de sécurité nationale.
- *Identifier le processus ayant conduit à l'adoption de ces textes*. L'étude de ce dernier aspect, sur lequel repose l'enchâssement mis en évidence dans les approches théoriques consacrées à la question, s'avère délicate pour les premiers textes du fait de l'absence de données disponibles. La prise en compte de ce dernier aspect se basera donc essentiellement sur l'étude du processus ayant conduit à l'adoption du concept de développement durable adopté par les autorités mongoles au début de l'année 2016.

La prise en compte de ces différents aspects doit permettre de mettre en évidence l'existence ou l'absence d'une stratégie de développement en Mongolie et son évolution au cours du temps. Il apparaît néanmoins nécessaire de comparer ces différents textes et les conceptions implicites qui les sous-tendent. Pour ce faire, l'approche se basera notamment sur le concept de référentiel théorisé par Pierre Muller[851]. La stratégie de développement peut être considérée comme un référentiel cognitif global. Il conviendra de le mettre en évidence pour chacun des documents stratégiques adoptés par les autorités mongoles. Cela passera par (1) l'identification des valeurs qui constituent le cadre général d'action (2) des normes entendues comme des principes d'action et (3) des algorithmes, outils à utiliser pour parvenir à un objectif spécifique. La question des images, entendues comme des métaphores discursives qui synthétisent ce référentiel, ne sera pas abordée, car celles-ci n'apparaissent pas dans les documents adoptés par les autorités mongoles et auraient

[851] P. Muller, 2010.

nécessité de pouvoir avoir accès aux débats qui ont conduit à l'adoption de ces documents. L'intérêt d'utiliser l'outil des référentiels est principalement de faciliter la comparaison entre ces différents textes afin de mettre en évidence l'évolution du référentiel développementaliste mongol.

A - Le développement économique dans la Constitution et le concept de sécurité nationale.

L'étude de la stratégie de développement mise en œuvre par les autorités mongoles nécessite de considérer le cadre dans lequel cette dernière prend place et les principes de base auxquels elle ne peut déroger. La mise en évidence de ces principes passe par l'étude de deux textes fondamentaux, la Constitution et le concept de sécurité national, deux textes qui bénéficient d'un large consensus.

La Mongolie a adopté sa première Constitution démocratique au début de l'année 1992[852] après plusieurs mois de débats houleux entre les membres du Parlement[853]. Ce texte, dont beaucoup considèrent aujourd'hui qu'il a joué un rôle important dans la réussite de la transition démocratique[854], a posé les bases du mode de fonctionnement de la jeune démocratie en garantissant un certain équilibre des pouvoirs. Preuve de cette stabilité, le texte n'a été amendé qu'une fois à la fin de l'année 2000 afin de limiter les pouvoirs du Président[855]. La Constitution mongole aborde la question économique. Elle garantit tout d'abord l'existence de la propriété privée et affirme que celle-ci doit être protégée par la loi[856]. Elle affirme également que le sol est la propriété de l'État, sauf dans le cas où il est privatisé pour être confié à des citoyens mongols[857]. C'est également le cas pour les ressources minières présentes dans le sous-sol du pays[858]. Les dispositions les plus intéressantes sont néanmoins celles qui concernent le système économique à proprement parler et le rôle que peut être amené à jouer l'État dans ce dernier. Ces questions sont régies par l'article 5.1 et 5.4 de la Constitution. Ceux-ci sont rédigés de la façon suivante[859] :

Article 5.1

La Mongolie doit avoir une économie basée sur différentes formes de propriété qui prenne en compte les tendances universelles du développement économique mondial et les spécificités nationales.

(...)

[852] Grand Khural de Mongolie, 13/01/1992.
[853] A. Sanders, juin 1992.
[854] S. Fish, 1998.
[855] Parlement de Mongolie, 14/12/2000.
[856] Grand Khural de Mongolie, 13/01/1992, art. 5.1.
[857] Grand Khural de Mongolie, 13/01/1992, art. 6.2.
[858] Grand Khural de Mongolie, 13/01/1992, art. 6.2.
[859] Grand Khural de Mongolie, 13/01/1992.

Article 5.4.

L'État doit réguler l'économie du pays dans le but d'assurer sa sécurité économique, le développement de tous les modes de production et le développement social de la population.

La prise en compte de ces deux articles permet de tirer deux enseignements. Tout d'abord l'article 5.1 insiste sur le fait que le type d'économie mis en place dans le pays doit être en phase « avec les tendances universelles du développement économique ». Cela traduit la volonté des autorités mongoles de s'insérer dans l'économie mondiale et de ne plus rester en retrait, en somme, de se doter d'un système économique de type capitaliste basé sur l'économie de marché. En cela, le choix fait par les autorités mongoles de s'aligner sur les tendances mondiales contraste par exemple avec le mode de développement choisi par les autorités nord-coréennes qui ont pour leur part privilégié une voie de développement autarcique. Cet article témoigne d'une ambition, celle de la Mongolie de s'insérer au sein de l'économie mondiale.

L'article 5.4 tend pour sa part à limiter le rôle de l'État dans l'économie et à définir les objectifs que toute politique économique mise en place par un gouvernement doit chercher à atteindre. Ces objectifs sont au nombre de trois : 1) la préservation de la sécurité économique, concept qui n'est pas défini dans la Constitution, 2) le développement de tous les secteurs économiques, en somme la mise en place d'une structure économique diversifiée qui ne soit pas dépendante d'un secteur en particulier, 3) le développement social de la population, en d'autres termes la mise en place d'un processus de croissance inclusif qui concerne l'ensemble des citoyens. Ce texte, adopté en 1992, identifiait donc déjà les grands objectifs de la stratégie de développement de l'économie mongole. La prégnance de la sécurité économique et le lien avec la question de la souveraineté politique mis en évidence en introduction apparaissent à nouveau comme des enjeux centraux.

Cette attention apportée à la question de la sécurité économique se retrouve également dans le concept de sécurité nationale, adopté pour la première fois par les parlementaires mongoles en 1994[860] avant qu'une nouvelle version ne soit adoptée dans le courant de l'année 2010[861]. Ce document joue un rôle clé dans la stratégie de sécurité mise en place par les autorités. Son importance ne tient pas tant au type de document législatif sur lequel il se base, une résolution parlementaire qui ne diffère donc pas des multiples résolutions parlementaires adoptées par les autorités, mais bien plutôt à la présence d'une structure administrative chargée de veiller à sa mise en œuvre, le conseil de sécurité nationale. Preuve de l'importance de cette institution, le statut du conseil de sécurité nationale ne relève pas d'une résolution gouvernementale, mais d'une loi, adoptée à la fin du mois de mai 1992[862]. Le conseil est composé des trois plus hautes personnalités de l'État, le Président mongol qui le préside, le président du Parlement et le Premier ministre. Il prend ses décisions à l'unanimité de ses membres ce qui permet à chacun d'entre eux de disposer d'un droit de veto sur ses décisions.

[860] Parlement de Mongolie, 30/06/1994.
[861] Parlement de Mongolie, 15/07/2010.
[862] Parlement de Mongolie, 29/05/1992

Le conseil est chargé de veiller à la mise en application du concept de sécurité nationale et peut formuler des recommandations et fournir des orientations de travail aux différentes institutions du pays. Il peut se saisir de n'importe quel sujet ayant trait à la sécurité nationale. Le pouvoir de cette organisation est donc très important ce qui lui permet de jouer un rôle clé dans la vie politique du pays, en bloquant par exemple certains projets d'accord jugés contraires aux intérêts nationaux ou au concept de sécurité nationale. La présence de cette structure administrative garantit la mise en application du concept de sécurité nationale et la prise en compte des recommandations formulées par ce dernier dans les différents textes législatifs adoptés par les autorités[863].

Pour ce qui est du contenu du concept, ce dernier a évolué au cours du temps. Une première version du concept a été adoptée à la fin du mois de juin 1994. Elle définissait la sécurité nationale comme une situation dans laquelle les conditions internes et externes sont garanties pour assurer la protection des intérêts vitaux du pays, à savoir « *l'existence des Mongols et de leur civilisation, l'indépendance du pays, sa souveraineté et son intégrité territoriale, l'inviolabilité de ses frontières, sa relative indépendance économique, la mise en place d'un développement écologique durable et la préservation de l'unité nationale* »[864]. De ce fait, la sécurité nationale était divisée en neuf composantes[865] :

- La sécurité de l'existence de la Mongolie (§ 2).
- La sécurité de l'État et de l'ordre social (§ 3).
- La sécurité des libertés et des droits des citoyens (§ 4).
- La sécurité économique (§ 5).
- La sécurité scientifique et technologique (§ 6).
- La sécurité de l'information (§ 7).
- La sécurité de la civilisation mongole (§ 8).
- La sécurité de la population et de son fonds génétique (§ 9).
- La sécurité écologique (§ 10).

Le chapitre consacré aux questions économiques permet de mieux comprendre l'importance de ce sujet dans la stratégie de sécurité adoptée à l'époque. La sécurité économique y est ainsi présentée comme « *la pierre angulaire de l'indépendance et de la souveraineté mongole* »[866]. Le concept identifie ensuite les éléments de risques externes et internes au pays qui pourraient la mettre à mal, notamment une limitation du commerce extérieur du pays du fait de la volonté d'un acteur tiers, la transformation du pays en « *une annexe de matières premières pour un autre pays* »[867], une baisse des prix des principaux produits d'exportations mongols, une dépendance directe à l'égard d'un pays dans les secteurs stratégiques, une surexploitation des ressources naturelles, un accroissement des disparités régionales, une hausse du chômage et de la pauvreté ou une hausse du déficit budgétaire conduisant à une hausse de la dette, donc à une dépendance croissante du pays à l'égard de l'étranger. Ces différentes menaces

[863] Entretien, M. Batchimeg, députée, 06/12/2013.
[864] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 3.
[865] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 1.5.
[866] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 5.32.
[867] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 5.33.2.

renvoient aux caractéristiques mêmes du pays. Pour ce qui est du risque lié à un surendettement, il tient au fait que les Mongols ne souhaitent pas se trouver dans la même situation que nombre d'autres pays en développement, incapables de rembourser les dettes et prêts qu'ils ont contractés. Signe de cette préoccupation, l'ouvrage de John Perkins[868] qui décrit comment certains consultants étrangers favorisent le surendettement des pays en voie de développement à des fins de domination et de contrôle, a été traduit en langue mongole et a rencontré un succès important. L'ancien Premier ministre, D. Sodnom, affirme ainsi :

> « *Tous les Mongols ont lu le livre de John Perkins, Les confessions d'un assassin financier. Nous gardons constamment en tête le thème abordé dans cet ouvrage, c'est devenu une préoccupation quotidienne* »[869].

L'autre aspect que mettent en évidence ces différentes menaces concerne la richesse en matière première du sous-sol mongol et la prise en compte des risques identifiés dans le cadre des travaux sur la « malédiction de la ressource ». La crainte de ne devenir qu'un simple pourvoyeur de matières premières pour la Chine apparaît ici clairement.

Face à ces menaces, le concept de sécurité nationale de 1994 formulait plusieurs recommandations que les autorités mongoles devaient suivre pour se prémunir contre ce type de menace. Le concept recommandait notamment la mise en place d'une politique unifiée dans le domaine économique, que ce soit pour la structure de l'économie, les relations économiques extérieures, mais aussi la politique monétaire et budgétaire. Il identifiait également des secteurs ayant une importance stratégique, notamment l'agriculture et l'alimentation, le secteur minier, l'industrie légère, l'industrie chimique, l'énergie, les carburants, les télécommunications ou encore les routes et les transports. Dans ces secteurs, le concept préconisait le recours aux investissements étrangers pour leur développement. Cela devait permettre à terme le développement de produits destinés à l'exportation et la transformation des matières premières produites dans le pays pour permettre une substitution progressive des produits importés par des produits domestiques. Ces deux recommandations traduisaient le fait que les autorités mongoles entendaient, au moment de l'adoption de ce texte, mettre en œuvre une stratégie de développement qui repose à la fois sur un processus de substitution aux importations, mais également sur un processus de développement des exportations, deux objectifs que l'on retrouve dans le concept de développement de 1996. Sur le plan commercial, le concept préconisait également que des négociations soient mises en place avec les voisins du pays pour garantir un accès à la mer via les ports de ses voisins, objectif logiquement lié à la situation d'enclavement géographique dans laquelle se trouve le pays.

Le concept de sécurité nationale de 1994 imposait donc des orientations importantes pour la stratégie de développement. À la fin des années 2000, le nouveau Président mongol, Ts. Elbegdorj a cependant jugé que ce concept était obsolète et incapable de répondre au nouveau contexte international. Le Président mongol a donc formé un groupe de travail à la fin de l'année 2009 qui devait proposer une version

[868] J. Perkins, 2004.
[869] Entetien, D. Sodnom, 03/12/2013.

modernisée du concept, en adoptant en particulier une vision de la sécurité qui soit moins « stato-centrée »[870]. Le groupe de travail a été divisé en six commissions consacrées à chacun des six chapitres du nouveau concept. Ces commissions se sont appuyées sur un large processus de consultation publique qui a notamment impliqué des chercheurs, des experts, des constitutionnalistes, des juristes et des économistes afin de plancher sur le contenu d'un texte qui devait être en phase avec les défis du moment[871].

Le nouveau concept définit la sécurité nationale dans un sens large[872] qui rappelle la définition de la sécurité adoptée au sein de l'école de Copenhague[873]. La sécurité nationale y est divisée en six composantes[874] :

- La sécurité de l'existence de la Mongolie (art. 3.1).
- La sécurité économique (art. 3.2).
- La sécurité interne (art. 3.3).
- La sécurité humaine (art 3.4).
- La sécurité environnementale (art. 3.5).
- La sécurité de l'information (art. 3.6).

Comparé au texte adopté en 1994, le concept de 2010 apparaît moins précis dans ses recommandations, mais met aussi en évidence l'importance croissante des préoccupations économiques dans la pensée stratégique mongole. Alors que cette question n'apparaissait qu'en quatrième position dans le concept adopté en 1994, elle apparaît désormais en seconde position, juste après le chapitre consacré à la sécurité de l'existence de la Mongolie. Une telle évolution peut s'expliquer par le renforcement de la situation de dépendance de la Mongolie à l'égard de son voisin chinois sur le plan économique qui pousse les autorités et l'opinion à accorder une attention accrue à la question[875].

Le chapitre du concept consacré à la sécurité économique fixe plusieurs objectifs qui doivent permettre à la Mongolie d'assurer sa sécurité économique, terme qui n'est néanmoins pas défini clairement. Alors que le concept de 1994 identifiait les menaces susceptibles de mettre à mal la sécurité économique du pays, ce n'est plus le cas dans la version de 2010 qui se contente d'énumérer les grandes directions à suivre pour garantir la sécurité économique. Le premier objectif fixé consiste à bâtir une structure économique multipiliers[876] afin de limiter la dépendance du pays au secteur minier. Celle-ci induit plusieurs risques. Tout d'abord, elle renforce l'exposition de la Mongolie à de possibles chocs économiques externes, en particulier une baisse des cours des matières premières[877]. Ensuite, cette dépendance présente le risque

[870] Entretien, M. Batchimeg, députée, 06/12/2013.
[871] Entretien, M. Batchimeg, députée, 06/12/2013.
[872] D. Ulambayar (Dir.), 2014.
[873] B. Buzan, O. Waever, J. De Wilde, 1998.
[874] Parlement de Mongolie, 15/07/2010.
[875] Entretien, D. Shurkhuu, directeur de l'Institut des relations internationales, 09/05/2014.
[876] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.1.
[877] Le ralentissement économique auquel fait face la Mongolie depuis 2012 en offre le meilleur des exemples. La croissance du PIB du pays est ainsi passée de 17,3 % en 2011 alors que les prix des matières premières étaient particulièrement élevés à 2,3 % en 2015 (statistiques Banque mondiale).

d'exposer la Mongolie à ce qui est communément appelé la « malédiction de la ressource », ou « syndrome hollandais »[878]. Enfin, l'industrie minière présente la particularité d'être faiblement intensive en capital humain, donc de ne créer qu'un nombre réduit d'emplois directs et indirects, comparée à son poids dans le PIB. Symbole de l'importance de la question, un article est spécifiquement consacré à la politique minière et énergétique[879]. La principale menace n'est pas clairement citée, mais le concept affirme, d'une manière plus subtile que celui de 1994[880], que la Mongolie doit « *éviter de devenir un simple pourvoyeur de matières premières ou une zone de confrontation entre des intérêts contradictoires* »[881].

Sur le plan commercial[882], les objectifs fixés sont également clairs : une réduction de la dépendance du pays aux importations qui doit permettre de réduire le déficit commercial. Celle-ci doit passer par la mise en place de mesures tarifaires et non tarifaires qui favorisent le développement des producteurs domestiques et par des négociations avec les voisins russe et chinois afin de conclure des accords de transit qui permettront de limiter les conséquences de l'enclavement, en facilitant l'accès à de nouveaux marchés.

Le dernier grand aspect de la stratégie de sécurité mongole sur le plan économique concerne l'investissement et le financement du développement. Là encore, la préoccupation des autorités mongoles est claire puisque le concept dispose que « *l'investissement réalisé par un pays étranger ne doit pas excéder un tiers du total des investissements étrangers réalisés en Mongolie* »[883]. Pour ce faire, le concept prévoit spécifiquement de « *restreindre les investissements réalisés par des entreprises d'État étrangères et d'équilibrer le volume d'investissement réalisé par les pays voisins et les pays développés dans les secteurs d'importance stratégique* »[884], à savoir le secteur minier, l'alimentation, l'agriculture, l'énergie, les transports, la finance ou encore le secteur de l'information et de la communication[885]. Cette attention particulière accordée aux entreprises d'État étrangères témoigne du fait que c'est bien la Chine qui est visée ici, puisque l'essentiel des investissements réalisés à l'étranger par des entreprises chinoises est le fait d'entreprises d'État[886], la Mongolie ne faisant pas figure d'exception.

Le maître mot de la stratégie de sécurité mongole sur le plan économique est donc celui de la diversification, conformément à ce qu'impose la Constitution mongole et conformément à la stratégie adoptée par de nombre de petits pays face à un grand voisin[887]. L'ambition mongole est de diversifier la structure de sa production, de diversifier ses marchés d'importation et d'exportation ou encore de diversifier les sources de financement qui s'offrent à elle pour financer son développement. Cette

[878] A. Rosser, avril 2006.
[879] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.4.
[880] Le concept de sécurité nationale adopté par les autorités mongoles en 1994 mettait notamment en garde contre le fait que le pays ne soit progressivement transformé en *« en une simple annexe de matières premières »*.
Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 33.2.
[881] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.4.1.
[882] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.5.
[883] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.2.2.
[884] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.2.2.
[885] Parlement de Mongolie, 15/07/2010, art. 3.2.1.2.
[886] B. Wang, R. Mao, Q. Gou, 2014.
[887] A. O. Hirschman, 1945.

approche traduit la transposition au plan économique de la stratégie dite de « troisième voisin »[888]. Elle vise à équilibrer l'influence de ses deux voisins en renforçant l'implication politique et économique de ses « troisièmes voisins »[889]. La mise en application de cette stratégie au plan économique est connue sous le terme de « stratégie des trois tiers »[890]. Elle doit théoriquement permettre d'obtenir les résultats suivants :

	Russie	*Chine*	*Troisièmes voisins*
IDE en Mongolie	⅓	⅓	⅓
Exportations mongoles	⅓	⅓	⅓
Importations mongoles	⅓	⅓	⅓

Mise en œuvre idéale de la politique de « troisième voisin » sur le plan économique.

L'étude des recommandations économiques formulées dans la Constitution et dans le concept de sécurité nationale permet de faire ressortir deux éléments fondamentaux. Premièrement, la question économique apparaît intimement liée à celle de l'indépendance et de la souveraineté du pays. Cette association apparaît à la fois dans la Constitution et dans les deux versions du concept de sécurité nationale. Deuxièmement, garantir la sécurité économique passe dans ce cadre par le développement de l'économie nationale, mais aussi, il s'agit du point le plus saillant, par la diversification de la structure économique du pays. Ce trait apparaît à nouveau dans la Constitution et dans le concept de sécurité nationale.

Les grands principes et orientations identifiés dans ces textes doivent permettre d'encadrer les différentes stratégies de développement de la Mongolie. Toutefois, si le concept de sécurité nationale mentionne d'une façon relativement claire les objectifs à atteindre pour que la Mongolie puisse assurer sa « sécurité économique », notamment en termes de diversification de son économie, il ne dit en réalité que peu de choses sur les outils et les moyens qui doivent permettre de la mettre en œuvre. Il est pour cela nécessaire d'étudier les différents textes adoptés par les autorités et qui sont censés définir une stratégie de développement pour permettre au pays d'atteindre les objectifs de développement et de diversification identifiés dans le concept de sécurité nationale et dans la Constitution.

[888] Entretien, O. Mashbat, conseiller du ministre des Affaires étrangères, 04/08/2011.
[889] Entretien, L. Erdenechuluuu, ancien ministre des Affaire étrangères, 04/12/2015.
[890] Entretien, O. Mashbat, conseiller du ministre des Affaires étrangères, 04/08/2011.

B - La stratégie mongole de développement et ses évolutions depuis 1990.

Les autorités mongoles ont adopté un grand nombre de textes relatifs au développement économique depuis le début des années 1990. Dans le cadre de cette étude, trois textes seront notamment étudiés : le concept de développement adopté par une majorité issue du Parti populaire et révolutionnaire en 1996, le programme de développement durable de 1998 adopté par un gouvernement démocrate et la politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire adoptée au début de l'année 2008 par une majorité composite, résultant de l'alliance entre le Parti populaire et révolutionnaire et certaines composantes du Parti démocrate. L'étude de ces trois textes doit permettre de mettre en évidence le contenu de la stratégie mongole de développement et son évolution au cours du temps. Elle doit également permettre de mettre en évidence une différence éventuelle de conception à l'égard du développement entre les deux principales forces politiques mongoles, le Parti populaire et révolutionnaire (aujourd'hui Parti populaire) et le Parti démocrate.

1) Le concept de développement de 1996.

Outre la Constitution et le concept de sécurité nationale, le concept de développement de 1996 a été le premier texte d'orientation du développement économique adopté par les autorités mongoles après la transition. Ce texte a été adopté par une majorité parlementaire issue du Parti populaire et révolutionnaire à quelques semaines des élections législatives de 1996. Il permet donc de mettre en lumière la conception du développement que partageaient les députés de l'ancien parti unique, quelques semaines avant que ces derniers ne subissent une défaite historique lors d'élections législatives qui ont conduit à la première alternance politique de l'histoire de la jeune démocratie mongole.

Le texte adopté par les parlementaires mongols au début du mois de mai 1996[891] débute par un préambule qui réinscrit la nouvelle stratégie de développement dans la perspective du processus de développement qu'a connu la Mongolie depuis le début du XXe siècle. Il est ainsi rappelé que la révolution nationale de 1911 et la révolution populaire de 1921 ont permis au pays de connaître une nouvelle phase de développement lors de laquelle la taille de la population a fortement augmenté et qui a permis une amélioration significative des conditions de vie des Mongols, que ce soit dans le domaine de l'éducation, de la santé ou encore de la culture. Le préambule rappelle également que cette période a permis une diversification importante de l'économie passée, en l'espace de quelques décennies, d'une économie de subsistance, basée sur l'élevage, à une économie diversifiée avec le développement des secteurs de l'industrie, des transports, des communications, de la construction ou encore de l'agriculture. Il rappelle cependant que la crise de l'économie planifiée a poussé le pays à mettre en place un processus de transition vers la démocratie et l'économie de

[891] Parlement de Mongolie, 03/05/1996.

marché. Après avoir connu des difficultés, la stabilisation de l'économie devait permettre d'envisager l'ouverture d'une nouvelle étape de développement. Le concept de développement a été élaboré dans ce but pour identifier les grandes orientations d'une politique qui doit « *renforcer l'indépendance et la souveraineté du pays, le développement des libertés individuelles, et le progrès social* »[892].

Le principal enseignement de ce préambule tient au fait qu'il se base sur l'idée d'une continuité entre la phase de développement mise en œuvre pendant la période socialiste et la phase de développement actuelle. Cette affirmation, logique puisque le texte a été adopté par une majorité issue du Parti populaire et révolutionnaire, l'ancien parti unique, contraste avec la vision du développement traditionnellement proposée par les Mongols ou par les agences internationales présentes dans le pays. Ceux-ci insistent plutôt sur l'idée d'une rupture entre les deux périodes que sur les éléments de continuité. Le choix de ce préambule et de cette formulation pourrait néanmoins être lié au contexte électoral dans lequel il a été adopté. Cette réinscription historique permettait de rappeler en creux le rôle joué par le Parti populaire et révolutionnaire dans le développement du pays, rôle qui contrastait avec la responsabilité des mouvements démocrates dans les difficultés ayant pu apparaître avec la période de transition.

L'autre enseignement a trait au lien qui unit ce concept à la question de la sécurité et de la souveraineté nationale. Ce lien apparaît directement dans le préambule, mais est également confirmé dans le concept. Après avoir listé les forces (territoire, ressources, niveau d'éducation, marchés avoisinants) et les faiblesses (population, infrastructures, enclavement) du pays en matière de développement, le préambule conclut en insistant sur le fait que ce concept doit être mis en œuvre en coordination et en cohérence avec le concept de sécurité nationale adopté deux ans plus tôt. Le format du document s'en rapproche d'ailleurs fortement puisqu'il s'agit également d'un concept adopté par le biais d'une résolution parlementaire. L'ambition de ce document était donc identique à celle du concept de sécurité nationale, fournir des directions, des orientations et un cadre concret qui permette de mettre en cohérence l'ensemble des politiques adoptées par les autorités mongoles à des fins de développement.

En outre, ce concept présente également l'intérêt d'identifier des éléments de mesures qualitatifs du développement. Cinq sont identifiés[893] :

- La sécurité nationale et l'existence du pays.
- Le développement humain et la qualité de vie.
- Un développement économique durable et une économie autosuffisante.
- Un développement durable et compatible avec l'environnement.
- Un renforcement de la démocratie et une amélioration de l'État.

Ces différents éléments de mesures apparaissent davantage comme des objectifs à poursuivre. Ils témoignent cependant de l'orientation que souhaitaient suivre les autorités mongoles. Le poids de la question de la sécurité nationale est confirmé dans la mesure où il apparaît comme le premier élément à l'aune duquel le processus de développement doit être évalué.

[892] Parlement de Mongolie, 03/05/1996, préambule.
[893] Parlement de Mongolie, 03/05/1996, art. 1.

Le concept de développement propose également la mise en place d'un programme de développement en trois phases[894] dont les principales caractéristiques sont résumées dans le tableau suivant :

Phase	Objectif principal	Mesures à mettre en œuvre
Phase 1 (1996 – 2000)	*Stabiliser l'économie pour poser les bases d'une croissance future*	- Développer les infrastructures. - Substituer certains produits importés pour favoriser les produits nationaux, notamment dans le domaine des carburants. - Renforcer les infrastructures de marché dans le domaine des services. - Développer les zones rurales, des zones économiques libres et d'un réseau d'infrastructures unifié. - Diminuer le chômage et la pauvreté. - Développer le système de santé. - Développement d'un service de santé dans les zones rurales. - Développer la production agricole. - Introduire la génétique dans le domaine de l'élevage. - Développer une production nationale d'engrais, de plants et de semences nationales.
Phase 2 (2001 – 2010)	*Assurer un développement économique durable et orienter la structure de l'économie vers l'exportation.*	- Accroître le niveau de transformation des produits miniers exportés. - Mettre en exploitation de nouveaux gisements miniers et développer une industrie métallurgique. - Développer une production d'électricité et de carburants à partir des ressources en charbon du pays. - Développer un réseau d'infrastructures unifié dans les campagnes. - Introduire des technologies modernes dans le domaine de l'élevage. - Développer l'élevage intensif. - Créer une assurance sociale indépendante. - Introduire des normes dans le domaine alimentaire. - Introduire les standards internationaux dans le domaine médical. - Permettre le développement du secteur touristique.

[894] Parlement de Mongolie, 03/05/1996, art. 5.

		- Développer des infrastructures pour permettre de relier les régions du pays au marché mondial.
Phase 3 **(2010 – 2020)**	*Mise en place d'une économie relativement indépendante, tournée vers l'exportation et dotée de technologies modernes pour affronter la concurrence mondiale.*	- Assurer un développement homogène du territoire. - Développer une industrie électronique et une industrie automobile. - Introduire les technologies de l'information dans tous les secteurs. - Développer les biotechnologiques et une agriculture biologique pour être compétitif sur le marché mondial. - Connecter le réseau routier domestique aux réseaux asiatiques et européens. - Participer activement à l'intégration économique régionale et mondiale.

Contenu des phases de développement prévues par la stratégie de développement de 1996[895].

Cette stratégie s'apparente plus à une déclaration d'intention qu'à un réel plan qui doit guider le développement économique. Les mesures à mettre en œuvre, listées dans ce document, sont relativement vagues et aucun outil concret n'est réellement mentionné. Cette caractéristique laisse à penser que ce document n'a pas été adopté sans arrière-pensée électoraliste, comme en témoignait déjà le préambule de ce texte. Bien que cette hypothèse soit difficile à confirmer, la période d'adoption du texte, son format et son contenu tendraient plus à le rapprocher d'un programme électoral plus que d'une réelle stratégie de développement.

Il est néanmoins possible d'identifier dans ce texte des caractéristiques principales sur lesquelles les autorités mongoles souhaitaient s'appuyer pour mettre en place un processus de développement. Le premier point concerne le développement des infrastructures de base (transport, énergie, communication, santé) qui faisaient et qui continuent de faire cruellement défaut à la Mongolie. Pour ce qui est des secteurs de croissance identifiés par les autorités mongoles, quatre secteurs sont mentionnés : le secteur agricole, le secteur manufacturier, le secteur de l'industrie lourde à partir de la transformation des matières premières, et le développement du secteur touristique. Pour ce qui est du développement d'une industrie manufacturière, les Mongols souhaitent notamment développer la production de produits électroniques ou d'automobiles, présentés comme un objectif de long terme pour la Mongolie. Le choix de ces secteurs traduit la volonté des autorités mongoles de valoriser les avantages comparatifs de leur pays afin de lui permettre de s'insérer dans l'économie mondiale. Ce dernier point constitue par ailleurs un objectif prioritaire puisque le concept

[895] Parlement de Mongolie, 03/05/1996, art. 5.

mentionne bien que les projets d'infrastructures mis en œuvre doivent permettre de connecter le pays à l'économie régionale et mondiale, en somme de permettre le désenclavement. Le commerce extérieur est d'ailleurs clairement identifié comme un facteur de développement[896].

Ce concept ne dit en revanche que peu de choses sur les conditions de sa mise en œuvre et sur ses implications concrètes. Le texte rappelle l'importance de pratiques démocratiques et l'implication des citoyens et des organisations non gouvernementales pour la mise en œuvre de cette stratégie. Il prévoit également que la mise en œuvre de ce texte doit se faire par l'intermédiaire d'une « coordination rationnelle de l'État »[897]. La résolution adoptée par les parlementaires affirme également qu'il serait bien que les recommandations formulées dans le concept soient intégrées dans les programmes d'actions adoptés par les gouvernements, sans donner davantage de précisions. Ce manque d'intérêt accordé à la question de la mise en œuvre contraste avec le cas du concept de sécurité nationale, qui disposait d'une agence spéciale, le conseil de sécurité nationale, chargée de surveiller son application. Ce manque d'intérêts accrédite également l'hypothèse de motivations électoralistes ayant conduit à l'adoption de ce texte. L'étude de ce dernier permet néanmoins de mettre en évidence le référentiel autour duquel s'articulait la stratégie mongole de développement à l'époque.

Le concept de développement de 1996	
Valeurs :	Économie de marché et démocratie.
Principes d'action :	➢ Renforcer la sécurité et la souveraineté du pays. ➢ Permettre le développement humain et l'amélioration des conditions de vie. ➢ Permettre la mise en place d'une économie autosuffisante et un développement durable. ➢ Créer un processus de croissance respectueux de l'environnement. ➢ Renforcer la démocratie.
Outils :	➢ Introduire des technologies modernes dans l'ensemble des secteurs pour les rendre compétitifs à l'échelle mondiale. ➢ Assurer le développement des infrastructures dans le pays pour permettre un développement uniforme et connecter l'économie mongole à l'économie mondiale. ➢ Substituer des produits importés pour développer une industrie locale (agriculture, industrie chimique) ➢ Transformer les produits miniers extraits sur le territoire pour permettre le développement d'une industrie et la création de valeur ajoutée en Mongolie. ➢ Moderniser le secteur agricole et développer l'agriculture intensive pour permettre l'autosuffisance alimentaire du pays et l'exportation de produits agricoles.

Le référentiel cognitif de la stratégie de développement mongol de 1996.

[896] Parlement de Mongolie, 03/05/1996, art. 7.
[897] Parlement de Mongolie, 03/05/1996, art. 6.

La mise en évidence de ce référentiel permettra ensuite de comparer ce dernier avec les référentiels autour duquel s'articulent les autres documents d'orientation du développement adoptés par les autorités mongoles. Cela facilitera l'identification des évolutions et des mutations du paradigme développementaliste en Mongolie depuis vingt-cinq ans.

2) Le programme de développement durable pour le XXIe siècle de 1998.

Le programme de développement durable adopté par les autorités mongoles au printemps 1998 diffère sensiblement du concept de 1996. Il a été adopté par un gouvernement issu d'une majorité parlementaire démocrate, fruit de l'alternance politique de 1996. Pour ce qui est du fond, ce programme est basé sur un outil importé, l'Action 21 (agenda 21), plan d'action proposé par les Nations unies lors du sommet de la Terre de Rio en 1992 qui devait permettre d'orienter le développement des États vers une croissance qui soit plus durable et compatible avec le nouvel impératif écologique. Autre différence, ce programme a été adopté dans le cadre d'une résolution gouvernementale[898], non pas par le biais d'une résolution parlementaire comme cela avait été le cas pour le concept de 1996. Sans se substituer au concept de développement de 1996, il témoignait de la volonté des autorités mongoles d'engager un processus de croissance soutenable, plus respectueux de l'environnement, en s'appuyant sur l'expertise offerte par les différentes agences des Nations unies.

Le programme de développement durable adopté en 1998 s'inscrivait dans le cadre du processus de réflexion international sur les questions environnementales initié lors du sommet de la Terre de Rio. Ce sommet a permis l'adoption du programme Action 21[899] qui insistait notamment sur la nécessité de sa transposition à l'échelle nationale[900]. Il insistait également sur de possibles transferts financiers des pays développés vers les pays en voie de développement. Les autorités mongoles se sont rapidement réapproprié ce programme pour tenter de le mettre en œuvre à l'échelle nationale. Développée entre 1994 et 1998 avec l'assistance du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'adoption de ce projet a été retardée du fait du processus d'alternance politique de 1996[901]. Après une longue consultation, le programme a finalement été adopté en conseil des ministres le 27 mai 1998. L'adoption de ce document a constitué un événement majeur pour la Mongolie que les autorités mettent souvent en avant pour témoigner de l'engagement concret du pays dans la lutte contre le changement climatique et pour la protection de l'environnement. Dans son avant-propos, le Premier ministre de l'époque, Ts. Elbegdorj affirmait ainsi qu'un symbole clair de l'engagement mongol sur la question « *est le travail énorme qu'a nécessité l'élaboration de l'Action 21 malgré une période de transition douloureuse vers la social-démocratie et l'économie de marché* »[902].

[898] Gouvernement de Mongolie, 27/05/1998.
[899] Nations unies, 1992.
[900] Nations unies, 1992, chap. 1.
[901] D. Enkhtur, septembre 1998.
[902] Nations unies, 1998.

L'intérêt de ce document pour l'étude de la stratégie de développement mongole tient au fait qu'il n'entendait pas uniquement constituer une feuille de route destinée à permettre à la Mongolie de remplir ses obligations internationales en matière de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement, mais qu'il entendait également servir de stratégie et de plan d'action concret pour le développement du pays. Le préambule rédigé par le Premier ministre, Ts. Elbegdorj, en offre un exemple concret comme le paragraphe ci-dessous en témoigne :

> « *Pour la première fois dans l'histoire de la Mongolie, nous avons un document qui détermine notre stratégie de développement nationale (...). La stratégie du pays est pensée pour protéger l'environnement, assurer la stabilité économique et le développement social (...). Nous déclarons ainsi notre vision pour ce développement, une vision qui insiste sur les intérêts du peuple mongol sans se focaliser uniquement sur l'intensité de la croissance économique* »[903].

Il convient de noter que le Premier ministre affirme ici qu'il s'agit du premier document chargé de déterminer la stratégie de développement de la Mongolie, occultant ainsi le concept de développement adopté en 1996. Cet élément témoigne à nouveau de la faiblesse de l'État en Mongolie et de la difficulté qu'éprouve ce dernier à mettre en place une action cohérente et coordonnée dans le temps, capable de résister aux alternances politiques provoquées par le système démocratique.

À l'instar du document de 1996, celui adopté en 1998 insistait également sur le lien entre développement économique et sécurité nationale. Ainsi, lors de la publication d'un rapport d'étape sur la mise en œuvre de ce programme, Ts. Elbegdorj, l'ancien Premier ministre devenu Président de la Mongolie a réaffirmé l'importance de ce document en insistant également sur le rôle de ce dernier dans la préservation de la sécurité économique du pays :

> « *Ce programme a été le premier plan global permettant à la Mongolie de s'aligner sur le développement international. Lorsque nous, les Mongols, avons développé cet agenda, nous avons accordé une grande attention à garantir l'indépendance économique en liant l'environnement local et régional, les problèmes sociaux avec le développement macro-économique du pays* »[904].

Cette ambition générale contrastait avec l'adoption du concept de développement de 1996 qui entendait déjà permettre à la Mongolie de se doter d'une stratégie globale de développement qui ne se focalise pas uniquement sur les questions économiques.

À l'instar du document de 1996, le programme de développement pour le XXIe siècle présente les principaux objectifs du processus de développement[905] :

---

[903] Nations unies, 1998.
[904] B. Khudlorj, 2012, p. 7.
[905] Nations unies, 1998.

- Le développement et le renforcement du système démocratique.
- Une croissance économique qui permette d'assurer la justice sociale et une certaine équité entre les citoyens.
- La création d'un cadre juridique qui permette la protection de l'environnement.
- La création d'une économie de marché ouverte qui permette une utilisation efficiente des ressources mongoles.
- Le développement des secteurs de l'éducation et de la science qui jouent un rôle clé dans le développement.
- La création d'une vision commune et d'une stratégie acceptée par tous pour atteindre ces objectifs.
- L'égalité des sexes.

Le sixième objectif identifié apparaît comme le plus intéressant dans la mesure où il laisse à penser que la méthode à mettre en œuvre pour parvenir à ces objectifs continue à faire débat. Il montre qu'un consensus sur la question n'est pas donné, mais qu'il reste à construire. Ce constat se retrouve dans les recommandations et dans les orientations identifiées dans le cadre de ce programme. Trois grands champs d'action sont identifiés :

	Champs	**Mesures envisagées**
1	*Le développement humain soutenable*	- Ralentir l'exode rural en développant une politique de peuplement et en développant les centres urbains des différentes régions du pays. - Développer une industrie de la construction. - Développer des politiques de santé et d'hygiène. - Promouvoir le développement humain (éducation, lutte contre la pauvreté, accès à l'information, participation politique).
2	*Le développement économique soutenable*	- Moderniser les secteurs manufacturiers et industriels par l'introduction de technologies modernes. - Développer les énergies renouvelables. - Mettre en œuvre le principe « pollueur-payeur » pour l'utilisation des ressources naturelles. - Limiter l'exportation de matières premières non transformées pour favoriser

		leur transformation locale. - Développer le tourisme. - Favoriser la venue des investissements étrangers pour assurer le développement technologique du pays. - Favoriser l'intégration économique régionale en développant des zones économiques libres. - Développer le secteur agricole en créant un environnement de marché. - Développer et mettre à niveau des infrastructures existantes.
3	*La protection de la nature et l'utilisation adéquate des ressources naturelles*	- Diminuer la pollution atmosphérique. - Améliorer la gestion des ressources en renforçant le système de planification et en accroissant la participation publique. - Développer l'exploitation des ressources minérales essentielles à l'économie du pays en limitant l'impact écologique de cette activité. - Lutter contre la désertification en limitant la pression sur les pâturages, en développant l'irrigation et en améliorant la gestion de l'eau. - Protéger la biodiversité en créant un système de supervision et de contrôle qui permette d'identifier les espèces vulnérables. - Développer les biotechnologies afin d'assurer la sécurité alimentaire et la biodiversité du pays. - Améliorer le système de prévention et de gestion des catastrophes naturelles.

Les principales mesures du programme de développement durable pour le XXIe siècle de 1998[906].

On retrouve dans ces mesures les principaux axes de développement envisagés dans la stratégie de 1996 (agriculture, industrialisation par la transformation de produits primaires, tourisme, infrastructures, intégration économique régionale). Le document se concentre davantage sur les aspects écologiques et environnementaux. Certaines évolutions sont cependant notables, notamment la référence aux investissements étrangers pour permettre le développement du pays, qui n'apparaissait pas dans le texte de 1996.

[906] Nations unies, 1998.

L'autre évolution concerne l'attention accrue qu'accorde le texte à la question de la mise en œuvre de ce qui se voulait être un programme de développement. Un chapitre entier y est consacré. Le document insiste notamment sur la coopération indispensable entre le gouvernement, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les chercheurs et l'ensemble des acteurs de la société. En outre, il rappelle également la nécessité de bien définir les compétences de chacun des acteurs pour la mise en œuvre de ce programme. Cette attention explique également pourquoi le Président mongol déclarait dans le préambule de ce document que « *l'Action 21 de la Mongolie n'est pas seulement un document, c'est un processus. Par conséquent, notre État a bien accueilli ce document, car il doit permettre de résoudre les nouveaux besoins sociaux par le biais de la consultation et de la coopération entre tous les groupes sociaux et leurs intérêts* »[907].

Pour mener à bien ce processus, les autorités ont décidé, avant même l'adoption formelle du programme, de mettre en place un conseil national chargé du développement durable dans le courant du mois d'avril 1996[908]. Présidé par le Premier ministre[909], ce conseil s'est vu confier la rédaction puis la mise en œuvre du programme de développement durable pour le XXIe siècle[910]. La composition de ce conseil a néanmoins évolué à de nombreuses reprises. Initialement composé des principaux ministres du gouvernement, il a progressivement intégré des gouverneurs locaux, mais aussi des responsables d'organisations non gouvernementales et des représentants du secteur privés[911]. Une telle structure pourrait laisser à penser que le conseil se rapprochait du conseil de sécurité nationale précédemment évoqué. Il n'en est rien, car, à la différence de ce dernier, il ne peut s'appuyer sur aucune structure administrative permanente qui lui permettrait de mener à bien son action dans la durée.

Même si la mission confiée au conseil était claire[912], à savoir coordonner la mise en œuvre de ce programme d'actions, l'absence d'une structure institutionnelle a significativement limité son efficacité. Le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de ce programme confirme cette limite et affirme qu'elle a constitué le principal obstacle à la mise en œuvre de ce programme de développement[913]. Le rapport note ainsi que le Conseil national a tenu des réunions jusqu'en 2002, mais qu'à partir de cette date aucune n'a été organisée alors même que ce dernier n'a pas été officiellement dissout. Cette faiblesse tient à l'absence de structure institutionnelle et aux nombreux changements qui ont marqué la composition du conseil. Le rapport pointe également le fait que le secrétariat de ce conseil a été confié au coordinateur national pour le programme[914] avant d'être transféré au directeur de la stratégie du ministère de l'environnement[915]. Le fait qu'aucun ministère n'ait été directement chargé de la mise en œuvre de ce programme, qui aurait pour sa part pu s'appuyer sur une assise institutionnelle, a également contribué à affaiblir encore davantage le conseil. Outre ces éléments, il convient également d'ajouter le facteur de l'instabilité politique et ses

[907] Nations unies, 1998.
[908] S. Dagvadorj, 2002.
[909] Gouvernement de Mongolie, 12/04/1996.
[910] Gouvernement de Mongolie, 15/08/1996.
[911] S. Dagvadorj, 2002.
[912] Gouvernement de Mongolie, 12/04/1996.
[912] Gouvernement de Mongolie, 15/08/1996.
[913] B. Khudlorj, 2012.
[914] S. Dagvadorj, 2002.
[915] B. Khudlorj, 2012

conséquences institutionnelles qui expliquent aussi l'inefficacité du conseil et son incapacité à mener à bien sa mission[916]. Cette faiblesse confirme les résultats identifiés dans le premier chapitre sur la faiblesse de l'État. Dans ce contexte, chaque administration a tenté d'intégrer la question du développement durable dans les politiques qu'elles pouvaient formuler, mais, logiquement sans les intégrer dans une approche cohérente. Une telle situation a logiquement conduit à une mise en œuvre parcellaire des objectifs de développement durable identifiés dans le concept.

Ces difficultés confirment celles rencontrées par les autorités mongoles dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement. Cette faiblesse était déjà notable dans le concept de 1996 et a été confirmée au moment de la mise en œuvre du programme de développement durable pour le XXIe siècle de 1998.

Le programme de développement durable pour le XXIe siècle de 1998	
Valeurs :	Économie de marché et démocratie.
Principes d'action :	➢ Renforcer la sécurité et la souveraineté du pays. ➢ Permettre le développement humain et l'amélioration des conditions de vie. ➢ Permettre d'une croissance durable et inclusive. ➢ Créer un processus de croissance compatible avec l'environnement. ➢ Renforcer la démocratie.
Outils :	➢ Introduction des technologies modernes dans l'ensemble des secteurs économiques pour les rendre compétitifs à l'échelle mondiale. ➢ Développer les zones économiques libres pour favoriser l'intégration économique. ➢ Accueillir les IDE pour favoriser la modernisation du pays et l'introduction de technologies modernes. ➢ Créer un environnement de marché stable pour permettre le développement agricole. ➢ Assurer le développement des infrastructures pour permettre le fonctionnement du marché et connecter l'économie mongole à l'économie mondiale.

Le référentiel cognitif du programme de développement durable pour le XXIe siècle de 1998.

La mise en évidence du référentiel cognitif du programme de développement de 1998 permet d'insister sur plusieurs différences de fonds avec le texte de 1996. Si les principes d'actions restent globalement similaires, une différence est notable dans le rôle que se voit attribuer l'Etat dans le processus de développement. Ainsi, la stratégie de 1996, adoptée par une majorité issue de l'ancien parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire (PPRM), accordait à l'État un rôle plus direct dans l'accompagnement et l'orientation du processus de développement. Ce dernier stipulait ainsi que l'État

[916] S. Dagvadorj, 2002.

devait orienter le développement. Cette perspective se traduisait notamment par des outils d'intervention différents, notamment le recours à un processus de substitution aux importations. La stratégie de 1998, adoptée pour sa part par le Parti démocrate (PDM), apparaît plus libérale que la précédente en limitant le rôle de l'État à un simple rôle de régulateur. Le document insiste notamment sur les privatisations à mettre en œuvre, notamment dans le domaine agricole, et affirme que l'État doit se contenter de faciliter l'apparition d'un marché, que ce soit par le biais du cadre légal ou par le développement des infrastructures. C'est l'apparition de ces infrastructures de marché qui permettront ensuite d'assurer la croissance de l'économie et sa diversification. L'attachement porté aux investisseurs est là aussi révélateur puisque la modernisation de l'économie et l'introduction de technologies modernes sont présentées comme des conséquences de l'arrivée massive d'investisseurs étrangers dans le pays. Dans ce cadre l'État doit donc se contenter de créer les conditions nécessaires à leur arrivée.

Ces différences tiennent en partie aux différences politiques importantes qui opposaient le Parti populaire et révolutionnaire (PPRM) aux mouvements démocrates dans les années 1990. L'ancien parti unique n'avait pas encore procédé à une réforme profonde de son appareil idéologique, réforme qui a pris place uniquement après la défaire du parti aux législatives de 1996[917]. À l'inverse, les mouvements démocrates partageaient une vision monétariste de l'économie et nombre de leurs dirigeants mettaient en avant leur dette idéologique à l'égard de Milton Friedman[918]. Ces clivages se sont néanmoins atténués au cours du temps pour aboutir par la suite à des stratégies de développement qui se voulaient plus consensuelles.

3) La politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire adoptée au début de l'année 2008.

Sur le modèle du programme de développement durable adopté en 1998, les autorités mongoles ont attaché une grande attention à donner une force juridique aux objectifs du millénaire adoptés dans le cadre des Nations unies en 2000[919]. La transposition de cette initiative internationale en Mongolie s'est faite en deux temps. Dans un premier temps, les parlementaires ont adopté une résolution visant à l'adoption des objectifs du millénaire[920]. Ce document reprend les huit objectifs du millénaire, décomposés en 22 tâches à accomplir :

Objectif 1 – éliminer l'extrême pauvreté et la faim.

1. *Diminuer par deux le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté à l'horizon 2015.*
2. *Diminuer par deux le pourcentage de la population souffrant de malnutrition à l'horizon 2015.*
3. *Développer et mettre en œuvre une stratégie pour l'emploi des jeunes et la création d'emploi.*

[917] A. Sanders, 2009.
[918] M. Rossabi, 2005.
[919] Assemblée générale des Nations unies, 08/09/2000.
[920] Parlement de Mongolie, 21/04/2005.

4. *Limiter la concentration de la population et lutter contre l'exode rural.*

Objectif 2 – assurer l'éducation primaire pour tous.

5. *Prodiguer une éducation primaire à tous les enfants à l'horizon 2015.*

Objectif 3 – promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

6. *Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement.*

Objectif 4 – réduire la mortalité infantile.

7. *Réduire de 2/3 la mortalité infantile à l'horizon 2015.*

Objectif 5 – améliorer la santé maternelle.

8. *Favoriser l'accès pour tous aux services de santé et diminuer la mortalité en couche de 3/4.*

Objectif 6 – combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies.

9. *Lutter contre la progression du VIH.*
10. *Lutter contre la progression de la tuberculose.*
11. *Mettre en place un programme de lutte contre les pathologies dentaires.*

Objectif 7 – préserver l'environnement.

12. *Intégrer le développement durable dans toutes les politiques et programmes du pays.*
13. *Protéger les rivières.*
14. *Diminuer par deux la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable.*
15. *Améliorer significativement les conditions de vie dans les bidons-villes.*

Objectif 8 – mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

16. *Créer un environnement financier qui permette d'atteindre ces objectifs.*
17. *Mettre en place des négociations internationales pour permettre le désenclavement du pays.*
18. *Développer une stratégie pour une gestion soutenable de la dette.*

19. *Créer une société de l'information.*

La résolution adoptée par les autorités mongoles présente néanmoins la particularité d'ajouter un neuvième objectif, en plus de ceux adoptés dans le cadre des Nations unies :

Objectif 9 – protéger les droits de l'Homme et développer la démocratie.

20. *Respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme et favoriser l'accès à l'information.*
21. *Développer une culture de la démocratie.*
22. *Lutter contre la corruption.*

Pour justifier cet ajout, les autorités ont affirmé que la mise en œuvre de ces objectifs était impossible sans le renforcement de la démocratie et des droits de l'Homme[921]. Pour superviser la mise en œuvre de ces objectifs, la résolution parlementaire adoptée par les autorités mongoles prévoyait la réalisation d'un rapport d'évaluation bisannuel dont les résultats devaient être diffusés aussi largement que possible au sein de la population.

L'adoption de cette résolution a servi de base de travail à l'adoption d'une nouvelle stratégie de développement, la politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire adoptée dans le cadre d'une résolution parlementaire au début de l'année 2008 après un long processus de consultations et de négociations[922]. Ce document se concentrait sur les objectifs de développement humain fixés par les Nations unies, mais entendait également servir de stratégie de développement globale pour le pays[923]. Le format de ce document se rapproche du concept de développement adopté en 1996 même si ce dernier n'est jamais évoqué dans ce programme. Comme celui de 1996, il s'appuie sur une résolution parlementaire et ambitionne de servir de politique globale [*цогц бодлого*] traduit en langue anglaise sous le terme de « stratégie ». L'ambition affichée était de « *protéger et défendre la souveraineté de la Mongolie et transformer le pays en un pays à revenu intermédiaire en remplissant les objectifs du millénaire* »[924]. Pour ce faire, le document adopté par les autorités mongoles listait les forces et les faiblesses du pays en matière de développement, suivant une logique similaire à celle de 1996. Il identifiait également six priorités[925] :

- Remplir les objectifs du millénaire et assurer un développement global à la population.
- Développer une industrie manufacturière privée, disposant de technologies avancées, et tournée vers l'exportation.

[921] G. Chuluunbaatar, J. Jargalsaikhan (Ed.), 2007.
[922] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.
[923] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[924] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. i.2.
[925] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. 3.5.

- Exploiter les ressources minérales du pays pour permettre la création d'un surplus, générer de la croissance et permettre le développement d'une industrie de la transformation.
- Réduire les disparités entre la ville et la campagne en développant les infrastructures.
- Lutter contre le changement climatique et assurer la protection de l'environnement.
- Renforcer la transparence, la responsabilité et la démocratie et lutter contre la corruption.

Pour y parvenir, le document définissait deux périodes de mise en œuvre[926]. La première période [2007 – 2015] devait permettre à la Mongolie de remplir les objectifs du millénaire et susciter un développement intensif de son économie. La seconde [2016 - 2021] devait pour sa part permettre au pays d'effectuer une transition vers une économie de la connaissance.

À l'inverse du concept de 1996 ou du programme de 1998, la politique globale adoptée par les autorités mongoles au début de l'année 2008 couvre l'ensemble des champs de la société allant de la politique familiale à la politique de défense. Cela montre que les autorités mongoles entendaient faire de ce document une stratégie globale de développement qui ne soit pas cantonnée au seul développement humain. Symbole de l'importance de ce document, ce dernier préconise notamment de moderniser les principaux concepts mongols, notamment le concept de sécurité de nationale afin qu'il tienne compte des mesures adoptées dans le cadre de cette nouvelle stratégie[927]. En outre, elle présente la particularité de ne pas se contenter d'énoncer de grands principes d'actions relativement vagues, donc difficilement évaluables, mais au contraire de proposer un ensemble de mesures concrètes.

Quatre grands domaines d'actions sont identifiés : le développement social et humain[928], la politique de développement et de croissance économique[929], la politique environnementale[930] et la politique de développement des structures de l'État[931]. Ces grands domaines sont ensuite décomposés en secteurs au sein desquels différents objectifs stratégiques sont identifiés ainsi que les mesures à prendre pour les remplir. Le tableau suivant en présente une synthèse dans le domaine de la politique de développement et de la croissance économique. Les autres domaines ne seront pas évoqués, car sans lien direct avec l'objet de ce travail.

[926] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. i.3.
[927] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 7.4.3.
[928] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 4.
[929] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 5.
[930] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 6.
[931] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 7.

Secteurs	Phase	Objectifs stratégiques
Politique macro-économique		
Politique budgétaire	1 / 2	Accroître la coordination entre la planification budgétaire la mise en œuvre de la stratégie de développement.
		Accroître la coordination entre l'investissement public et les objectifs de la stratégie de développement.
		Concentrer les dépenses budgétaires en direction des plus défavorisés.
		Accumuler les revenus générés par le développement minier dans un fonds de développement pour accroître le niveau de développement.
Politique fiscale	1 / 2	Mettre en place une politique fiscale qui favorise les produits exportés et ces produits domestiques pouvant se substituer aux importations.
		Accroître les revenus fiscaux en développant une fiscalité écologique et en augmentant la base fiscale.
		Adopter une politique fiscale qui favorise le développement rural.
Politique monétaire	1 / 2	Maintenir de la stabilité des changes et l'inflation sous un rythme annuel de 3 %.
		Favoriser le développement du système financier et bancaire.
		Créer un climat favorable à l'investissement en favorisant la baisse des taux d'intérêt.
Politique de la dette	1 / 2	Maintenir le niveau de prêts étrangers à un niveau acceptable.
		Améliorer le système de gestion de la dette.
Accroître la compétitivité	1 / 2	Permettre le développement des ressources humaines.
		Introduire des technologies modernes dans le domaine manufacturier et dans les services.
		Améliorer l'environnement des affaires.
Commerce extérieur	1 / 2	Accroître et diversifier les exportations.

		Soutenir la substitution de certains produits importés et à l'importation de technologies avancées.
Développement du secteur privé	1 / 2	Développer des partenariats publics-privés.
		Limiter le rôle de l'État dans le domaine économique.
Politiques sectorielles		
Secteur minier et industrie lourde	1	Mettre en exploitation des gisements miniers d'importance stratégique.
		Garantir la protection de l'environnement et de la nature dans le secteur minier.
	2	Intensifier l'exploitation des gisements d'importance stratégique par l'introduction des technologies les plus avancées.
Industrie de la transformation	1	Développer une industrie de produits finis capable d'être compétitive sur les marchés mondiaux.
		Développer des parcs industriels qui tirent parti des ressources domestiques.
	2	Développer d'une production technologiquement avancée, notamment chimique à partir des ressources minières du pays.
PME et services	1	Créer un environnement législatif favorable aux PME.
		Renforcer l'efficacité des services de l'État pour les PME.
	2	Accroître le poids économique de certains secteurs (informatique, produits manufacturés, transport de transit)
Agriculture	1	Développer l'élevage intensif.
		Développer l'agriculture grâce à l'introduction des biotechnologies.
		Accroître la compétitivité de l'industrie alimentaire.
		Développer l'irrigation et accroissement des réserves en eau.
		Développer une production de foin.
		Lutter contre l'érosion des sols et la désertification.

	2	Introduire les biotechnologies dans les domaines de l'élevage et de l'agriculture.
		Développer les standards alimentaires et sanitaires pour renforcer la sécurité alimentaire.
Tourisme	1	Accroître les infrastructures pour permettre d'accueillir davantage de touristes.
		Construire de grands complexes touristiques dans le pays et diversifier les activités touristiques.
	2	Développer l'industrie du tourisme pour permettre à cette dernière de se mettre au niveau des standards internationaux.
Infrastructures	1	Améliorer le cadre législatif autour des infrastructures de transport (normes)
		Développer le réseau routier et les connexions avec le réseau mondial.
		Introduire des technologies avancées dans le domaine des transports.
		Accroître la capacité ferroviaire dans le pays en électrifiant les lignes existantes et en construisant des connexions avec les pays voisins.
		Accroître la privatisation du secteur aérien pour lui permettre d'être compétitif sur le marché mondial.
		Développer le transport maritime par le biais d'accords de leasing pour l'utilisation de ports étrangers.
		Améliorer le réseau routier d'Oulan-Bator.
		Limiter l'impact de la multiplication du parc automobile à Oulan-Bator.
	2	Développer les réseaux de transport permettant de relier la capitale à tous les centres régionaux.
Énergie	1	Créer un réseau énergétique unifié et accroître de la capacité de ce dernier pour permettre l'exportation d'énergie.
		Accroître l'électrification des zones rurales.
	2	Accroître l'efficacité énergétique du réseau.
Carburants	1	Développer de petites usines de liquéfaction du charbon pour approvisionner le marché domestique en carburant.
		Développer un complexe industriel à partir des ressources en charbon du gisement de Tavan Tolgoi.
	2	Développer une capacité industrielle complète permettant la production de carburants à partir du charbon.

Information et communication	1	Créer un environnement légal favorable pour le secteur des technologies de l'information et de la communication.
		Introduire des technologies de l'information et de la communication dans toutes les sphères de la vie sociale.
	2	Améliorer et réformer le secteur des technologies de l'information et de la communication avec le développement de la 5G et la connexion de tous les soums du pays à la fibre optique.
Planification urbaine	1	Développer une politique de peuplement qui favorise le développement de nouveaux centres urbains.
		Introduire des normes internationales dans le secteur de la construction.
		Accroître le parc immobilier pour limiter le développement des quartiers de yourte.
		Améliorer la gestion du parc foncier à Oulan-Bator.
	2	Améliorer la planification urbaine et la production de nouveaux matériaux de construction.
Développement rural	1	Accélérer le développement rural par le biais de la mise en place de programmes de développement ruraux.
		Préparer un programme de développement rural pour garantir que les objectifs du millénaire seront atteints dans les zones rurales.
		Créer des zones économiques libres hors d'Oulan-Bator pour favoriser le développement rural.
	2	Limiter les disparités régionales en développement les projets industriels, les infrastructures et le tourisme dans les régions rurales.

Principales mesures préconisées par la politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire pour permettre la croissance et le développement économique[932].

[932] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 5.

L'étude de ce document permet de tirer plusieurs enseignements quant à son contenu. Tout d'abord, son niveau de détail apparaît sans commune mesure avec les autres documents qu'avaient pu adopter jusqu'alors les autorités mongoles. Chaque secteur est étudié en détail, des objectifs stratégiques sont listés en fonction des périodes d'application et une série de mesures est à chaque fois formulée afin d'indiquer la façon concrète de remplir ces objectifs. Un déséquilibre important est cependant notable entre les objectifs à mettre en œuvre dans la première phase de la stratégie de développement [2007 – 2015] et ceux de la seconde phase [2016 – 2021] qui s'apparentent davantage à des déclarations de principes lorsque les mesures proposées ne reprennent pas sous une autre forme celles déjà proposées dans la première phase.

Concernant les secteurs privilégiés par les autorités pour permettre la mise en place d'un processus de développement, ceux-ci ne diffèrent pas réellement de ceux identifiés dans les deux documents stratégiques qui l'ont précédé. Le développement d'une industrie basée sur la transformation des ressources minérales apparaît toujours comme une composante importante (liquéfaction du charbon, parc industriel, développement de produits semi-finis), même si, à la différence des autres textes, elle apparaît plus clairement formulée dans ce document. Les secteurs de l'agriculture et du tourisme sont également mentionnés, et le développement d'un réseau d'infrastructures est présenté, comme dans les deux autres documents, comme un objectif prioritaire qui doit également permettre de relier le pays au reste de l'économie mondiale. Pour ce qui est de la stratégie d'industrialisation mentionnée par les autorités mongoles, outre un processus d'industrialisation à partir des ressources, ce texte continue de mentionner la mise en place d'un processus de substitution aux importations et celle d'un processus d'industrialisation par les exportations. Le texte mentionne une possible utilisation de la politique fiscale et de la politique douanière pour y parvenir. Autre nouveauté, l'attention portée par ce texte à la gestion de la rente minière. L'intensification de l'activité minière est présentée comme un objectif qui doit permettre d'accroître significativement les recettes budgétaires de l'État. Le texte prévoit néanmoins que l'argent généré par cette activité soit stocké dans un fonds d'investissement qui sera chargé de soutenir et de favoriser la bonne marche du processus de développement.

L'absence d'évolution dans les grandes orientations de la stratégie de développement peut être interprétée de deux manières : comme le signe d'une continuité dans la pensée stratégique ou comme le signe que les textes précédents n'ont pas réussi à remplir les objectifs qui leur étaient attribués. La seconde hypothèse apparaît comme le plus probable. La mise en application de cette stratégie, comme pour les autres textes, constitue un défi majeur. Preuve de cette situation, le dernier chapitre de cette politique globale de développement est consacré à la question de la mise en œuvre de cette stratégie[933]. Le gouvernement est chargé de mettre en œuvre et de coordonner cette stratégie. Tirant les leçons des échecs des précédents documents, il y est également affirmé qu'une agence sera spécifiquement créée au sein du gouvernement pour superviser la mise en œuvre de cette politique globale et élaborer les programmes de développement sectoriels et régionaux qui en découleront[934]. C'est le comité à l'innovation et au développement national (NDIC), créé à la fin de l'année 2008 et déjà évoqué dans le premier chapitre, qui a joué ce rôle. Pour renforcer le poids de ce document, il est également demandé au conseil de sécurité nationale de

[933] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, § 8.
[934] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. 8.2.1.

veiller à ce que le gouvernement mette bien en œuvre ce programme de développement[935].

Outre la création d'une structure institutionnelle, le document prévoit également la mise en place d'un mécanisme de contrôle et d'évaluation. Le gouvernement était ainsi chargé de rendre compte des progrès réalisés dans sa mise en œuvre tous les ans devant le Parlement. Trois étapes d'évaluation étaient également prévues : le 30 juin 2010, le 30 juin 2015 et le 30 juin 2020. Le document rappelle que la mise en œuvre de ce processus de suivi, d'analyse et d'évaluation devait se faire avec la participation des organisations non gouvernementales, des organisations professionnelles et des différents centres de recherche présents du pays.

La politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire de 2008	
Valeurs :	Économie de marché et démocratie.
Principes d'action :	➢ Renforcer la sécurité et la souveraineté du pays. ➢ Faire de la Mongolie un pays à revenus intermédiaires. ➢ Permettre d'une croissance durable et inclusive qui limite les inégalités et qui soit essentiellement portée par le secteur privé. ➢ Créer un processus de croissance compatible avec l'environnement et lutter contre le changement climatique. ➢ Renforcer la démocratie et lutter contre la corruption.
Outils :	➢ Créer un cadre légal stable et favorable au développement des PME pour développer le secteur manufacturier. ➢ Créer des parcs industriels pour accroître la part de valeur ajoutée dans les produits exportés. ➢ Soutenir l'industrie locale en favorisant la substitution aux importations grâce à des mesures fiscales. ➢ Favoriser l'introduction de technologies modernes dans le domaine agricole pour permettre la création d'un élevage et d'une agriculture intensifs. ➢ Créer un environnement favorable aux investisseurs étrangers et des zones économiques libres pour favoriser l'introduction de nouvelles technologies dans le pays. ➢ Développer les partenariats publics privés pour limiter l'implication de l'État dans le domaine économique. ➢ Développer les infrastructures pour favoriser l'intégration économique régionale. ➢ Créer une banque de développement pour utiliser la rente minière à des fins de développement.

Le référentiel cognitif La politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire de 2008.

[935] Parlement de Mongolie, 31/01/2008, art. 8.2.3.

La version 2008 de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles ne diverge pas fondamentalement de celle de 1998 dans ses valeurs tout comme dans ses principes d'action même si un raffinement de ces derniers est notable avec la prise en compte de problèmes telle que la corruption. Adoptée par une majorité parlementaire dominée par le Parti populaire et révolutionnaire, ce texte traduit néanmoins un estompement progressif du clivage politique entre les deux principaux partis. Cela s'explique en partie par l'arrivée de N. Enkhbayar à la tête de l'ancien parti unique. N. Enkhbayar a en effet mené à une mutation profonde du parti, suivant une logique inspirée des réformes mises en place par Tony Blair pour le Labour britannique. Le rôle de régulation que doit jouer l'État est rappelé tout comme la nécessité de limiter autant que possible ses activités économiques en soulignant notamment l'intérêt de pouvoir recourir à des outils tels que les partenariats publics-privés pour développer certains projets.

L'évolution la plus notable concerne la gestion de la rente minière et la création d'une banque de développement chargée de sa gestion. Cette institution, déjà évoquée précédemment, marque également une évolution de la conception du rôle de l'État dans le développement économique, car elle doit permettre à ce dernier de se doter de capacités d'intervention directes, par le biais des financements que cette institution peut accorder. L'intensification du développement minier et la mise en exploitation des principaux gisements stratégiques du pays sont ainsi présentées comme des solutions qui doivent permettre de dégager des ressources financières qui serviront ensuite à soutenir le processus de développement grâce à la nouvelle banque de développement. Cette évolution du rôle que peut jouer l'État dans le développement économique est d'ailleurs confirmée dans le dernier texte d'orientation adopté par les parlementaires mongols au début de l'année 2016.

C - La stratégie de développement durable à l'horizon 2030 adoptée en 2016.

Après avoir développé un projet de coopération sur les opportunités de développement avec le Forum économique mondial[936], les autorités mongoles ont lancé au début du printemps 2014 un processus de réflexion pour adopter une nouvelle stratégie de développement de long terme. Cette volonté, présenté tantôt comme une lubie[937] tantôt comme une nécessité pour permettre au pays de se doter d'une stratégie de développement efficiente et en phase avec l'ère du temps[938], a conduit les parlementaires mongols à adopter une nouvelle stratégie de développement durable à l'horizon 2030 au début du mois de février 2016[939]. Trois éléments sont à considérer pour l'étude de cette nouvelle stratégie : tout d'abord la façon dont le texte a été

[936] Forum économique mondial, 16/01/2014.
[937] Entretien, J. Munkhbat, secrétaire général du Parti populaire, 18/12/2015.
[938] Entretien, S. Demberel, député, 08/12/2015.
[939] Parlement de Mongolie, 05/02/2016.

élaboré et adopté par les autorités, ensuite le contenu de ce texte et enfin les éléments qui sont prévus pour permettre sa mise en œuvre effective et évaluer ses résultats.

Le processus de réflexion autour de l'adoption d'un nouveau concept de développement de long terme a débuté au début du printemps 2014 après la publication par le président du Parlement, Z. Enkhbold, d'un décret visant à la création d'un groupe de travail chargé de rédiger un projet de concept de long terme pour la politique de développement du pays[940]. Ce décret a conduit à la création de deux groupes de travail, l'un politique composé de parlementaires et un sous-groupe de travail technique composé de spécialistes et d'experts. Ce dernier devait notamment proposer au groupe de travail politique un premier projet de texte que le groupe de travail politique devait valider avant de permettre son examen par l'ensemble des parlementaires. Comme mentionné dans le premier chapitre, le groupe de travail technique formé sur la question a été placé sous la direction de B. Enkhbaigali, à l'époque directrice de l'institut du développement national. La préséance de cet institut placé sous la cotutelle du Président de la Mongolie et de l'Académie des Sciences témoignait à l'époque de la marginalisation progressive du ministère du développement économique même si ce dernier était logiquement représenté dans ce groupe de travail. La composition du groupe de travail technique était la suivante :

Directrice

B. Enkhbaigali	Directrice de l'institut du développement national

Membres

B. Tsogoo	Directeur du conseil du service de l'État
B. Shinebaatar	Secrétaire d'État du ministère du développement économique
G. Batkhurel	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère du développement économique
J. Ganbat	Directeur de la planification et de la politique budgétaire au ministère des finances
B. Nyamaa	Directeur de la gestion de la dette et de la politique financière au ministère des finances
T. Bulgan	Directeur de la planification et de la politique de développement vert au ministère du développement vert et de l'environnement
Ts. Batbayar	Directeur de la stratégie et de la politique au ministère des Affaires étrangères
T. Bat-Ulzii	Directeur de la modernisation de la politique juridique au ministère des finances
G. Mergenbayar	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère de la construction et du développement urbain.

[940] Président du Parlement, 15/04/2014.

D. Bayarsaikhan	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère de la défense.
B. Nasanbayar	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère de l'éducation et des sciences
B. Galbadrakh	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère des routes et des transports
T. Altan-Od	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère de la culture, des sports et du tourisme
Ch. Otgochuluu	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère des mines
L. Choi-Ish	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère de l'industrie et de l'agriculture
B. Suvd	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère du travail
J. Dolgormaa	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère de la protection sociale et du développement humain
P. Tovuudorj	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère de l'énergie
J. Tsolmongerel	Directeur de la planification et de la stratégie au ministère de la santé
T. Dorj	Vice-président de l'Académie des sciences
B. Tuvshintugs	Directeur du département d'économie de l'université d'État.
G. Davaajargal	Membre du conseil de surveillance et d'évaluation du secrétariat général du Parlement
O. Tungalar	Conseiller du comité parlementaire permanent sur la structure de l'État
M. Elbegdorj	Conseiller du comité parlementaire permanent sur la structure de l'État
S. Enkhtsetseg	Référent du comité parlementaire permanent sur la structure de l'État

Composition du groupe de travail technique pour l'élaboration d'un nouveau concept de développement de long terme pour la Mongolie[941].

Cette composition traduit la volonté des autorités mongoles d'intégrer aux réflexions menées en amont de ce projet l'ensemble des acteurs concernés, notamment tous les secrétaires d'État des différents ministères, mais aussi des représentants de la recherche, par le biais de l'université d'État (MUIS) et de l'Académie des sciences. La direction du groupe de travail a été confiée à l'Institut du développement national. Ce groupe de travail technique était chargé de rendre compte de l'avancée de ses travaux au groupe de travail politique dont la composition était la suivante :

[941] Président du Parlement, 15/04/2014.

	Directeurs	
D. Erdenebat	PDM	Député, président du groupe parlementaire du Parti démocrate
S. Byambatsogt	PPM	Député, président du groupe parlementaire du Parti populaire
N. Battsereg	Coalition justice	Député, président du groupe parlementaire de la Coalition justice
	Membres	
A. Bakei	PDM	Député, président du comité permanent à la structure de l'État.
S. Batbold	PPM	Député
J. Batzandan	PDM	Député
G. Batkhuu	PDM	Député
S. Bayartsogt	PDM	Député
B. Garamgaibaatar	PDM	Député, président du comité permanent à l'économie
Ts. Davaasuren	Indépendant	Député
S. Demberel	PVCC	Député
O. Sodbileg	PPM	Député
Ya. Sodbaatar	PPM	Député
Ts. Tsolmon	Coalition justice	Député
L. Enkh-Amgalan	PPM	Député

Composition du groupe de travail politique pour l'élaboration d'un nouveau concept de développement de long terme pour la Mongolie[942].

Deux caractéristiques se dégagent. D'une part, il est à noter que l'ensemble des acteurs politiques représentés au Parlement étaient présents dans ce groupe de travail, que ce soit les députés indépendants, ceux des petits partis ou ceux des deux grands partis. D'autre part, la présidence de ce groupe de travail était collégiale, confiée aux trois présidents des trois groupes parlementaires présents au Parlement à savoir, celui du Parti démocrate, celui du Parti populaire et celui de la Coalition justice. Cet aspect est important, car il traduit la volonté des acteurs de bâtir un consensus national sur la question. La présence de ces différents acteurs devait permettre d'aboutir à un texte de compromis qui dépasse les clivages partisans. Cela devait notamment garantir la pérennité du texte et sa mise en œuvre dans le temps en le protégeant notamment des

[942] Président du Parlement, 15/04/2014.

alternances politiques qui ont remis en cause les autres textes adoptés par les parlementaires depuis 1990. Le directeur de la stratégie du ministère des Affaires étrangères, Ts. Batbayar, membre du groupe de travail technique, affirmait ainsi :

> « *Tous les quatre ans, il y a une alternance politique en Mongolie. Cela résulte du processus démocratique. Néanmoins, cela n'est pas réellement bon pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement, car, tous les quatre ans, le gouvernement arrive avec un nouveau programme. Nous avons donc besoin d'une stratégie de long terme qui soit acceptée par l'ensemble des partis. Actuellement, l'institut du développement national est chargé de rédiger une première version d'une nouvelle stratégie de développement. Des tables rondes et des débats seront ensuite organisés avec les chercheurs, les ONG, le secteur privé, les parlementaires. L'objectif est de parvenir à un texte qui soit suffisamment bon pour générer un consensus* »[943].

Les travaux du groupe de travail se sont étalés sur plus d'un an et demi. Le groupe de travail technique, en particulier l'institut du développement national, ont mené pendant cette période un grand nombre de consultations et de rencontres avec de hautes personnalités mongoles[944], notamment les anciens Premiers ministres, B. Byambasuren et R. Amarjargal, ou d'anciens ministres tels que Ch. Khurts pour le domaine minier. Les chercheurs de l'institut ont également réalisé un grand nombre de travaux afin de comparer le cas mongol à celui d'autres pays. Parmi les pays considérés, il est possible de citer les Émirats arabes unis, la Jamaïque, Israël, l'Indonésie, le Burundi, l'Ouganda, la Guinée, la Tanzanie ou encore le Qatar[945]. Ces différents travaux ont conduit à l'élaboration d'une première version de la future stratégie de développement de long terme de la Mongolie qui a été présentée au groupe de travail politique par la présidente de l'institut de développement national, B. Enkhbaigali, le 1er avril 2015[946].

Le premier rapport proposé par l'institut du développement national proposait d'identifier le niveau de développement global de la Mongolie avant de formuler des objectifs de développement pour les années à venir[947]. Pour ce faire, les chercheurs de l'institut ont choisi de mobiliser un grand nombre d'indicateurs et de classements internationaux qui permettaient de positionner le pays. La combinaison de ces différents indicateurs a conduit l'institut à proposer cinq grandes orientations pour le développement d'une nouvelle stratégie.

---

[943] Entretien, Ts. Batbayar, directeur de la stratégie au ministère des Affaires étrangères, 28/05/2014.

[944] Institut du développement national, 02/07/2015, "Монгол Улсын урт хугацааны бодлого 2015-2040 (төсөл) бүтээлд эрдэмтэд бичгээр санал өглөө", www.ndi.gov.mn/content/279.

[945] Parlement de Mongolie, 01/04/2015, "Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлогын баримт бичгийн төслийн хэлэлцүүлэг болов", http://www.parliament.mn/news/open/categories/2453/pages/19673.

[946] Parlement de Mongolie, 01/04/2015, "Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлогын баримт бичгийн төслийн хэлэлцүүлэг болов", http://www.parliament.mn/news/open/categories/2453/pages/19673.

[947] Institut du développement national, Parlement de Mongolie, mai 2015.

1. La promotion du développement humain, d'une main-d'œuvre qualifiée afin d'accroître la productivité.
2. L'amélioration de la capacité institutionnelle de l'État à coordonner et mettre en œuvre des politiques.
3. (Prioritaire) La diversification de l'économie, l'utilisation plus efficiente des ressources et l'accès au marché mondial.
4. L'introduction de technologies modernes dans tous les secteurs et une adaptation croissante du pays aux effets du changement climatique.
5. L'accroissement de la classe moyenne et la création d'un environnement sain pour les citoyens.

La première version proposée par le groupe de travail a suscité un certain nombre de critiques. Quatre principales peuvent être identifiées[948]. La première porte sur la définition du concept de « long terme ». Le président du Parlement, dans son décret, donnait simplement pour mission aux deux groupes de travail de formuler un « *projet de politique de long terme de développement pour la Mongolie* »[949] et ne précisait donc pas la durée que devait couvrir le concept. L'institut du développement national a choisi d'élaborer une première version du concept qui couvrait la période 2015 – 2040[950]. Ce choix a été critiqué par les députés, notamment le député S. Demberel, membre du Parti vert courage civique et ancien directeur de la chambre de commerce de Mongolie :

> « *Lorsque le texte nous a été présenté, je leur ai dit : « j'ai des lunettes, comme vous. Pourtant, je ne peux pas voir aussi loin ». Jusqu'en 2030, nous savons plus ou moins à quoi le monde ressemblera. Nous avons des rapports, des projections faites par les grandes organisations internationales. Au-delà, ça n'a pas de sens. Il ne faut pas que ce document parle dans le vide. Il est important qu'il se base sur des données concrètes* »[951].

Suite à cette critique, le projet finalement présenté aux parlementaires a été revu et sa période de validité réduite à l'horizon 2030, notamment pour cadrer avec les nouveaux objectifs de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les Nations unies en septembre 2015[952].

La seconde critique portait sur la nature et le contenu du texte. Certains acteurs reprochaient notamment à la version réalisée par l'institut du développement national d'être trop analytique, en somme de n'être qu'un travail de recherche qui permettait

[948] Entretien, S. Demberel, député, 08/12/2015.
[949] Président du Parlement, 15/04/2014.
[950] Institut du développement national, Parlement de Mongolie, mai 2015.
[951] Entretien, S. Demberel, député, 08/12/2015.
[952] Assemblée générale des Nations unies, 25/09/2015.

uniquement de positionner la Mongolie, mais qui n'offrait que peu de pistes de travail[953].

La troisième critique était liée à la seconde et concernait l'absence relative de données concrètes, d'indicateurs, ou encore d'objectifs chiffrés de développement qui auraient permis d'évaluer concrètement l'efficacité de la mise en œuvre du texte adopté par les autorités.

> « *J'ai insisté pour que nous choisissions un certain nombre d'indicateurs tangibles, ceux utilisés par les institutions internationales. Ils doivent nous permettre de mieux évaluer la progression de la Mongolie dans ces classements. Par exemple, il faudrait que la Mongolie intègre le club des 50 premiers pays dans le classement Doing Business établi par la Banque mondiale* »[954].

Le dernier point de débat concernait l'intitulé de ce texte. Initialement intitulé « politique de long terme de développement de la Mongolie »[955], le texte a été successivement rebaptisé « Concept de développement durable de long terme de la Mongolie (2016 - 2030) »[956] puis finalement, « Concept de développement durable de la Mongolie, 2030 »[957]. Malgré le fait que cette évolution puisse paraître anecdotique, elle témoigne néanmoins de la volonté des autorités mongoles d'ancrer ce nouveau texte dans l'esprit du temps et de le mettre en cohérence avec les nouveaux objectifs de développement durable adoptés par les Nations unies dans le courant du mois de septembre 2015.

> « *J'ai insisté pour que le terme de « durable » soit ajouté dans le titre du texte, car ce mot est actuellement à la mode dans le monde et que tous les pays s'engagent sur cette voie. J'espère que mon initiative sera visible dans la dernière version du concept, car elle correspond à un mouvement plus profond qu'on observe également aux Nations unies avec l'adoption récente des objectifs de développement durable à l'horizon 2030* »[958].

Cette attention s'est également traduite, une fois les objectifs de développement durable adoptés par les Nations unies, par un travail important visant à vérifier la compatibilité des orientations du texte élaboré par les autorités mongoles avec les objectifs identifiés dans le cadre des Nations unies[959].

---

[953] Entretien, B. Enkhmandakh, ancien ambassadeur, directeur du développement international de l'entreprise MAK, 09/06/2016 ; entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[954] Entretien, S. Demberel, député, 08/12/2015.
[955] Institut du développement national, Parlement de Mongolie, mai 2015.
[956] Parlement de Mongolie, 04/01/2016.
[957] Parlement de Mongolie, 05/02/2016.
[958] Entretien, S. Demberel, député, 08/12/2015.
[959] Institut national du développement, décembre 2015.

Pour tenir compte de ces différentes critiques et pour donner un contenu plus substantiel à ce texte, le président du Parlement a finalement choisi de créer un nouveau groupe de travail composé d'experts et de praticiens[960]. La composition de ce nouveau groupe de travail était la suivante :

	Directeur
R. Khatanbaatar	Employé du secrétariat du Parlement.
	Membres
Ch. Khashchuluun	Professeur d'économie à l'université nationale et ancien directeur du comité à l'innovation et au développement national.
B. Khuldorj	Professeur d'économie.
T. Ochirkhuu	Ancien député et économiste.
N. Enkhbayar	Économiste, membre du conseil économique du Premier ministre.
B. Enkhmandakh	Chercheur, directeur au sein du groupe MAK.
G. Batkhurel	Directeur de la politique économique au ministère des finances.
S. Enkhtsetseg	Référente du comité parlementaire permanent sur les structures de l'État.
B. Darinchuluun	Ingénieur chargé du projet « planification et politique de développement » au PNUD.
N. Odmaa	Expert chargé du projet « planification et politique de développement » au PNUD.
Kh. Tamiraa	Expert du ministère des finances.
Sh. Munkhbat	Expert du ministère des finances.
J. Ganbayar	Expert du ministère des finances.

Composition du nouveau sous-groupe de travail formé par le président du Parlement pour le projet concept de développement durable de la Mongolie[961].

La composition de ce groupe de travail permet de montrer l'évolution institutionnelle autour de l'élaboration de ce concept. Celle-ci a progressivement été reprise en main par le ministère des finances assisté par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). L'institut du développement national a progressivement été écarté des discussions. Sa directrice, B. Enkhbaigali, semble avoir

[960] Président du Parlement, 12/06/2015.
[961] Comité parlementaire permanent sur les structures de l'Etat, 2016.

été invitée à participer aux débats, mais n'aurait pas honoré cette invitation[962]. Cette évolution s'explique par la volonté des acteurs qui ont cherché à la fois à renforcer le contenu du document tout en l'alignant sur les nouveaux objectifs de développement durable adoptés par les Nations unies en septembre 2015. Le groupe de travail a également bénéficié de la présence de figures importantes et respectées en Mongolie, notamment l'économiste Ch. Khashchuluun qui a dirigé entre 2008 et 2012 le comité à l'innovation et au développement national ou encore N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier et qui a joué un rôle clé dans l'adoption de la stratégie de développement basée sur les objectifs du millénaire adoptée par la Mongolie en 2008.

L'adoption de ce concept ne semble cependant pas avoir provoqué de débat important entre les principaux partis mongols qui s'accordaient tous sur l'importance de ce texte pour permettre le développement du pays[963]. La façon dont ce texte a été élaboré et l'implication de l'ensemble des partis dans sa rédaction, expliquent le consensus général qui a pu se dégager autour de ce texte et pourquoi ce dernier a pu être adopté aussi rapidement[964], moins de deux ans après la création des deux groupes de travail. Outre cet aspect, il convient également de mentionner que le contenu du texte se contente finalement d'énoncer des orientations très générales. Cela explique également pourquoi l'adoption de ce texte n'a pas provoqué de différend politiques importants entre les acteurs, seulement un certain scepticisme sur l'utilité d'une planification du développement à si long terme[965].

Le document adopté par les parlementaires au début de l'année 2016 présente ainsi la particularité de débuter par l'identification d'indicateurs susceptibles de permettre de mesurer l'avancée, en somme la réussite ou l'échec de la stratégie de développement. Plusieurs versions de ce projet sont notables. Une première version identifiait ainsi vingt-cinq critères, parmi lesquels une amélioration de la position mongole dans le classement de l'innovation, celui de l'économie verte ou encore celui du niveau de liberté économique. Ces différents critères n'ont finalement pas été retenus et le projet présenté initialement aux parlementaires se basait sur dix-huit indicateurs[966]. Les débats ont néanmoins conduit à l'ajout de deux indicateurs supplémentaires, celui relatif à la diminution des inégalités dans le pays et celui relatif à l'augmentation du pourcentage du territoire couvert par des zones naturelles protégées, deux sujets très sensibles au sein de l'opinion publique. Les autorités mongoles se sont donc finalement accordées sur vingt critères qui sont présentés dans le tableau suivant :

[962] Entretien, B. Enkhmandakh, ancien ambassadeur, directeur du développement international de l'entreprise MAK, 09/06/2016.
[963] Entretien, S. Demberel, député, 08/12/2015 ; entretien, J. Munkhbat, secrétaire général du Parti populaire, 18/12/2015.
[964] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[965] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[966] Parlement de Mongolie, 04/01/2016.

	Indicateur	Unités	2014	2030
1	Croissance économique moyenne annuelle	%	7,8 %	6,6 %
2	RNB par habitant	$	4166	17500
3	Indicateur de développement humain	position	90	70
4	Espérance de vie	années	69,57	78
5	Taux de pauvreté	%	21,6	0
6	Indicateur de compétitivité	position	104	70
7	Indicateur « Doing Business »	position	56	40
8	Indicateurs environnementaux	position	111	90
9	Pourcentage de la population protégé par une assurance sociale	%	84,4	99
10	Indicateur d'inégalité de revenu	points	36,5	30
11	Taux de mortalité infantile	‰	15,1	8
12	Taux de mortalité maternelle	Pour 100 000	30,6	15
13	Nombre d'enfants moyen par classe	Nombre d'enfants	27,3	20
14	Pourcentage du territoire en conformité avec les exigences sanitaires fixées par les organisations mondiales de la santé animale	%	0	60
15	Pourcentage du territoire touché par la désertification	%	78,2	68
16	Pourcentage du territoire couvert par des zones protégées	%	17,4	30
17	Nombre de touristes étrangers par an	millions	0,392	2
18	Approvisionnement continu en électricité des ménages	%	89	100
19	Part des exportations dans la production industrielle	%	17	50
20	Approvisionnement en carburants d'origine domestique	%	0	100

Liste des vingt indicateurs définis pour évaluer la mise en œuvre du concept de développement durable de la Mongolie[967].

Pour y aboutir, la résolution parlementaire adoptée par les autorités mongoles liste quatre grands objectifs de développement qui sont ensuite décomposés en sous-objectifs. Ces derniers sont les suivants : le développement durable de l'économie, le développement durable social, le développement durable de l'environnement, et le

[967] Parlement de Mongolie, 05/02/2016.

management du développement durable. Le processus qui doit permettre d'atteindre ces objectifs est décomposé en trois phases : une première phase qui couvre la période allant de 2016 à 2020, une deuxième phase qui concerne les années 2021à 2025 et une dernière phase qui porte sur les années 2026 à 2030. Les principaux objectifs fixés par ce nouveau concept de développement et les mesures à prendre pour les remplir sont présentées dans le tableau suivant :

Secteur	N°	Objectifs
Développement durable de l'économie		
Secteur agricole	1	Introduire des technologies modernes dans la gestion du bétail pour permettre au secteur de remplir les standards internationaux et de pouvoir être compétitif sur les marchés mondiaux.
	2	Développer une production de viande et de lait intensive.
	3	Améliorer les techniques agronomiques, les systèmes d'irrigation pour accroître la fertilité des sols et des développer la production agricole de blé, de pommes de terre et de légumes.
	4	Soutenir les éleveurs en leur apportant des technologies modernes et de l'énergie et en construisant un cadre juridique, économique et financier durable pour leur activité.
Tourisme	1	Transformer la Mongolie en un centre international du tourisme et de la culture nomade
Industrie	1	Développer une industrie basée sur les technologies avancées et l'innovation
	2	Introduire des technologies avancées dans le domaine alimentaire afin d'accroître la compétitivité du secteur et d'approvisionner le marché intérieur grâce à la production domestique.
	3	Développer une industrie chimique de production de carburants à partir des ressources domestiques.
	4	Développer une industrie métallurgique capable d'approvisionner le marché domestique en fer et en acier.
Secteur minier	1	Soutenir le développement du secteur géologique.
	2	Développer la transparence et la responsabilité dans le secteur minier et accroître la concurrence dans le secteur.

Infrastructures	1	Garantir la sécurité des approvisionnements en électricité et exporter de l'énergie.
	2	Augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique.
	3	Assurer le développement des routes, des transports et du secteur logistique.
	4	Développer des services de transports surs, efficaces et confortables pour les clients.
	5	Améliorer l'environnement législatif pour la planification urbaine et le système d'occupation du territoire.
	6	Renforcer l'autosuffisance des villes, et développer des villes sûres et vivables.
	7	Augmenter les réseaux de communication, l'utilisation de l'internet à haut débit dans les campagnes, lancer un satellite national.
Politique macro-économique	1	Mettre en place un système de planification réaliste des revenus et des dépenses budgétaires.
	2	Développer les marchés financiers afin de soutenir le développement économique.
	3	Mettre en place un système de financement du développement et de gestion de la dette intérieure et extérieure.
Environnement des affaires	1	Faciliter le commerce et les services, développer des réseaux logistiques pour l'importation et l'exportation de marchandises, faciliter l'octroi de licences et le paiement et l'enregistrement par voie électronique.
Développement social durable		
Croissance inclusive et équité sociale	1	Mettre un terme à toutes les formes de pauvreté.
	2	Développer l'emploi et réduire le chômage.
	3	Développer une assurance sociale qui tienne compte de la structure de la population et permette d'améliorer la qualité de vie.
Système de santé	1	Accroître l'espérance de vie et créer un système national de prévention et de diagnostic médical.
	2	Diminuer la mortalité infantile et maternelle en accroissant l'accès et la qualité des soins.
	3	Réduire les facteurs de risques pour les maladies non transmissibles.

	4	Réduire la propagation des maladies infectieuses en accroissant l'accès aux vaccins et en améliorant le système de prévention et de dépistage.
Société de la connaissance	1	Développer un système d'éducation primaire qui permette aux enfants d'acquérir la langue et les fondements de la pensée mongole.
	2	Développer un système d'éducation général qui respecte les standards internationaux.
	3	Améliorer la formation et l'éducation professionnelle pour qu'elles correspondent aux orientations de développement.
	4	Développer le système d'éducation supérieure.
	5	Développer les relations entre la science et l'industrie pour construire une société de la connaissance.
Développement durable de l'environnement		
Gestion des réserves d'eau	1	Protéger les ressources en eau et lutter contre la pénurie.
	2	Accroître l'accès à l'eau potable et les installations de traitement de l'eau.
Changement climatique	1	Renforcer la capacité du pays à lutter contre le changement climatique et le système de prévention contre les catastrophes naturelles.
	2	Introduire des technologies modernes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.
Écosystème	1	Protéger la biodiversité.
	2	Accroître la prise en compte des questions environnementales dans la planification urbaine et améliorer le système de gestion des déchets.
Gouvernance du développement durable		
Gouvernance du développement durable	1	Créer une structure de gouvernance et de contrôle pour la mise en œuvre du concept dans les différents secteurs concernés et au niveau local.
	2	Améliorer la gouvernance à tous les échelons de l'État en favorisant la transparence, la responsabilité, la participation publique et l'implication du secteur privé.
	3	Appliquer strictement les lois et règlements concernant les fonctionnaires pour supprimer toute forme de corruption.

4	Participer activement à la coopération internationale pour atteindre les objectifs de développement durable.

Objectifs de développement identifiés dans le concept de développement durable de la Mongolie[968].

L'analyse de ces différents objectifs témoigne d'une certaine continuité dans la stratégie mongole de développement. On retrouve ainsi dans ce document les principaux secteurs de diversification de l'économie mentionnés dans les précédents documents, à savoir l'importance du secteur agricole, d'une industrialisation à partir des ressources ou encore l'importance d'un développement des infrastructures dans le pays, trois sujets qui n'ont connu que peu d'avancées depuis 1990.

Plusieurs évolutions sont cependant notables. Contrairement à la version de 2008 qui accordait une attention importante à la question du développement humain, le concept adopté en 2016 par les autorités mongoles se concentre sur la question du développement économique et plus particulièrement sur la question de la diversification de l'économie nationale. Cette évolution tient en partie à l'amélioration des conditions de vie qui sont notables depuis 2008 et qui rendent par conséquent le problème du développement humain moins prégnant qu'il ne l'était à l'époque[969]. La seconde évolution concerne la hiérarchie des priorités pour le développement économique. Le secteur agricole est mentionné en premier, devant le tourisme et l'industrie. Le secteur minier n'est pour sa part mentionné qu'en quatrième position. Cette évolution tient sans doute à l'évolution de la situation économique en Mongolie. Si le pays a connu une très forte croissance entre 2010 et 2012 (17,5 % en 2011), il a été fortement touché par la baisse des cours des matières premières qui a conduit à un ralentissement significatif de son économie. Cette évolution a progressivement conduit les autorités mongoles à prendre conscience de l'importance de diversifier leur économie. Comme le déclarait récemment le président du Parlement, Z. Enkhbold, qui a initié le processus ayant conduit à l'adoption de cette nouvelle stratégie de développement, la Mongolie a fait l'erreur de se concentrer exclusivement sur le secteur minier et d'occulter les sources de croissance potentielle qui existent dans le domaine agricole et dans le domaine industriel[970]. Cet attachement à la diversification économique, premier objectif identifié par le groupe de travail, transparaît dans ce document.

Dans ce contexte, le document identifie différents champs de diversification qui peuvent permettre au pays de rompre avec sa dépendance au secteur minier :

1. *L'agriculture,* qui doit permettre au pays d'assurer son autosuffisance alimentaire puis d'exporter sur les marchés internationaux.
2. *Le tourisme*, secteur dans lequel la Mongolie souhaite devenir un centre du tourisme de la culture nomade pour accueillir deux millions de touristes étrangers par an.

[968] Parlement de Mongolie, 05/02/2016.
[969] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[970] News.mn, 31/03/2016, "УИХ-ын дарга З.Энхболд Эдийн засгийн чуулганыг хаалаа", http://politics.news.mn/content/239641.shtml.

3. L'industrie avec le développement d'une *industrie légère*, notamment dans le domaine alimentaire, mais aussi d'une *industrie lourde* afin d'accroître le niveau de transformation des produits miniers mongols.
4. *L'énergie* qui doit permettre à la Mongolie d'être autosuffisante, mais de devenir également un pays exportateur net d'énergie.
5. *Le transport de transit* pour faire de la Mongolie un *hub* logistique dans la région, ambition qui s'inscrit dans le cadre du projet de construction d'un corridor économique entre la Chine, la Mongolie et la Russie[971].

Ces différents objectifs apparaissaient déjà dans les précédents textes adoptés par les autorités mongoles. Le processus qui doit conduire les autorités mongoles à les mettre en œuvre est cependant plus détaillé avec des objectifs chiffrés mentionnés et des mesures à prendre pour les différents secteurs concernés. À titre d'exemple, dans le domaine énergétique, le taux d'autosuffisance que devra atteindre la Mongolie en 2020 est fixé à 85 %, à 90 % en 2025 et à 100 % en 2030 avec une exportation à l'étranger du surplus produit. Pour ce faire, le document préconise un développement des énergies renouvelables, mais aussi le recours à l'énergie nucléaire.

Reste que, comme pour les autres textes adoptés par les autorités mongoles, c'est la question de la mise en œuvre de ce texte qui suscite des interrogations. Le texte ayant été adopté récemment, l'évaluation de la mise en œuvre de ce dernier n'est pour le moment pas possible. Plusieurs éléments méritent néanmoins d'être signalés concernant cet aspect. Tout d'abord, le texte adopté consacre un chapitre à cette question et prévoit notamment la mise en œuvre d'une structure de gouvernance chargée de superviser la mise en œuvre de ce dernier. Si l'institut du développement, qui a joué un grand rôle dans le processus de développement de ce texte, a, pour des raisons de difficultés budgétaires, disparu au début de l'année 2016 pour être fusionné avec l'institut des études stratégiques, les députés ont pour le moment créé une sous-commission parlementaire chargée de superviser la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie[972] et envisagent également de créer à nouveau un « super-ministère » de l'économie dans le prochain gouvernement[973].

Outre cette simple mention, une première version du texte prévoyait également, dans une seconde annexe, l'adoption de neuf politiques sectorielles pour la mise en œuvre de cette stratégie, notamment dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie, des infrastructures, ou du tourisme[974]. Cette annexe n'a finalement pas été conservée, car elle entrait en contradiction avec certains textes déjà adoptés par les autorités. À titre d'exemple, les autorités mongoles avaient déjà adopté à la fin du mois de juin 2015 une politique nationale pour l'industrie que les dirigeants du nouveau ministère de l'industrie ne souhaitaient pas qu'elle soit remise en cause du fait de l'important travail de consultation que l'élaboration de ce texte avait nécessité, et du fait qu'il satisfaisait la plupart des entreprises du pays[975].

Malgré ces limites, l'adoption de ce texte s'inscrit dans un contexte radicalement différent de celui dans lequel les autres textes d'orientation du

[971] Medee.mn, 10/07/2015, "Хятад, Монгол, Оросын эдийн засгийн коридор байгуулна", http://www.medee.mn/main.php?eid=65572.
[972] Parlement de Mongolie, 04/02/2016.
[973] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 13/06/2016.
[974] Institut national du développement, 01/12/2015.
[975] Entretien, D. Battogtokh, directeur de la stratégie du ministère de l'industrie, 10/12/2015.

développement ont pu être adoptés par les autorités mongoles. La première différence tient au fait que ce texte est le fruit d'un groupe de travail transpartisan, au sein duquel étaient représentées toutes les forces politiques du Parlement. Cela doit constituer une protection en cas d'alternance. La seconde différence tient au fait que ce concept est le premier à s'inscrire dans le cadre de la nouvelle loi de planification du développement économique adoptée par les autorités mongoles à la fin de l'année 2015. L'adoption de cette loi était présentée par les acteurs comme une condition préalable à l'adoption d'une nouvelle stratégie de développement, car comme le seul moyen de garantir que ce texte a bien des implications concrètes[976]. Ainsi, selon cette loi, ce concept constitue le texte de référence qui doit guider le développement du pays à long terme. Pour ce faire, la loi prévoit notamment que les programmes des partis et des candidats à une élection doivent respecter les grandes orientations formulées dans ce document. L'efficacité de ce nouveau cadre législatif et de ce nouveau concept devra cependant être jugée dans le temps.

L'identification du référentiel cognitif qui sous-tend ce nouveau concept montre que la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles au début de l'année 2016 ne diffère pas fondamentalement de celle adoptée en 2008.

[976] Entretien, B. Enkhmandakh, ancien ambassadeur, directeur du développement international de l'entreprise MAK, 09/06/2016.

Concept de développement durable à l'horizon 2030	
Valeurs :	Économie de marché et démocratie.
Principes d'action :	➢ Faire de la Mongolie un pays à revenus intermédiaires. ➢ Favoriser la diversification de l'économie pour permettre la mise en place d'une croissance durable. ➢ Permettre d'une croissance durable et inclusive qui limite les inégalités, supprime la pauvreté et de bonnes conditions de vie aux citoyens. ➢ Créer un processus de croissance compatible avec l'environnement et qui favorise une bonne utilisation des ressources naturelles. ➢ Améliorer la gouvernance pour garantir le succès du processus de développement et la sécurité nationale.
Outils :	- Assurer la stabilité macro-économique en limitant l'endettement et le déficit publics. - Créer des clusters industriels pour accroître la part de valeur ajoutée dans les produits exportés. - Créer des clusters agricoles pour favoriser la production nationale. - Favoriser l'introduction de technologies modernes dans le domaine agricole pour permettre la création d'un élevage et d'une agriculture intensifs. - Développer les infrastructures pour favoriser le développement d'une activité de transit. - Créer un système national d'innovation pour favoriser l'utilisation de technologies modernes et la compétitivité nationale.

Le référentiel cognitif de la stratégie de développement durable de 2016.

Les valeurs qui la sous-tendent, notamment l'attachement à l'économie de marché et à la démocratie, restent les mêmes. C'est également le cas pour les principes d'action qui témoignent d'une continuité importante avec le texte de 2008. Il convient néanmoins de souligner l'apparition d'une référence à la gouvernance du développement qui était absente des précédents textes. Reste que ce texte n'évoque pas réellement les instruments et les outils à utiliser pour permettre la mise en œuvre de cette stratégie. Cette évolution est liée au fait que cette nouvelle stratégie est la première à s'inscrire dans le cadre de la nouvelle loi sur la planification du développement économique précédemment évoquée. L'ambition de ce texte est d'identifier des objectifs précis et chiffrés qui doivent permettre d'évaluer la réussite ou l'échec de la stratégie de développement. La question des moyens à utiliser pour la mettre en œuvre ne se retrouve pas dans ce document, mais plutôt dans les politiques sectorielles qu'elle doit générer.

La présentation successive de ces différents textes d'orientation du développement permet maintenant de les comparer, notamment en confrontant les référentiels cognitifs qui les sous-tendent tel qu'ils ont pu être successivement mis en

évidence. Il convient néanmoins de compléter cette approche en basant la comparaison sur une série de six critères.

- *L'objectif principal* du texte au moment de son adoption.
- *Les priorités* mentionnées dans ces textes qui traduisent les orientations concrètes que doit suivre le développement mongol.
- *Le rôle de l'État* tel que ces textes le définissent de manière implicite pour parvenir à remplir les différents objectifs précédemment mentionnés.
- *La coordination internationale* et les programmes internationaux sur lesquels s'appuient directement ou indirectement ces différents textes.
- *Le processus d'adoption* qui a conduit les autorités mongoles à élaborer et à adopter ces textes.
- La structure institutionnelle chargée de superviser la *mise en œuvre* de ces textes.

Ce tableau se concentre sur les principaux objectifs mentionnés dans les différentes stratégies de développement adoptées par les autorités mongoles et l'identification du référentiel idéologique qui sous-tend chacune d'entre elles. L'étude n'est donc pas exhaustive, mais facilite la comparaison entre ces différents textes. Ce choix s'explique également par le fait que la présentation détaillée du contenu de ces différents textes a déjà été effectuée précédemment et que le tableau suivant entend simplement montrer les évolutions du paradigme développementaliste mongol depuis 1990.

	1996	1998	2008	2016
Objectif principal du texte	Assurer le progrès humain, le développement de la liberté individuelle et renforcer l'indépendance et la souveraineté.	Permettre la mise en place d'un développement durable, d'une économie stable et d'un développement social riche du pays.	Protéger et renforcer la souveraineté de la Mongolie, transformer le pays en un pays à revenu intermédiaire en remplissant les objectifs du millénaire.	Transformer la Mongolie en un pays à revenu intermédiaire, doté d'une économie diversifiée, basée sur une classe moyenne, avec un équilibre environnemental préservé et une gouvernance démocratique durable.
Priorités du développement	Infrastructures, industrie lourde, agriculture, tourisme	Agriculture, commerce, modernisation de l'appareil productif, tourisme	Secteur manufacturier, industrie lourde, agriculture, infrastructure, énergie, tourisme.	Secteur manufacturier, industrie lourde, agriculture, infrastructure, énergie, tourisme.
Rôle de l'État	Interventionniste (substitutions aux importations)	Libéral (développement des infrastructures de marché)	Libéral et interventionniste (renforcement du secteur privé, substitution aux importations, banque de développement)	Libéral et interventionniste (renforcement du secteur privé, substitution aux importations, banque de développement)
Coordination internationale	∅	Agenda 21 des Nations unies (Rio 1992)	Objectifs pour le millénaire des Nations unies (2000)	Objectifs de développement durable des Nations unies (2015)
Mode d'adoption	PPRM	PDM	PPRM	Groupe de travail transpartisan
Mise en œuvre	∅	Conseil national au développement durable [1996 – 2000]	Comité national à l'innovation et au développement (NDIC) [2008 – 2009]	Loi sur la planification du développement (2015) + gouvernance à créée

Comparaison des principaux documents stratégiques pour le développement économique adoptés par les autorités mongoles.

Cette étude comparative permet de mettre en évidence une relative stabilité dans le temps du référentiel développementaliste mongol. La diversification de l'économie mongole reste un objectif prioritaire qui occupe une place centrale dans tous les documents d'orientation adoptés par les autorités. Pour y parvenir, plusieurs secteurs susceptibles de porter le développement de l'économie nationale et de permettre sa diversification sont identifiés. Ceux exposés dans le concept de 1996 se retrouvent dans celui de 2016. Il est notamment possible de mentionner le renforcement de la part de valeur ajoutée dans les produits miniers exportés par la Mongolie qui cache une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources. Un exemple marquant mérite ici d'être souligné : le développement d'une production autonome de carburants qui permettrait à la Mongolie de ne plus être entièrement dépendante de son voisin russe. Le concept de 1996 mentionnait déjà comme solution le développement d'une industrie de liquéfaction du charbon qui, selon une technique développée par l'Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale puis par l'Afrique du Sud, permet de transformer le charbon, une ressource présente en abondance dans le sous-sol mongol, en carburants. Cette solution apparaissait déjà dans le concept de 1996, mais n'a toujours pas été mise en œuvre et constitue donc logiquement un objectif dans la nouvelle stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles au début de l'année 2016. Outre cet exemple, il est également possible de mentionner l'importance accordée au développement des infrastructures, qu'il s'agisse des infrastructures de transports, de communication, de santé ou encore des infrastructures énergétiques. On retrouve également la volonté de promouvoir l'industrialisation dans le pays par le biais de la substitution de produits importés. Sur la question agricole, le développement du secteur et le développement d'une agriculture et d'un élevage intensifs, qui sous-entend l'abandon progressif du mode de vie traditionnel des Mongols, figuraient déjà dans le concept de 1996 et sont réaffirmés dans le concept de 2016. Dernier élément, le cas du tourisme qui apparaissait déjà comme un objectif prioritaire en 1996 et qui figure à nouveau dans le document de 2016.

Cette continuité relative dans les différentes stratégies adoptées par les autorités mongoles permet de postuler la stabilité du paradigme développementaliste qui repose essentiellement sur l'ambition d'une diversification de la structure économique du pays. Cette diversification doit se faire par le biais du développement de six secteurs économiques en plus du secteur extractif. Ces six secteurs de diversification sont, selon leur ordre d'apparition dans le dernier concept de développement, les suivants :

- *L'agriculture* via le développement d'une agriculture intensive.
- *Le tourisme* via l'augmentation du nombre de touristes dans le pays.
- *L'industrie légère* via la mise en place d'une stratégie de substitution aux importations.
- *L'industrie lourde* via une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources et située en aval du secteur extractif.
- *L'énergie* via la production croissante d'énergie pour devenir exportateur.
- *Les infrastructures* de transport pour permettre le développement des autres secteurs et le développement d'une activité de transit.

Cette continuité et cette stabilité dans le paradigme développementaliste sont surprenantes dans la mesure où elle apparaît dans un contexte politique marqué par des

alternances régulières et alors que ces alternances provoquent des changements profonds au sein de l'administration, via le « système des dépouilles » précédemment mis en évidence. Cette stabilité dans le référentiel développementaliste traduit en réalité l'existence d'un consensus national autour des objectifs de développement que le pays devrait poursuivre, principalement la diversification de l'économie nationale et l'industrialisation. Des divergences étaient notables dans les années 1990 avec un Parti populaire plutôt interventionniste et des mouvements démocrates acquis pour leur part au libéralisme. Ces divergences ont cependant disparu et les deux principaux partis mongols partagent aujourd'hui une vision similaire avec un retour de l'État qui est perçu comme devant accompagner le développement de l'économie. Cette convergence des acteurs autour d'un paradigme développementaliste commun s'explique par l'évolution de la situation économique et par le développement du secteur minier. Contrairement aux années 1990 où les autorités mongoles faisaient face à une situation budgétaire très contrainte, les années 2000 ont été marquées par le développement de l'industrie minière. Cette évolution s'est traduite par une forte hausse des rentrées budgétaires de l'État mongol qui a permis aux autorités de bénéficier de moyens supplémentaires, donc d'accéder à de nouveaux outils que l'État pouvait mobiliser pour favoriser le développement économique. Dans un tel contexte, le Parti démocrate a progressivement réorienté son action pour tirer parti de ces nouvelles ressources et se rapprocher ainsi des conceptions et de la pratique du Parti populaire.

Outre ce consensus sur les objectifs et sur le rôle que l'État doit jouer dans le processus de développement, cette stabilité du paradigme développementaliste mongol s'explique également, comme cela a déjà été évoqué, par l'incapacité des autorités mongoles à mettre en œuvre ces différentes stratégies. Dans la mesure où ces objectifs de développement, ceux-ci restent valables. Trois hypothèses peuvent alors être avancées pour expliquer cette absence de mise en œuvre des différentes stratégies de développement adoptées jusqu'alors par les autorités.

La première voudrait que les programmes élaborés ne soient jamais réellement mis en œuvre ce qui expliquerait leur incapacité à produire des résultats concrets. Cette première hypothèse renvoie directement à l'instabilité institutionnelle et bureaucratique qui caractérise la Mongolie, mais aussi à l'absence de structure institutionnelle chargée de superviser la mise en œuvre de ces différents textes stratégiques, aspect qui a déjà été évoqué. Elle pose également la question de l'existence ou non d'un consensus national sur la question et des divergences qui peuvent opposer les principaux partis mongols sur la façon d'atteindre ces objectifs.

La seconde hypothèse ne porterait pas tant sur une absence de mise en œuvre concrète que sur une inadaptation ou une inadéquation de la stratégie élaborée à l'égard de la situation du pays, parfois soulignées par les représentants des organisations internationales qui sont présents dans le pays[1]. La stratégie mongole serait utopique, donc très largement inapplicable et n'offrirait logiquement aucun résultat concret.

La troisième et dernière hypothèse renvoie pour sa part à la question des moyens nécessaires à l'opérationnalisation de cette stratégie, moyens qui ne sont pas uniquement institutionnels, mais aussi financiers. En effet, nombre des orientations évoquées, que ce soit dans le domaine agricole, dans le domaine industriel ou plus encore concernant la question des infrastructures, nécessitent des investissements très

[1] Entretien, J. Reichert, expert infrastructure de la Banque mondiale, 24/08/2011.

importants qui posent, *in fine*, la question du financement du processus de développement, thème qui sera abordé dans le cadre du quatrième chapitre de cette thèse.

Pour approfondir cette question et tester ces trois hypothèses, il s'agira ensuite d'analyser le processus de mise en œuvre de la stratégie mongole dans les différents secteurs de diversification identifiés précédemment.

IV - Une stratégie pour quels résultats ?

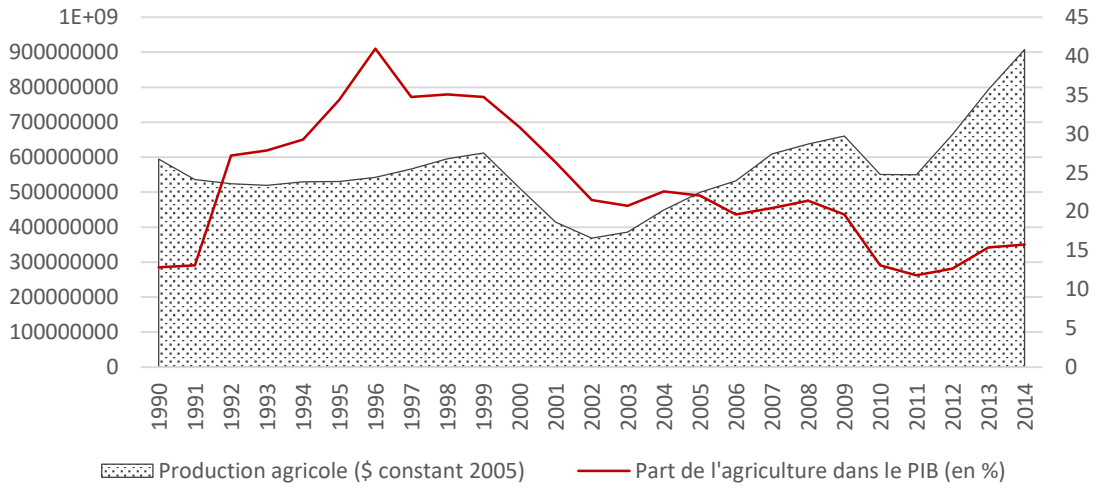
La question de la mise en œuvre d'une stratégie de développement reste un sujet délicat, en particulier dans une économie libérale de marché où la liberté des acteurs est censée primer pour permettre aux mécanismes de marché de fonctionner et garantir une allocation efficiente des ressources. L'étude de la mise en œuvre de la stratégie de développement mongole se concentrera plus spécifiquement sur la question de la diversification de l'économie nationale. Il s'agira dans un premier temps d'évaluer les résultats obtenus par les autorités mongoles dans les six secteurs prioritaires identifiés précédemment, à savoir l'agriculture, le tourisme, l'industrie légère, l'industrie lourde, l'énergie et les transports. Cela permettra de déterminer sur quelles actions concrètes la stratégie a pu déboucher (A). Il s'agira ensuite d'expliquer ces résultats en examinant les mesures prises par les autorités mongoles pour permettre le développement de ces secteurs (B). Dans un dernier temps, il conviendra enfin d'apporter des éléments concrets qui permettent d'expliquer l'échec relatif de cette stratégie (C).

A - Les résultats concrets de la stratégie de diversification mongole au niveau sectoriel.

Les résultats de la politique mise en œuvre par les autorités mongoles dans les différents secteurs de diversification précédemment identifiés seront examinés successivement, selon leur ordre d'apparition dans la dernière stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles en 2016. Cet ordre sera ensuite conservé pour présenter la politique mise en oeuvre par les autorités mongoles dans ces secteurs depuis la transition de 1990.

1) L’agriculture.

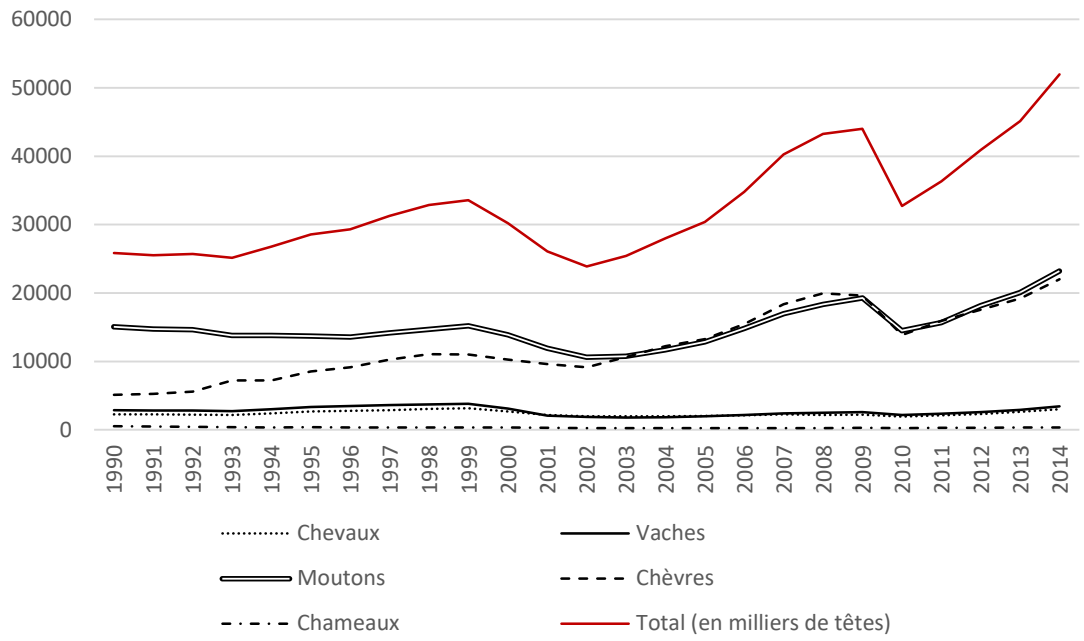
Dans le domaine agricole, la crise économique provoquée par la transition vers l’économie de marché a eu des conséquences très importantes.



Évolution du poids économique du secteur agricole en Mongolie après 1990[1].

Alors que le pays était autosuffisant en 1990, la transition a provoqué une baisse de la production agricole comblée par les importations. Cela a notamment été le cas à la fin des années 1990 où la Mongolie a dû faire face à un épisode de *zud*, hiver rigoureux qui décime les troupeaux, qui a fait baisser sensiblement la taille des cheptels. Pour ce qui est de l’importance relative du secteur, une augmentation de son poids dans le PIB est notable durant les premières années de la transition, conséquence de l’effondrement industriel. Le poids relatif du secteur n’a cependant pas cessé de diminuer depuis cette date même si une hausse significative de la production est notable depuis le début des années 2010. Cette évolution est confirmée par les données sectorielles qui sont disponibles sur la question.

[1] Banque mondiale.

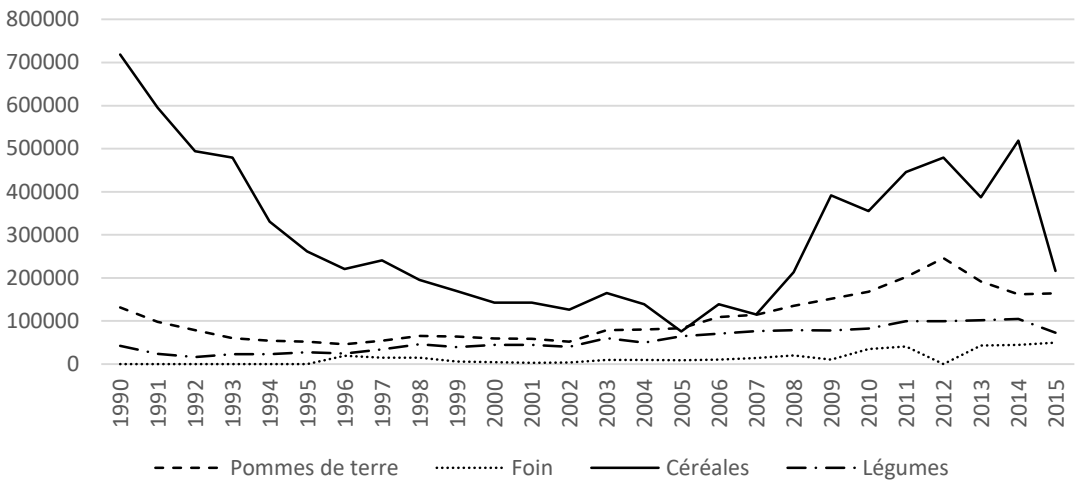


Nombre de têtes de bétail après 1990 (en milliers)[1].

Une hausse tendancielle de nombre de têtes de bétail est notable depuis 1990 et la Mongolie s'appuie aujourd'hui sur un cheptel plus important que jamais. Cette évolution permet au pays d'être globalement autosuffisant pour sa consommation de viande, aliment principal des Mongols, mais ne se traduit pas pour autant par une hausse des exportations. Les exportations de produits agricoles restent marginales (1,7 % des exportations en 2015[2]) même si une légère hausse est notable, hausse qui n'est pas réellement significative du fait de la faiblesse des volumes exportés. La plupart des exportations dérivées du secteur agricole concernent les exportations de textiles, notamment de dérivés du cachemire dont la Mongolie est un important producteur, et qui représentaient 6,5 % du total des exportations mongoles en 2015.

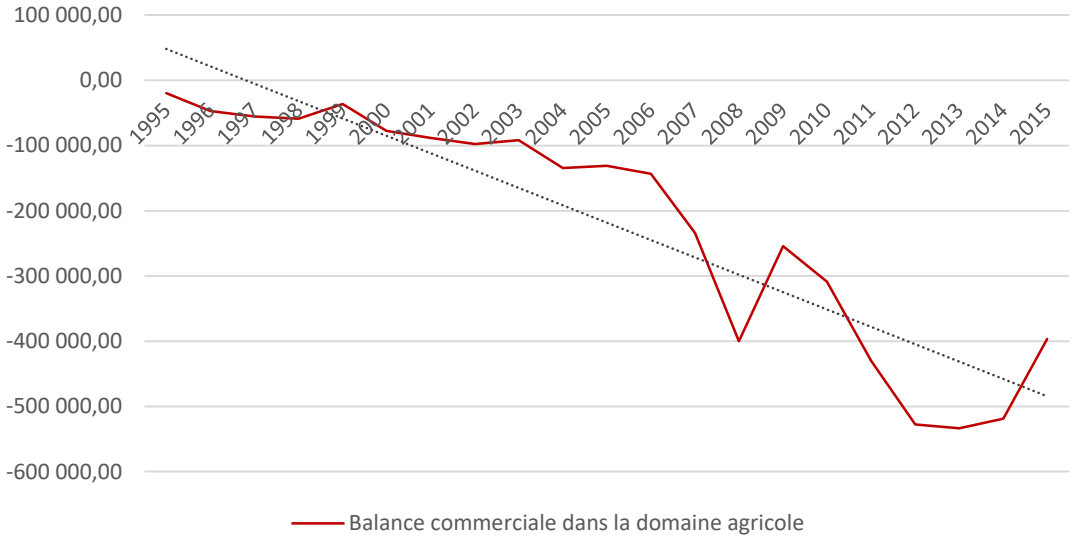
Concernant la production agricole, une hausse significative de la production est notable depuis la fin des années 2000.

[1] Office national de la statistique de Mongolie.
[2] Office national de la statistique de Mongolie, janvier 2016.



Évolution de la production agricole mongole depuis 1990[1].

Cette hausse de la production agricole ne s'est néanmoins pas traduite par une hausse des exportations et le déficit de la balance commerciale mongole dans le domaine agricole restait très marqué en 2015, de l'ordre de quelque 400 millions de dollars.



Balance commerciale mongole dans le domaine agricole (en milliers de $)[2].

L'accroissement de ce déficit commercial contraste avec les ambitions affichées par les autorités pour un secteur qui devait, à terme, porter la diversification de l'économie et permettre au pays d'atteindre l'autosuffisance à l'horizon 2015[3]. Le tableau suivant présente les objectifs fixés par les autorités mongoles pour le développement du secteur dans les textes étudiés précédemment.

[1] Office national de la statistique de Mongolie.
[2] Office national de la statistique de Mongolie.
[3] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.

	Agriculture
Stratégie 1996	Assurer l'autosuffisance alimentaire du pays sur les produits de base et faire de l'agriculture un atout dans la compétition internationale.
Stratégie 1998	Préserver le rôle central de l'agriculture dans l'économie et limiter son impact environnemental.
Stratégie 2008	Assurer l'autosuffisance alimentaire du pays sur les produits de base et développer une industrie de transformation et les exportations de viande et de produits alimentaires.
Situation actuelle	*Déficit croissant de la balance commerciale agricole.*
Stratégie 2016	Développer un réseau de distribution national et renforcer la production domestique pour réduire les importations de produits agricoles.

Objectifs de la stratégie de développement mongole dans le domaine agricole.

La comparaison qu'il est possible de faire entre les objectifs fixés et la situation actuelle met en évidence l'incapacité des autorités mongoles à atteindre ces objectifs.

2) Le tourisme.

Le tourisme est régulièrement présenté par les autorités comme l'un des avantages comparatifs sur lequel doit s'appuyer le pays pour diversifier son économie. La Mongolie possède en la matière des avantages certains : des paysages majestueux et variés, une nature protégée, et un mode vie singulier, le nomadisme pastoral, qui nourrit l'imaginaire et fascine nombre de touristes.

Le nombre de touristes qu'accueille chaque année la Mongolie permet de mettre en évidence une hausse sensible de la fréquentation après l'ouverture politique et économique du pays.

Nombre de touristes arrivés par an en Mongolie[1].

Le nombre de touristes qu'accueille chaque année la Mongolie connaît cependant une stagnation depuis le milieu des années 2000 et le pays n'est jamais parvenu à attirer plus de 500 000 touristes étrangers par an.

	Tourisme
Stratégie 1996	Développer le secteur du tourisme.
Stratégie 1998	Faire de la Mongolie un centre mondial de l'écotourisme.
Stratégie 2008	Développer le secteur pour accueillir chaque année 1 million de visiteurs étrangers.
Situation actuelle	*500 000 visiteurs étrangers en 2015.*
Stratégie 2016	1 million de touristes étrangers en 2020, 1,5 en 2025 et 2 millions en 2030.

Objectifs de la stratégie de développement mongole dans le domaine du tourisme.

Cette stagnation constitue un échec pour la stratégie de développement mongole alors que le document d'orientation adopté en 2008 faisait, lui aussi, du tourisme une priorité et qu'il entendait porter le nombre de touristes par an à un million à l'horizon 2015[2].

[1] Banque mondiale.
[2] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.

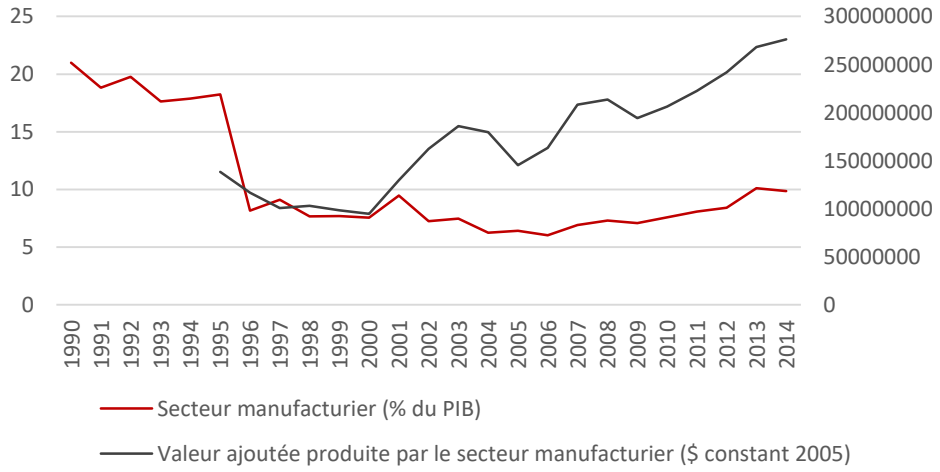
3) L’industrie manufacturière.

Le développement d’une industrie manufacturière constituait un autre objectif de la stratégie de développement. Les ambitions mongoles concernaient à la fois l’industrie alimentaire, afin de valoriser davantage le potentiel agricole du pays, mais aussi certains secteurs plus singuliers comme le développement d’une industrie de pièces détachées dans le domaine électronique. Le tableau suivant résume les objectifs fixés dans les différentes stratégies de développement adoptées par les autorités mongoles depuis 1990.

	Secteur manufacturier
Stratégie 1996	Promouvoir le développement d’une industrie de la transformation dans le domaine agricole.
Stratégie 1998	Développer une industrie de la transformation en aval du secteur de l’élevage.
Stratégie 2008	Promouvoir le secteur manufacturier et développer l’industrie légère, notamment dans le domaine électronique à l’horizon 2021.
Situation actuelle	*L’absence de réseaux de distribution limite le développement d’une petite industrie, notamment dans le domaine alimentaire.*
Stratégie 2016	Développer une industrie de la transformation dans le domaine alimentaire et viser l’exportation en imposant la marque « Mongolie ».

Objectifs de la stratégie de développement mongole dans le domaine manufacturier.

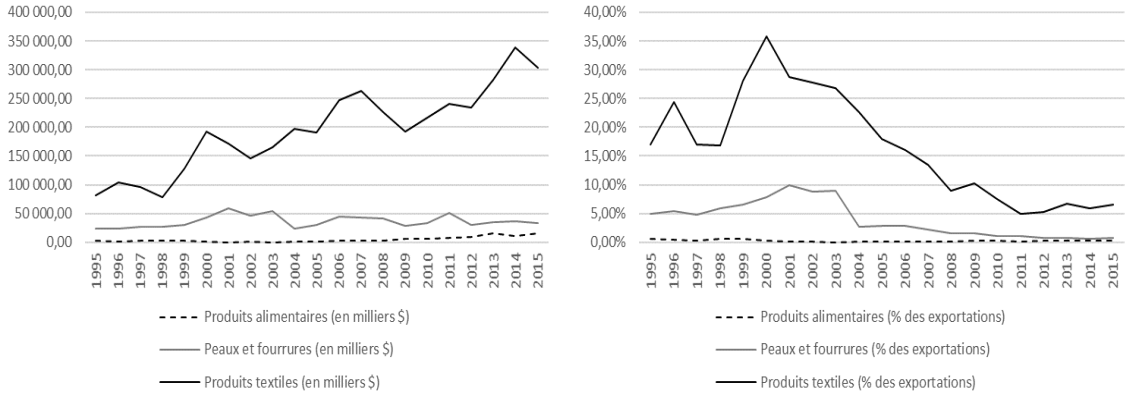
Les résultats obtenus par les autorités mongoles dans le domaine apparaissent là aussi relativement limités.



Évolution du secteur manufacturier depuis 1990[1].

[1] Banque mondiale.

Si une hausse de la production manufacturière est notable, sa part dans le PIB n'a que faiblement progressé. Plus significatif, les exportations de produits manufacturés stagnent depuis le milieu des années 1990, à l'exception des exportations de produits textiles portées par la production de cachemire, malgré le fait que ce secteur ne soit aujourd'hui pas en mesure de mobiliser l'ensemble de ses capacités productives.



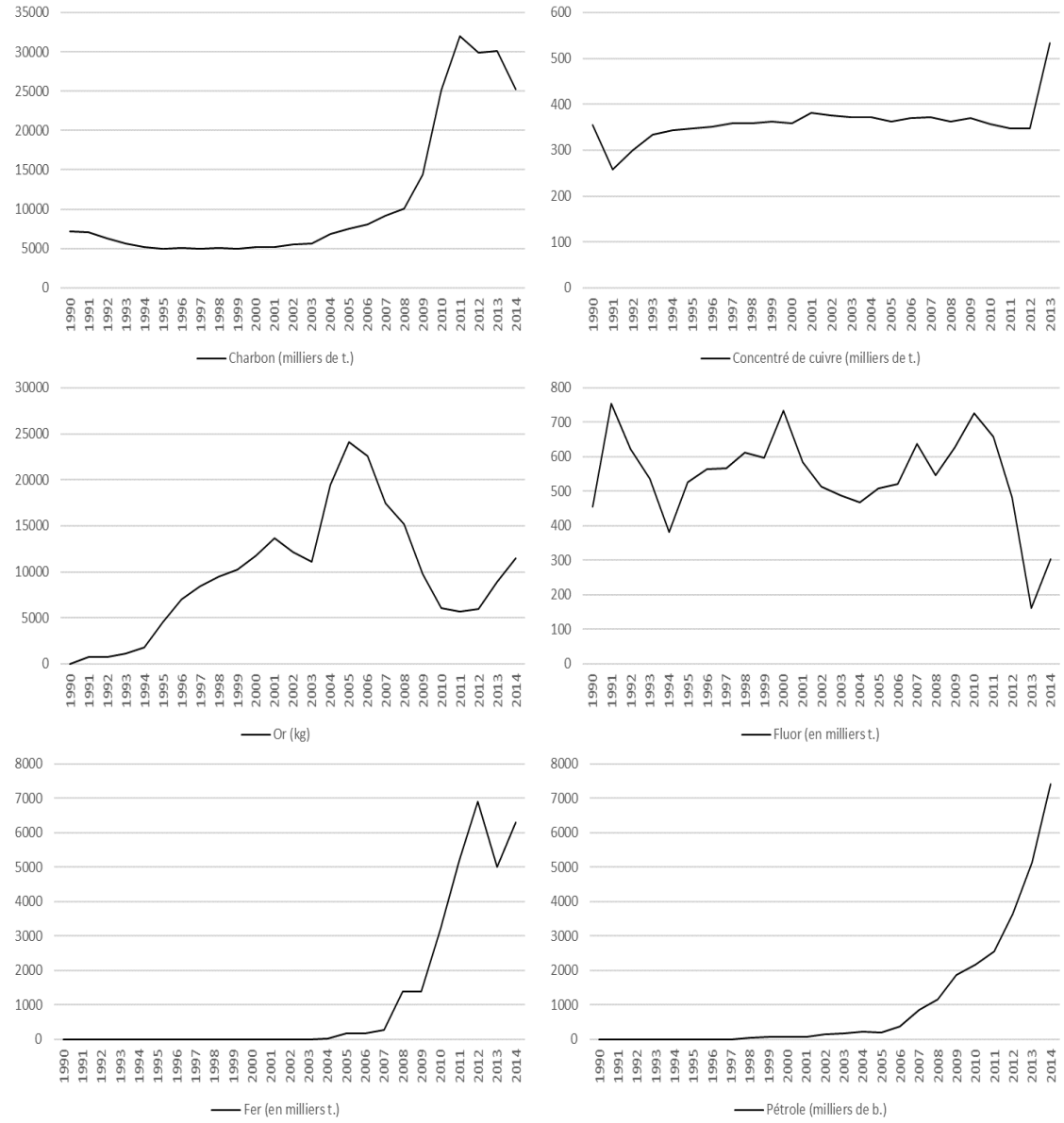
Évolution des exportations des principaux produits manufacturés mongols[1].

Dans ce domaine comme dans les autres, les ambitions mongoles apparaissent encore inachevées et on note au contraire une stagnation voire une contraction de la production.

4) L'industrie lourde.

Le secteur de l'industrie lourde est faiblement diversifié. Ce dernier se concentre principalement autour du secteur minier qui a connu un développement important au début des années 2000, date à partir de laquelle les investisseurs ont redécouvert les richesses présentes dans le sous-sol mongol. Cette redécouverte s'est traduite par une hausse significative de la production à la fin des années 2000 même si un ralentissement est notable ces dernières années, notamment provoqué par la baisse des cours mondiaux des prix des matières premières.

[1] Office national de la statistique de Mongolie.



Évolution de la production des principaux produits miniers mongols depuis 1990[1].

Cet accroissement de la production minière s'est logiquement traduit par une hausse de la part du secteur minier dans le total de la production industrielle du pays.

[1] Office national de la statistique de Mongolie.

Part du secteur minier dans la production industrielle mongole depuis 1990[1].

La stratégie mongole pour le secteur s'avérait très ambitieuse et consistait principalement à susciter un processus d'industrialisation en aval, sur le modèle des stratégies d'industrialisation basées sur les ressources (IBR), qui visait à accroître la part de valeur ajoutée dans les produits miniers exportés par le pays.

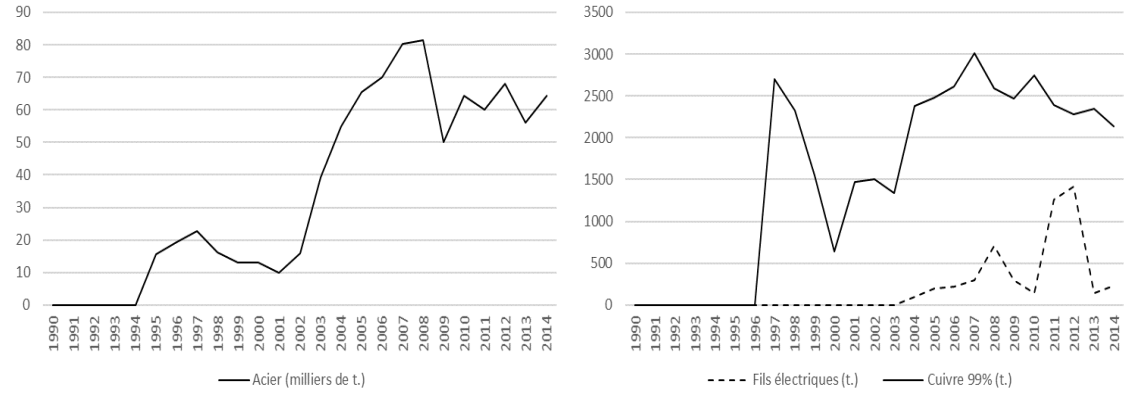
	Industrie lourde
Stratégie 1996	Développement d'une industrie métallurgique et de transformation des minerais.
Stratégie 1998	Introduction des technologies les plus avancées dans le domaine industriel.
Stratégie 2008	Multiplication par 4 de la part des industries de transformation dans le PIB.
Situation actuelle	*Produits miniers exportés majoritairement sans transformation.*
Stratégie 2016	Développer une industrie chimique de production de carburants, une industrie métallurgique et une industrie de matériaux de construction et faire passer à 50 % la part des produits industriels dans les exportations.

Objectifs de la stratégie de développement mongole dans le domaine de l'industrie lourde.

Dans le domaine de l'industrie lourde, les ambitions mongoles pour le secteur n'ont guère évolué et l'objectif affiché reste d'accroître le niveau de transformation des produits miniers exportés. Sur ce point, l'échec de la stratégie mongole est là aussi criant puisque les seuls produits miniers transformés qu'exporte la Mongolie concernent les bijoux liés à la transformation de l'or ou quelques produits dérivés du

[1] Office national de la statistique de Mongolie.

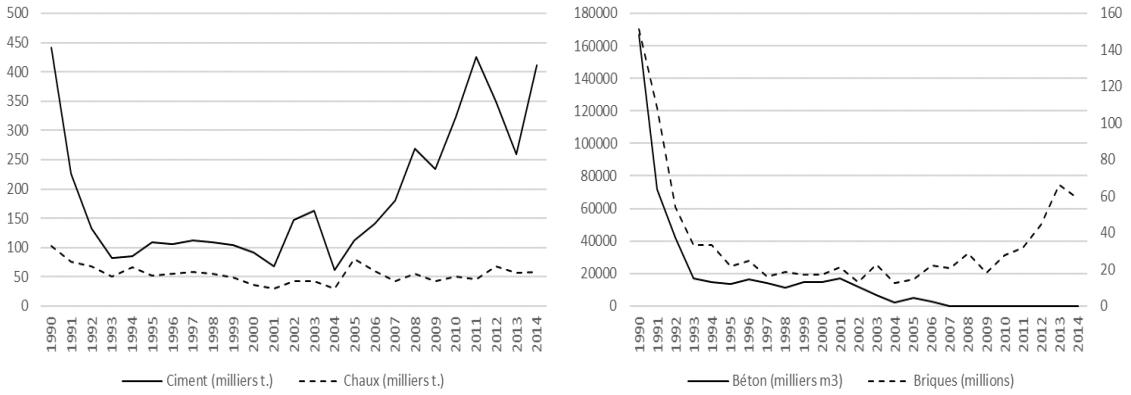
cuivre, tels des cathodes ou des câbles électriques produits par une entreprise américano-mongole, Erdemin, qui utilise les résidus produits par la mine de cuivre d'Erdenet. Une production d'acier est également notable, principalement du fait de l'ancien complexe métallurgique construit à Darkhan en 1990 avec l'aide du gouvernement japonais.



Production mongole de produits miniers transformés depuis 1990[1].

Les chiffres présentés ci-dessus témoignent de l'échec de la stratégie mongole dans le domaine de l'acier comme dans le domaine de la transformation du cuivre ou les niveaux de production stagnent depuis la rénovation du complexe métallurgique de Darkhan au milieu des années 2000 et la création de l'entreprise Erdmin en 1994. La stagnation de la production témoigne de l'échec de la stratégie mongole puisque ces deux entreprises ont débuté leurs activités au milieu des années 1990, alors que les autorités mongoles venaient à peine d'adopter leur première stratégie de développement.

L'échec de la stratégie mongole de développement dans le domaine de l'industrie lourde est également patent lorsque l'on prend en compte l'évolution de la production nationale dans le domaine des matériaux de construction.



Évolution de la production mongole de matériaux de construction[1].

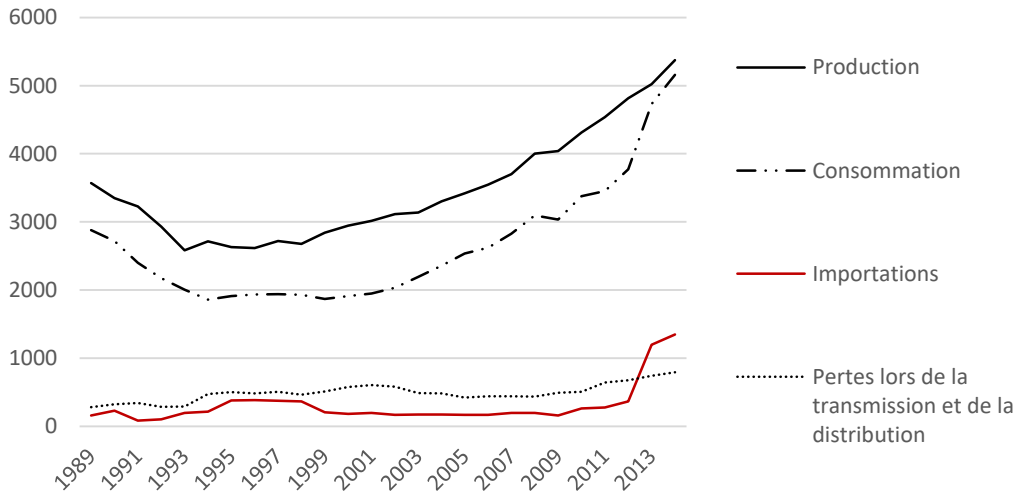
[1] Office national de la statistique de Mongolie.

Un effondrement de la production nationale est notable pour les principaux matériaux de construction, que ce soit le ciment, la chaux, le béton ou les briques. Cet effondrement a été durable et un redressement de la production n'est notable que pour le ciment et le béton, à la fin des années 2000. Le niveau de production n'est cependant toujours pas équivalent à celui atteint en 1990, ce qui force la Mongolie à recourir massivement à l'importation pour assouvir ses besoins en la matière.

Comme pour les autres secteurs, l'analyse de ces statistiques et l'évolution du niveau de la production nationale dans le domaine de l'industrie lourde ces 25 dernières années permettent d'affirmer que, malgré des objectifs ambitieux, la stratégie de développement mongole n'a pas réellement permis d'obtenir des résultats concrets.

5) L'énergie.

Pour ce qui est du secteur énergétique, il est nécessaire de distinguer deux éléments : la production d'électricité et la consommation de carburants. Dans le domaine électrique, la Mongolie s'appuie sur un parc de centrales électrothermiques au charbon construites pendant l'ère socialiste. Ce parc a permis à la Mongolie de fournir l'essentiel de la consommation électrique du pays jusqu'à la fin des années 2000. La croissance économique soutenue connue par le pays a néanmoins provoqué une hausse significative de la demande qui s'est accompagnée d'un accroissement des pertes électriques liées à la vétusté du réseau. Pour faire face à cette demande croissante, les autorités mongoles ont dû recourir ces dernières années à l'importation d'électricité en provenance de Chine (notamment pour le gisement d'Oyu Tolgoi) et de Russie pour les régions rurales du pays.



Évolution de la balance commerciale électrique mongole depuis 1989[2].

[1] Office national de la statistique de Mongolie.
[2] Office national de la statistique de Mongolie.

Sur la question des carburants, les autorités mongoles font face depuis le début des années 1990 à une dépendance à l'égard de la Russie qui fournit à la Mongolie 95,3 % de sa consommation de carburants[1]. Cette situation paradoxale pour un pays qui exporte du pétrole brut s'explique par l'absence de capacité de raffinage. Une telle situation est problématique à double titre. D'une part, elle limite le pouvoir de négociation des entreprises mongoles sur les prix et conduit le pays à payer ses produits pétroliers raffinés à un tarif supérieur à celui du marché. D'autre part, elle offre à la Russie un levier d'action efficace pour exercer d'éventuelles pressions sur les autorités mongoles.

Face à cette situation, les autorités mongoles ont fait du secteur énergétique un de leurs principaux objectifs de diversification, qu'elle porte sur les sources d'approvisionnement du pays ou le mix énergétique. Du fait des ressources du pays, les autorités ont également envisagé de transformer la Mongolie en un exportateur capable d'approvisionner la région en électricité et en carburants.

	Électricité	**Carburants**
Stratégie 1996	Diversifier le mix énergétique mongol en développant l'énergie nucléaire.	Favoriser la production domestique de carburants à partir du charbon.
Stratégie 1998	Exportations et diversification du mix énergétique.	∅
Stratégie 2008	Autosuffisance à l'horizon 2015 et exportations à l'horizon 2021.	Développement d'une production de carburants à partir du charbon.
Situation actuelle	*88,9 %*	*0 %*
Stratégie 2016	Autosuffisance et exportations à l'horizon 2030 avec une hausse de la part des énergies renouvelables.	Autosuffisance pour la consommation de carburants à l'horizon 2030.

Objectifs de la stratégie de développement mongole dans le domaine énergétique.

Là encore, les objectifs affichés étaient ambitieux, mais les résultats concrets sont quasiment inexistants.

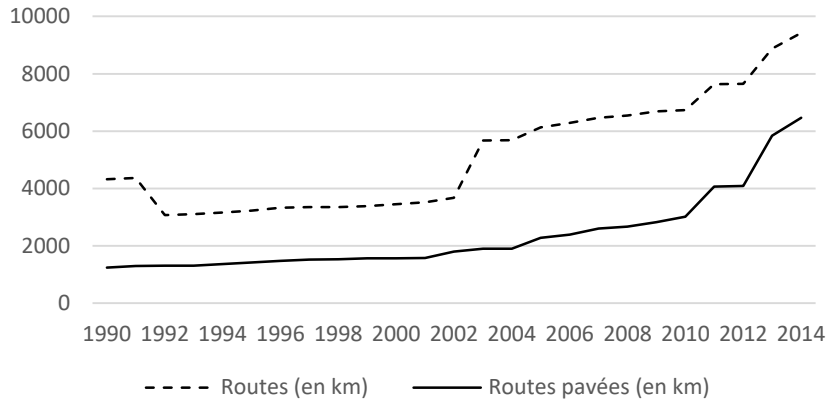
6) Les infrastructures de transport.

Le dernier secteur à étudier concerne les infrastructures, un problème central en Mongolie. L'étendue du pays et la faiblesse de la densité de population compliquent le développement de tels projets et posent notamment la question de leur rentabilité économique. Les autorités mongoles ont néanmoins cherché à tirer parti de la

[1] Office national de la statistique de Mongolie.

croissance du secteur minier pour développer un réseau d'infrastructures plus conséquent qui permette à la fois d'assurer le développement du pays, mais qui facilite également son intégration à l'économie mondiale. Deux types d'infrastructures ont été ciblés : les infrastructures routières et les infrastructures ferroviaires.

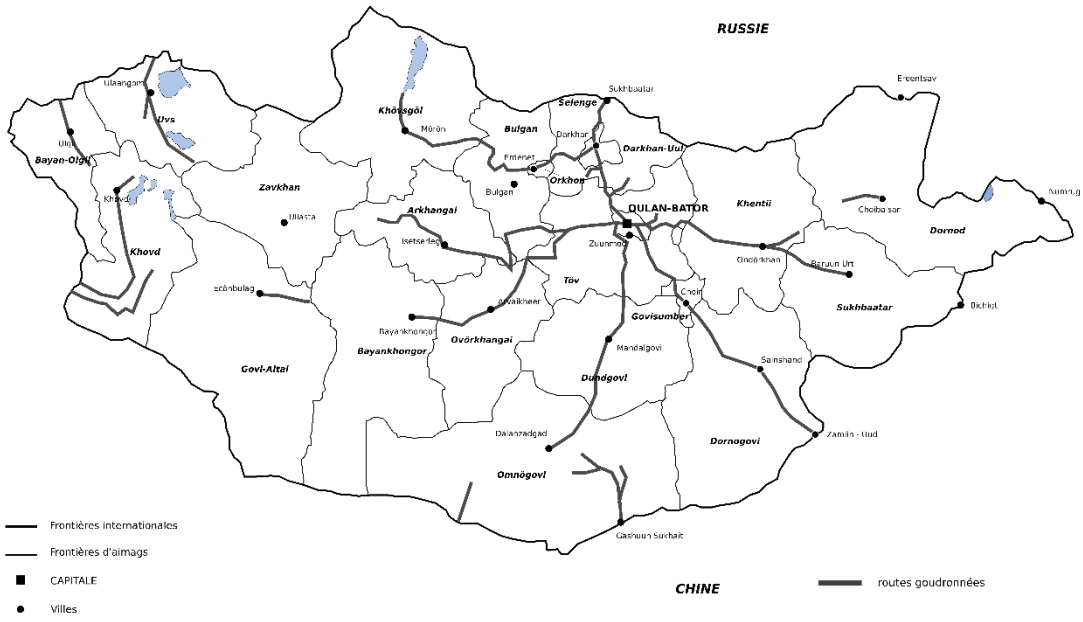
Le réseau routier mongol reste globalement très limité. Un séjour dans le pays permet de se rendre compte du faible développement de ce dernier et il suffit de s'éloigner d'Oulan-Bator de quelques kilomètres pour que les routes pavées disparaissent et laissent la place, tantôt à des routes stabilisées tantôt à des pistes. Une hausse de l'effort de construction est cependant notable depuis 2010 comme le graphique suivant en témoigne.



Évolution du réseau routier mongol depuis 1990[1].

Cet effort de construction a permis de relier pratiquement tous les centres administratifs du pays à la capitale, Oulan-Bator, grâce à des routes goudronnées.

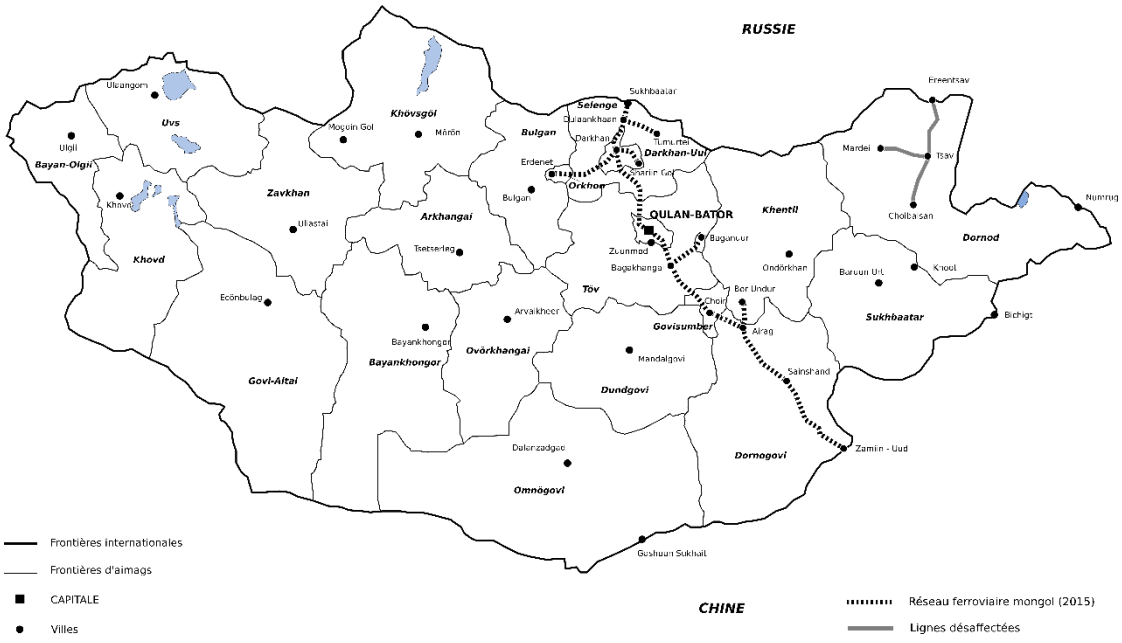
[1] Office national de la statistique de Mongolie.



Le réseau routier mongol en 2015[1].

Sur le plan ferroviaire, malgré les ambitions des autorités, le réseau utilisé reste celui bâti dans le courant des années 1950 à l'occasion du rapprochement entre la Chine et l'Union soviétique. La taille du réseau a même diminué depuis la fin du socialisme puisque la ligne ferroviaire qui avait été construite dans les années 1980 par les Soviétiques dans l'est du pays, pour permettre l'exploitation du gisement uranifère de Mardai, a été abandonnée après la fermeture de la mine au milieu des années 1990.

[1] Fédération des routes automobiles mongoles.



Le réseau ferroviaire mongol en 2015.

À l'exception du réseau routier qui a connu un développement significatif ces dernières années, la question des infrastructures reste donc posée et les travaux à réaliser dans le domaine ferroviaire et routier sont colossaux. Sur ce point encore, la situation actuelle contraste avec les ambitions affichées par les autorités mongoles dans les différents documents d'orientation du développement adoptés depuis 1990.

Infrastructures de transports

Stratégie 1996	Développement prioritaire du réseau ferré et routier pour le développement.
	Création de zones économiques libres.
	Développement d'un réseau routier et ferroviaire entièrement neuf.
Stratégie 1998	Création de zones économiques libres pour favoriser l'intégration régionale du pays.
	Connexion de tous les centres urbains par des routes goudronnées – 8000 km (2015)
	Construction des routes du millénaire (2015)
Stratégie 2008	Électrification du réseau, doublement des lignes existantes et construction de lignes ferroviaires dans l'est et l'ouest (2015)
	Création de zones économiques libres à Altanbulag, Zamiin-Uud et Oulan-Bator.
Situation actuelle	*Routes goudronnées 6 461 km ; réseau ferroviaire inchangé.*
Stratégie 2016	Construction de la ligne ferroviaire entre Ukhaa Khudag et Gashuun Sukhait, de la ligne entre Erdenet et Ovoot, de la ligne du Bogd Khan (2020).

	Accroissement du réseau routier de 1600 km.
	Construction de centres logistique à Oulan-Bator, Zamiin-Uud et Sukhbaatar.

Objectifs de la stratégie de développement mongole dans le domaine des infrastructures de transport.

Outre ces grands projets d'infrastructures, les autorités mongoles ont également envisagé la possibilité de recourir à des zones économiques libres pour favoriser l'intégration régionale du pays. Quatre zones bénéficient pour le moment de ce statut : Altanbulag[1], Zamiin-Uud[2], Tsagaannuur[3] et plus récemment Khalkhin Gol[4] où les autorités mongoles entendent développer une zone économique libre spécialisée dans le domaine agricole. Reste que, là aussi, le développement de ces zones est très limité.

L'étude de ces différents secteurs, pourtant identifiés comme des secteurs prioritaires pour permettre le développement du pays et la diversification de l'économie, offre des résultats contrastés. Ces derniers témoignent de l'échec relatif des différents documents d'orientations stratégiques adoptés par les autorités mongoles depuis 1990. Ainsi, même si le pays a connu une croissance importante de son PIB ces dernières années, celle-ci s'explique principalement par le développement du secteur minier et par la hausse du cours mondial des matières premières. La croissance économique mongole et les performances affichées au début des années 2010 (17,5 % de croissance du PIB en 2011) apparaissent dès lors trompeuses. Ils s'expliquent principalement par la hausse des cours des matières premières et la mise en développement de quelques projets miniers (Oyu Tolgoi) qui, du fait de la petite taille de l'économie, ont immédiatement eu un effet important sur la croissance économique du pays. Cette croissance économique s'est traduite par une hausse réelle de la richesse nationale et par une croissance des activités liées au secteur minier[5] (commerce, construction). En revanche, elle n'a pas eu de répercussions réelles sur les autres secteurs de l'économie mongole. Ainsi, les objectifs de diversification affichés dans les différents documents d'orientation adoptés par les autorités mongoles ne sont pas atteints. Cette situation n'est pas sans rappeler la question soulevée par la théorie de la « malédiction de la ressource » qui affirme qu'une richesse en matière première peut finalement constituer une entrave pour le développement économique d'un pays et conduire à une concentration de l'activité économique autour du seul secteur extractif.

Ce constat d'échec pour la stratégie de diversification mongole pose la question des raisons qui permettent de l'expliquer. Deux points de vue peuvent dès lors être envisagés : soit les grandes orientations adoptées par les autorités mongoles n'ont finalement été qu'un simple affichage médiatique, fruit de la majorité du moment, soit les autorités mongoles ont tenté de les mettre en œuvre, mais se sont heurtées à des difficultés qui ont finalement empêché, ou plus simplement retardé, leur mise en œuvre. Apporter un début de réponse à cette question nécessite de considérer les mesures prises par les autorités mongoles dans chacun des secteurs concernés.

[1] Parlement de Mongolie, 28/06/2002.
[2] Parlement de Mongolie, 22/04/2004.
[3] Parlement de Mongolie, 01/12/2005.
[4] Parlement de Mongolie, 09/07/2015.
[5] Cf. chapitre 2.

B - La politique mise en œuvre par les autorités mongoles au niveau sectoriel.

Pour étudier les politiques mises en œuvre par les autorités mongoles, il est possible de se baser sur deux types de textes identifiés dans la loi sur la planification du développement. Premièrement, il est possible de considérer les programmes gouvernementaux qu'adoptent systématiquement les nouvelles majorités parlementaires pour guider et orienter l'action du gouvernement. L'analyse de ces documents doit permettre de mettre en évidence d'éventuelle divergence d'appréciation entre les principaux partis sur la question du développement. Deuxièmement, les politiques sectorielles qu'ont pu adopter les autorités peuvent aussi être considérées puisqu'elles fixent, par le biais d'une résolution parlementaire, la politique que souhaitent mettre en œuvre les autorités par secteur. L'étude de ces deux types de documents doit permettre d'identifier la façon dont les objectifs de développements sont assimilés par le gouvernement afin d'identifier les mesures concrètes sur lesquelles ils ont pu déboucher. L'étude de la politique mise en œuvre dans ces différents secteurs est facilitée par la publication annuelle réalisée par l'Oxford Business Group d'un rapport qui présente aux acteurs économiques l'état des différents secteurs de l'économie mongole et la politique mise en œuvre dans le secteurs[1].

1) L'agriculture.

La spécificité sociale de la Mongolie fait que le domaine agricole a toujours été une priorité pour les autorités. Cette caractéristique se retrouve dans l'ensemble des programmes gouvernementaux adoptés par les autorités depuis 1992. Le tableau suivant résume les principales mesures évoquées par les gouvernements successifs pour le domaine agricole :

[1] Oxford Business Group, 2016.

Législature	**Mesures**
1992 – 1996[1]	∅
1996 – 2000[2]	Favoriser le développement d'une structure de marché dans les campagnes.
2000 – 2004[3]	Assurer l'autosuffisance du pays pour les produits agricoles de base ; construire une infrastructure de marché efficiente dans le domaine agricole ; renforcer les services vétérinaires ; favoriser le développement de l'élevage intensif ; privatiser les entreprises étatiques dans le domaine agricole ; favoriser l'introduction de techniques modernes pour être compétitif sur le marché mondial ; accorder les prêts pour le développement de fermes ; développer les systèmes d'irrigations ; moderniser le cadre législatif pour le secteur.
2004 – 2008[4]	Créer un environnement juridique stable et durable pour le secteur agricole ; développer la production d'engrais ; développer des programmes nationaux dans le domaine du lait, de la viande et de l'agriculture ; développer la transformation des produits issus de l'élevage ; développer les exportations de viande.
2008 – 2012[5]	Créer un programme pour le développement des fermes et de l'élevage intensif ; soutenir la production agricole locale pour les produits de base ; créer une marque "Mongolie" pour soutenir les exportations.
2012 – 2016[6]	Assurer l'autosuffisance du pays sur les produits agricoles de base ; intensifier la production agricole ; promouvoir l'élevage intensif ; développer une bourse des produits agricoles.

Les mesures des programmes politiques des différentes majorités parlementaires vis-à-vis du secteur agricole.

Les programmes gouvernementaux adoptés par les différentes majorités parlementaires témoignent tous d'un objectif commun : la modernisation du secteur agricole et le passage d'une agriculture de subsistance, essentiellement basée sur le mode de vie traditionnel des Mongols, le nomadisme pastoral, à un élevage et une agriculture intensifs.

Malgré cette ambition partagée, il convient de noter que la production agricole mongole s'est effondrée après la transition et n'a connu un rebond marqué qu'à la fin des années 2000. Ce rebond est principalement imputable à une prise de conscience du gouvernement qui s'est progressivement impliqué sur ce secteur. L'action du

[1] Parlement de Mongolie, 11/11/1993.
[2] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[3] Parlement de Mongolie, 01/09/2000.
[4] Parlement de Mongolie, 05/11/2004.
[5] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[6] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.

gouvernement s'est matérialisée par l'adoption de trois programmes dans le courant des années 2000 :

- La politique d'État pour l'agriculture et l'alimentation adoptée en 2003[1] qui a été remplacée à la fin du mois de novembre 2015 par une nouvelle politique pour le secteur[2].
- La politique d'État pour les éleveurs adoptée en 2009[3].
- Le programme national pour le bétail adopté en 2010[4].

La politique mise en œuvre aspirait dans un premier temps à assurer l'autosuffisance du pays sur les produits agricoles de base, mais aussi à permettre à terme à la Mongolie de devenir un exportateur important de produits agricoles. À l'horizon 2025, le pays ambitionne notamment d'exporter quelque 200 000 tonnes de viande par an et permettre au secteur de croître chaque année de 20 %. La mise en place de ce programme fait suite à un premier texte adopté en 2003 qui n'a pas réellement permis d'obtenir de résultat concret.

Celles-ci visaient au développement d'une agriculture intensive. Pour ce faire, les autorités ont principalement eu recours à la mise en place d'un système d'incitations fiscales qui permet d'offrir aux agriculteurs ou aux éleveurs qui souhaiteraient moderniser leur activité des exemptions de taxes lorsque ceux-ci importent des machines agricoles ou des technologies modernes. Dans le domaine de l'élevage, cette politique vise également à moderniser l'activité, principalement perçue par les autorités comme une activité de subsistance, pour en faire un secteur productif capable d'être compétitif à l'international[5]. Les autorités mongoles ont également adopté un système d'incitation fiscale combiné à un système de prêts bonifiés qui permet aux éleveurs qui souhaiteraient développer leurs activités de bénéficier de prêts à 5 %. Ce programme, intitulé « bon éleveur »[6], entend également s'appliquer aux éleveurs qui ne souhaiteraient pas s'engager dans cette voie et qui peuvent bénéficier pour leur part de prêts à 8 %.

L'absence d'infrastructures pose également la question de la création d'une structure de marché pour permettre le développement du secteur. Plusieurs étapes sont notables, notamment l'adoption en 2011 d'une loi sur l'échange de produits agricoles et des matières premières qui a conduit à la création au début de l'année 2013 de la première bourse des matières premières de Mongolie[7].

---

[1] Parlement de Mongolie, 18/06/2003.
[2] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.
[3] Parlement de Mongolie, 04/06/2009.
[4] Parlement de Mongolie, 20/05/2010.
[5] Montsame, 17/03/2016, "Малчид өөрсдийгөө бизнесмэн гэж харах цаг болсон гэв", http://montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D1%87%D0%B8%D0%B4-%D3%A9%D3%A9%D1%80%D1%81%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%B3%D3%A9%D3%A9-%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%BC%D1%8D%D0%BD-%D0%B3%D1%8D%D0%B6-%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%85-%D1%86%D0%B0%D0%B3-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D1%81%D0%BE%D0%BD-%D0%B3%D1%8D%D0%B2.
[6] Gouvernement de Mongolie, 22/02/2016.
[7] Parlement de Mongolie, 02/06/2011.

Outre ces mesures, les autorités mongoles ont eu récemment recours à une hausse des tarifs douaniers sur certains produits agricoles[1]. Celle-ci doit permettre de favoriser la production locale et d'évincer du marché les produits agricoles chinois qui s'étaient progressivement substitués aux produits mongols du fait de l'effondrement de la production. En outre, les parlementaires ont également voté dans le courant de l'été en faveur de la création d'une zone agricole libre dans l'est du pays[2], près du site de la bataille de Khalkhin Gol qui a opposé les forces soviético-mongoles aux forces japonaises en 1939. Les différentes mesures prises par les autorités mongoles dans le domaine agricole expliquent la nouvelle croissance que connaît le secteur depuis la fin des années 2000, croissance qui n'est pas uniquement basée sur la croissance du nombre de têtes de bétail dans le pays.

2) Le tourisme.

Si le tourisme a toujours été présenté comme une priorité, la prise de mesures concrètes n'a réellement débuté qu'à la fin des années 2000. Dans le domaine, si la Mongolie possède des avantages importants, elle fait également face à des défis majeurs qui limitent le développement de ce secteur, notamment l'absence d'infrastructures, une desserte aérienne limitée, une promotion marketing relativement faible[3].

Législature	**Mesures**
1992 – 1996[4]	∅
1996 – 2000[5]	Développer un programme général pour le développement du tourisme, amener le secteur touristique au niveau des standards internationaux, développer l'écotourisme, professionnaliser le secteur du tourisme, favoriser la promotion de la Mongolie à l'étranger, développer les infrastructures du secteur.
2000 – 2004[6]	Améliorer la planification et la coordination dans le secteur ; développer les infrastructures touristiques à Oulan-Bator, Kharkhorin et dans les aimags d'Umnugovi et de Khuvsgul.
2004 – 2008[7]	Favoriser le développement de complexes touristiques ; développer des infrastructures de transports dans les régions touristiques ; développer le tourisme intérieur et développer le tourisme hivernal ; simplifier les procédures d'attribution des visas ; utiliser le 800e anniversaire de l'établissement de l'État mongol pour développer les

[1] Gouvernement de Mongolie, 28/03/2016.
[2] Parlement de Mongolie, 09/07/2015.
[3] Gouvernement de Mongolie, 04/08/2015.
[4] Parlement de Mongolie, 11/11/1993.
[5] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[6] Parlement de Mongolie, 01/09/2000.
[7] Parlement de Mongolie, 05/11/2004.

	infrastructures touristiques.
2008 – 2012[1]	Développer les infrastructures touristiques dans la zone de Khuvsgul ; développer les infrastructures de transport dans les zones touristiques ; améliorer l'environnement juridique du secteur touristique.
2012 – 2016[2]	Développer une politique touristique ; développer les zones protégées de l'exploitation minière en zone touristique ; soutenir le développement du secteur grâce à des partenariats publics-privés ; créer des infrastructures pour connecter les principales régions touristiques du pays ; construire des centres touristiques dans les aimags du pays ; doubler le nombre de vols réguliers vers la Mongolie ; créer un musée de la paléontologie à Oulan-Bator et dans l'Umnugovi.

Les mesures des programmes politiques des différentes majorités parlementaires vis-à-vis du secteur touristique.

Tout comme dans le domaine agricole, aucun clivage politique majeur n'apparaît dans les programmes politiques adoptés par les différentes majorités qui se sont succédées au Parlement. Les grands objectifs et les grandes actions à mettre en œuvre restent les mêmes (développement des infrastructures, etc.) et se perpétuent dans le temps, signe que les majorités précédentes ne sont pas parvenues à obtenir de résultats concrets sur ces questions.

Dans le domaine touristique, les mesures adoptées par les autorités mongoles sont en réalité relativement limitées. Elles ont adopté au milieu des années 1990 un programme national pour le développement du secteur qui a notamment conduit à l'adoption d'une loi en 2001 et à une simplification des procédures d'attribution de visa[3]. Différentes campagnes de publicité ont également été mises en place à l'étranger avec le programme « *Visit Mongolia* » en 2003 ou encore avec le programme « *Discover Mongolia* » adopté en 2004. Plus récemment, les autorités mongoles ont collaboré avec les autorités allemandes pour que la Mongolie soit l'invitée d'honneur du salon international du tourisme organisé à Berlin. Les autorités ont également adopté un décret qui exemptait les citoyens étrangers issus de 42 pays de visas pour se rendre en Mongolie pour des séjours inférieurs à 30 jours. Cette mesure a néanmoins été suspendue au début de l'année 2016 pour des raisons de sécurité liées à l'organisation du forum Asie Europe à Oulan-Bator au mois de juin 2016.

Sur le plan des infrastructures, les autorités mongoles ont débuté, avec l'aide du Japon, la construction d'un nouvel aéroport international à Oulan-Bator qui devrait permettre d'accroître significativement le trafic aérien. Une hausse des capacités hôtelière est actuellement mise en place pour accueillir le prochain forum Asie Europe organisé à Oulan-Bator en juillet 2016. Les investissements dans le domaine hôtelier nécessaires pour accueillir cet événement devraient avoir un effet bénéfique sur le

[1] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[2] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.
[3] Gouvernement de Mongolie, 11/09/1995.

secteur et permettre à la Mongolie d'être capable d'accueillir un million de touristes à l'horizon 2020.

Alors que le secteur souffrait d'une forte instabilité, le gouvernement mongol a également adopté un programme national de développement du secteur à la fin du mois de juin 2015. L'impact réel de ce programme est difficile à évaluer, mais il ambitionne notamment d'offrir un cadre stable pour le développement du secteur jusqu'en 2025 afin de permettre au pays d'accueillir annuellement 2 millions de touristes étrangers à cette date[1].

3) Le secteur manufacturier.

Le développement industriel, qui est dans le pays fondamentalement lié à l'idée de la modernité du fait de l'expérience socialiste, apparaît comme un objectif clé des différentes stratégies de développement adoptées par les autorités mongoles, mais également comme un élément rhétorique important dans les discours prononcés par les hommes politiques de tout bord[2]. Le développement du secteur manufacturier n'a cependant reçu qu'une attention relative comme en témoignent les programmes politiques adoptés par les différentes majorités.

Législature	**Mesures**
1992 – 1996[3]	Stabiliser l'économie nationale et poser les bases d'une sortie de crise et d'une reprise de la production nationale.
1996 – 2000[4]	Soutenir les industries exportatrices, soutien à la petite et moyenne industrie, développement des biotechnologies, accompagner la restructuration de l'industrie ; développer les entreprises spécialisées dans le transport des matières premières ;
2000 – 2004[5]	Créer un environnement fiscal qui favorise le développement industriel ; créer un environnement douanier favorable à la production domestique.
2004 – 2008[6]	Création de parcs industriels et technologiques ; assurer l'Etat procède à ses achats auprès d'entreprises domestiques ; fourniture de prêts avantageux pour les PME ; créer une marque "Mongolie" pour soutenir les exportations.
2008 – 2012[7]	Créer une marque "Mongolie" pour développer les exportations mongoles dans le domaine textile ; développer une industrie

[1] Gouvernement de Mongolie, 04/08/2015.
[2] Өдрийн Сонин, 24.03.2016, "С.Бямбацогт : "21:100" үйлдвэржилтийн бодлоготой болно", № 67.
[3] Parlement de Mongolie, 11/11/1993.
[4] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[5] Parlement de Mongolie, 01/09/2000.
[6] Parlement de Mongolie, 05/11/2004.
[7] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.

	moderne de production de produits alimentaires ; créer un fonds de développement pour soutenir l'industrie et le secteur manufacturier.
2012 – 2016[1]	Accroître le montant des prêts préférentiels accordés à l'industrie manufacturière ; promouvoir la transformation des produits de l'élevage en augmentant le montant des prêts préférentiel ; encourager la substitution aux importations sur les produits de base.

Si l'ensemble des acteurs s'accorde sur l'importance du secteur industriel, ce dernier n'a reçu qu'une attention relative de la part des dirigeants mongols[2]. La gestion du secteur était bien souvent écartelée entre les différents ministères sectoriels, l'industrie lourde étant par exemple confiée au ministère de l'industrie et de l'agriculture et l'industrie légère au ministère du travail[3]. Aucun texte d'orientation consacré à l'ensemble du secteur n'a été adopté et si le gouvernement mongol avait choisi de faire des années 2001[4] et 2009[5] des années de soutien à l'industrialisation, ces dernières n'ont pas réellement débouché sur des réalisations concrètes. Pour ce qui est des actions mises en œuvre dans le cadre du programme « 2009, année de soutien à l'industrialisation », il convient néanmoins de souligner l'adoption d'un projet de loi sur les parcs industriels et technologiques[6], perçue comme un préalable au développement du parc industriel de Sainshand qui sera présenté plus loin dans ce chapitre.

Après la fin des années 2000, la politique mongole dans le domaine industriel a néanmoins connu une évolution significative sous la pression de la chute des cours des matières premières, mais aussi sous l'influence des organisations internationales qui ont publié plusieurs rapports sur la question[7]. Cette prise de conscience s'est traduite par la création d'un ministère de l'industrie chargé de l'ensemble des questions industrielles, de l'industrie légère à l'industrie lourde. Ce ministère, confié à un poids lourd du Parti démocrate, D. Erdenebat, a récemment signé un accord avec le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie japonais[8], signe de la volonté de l'État mongol de jouer un rôle plus actif dans le processus d'industrialisation et de bénéficier pour cela de l'expérience japonaise en la matière. L'action du ministère de l'industrie, bien qu'elle soit relativement récente, s'est concentrée autour de trois projets principaux[9] : la préparation d'une nouvelle version de loi sur les zones économiques libres, adoptée par le Parlement au mois de février 2015[10] ; la préparation d'un projet de politique de soutien à l'industrie adopté par les parlementaires en juin 2015[11] ; et la réalisation d'un projet de loi de soutien à

[1] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.
[2] Parlement de Mongolie, 06/02/2015.
[3] Entretien, D. Battogtokh, directeur de la stratégie du ministère des mines, 10/12/2015.
[4] Gouvernement de Mongolie, 27/12/2000.
[5] Gouvernement de Mongolie, 19/12/2008.
[6] Parlement de Mongolie, 17/12/2009.
[7] UNIDO, février 2011 ; Forum économique mondial, 16/01/2014.
[8] Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie du Japon, 01/07/2015, "METI is to Proceed with Cooperation with Mongolia in Economic and Industrial Fields", communiqué de presse, http://www.meti.go.jp/english/press/2015/0701_03.html.
[9] Entretien, D. Battogtokh, directeur de la stratégie du ministère des mines, 10/12/2015.
[10] Parlement de Mongolie, 12/02/2015.
[11] Parlement de Mongolie, 19/06/2015.

l'industrie adopté pour sa part par le Parlement en juillet 2015[1]. L'adoption de ces différents textes législatifs doit permettre d'encadrer le développement du secteur dans les prochaines années. Ces derniers ont été mis en place suite à un important processus consultatif qui a permis de formuler des textes qui, selon les officiels en charge, satisfont globalement les acteurs du secteur qui attendaient ce genre de texte depuis longtemps[2].

La résolution parlementaire fixant la politique du pays dans le domaine industriel se décompose ainsi en trois phases, selon une logique comparable au concept de développement adopté par les autorités mongoles au début de l'année 2016 même si l'adoption de la politique industrielle a précédé l'adoption du concept de développement. Cela a d'ailleurs constitué un élément d'inquiétude pour les acteurs du ministère qui craignaient notamment que ce nouveau concept ne remette en cause leur travail dans le domaine de l'industrie[3]. Les trois phases identifiées dans la politique industrielle du pays sont les suivantes[4] :

Phase I (2015 – 2020)	Mettre en place une politique industrielle qui protège la production nationale, transforme les matières premières, applique de nouvelles techniques et technologies, soutienne les exportations et substitue les importations.
Phase II (2020 – 2025)	Établir une structure industrielle tournée vers l'exportation et qui promeuve la production chimique, mécanique, d'équipements et de haute technologie.
Phase III (2025 – 2030)	Développer des industries de la connaissance qui promeuve l'exportation de services et de produits technologiques.

L'adoption de ces différents textes a permis au gouvernement de renforcer ses capacités d'action pour favoriser le développement du secteur, rompant ainsi avec une vision libérale et libre-échangiste qui cantonnait jusqu'alors l'État à un seul rôle de régulation. Trois types d'intervention directe sont identifiés : le premier vise au remboursement des intérêts des prêts contractés par les entreprises qui exportent plus de 30 % de leur production, le second vise à offrir une compensation financière aux entreprises qui effectuent des dépenses de recherche et de développement, jusqu'à 75 % des montants dépensés, la dernière concerne la création d'un service d'affacturage pour les entreprises qui exportent l'essentiel de leur production. Pour financer ces mesures, un fonds de soutien à l'industrie devra normalement être créé, approvisionné par le budget national ou par des prêts et des donations internationaux[5].

Concernant le programme de substitution aux importations prévu dans ces textes, le gouvernement mongol a décidé de relever les tarifs douaniers à l'importation pour des produits où la Mongolie dispose d'une capacité de production domestique. Cette mesure est jugée cruciale par le ministère de l'industrie qui avait soumis au

[1] Parlement de Mongolie, 09/07/2015.
[2] Entretien, D. Battogtokh, directeur de la stratégie du ministère des mines, 10/12/2015.
[3] Entretien, D. Battogtokh, directeur de la stratégie du ministère des mines, 10/12/2015.
[4] Parlement de Mongolie, 19/06/2015, art. 5.
[5] Parlement de Mongolie, 09/07/2015, art. 4.

conseil des ministres une liste de 300 produits potentiellement concernés. Le secrétaire d'État par intérim et directeur de la stratégie du ministère de l'industrie, D. Battogtokh, évoque cette mesure de la façon suivante :

> « *Concernant la mise en œuvre d'une stratégie de substitution aux importations, il faut prendre en compte le fait que nous n'avions fait aucun changement dans nos tarifs douaniers depuis 1999. Cependant cette année, suite à l'adoption de la loi de soutien au secteur manufacturier, nous avons proposé certains changements dans les tarifs douaniers du pays. Nous avions soumis au gouvernement une liste de 300 produits dont le tarif douanier aurait pu être modifié, mais le gouvernement n'en a finalement retenu qu'une dizaine. Cela vient du fait que le Premier ministre est très inquiet du fait qu'une telle mesure pourrait relancer l'inflation. De ce fait, il préfère que la réforme soit graduelle* »[1].

Outre cet élément, il convient également de noter que le ministère a également dû faire face au mécontentement des entreprises importatrices[2]. Cette combinaison de facteurs explique pourquoi la liste des produits adoptée initialement était relativement mince et concernait notamment les autobus, la viande ou encore le ciment[3]. Les taxes à l'importation de ces produits ont ainsi été fixées à 15 ou 20 % alors que celles-ci étaient précédemment de 5 %. Cette évolution n'en est pas moins significative dans la mesure où les autorités mongoles ont utilisé pour la première fois depuis la fin des années 1990 l'instrument des droits de douane dans une politique publique, rompant ainsi avec un libre-échange quasi pur pour lequel avait opté la majorité démocrate de 1996. Signe de la volonté du gouvernement de poursuivre dans cette voie, la liste des produits concernés a d'ailleurs été étendue à une centaine de produits[4], parmi lesquels des produits alimentaires de base tels que les pommes de terre, les oignons ou le lait, mais aussi des produits textiles, notamment du cachemire, des matériaux de construction et des produits finis issus de la filière bois.

Comme pour les autres secteurs, l'impact de ces différentes mesures reste difficilement mesurable dans la mesure où leur adoption est récente. Les évolutions mentionnées témoignent néanmoins d'une prise de conscience de l'importance de l'industrie pour le pays. Elle témoigne également du passage à une vision plus interventionniste de l'État qui, pour ce faire, s'est doté de moyens d'intervention dont il était jusqu'alors dépourvu.

[1] Entretien, D. Battogtokh, directeur de la stratégie du ministère des mines, 10/12/2015.
[2] Entretien, B. Zoltuya, directrice de la politique commerciale au ministère de l'industrie, 14/06/2016.
[3] Gouvernement de Mongolie, 17/08/2015.
[4] Gouvernement de Mongolie, 28/03/2016.

4) L’industrie lourde.

Dans le secteur de l’industrie lourde, il est nécessaire de distinguer deux éléments : le développement du secteur minier et le développement d’une industrie de transformation située en aval du secteur minier qui permettrait d’accroître la part de la valeur ajoutée dans les produits exportés par le pays. L’analyse des différents programmes politiques adoptés par les majorités parlementaires successives permet de mettre en évidence l’évolution de la politique mongole pour le secteur.

Législature	**Mesures**
1992 – 1996[1]	Stabiliser l'économie nationale et poser les bases d'une sortie de crise et d'une reprise de la production nationale.
1996 – 2000[2]	Développer l'industrie métallurgique ; développer l'exploration géologique ; moderniser la structure industrielle grâce à des capitaux étrangers ; mise en exploitation des gisements miniers connus.
2000 – 2004[3]	Développer l'exploration minière ; développer la production de cathode de cuivre ; mettre en exploitation les gisements miniers connus ; développer un cadre législatif qui protège les droits des investisseurs.
2004 – 2008[4]	Faire que le développement minier profite aux populations locales ; renforcer la valeur ajoutée des produits miniers exportés ; développer une industrie du raffinage ; améliorer le processus d'attribution des licences minières ; mettre en exploitation les principaux gisements du pays.
2008 – 2012[5]	Développer l'industrie lourde en créant des complexes industriels de transformation des produits miniers ; utiliser les partenariats publics privés pour développer l'industrie de la construction ; développer une industrie pharmaceutique ; développer un programme de développement industriel.
2012 – 2016[6]	Créer un parc industriel à Sainshand ; moderniser le complexe métallurgique de Darkhan ; développer une industrie domestique des matériaux de construction ; promouvoir la transformation domestique des produits miniers ; développer une industrie du raffinage des produits pétroliers ; développer des usines chimiques CTL.

[1] Parlement de Mongolie, 11/11/1993.
[2] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[3] Parlement de Mongolie, 01/09/2000.
[4] Parlement de Mongolie, 05/11/2004.
[5] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[6] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.

La politique adoptée à l'égard de l'industrie lourde peut être divisée en trois temps, principalement liés au développement du secteur minier : premièrement la relance de l'exploration géologique avec l'adoption d'une loi minière et d'une loi sur les investissements étrangers qui apparaissaient comme parmi les plus attractives au monde ; deuxièmement, la mise en exploitation des principaux gisements miniers du pays ; et troisièmement, la mise en place d'un processus d'industrialisation en aval de l'exploitation minière qui n'a pour le moment produit aucun résultat significatif.

Le développement du secteur minier a en effet connu un développement important, mais a été significativement encadré par les autorités mongoles. Après avoir mis en place une politique d'ouverture pour attirer les investisseurs étrangers dans le secteur[1], les autorités mongoles ont adopté en 2006 une nouvelle version de la loi minière plus restrictive[2]. La particularité de ce texte est de fixer des conditions spéciales pour les gisements jugés d'importance stratégique pour le pays. Il prévoit notamment que l'État peut acquérir une participation dans le capital de la société chargée d'exploiter le gisement, jusqu'à 34 % si aucun fonds public n'a été engagé au moment de l'exploration et 51 % si cela a été le cas. La liste des gisements d'importance stratégique est adoptée par le Parlement et tout gisement qui « *peut avoir une influence sur le développement économique et social, sur la sécurité nationale ou qui produit ou peut produire au moins 5 % du PIB annuel* »[3] peut potentiellement y être intégré.

La prise d'une participation publique dans ces gisements d'importance stratégique devait permettre aux autorités mongoles d'être informées de l'évolution des projets, mais également de peser sur la prise de décision. Elle permettait également d'envisager que l'État tire davantage profit de l'exploitation de ces gisements en pouvant espérer bénéficier des dividendes liés à l'exploitation du site. Une prise de participation de l'État permettait également de rassurer la population. Elle garantit, au moins symboliquement, que les investisseurs étrangers ne « pillent pas les ressources de la Mongolie » puisque l'exploitation doit avoir lieu grâce à une entreprise conjointe.

Le manque d'expérience des autorités mongoles explique également ce choix. Bien que l'exploitation minière à une échelle industrielle ait débuté dès la fin du XIXe siècle, celle-ci est principalement passée par une coopération avec les autorités soviétiques. Cela a notamment été le cas du projet minier d'Erdenet, le plus gros projet minier de Mongolie avant l'entrée en production du site d'Oyu Tolgoi. Erdenet est présentée par beaucoup de Mongols comme un exemple de coopération. La partie mongole dispose de 51 % du capital de l'entreprise alors que la partie russe ne disposait que de 49 % même si un accord a été récemment signé entre les autorités russes et mongoles pour que la Russie cède ses parts dans l'entreprise conjointe à la banque mongole TDB[4]. Les grands projets soviético-mongols (ferroviaire, combinats) ont été mis en œuvre en suivant une logique similaire. Ils ont servi de modèle pour encadrer le développement du secteur après 1990. C'est notamment le cas pour la possibilité offerte à l'Etat de prendre une participation au sein des gisements d'importance stratégique qui est inspirée de ces exemples historiques. Reste que cette

[1] Parlement de Mongolie, 05/06/1997.
[2] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.
[3] Parlement de Mongolie, 08/07/2006, art. 4.1.12.
[4] Zasag.mn, 28/06/2016, "Ч.Сайханбилэг: Монгол, Оросын хамтарсан Эрдэнэт үйлдвэр 100 хувь үндэсний аж ахуйн нэгж болно", http://zasag.mn/news/view/14266.

condition a également eu pour conséquence de ralentir le développement des grands projets miniers dans le pays en provoquant une politisation systématique de ces projets d'investissements. Le cas du gisement de Tavan Tolgoi, présenté en détail dans le cinquième chapitre, en témoigne tout comme la dispute qui a opposé les autorités mongoles à l'investisseur, Rio Tinto, sur le gisement d'Oyu Tolgoi entre 2012 et 2015, dispute qui a conduit à l'arrêt des travaux d'agrandissement du site pendant près de deux ans.

Pour ce qui est des projets d'industrialisation par les ressources, ces derniers se sont concentrés autour de trois grands projets : la création d'un centre industriel sur le site de Sainshand, la création d'une fonderie de cuivre et la création d'une raffinerie. Sur l'ensemble de ces questions, les réalisations mongoles sont inexistantes. Le projet de centre industriel de Sainshand[1], malgré des études préliminaires et des financements alloués dans le cadre des Gengis Bonds, semble sur le point d'être abandonné par les autorités mongoles et est aujourd'hui au cœur d'une vaste affaire de corruption[2]. Pour ce qui est du projet de fonderie de cuivre, ce dernier se trouvait au cœur de la dispute entre les autorités mongoles et Rio Tinto pour le gisement d'Oyu Tolgoi. Au terme de cette dispute, les autorités mongoles ont obtenu que l'entreprise réalise une étude de faisabilité pour la mise en place d'un tel projet, mais des doutes importants existent quant à sa rentabilité potentielle[3]. La question de la rentabilité économique pose également problème dans les projets de construction d'une raffinerie. De nombreux projets ont été envisagés jusqu'alors, mais aucun n'a passé le seuil des études de faisabilité du fait d'incertitudes sur les volumes de pétrole brut que cette raffinerie pourrait être amenée à traiter. Les autorités ont cependant relancé un nouvel appel d'offres concernant ce projet au début de l'année 2016[4].

L'échec de la stratégie mongole pour le secteur s'explique notamment par le coût des projets envisagés et par les questions qui entourent leur rentabilité économique potentielle. Ces éléments expliquent en grande partie l'échec des gouvernements successifs sur la question.

5) L'énergie.

Le secteur énergétique en Mongolie est placé sous le contrôle de l'État qui détient tout ou partie du capital des principales centrales électriques et thermiques du pays. Dans le domaine, les autorités mongoles cherchent à atteindre plusieurs objectifs : tout d'abord la construction d'un réseau national, l'autosuffisance énergétique, à terme l'exportation d'énergie, et enfin, la diversification du mix énergétique avec l'objectif de faire passer la part des énergies renouvelables à 30 % du mix à l'horizon 2030[5].

[1] Gouvernement de Mongolie, 25/06/2012.
[2] Time.mn, 18/03/2016, "Төмөр зам, Сайншандын төслүүдийг шалгаж эхэллээ", http://time.mn/content/75129.
[3] Turquoise Hill Resources, Gouvernement de Mongolie, Oyu Tolgoi, 18/05/2015.
[4] Gouvernement de Mongolie, 01/02/2016.
[5] Parlement de Mongolie, 19/06/2015.

Législature	**Mesures**
1992 – 1996[1]	∅
1996 – 2000[2]	Construire des centrales hydroélectriques, notamment sur la rivière Eg ; moderniser les réseaux et centrales électriques existantes ; construire une centrale électrothermique à Dalanzadgad ; facturer le prix réel de l'énergie ; développer un réseau unifié ; développer des études pour la construction d'une centrale nucléaire de petite puissance.
2000 – 2004[3]	Construire des centrales hydroélectriques à Durgun, Ulaanboom, Yench ; rénovation de la centrale électrothermique de Choibalsan ; limiter la participation de l'État en privatisant les entreprises publiques du secteur.
2004 – 2008[4]	Augmenter la production d'électricité de 100 MW ; préparer la construction d'un parc éolien dans le sud du pays ; construire des centrales électriques au charbon de petite puissance et des centrales hydroélectriques.
2008 – 2012[5]	Développer les capacités de production de la centrale de Shivee Ovoo pour exporter de l'électricité ; introduire un modèle de régulation par le marché dans le domaine énergétique ; construire une nouvelle centrale électrothermique à Oulan-Bator ; raccorder le réseau électrique de l'Ouest au réseau central.
2012 – 2016[6]	Promouvoir les énergies renouvelables grâce à un environnement fiscal favorable ; moderniser la centrale 4 ; construire la centrale 5 d'Oulan-Bator ; construire des centrales électriques de moyenne puissance à proximité des gisements charbonniers.

Dans ce secteur, l'action du gouvernement est passée initialement par l'adoption de nouveaux textes réglementaires, notamment une loi sur l'énergie en 2001, qui prévoit officiellement la fixation des prix par l'autorité de régulation de l'énergie en fonction des coûts de production[7]. Bien que cette mesure soit inscrite dans la loi sur l'énergie, elle n'apparaît pas réellement effective et fait que la plupart des centrales électrothermiques du pays fonctionnent à perte. Cette caractéristique apparaît comme un frein important aux investissements et explique pourquoi la capacité de production mongole n'a que faiblement progressé depuis 1990. Les seuls projets qui ont pour le moment vu le jour sont ceux mis en œuvre grâce à un programme d'assistance international, russe ou japonais, qui ont permis d'accroître la capacité de production des centrales existantes, notamment des centrales 3 et 4 d'Oulan-Bator.

[1] Parlement de Mongolie, 11/11/1993.
[2] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[3] Parlement de Mongolie, 01/09/2000.
[4] Parlement de Mongolie, 05/11/2004.
[5] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[6] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.
[7] Parlement de Mongolie, 15/11/2001.

Outre ces programmes, les autorités mongoles ont également mis en place un certain nombre de grands projets qui doivent permettre d'accroître les capacités de production énergétique : un projet de cinquième centrale à Oulan-Bator, un projet de centrale sur les sites miniers de Baganuur et de Tavan Tolgoi, un projet de complexe énergétique sur le site de Shivee Ovoo ou encore un projet de barrage sur la rivière Eg, située dans l'ouest du pays. Ces projets, à forte composante politique, progressent lentement et le processus de décision est remis en cause à chaque alternance politique comme en témoigne le projet de cinquième centrale pour Oulan-Bator, évoqué depuis la fin des années 2000, mais qui peine pourtant à se concrétiser.

L'échec sur ces grands projets cache néanmoins une certaine réussite de projets de moyenne portée, par exemple le programme national de 100 000 yourtes solaires. Ce programme ambitieux visait à électrifier les campagnes en offrant aux éleveurs un accès à l'électricité grâce à des panneaux solaires[1]. Mis en œuvre grâce au soutien apporté par la Banque mondiale[2], il a permis d'obtenir des résultats significatifs puisqu'aujourd'hui 84 % des éleveurs du pays ont accès à l'électricité[3].

Pour permettre d'encadrer le développement du secteur, les autorités ont également pris récemment d'autres mesures en adoptant par exemple une politique d'État dans le domaine énergétique et en exemptant de taxes certains composants importés pour développer des projets d'énergie renouvelable. L'évaluation de l'efficacité de ces mesures sur le développement du secteur reste néanmoins prématurée. L'évolution du secteur dépend d'ailleurs principalement de la capacité des autorités à mettre en œuvre les grands projets précédemment évoqués.

6) Les infrastructures de transport.

La quasi-absence d'infrastructures de transport constitue un frein majeur au développement du pays et limite en particulier sa capacité à conquérir des marchés de débouchés autres que ceux de ses deux voisins. Une amélioration est néanmoins notable dans le domaine routier, mais aussi dans le domaine ferroviaire même si celle-ci n'apparaît pas réellement dans les chiffres.

[1] Gouvernement de Mongolie, 06/10/1999.
[2] Banque mondiale, 08/02/2006
[3] Office national de la statistique.

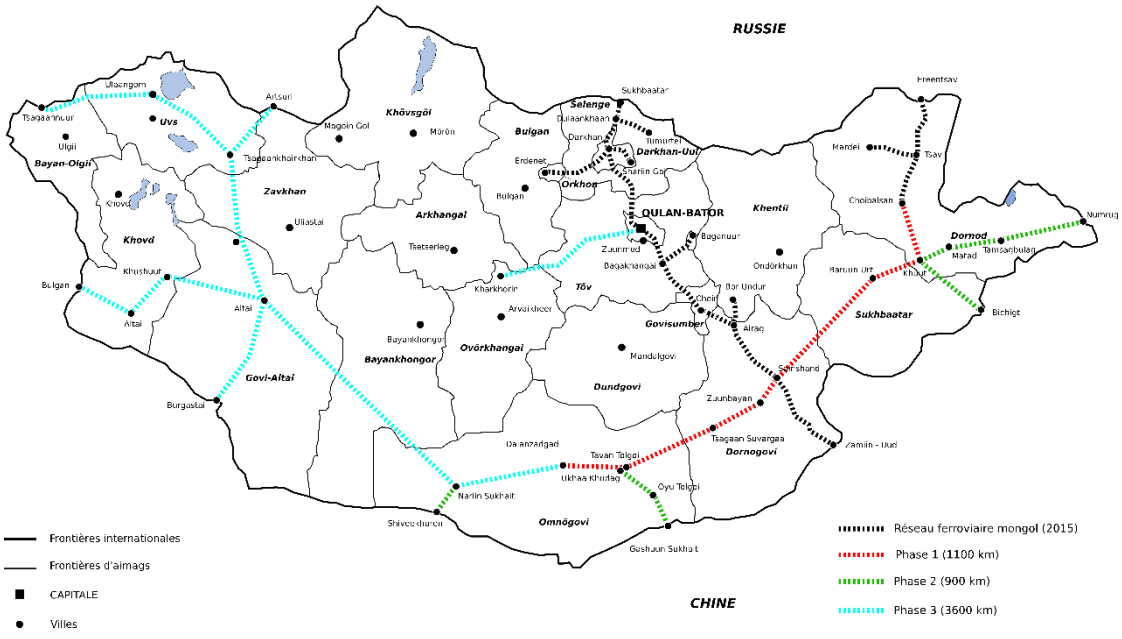
Législature	**Mesures**
1992 – 1996[1]	∅
1996 – 2000[2]	Développer le transport aérien et les lignes aériennes directes vers l'Europe ; augmenter la capacité ferroviaire ; favoriser l'implication du secteur privé dans le domaine des transports.
2000 – 2004[3]	Accroître la capacité ferroviaire ; moderniser le matériel roulant ; construction d'un réseau routier entre les principales villes du pays.
2004 – 2008[4]	Développer le réseau routier entre les principales villes du pays ; augmenter la capacité ferroviaire et étendre le réseau ; développer des études pour le doublement et l'électrification de la ligne ferroviaire centrale.
2008 – 2012[5]	Développer les infrastructures routières entre les aimags ; soutenir les entreprises aux standards internationaux pour la construction de routes ; développer les capacités de transit des Chemins de fer de Mongolie en achetant 20 locomotives ; développer un programme "Transit Mongolia" ; accroître la participation du secteur privé dans le domaine des infrastructures ; doubler la ligne ferroviaire du transmongolien ; développer des études de faisabilité pour un nouvel aéroport et pour la construction d'un réseau ferroviaire dans la région du Gobi.
2012 – 2016[6]	Construire le nouveau projet ferroviaire ; moderniser UBTZ ; relier les centres d'aimags à la capitale par des routes goudronnées ; construire une autoroute de transit entre Altanbulag, Oulan-Bator et Zamiin-Uud ; Construire des centres logistiques à Choir et Bagakhangai ; Développer les infrastructures des ZES de Zamiin-Uud, Altanbulag et Tsagaanuur.

Dans le domaine ferroviaire, les infrastructures dont dispose la Mongolie sont héritées de la période socialiste et sont proches de l'engorgement. Malgré les ambitions affichées dans les programmes politiques adoptés par les majorités parlementaires successives, le développement du secteur minier et la hausse des exportations n'ont conduit à une réactualisation de la question ferroviaire en Mongolie que dans la seconde moitié des années 2000. Après un débat intense, les autorités ont adopté une politique d'État à la fin du mois de juin 2010[7]. Cette dernière entendait doter le pays d'un nouveau réseau ferroviaire, rentable et efficace, qui permette à la Mongolie d'accroître ses capacités de transport ainsi que ses capacités de transit.

[1] Parlement de Mongolie, 11/11/1993.
[2] Parlement de Mongolie, 01/11/1996.
[3] Parlement de Mongolie, 01/09/2000.
[4] Parlement de Mongolie, 05/11/2004.
[5] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[6] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.
[7] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.

Les principaux débats qui ont accompagné l'adoption de ce projet concernaient l'écartement des voies à choisir pour le bâtir. Le réseau mongol existant a en effet été bâti aux standards soviétiques, c'est-à-dire avec un écartement entre les rails de 1520 mm, dit large. Ce dernier diffère de l'écartement utilisé sur le réseau chinois, 1435 mm, dit standard. Cette différence impose de changer les boggies des trains qui traversent la frontière sino-mongole, ce qui rallonge significativement le temps de transport et surtout renchérit les coûts.

Le premier projet de politique ferroviaire adopté par les autorités prévoyait de maintenir l'unicité du réseau et d'adopter par conséquent un standard russe et un écartement large. Le développement du réseau devait se faire en trois phases présentées sur la carte suivante :



Le projet ferroviaire mongol adopté en 2010[1].

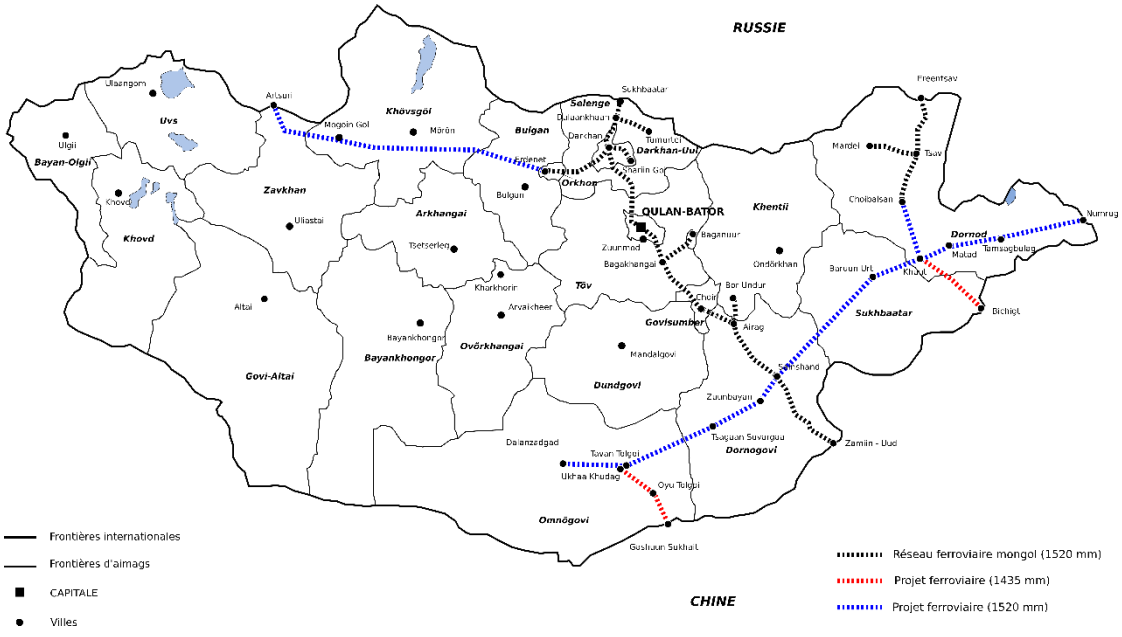
Ce projet ambitieux devait permettre à la Mongolie de relier les principaux gisements miniers présents dans le sud du pays pour leur offrir différents marchés d'exportations, notamment grâce à un accès aux ports de l'Extrême-Orient russe par le biais de la construction de la première phase du projet, mais aussi au marché chinois suite à la construction de la seconde phase. Le projet devait être mis en oeuvre par l'entreprise nationale, spécialement créée pour l'occasion, les chemins de fer de Mongolie (MTZ). Cette entreprise est détenue intégralement par l'Etat contrairement à l'opérateur historique, les chemins de fer d'Oulan-Bator (UBTZ), détenu à parts égales par la Russie et la Mongolie.

Alors que les travaux devaient débuter en 2010 pour la première phase du projet, ce dernier n'a toujours pas vu le jour. Les seules avancées notables concernent le tronçon construit entre le gisement de Tavan Tolgoi et la frontière chinoise mis en œuvre avec l'aide de l'entreprise coréenne Samsung C&T. Deux raisons principales

[1] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.

expliquent l'échec actuel de ce projet : d'une part son coût estimé à plus de 5,2 milliards de dollars[1], près de 50 % du PIB, d'autre part la question de la rentabilité économique du projet. Le choix d'un écartement russe a en effet pour conséquence de renchérir significativement le coût et la durée du transport réduisant de même l'efficacité économique de la ligne, donc l'intérêt d'un potentiel investisseur.

Face à ces deux difficultés, les autorités mongoles ont pris des mesures concrètes. La première a été d'accorder un financement public équivalent à quelque 250 millions de dollars[2], issus des obligations d'État, dites « Gengis Bonds », pour permettre de financer les premières étapes de développement du projet et les études nécessaires à sa réalisation. La seconde mesure a été la modification du projet pour le rendre économiquement plus efficient et donc plus attractif pour de potentiels investisseurs. Pour ce faire, les autorités ont accepté de renoncer à l'unicité du réseau et d'adopter un écartement standard, de type chinois, pour le développement des lignes reliées à la Chine[3]. Le nouveau format adopté pour ce projet est le suivant :



Le projet ferroviaire mongol adopté en 2014[4].

Dans ce contexte, il est significatif que les seuls projets ferroviaires qui aient connu des avancées significatives ces dernières années soient les projets dont la rentabilité économique n'est pas soumise à question, notamment le projet de ligne ferroviaire qui reliera le gisement de Tavan Tolgoi à la frontière chinoise et le projet ferroviaire qui reliera le gisement de charbon d'Ovoot dans le nord du pays à la frontière russe et à la ville d'Erdenet, mis en œuvre par l'entreprise Aspire Mining qui détient la licence minière pour le gisement.

[1] News.mn, 30/09/2013, "“Шинэ төмөр зам” төсөл 9.4 жилд хөрөнгө оруулалтаа нөхнө", http://www.news.mn/r/157599.
[2] Banque de développement de Mongolie.
[3] Parlement de Mongolie, 24/10/2014.
[4] Parlement de Mongolie, 24/10/2014.

Pour ce qui est du développement du secteur routier, ce dernier s'explique principalement par la mise en œuvre d'un programme d'État visant à relier tous les centres d'aimag à la capitale, Oulan-Bator, par le biais d'une route goudronnée. La mise en œuvre de ce programme a notamment été rendue plus aisée par les capacités de financement dégagées par le biais des Gengis Bonds qui ont permis de financer une partie des travaux, les autres étant financés à partir du budget public et d'un fonds routier créé au début des années 2000.

Cette analyse des programmes politiques adoptés par les majorités successives et des mesures prises au sein de ces différents secteurs depuis 1990 permet d'identifier une mutation de l'action de l'État. Ce résultat apparaît valide pour l'ensemble des secteurs évoqués précédemment. Plusieurs temps peuvent ainsi être distingués. Dans un premier temps, qui s'étend de la seconde moitié des années 1990 au début des années 2000, les autorités mongoles ont concentré leur action sur la modernisation du cadre législatif en vigueur dans les différents secteurs afin que ce dernier corresponde mieux à la nouvelle économie de marché qui a vu le jour après 1990. Ces mesures législatives ont permis d'accompagner la transition et, en quelque sorte, de la mener à son terme dans les secteurs concernés. Un second temps a pris place au milieu des années 2000 avec la mise en place d'une action plus directe de l'État, qui pouvait notamment s'appuyer sur de nouveaux instruments législatifs et réglementaires. Un troisième et dernier temps est identifiable depuis le début des années 2010. L'Etat s'est alors doté de nouvelles capacités financières qui lui ont permis de disposer de leviers d'intervention directs dans le développement de ces secteurs. Cette évolution met en évidence une mutation de l'action de l'État qui explique pourquoi la stratégie de développement mongole tarde à produire des résultats tangibles, sauf ces dernières années où une amélioration sensible de la situation a été notable dans certains secteurs.

C - Les raisons de ces échecs.

L'absence de résultats concrets dans la plupart des secteurs identifiés par les autorités mongoles pour diversifier l'économie pose la question des différents éléments qui permettent de l'expliquer dans la mesure où, comme l'a montré l'analyse des programmes politiques et des actions mises en œuvre, cette absence de résultat ne résulte apparemment pas d'un manque de volonté politique. Cette étude générale permet néanmoins de distinguer plusieurs éléments explicatifs qui varient en fonction des caractéristiques intrinsèques des secteurs concernés et des outils concrets sur lesquels l'État peut s'appuyer pour développer son action.

Chacun des secteurs sélectionnés dispose de caractéristiques propres. Il est néanmoins possible de distinguer deux catégories. La première regroupe les secteurs où l'activité économique est principalement mise en œuvre par des entreprises privées, petites ou moyennes, et où l'intervention de l'État est par conséquent limitée à une seule action réglementaire. Ces secteurs sont l'agriculture, le tourisme ou encore, dans une moindre mesure, le secteur manufacturier. Les entreprises qui y opèrent sont souvent faiblement capitalisées et les investissements nécessaires pour y développer une activité sont relativement faibles, ce qui favorise l'implication d'un grand nombre

d'acteurs et limite par conséquent l'influence directe que peut jouer l'État dans le développement de ces secteurs. La seconde catégorie regroupe pour sa part des secteurs où les investissements nécessaires pour y développer une activité sont très importants, souvent hors de portée des entreprises mongoles, et où le rôle de l'État est alors essentiel. Cette seconde catégorie concerne essentiellement les secteurs de l'industrie lourde, de l'énergie et des infrastructures de transport. L'État y occupe une position prépondérante, soit en étant représenté par des entreprises publiques (énergie, chemin de fer, minier), soit en jouant un rôle structurant par le biais de l'attribution de licences d'exploitation, par la gestion de grands projets ou la négociation de contrats d'investissements pour ces grands projets à forte composante politique (constructions de centrales électriques, projets miniers sur les gisements stratégiques, contrats d'investissement pour la construction d'infrastructures de transport). Les outils d'intervention qui s'offrent à l'État pour influencer le développement de ces deux catégories de secteurs sont donc différenciés et les raisons qui expliquent l'échec relatif de la stratégie de développement mongole le sont également.

Trois raisons principales peuvent être mentionnées pour expliquer l'échec de la stratégie de développement mongole. La première a déjà été évoquée précédemment et concerne l'instabilité politique qui caractérise la Mongolie. Cette instabilité se traduit par un réagencement systématique des ministères et des agences gouvernementales et par une importante rotation du personnel qui limitent la capacité des autorités à mettre en œuvre une action publique dans la durée. Le cas du projet de loi sur la planification du développement économique, déjà évoqué, en témoigne et chaque projet de loi ou chaque programme mis en œuvre est systématiquement repris ou reformaté lors d'un changement ministériel, chaque nouveau ministre souhaitant « *rajouter ses idées et sa vision au texte étudié* »[1]. Cette instabilité politique se traduit également par un manque de continuité et de stabilité dans l'action publique qui limite significativement son efficacité. L'influence de cette caractéristique se retrouve dans les deux catégories précédemment mises en évidence. Dans la première, où l'action de l'Etat est avant tout réglementaire et où son intervention directe est relativement limitée, cette instabilité limite l'efficacité des programmes nationaux qui peuvent éventuellement voir le jour. Dans la seconde catégorie, cette influence est encore plus importante, car chaque changement politique se traduit par une réinitialisation des négociations menées avec les autorités. Les investisseurs impliqués sont dès lors obligés de réexpliquer en détail leur projet ce qui rallonge significativement la durée des processus de prise de décision et accroît donc le niveau d'incertitude. Le cas du projet de cinquième centrale électrothermique pour Oulan-Bator en offre un exemple concret[2]. Cette instabilité politique peut également compliquer le développement de projets pourtant validés par une majorité parlementaire précédente. Ici, c'est le cas du projet minier d'Oyu Tolgoi mis en œuvre par l'entreprise Rio Tinto qui est là pour en témoigner. L'arrivée d'une nouvelle majorité lors des élections législatives de 2012 a poussé les autorités à ouvrir un processus de confrontation avec l'investisseur pendant près de deux ans. Cette décision a conduit l'investisseur à suspendre les travaux d'agrandissement du site, ce qui a eu des conséquences importantes sur la situation économique générale dans le pays.

La seconde raison qui peut être invoquée concerne en particulier la deuxième catégorie de secteurs, celle des grands projets où l'État joue un rôle clé. Le développement de ces secteurs repose essentiellement sur la mise en œuvre de

[1] Entretien, Ch. Battulga, directeur de la stratégie au ministère de la défense, 14/04/2016.
[2] Entretien, anonyme, 29/05/2015.

« grands projets », également appelés « mega-projets ». Signe de l'importance du rôle de l'État, un ministre spécifiquement chargé des grands projets a été nommé dans le gouvernement de Ch. Saikhanbileg en 2014[1]. Le poste a été confié à un homme politique expérimenté, M. Enkhsaikhan, ancien Premier ministre [1996 – 1998]. Une liste non exhaustive des principaux grands projets que cherchent à mettre en œuvre les autorités mongoles est présentée dans le tableau suivant.

Secteur	Grands projets
Industrie lourde	Oyu Tolgoi (11,7 milliards $), Tavan Tolgoi (4 milliards $), Centre industriel de Sainshand (10 milliards $)
Énergie	Centrale électrique de Tavan Tolgoi (1 milliard $), Centrale électrothermique d'Oulan-Bator (1,5 milliard $), Centrale hydroélectrique d'Egiin Gol (0,8 milliard $), Complexe CTL de Bagaanur (2 milliards $)
Infrastructures	Projet ferroviaire (5,2 milliards de $)
Coût total	***36,2 milliards $***

Les principaux grands projets envisagés par les autorités mongoles.

Comme le montre ce tableau, la mise en œuvre de ces grands projets requiert des investissements très conséquents qui dépassent très largement les capacités de financement à la disposition des autorités, mais aussi des entreprises mongoles. Le coût total des grands projets envisagés peut-être estimé à 36,2 milliards de dollars, soit plus de trois fois supérieur au montant du PIB mongol, estimé en 2015 à un peu plus de 11,7 milliards de dollars par le Fonds monétaire international (FMI). L'importance des montants considérés fait que la Mongolie n'est pas en mesure de financer seule ces projets et qu'elle doit recourir à des investisseurs étrangers. De cette situation découle l'obligation pour ces projets, pour être attractifs, de faire sens sur le plan économique et d'être potentiellement rentables. La plupart de ces projets, dans leur idée, ont été portés par les autorités mongoles qui en ont fait des objectifs politiques. De ce fait, la rationalité économique de ces projets fait débat. C'est notamment le cas pour le nouveau projet ferroviaire mongol, mais aussi pour le projet de construction d'un centre industriel à Sainshand dont beaucoup font le pari qu'il ne verra finalement jamais le jour. Ces projets posent donc la question du type de projet privilégié par les autorités mongoles pour aboutir au développement du pays et du fait que certains de ces projets, souvent trop ambitieux, ne correspondent pas réellement à la situation dans laquelle se trouve la Mongolie. Le choix du gouvernement de Ch. Saikhanbileg de concentrer son action sur le développement des grands projets a d'ailleurs fait l'objet de certaines critiques, dont celles du conseiller économie du Président, L. Dashdorg, qui affirme :

[1] Parlement de Mongolie, 10/12/2014.

« *C'est une erreur que le gouvernement se consacre aux grands projets. Ces grandes entreprises n'ont pas besoin de l'État pour être efficaces. Son action est inutile. Il vaudrait mieux se concentrer sur le petit commerce, sur l'agriculture. Sur les grands projets, il suffit de les taxer, c'est tout. Dès que le gouvernement souhaite s'impliquer dans ces projets, c'est qu'il y a des intérêts personnels en jeu* »[1].

La troisième et dernière raison qui explique l'échec relatif de la stratégie de développement mongole concerne la question des outils existants pour favoriser le développement. Les autorités mongoles ont choisi au tournant des années 1990 d'adopter une transition basée sur l'idée d'une « thérapie de choc » qui devait permettre au pays de passer en l'espace de quelques années du socialisme au capitalisme. Le mode de développement adopté par les autorités mongoles s'est donc basé sur des recommandations libérales qui se sont traduites par un nombre important de privatisations, mais aussi par une libéralisation du commerce extérieur et par une diminution drastique des droits de douane. Dans ce contexte, les instruments d'intervention à la disposition des autorités mongoles pour mettre en place leur stratégie de développement étaient relativement limités.

L'État mongol s'est donc bien souvent contenté de jouer un rôle régulateur dans le développement de l'économie nationale, notamment en adoptant de nouveaux projets de loi ou projets de politiques. Pour ce qui est des programmes d'intervention directe qui ont pu voir le jour, le succès de ce dernier s'est trouvé conditionner à la capacité des autorités mongoles à obtenir des sources de financement auprès des grandes organisations internationales. Le cas du programme « 100 000 yourtes solaires » est éclairant. Élaboré par les autorités à la fin des années 1990, ce dernier a été timidement mis en œuvre au début des années 2000 sans permettre d'obtenir les résultats escomptés, faute de capacité de financement suffisante pour permettre sa mise en œuvre. La réussite de ce programme n'a été rendue possible que grâce à la signature d'un accord d'assistance avec la Banque mondiale qui a financé sa mise en œuvre dans la seconde moitié des années 2000 et qui a ainsi permis la réussite de ce dernier. Cet exemple met en évidence les capacités d'action limitée des autorités mongoles qui, faute de financements suffisants, n'ont pas pu accompagner le processus de développement comme elles l'auraient sans doute souhaité. Cette situation pose donc la question du manque d'instruments d'intervention à la disposition des autorités pour accompagner réellement le processus de développement.

Une évolution de l'attitude de l'État et un renforcement progressif de ses capacités d'intervention dans le domaine économique sont cependant notables. Ce renforcement s'est tout d'abord matérialisé par une redéfinition de la gouvernance minière avec l'adoption d'un nouveau code minier en 2006 qui offrait à l'État le droit d'obtenir une partie du capital d'une entreprise chargée d'exploiter les gisements stratégiques du pays[2]. Cela a permis à l'État de jouer un rôle clé, souvent contesté, dans le choix des investisseurs, mais aussi dans la négociation des accords d'investissements nécessaires à la mise en exploitation de ces grands sites miniers. L'autre évolution a concerné la question de la régulation des investissements étrangers dans le pays avec l'adoption au printemps 2012 d'un texte très décrié sur les

[1] Entretien, L. Dashdorj, conseiller économie du Président mongol, 29/05/2015.
[2] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.

investissements étrangers dans les secteurs stratégiques[1]. Ce texte, aujourd'hui abandonné, sera présenté dans le quatrième chapitre consacré à la question du financement du développement. Il offrait néanmoins à l'État mongol, plus particulièrement aux parlementaires, la possibilité de choisir et de négocier avec les investisseurs souhaitant investir dans des secteurs considérés comme stratégiques.

Si ces différents textes ont permis à l'État de se doter d'une capacité d'intervention pour la gestion des projets stratégiques, principalement des grands projets à forte intensité capitalistique, l'efficacité de ces mesures dans le domaine de l'agriculture ou dans le domaine manufacturier restait cependant limitée. Cette faiblesse renvoie à une autre évolution, sans doute plus fondamentale, qui a vu l'État mongol se doter de moyens d'action financiers pour permettre le développement du pays. Cela est notamment passé par la création d'une banque de développement, déjà évoquée, et par l'émission d'obligations internationales qui ont permis à l'État de soutenir nombre d'entreprises dans leur processus de développement et de financer la construction de nouvelles infrastructures dans le pays. Cette évolution explique notamment l'amélioration sensible de la situation économique dans nombre de secteurs depuis le début des années 2010. Les financements de l'État expliquent en partie l'accroissement de la production agricole, le développement relatif du secteur manufacturier, celui d'une industrie des matériaux de construction avec la construction de la cimenterie de Khutul ou encore le développement du réseau routier dans le pays. Elle met en évidence l'un des problèmes majeurs auquel s'est heurté, et auquel se heurte toujours la Mongolie, la question du financement du processus de développement et du rôle que peut jouer l'État dans ce dernier. Cette question sera évoquée plus en détail dans le quatrième chapitre.

*

* *

La réinscription théorique de la stratégie de développement avait permis de mettre en évidence trois éléments principaux à considérer dans le cadre de ce chapitre : le contenu de cette stratégie et les liens de cette dernière avec les grandes stratégies de développement déjà mises en œuvre ; le processus conduisant à la réalisation et à l'adoption de cette stratégie ; et les conditions de sa mise en œuvre. Derrière ces trois aspects, c'est la question de l'attitude de l'État à l'égard du développement économique qui est posée.

L'analyse du contenu de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles permet de mettre en évidence le fait que la diversification de l'économie nationale s'est progressivement imposée comme un objectif prioritaire. La hausse marquée de la part du secteur minier dans l'économie explique en grande partie cette aspiration présentée comme une condition nécessaire à la protection de l'indépendance

[1] Parlement de Mongolie, 17/05/2012.

et de la souveraineté mongole, mais aussi à la protection du système démocratique mis en place depuis 1990. Cet objectif a conduit les autorités à identifier six secteurs privilégiés : l'agriculture, le tourisme, l'industrie légère, l'industrie lourde, l'énergie et les infrastructures. Pour y parvenir, les autorités mongoles ont affiché leur ambition de mettre à la fois en place :

- une stratégie d'industrialisation basée sur la substitution aux importations (protectionnisme sélectif),
- une basée sur la promotion des exportations (soutien aux entreprises exportatrices),
- une basée sur un processus d'industrialisation à partir des ressources (grands projets),
- une autre basée sur le développement d'une activité de transit (infrastructures, centres logistiques, routes de la steppe)
- et enfin une stratégie qu'il pourrait être possible de qualifier de libérale, en favorisant le développement de zones économiques libres.

Plutôt que de suivre un modèle historique particulier, les autorités mongoles ont fait le choix de combiner dans leur stratégie de développement les différentes techniques utilisées dans le monde pour permettre le développement. La stratégie mongole constitue donc en une combinaison de ces différents éléments sans pour autant qu'une orientation générale ne se dégage. Une telle approche pose néanmoins la question des priorités qui, si elles sont trop nombreuses, risquent de ne pas être poursuivies et donc de rendre cette stratégie inopérante, dotée d'une simple valeur discursive. Le nouveau système de planification du développement adopté par les autorités mongoles doit permettre de répondre à cette difficulté, mais son adoption est trop récente pour permettre de juger réellement de son efficacité.

L'analyse du processus d'adoption de ces différents textes a pour sa part permis de mettre en évidence une évolution importante. Le premier texte adopté apparaît plus comme un programme politique adopté par le Parti populaire et révolutionnaire en vue des élections législatives de 1996 que comme une réelle stratégie de développement. À l'inverse la dernière stratégie de développement est le fruit d'un groupe de travail transpartisan qui a regroupé l'ensemble des forces politiques représentées au Parlement. Cette évolution traduit la tentative des autorités de construire un consensus national autour de la question des objectifs de développement. Il s'agit d'une tentative de réponse à l'illégitimité des textes adoptés en cas d'alternance. Le dernier texte adopté au début de l'année 2016 est le fruit d'un consensus transpartisan, mais il est encore trop tôt pour évaluer si cette évolution permettra à ce texte de résister aux alternances politiques. L'autre élément intéressant concerne l'implication des instituts de recherches, mais aussi des organisations professionnelles et du secteur privé dans le travail préparatoire réalisé en amont. Ce dernier offre un exemple du niveau d'enchâssement de l'État mongol et de l'importance des processus consultatifs. Le dernier élément concerne l'influence très importante des organisations internationales dans l'élaboration et le contenu de ces textes. Ainsi, les trois dernières stratégies de développement adoptées par les autorités mongoles se sont toutes basées sur un programme des Nations unies : l'agenda 21 pour la stratégie de 1998, les objectifs du millénaire pour celle de 2008 et les objectifs de développement durable pour la stratégie adoptée au début de l'année 2016. Cette situation témoigne de l'attention qu'accordent les autorités mongoles aux programmes de développement internationaux et leur volonté d'aligner les objectifs mongols sur ceux définis à l'échelle globale. La modification du concept de développement durable adopté au

début de l'année 2016 à la suite de l'adoption des objectifs de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies en offre le meilleur exemple. Une telle situation s'explique en grande partie par la volonté des autorités de pouvoir bénéficier des programmes internationaux d'assistance que les organisations internationales pourraient mettre en œuvre dans le cadre de ces stratégies de portée mondiale.

La mise en place en Mongolie des formes du développementalisme depuis le milieu de la décennie 2000 pose également la question de l'influence de la démocratie alors même que les travaux sur la question ont montré qu'un Etat développementaliste s'accommode mal avec le mode de fonctionnement d'un système démocratique. Ce constat vaut notamment pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement. En effet, les échéances électorales régulières qui rythment la vie politique mongole ont pour effet de provoquer un débat national sur les orientations adoptées pour le développement économique. Ces échéances politiques provoquent une polarisation des acteurs politiques qui limite d'autant la capacité des autorités à construire un consensus national autour de la question. Les partis dans l'opposition dénoncent les orientations adoptées par la majorité et, en cas d'alternance, n'hésitent pas à revenir sur les mesures adoptées par la précédente majorité. Dans ce cadre, les stratégies de développement adoptées par les autorités mongoles n'ont pas l'occasion d'être mises en œuvre puisqu'elles sont remises en cause après chaque échéance électorale. Le nombre important de documents d'orientation du développement adoptés par les autorités mongoles depuis 1990 est là pour en témoigner. Cette situation est renforcée par l'ampleur des changements politiques et par la pratique généralisée du « système des dépouilles » qui a pour effet de limiter fortement la mémoire institutionnelle dont sont normalement porteuses les institutions. L'ampleur des changements qui ont lieu dans les administrations après chaque changement politique limite la capacité de ces dernières à absorber le changement politique afin de garantir une certaine continuité dans l'action publique ainsi que la mise en œuvre des programmes qui ont déjà été adoptés par les autorités.

Le constat d'une multiplication des textes d'orientation du développement économique, provoqué notamment par les alternances politiques, contraste néanmoins avec le consensus qui se dégage de ces textes autour des grands objectifs de développement autour desquels s'articule chacune des stratégies adoptées par les autorités mongoles. Pour expliquer ce paradoxe, il convient de revenir aux nombreux processus consultatifs mis en place par les autorités avant la rédaction et l'adoption de tout nouveau texte d'orientation du développement. Ces processus consultatifs, qui témoignent de l'enchâssement de l'État mongol dans la société, permettent de compenser en partie l'absence de mémoire institutionnelle et l'instabilité qui frappe l'administration en Mongolie. Les acteurs impliqués dans ces processus consultatifs, qu'il s'agisse d'experts, de chercheurs ou d'anciens responsables politiques, rappellent les défis auxquels font face la Mongolie, les politiques qui ont déjà été mises en œuvre ou encore les objectifs qu'ils souhaiteraient voir inscrits dans le nouveau document. Ces processus permettent ainsi de dépasser en partie l'absence de mémoire institutionnelle des administrations mongoles. Ils contribuent également à la création d'un consensus national autour des grands objectifs du développement. Ces processus consultatifs et le consensus qu'ils génèrent expliquent la stabilité du paradigme développementaliste mongol alors que les autorités ont pourtant adopté un grand nombre de stratégies de développement.

Concernant le dernier aspect à considérer dans le cadre de ce chapitre, celui de la mise en œuvre de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles,

les résultats obtenus mettent en évidence l'incapacité de ces textes à déboucher sur des résultats concrets. Une évolution est cependant notable avec l'obtention de résultats intéressants ces dernières années, notamment dans le domaine agricole dans celui de la construction. L'analyse de la politique mise en œuvre dans les différents secteurs de diversification privilégiés par les autorités mongoles a permis d'expliquer ces résultats par une mutation du rôle que joue l'Etat dans le développement économique, mutation qui est également perceptible dans les stratégies de développement successives adoptées par les autorités mongoles. Trois périodes principales peuvent ainsi être distinguées. Durant la première (1996 – 2006), le rôle de l'État était perçu comme devant être minimal. Les principales mesures prises par les autorités mongoles portaient ainsi sur la modernisation du cadre législatif ou sur l'adoption de mesures réglementaires pour permettre au libre marché de fonctionner et de permettre aux pays d'identifier et de valoriser ses avantages comparatifs. La seconde période (2006 – 2012) est au contraire marquée par un interventionnisme croissant de l'État dans l'économie. Cet interventionnisme est passé par la création d'outils qui permettent à l'État de s'impliquer directement dans l'économie, notamment la réforme de la gouvernance minière qui a été évoquée ou le lancement des grands projets. La troisième période (2012 à aujourd'hui) a vu l'Etat se doter d'outils de financement du développement qui lui ont permis de ne plus uniquement limiter son action aux grands projets, mais de s'impliquer également auprès des petites et moyennes entreprises. Cela est notamment passé par la création d'une banque de développement chargée d'utiliser la rente minière à des fins de développement. Si on applique la grille de lecture élaborée par Chalmers Johnson[1] et plus particulièrement l'opposition qu'il dresse entre l'État régulateur, à savoir un État qui concentre son action sur les règles de la compétition et qui n'intervient pas directement dans les activités économiques, et l'État développementaliste, déjà présenté en détail, il est possible de considérer que la position de l'État mongol a évolué au cours du temps, passant du statut d'État régulateur dans la première période à l'ébauche d'un potentiel État développementaliste dans la seconde et la troisième. Cette évolution contraste avec celle observable dans les autres pays marqués par le développementalisme où l'État était d'abord développementaliste avant de devenir régulateur une fois le processus de développement mené à son terme.

Cette spécificité du cas mongol s'explique principalement par l'évolution du contexte (baisse des cours des matières premières) et par une évolution du référentiel cognitif des acteurs qui s'explique l'estompement progressif des différences idéologiques entre les principaux partis mongols, mais aussi et surtout par l'effet d'apprentissage provoqué par leurs passages au pouvoir successif. Cette évolution s'explique également par les nouveaux outils qui se sont progressivement offerts aux autorités mongoles. Le milieu des années 2000 a marqué le début de la forte croissance du secteur minier. Cette dernière s'est traduite par une forte hausse de la croissance qui a permis de positionner régulièrement la Mongolie parmi les pays au monde ayant la plus forte croissance économique au monde. Cette singularité a permis au pays d'attirer davantage d'investissements étrangers. Elle s'est également traduite par une hausse des rentrées fiscales et l'apparition d'une rente minière qui a offert à l'État des marges de manœuvre budgétaires jusqu'alors inexistantes. L'État s'est ainsi doté de moyens d'action financiers, notamment par le biais de la Banque de développement, qui lui ont permis de s'impliquer directement dans le développement économique et de prendre à son compte une partie du risque inhérent à tout processus

[1] C. Johnson, 1982.

de développement. Ces nouvelles capacités financières ont également servi à soutenir les producteurs domestiques, permettant la mise en œuvre concrète d'une stratégie de substitution aux importations tout en limitant le risque d'une hausse de l'inflation, une politique qui n'était pas envisageable à la fin des années 1990.

L'évolution de l'État mongol et son attitude à l'égard du développement économique ne résultent donc pas uniquement d'un choix politique, mais aussi des conditions générales dans lesquelles il a pris place. Faute d'instruments et de capacités d'action, une intervention de l'État dans le processus de développement n'était pas réellement envisageable dans les années 1990 et au début des années 2000, d'où l'échec de certaines orientations de développement identifiées dans les documents stratégiques. Cette stratégie n'est devenue effective, le cas des infrastructures routières en offre un exemple, qu'à partir du moment où l'État a pu s'impliquer directement dans le processus de développement, c'est-à-dire quand il a pu disposer des capacités d'actions financières pour le faire et d'autres instruments concrets pour guider le développement et orienter le comportement des acteurs.

Si un consensus apparaît notable autour des grands objectifs de développement économique, la question de la mise en œuvre de ces stratégies de développement apparaît plus problématique. Outre l'instabilité de la structure administrative et, en quelque sorte la faiblesse de l'État en Mongolie, la question des outils sur lesquels peuvent s'appuyer les autorités mongoles pour développer leur action apparaît également essentielle. Ce constat, s'il est mis en parallèle avec la troisième phase d'évolution de l'intervention de l'État dans l'économie, pose donc la question du financement du processus de développement, question qui conditionne bien souvent la réussite ou l'échec de la mise en œuvre d'une stratégie de développement. Cet aspect est d'autant plus important en Mongolie, dans un pays où le secteur privé reste trop peu développé pour pouvoir financer et supporter seul le risque inhérent aux orientations de développement adoptées par les autorités. La question du financement du processus de développement en Mongolie sera donc examinée en détail dans le prochain chapitre.

Chapitre 4
Le financement du développement en Mongolie

Le chapitre précédent a montré que les autorités mongoles se sont dotées d'une stratégie de développement ambitieuse. L'élaboration de cette stratégie et des différents textes qui l'ont incarnée ont permis de construire un consensus autour des grands objectifs du développement en Mongolie. Ce consensus n'a néanmoins pas permis une mise en œuvre effective de cette stratégie de développement qui aurait permis d'obtenir les résultats escomptés. L'analyse de l'action de l'État dans les différents secteurs identifiés comme stratégiques par les autorités mongoles a permis de montrer que la réussite de la stratégie de développement reste conditionnée à l'action de l'État dans la mesure où les acteurs privés ne sont pas, seuls, en mesure de remplir ces objectifs de développement. Pour agir, l'État mongol doit néanmoins pouvoir s'appuyer sur des outils concrets qui lui permettent d'appuyer les acteurs privés. Ceux-ci voient en effet leur capacité de développement limitée par le manque de capitaux qu'ils sont capables de lever pour financer certains projets. Comme le montre l'exemple des projets de développements que les autorités mongoles sont parvenues à mener à leur terme avec des acteurs privés, le succès de ces derniers s'explique notamment par une implication financière de l'État qui facilite le financement de ces projets et qui, en somme, partage le risque économique inhérent à ce type de projets. La mise en œuvre de la stratégie de développement pose donc la question du financement du développement et du rôle que l'État mongol peut jouer pour combler le déficit existant entre les capitaux disponibles à l'échelon national et les capitaux qui seraient nécessaires au financement de cette stratégie de développement.

Ce questionnement renvoie donc à la problématique de l'État en Mongolie et de la façon donc ce dernier pourrait être caractérisé. Le précédent chapitre a permis d'identifier une évolution de l'État mongol. Ce dernier a tout d'abord adopté une posture de retrait à l'égard de l'économie via la mise en œuvre d'une stratégie de développement très libérale. Celle-ci devait permettre au marché d'allouer aussi efficacement que possible les ressources disponibles. Néanmoins, confronté à ce déficit entre les capitaux disponibles et les capitaux nécessaires au développement, l'État mongol à chercher à augmenter le nombre de capitaux disponibles et à attirer de nouveaux capitaux pour combler ce déficit. Cette situation s'est traduite par une évolution de l'action de l'État qui a progressivement reconstruit une capacité d'action qui lui permette d'orienter le processus de développement économique. Cela est passé tout d'abord par l'adoption de mesures réglementaires puis par le développement d'une capacité de financement destinée à aider les acteurs privés à financer leurs projets de développement. Schématiquement, même si le cas mongol diffère des modèles élaborés, une évolution de l'État mongol est notable qui serait passé du statut d'État régulateur à celui d'État développementaliste.

Cette évolution apparaît fondamentale dans la mesure où elle conditionne la mise en application d'une stratégie de développement afin que ce document n'ait pas qu'un rôle rhétorique, mais aussi pratique. L'implication de l'État dans le développement et plus spécifiquement dans le financement du processus de développement apparaît nécessaire dans la mesure où elle permet de dépasser le déterminisme inhérent à toute approche d'inspiration ricardienne qui postule que le développement doit passer par le marché, outil qui permet d'identifier les avantages comparatifs d'une économie. Sortir de ce déterminisme nécessite donc la création de nouveaux avantages comparatifs qui requière un investissement important en capitaux, qui dépasse souvent les seules ressources d'un pays. Cela passe donc par une alliance entre l'État et le secteur privé. Il revient en effet à l'État prendre à son compte une

partie du risque et du coût financier inhérents à une telle stratégie. Les capacités d'actions financières de l'État constituent dès lors un problème majeur puisqu'elles conditionnent sa capacité à partager le risque avec les acteurs privés. Cette question, celle du financement du processus de développement, sera examinée lors de ce chapitre.

L'analyse de cette question tiendra également compte d'une des principales spécificités du cas mongol : sa richesse en matières premières. Les ressources présentes dans le sous-sol mongol constituent un capital qui n'est pas directement accessible. Néanmoins, la mise en exploitation de ces ressources doit permettre de générer une rente minière qui est susceptible de contribuer à combler le déficit existant entre les capitaux disponibles et ceux requis pour une stratégie de développement. Cela pose néanmoins la question de l'accès à cette rente et des outils que l'État mongol peut mobiliser pour maximiser ses revenus. Cela pose également la question de l'utilisation qui est faite de cette rente et de l'adoption d'un mode de gestion rationnel dans un contexte d'abondance. La question minière constitue donc un problème transverse qui sera abordé de façon directe ou indirecte dans les différents chapitres de cette partie.

L'étude du financement du processus de développement en Mongolie et du rôle que l'État dans ce dernier passera tout d'abord par une réinscription théorique de ce problème dans le cadre théorique élaboré pour mener à bien la démonstration (1). Ce cadrage théorique permettra d'identifier quatre éléments à considérer : les différentes sources de financement qui s'offrent aux autorités mongoles et leur part respective dans le financement général du développement, la politique adoptée par les autorités mongoles à l'égard de ces sources et le rôle que joue l'État, l'utilisation faite par les autorités mongoles de ces financements et enfin les conséquences qu'un type de financement peut avoir sur le processus de décision mongol, notamment lorsqu'ils émanent de l'étranger, donc les risques qu'ils font peser sur la souveraineté nationale. Plutôt que d'examiner successivement ces différents aspects, il s'agira d'examiner l'influence de ces éléments dans les trois sources de financement traditionnellement utilisées par un État : l'épargne et les financements internes (2), les investissements directs étrangers (3) et l'assistance et les prêts internationaux (4). Cette approche doit notamment permettre de mieux comprendre comment l'État peut parvenir à orienter, grâce à des mécanismes de financement, le comportement d'acteurs privés régi par le marché pour parvenir à mettre en œuvre ses objectifs de développement. Elle devra également permettre de comprendre comment l'État mongol s'est progressivement doté d'outils qui lui permettent de favoriser la mise en œuvre de ses objectifs de développement et d'adopter ainsi les formes d'un État développementaliste. Il s'agira également de montrer en quoi les caractéristiques et les résultats identifiés dans les chapitres précédents, que ce soit sur l'instabilité et la politisation de l'administration ou encore sur l'influence des grands conglomérats sur l'État peuvent avoir des conséquences sur l'action de l'État et, *in fine,* limiter son efficacité.

I - Quels financements pour quel développement ?

Les pays en développement font en effet face à des besoins d'investissements très importants, notamment dans le domaine des infrastructures. Ils doivent néanmoins composer avec un capital domestique limité du fait même de leur niveau de développement. Cette différence entre les capitaux disponibles et les capitaux nécessaires à la mise en place d'un processus de développement pose la question des sources de financement qui s'offrent à ces États. Elle impose à ces derniers de recourir à des financements étrangers. Dans ce contexte, les nombreux travaux consacrés à cette question offrent des résultats contradictoires. C'est notamment le cas des approches dépendantistes ou de celles qui postulent l'existence d'un État développementaliste. Dans les deux cas, les moyens utilisés par ces États pour tenter de financer leur processus de développement s'avèrent radicalement différents. Surtout, les moyens utilisés semblent avoir une influence directe sur la réussite ou l'échec d'un processus de développement en conditionnant le rôle que l'État peut *in fine* jouer dans le processus de développement. Dans ce cadre, la réinscription théorique de ce chapitre passera tout d'abord par l'étude des sources de financement potentielles qui s'offrent à ces États (A). Il s'agira ensuite de mieux comprendre les politiques que les Etats peuvent mettre en œuvre pour financer leur processus de développement (B). Enfin, il s'agira de questionner l'influence de ces sources de financement sur la sécurité et à la souveraineté nationale dans la mesure où le choix d'une source particulière n'est pas neutre (C). Cette réinscription théorique préliminaire permettra, comme dans les chapitres précédents, de construire le cadre analytique nécessaire à la compréhension des enjeux et des questions qui se posent autour du financement du processus de développement en Mongolie.

A - Les sources de financement du développement.

Trois sources principales de financement sont évoquées dans la littérature : les revenus domestiques, les prêts et les programmes d'assistance internationaux, et enfin les investissements étrangers.

Pour ce qui est des capitaux disponibles au sein de l'économie nationale, l'épargne constitue un réservoir important d'investissements potentiels qui peut permettre le développement. Le montant de cette épargne disponible reste néanmoins souvent insuffisant pour financer intégralement un processus de développement ce qui pousse les États concernés à se tourner vers d'autres sources de financement.

Dans ce contexte, la Mongolie présente la particularité d'être richement dotée en matières premières. Cette richesse permet souvent aux pays concernés de bénéficier d'une rente minière qui peut leur permettre de financer leur processus de

développement. Celle-ci, sur laquelle avait déjà insisté Alexandre Gerschenkron[1], constitue une source de financement non négligeable. Dans la logique développée par Walt Rostow dans son étude sur les étapes de la croissance économique[2], la rente générée par l'exploitation de ces matières premières est censée permettre le financement d'un processus d'industrialisation et de diversification de l'économie nationale. Le recours à ce type de financement présente l'avantage de ne pas accroître le niveau d'endettement puisqu'il se résume à la valorisation d'un capital potentiel. Néanmoins, cette source n'est disponible qu'une fois le développement du secteur extractif réalisé, or le développement de ce secteur nécessité déjà des investissements en capitaux très importants. Les États concernés font donc aussi face à la question du financement initial de leur processus de développement.

De ce fait, la position de la Mongolie apparaît donc proche de celle des autres États en développement qui tentent de combler le déficit entre les capitaux disponibles et les capitaux nécessaires en ayant recours à des capitaux étrangers. Ces capitaux peuvent provenir de programmes d'aide, de prêts étrangers ou encore de l'émission d'obligations étatiques sur les marchés internationaux[3]. Le recours à ce type de financement présente l'intérêt d'offrir à l'État des tarifs d'emprunts avantageux, par le biais de prêts bonifiés. Il permet également à ces États de préserver l'équilibre de leur balance des paiements, souvent mis à mal par la hausse des importations induite par les besoins en matériaux ou en machines nécessaires au processus de développement[4]. Deux inconvénients sont néanmoins notables. D'une part, l'utilisation de ces prêts est conditionnée au bon vouloir des donateurs. D'autre part, le recours à ce type de prêt conduit à une hausse du taux d'endettement des pays concernés qui pose *in fine* la question de la soutenabilité de la dette dans des contextes marqués par une volatilité économique importante et une forte vulnérabilité aux chocs économiques extérieurs[5].

Une troisième source de financement peut également être identifiée : les investissements directs étrangers (IDE). Les partisans du recours aux investissements directs étrangers affirment qu'ils participent au développement économique en stimulant la croissance du PIB, en provoquant une hausse de la compétitivité des économies d'accueil ou encore en favorisant les transferts de technologies[6]. De plus, l'utilisation d'investissements étrangers permet de financer le processus de développement sans provoquer une hausse du taux d'endettement[7]. En outre, dans une logique similaire à celle évoquée pour les prêts internationaux, les investissements directs étrangers participent également à alléger la pression qui pèse sur la balance des paiements[8]. Enfin, ils facilitent l'intégration des économies concernées à l'économie mondiale, un argument souvent mis en avant pour expliquer le recours des pays d'Europe de l'Est aux investissements étrangers lors de leur processus de transition[9]. Le recours aux investissements directs étrangers pose néanmoins un certain nombre de problèmes. Le premier concerne le rapatriement des profits effectués par les investisseurs dans leur pays d'origine. Ce mécanisme a été identifié par les approches

[1] A. Gerschenkron, 1962.
[2] W. Rostow, 1962.
[3] I. Oh, 1999 ; Y. Kim, 2008.
[4] T. Ito, A. Krueger, 2000.
[5] H. Singer, 1991.
[6] G. Yabi, 2004 ; C. Mainguy, 2004.
[7] C. Mainguy, 2004.
[8] T. Ito, A. Krueger, 2000.
[9] J. Drakikoupil, 2009.

dépendantistes comme l'une des principales causes du sous-développement des pays riches en matières premières[1]. Autre élément, le recours aux investissements étrangers tend à cantonner les pays riches en matières premières à une seule spécialisation primaire dans la mesure où les investisseurs, lorsqu'ils investissent dans les pays en voie de développement, se concentrent principalement sur les avantages comparatifs des pays en question. Cette limite se combine à un autre élément négatif qui concerne la nature procyclique de ces investissements. En cas de ralentissement ou de crise économique, le reflux des investissements étrangers peut constituer un facteur d'aggravation de la crise en provoquant notamment un déséquilibre de la balance des paiements et une crise de change[2].

Dans ce contexte, les travaux réalisés sur le financement du processus de développement montrent que les avantages et les inconvénients de ces différentes sources de financement ont conduit à des politiques très différentes mises en œuvre par les États en développement.

B - Développementalisme, dépendance et financement du développement.

Les capitaux domestiques peuvent permettre de financer un processus de développement et limiter ainsi la dépendance d'un État à des financements étrangers. Plusieurs approches sont notables qui varient selon les contextes dans lesquels elles s'insèrent. Les approches sur l'État développementaliste ont ainsi mis en évidence que l'État a été amené à jouer un rôle fondamental en favorisant la réorientation de l'épargne domestique en direction d'investissements de long terme plutôt qu'en direction de la consommation[3]. Une telle orientation, pour être efficace, nécessitait un contrôle de l'État sur le système financier comme ce fut le cas en Corée du Sud[4], ou un contrôle du système financier par les grands groupes industriels comme cela a été le cas au Japon[5]. En Corée du Sud, la nationalisation du système bancaire a permis à l'État de se doter de moyens d'action qui lui ont permis de réorienter facilement l'épargne domestique pour financer ses objectifs de développement. Cet outil a également servi « d'arme financière » à l'État coréen en renforçant son influence sur les Chaebols tout en créant des incitations pour conduire ces derniers à s'impliquer dans la stratégie de développement élaborée par les autorités[6]. L'implication de l'État apparaît donc essentielle, car elle permet de concentrer le capital domestique sur des projets économiquement risqués et dont la rentabilité n'est viable qu'à long terme, projets que des institutions financières privées auraient jugés trop risqués. L'action de l'État se traduit donc par une manipulation des taux d'intérêt qui vise à réduire le coût

[1] F. Perroux, 1969.
[2] C. Mainguy, 2004.
[3] J. R. Chaponnière, M. Lautier, 13/03/2014.
[4] A. Amsden, 1989.
[5] C. Johnson, 1982.
[6] E. M. Kim, 1997.

du capital nécessaire à la mise en œuvre des projets de développement. Le contrôle du système bancaire permettait aussi à l'État d'exercer un pouvoir discrétionnaire sur les projets et les groupes industriels susceptibles de recevoir, ou non, des financements. Cet arbitrage en faveur de l'investissement se fait néanmoins au détriment de la consommation des ménages pour lesquels les conditions d'emprunts étaient plus restrictives.

Dans les États riches en matières premières, la valorisation et l'utilisation de cette richesse pose question et a conduit à l'émergence du concept « d'État rentier », qualificatif qui est souvent associé à l'État mongol. Ce concept a été théorisé par Hossein Mahdavy dans son étude sur l'Iran et sur le rôle du secteur extractif dans le processus de développement[1]. Les auteurs qui ont travaillé sur cette question montrent que les États richement dotés en matières premières, ou qui tirent une partie substantielle de leurs revenues d'une ressource externe (vente de matières premières à l'étranger, tourisme), tendent paradoxalement à connaître un processus de croissance plus lent que celui des pays dépourvus de matières premières[2]. Cette caractéristique est à mettre en lien avec la question de la « malédiction de la ressource » évoquée dans le précédent chapitre. Elle a également des conséquences politiques dans la mesure où les autorités de ces pays bénéficient de revenus abondants dont il est très difficile d'adopter une gestion rationnelle[3]. Plutôt que de financer un processus de diversification économique, ces « États rentiers » sont plutôt incités à financer des programmes sociaux qui visent à acheter la paix sociale, à financer des projets d'infrastructures somptuaires et non productifs ou encore à construire un appareil sécuritaire hypertrophié[4]. Ce contexte de rente conduit également à une modification du comportement des acteurs économiques avec l'apparition d'une « mentalité de rente »[5]. Cette dernière pousse les acteurs à s'inscrire dans les circuits de distribution de la rente plutôt que de chercher le développement d'activités productives, renforçant de fait la spécialisation du pays sur les matières premières. Si ce concept semble a priori intéressant pour comprendre le cas mongol, pays parfois qualifié de « Minegolie »[6], deux éléments incitent néanmoins à s'en détacher. Premièrement, la Mongolie présente la particularité d'être une démocratie parlementaire, contrairement à la plupart des cas abordés par les auteurs dits « rentieristes » qui sont des États autoritaires. Deuxièmement, le boom minier mongol apparaît relativement récent et s'il génère une rente, celle-ci n'est en rien comparable avec celle que peuvent par exemple recevoir certains pays du Golf. Sur ce deuxième point, la rente générée par le secteur minier ne suffit pas à financer le fonctionnement de l'État et encore moins le processus de développement, surtout lorsque le cours des matières premières est faible. Le cas mongol présente néanmoins l'intérêt de poser la question de la gestion d'une rente minière dans une démocratie libérale et du processus d'apprentissage que peuvent suivre les autorités pour la gestion de cette rente.

Concernant le recours à des prêts étrangers ou à des programmes d'assistance, les marges de manœuvre des États sont limitées. Celles-ci dépendent de la situation géopolitique de l'État. Dans le cas des pays d'Asie du Nord-Est[7] tout comme dans le

[1] H. Mahdavy, 1970.
[2] A. Özyavuz, D. Schmid, avril 2015.
[3] M. Valéry, 2007.
[4] H. Mahdavy, 1970.
[5] H. Beblawi, L. Giacomo (Ed.), 1987.
[6] U. E. Bulag, janvier / février 2009.
[7] S. Haggard, 1990.

cas de l'Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale[1], le financement du processus de développement ou de la reconstruction économique s'est principalement effectué grâce à des prêts à taux bonifiés. L'accès à ces financements dépend donc des intérêts politiques ou économiques des pays donateurs. Le positionnement géopolitique de ces pays constitue donc souvent leur premier argument et explique pourquoi certains reçoivent ce type de financement en abondance quand d'autres en sont dépourvus. Dans le cas des pays d'Asie du Nord-Est, qu'il s'agisse du Japon, de la Corée du Sud ou de Taïwan, et de l'Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale, la situation géostratégique occupée par ces États et le souhait des États-Unis de voir ses pays se développer et rester fermement ancrés dans ce qui constituait alors le bloc occidental explique pourquoi ils ont pu bénéficier de financements importants.

Dans ce cadre, si les outils ou les arguments que peuvent mobiliser les États en développement pour attirer ces financements sont peu nombreux, leur influence sur la distribution de ces capitaux est également faible. Elle dépend de leur capacité à imposer leurs vues aux États donateurs en s'octroyant le droit d'utiliser ces fonds en fonction des priorités qu'ils se sont fixées. S'ils y parviennent, une institution est alors chargée de jouer un rôle clé dans la distribution de ces fonds et de mettre en cohérence leur utilisation avec les priorités de la stratégie de développement du pays. Cela a été le cas en Corée du Sud où se rôle a été confié au Bureau de la planification économique (EPB)[2].

Le recours aux marchés financiers étrangers permet aussi de dépasser ces limites puisque l'État est alors pleinement souverain pour dépenser les capitaux qu'il a pu collecter. Cette source de financement est cependant rarement utilisée par les pays en voie de développement dans la mesure où les investisseurs évaluent le risque comme étant très élevé, ce qui se traduit par des taux d'emprunts très importants qui renchérissent d'autant le coût de ce capital et limite la capacité d'emprunt des États.

Concernant les investissements directs étrangers, la politique mise en place par les États à leur égard est très contrastée. Cela témoigne des incertitudes qui existent autour des conditions dans lesquels ces derniers peuvent participer au processus de développement. Les États dits développementalistes ont par exemple connu un processus de développement qui excluait quasi totalement le recours aux investissements étrangers[3]. Ce choix politique s'est traduit concrètement par la prise de mesures réglementaires qui établissaient des barrières à l'entrée pour les investisseurs, notamment l'interdiction de détenir plus de la moitié du capital d'une entreprise domestique[4] ou l'interdiction des investissements étrangers autres que ceux qui permettent des transferts de technologie et l'accroissement de l'autonomie économique du pays[5]. À l'inverse, d'autres pays ont eu massivement recours aux investissements directs étrangers, notamment les pays richement dotés en matières premières, car la mise en exploitation de ces ressources requiert des investissements en capitaux très importants[6]. Dans ce contexte, pour attirer les investisseurs étrangers, les États recourent souvent à la mise en place d'un cadre général de l'investissement,

[1] R. Kuisel, 1984 ; M. Loriaux, 1999.
[2] B. Kim, hiver 1992.
[3] E. M. Kim, 1997, T. Moran, 1998.
[4] S. Kang, 2001.
[5] K. Fukao, R. Paprzycki, 2008.
[6] A. C. Peixoto, 1977 ; H. Veltmeyer, 2013.

souvent résumé par le vocable de « climat des affaires »[1], très favorable. Cela passe par des taxes faibles, la possibilité de rapatrier les profits, ou un allégement des mesures réglementaires qu'ils doivent respecter. L'idée est de créer un climat des affaires aussi favorable que possible qui, dans un monde globalisé où les États se retrouvent en concurrence, permette aux États de se singulariser donc d'attirer autant d'investissements étrangers que possible[2].

Le choix de privilégier un type de financement sur un autre n'est pas neutre et conditionne souvent la capacité de l'État à mettre en œuvre sa stratégie de développement. En outre, un tel choix a également des conséquences importantes sur la souveraineté du pays notamment pour ce qui concerne la politique de développement que ce dernier souhaite mettre en oeuvre.

C - Type de financement et stratégie de développement.

Si le financement d'origine domestique apparaît comme le plus intéressant, les financements obtenus de sources étrangères posent pour leur part un certain nombre de questions, qu'ils s'agissent de prêts ou d'investissements directs étrangers, souvent utilisés dans le secteur minier. Deux limites principales sont identifiables : une concerne l'utilisation des fonds récoltés et une autre l'accroissement de l'influence économique des pays créanciers sur les pays débiteurs.

Pour ce qui est de la première limite, celle-ci est valable à la fois pour les financements obtenus dans le cadre de prêts ou pour ce qui est des financements portés par des investisseurs étrangers. Dans le premier cas, l'obtention de prêts préférentiels offre au créancier un droit de regard sur les projets à financer. L'État débiteur doit alors composer avec les intérêts de l'État créancier ce qui limite significativement ses marges de manœuvre et sa capacité à orienter ces capitaux vers les objectifs que fixe par exemple sa stratégie de développement. Les pays ayant obtenu des prêts importants qui n'étaient pas conditionnés ont pu en bénéficier grâce à une position géostratégique favorable qui renforçait leur pouvoir de négociation à l'égard de leurs créanciers[3]. Le cas des pays d'Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale ou celui des pays d'Asie du Nord Est pendant la guerre froide en sont des exemples. À l'inverse, dans les pays qui ne peuvent pas s'appuyer sur cet argument géostratégique, les financements accordés par les pays concernés visent avant tout à servir les intérêts des créanciers et ne permettent pas réellement aux États d'orienter ces financements pour les intégrer dans leur stratégie de développement[4]. Dans ce cadre, il convient

[1] La Banque mondiale a créé en 2003 un indicateur spécifique dédiée à cette question, « Doing Business ». Il entend mesurer les réglementations existantes dans les différents pays du monde pour évaluer par le biais de cet indicateur la facilité pour les entreprises à faire des affaires dans les pays considérés.
Banque mondiale, http://francais.doingbusiness.org/about-us.

[2] J. Dunning, S. Lundan, 2008.

[3] R. Kuisel, 1984 ; E. M. Kim, 1997.

[4] A. G. Frank, 1967.

néanmoins de distinguer les prêts internationaux que peuvent contracter les États lorsqu'ils émettent des obligations sur les marchés financiers mondiaux. Dans ce cas, l'État conserve alors sa capacité de décision pour l'allocation des fonds qu'il est parvenu à lever.

Cette difficulté se retrouve pour les investissements étrangers. Les entreprises multinationales disposent de capitaux importants, mais leurs investissements répondent pour l'essentiel à des logiques de marché. Ils répondent donc aux avantages comparatifs des économies d'accueil. Les investissements directs étrangers tendent en effet à se concentrer sur des projets peu risqués et qui disposent d'une rentabilité économique certaine. Dans le cas des pays richement dotés en matières premières, le recours à ces investissements se traduit par un renforcement de la spécialisation minière du pays[1] qui limite d'autant les possibilités de diversification de l'économie concernée, suivant le mécanisme mis en évidence par les théories de la « malédiction de la ressource »[2]. La capacité de contrôle de l'État sur ces investissements se limite donc à l'octroi d'un seul droit d'entrée. Dans ce contexte, le pouvoir de décision concernant un investissement repose sur les investisseurs et prive par conséquent les États en développement de leur capacité à coordonner le processus d'investissement pour qu'il soit cohérent avec la stratégie de développement définie par les autorités du pays.

En outre, les investissements étrangers se traduisent par une implication directe d'acteurs étrangers dans l'économie. Dès lors, les États concernés craignent que ces investissements se traduisent par la prise de contrôle d'actifs stratégiques par des intérêts étrangers. La crainte que nourrissent certains acteurs est que ces investissements limitent les marges de manœuvre des autorités dans le domaine de la politique économique en soumettant cette dernière à une influence étrangère. Cette crainte n'est d'ailleurs pas propre aux pays en développement. La France a longtemps éprouvé des craintes importantes à l'égard des investissements étrangers américains, thème qui a nourri l'essai à succès de Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le défi américain*[3], qui évoque le risque d'une satellisation des économies européennes dans une orbite américaine. Il convient également de souligner que la politique française a pendant la période gaullienne fait preuve d'une réticence importante à l'égard des investissements étrangers américains, perçus par le Général de Gaulle comme autant de menaces pour l'indépendance et la souveraineté du pays[4]. Cette crainte a d'ailleurs été réactivée récemment dans les pays développés avec la multiplication d'investissements directs étrangers émanant d'entreprises japonaises puis d'entreprises chinoises ou indiennes. Cette situation a conduit les États développés à dresser des barrières contre ces investissements dans les secteurs jugés stratégiques[5], le nombre de secteurs stratégiques ayant tendance à croître avec le temps[6]. Les limites et les risques inhérents à un financement du développement par les investissements étrangers expliquent en grande partie pourquoi les États d'Asie du Nord-Est, dits « développementalistes », ont choisi de ne pas recourir aux investissements étrangers. Néanmoins, si ces États ont pu choisir de se passer de ces investissements, c'est qu'ils se trouvaient en situation, notamment géostratégique, de pouvoir le faire qui leur

[1] G. Yabi, 2004.
[2] J. Sachs, A. Warner, décembre 1995.
[3] J. J. Servan-Schreiber, 1967.
[4] J. Polier, 1968.
[5] P. Dupeyrat, 2011.
[6] E. Delbecque, A. Lafont, 2012.

permettait de faire reposer le financement de leur développement sur des prêts non conditionnels. Cela leur a notamment permis de conserver leur capacité à orienter ces financements en fonction de leurs objectifs de développement.

Le recours à des prêts étrangers ou à des investissements étrangers met également en question la souveraineté économique des pays qui en bénéficient. Le recours à des prêts étrangers peut, lorsque ces derniers sont très importants, poser la question de la soutenabilité de la dette. Lorsqu'un pays éprouve des difficultés à rembourser ces prêts, cette situation peut être instrumentalisée par ses créanciers pour obtenir des avantages économiques ou la mise en place d'une politique économique ou stratégique plus accommodante[1]. Cet élément de risque a d'ailleurs été popularisé à l'occasion de la publication de l'ouvrage de John Perkins, *Les confessions d'un assassin financier*[2]. Ce dernier a été traduit dans de nombreuses langues, y compris en langue mongole, et a attiré l'attention des dirigeants des pays en développement[3].

Cette réinscription théorique permet ainsi de montrer que le financement du processus de développement répond à des logiques complexes. L'influence des États concernés varie fortement en fonction du contexte dans lequel ils s'insèrent. Le contrôle du financement du processus de développement, tout du moins la capacité des autorités locales à orienter ces financements joue donc un rôle-clé dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement. Cette réinscription théorique permet de mettre en évidence quatre points principaux qu'il conviendra d'examiner dans la suite de ce chapitre pour comprendre l'attitude adoptée par l'Etat mongol à l'égard du financement du processus de développement.

- La *part respective des trois sources de financement identifiées* dans le financement du développement, à savoir l'utilisation de l'épargne et des revenus domestiques, notamment la rente minière, le recours à des prêts internationaux, qu'ils s'agissent de prêts avantageux accordés par d'autres pays ou des organisations financières internationales ou d'emprunts réalisés par les autorités mongoles sur les marchés financiers internationaux, ou encore les investissements directs étrangers.

- Le *renforcement de la capacité d'action de l'État* à l'égard de ces différentes sources de financement, qu'il s'agisse de la création d'une institution chargée de distribuer ces capitaux, de l'utilisation faite de l'argent généré par le secteur minier, de la prise de mesures de régulation à l'égard des investissements étrangers ou encore des tentatives mises en place par les autorités pour accroître leurs capacités d'intervention financière dans le processus de développement.

- La façon dont les autorités mongoles *utilisent les capitaux* à leur disposition pour favoriser le processus de développement. Cela doit permettre de mettre en évidence une éventuelle cohérence entre les priorités identifiées dans le troisième chapitre sur la stratégie de développement et l'utilisation qui est faite par les autorités mongoles des capitaux à leur disposition.

- *L'influence éventuelle des financements étrangers sur le processus de décision* mongol et les pressions étrangères que les autorités peuvent éventuellement être amenées à subir en fonction des sources de financement qu'elles favorisent pour permettre le développement. Il s'agit ici de mettre en évidence une éventuelle

[1] T. Moran, 1974.
[2] J. Perkins, 2005.
[3] Entretien, D. Sodnom, ancien Premier ministre, 03/12/2013.

influence du mode de financement choisi sur la souveraineté économique et politique du pays.

Ces différents points doivent servir de cadre analytique pour comprendre le financement du processus de développement mongol. Contrairement aux précédents chapitres qui sont construits autour des questions identifiées dans la réinscription théorique, ce chapitre se structure autour des trois principales sources de financement identifiées, à savoir les financements domestiques, les investissements étrangers et les prêts et les donations internationaux. Ces différentes sources de financement seront examinées successivement dans la suite de ce chapitre afin de préserver la cohérence de la démonstration. Les questions soulevées par cette réinscription théorique et leurs implications pour le cas mongol seront pour leur part examinées à l'intérieur de chacune des parties qui composent ce quatrième chapitre.

II - Les sources de financement nationales du développement mongol.

La réinscription théorique de la question du financement du développement a montré qu'il était possible de distinguer trois types de financements principaux : les financements intérieurs grâce à la mobilisation de l'épargne ou d'une rente minière pour financer le processus de développement ; le recours à des prêts auprès de pays étrangers ou auprès d'investisseurs internationaux ; et enfin le recours aux investissements étrangers. Les différents pays évoqués ont adopté des attitudes différentes et ont eu tendance à privilégier une source de financement au détriment d'une autre. Les États dits « développementalistes » ont ainsi eu principalement recours à des prêts étrangers pour assurer leur processus de développement alors que les États riches en matières premières ont pour leur part privilégié le recours aux investissements étrangers. Lors de cette partie, il s'agira de présenter l'attitude des autorités mongoles à l'égard des sources de financement intérieures.

Il convient ici de distinguer deux éléments, déjà mentionnés dans la partie théorique. Le premier élément à considérer concerne la politique de l'État à l'égard de l'épargne domestique et le rôle que cette dernière peut éventuellement être amenée dans le financement du processus de développement. Le second élément concerne la gestion de la rente générée par l'industrie minière. Les axes de recherche présentés précédemment seront examinés successivement afin d'identifier tout d'abord la part du financement intérieur dans le processus de développement (A). Il s'agira ensuite d'étudier la politique mise en œuvre par les autorités mongoles à l'égard de ces sources de financement (B). Enfin, il s'agira de comprendre la façon dont ces sources de financements sont utilisées par les autorités mongoles (C).

A - Le financement intérieur dans le développement mongol.

Les sources intérieures de financement du développement en Mongolie peuvent être divisées en trois catégories. La première regroupe les acteurs bancaires, ce qui pose la question de la capacité de ces derniers a joué un rôle dans le financement du processus de développement. La seconde renvoie aux marchés financiers et au niveau de développement de ces derniers. La troisième regroupe les investissements réalisés par les acteurs publics, qui se sont accrus avec la hausse des revenus générés par le secteur minier. Ces deux catégories ainsi que leur rôle respectif dans le financement du processus de développement seront examinés successivement dans le cadre de ce paragraphe.

1) Le secteur bancaire privé.

La création d'un système financier privé a débuté dès les premiers mois de la transition en Mongolie. Le gouvernement a ainsi dissolu l'ancienne banque d'État au mois d'octobre 1990 et adopté au début de l'année 1991 une nouvelle loi bancaire[1]. L'adoption d'une nouvelle loi bancaire de 1991 a constitué une étape importante dans la transition mongole. Cette nouvelle loi visait à créer en Mongolie un système bancaire dual. La nouvelle Banque centrale était principalement chargée de mettre en œuvre la politique monétaire du pays alors que les banques commerciales qui ont vu le jour à la suite de la libéralisation étaient pour leur part chargées d'assurer une activité bancaire commerciale auprès de la population.

En 1992, huit nouvelles banques privées ont également vu le jour dans le pays, portant le nombre d'établissements bancaires à 13. En 1996, la structure du secteur bancaire en Mongolie était la suivante et témoignait déjà du rôle limité que jouait l'État dans ce secteur :

[1] Sh. Enkhbayar, 2012.

Nom de la banque	Date de création	Structure du capital (en %)				
		État	Entreprises d'État	Privé	Individu	Coopérative
ITI Bank	11/1990	-	78,8	21	0,2	-
TDB	01/1991	100	-	-	-	-
Industrial Bank	12/1991	-	2	69,7	26,3	2
Agricultural Bank	12/1991	7,6	-	41,3	0,5	50,6
People's Bank	1991					
Mongol Post	03/1993	11,6	-	58,5	29,9	-
Export Import Bank	06/1993	-	-	28,6	71,4	-
Business Bank	03/1993	-	-	85,6	14,4	-
Mercury	-	11	-	79,7	8,4	0,9
Golomt	06/1993	-	-	-	100	-
Bayanbogd	10/1992	-	-	-	100	
Reconstruction Bank	12/1996	100	-	-	-	-
Savings Bank	12/1996	100	-	-	-	-

Structure du secteur bancaire mongol en 1996[1].

L'absence de mécanismes de régulation et l'absence d'experts capables de gérer ont conduit à une multiplication des crédits accordés par les banques privées. Les crédits accordés ont largement dépassé les dépôts et conduit à la faillite de plusieurs banques et donc à l'apparition de plusieurs crises bancaires en 1994, 1996 et 1998[2]. Ces crises ont forcé l'État à se réengager dans le secteur bancaire en procédant notamment à la nationalisation des banques en faillite ou au transfert de leurs avoirs au sein des banques où l'État conservait un contrôle majoritaire.

La crise de 1994 a conduit à la fermeture de petites banques dont les avoirs ont été transférés aux grandes banques où l'État restait impliqué de manière directe ou indirecte, c'est-à-dire par le biais des entreprises d'État qui n'avaient pas été privatisées.

La crise bancaire de 1996 a été la plus importante avec un taux de créance douteuse évaluée à près de 50 %. L'Insurance Bank a cessé d'opérer et les principales banques du pays, la People's Bank, l'Agricultural Bank et la ITI Bank ont dû faire face à des périodes d'absence de liquidités. Cette situation a forcé les autorités à développer un plan de restructuration du secteur bancaire avec l'aide du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement. La People's Bank et l'Insurance ont été fermées et deux nouvelles banques ont été créées : la banque Savings et la banque de reconstruction. Ce plan de restructuration s'est également accompagné d'une refonte du cadre juridique existant autour du secteur et

[1] H. Hahm, D. Yener, 1998.
[2] Sh. Enkhbayar, 2012.

d’un renforcement du rôle de la Banque centrale dorénavant également chargé de superviser l’activité des banques privées.

La crise asiatique de 1997 et la crise financière russe de l'été 1998 ont provoqué l'apparition de nouvelle crise qui a conduit à la fermeture de la banque ITI et de la banque de restructuration en 1998. Le secteur ne s’est réellement stabilisé qu’au début des années 2000, notamment avec l’entrée d’acteurs étrangers sur le marché mongol qui ont acquis les banques TDB et Khaan après que le gouvernement ait décidé de procéder à leur privatisation[1]. Les principaux acteurs du secteur ont également entamé un processus de croissance qui leur a permis de consolider leur position sur le marché bancaire mongol. Le secteur structure aujourd’hui autour de quatorze banques. La liste de ces banques et la structure de leur actionnariat sont présentées dans le tableau suivant :

Nom de la banque	Propriétaires	Parts dans le capital	Avoirs (milliards MNT)
Trade and Development Bank (TDB)	Globull Investment and Development SCA	66%	5544,1
	United Banking Corporation	19,95%	
	Goldman Sachs Mongolia Investments Limited	4,78%	
	US Global Investment	7,32%	
	Parts des employés	2,12%	
Golomt Bank	Golomt Financial Group	83,76%	3804,8
	Swiss MO Investment AG	9,98%	
	Trafigura Beheer B.V.	4,93%	
	Parts des employés	1,33%	
Khas Bank	MAK	20%	1936,2
	IFC (Banque mondiale)	17,17%	
	ORIX Corporation (Japon)	16,81%	
	BERD	12,91%	
	National Bank (Canada)	10,52%	
	Ronok Partners Company	10,15%	
	Mongolia opportunities partners	6,63%	
	Triodos Share Fund	3,73%	
	Open Society Forum ONG	1,59%	
	Rotary Club d'Oulan-bator	0,30%	
	Magvan Bold	0,10%	
	Ch. Ganbold	0,09%	
Khaan Bank	Savada Holdings (Japon)	41,30%	5117,2
	Tavan Bogd Trade	23%	

[1] Sh. Enkhbayar, 2012.

	(Mongolie) D. Khulan (vice-dir Tavan Bogd, Mongolie) HS International Limited (Hong Kong) Corporation financière internationale (IFC)	 13,32% 13,10% 9,32%	
Turiin Bank	État mongol	100%	1703
Capital Bank	Bishrelt Holding Tavan Bogd	99,90% 0,10%	554,9
Kapitron Bank	B. Medree P. Munkhsaikhan TDB	49% 46,30% 4,60%	181,9
National Investment Bank	UB Diversified D. Dagvadorj D. Sumiyabazar B. Bayarsaikhan Firebird Mongolia Fund Firebird Global Master Fund Firebird Avrora Fund	11,44% 58,09% 9,15% 9,08% 5,58% 4,73% 1,93%	214,9
Chingis Khan Bank	Millennium Securities Management Limited (Iles vierges) Coral Sea Holding Group (Hong Kong)	50% 50%	227,6
Credit Bank	HARSHAL HOLDINGS LIMITED (Russie)	100%	16,6
Ulaanbaatar City Bank	Ulaanbaatar Fund LLC D. Erdenebileg D. Batjargal	20% 79,90% 0,10%	1444,6
Arig Bank	B. Erdenebat	100%	102,8
Trans Bank	D. Enkhtaivan D. Enkhtuya B. Orgilmaa Infrastructure Co. D. Batkhuu (2010)	8,70% 1,60% 51% 38,80%	10,1

Bogd Bank	Bodi Capital	100%	1,3

Le secteur bancaire en Mongolie à la fin de l'année 2015[1].

Le secteur bancaire en Mongolie apparaît relativement diversifié avec un nombre élevé d'établissements bancaires. Le secteur privé y occupe une position dominante. L'État conserve néanmoins l'intégralité du capital de la Turiin Bank, littéralement la banque d'État, un établissement créé au milieu des années 2000 pour faire face à la faillite de plusieurs banques privées provoquée notamment par la chute des cours des matières premières qui a suivi la crise financière de 2008, notamment la banque Anod et la banque Zoos[2]. Cet établissement a également permis de faire face à la faillite de la banque Savings en 2013 et à sa nationalisation.

Autre caractéristique, les grands conglomérats mongols détiennent une partie significative du capital de certaines banques. C'est notamment le cas du groupe MAK avec la banque Khas, du groupe Tavan Bogd avec la Khaan, du groupe Bishreelt avec la banque Capital, mais aussi du groupe Erel qui détient l'intégralité du capital de la banque Arig, précédemment dénommée Erel Bank. Le reste des institutions bancaires sont détenues par des investisseurs mongols qui ont connu la réussite dans le secteur financier. C'est notamment le cas de la banque Golomt, détenue par le groupe Bodi avant qu'une dispute éclate entre les actionnaires, les conduisant à se séparer. Cette dispute a poussé le propriétaire du groupe Bodi, le député L. Bold, à créer une nouvelle banque en 2014, la Bogd Bank.

Cet état des lieux du secteur bancaire permet de montrer que le cas mongol diffère sensiblement des cas japonais et coréens évoqués dans la partie théorique de ce chapitre. Contrairement à la Corée du Sud, où le secteur bancaire avait été nationalisé pendant la période développementaliste, le secteur financier mongol apparaît dominé par le secteur privé et l'État n'intervient que dans la mesure où il se trouve dans l'obligation de le faire, à savoir face à la faillite d'une banque d'importance. Il convient également de noter que dans le cas mongol, le poids des acteurs étrangers apparaît relativement important, car c'est l'arrivée de ces acteurs qui a permis la stabilisation et le développement du secteur à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Les plus importantes banques du pays, la TDB, les banques Golomt, Khas et Khaan disposent par exemple toutes d'un investisseur étranger qui détient une part importante de leur capital respectif. Cela a permis cet investisseur d'apporter son expertise et son expérience dans la gestion quotidienne de l'établissement, dont d'accroître son efficacité.

Contrairement au cas japonais ou le secteur financier est privé, mais détenu par les grands conglomérats, la participation des grandes entreprises mongoles dans le secteur financier est relativement limitée, exception faite des groupes Bishreelt et Erel. De plus, lorsque la participation d'un groupe n'est pas majoritaire, sa capacité à influer sur l'allocation des prêts réalisés par la banque dont il détient une partie du capital est

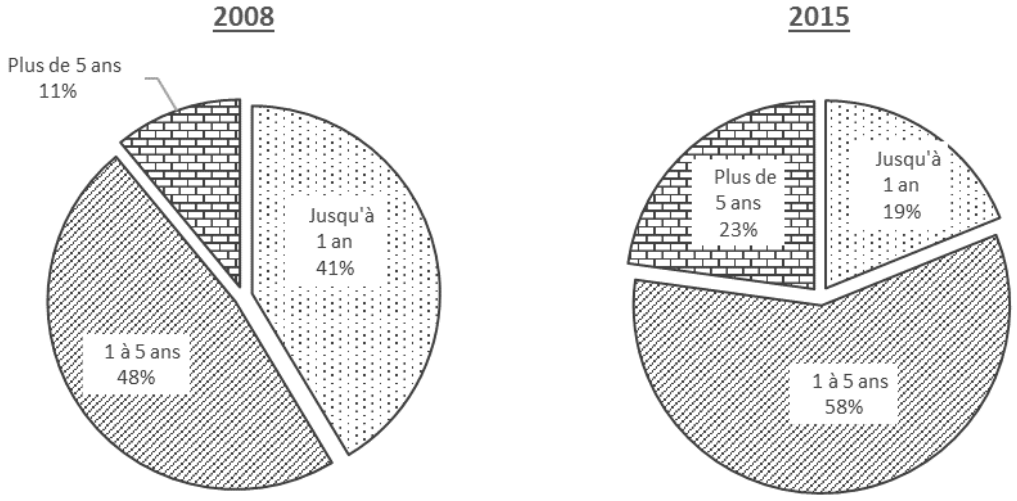
[1] Tableau réalisé à partir des rapports annuels publiés à la fin de l'année 2015 par ces différentes banques.
[2] M. Honma, 2015.

très limitée. Le cas du groupe MAK, qui détient 20 % du capital de la banque Khas, est là pour en témoigner.

> « *L'entreprise MAK a acheté 20 % de la banque Khas. Ils ont tenté d'utiliser la banque pour financer certains de leurs projets. Cependant, le management de la banque était très compétent et a refusé cela en s'appuyant sur les autres actionnaires* »[1].

Cette limite dans l'action des grands conglomérats mongols n'est sans doute pas valable pour les groupes Erel et Bishrelt qui détiennent la totalité du capital de la banque dans laquelle ils ont investi. Reste que le montant des avoirs détenus par ces deux banques reste relativement faible, tout comme les prêts que ces établissements accordent. Leur intérêt pour le financement de grands projets que pourraient mettre en œuvre ces groupes est donc limité.

Conformément à l'ambition des autorités mongoles au moment de la mise en œuvre du programme de libéralisation financière au début des années 1990, le secteur bancaire mongol apparaît principalement dominé par des logiques de marché. Ce sont ces logiques, plus qu'une réelle insuffisance de l'épargne domestique, qui explique pourquoi le secteur bancaire mongol ne joue qu'un rôle limité dans le financement du processus de développement. Pour mieux le comprendre, il est nécessaire de distinguer les types de financement qu'accordent les institutions bancaires mongoles et le type de secteur qu'elles tendent à favoriser.

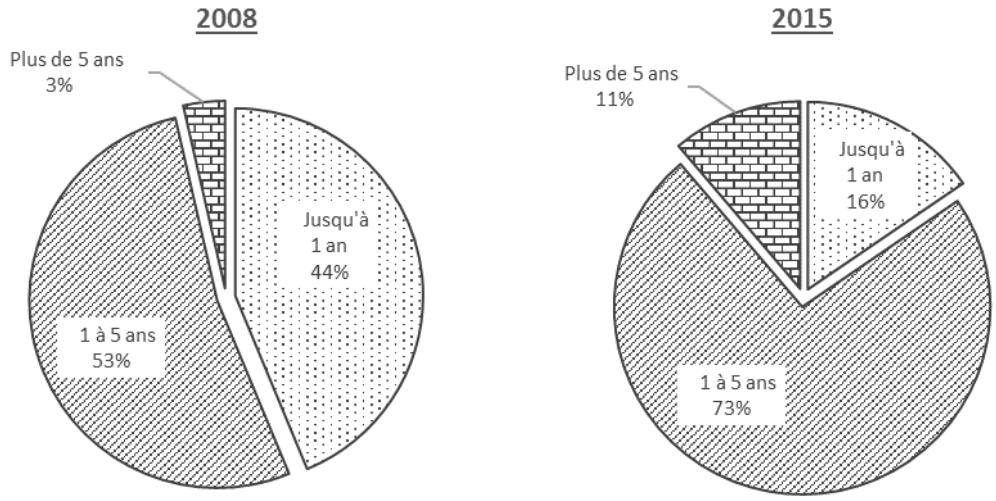


Maturité des prêts accordés par les banques mongoles en 2008 et 2012[2].

Ces statistiques montrent que les banques mongoles sont plutôt réticentes à fournir des prêts de longue durée aux entreprises ou aux particuliers. Cette

[1] Entretien, B. Ulambayar, analyste financier et directeur de Gobi Capital, 21/11/2014.
[2] Banque de Mongolie, 25/01/2009 ; Banque de Mongolie, 25/01/2016.

caractéristique est encore plus marquée lorsque l'on prend uniquement en compte les prêts accordés par les banques aux entreprises.

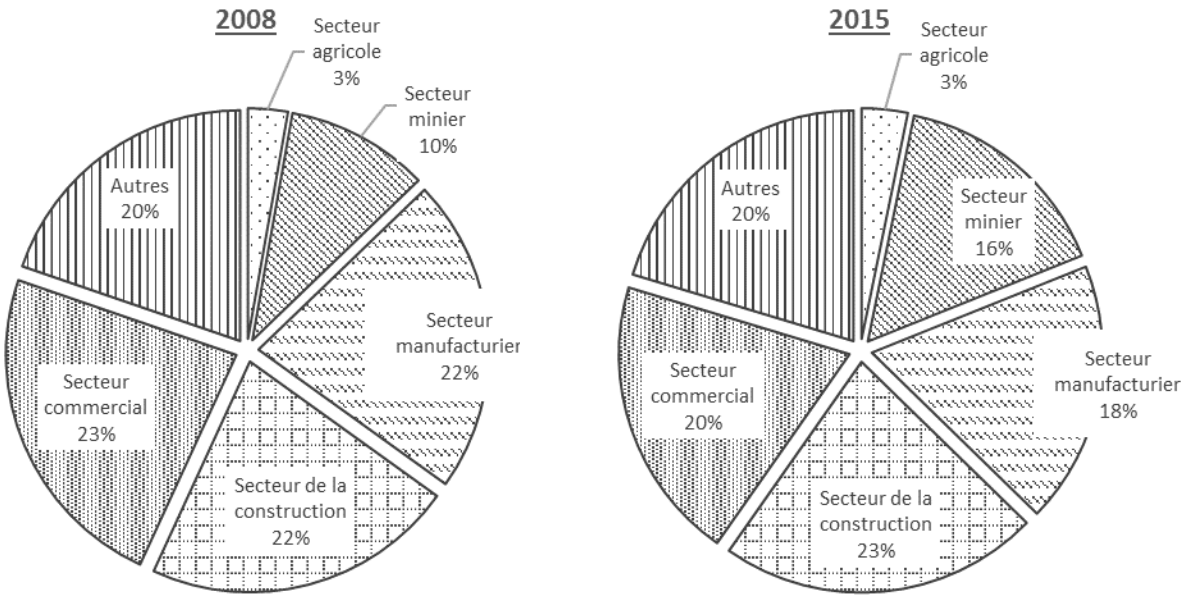


Maturité des prêts accordés par les banques aux entreprises privées mongoles[1].

La grande majorité des prêts accordés aux entreprises privées ont ainsi une maturité qui ne dépasse pas cinq ans. Cette particularité se combine à des taux d'emprunts très élevés puisque ces derniers peuvent s'élever jusqu'à 42 % pour les prêts dont la maturité est fixée entre 1 à 5 ans[2]. Le taux d'intérêt moyen appliqué à la fin de l'année 2015 s'établissait pour sa part à 19,1 % pour un prêt en MNT et à 12 % pour un prêt en devises étrangères[3]. Ces conditions d'emprunts, très restrictives, limitent la capacité d'emprunt des entreprises et surtout les empêchent de recourir au secteur bancaire pour financer des investissements importants liés à la modernisation de leur activité ou de leur outil de production.

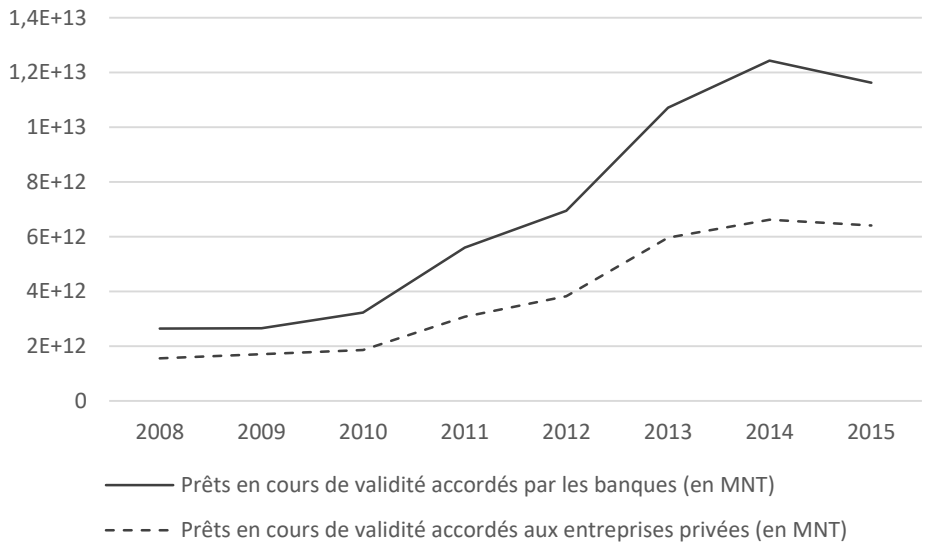
Pour ce qui est des secteurs de l'économie qui bénéficie de ces prêts, un équilibre notable apparaît dans les statistiques publiées par les autorités mongoles, équilibre qui semble durer au cours du temps même si une légère hausse des prêts accordés au secteur minier est notable ces dernières années.

[1] Banque de Mongolie, 25/01/2009 ; Banque de Mongolie, 25/01/2016.
[2] Banque de Mongolie, 25/01/2016.
[3] Office national de la statistique de Mongolie.



Secteurs de l'économie par les prêts accordés par les banques mongoles aux entreprises[1].

Dans ce contexte, si le montant de l'épargne domestique augmente au fil des ans, les conditions de prêt ne lui permettent néanmoins pas de participer réellement au financement des grands projets de développement, notamment ceux évoqués dans le chapitre précédent. Le montant de l'épargne en Mongolie était évalué en Mongolie à la fin de l'année 2015 à quelques 5 milliards de dollars et les prêts aux entreprises à quelques 3 milliards de dollars, une somme insuffisante pour financer les projets d'investissements.



Montant des prêts en cours de validité accordés avec les banques privées mongoles entre 2008 et 2015[1].

[1] Banque de Mongolie, 25/01/2009 ; Banque de Mongolie, 25/01/2016.

Cette incapacité des banques privées mongoles a participé au financement du développement a poussé certains hommes politiques à plaider en faveur d'une plus grande ouverture du secteur à la concurrence afin de permettre notamment à des banques étrangères d'opérer en Mongolie[2]. Ces acteurs affirment que le niveau des taux d'intérêt accordés par les banques mongoles est anormalement élevé et que l'entrée d'acteurs étrangers permettrait d'accroître la concurrence dans le secteur, donc de faire baisser les taux d'intérêt.

Dans ce cadre, la banque chinoise Bank of China a fait part aux autorités mongoles de sa volonté de s'implanter sur le marché mongol, officiellement pour soutenir le développement des relations économiques entre les deux pays. Cette volonté s'est traduite par l'ouverture d'un bureau de représentation qui devait permettre à la banque de mettre en œuvre les études et les démarches nécessaires à l'ouverture d'une filiale qui puisse être pleinement opérationnelle[3]. Cette initiative a néanmoins suscité des critiques importantes émanant de deux types d'acteurs. Tout d'abord, des critiques importantes ont été adressées au gouvernement par l'Association bancaire mongole, organisation qui regroupe les principales banques du pays. L'association craignait que l'entrée de Bank of China sur le marché mongol ne condamne les banques mongoles, incapables de rivaliser avec les conditions de prêt offertes par ce nouvel acteur. Pour s'y opposer, l'association a mené une campagne de lobbying intense, aussi bien auprès du gouvernement que du Parti populaire, alors dans l'opposition, pour l'inciter à s'opposer vigoureusement à cette entrée[4]. Le deuxième type d'acteur à s'y être opposé concerne les acteurs politiques, en particulier ceux qui sont souvent réticents quant à une implication croissante de la Chine dans l'économie mongole. Ces derniers ont notamment insisté sur le risque que faisait peser une telle entrée sur la sécurité nationale. Ils rappelaient que Bank of China est détenue par l'État chinois et qu'elle aurait donc développé des activités favorables aux objectifs du gouvernement chinois[5]. Autre exemple de cette opposition, les parlementaires ont reçu un texto anonyme lorsqu'ils ont examiné à l'automne 2014 un amendement à la politique ferroviaire qui proposait d'utiliser le standard chinois pour la construction des tronçons directement reliés à la Chine. Ce texto affirmait que le peuple se souviendrait de la décision des parlementaires en citant trois décisions : l'amendement au projet ferroviaire, l'amendement à la loi foncière et l'entrée de Bank of China en Mongolie[6]. Dans ce contexte, le bureau de représentation de Bank of China a bien déposé à l'été 2014 une demande formelle auprès des autorités mongoles pour transformer son bureau de représentation en une filiale. L'entreprise auprès également procédé à la décoration de sa nouvelle agence et entamé son processus de recrutement. Les autorités mongoles n'ont néanmoins pas donné suite à cette demande, invoquant

---

[1] Banque de Mongolie.

[2] Medee.mn, 12/08/2016, "Ж.Батзандан: МАН хувийн секторын зээлийг татвар төлөгчдөөр төлүүлэх гэж оролддог", http://medee.mn/main.php?eid=82059.

[3] Bank of China, 01/02/2013, "Bank of China Ulaanbaatar Representative Office Opened for Business", http://www.boc.cn/en/bocinfo/bi1/201302/t20130220_2165864.html.

[4] Entretien, Ch. Khashchuluun, ancient directeur du comité à l'innovation et au développement national, 12/05/2014.

[5] Зууны Мэдээ, 26/09/2014, "Б.Чулуунбат: Эдийн засгийн аюулгүй байдал хараат бус ёстой", № 230.

[6] News.mn, 24/10/2014, "Дуулиан: Их хурлын гишүүдийг тойрсон эзэнгүй мессеж", http://www.news.mn/r/193113.

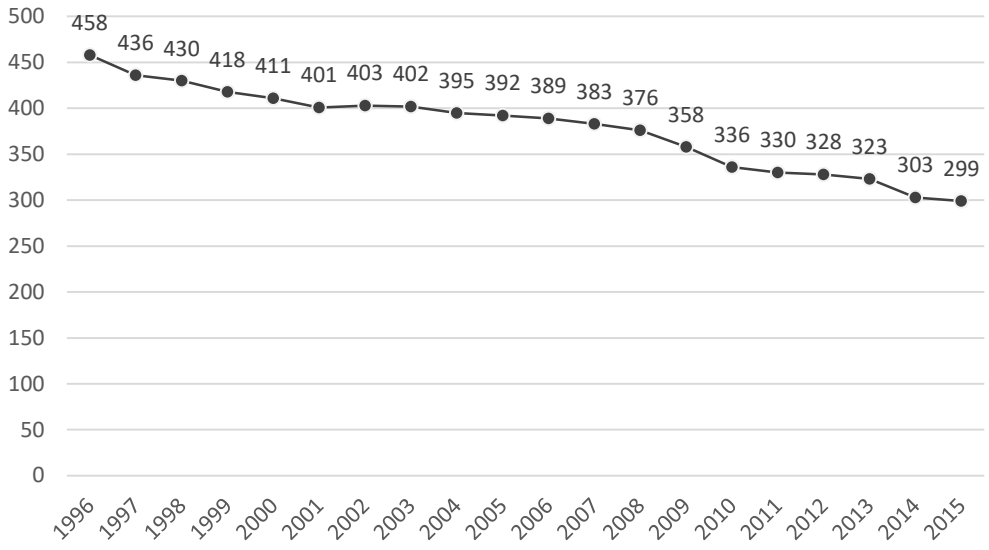
notamment les changements gouvernementaux qui ont pris place à l'automne 2014[1]. La situation n'a cependant pas évolué depuis cette date, ce qui s'est traduit par une déception importante des représentants de Bank of China en Mongolie[2] et par la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie, basée notamment sur un processus de dialogue avec les principales banques mongoles[3]. La capacité du secteur bancaire mongol à participer au financement du processus de développement reste donc très faible.

2) Les marchés financiers en Mongolie.

La réforme du secteur bancaire s'est également accompagnée d'une réforme du secteur financier qui devait permettre aux autorités mongoles de créer un marché financier local. La création d'un marché financier se trouvait au cœur de la stratégie de privatisation mongole. Celle-ci est passée en 1991 par la création de la bourse de Mongolie qui devait permettre aux citoyens d'utiliser leurs tickets de privatisation (sur le modèle des vouchers russes) et d'acquérir des parts dans les anciennes entreprises d'État qui devaient être privatisées. Deux types de tickets ont été utilisés : des tickets roses pour la privatisation des petites entreprises, des véhicules ou du bétail, et des tickets bleus pour la privatisation des entreprises industrielles[4].

La création de la bourse de Mongolie a été suivie en 1994 de l'adoption de la première loi sur les échanges de titres[5] qui a permis à la bourse de Mongolie de se doter d'un marché secondaire après la création d'un marché primaire en 1991. Ces évolutions n'ont cependant eu qu'un effet limité sur le financement de l'économie. Le nombre d'entreprises cotées à la bourse d'Oulan-Bator est très faible et celui-ci tend à diminuer avec le temps. En 2015, les études réalisées montraient que moins de 1 % du total des entreprises enregistrées en Mongolie est coté en bourse[6]. Quelque 299 entreprises sont actuellement cotées, mais leur nombre à diminuer tendanciellement comme le montre le graphique suivant.

[1] Mongolian Economy, 19/01/2016, "What will be the Bank of China's role in the Mongolian market?", http://www.mongolianeconomy.mn/mn/w/8635.
[2] Entretien, anonyme, mai 2015.
[3] Ikon.mn, 11/08/2016, "Голомт банк танд таатай нөхцөлөөр санхүүжилт авах ИМПОРТЫН ЗЭЭЛийг санал болгож байна", http://www.ikon.mn/n/t03.
[4] H. Hahm, D. Yener, 1998.
[5] V. Danaasuren, octobre 2015.
[6] V. Danaasuren, octobre 2015.

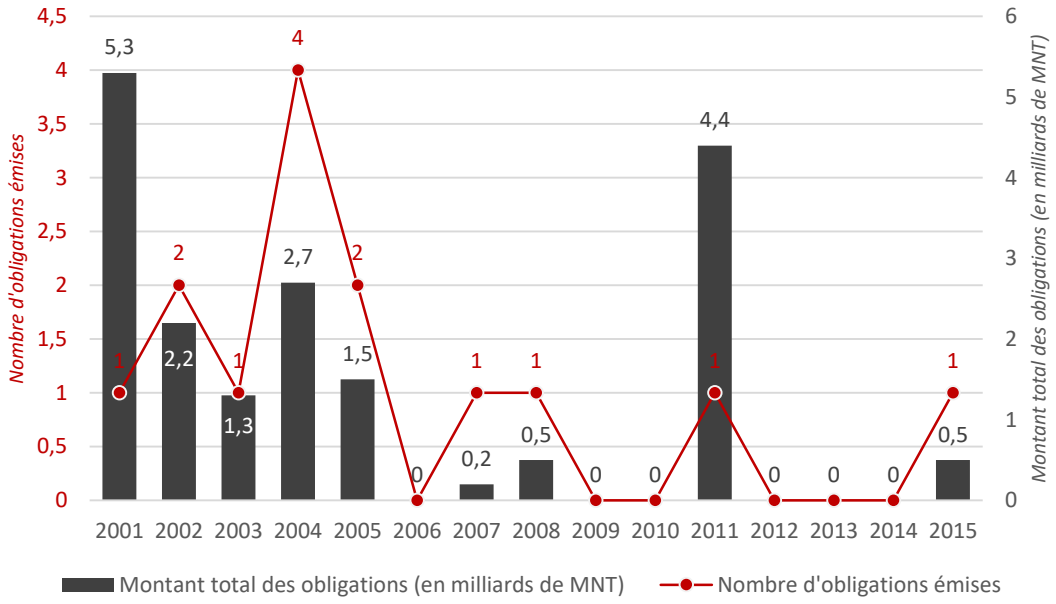


Nombre d'entreprises côtés en Mongolie[1].

Cette diminution constante du nombre d'entreprises cotées s'explique par le fait que la plupart des entreprises qui sont aujourd'hui cotées ont été introduites en bourse au moment de leur privatisation après 1990. Cette caractéristique explique également le faible niveau de liquidité du marché secondaire mongol, le niveau de concentration important du capital des entreprises cotées ainsi que le très faible montant des dividendes qu'accordent les entreprises mongoles à leurs actionnaires[2].

Il apparaît également que les entreprises mongoles ne recourent pas réellement aux marchés financiers pour financer leur activité et le développement de leurs projets. À titre d'exemple, entre 2005 et 2014 seules 29 entreprises ont procédé à une introduction en bourse ou à une augmentation de leur capital[3]. Les entreprises mongoles ne recourent pas non plus à l'émission d'obligations pour financer leurs activités. Depuis le début des années 2000, seules quatorze entreprises ont eu recours à ce type d'instrument pour se financer. Le graphique suivant en témoigne.

[1] Comité de régulation financière, 2007, 2012, 2015.
[2] V. Danaasuren, octobre 2015.
[3] Comité de régulation financière, 2015 (b).



Émissions d'obligations réalisées par les entreprises mongoles depuis 2001[1].

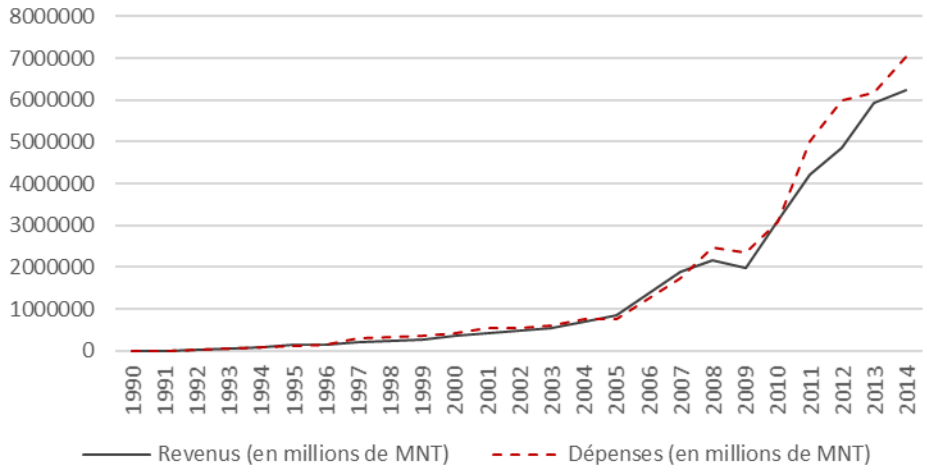
Ces données montrent que le développement des marchés financiers reste balbutiant en Mongolie. Ces derniers ne permettent pas aux grands groupes mongols de lever des fonds[2] et les marchés financiers ne peuvent donc pas être considérés comme une alternative offerte aux entreprises qui leur permettrait de contourner le secteur bancaire. Leur rôle dans le financement de l'économie et du processus de développement est donc marginal.

Dans ce contexte, outre le secteur bancaire et les marchés financiers, l'autre source d'investissement domestique qu'il convient de considérer concerne les investissements réalisés par les institutions publiques. Ces derniers représentent une part importante de l'investissement dans le pays, notamment du fait de la forte hausse des revenus budgétaires provoquée par le développement du secteur minier qui s'est traduite par une augmentation substantielle des revenus budgétaires de l'État.

3) L'investissement public en Mongolie.

La redécouverte par les investisseurs des ressources minérales mongoles au début des années 2000 s'est traduite par un développement significatif de l'industrie minière et par une forte hausse des exportations de matières premières qui représentaient à la fin de l'année 2015 près de 80 % des exportations mongoles[3]. Une telle évolution s'est traduite par une croissance économique très dynamique (17,5 % en 2011) et par une forte hausse des revenus budgétaires de l'État. Celle-ci s'est logiquement traduite par un accroissement de ses dépenses, notamment d'investissement.

[1] Comité de régulation financière, 2015.
[2] Mongolia Investment Summit, Londres, 17 – 18 avril 2013.
[3] Office national de la statistique de Mongolie.

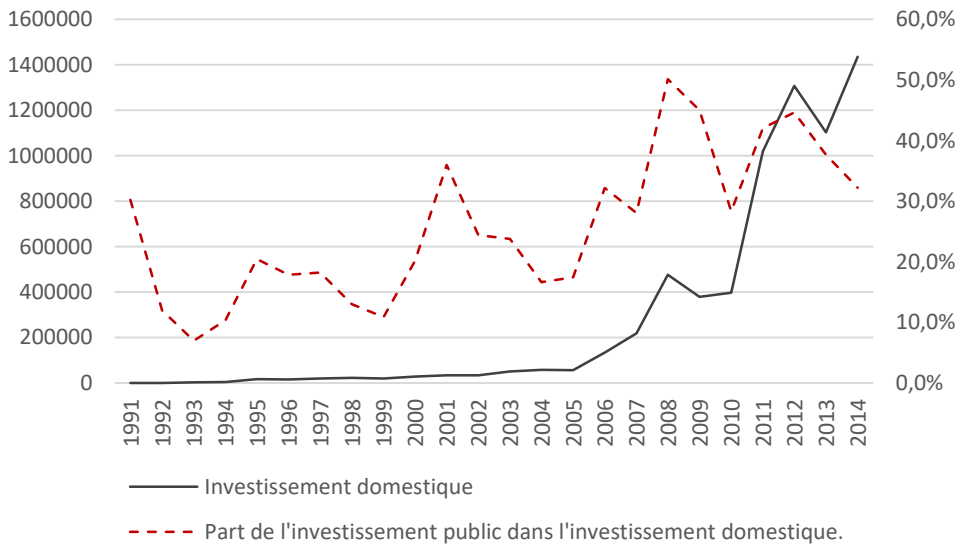


Évolution des revenus et des dépenses de l'État mongol depuis 1990[1].

Cette hausse des revenus de l'État mongol s'explique par la forte hausse des revenus générés par l'ensemble des taxes, mais aussi et surtout par une hausse des revenus qui sont spécifiquement liés au secteur minier. Si la contribution exacte du secteur au budget national reste difficile à évaluer du fait de la pluralité des sources de revenus qu'il génère (taxes, paiements de licences, etc.), la contribution de ce dernier était néanmoins évaluée en 2014 à 25,8 % du total du budget de l'État[2].

Cette hausse des revenus budgétaires s'est traduite par une hausse des investissements publics. Ces derniers représentaient à la fin de l'année 2014 32 % du total des investissements domestiques dans le pays et 24 % du total des investissements.

[1] Office national de la statistique de Mongolie.
[2] EITI, décembre 2015.



Évolution des investissements publics en Mongolie depuis 1991[1].

Dans ce contexte, le rôle de l'État dans le financement du processus de développement apparaît essentiel et s'explique par les nouvelles capacités d'investissements qu'a générées le développement de l'industrie minière.

Cette évolution pose néanmoins la question de la politique adoptée par l'État mongol pour gérer cette nouvelle rente minière, maximiser ses revenus et pour permettre à cette dernière de contribuer au financement du processus de développement.

B - Quels outils pour exploiter la rente minière ? Les mutations de la gouvernance minière en Mongolie.

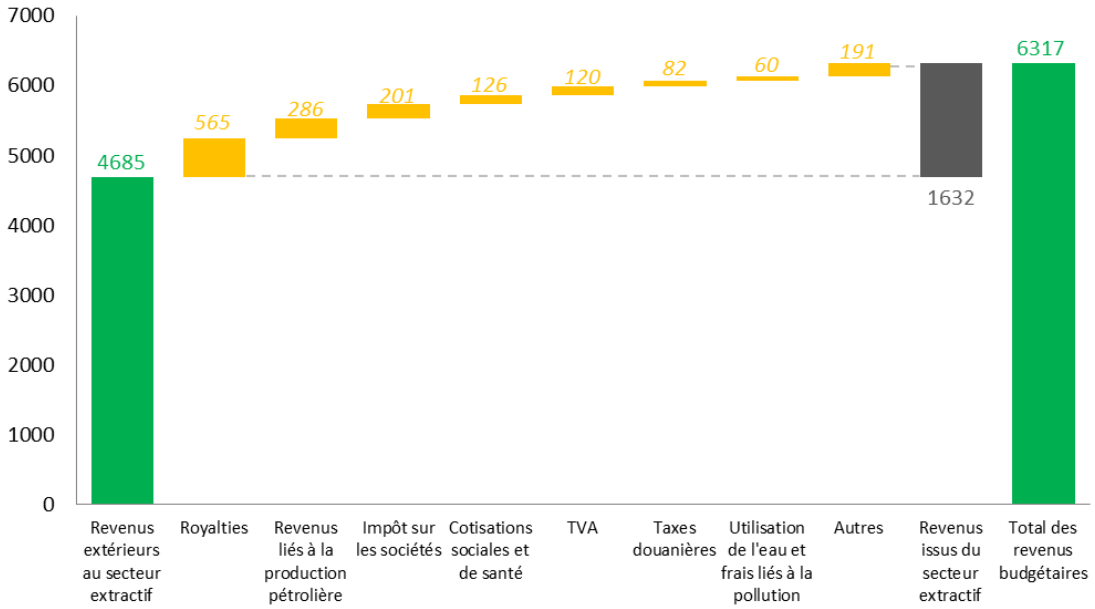
Les autorités mongoles ont fait le choix, au moment du passage à l'économie de marché, de procéder à une vaste libéralisation du secteur financier. Dans ce contexte, les outils d'intervention à la disposition de l'État sont relativement limités et se résument essentiellement à la modification par la Banque centrale de son taux directeur. Le gouvernement a néanmoins mis en place certains programmes d'incitation à la propriété immobilière ou d'aide aux éleveurs pour permettre aux personnes concernées de bénéficier d'emprunts à taux bonifié. Ce programme, intitulé « bon éleveur » dans le domaine agricole, doit notamment permettre aux éleveurs et aux agriculteurs qui souhaiteraient moderniser leur activité de bénéficier de conditions de prêts avantageuses afin de leur permettre d'investir plus facilement. Ce programme ayant été mis en œuvre récemment, l'évaluation de ses résultats ne peut être réalisée pour le moment. Ces différents éléments ne jouent néanmoins qu'un rôle marginal

[1] Office national de la statistique de Mongolie.

dans le financement du processus de développement mongol. La redécouverte du potentiel minier et le développement de nouvelles industries extractives dans la première moitié des années 2000 ont néanmoins changé la donne en permettant à l'État de s'appuyer sur de nouvelles ressources financières générées par le secteur minier. La question qui s'est rapidement posée est celle de la façon dont l'État pouvait garantir un partage des profits entre les entreprises minières et le gouvernement afin que l'argent généré par le développement du secteur puisse servir au financement de programmes de développement donc à la population.

Si le rôle de l'État apparaît limité dans le secteur bancaire, son rôle s'avère en revanche beaucoup plus important dans le domaine de la gestion de la rente générée par le développement du secteur minier. Les autorités mongoles ont dû faire face à deux défis. Il s'agissait tout d'abord de mettre en place un cadre juridique qui permette de maximiser la contribution du secteur au développement du pays, donc, en d'autres termes, d'accroître les revenus que l'État peut tirer du secteur. Il s'agissait ensuite de s'assurer que les revenus générés contribuent bien au développement du pays. Dans ce contexte, l'État se trouve dans une position charnière. Il lui revient de canaliser la rente minière, mais aussi de la redistribuer pour s'assurer qu'elle soit utilisée à des fins de développement. Cela nécessitait donc de se doter des outils appropriés pour que l'État soit en mesure de remplir cette mission.

Les sommes générées par ce secteur sont conséquentes. Le schéma suivant met en évidence la structuration des revenus budgétaires générés par le secteur minier en 2014 et leur importance relative dans le budget national.



Les revenus budgétaires générés par le secteur extractif en 2014 (en milliards de MNT)[1].

Outre le versement de taxes liées à toute activité économique (TVA, impôt sur les sociétés, cotisations sociales, etc.), c'est le montant des royalties qui constitue la principale source de revenus budgétaires touchée par les autorités mongoles pour

[1] EITI, décembre 2015.

l'exploitation des ressources minérales (35 %). La position des autorités mongoles à l'égard de cet outil a évolué au cours des dernières années. Ces évolutions témoignent des hésitations et des tâtonnements qui ont caractérisé la gouvernance adoptée par les autorités mongoles à l'égard du secteur minier depuis 1990.

1) Un code minier libéral pour attirer les investisseurs (1997 – 2006).

Plusieurs périodes peuvent être distinguées dans la politique adoptée par les autorités mongoles à l'égard du secteur minier. Après la transition vers la démocratie et l'économie de marché, les autorités ont adopté une nouvelle loi minière à la fin du mois de septembre 1994[1]. Celle-ci devait permettre d'encadrer le développement d'un secteur qui faisait à l'époque figure de promesse pour le développement du pays. Une nouvelle version de la loi minière a cependant été rapidement adoptée en 1997[2] avec l'aide de la Banque mondiale. Elle visait à doter le pays d'un cadre législatif qui soit beaucoup plus attractif pour les investisseurs étrangers[3]. Ce dernier a joué son rôle et a permis au pays d'attirer l'attention des investisseurs et de relancer le processus d'exploration. Il a néanmoins été remplacé en 2006[4] par une nouvelle loi minière qui continue d'encadrer le fonctionnement du secteur. À l'inverse de la loi de 1997, essentiellement pensée pour l'exploration, la loi de 2006 cherchait à créer un cadre législatif plus adapté à la mise en exploitation des gisements découverts ou redécouverts pendant la phase d'exploration.

L'étude de ces différents textes législatifs permet de mettre en évidence l'évolution de la gouvernance minière en Mongolie. Le tableau suivant résume en particulier les mesures prises par les autorités mongoles à l'égard du taux de royalties applicable au secteur minier ainsi que les frais appliqués sur les licences d'exploration ou d'exploitation minières. Ce tableau tient également compte de l'évolution de la loi pétrolière et de la loi sur l'énergie nucléaire dans la mesure où le pétrole et ses dérivés ainsi que l'uranium ne relèvent pas de la loi minière, mais de lois qui leur sont spécifiques.

[1] Parlement de Mongolie, 30/09/1994.
[2] Parlement de Mongolie, 05/06/1997.
[3] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[4] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.

	Lois minières		
	1994	**1997**	**2006**
Taux de royalties :	1,5 à 12,5 %	2,5 % et 7,5 % pour l'or[1]	5 % et 2,5 % pour le charbon vendu sur le marché domestique
Conditions et exceptions :	Taux fixés par : - le Parlement pour les minerais stratégiques, - le gouvernement pour les autres minerais, - les autorités locales pour les minerais communs	Possibilité d'accords de stabilité conclus entre l'investisseur et le gouvernement (10 ans si l'investissement est d'au moins 2 millions de $ et 15 ans s'il dépasse 20 millions de $).	Possibilité d'accords de stabilités conclus entre l'investisseur et le gouvernement (10 ans si l'investissement est d'au moins 50 millions de $, 15 ans s'il dépasse 100 millions de $ et 30 ans s'il dépasse 300 millions de $).
Frais de licences d'exploration :	Fixés par le gouvernement	Par hectares : - 0,05 $ pour la 1re année. - 0,1 $ pour la 2de et 3e année. - 1 $ pour les 4e et 5e années. - 1,5 $ pour les 6e et 7e années.	Par hectares : - 0,1 $ pour la 1re année. - 0,2 $ pour la 2de année. - 0,3 $ pour la 3e année. - 1 $ de la 4e à la 6e année. - 1,5 $ de la 7e à la 9e année.
Frais de licences d'exploitation :	Fixés par le gouvernement	Par hectares : - 5 $ pour les 3 premières années. - 7,5 $ pour les 4e et 5e années.	Par hectares : - 15 $. - 5 $ pour le charbon.

[1] Parlement de Mongolie, 27/12/2001.

		- 10 $ à partir de la 6e année.

	Loi pétrolière	
	1991[1]	**2014[2]**
Taux de royalties :	Fixé par le gouvernement	5 à 15 % pour le pétrole et le gaz. 5 à 10 % pour le pétrole non conventionnel.
Stabilité :	-	-
Frais de licences d'exploration :	Fixés par le gouvernement	3 $ / km² et 8 $ / km² en cas de prolongation de la licence
Frais de licences d'exploitation :	Fixés par le gouvernement	100 $ / km² et 200 $ / km² en cas de prolongation de la licence

	Loi sur l'énergie nucléaire
	2009[3]
Taux de royalties :	Loi minière de 2006
Stabilité :	Possibilité d'un accord de stabilité conclu entre l'investisseur et le gouvernement de 10 ans.
Frais de licences d'exploration :	Loi minière de 2006
Frais de licences d'exploitation :	Loi minière de 2006

Évolution de la gouvernance mongole dans le domaine minier.

L'adoption de la loi minière de 1997 par la première majorité démocrate marque une évolution majeure. Elle se voulait à l'époque comme l'une des plus libérales au

[1] Parlement de Mongolie, 18/01/1991.
[2] Parlement de Mongolie, 23/12/2011.
[3] Parlement de Mongolie, 16/07/2009.

monde. Le taux de royalties fixé dans la loi était très faible (2,5 %) même si les autorités mongoles ont adopté à la fin de l'année 2001 un amendement à la loi pour accorder un taux de royalties supérieur à l'or (7,5 %) en vue de la mise en exploitation du gisement aurifère de Boroo[1], premier grand contrat minier signé par les autorités mongoles depuis la transition. Outre ce taux de royalties relativement faible, la loi offrait également aux investisseurs la possibilité de signer des accords de stabilité qui, en fonction du montant investi dans le projet, permettait aux investisseurs de bénéficier d'une stabilité fiscale et réglementaire pendant au moins 10 ans.

2) Le durcissement du code minier : la « windfall » taxe de 2005 et la loi minière de 2006.

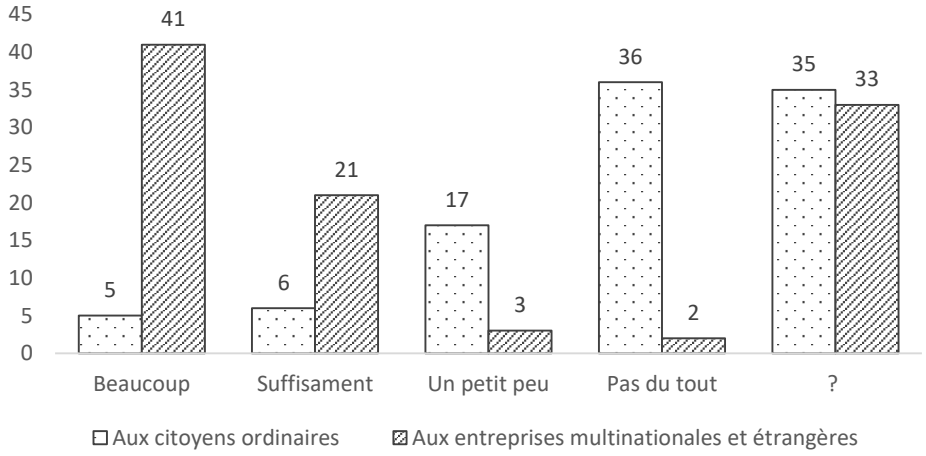
Cette approche, très libérale, a cependant été progressivement remise en cause dans le courant des années 2000 dans un contexte marqué par les crises des années 1990, qui ont conduit à une remise en cause des approches libérales, et par une forte hausse des cours des matières premières, en particulier des cours des principaux produits d'exportation mongols, l'or et le cuivre.

Évolution des cours du cuivre entre 1990 et 2016 ($ / t.)[2].

Évolution des cours de l'or entre 1990 et 2016 ($ / oz.)[3].

Cette forte hausse des cours des matières a provoqué une pression populaire croissante sur les autorités. Beaucoup de personnes considéraient à l'époque que leur pays ne bénéficiait pas suffisamment du développement du secteur minier. Les résultats d'une enquête d'opinion réalisée par l'institut Sant Maral à l'égard de cette question à la fin de l'année 2005 témoignent de cette situation et de la pression politique qu'elle faisait peser sur les principaux partis mongols :

[1] Parlement de Mongolie, 27/12/2001.
[2] Infomine.com.
[3] Infomine.com.



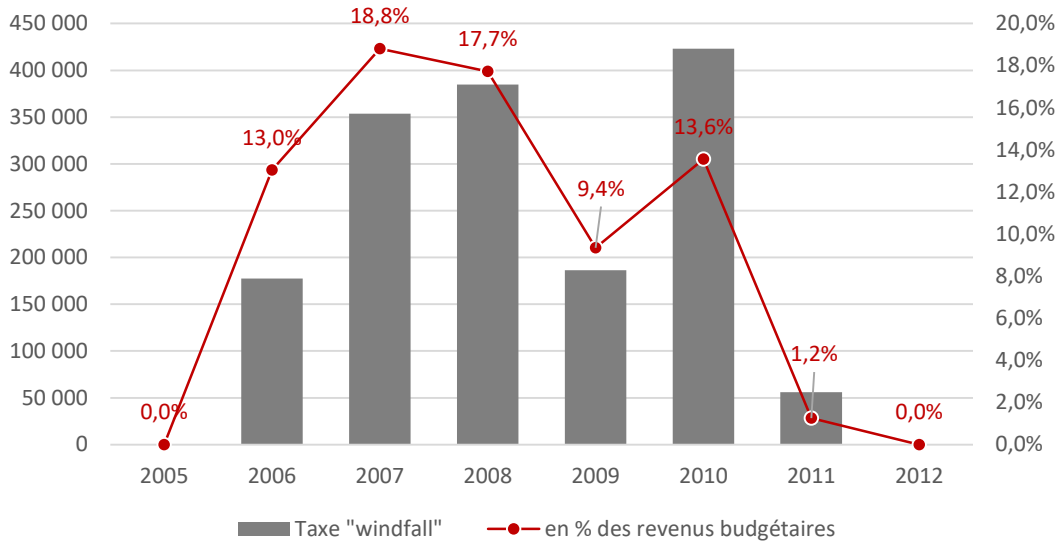
Réponses à la question : « qui profite le plus de l'actuelle loi sur les ressources minérales ? »[1].

Cette pression populaire s'est notamment matérialisée en 2005 par des manifestations importantes et par le souhait de certains militants du mouvement de créer une nouvelle « révolution colorée » en Mongolie. Cela a conduit les autorités mongoles à rechercher de nouveaux outils pour que la hausse des profits générée par cette hausse des cours profite également au pays et pas uniquement aux exploitants miniers. C'est dans ce contexte que le gouvernement mongol a proposé à la fin de l'année 2005 un projet de loi visant à créer une taxe sur la hausse des prix de certaines matières premières[2], projet très décrié plus connu sous le nom de « windfall tax »[3]. Cette nouvelle taxe concernait uniquement l'exploitation du cuivre et de l'or. Elle visait à imposer aux exploitants miniers une taxe de 68 % sur leurs revenus. Dans le domaine du cuivre, cette taxe s'appliquait à partir du moment où les prix du cuivre dépassaient les 2600 $ par tonne. Elle s'appliquait sur les revenus des entreprises minières auxquels devaient être soustraits les coûts nécessaires à l'extraction du minerai et à la production du concentré ainsi que les coûts liés à une éventuelle activité de fonderie. Pour l'or, la taxe portait sur les revenus générés par les entreprises auxquels devaient être soustrait l'équivalent de 500 $ par once produite, plus tard porté à 850 $ par once[4].

L'adoption de cette taxe visait tout d'abord à adresser un signal fort à la population pour montrer que l'Etat ne laisserait pas les exploitants miniers bénéficier seuls de la hausse des cours des matières premières. Elle devait également permettre à l'Etat d'accroître les revenus budgétaires issus du secteur extractif pour se dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires et pour pouvoir financer des programmes sociaux ou des programmes de développement. L'adoption de cette taxe a néanmoins eu un impact principalement sur l'entreprise russo-mongole Erdenet dont les paiements représentaient en 2009 quelque 90,7 % des revenus perçus par les autorités mongoles dans le cadre de la mise en œuvre de cette taxe[5]. Cette situation a d'ailleurs nourri le ressentiment des autorités russes qui ont accusé leurs homologues mongols

[1] Sant Maral, novembre 2005.
[2] Parlement de Mongolie, 12/05/2006.
[3] Open Society Forum, 22/05/2006 ; World Growth Mongolia, décembre 2008 ; USGS, octobre 2007.
[4] Parlement de Mongolie, 25/11/2008.
[5] Ministère des finances de Mongolie, 27/04/2010.

de « siphonner » les revenus générés par ce projet conjoint[1]. L'autre producteur minier majeur de l'époque, l'entreprise Centerra Gold qui exploitait la mine d'or de Boroo a, elle, échappé à cette taxe grâce à un accord de stabilité fiscal signé avec les autorités mongoles alors que la loi minière de 1997 était toujours en vigueur.



Évolution du rendement de la taxe « windfall » entre 2005 et 2011[2].

Dans ce cadre, la loi prévoyait notamment que l'argent récolté dans le cadre de cette taxe serve à approvisionner un fonds spécial, présenté plus tard, pour financer des programmes de développement. Enfin, notamment dans le domaine du cuivre, l'application de cette taxe devait conduire les entreprises du secteur à investir dans un projet de fonderie de cuivre en leur offrant la possibilité de déduire les investissements réalisés dans ce cadre de leur montant imposable.

L'adoption de cette taxe « windfall » a précédé de quelques semaines l'adoption d'une nouvelle version de la loi minière[3]. Cette dernière s'est aussi traduite par un renforcement des outils utilisés par l'État pour tirer parti du développement du secteur extractif. Les frais à payer par les entreprises pour les licences d'exploration et d'exploitation minière ont ainsi été relevés et surtout le taux de royalties dont doivent s'acquitter les entreprises minières a été doublé, passant de 2,5 % à 5 %. L'évolution la plus significative concerne néanmoins la possibilité offerte à l'État mongol de détenir une partie du capital des entreprises chargées d'exploiter les gisements considérés comme d'importance stratégique pour le pays. Cette participation peut s'élever jusqu'à 34 % si aucun fonds public n'a été utilisé lors de l'exploration et jusqu'à 50 % dans le cas inverse. Cette opportunité devait offrir à l'État la possibilité de participer directement à l'exploitation minière et de bénéficier, au prorata de sa participation, des dividendes générés par cette activité. Dans ce contexte, les autorités

[1] L. Erdene, S. Radchenko, 09/07/2016.
[2] Ministère des finances de Mongolie.
[3] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.

mongoles ont créé une entreprise d'Etat, Erdenes Mongol, chargée de prendre et de gérer les participations de l'État dans ces gisements[1].

Cette nouvelle gouvernance minière élaborée par les autorités mongoles grâce à la taxe « windfall » et à la nouvelle loi minière a néanmoins été rapidement remise en cause. La taxe « windfall » a été accusée de dissuader les investissements et de provoquer ainsi une baisse sensible de l'activité minière, notamment dans le domaine aurifère. Outre les critiques formulées par les représentants des entreprises minières, l'adoption de ce texte a surtout constitué un obstacle majeur pour la signature de l'accord d'investissement nécessaire à la mise en exploitation du gisement d'or et de cuivre géant d'Oyu Tolgoi. Ce gisement, l'un des plus importants au monde, a été découvert par une junior canadienne, Ivanhoe Mines, fondée par l'entrepreneur Robert Friedland. Incapable de gérer seule ce projet et de lever les fonds nécessaires à sa mise en exploitation, l'entreprise a été rachetée en 2006 par le géant minier Rio Tinto qui a repris les négociations avec les autorités mongoles pour conclure un accord d'investissement qui permette la valorisation du gisement. Dans ce cadre, la taxe « windfall » adoptée par les autorités mongoles est rapidement devenue un élément de blocage dans les négociations[2]. Face à cette situation et aux promesses de développement d'un gisement qui, selon les prédictions, devait à terme contribuer à près du tiers du PIB du pays, les autorités mongoles ont finalement choisi d'annuler cette taxe à la fin du mois d'août. Son annulation est devenue effective le 1er janvier 2011[3]. Cette décision a finalement permis la signature de l'accord d'investissement nécessaire à la mise en exploitation du gisement d'Oyu Tolgoi au début du mois d'octobre 2009[4].

Pour compenser le manque à gagner lié à cette annulation et pour préserver l'esprit de la loi, les parlementaires mongols ont adopté à la fin du mois de novembre 2010, quelques mois avant que la taxe « windfall » ne soit plus effective, un amendement important à la loi minière de 2006[5]. Celui-ci se focalise sur la question des royalties que doivent payer les exploitants miniers. Plusieurs changements sont notables. Tout d'abord, le taux de royalties n'est plus uniforme comme cela pouvait être le cas jusqu'alors. Ce dernier dépend au contraire du minerai concerné, mais aussi de deux variables : le cours des matières premières, avec six niveaux de prix identifiés, et le niveau de transformation des produits miniers. Ainsi plus le niveau de prix est élevé et plus le taux de royalties dont devront s'acquitter les entreprises minières est élevé. À l'inverse, plus le niveau de transformation des produits miniers est important et plus le taux de royalties est faible. Pour illustrer ce nouveau système, le tableau suivant présente les différents taux de royalties dont doivent s'acquitter les exploitants miniers qui extraient du cuivre en Mongolie :

[1] Gouvernement de Mongolie, 09/05/2007.
[2] Entretien, C. McRae, directeur exécutif d'Oyu Tolgoi, 24/06/2013.
[3] Parlement de Mongolie, 25/08/2009.
[4] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines Mongolia, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.
[5] Parlement de Mongolie, 25/11/2010.

Minerai	Prix mondiaux	Niveau de transformation		
		Brut	*Concentré*	*Transformé*
Cuivre	0 à 5000 $/t.	0 %	0 %	0 %
	5000 à 6000 $/t.	22 %	11 %	1 %
	6000 à 7000 $/t.	24 %	12 %	2 %
	7000 à 8000 $/t.	26 %	13 %	3 %
	8000 à 9000 $/t.	28 %	14 %	4 %
	9000 $/t. et plus	30 %	15 %	5 %

Taux de royalties à payer pour l'exploitation de cuivre en Mongolie[1].

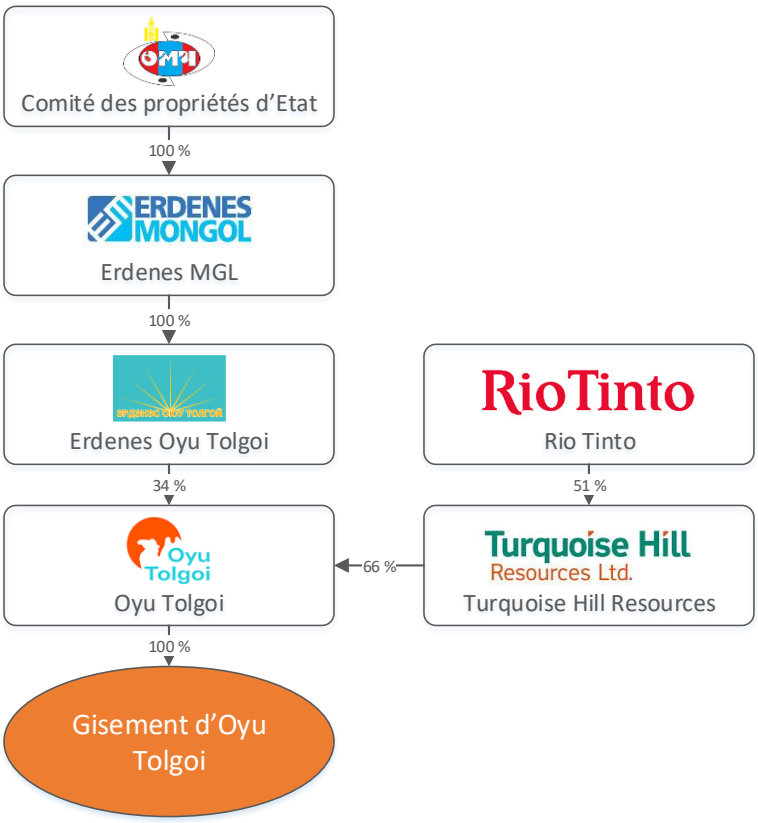
Cet amendement a permis d'affiner le système de taxation adopté par les autorités mongoles tout en se préservant des excès de la taxe « windfall ». Il a également permis d'affiner le système incitatif élaboré au moment de l'adoption de cette même taxe, pour favoriser la transformation des produits miniers sur le territoire mongol, donc la mise en place d'un processus d'industrialisation basé sur les ressources qui favorise la création de valeur ajoutée.

3) Accroître les marges de manœuvre des autorités mongoles : l'amendement à la loi minière de 2015.

Le processus d'amendement du cadre législatif adopté par les autorités mongoles à l'égard du secteur minier s'est poursuivi au début de l'année 2015 avec l'adoption d'un nouvel amendement important à la loi minière qui concernait cette fois la participation directe de l'État dans le secteur minier pour les gisements d'importance stratégique. Pour comprendre cet amendement, il est nécessaire de le réinscrire dans le contexte de l'époque et de revenir plus particulièrement sur la dispute qui a opposé les autorités mongoles à l'entreprise Rio Tinto pour la mise en exploitation du gisement d'Oyu Tolgoi. Ce projet, très controversé, constitue une source de divisions et de tensions politiques importantes depuis plus de dix ans. Comme le permet la loi mongole, l'accord signé entre les autorités et les représentants de l'entreprise Rio Tinto en 2009 prévoyait une prise de participation de l'État à hauteur de 34 % dans la société créée pour exploiter le gisement[2].

[1] Parlement de Mongolie, 25/11/2010.

[2] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines Mongolia, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.



Structure de la prise de participation de l'État mongol dans le gisement d'Oyu Tolgoi.

Ce projet devait être le plus important jamais mis en œuvre en Mongolie pour un coût estimé à 6 milliards de dollars pour la phase 1, et 5 milliards de dollars pour la phase 2 (souterraine). L'État mongol disposant de 34 % du capital, il devait logiquement contribuer à hauteur de 34 % aux investissements nécessaires à la valorisation du site. Les sommes en jeu étaient conséquentes et un accord a été trouvé avec l'investisseur. Plutôt que d'emprunter l'argent sur les marchés étrangers, les autorités mongoles ont choisi de l'emprunter directement à l'investisseur. L'État mongol doit rembourser ce prêt à partir du moment où l'entreprise conjointe est rentable avec un taux d'intérêt fixé de la façon suivante : LIBOR + 6,6 %[1]. Les autorités mongoles peuvent également, dans le cas où elles trouveraient une source de financement plus avantageuse, rembourser directement la somme due à l'investisseur. Actuellement, l'État rembourse l'investisseur grâce aux dividendes produits par la société conjointe, Oyu Tolgoi LC.

Outre ces éléments, il convient également de mentionner un autre accord conclu entre les autorités mongoles et l'investisseur. À la demande des autorités mongoles, une avance de 250 millions de dollars a été accordée par l'investisseur à la Mongolie entre 2010 et 2011[2]. Pour rembourser cette avance, l'accord conclu prévoyait qu'il s'agissait d'une avance sur les taxes à payer de l'entreprise qui pouvait être remboursée à partir de l'année 2012, date des élections législatives.

[1] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines Mongolia, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.

[2] Embassy Ulaanbaatar, 29/09/2009, « Key Mongolian Mining Deal Still On Track", Wikileaks - 09ULAANBAATAR244, https://cablegatesearch.wikileaks.org/cable.php?id=09ULAANBAATAR315&q=oyu-tolgoi

L'arrivée d'une nouvelle majorité suite aux élections législatives de 2012 a provoqué un changement des responsables politiques. Les nouveaux élus, dont nombreux s'étaient engagés à revenir sur l'accord d'Oyu Tolgoi signé en 2009, ont découvert que les promesses liées à la mise en exploitation du gisement ne se traduisaient pas réellement dans les faits pour deux raisons. Premièrement, les taxes payées par l'entreprise étaient faibles, car amputées des remboursements liés à l'avance accordée par l'entreprise au gouvernement mongol. Deuxièmement, l'entreprise conjointe ne produisait pas de dividendes puisque ceux de la partie mongole devaient rembourser l'avance consentie par l'investisseur pour financer les travaux de construction du site. Les critiques des parlementaires ont été accentuées par la comparaison faite avec l'autre mine de cuivre du pays, Erdenet. Ainsi, selon certains calculs, l'exploitation de la mine d'Erdenet aurait contribué à hauteur de 30 % au budget national en 2014 contre 9 % pour Oyu Tolgoi, malgré une production inférieure[1].

Cette situation s'est traduite concrètement dans une modification des termes du débat autour de la question d'Oyu Tolgoi. Les responsables politiques qui s'opposaient à l'accord signé par le gouvernement demandaient au départ à ce que l'État ne limite pas sa participation à 34 %, mais qu'il l'augmente jusqu'à 50 %. Il s'agissait notamment de la principale demande formulée dans la lettre ouverte signée par vingt députés au mois de septembre 2011[2]. Ces mêmes députés arrivèrent au pouvoir à la suite des élections législatives de 2012. D. Gankhuyag, un des principaux opposants à l'accord, a notamment été nommé ministre des mines. Cependant, lorsque le ministre a choisi d'engager un bras de fer avec l'investisseur, la question d'une éventuelle hausse de la participation mongole dans le gisement a disparu. Elle a été remplacée par une demande d'éclaircissements sur d'éventuels dépassements de coûts illégitimes, perçus comme un subterfuge utilisé par l'investisseur pour retarder la date à laquelle la Mongolie pourrait recevoir ses premiers dividendes[3]. Finalement, l'accord trouvé au printemps 2014 reconnaît le fait que les dépenses de la phase 1 sont exactes et que les variations de coûts ont été expliquées[4]. Il précise également que les estimations de coûts pour la phase 2 ne sont que des indications afin de prévenir l'apparition d'une nouvelle dispute.

La dispute d'Oyu Tolgoi permet ainsi de mettre en évidence un décalage entre les espérances mongoles, notamment sur le plan financier, et l'effet réel de la mise en exploitation du gisement. Ce décalage est en partie lié aux promesses faites au moment de la signature de l'accord, mais aussi au choix des autorités mongoles de prendre une participation directe dans le gisement. Ce choix, du fait des investissements qui s'il sous-entend, a repoussé d'autant la date à laquelle les autorités mongoles peuvent espérer toucher les dividendes liés à leur prise de participation. Ce décalage s'est combiné au processus d'alternance et explique pourquoi cette dispute est révélatrice des difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la stratégie adoptée par les autorités mongoles pour le secteur minier. C'est cette prise de conscience qui a conduit les autorités mongoles à adopter un nouvel amendement à la loi minière à la mi-février

[1] Gogo.mn, 31/03/2015, "Oyu Tolgoi LLC vs. Erdenet Mining Corp.", http://mongolia.gogo.mn/r/145198.

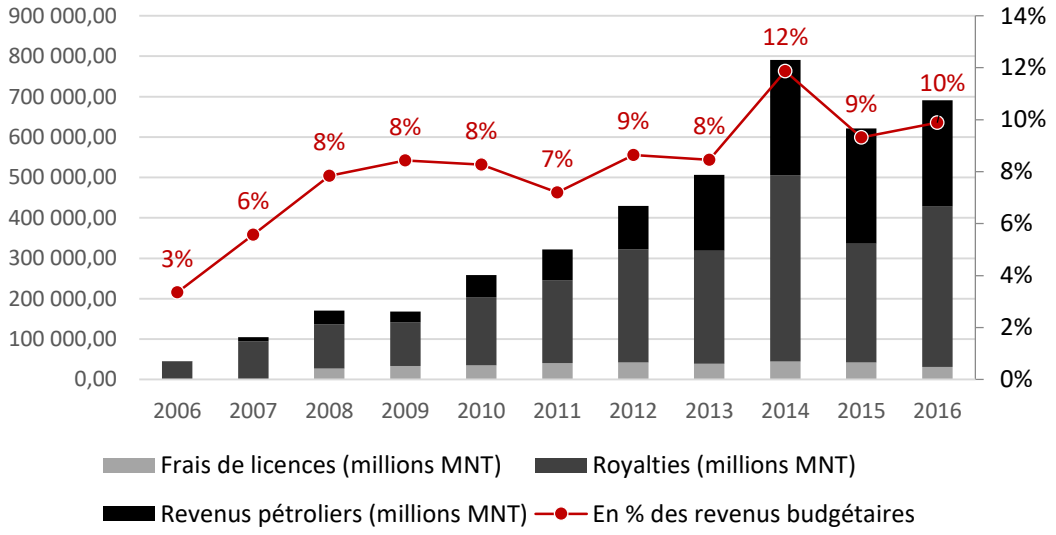
[2] Batbayar.com, 07/09/2011, ""Оюу толгой"-н ордын асуудлаар Ерөнхий сайдад шаардлага хүргүүллээ", http://www.batbayar.com/?p=1514.

[3] News.mn, 01/02/2013, "Оюутолгойн асуудлаар нэг байр суурьтай байх хэрэгтэй", https://www.news.mn/r/132934.

[4] Gouvernement de Mongolie, Turquoise Hill Resources, Rio Tinto, 18/05/2015.

2015 qui se concentre sur la question de la participation de l'État dans les gisements considérés par les parlementaires comme étant d'importance stratégique[1]. Il ne supprime pas les deux articles sur le niveau de participation de l'État, mais les complète en offrant à l'État la possibilité d'échanger tout ou partie de ses parts contre un taux de royalties plus élevé payé par l'investisseur. L'adoption de cet amendement permet ainsi d'accroître les marges de manœuvre offertes aux autorités mongoles pour encadrer le développement du secteur. Cet amendement traduisait aussi l'idée qu'il est préférable pour l'État de tirer bénéfice du développement du secteur minier grâce à une politique de taxation plus adaptée plutôt que par le biais d'une participation directe et d'un partage des dividendes. En effet, contrairement aux dividendes, l'imposition d'un taux de royalties plus élevé permet de stabiliser les revenus fiscaux du gouvernement et surtout de rendre ces revenus immédiatement disponibles.

Après avoir adopté une attitude très libérale et avoir offert des conditions très avantageuses aux investisseurs et aux exploitants miniers, les autorités mongoles ont progressivement durci le cadre en vigueur en adoptant des mesures fortes, souvent controversées. Il s'agissait notamment d'accroître les revenus que l'État peut tirer du secteur. L'imposition d'une taxe sur les bénéfices exceptionnels des entreprises minières ou encore l'accroissement progressif du taux de royalties dont doivent s'acquitter les entreprises ont constitué autant d'outils mobilisés par les autorités mongoles pour parvenir à cet objectif.



Évolution des revenus tirés du secteur minier entre 2006 et 2016[2].

Les outils utilisés par les autorités mongoles ont évolué au cours du temps et témoignent d'un processus d'apprentissage au cours duquel les autorités mongoles ont expérimenté différents outils (taxes, prises de participation, royalties). Ces expérimentations successives ont produit des résultats mitigés qui ont conduit les autorités à modifier profondément leur approche et leur politique en fonction du contexte. Ce processus d'apprentissage, parfois douloureux, témoigne néanmoins d'une capacité d'adaptation importante. Il concerne l'ensemble de la classe politique

[1] Parlement de Mongolie, 18/02/2015.
[2] Ministère des finances de Mongolie.

mongole et aucune différence d'approche fondamentale n'apparaît notable entre les principaux partis. Outre cet élément d'apprentissage, il convient également de mettre en exergue l'importance du facteur politique et plus particulièrement le poids de l'opinion publique dans les processus décisionnels. Le durcissement du code minier au milieu des années 2000 s'explique par la volonté des autorités de maximiser les revenus qu'ils pouvaient tirer du secteur. Il s'explique aussi et surtout par la pression de la rue et par les multiples manifestations qui ont eu lieu dans le pays en 2005 pour demander, notamment, que le développement du secteur ne bénéficie pas seulement aux entreprises minières, mais également à la population.

Dans ce contexte, la hausse des revenus liés au secteur minier a également posé la question de l'utilisation de cet argent et des outils que les autorités mongoles peuvent mobiliser pour redistribuer cette nouvelle rente minière.

C - Outils et utilisation de la rente minière.

Le développement du secteur minier a provoqué un processus de croissance économique soutenu en Mongolie. Il convient de distinguer deux sources de revenus supplémentaires générées par ce boom : une hausse des revenus gouvernementaux classiques liée à une croissance générale de l'économie et une hausse des revenus directement issus du développement du secteur minier, qualifiés par la suite de rente minière. La première se traduit logiquement par une hausse des revenus du budget national, donc par une hausse des capacités d'investissements publics déjà mise en évidence. Pour en rendre compte, il s'agira d'étudier les programmes d'investissements publics adoptés chaque année par les autorités. Pour ce qui est de la seconde, liée à la rente minière à proprement parler, une partie de cette dernière est directement allouée au budget national. L'autre est distribuée entre différents fonds financiers mis en place par les autorités mongoles.

La répartition des principaux revenus issus de la rente minière est présentée dans le tableau suivant :

Taxes	Budget de l'État	Budget des aimags et des villes	Budget des soums et districts	Fonds de développement humain	Fonds de développement local
Royalties minières	30 %	-	-	65 %	5 %
Frais de licences minières	50 %	-	-	-	50 %
Royalties pétrolières	70 %	-	-	-	30 %
Frais de licences pétrolières	70 %	20 %	10 %	-	-

La répartition des taxes issues du secteur minier en Mongolie[1].

Pour mieux comprendre l'utilisation qui est faite par les autorités mongoles de l'argent généré par le développement du secteur minier, l'étude se concentrera dans un premier temps sur les programmes d'investissements publics adoptés par les autorités mongoles. Il s'agira ensuite d'examiner les différents fonds financiers qu'ont pu créer les autorités. Cette démarche doit permettre de mieux comprendre la politique adoptée par les autorités mongoles à l'égard des revenus générés par le développement du secteur minier. Il s'agira également d'évaluer le niveau de cohérence entre ces programmes d'investissements publics, l'utilisation de ces fonds financiers et la stratégie de développement évoquée dans le troisième chapitre de cette thèse.

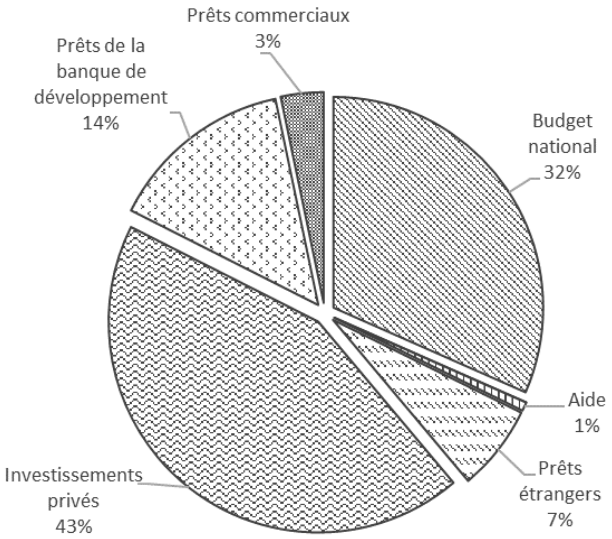
1) Le programme d'investissements publics (2011).

L'adoption de la nouvelle loi budgétaire de 2011 a entrainé des changements profonds en Mongolie[2], notamment pour ce qui est de l'encadrement de l'investissement public. Elle vise à permettre à la Mongolie de se doter d'un programme d'investissement pluriannuel de quatre ans. Celui-ci doit améliorer l'efficacité et la cohérence des investissements publics. Ce programme doit inclure l'ensemble des projets d'investissements de plus de 30 milliards de MNT dont la mise en œuvre s'étale sur plus d'un an. La conception de ce plan est confiée à l'administration chargée de la politique budgétaire et de la planification, dans le cadre actuel au ministère des finances. La loi fixe également un certain nombre de priorités que doivent servir les projets d'investissements sélectionnés par le gouvernement. Ces

[1] Parlement de Mongolie, 23/12/2011.
[2] Parlement de Mongolie, 23/12/2011.

derniers doivent s'inscrire dans les priorités de développement de moyen et de long terme du gouvernement. Ils doivent également permettre un retour sur investissement, avoir une utilité sociale et favoriser le développement régional. Ces projets doivent plus généralement faciliter la mise en place d'un processus de croissance économique de long terme dans le pays. Le gouvernement est chargé d'adopter un programme d'investissements publics tous les quatre ans. La mise en œuvre annuelle de ce programme devait se traduire dans les documents budgétaires adoptés chaque année par le Parlement. Cette disposition a néanmoins été annulée à la suite de l'adoption d'un amendement à la loi budgétaire à la fin de l'année 2015. Celui-ci supprime la référence au Parlement pour laisser la gestion du programme d'investissements annuel au seul gouvernement[1].

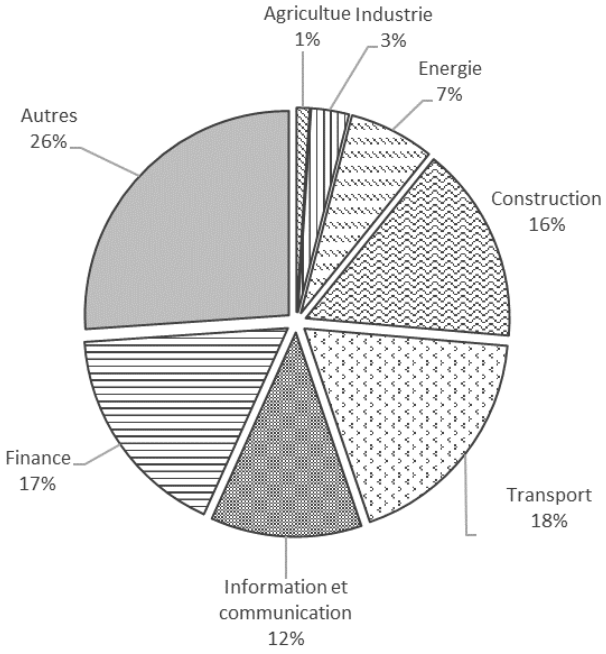
Dans ce cadre, le gouvernement a adopté pour la première fois un programme d'investissements pluriannuel dans le courant du mois de juillet 2012[2]. Il convient de noter que ce premier programme a été adopté par un gouvernement qui venait de perdre sa légitimité lors des élections législatives de 2012 et qui était censé gérer les affaires courantes. Ce plan d'investissements porte sur la période 2012 – 2017. L'intérêt de ce document est de permettre une comparaison entre les attentes des autorités mongoles au moment de son adoption et sa traduction concrète dans les différents textes budgétaires qui ont ensuite été adoptés par les autorités. Ce programme reposait sur une vision générale de l'investissement dans le pays. Il tenait à la fois compte des investissements publics, mais aussi des investissements privés, de l'aide ou encore des prêts étrangers, proposant une vision globale du financement du processus de développement sur la période considérée.



Prévision des sources d'investissements dans l'économie mongole pour la période 2012 – 2017[3].

[1] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.
[2] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012.
[3] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012.

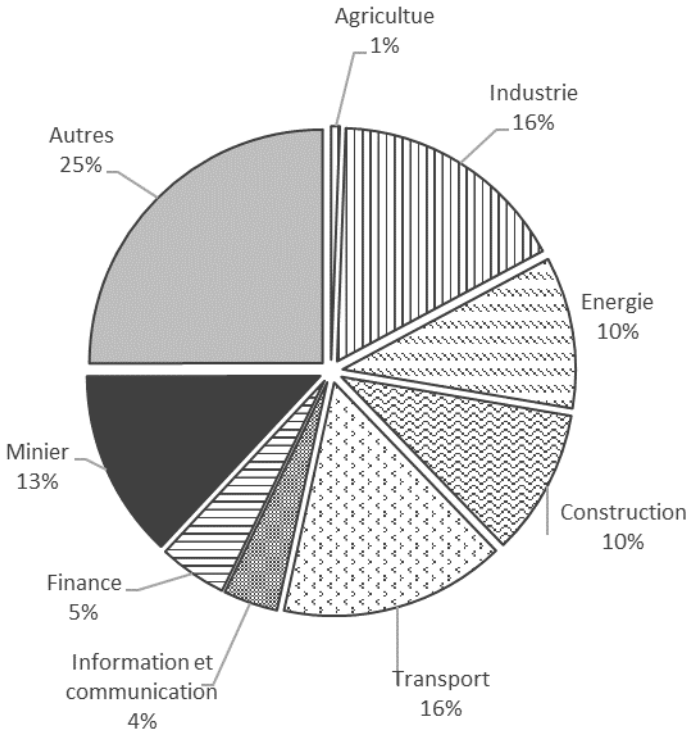
Pour ce qui est des investissements publics, les autorités mongoles prévoyaient, au moment de l'adoption de ce programme, une répartition des investissements en fonction des secteurs de l'économie qui est résumée dans le graphique suivant :



Prévisions d'investissements issus du budget national pour la période 2013 – 2017[1].

Les secteurs principalement ciblés par les financements publics ne sont pas ceux qui avaient pu être identifiés lors de l'étude de la stratégie mongole de développement. Les secteurs minier, industriel ou encore énergétique apparaissent largement sous représentés. Cela s'explique par le fait que les autorités mongoles anticipaient que les investissements dont ces secteurs avaient besoin seraient principalement apportés par d'autres acteurs, notamment le secteur privé. Le graphique suivant qui résume les anticipations générales des autorités mongoles concernant l'ensemble des sources de financements en témoigne.

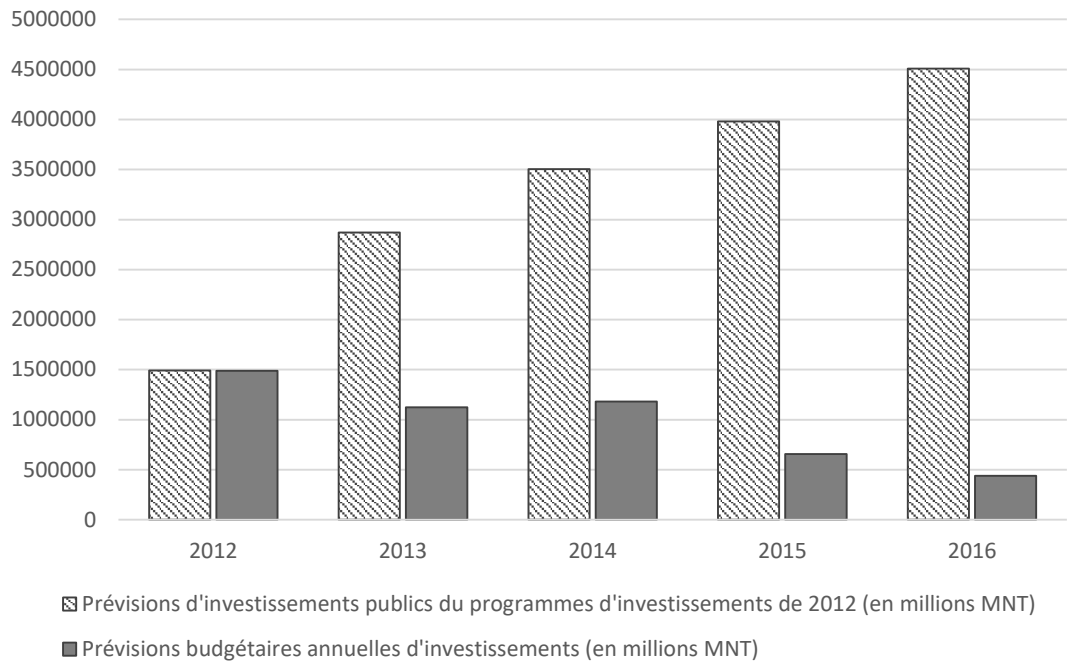
[1] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012.



Prévisions globales d'investissements pour la période 2013 – 2017[1].

L'antériorité de l'adoption de ce programme permet de le comparer avec les différents budgets d'investissements adoptés par les autorités mongoles depuis 2013. Le premier élément qui apparaît entre le programme d'investissement pluriannuel adopté par le gouvernement au début du mois de juillet 2012 et les budgets adoptés par la suite par les parlementaires concerne la différence entre les anticipations d'investissements annuelles et le montant réel de ces investissements. Le graphique ci-dessous en rend compte.

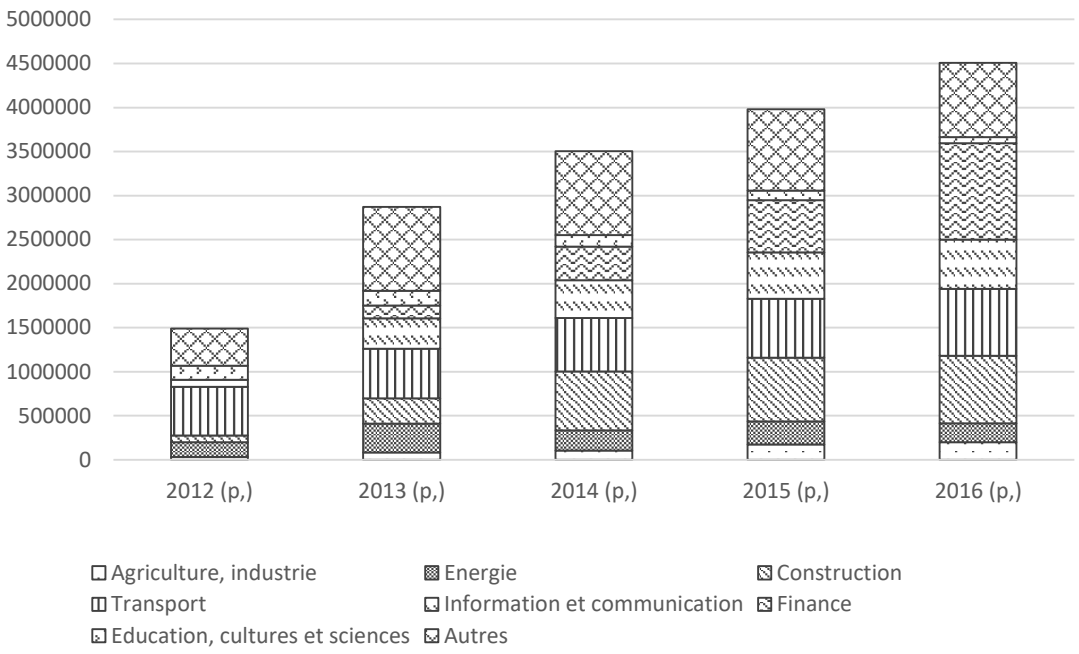
[1] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012.



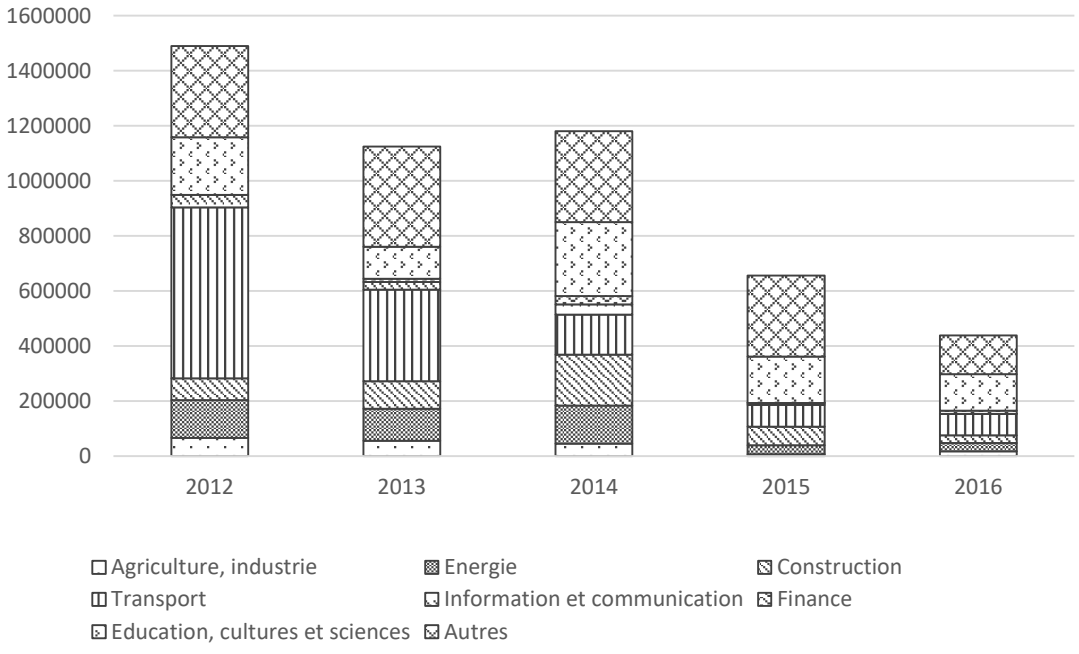
Comparaison entre les montants d'investissements publics prévus par le programme de 2012 et les montants d'investissements annuels[1].

Cette différence importante s'explique par le ralentissement économique connu par le pays depuis 2012. Ce dernier a limité la hausse des revenus budgétaires et a provoqué une hausse du déficit public. Dans ce contexte, les sommes consacrés aux investissements publics ont été logiquement réduites, d'autant que les autorités œuvraient dans un cadre budgétaire contraint. La loi de stabilité budgétaire oblige en effet le gouvernement à adopter un budget dont le déficit ne dépasse pas 2 %. Cette évolution a donc conduit les autorités à réduire leurs dépenses d'investissement et à les concentrer sur les secteurs jugés prioritaires, notamment la construction de routes et d'infrastructures de transport qui a absorbé une partie importante du budget d'investissement de l'État ces dernières années. Les graphiques suivants témoignent de cette évolution différenciée entre le programme d'investissements de 2012 et les programmes annuels d'investissement finalement adoptés par les autorités.

[1] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012 ; ministère des finances de Mongolie.



Programme d'investissements publics prévisionnel de 2012 par secteur et par an (en millions MNT)[1].



Programme d'investissements publics adoptés dans le cadre des budgets annuels (en millions MNT)[2].

[1] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012.
[2] Ministère des finances de Mongolie.

Outre les difficultés budgétaires rencontrées par les autorités mongoles, la comparaison entre le programme d'investissements publics de 2012 et les programmes annuels d'investissements adoptés par les autorités mongoles témoigne de différences importantes, tant sur les sommes allouées que sur les secteurs dans lesquels sont investis ces sommes. Cette situation met en évidence l'inefficacité du programme d'investissement de 2012 et son incapacité à orienter le programme d'investissements publics à moyen terme. La baisse de l'investissement public explique en partie cette absence de corrélation entre ces documents. Outre cette raison, deux éléments apparaissent également prépondérants. Premièrement, l'agence qui a élaboré le programme d'investissement pluriannuel de 2011 et qui était chargée de superviser sa mise en œuvre, le comité à l'innovation et au développement national, a été dissoute au moment de la formation du nouveau gouvernement. Deuxièmement, l'alternance politique provoquée par les élections législatives de 2012 fait que ce programme d'investissements publics adopté par une majorité issue du Parti populaire (PPM) aurait dû être mis en œuvre par un gouvernement issu d'une majorité dominée par le Parti démocrate (PDM). À son arrivée au pouvoir, le Parti démocrate a poursuivi d'autres priorités notamment dans le cadre d'un programme de rénovation des établissements scolaires du pays ou dans le domaine routier. Les arbitrages faits au moment de l'élaboration des programmes d'investissements annuels ont logiquement correspondu à ces nouvelles priorités politiques.

Pour ce qui est des choix d'investissements, le poids de la rénovation des établissements scolaires ou la construction de routes s'explique en partie par la nature du système politique mongol et par le processus qui conduit à l'adoption du programme annuel d'investissements. Le ministre des finances récolte dans un premier temps les projets que les différents ministères sectoriels souhaitent voir financer. Il les compile pour un premier projet annuel d'investissement. Une fois validé en conseil des ministres, ce projet est transmis au Parlement. Les parlementaires disposent ensuite d'une liberté totale pour amender ce programme et le faire évoluer selon leurs objectifs politiques. Le gouvernement n'a alors aucun moyen de contrainte pour faire valoir ses positions auprès des parlementaires. Les députés tendent ainsi à accorder plus facilement des financements à des projets qui sont politiquement payants dans leurs circonscriptions d'origine, la construction de routes ou encore la rénovation des écoles[1]. À l'inverse, l'allocation de financements à de grands projets de portée nationale est plutôt délaissée dans la mesure où ces projets n'ont pas d'influence directe sur la vie des électeurs dans les circonscriptions. Cette situation explique pourquoi le programme d'investissements publics adopté par le Parlement peut manquer de cohérence et refléter avant tout les priorités individuelles des députés mongols.

Cette caractéristique est encore renforcée par l'absence d'une structure institutionnelle qui serait chargée de la planification du développement, donc de la planification de l'investissement public. Ce rôle avait été confié au comité à l'innovation et au développement national qui avait élaboré en 2012 l'ambitieux programme quinquennal d'investissements publics à l'horizon 2017. L'alternance politique de 2012 a néanmoins mis un terme à cette expérience et le ministère du développement économique n'a pas réellement repris ce rôle, puisqu'il s'est concentré sur l'utilisation de l'argent collecté par la Banque de développement, analysé par la suite.

[1] Z. Hasnai, 2014.

L'adoption du projet de loi sur la planification du développement économique[1] devait permettre d'apporter une solution à cette problématique. Comme cela a été évoqué précédemment, cette nouvelle loi accorde plus de pouvoir au ministère des finances pour réaliser les arbitrages annuels en matière d'investissements publics. C'est ce ministère qui sera donc chargé de s'assurer de la conformité des plans d'investissements proposés par les ministères sectoriels avec le programme d'investissements de moyen terme que prévoit de créer la loi. Cette évolution du cadre législatif doit permettre de renforcer la cohérence des programmes d'investissements publics en Mongolie. Le texte n'ayant été adopté que récemment, il n'est néanmoins pas possible d'évaluer son efficacité.

Ce nouvel exemple témoigne à nouveau de la prégnance du facteur politique que l'on retrouve également dans la façon dont les autorités mongoles gèrent les revenus issus directement de la rente minière, quels que soient les outils utilisés.

2) Les fonds financiers liés à la rente minière.

La question de l'utilisation de la rente minière fait débat en Mongolie, notamment au moment des périodes électorales. La compréhension de la façon dont les autorités parviennent à canaliser cette rente minière pour que celle-ci serve à des fins de développement nécessite de comprendre les outils mis en place par les autorités mongoles pour stocker et utiliser cette rente. Pour la canaliser, les autorités mongoles ont bâti une série de fonds financiers. Il s'agira d'examiner successivement les conditions de leur création, de leur approvisionnement, et la façon dont les fonds collectés ont pu être utilisés. Les différents fonds qui ont vu le jour en Mongolie seront donc examinés successivement en fonction de leur date de création.

a) Le Fonds de développement de la Mongolie (2007).

La création de ce fonds en 2005 résulte de l'adoption par le Parlement de la taxe sur la hausse des prix de certains produits miniers, déjà évoquée[2]. Le texte de loi qui a conduit à la création de ce fonds a été adopté par les parlementaires au début de l'année 2007[3] avec l'objectif de gérer la hausse des revenus publics générée par l'adoption de la taxe « windfall ». Le tableau suivant présente les principales caractéristiques de ce fonds :

[1] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.
[2] Parlement de Mongolie, 12/05/2006.
[3] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.

	Fonds de développement de la Mongolie
Création	2007
Sources de revenus	Revenus de la taxe « windfall », excédents budgétaires
Objectifs	1. Combler le déficit budgétaire en cas de cas de force majeure. 2. Développer l'économie et soutenir les petites et moyennes entreprises. 3. Soutenir les familles et les enfants mongols.
Gestion du fonds	Banque de Mongolie, ministère des finances

Principales caractéristiques du Fonds de développement de la Mongolie[1].

La durée de vie du fonds a néanmoins été relativement courte puisque les parlementaires mongols ont décidé de le supprimer quelques semaines après avoir décidé d'annuler la taxe « windfall »[2], qui constituait la principale source de revenus de ce fond. Il est néanmoins possible d'analyser l'utilisation qu'ont faite les autorités mongoles de l'argent stocké dans ce fonds.

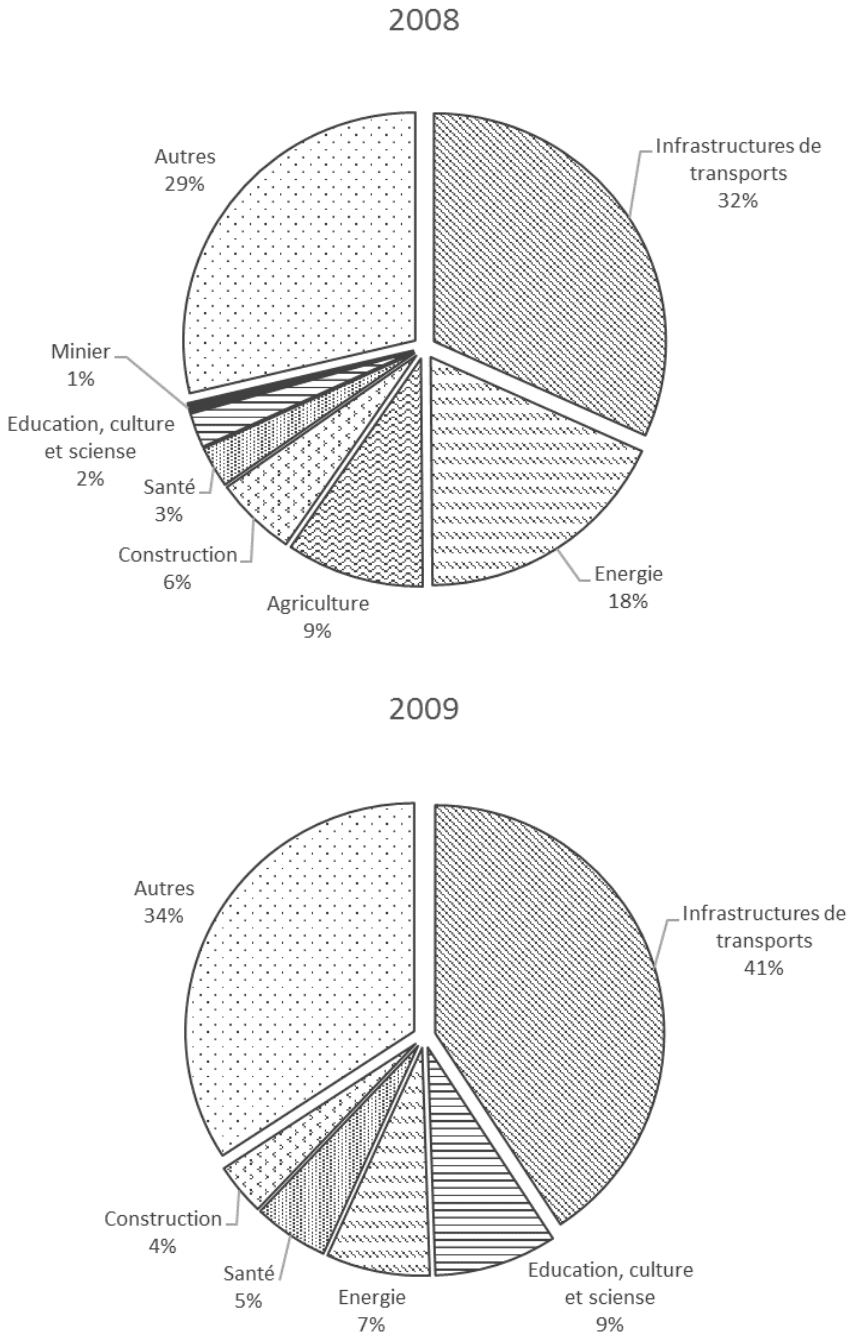
[1] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.
[2] Parlement de Mongolie, 25/11/2009.

2008[1]		2009[2]	
Revenus	463 605,1	Revenus	132 923,4
Dépenses	435 745,2	Dépenses	117 466,8
Investissements	*300 644,4 (69 %)*	*Investissements*	*12 866,8 (11 %)*
Programme 100 000 MNT / enfants	*135 100,8 (31 %)*	*Dépenses familiales*	*104 600 (89 %)*
Pourcentage de l'investissement de l'État	48,5 %	Pourcentage de l'investissement de l'État	2,7 %

Budget du Fonds de développement de la Mongolie en 2008 et 2009 (en millions de MNT).

Les enseignements qu'il est possible de tirer de l'activité de ce fonds restent limités du fait de sa faible durée de vie. Il convient néanmoins de souligner que la création de ce fonds a permis de financer la distribution d'une allocation exceptionnelle de 100 000 MNT offerte à tous les enfants nés en 2007. Cette mesure a été prise par les autorités mongoles en vue de l'élection législative de 2008. Elle a absorbé plus du tiers des revenus générés par la taxe « windfall », réduisant d'autant la part consacrée aux dépenses d'investissements. Pour ce qui est de ces dernières, celles-ci ont représenté près de la moitié des investissements publics en 2008 avant que le fonds ne perde de son utilité et qu'il soit finalement démantelé en 2009. Il est possible de résumer ces derniers en fonction des secteurs auxquels ils ont été consacrés :

[1] Parlement de Mongolie, 30/11/2007.
[2] Parlement de Mongolie, 27/11/2008.



Structures des investissements du Fonds de développement de la Mongolie en 2008 et 2009[1].

Les projets financés dans le cadre de ce fonds ont été principalement des projets d'infrastructures qui consistaient en la construction ou la modernisation des lignes électriques du pays, dans la construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux ou encore dans la modernisation de l'administration, que ce soit l'achat de matériel ou la rénovation des locaux, dépenses qui occupent une part importante dans la rubrique « autres dépenses » du schéma précédent. Pour ce qui est des entreprises qui ont pu bénéficier de ces sources de financement, celles-ci ne sont pas mentionnées dans les

[1] Parlement de Mongolie, 30/11/2007 ; Parlement de Mongolie, 27/11/2008.

documents rendus publics par les autorités mongoles, ce qui ne permet pas de mettre en évidence un éventuel favoritisme à l'égard de certaines entreprises, tel que cela a pu être évoqué dans le deuxième chapitre. Concernant l'utilisation des financements, les secteurs de bases identifiés dans les stratégies de développement adoptées par les autorités sont présents, en particulier pour ce qui est de la question du développement des infrastructures qui accaparent l'essentiel des investissements réalisés par ce fonds, qu'il s'agisse des infrastructures de transport ou des infrastructures énergétiques.

b) Le Fonds de développement humain (2009).

L'annulation de la taxe « windfall » a conduit les autorités mongoles à mettre en place un autre outil pour collecter les revenus générés par le secteur minier, le Fonds de développement humain. La création de ce dernier est liée à l'adoption de la loi minière de 2006 qui permet à l'État de prendre une participation directe dans le capital des entreprises chargées d'exploiter les gisements d'importance stratégique. La création de ce fonds s'inscrit également dans la lignée de la campagne électorale de 2008 lors de laquelle les principaux partis mongols avaient promis aux électeurs de redistribuer à la population l'argent généré par le développement du secteur minier[1] et plus particulièrement par la signature d'un accord d'investissement pour la mise en exploitation du gisement d'Oyu Tolgoi. Les principales caractéristiques de ce fonds sont présentées dans le tableau suivant :

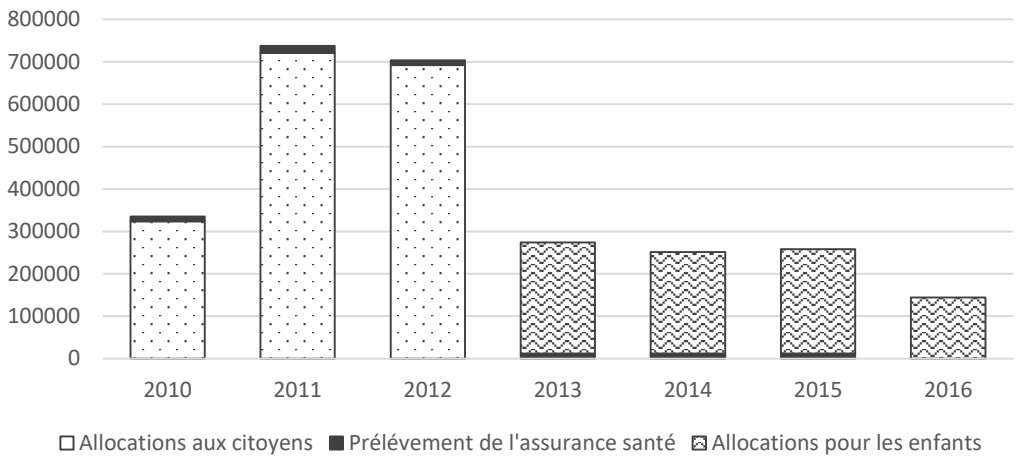
[1] Parti populaire et révolutionnaire, 2008 ; Parti démocrate, 2008.

	Fonds de développement humain
Création	2009
Sources de revenus	Dividendes touchés par l'État à la suite de sa participation dans les gisements stratégiques, 65 % des royalties minières, avances reçues pour la mise en exploitation des gisements stratégiques
Objectifs	Redistribution de la rente minière aux citoyens qui passe par une utilisation du fonds pour : - Le paiement des retraites et des assurances sociales. - Les subventions à l'achat immobilier. - Des donations. - Le développement des services de santé et d'éducation. - Le versement d'argent pour les enfants.
Gestion du fonds	Banque de Mongolie, ministère des finances

Principales caractéristiques du Fonds de développement de la Mongolie[1].

Contrairement au Fonds de développement de la Mongolie, le Fonds de développement humain présente l'intérêt de ne pas comporter de dépenses d'investissements. L'objectif de ce fonds visait uniquement à redistribuer directement aux citoyens l'argent généré par le boom minier. Pour ce faire, le gouvernement a adopté dans le courant de l'année 2010 un programme qui visait à accorder 1,5 million de MNT (~ 750 €) à chaque citoyen mongol[2]. Le fonds de développement humain devait permettre de financer ce programme qui s'est notamment traduit par une allocation mensuelle de 21 000 MNT offerte à chaque citoyen mongol entre le début de l'année 2011 et les élections législatives du mois de juin 2012. Les institutions internationales ont poussé les autorités mongoles à renoncer au caractère universel de cette allocation pour la concentrer sur la réduction de la pauvreté. Les autorités n'ont néanmoins pas suivi ces recommandations arguant du fait que chaque citoyen devait pouvoir sentir individuellement qu'il recevait une partie de l'argent généré par le boom minier[3]. L'évolution des dépenses effectuées par le fonds au cours des dernières années témoigne de cette ambition et du poids financier de cette allocation.

[1] Parlement de Mongolie, 18/11/2009.
[2] Gouvernement de Mongolie, 02/04/2010.
[3] Entretien, J. Mérat, chargé de la gouvernance à la Coopération suisse, 24/06/2016.

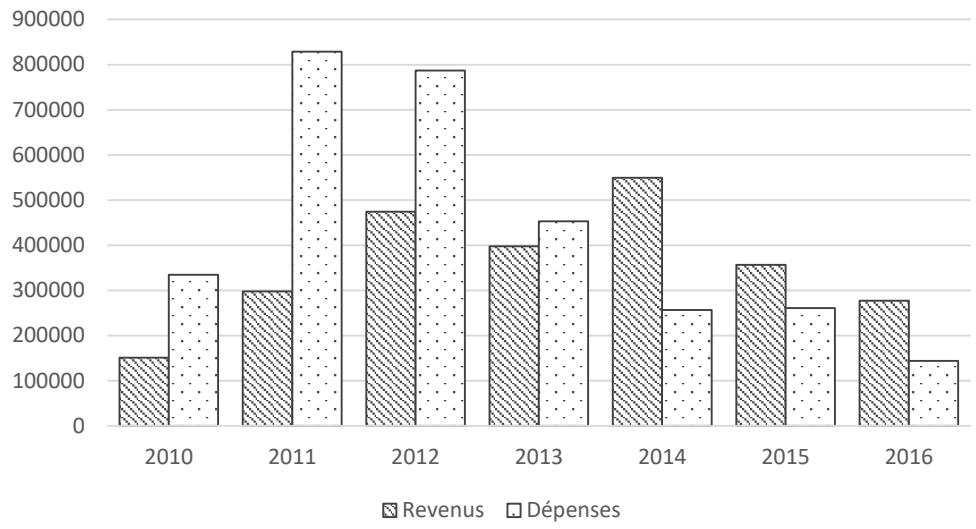


Les dépenses du Fonds de développement humain entre 2010 et 2016 (en millions de MNT)[1].

Tout comme cela avait été mis en évidence pour le Fonds de développement de la Mongolie, le Fonds de développement humain apparaît comme un instrument utilisé par les partis politiques au pouvoir pour donner des gages à la population et mettre en œuvre les promesses formulées lors des campagnes électorales. Cette utilisation politique de la rente minière, parfois qualifiée de « populiste », a néanmoins eu des conséquences importantes sur le processus de développement économique dans la mesure où il a amputé le budget d'investissement de l'État de sommes importantes. À titre d'exemple, les sommes consacrées à ce programme lors de l'année 2011 équivalaient à 59,9 % du total du programme d'investissement du pays sur l'année[2]. En ce sens, la rente minière n'a pas servi à financer des programmes de développement. Elle a plutôt permis aux partis au pouvoir de se présenter devant les électeurs en affirmant qu'ils avaient bien mis en œuvre leurs promesses électorales.

Autre élément problématique, les revenus collectés dans le cadre du Fonds de développement humain ne permettaient pas à elles seules de financer l'allocation universelle mensuelle de 21 000 MNT mise en place par le gouvernement. Le graphique suivant rend compte de la différence qui existait à l'époque de la mise en œuvre de cette mesure entre le montant des revenus réguliers dont bénéficiait le fonds et ses dépenses.

[1] Parlement de Mongolie, 27/11/2009 ; 25/11/2010 ; 30/11/2011 ; 08/11/2012 ; 15/11/2013 ; 14/11/2014 ; 13/11/2015.
[2] Ministère des finances.



Évolutions des revenus et des dépenses du Fonds de développement humain (en millions de MNT)[1].

Pour faire face à ce déficit, les autorités mongoles ont été amenées à signer un contrat de vente de charbon pour le site minier de Tavan Tolgoi avec l'entreprise chinoise Chalco. La particularité de cet accord, qui sera présentée plus en détail dans le cinquième chapitre, était que l'entreprise Chalco devait verser directement 250 millions de dollars à la Mongolie qui s'engageait ensuite à rembourser cette somme grâce aux exportations de charbon réalisées par l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi[2]. L'argent dégagé dans le cadre de cet accord a ainsi permis de financer la mise en œuvre de cette allocation universelle accordée à la population mongole.

Cette situation a néanmoins conduit à une prise de conscience des partis politiques. Ceux-ci se sont ainsi mis d'accord avant les élections législatives de 2012 pour ne plus promettre de versements d'argent directs à la population en période électorale [3]. Cet accord de principe a été introduit dans la nouvelle loi sur les élections législatives adoptée par les parlementaires à la fin de l'année 2011. Celle-ci interdisait spécifiquement aux programmes des partis de mentionner toute promesse d'une distribution directe d'argent à la population ou d'une distribution de parts dans le secteur minier[4]. Dans ce contexte, les autorités mongoles ont choisi de dissoudre le Fonds de développement humain au début de l'année 2016[5] afin de le remplacer par un nouveau fonds, le fonds héritage qui sera présenté par la suite.

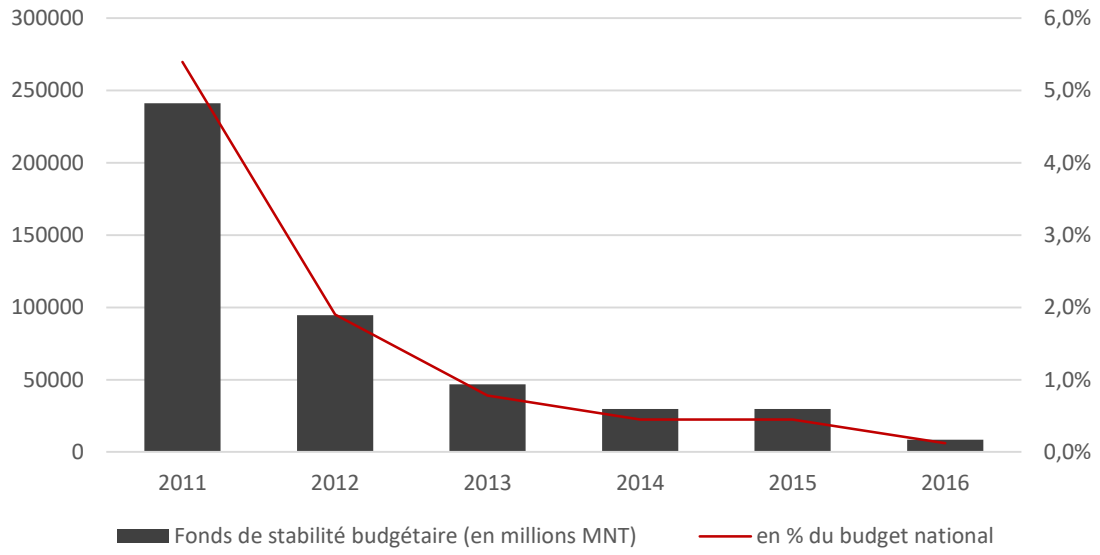
[1] Parlement de Mongolie, 27/11/2009 ; 25/11/2010 ; 30/11/2011 ; 08/11/2012 ; 15/11/2013 ; 14/11/2014 ; 13/11/2015.
[2] Reuters, 27/07/2011, "Mongolia state-owned miner signs coal deal with China's Chalco", http://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL3E7IR0HR20110727
[3] News.mn, 08/04/2011, "Party leaders pledge not to compete in offering cash allowances", https://www.news.mn/r/62019.
[4] Parlement de Mongolie, 15/12/2011, art. 34.3.
[5] Parlement de Mongolie, 05/02/2016.

c) Le Fonds de stabilité budgétaire (2010).

Les autorités mongoles ont créé un nouveau fonds financier en 2010, suite aux difficultés budgétaires rencontrées par la Mongolie lors de la crise financière mondiale de 2008-2009. Il s'inscrit dans le cadre de la loi de stabilité budgétaire adoptée par les autorités dans le courant de l'année 2010[1]. L'objectif de ce fonds est de contribuer à la stabilité budgétaire du pays en cas de chute importante des cours des matières premières.

	Fonds de stabilité budgétaire
Création	2011
Sources de revenus	La différence entre les revenus réels et les revenus normaux liés au secteur minier est attribuée à ce fonds.
Objectifs	Assurer la stabilité budgétaire à moyen et long terme.
Gestion du fonds	Banque de Mongolie, ministère des finances

Principales caractéristiques du Fonds de stabilité budgétaire de la Mongolie[2].



Le Fonds de stabilité budgétaire entre 2011 et 2016[3].

[1] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.
[2] Parlement de Mongolie, 29/06/2006 ; Parlement de Mongolie, 24/06/2010.
[3] Ministère des finances de Mongolie.

Le principal objectif de ce fonds est d'utiliser une partie de la rente minière pour combler un déficit budgétaire conjoncturel lié à la baisse des cours des matières premières. Cet objectif explique pourquoi les sommes déposées dans ce fonds ont fortement diminué depuis 2011, puisque la Mongolie a dû faire face à une baisse importante des prix de ses principaux produits miniers d'exportations qui s'est combinée à l'apparition d'un déficit budgétaire important. L'argent amassé dans ce fonds ne peut donc pas contribuer au financement de projets servant des fins de développement économique.

d) Le Fonds de développement local (2010).

Créé lors de l'adoption de la nouvelle loi budgétaire de 2011[1], le Fonds de développement local entend pour sa part mobiliser une partie de la rente générée par le développement du secteur minier pour favoriser le développement des différents aimags du pays et limiter les inégalités régionales. Ses principales caractéristiques sont présentées dans le tableau suivant :

	Fonds de développement local
Création	2011 (début d'activités 2013)
Sources de revenus	*Fonds de développement local général* 10 % de la TVA sur les biens et services à l'exception des produits et services importés, 5 % des royalties minières, 30 % des royalties pétrolières, 50 % des frais de licences minières. *Fonds de développement locaux régionaux* Transferts du Fonds de développement local général, excédent budgétaire des communautés locales, autres ressources fiscales, aide
Objectifs	Promouvoir le développement et l'égalité entre les régions.
Gestion du fonds	Ministère des finances, gouverneurs d'aimag, population

Principales caractéristiques du Fonds de développement local de la Mongolie[2].

[1] Parlement de Mongolie, 23/12/2011.
[2] Parlement de Mongolie, 23/12/2011.

La création de ce fonds par les autorités mongoles doit se comprendre dans le cadre des tentatives de décentralisation présentées brièvement dans le cadre du premier chapitre. La particularité de ce fonds est de collecter l'argent dans un fonds national puis de redistribuer cet argent dans les fonds de développements locaux créés dans chaque aimag. La redistribution de cet argent se fait selon une formule définie par le gouvernement qui tient compte de quatre indicateurs : le niveau de développement local, la taille et la densité de la population et la taille du territoire. La loi prévoit également que les régions qui sont affectées par l'activité minière doivent bénéficier d'un transfert d'argent qui soit 10 % supérieur à la moyenne par habitant. Le processus de décentralisation mis en place ne s'arrête cependant pas seulement à l'échelle de l'aimag puisque les gouverneurs doivent redistribuer au moins 60 % de la somme reçue aux soums qui composent leurs aimags selon les mêmes critères que ceux définis à l'échelon national. Cette réforme est significative et marque une étape importante dans le processus de décentralisation adopté par les autorités mongoles dans la mesure où, pour la première fois, les autorités locales se trouvent dotées de capacités d'investissements.

L'autre spécificité de ce fonds concerne l'implication directe de la population dans les décisions d'investissement. La loi encadre cette implication en fixant une série de restrictions et interdit notamment l'utilisation de l'argent stocké dans ce fonds pour financer des fêtes, l'activité des partis politiques ou des ONG, ou encore des activités qui n'iraient pas dans le sens de l'intérêt général. Pour ce faire, la loi prévoit notamment une participation directe de la population pour le choix des projets à financer. Le processus de sélection des projets part du plus petit échelon administratif mongol, le bag dans les régions ou le khoroo à Oulan-Bator. Les gouverneurs de ces entités régionales sont ainsi chargés de consulter les citoyens sur les projets et programmes d'investissements qui pourraient être financés. Cette consultation populaire peut passer par l'organisation de réunions publiques ou par l'envoi d'un questionnaire aux citoyens[1]. Les résultats de cette enquête doivent ensuite être discutés au sein de l'assemblée locale qui définit alors une liste des projets et des activités à financer en priorité. Ce projet est ensuite soumis à l'assemblée du soum qui doit discuter et approuver les projets soumis par les bags. La mise en place de ce système doit permettre de mettre en place un programme d'investissement local participatif qui se base directement sur les besoins exprimés par les citoyens.

Si cette implication citoyenne a été très largement saluée par les organisations internationales présentes en Mongolie[2], certains ont également souligné qu'une telle caractéristique présentait le risque de disperser les ressources financières de l'État pour financer des projets à l'utilité discutable, citant par exemple la construction d'une arche somptuaire à l'entrée d'un village, préférée à la construction d'assainissement de l'eau[3]. Les acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre de ce projet affirment néanmoins que plus de trois ans après la création de ce fonds, les résultats s'avèrent très positifs, tant sur les types de projets qui sont financés que sur l'efficacité de ce fonds[4]. Les sommes allouées aux différentes régions du pays dans le cadre de ce fonds sont présentées dans le tableau suivant :

[1] Entretien, J. Mérat, chargé de la gouvernance à la Coopération suisse, 24/06/2016.
[2] P. Blunt, octobre 2013, The Asia Foundation, 18/05/2016.
[3] Entretien, M. Lindberg, directrice de l'Asia foundation, 20/05/2014.
[4] Entretien, J. Mérat, chargé de la gouvernance à la Coopération suisse, 24/06/2016.

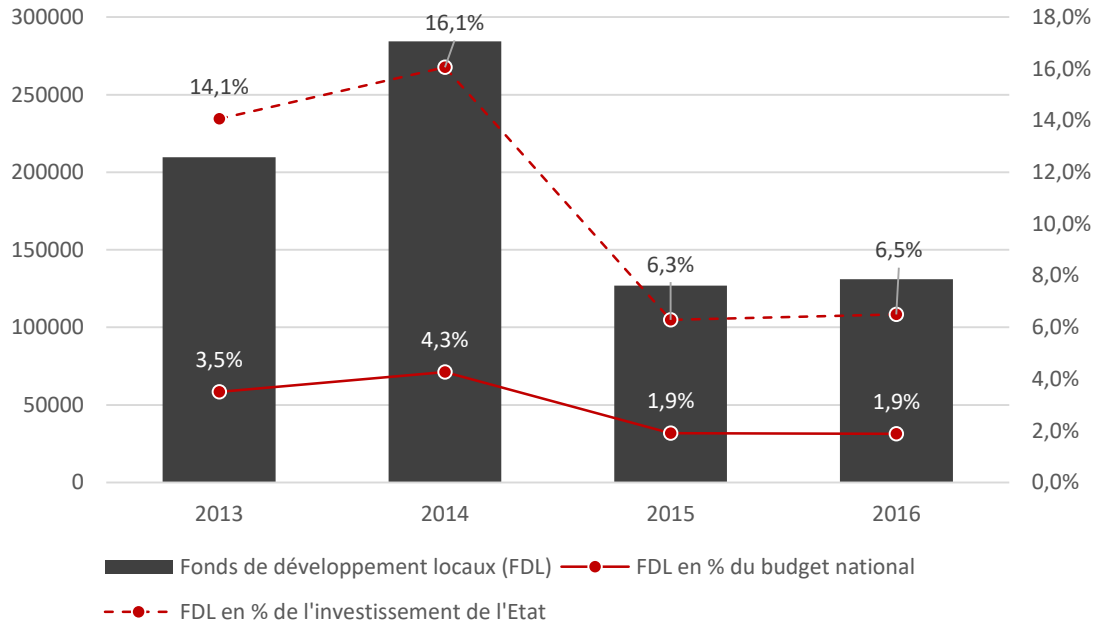
	2013	2014	2015	2016
Arkhangai	8703,9	11877,5	5034,3	4107,6
Bayan-Ulgii	7646,5	10328,8	4575,5	4017,9
Bayankhongor	10176,3	13744,1	5900,8	5681,9
Bulgan	7353,9	9945,2	4325,4	4043,5
Govi-Altai	9959,8	13324	5715,9	6569,7
Dornogovi	8130,5	10909	4741,4	6366,6
Dornod	8907,9	12016,2	5157,5	5035,3
Dundgovi	8023,3	10711,5	4567	4852,1
Zavkhan	8218,4	11116,6	4826,3	4900,5
Ovorkhangai	9586,1	13144,3	5541,3	4444,6
Omnogovi	9737,9	13112,9	5632,2	13446,7
Sukhbaatar	8396,9	11291,5	4841,4	5188,5
Selenge	7174,2	9852,3	4437,7	7472,5
Tov	7621,6	10307,4	4580,9	6679,8
Uvs	8095,1	10878,2	4679,2	3893,9
Khovd	8792,9	11815,2	5219,5	4419,9
Khovsgol	9358,1	12840,6	5477,4	4435,9
Khentii	8332,3	11239	4931,2	5341,1
Darkhan-Uul	6915,6	9149,5	4229,7	3909,7
Oulan-Bator	35030,6	48760,3	24527,9	18890,8
Orkhon	7511,1	10124,3	4564,4	4890,5
Govi-Sumber	5940,3	7911,1	3298,1	2453,4
Total	**209 613,8**	**284 400,8**	**126 806,1**	**131 043,3**

Évolution des Fonds de développement locaux entre 2013 et 2016 (en millions de MNT)[1].

Après une hausse conséquente des sommes allouées aux fonds de développement locaux entre 2013 et 2014, une baisse des montants est notable depuis

[1] Ministère des finances de Mongolie.

2015. Cette évolution s'explique principalement par la baisse des cours mondiaux des matières premières et les difficultés auxquelles fait face le secteur minier mongol, le Fonds de développement local étant principalement crédité grâce à un prélèvement exercé sur la rente minière. Pour ce qui est des sommes allouées dans le cadre de ce fonds, celles-ci sont relativement conséquentes comme le montre le graphique suivant :



Évolution des Fonds de développement locaux entre 2013 et 2016[1].

La création de cette nouvelle capacité d'investissement local marque une évolution majeure dans le processus de développement adopté par les autorités mongoles. Alors que le processus d'investissement public était historiquement très centralisé, la création de ce fonds en 2011 a permis une décentralisation relative de l'action publique et a offert aux collectivités locales des moyens concrets pour œuvrer au développement de leur région. Comme l'explique le conseiller à l'économie du Président mongol, la création de ces fonds de développement locaux vise à renforcer le pouvoir des collectivités locales dans le processus de développement :

> *« L'État ne peut pas tout décider, ne peut pas résoudre tous les problèmes. Il est donc important de clarifier les compétences à donner aux échelons locaux afin que ces derniers puissent mettre en œuvre les décisions qui leur reviennent. Nous avons mis en place un modèle de chartre local en leur disant bien qu'il s'agissait seulement d'un modèle et qu'ils devaient par conséquent l'adopter à la situation locale qu'ils connaissaient sur le terrain. C'est aussi pour cela que nous avons renforcé la loi sur les référendums locaux, la loi sur les fonds de développement locaux. La mise en place d'une forme de démocratie directe doit permettre d'accroître le pouvoir des gens. Ce*

[1] Ministère des finances de Mongolie.

sont eux qui doivent prendre les décisions. Le développement des gens et du pays sera uniquement possible de cette manière. Pourquoi tant de systèmes ont échoué ? C'est parce qu'ils étaient inefficients. Nous devons apprendre des échecs des autres, des échecs de l'Ukraine, des échecs de la Russie, cela doit nous servir de leçon »[1].

Ce témoignage permet de faire ressortir plusieurs points qui permettent de mieux comprendre la logique ayant conduit à la création du Fonds de développement local. Il y a tout d'abord la croyance que l'État central ne dispose pas des compétences et des ressources nécessaires pour assurer un développement uniforme du pays, qui profite à l'ensemble de la population. Ensuite, il y a la croyance que la participation citoyenne dans le processus d'investissement offre une garantie de l'efficacité et de l'utilité des projets financés. Enfin, le dernier élément concerne la volonté des autorités mongoles de se démarquer de leurs voisins géographiques qui partagent des modèles centralisés et autoritaires. L'adoption de la loi budgétaire de 2011 marque ainsi une évolution significative qui doit permettre de garantir un développement uniforme du territoire et offrir aux citoyens un pouvoir de décision sur l'utilisation qui sera faite d'une partie de la rente générée par le secteur extractif.

e) Fonds héritage (2016).

Après ces différentes expériences, les autorités mongoles ont adopté au début de l'année 2016 un nouveau projet de loi qui vise à la création d'un Fonds héritage qui deviendra actif au 1er janvier 2017[2]. Ce projet, initié par le Président mongol, Ts. Elbegdorj, visait à doter la Mongolie d'un vrai fonds souverain[3]. La rente minière est présentée comme une opportunité, mais aussi comme une source d'expansion du budget de l'État qui risque d'exposer la Mongolie aux conséquences de la « maladie hollandaise ». Le projet de loi a donc été élaboré en se basant sur l'étude d'autres fonds souverains, notamment norvégien, australien, néo-zélandais, canadien, chilien, américain ou encore singapourien. Il vise à garantir que la Mongolie ne dilapide pas sa rente minière afin de la préserver pour les générations futures[4].

[1] Entretien, L. Dashdorj, conseiller économie du Président mongol, 29/05/2015.
[2] Parlement de Mongolie, 05/02/1016.
[3] Entretien, L. Dashdorj, conseiller économie du Président mongol, 29/05/2015.
[4] Parlement de Mongolie, 12/06/2015.

	Fond héritage
Création	2016 (début d'activités 2017)
Sources de revenus	Dividendes des entreprises d'État, 65 % des royalties minières, 50 % des revenus additionnels générés par les entreprises minières, 20 % des revenus exceptionnels collectés dans le budget national et liés au secteur minier (à partir de 2018)
Objectifs	Gérer et distribuer également et équitablement aux générations actuelles et futures les revenus des minerais nos renouvelables.
Gestion du fonds	Conseil d'administration du fonds et ministère des finances

Principales caractéristiques du Fonds héritage de la Mongolie[1].

Contrairement aux autres fonds créés jusqu'alors par les autorités, le fonds héritage présentera la particularité de disposer d'un conseil d'administration et d'une équipe chargés d'assurer ses activités. Le fonds ambitionne de collecter une partie de la rente minière et de la faire fructifier pour qu'elle puisse bénéficier aux générations futures. De ce fait, la loi qui a conduit à l'adoption de ce fond interdit toute ponction sur le fond avant 2030 à l'exception des dépenses de fonctionnement du fonds. À partir de 2030, la loi autorise les autorités à prélever chaque année jusqu'à 10 % des revenus générés par les investissements du fonds pour les transférer au budget national.

La gestion du fonds est encadrée par le mandat élaboré et adopté par le ministère des finances après consultation du conseil d'administration du fonds. Ce document doit définir le niveau de retour sur investissement attendu, l'horizon temporel des investissements, le type d'investissement à réaliser, la limite maximale fixée pour chaque investissement ou encore le type de devises utilisées. La loi interdit néanmoins à ce dernier d'inclure la liste des projets ou les entreprises à financer dans le cadre de ce fonds. Les orientations définies dans ce mandat doivent ensuite se traduire concrètement et en détail dans la stratégie d'investissements du fonds, adoptée par le conseil d'administration. Cette séparation doit garantir l'autonomie du fonds et le préserver d'une trop forte influence politique.

La création de ce fonds marque également une rupture dans la stratégie adoptée jusqu'alors par les autorités mongoles. Contrairement aux autres fonds, ce dernier n'a pas pour objectif de financer des programmes sociaux ou certains projets de développement. Il vise seulement à thésauriser une partie de la rente minière pour la faire fructifier grâce à des placements judicieux. En ce sens, le Fonds de l'héritage du

[1] Parlement de Mongolie, 23/12/2011.

futur constitue bien un fonds souverain chargé de la gestion de l'épargne nationale. Ce fonds n'ayant pas encore vu le jour, beaucoup de questions restent posées notamment pour ce qui est de son futur mandat et de sa stratégie d'investissements. Les fonds souverains peuvent simplement servir à gérer une épargne nationale ou peuvent au contraire servir à l'acquisition potentielle d'actifs stratégiques à l'étranger dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de puissance ou de souveraineté économique. Faute de recul sur la question, l'utilisation que feront les autorités mongoles de ce fonds reste à l'heure actuelle inconnue.

La présentation successive des programmes d'investissements publics et des différents fonds financiers créés par les autorités mongoles au cours des dernières années permet de tirer plusieurs enseignements sur la façon dont la Mongolie mobilise ses capacités de financements domestiques à des fins de développement, en particulier l'argent généré par le développement du secteur extractif.

Le premier enseignement concerne le rôle relativement marginal du système bancaire dans le processus de financement du développement. Le système bancaire opère en Mongolie selon une logique de marché et n'entretient que peu de liens avec le monde industriel, contrairement à ce qui se passe au Japon par exemple. Cette caractéristique, combinée au fait que les marchés financiers locaux restent très faiblement développés, fait que le secteur privé n'est amené à jouer qu'un rôle limité dans le processus d'investissement nécessaire au développement du pays.

Dans ce contexte, le rôle de l'État apparaît prépondérant pour deux raisons. D'une part parce qu'il peut mettre en place des programmes de prêts à taux bonifiés qui peuvent permettre aux entrepreneurs du pays d'investir dans des projets de moyen long terme. D'autre part, parce que le développement du secteur minier et la rente qu'il génère permettent à l'État de disposer de capacités d'investissements conséquentes qui peuvent être mobilisées à des fins de développement. Le durcissement de la position de l'État à l'égard du secteur et les initiatives successives mises en place par les autorités pour maximiser les revenus à tirer de cette rente sont là pour en témoigner. Elles témoignent d'ailleurs d'un processus d'apprentissage qui a conduit les autorités mongoles à mobiliser et à tester plusieurs outils, avec plus ou moins de réussite. Il explique les évolutions successives de la stratégie mongole.

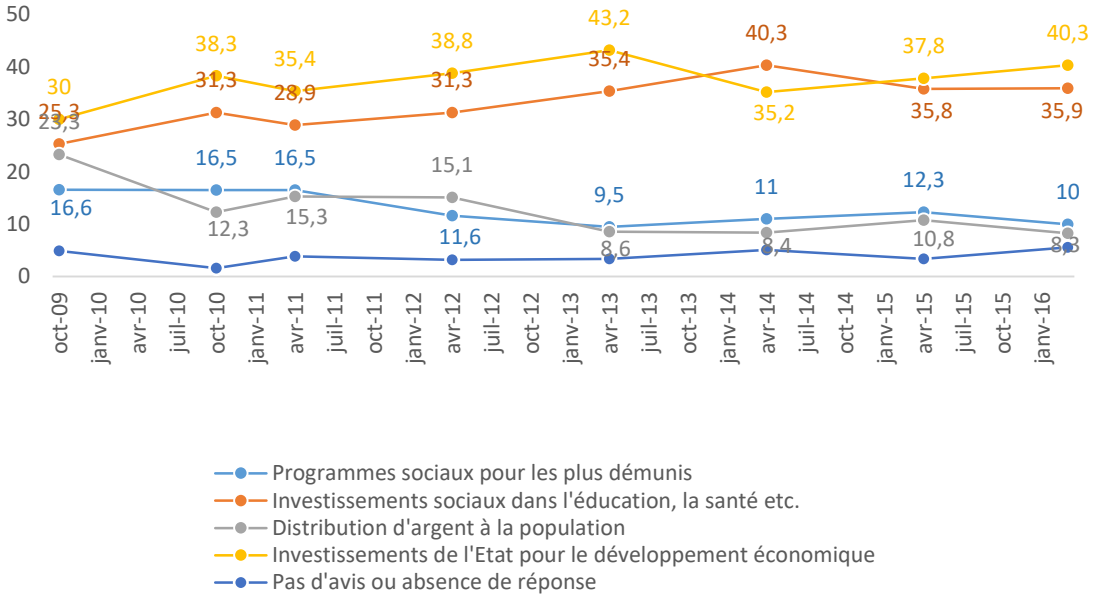
Les effets de ce processus d'apprentissage sont également notables sur l'utilisation qui est faite par les autorités mongoles de ces nouvelles capacités d'investissements publics. Ici, l'instabilité des outils mobilisés est notable. Cette instabilité se traduit par un manque de cohérence dans la politique d'investissements publics. Celui-ci explique en partie l'absence de corrélation qui est notable entre la politique d'investissements et les objectifs de la stratégie de développement mise en évidence dans le troisième chapitre et mentionnée lors des débats sur l'adoption de la loi de planification de la politique de développement[1]. L'adoption de cette loi étant récente, sa capacité à mettre en cohérence la stratégie de développement du pays avec le programme d'investissements publics n'a pas pu être évaluée. Reste que cette décorrélation s'explique en partie par le processus d'apprentissage que suivent actuellement les autorités mongoles, mais aussi et surtout par un facteur politique lié à la nature du régime mongol.

[1] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.

La démocratie étant un système politique basé notamment sur une compétition électorale entre les partis, ces derniers, pour emporter les voix des électeurs lors des différents scrutins du pays, ont proposé diverses mesures qui visaient à faire bénéficier directement la population des revenus générés par le boom du secteur minier. En ce sens, la distribution de la rente minière ne constitue pas un élément utilisé par les autorités pour acheter la paix sociale comme cela peut être le cas dans les États rentiers. Elle est plutôt utilisée comme un argument qui doit inciter les électeurs à voter en faveur de tel ou tel parti. Ainsi, lors des élections législatives de 2004, premières élections réellement marquées par la question minière, les deux principaux partis mongols, le Parti populaire et révolutionnaire (PPRM) et le Parti démocrate (PDM) ont tous deux promis que les revenus générés par le secteur minier serviraient à financer une allocation financière versée à tous les enfants du pays[1]. Cette promesse s'est traduite par la création du programme « argent des enfants » en 2005 qui concernait initialement uniquement les familles vivant sous le seuil de pauvreté, mais qui a été élargi avant les élections législatives de 2008 à l'ensemble des enfants du pays. Chaque enfant a ainsi reçu une allocation mensuelle de 25 000 MNT financée par le Fonds de développement de la Mongolie. Lors des élections législatives de 2008, le Parti populaire et révolutionnaire a proposé de reverser à chaque citoyen 1 million de MNT[2], le Parti démocrate a renchéri en proposant 1,5 million[3]. Cette promesse a été mise en œuvre sous la forme d'une allocation universelle mensuelle offerte à la population entre 2010 et 2012 et financée par le Fonds de développement humain. Ce programme a été remis en cause suite aux élections législatives de 2012 et à l'accord trouvé par les partis pour ne plus promettre de versement direct d'argent à la population, mais la disparition de ce programme s'est traduite par la relance du programme « argent des enfants » à l'automne 2012. La mise en œuvre de ces deux programmes fait qu'une partie importante de la rente générée par le secteur minier a été distribuée directement à la population sous forme d'allocations plutôt que consacrée à des dépenses d'investissements. Si ces mesures ont pu alléger la vie des ménages les plus modestes, leur caractère universel a été très largement critiqué et associé à une dilapidation de la rente minière.

Sur ce point encore, un processus d'apprentissage est notable qui se traduit au niveau des aspirations de la population pour l'utilisation de l'argent généré par le secteur minier. Le graphique ci-dessous en rend compte.

[1] Parti populaire et révolutionnaire, 2004 ; Parti démocrate, 2004.
[2] Parti populaire et révolutionnaire, 2008.
[3] Parti démocrate, 2008.

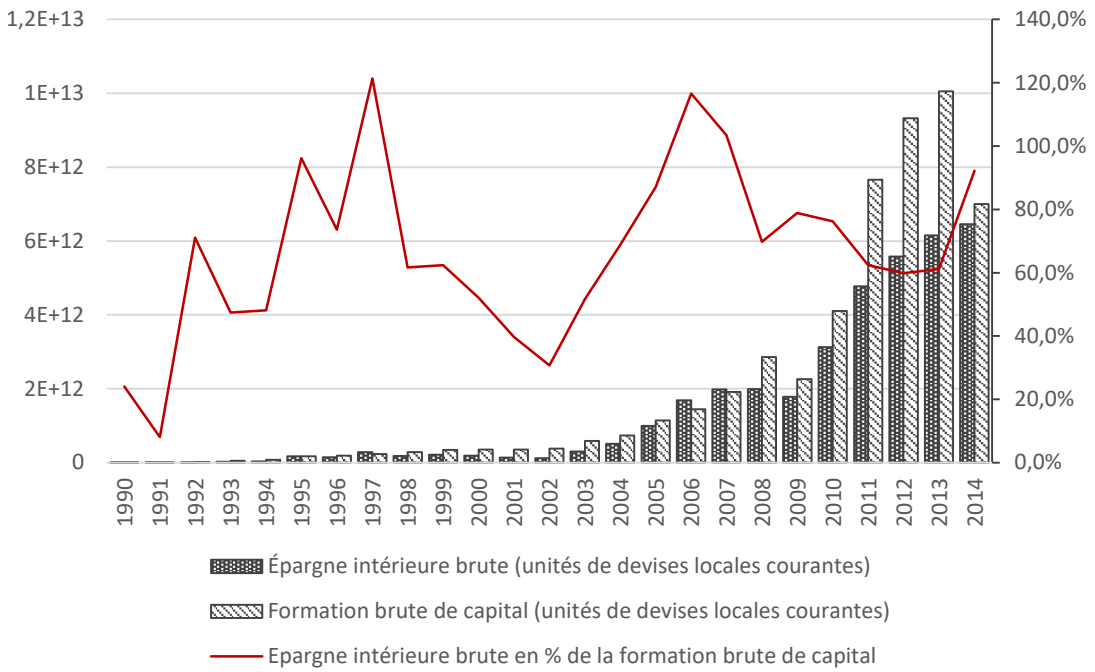


Réponse à la question suivante : « Avec le développement récent du secteur minier, la Mongolie a gagné une richesse considérable. Comment cet argent devrait-il être utilisé ? »[1].

Les résultats de cette enquête d'opinion réalisée par l'institut Sant Maral montrent que la population mongole a été pendant un temps favorable à la distribution directe d'argent à la population. Une évolution marquée de l'opinion publique est cependant notable avec la volonté d'une très large majorité de voir la rente minière utilisée pour financer des projets de développement économique ou des programmes sociaux de long terme comme l'éducation ou la santé. Cette évolution de l'opinion montre que le processus d'apprentissage a concerné les autorités politiques mongoles, mais également plus généralement la population dans son ensemble. Cette baisse progressive de la pression populaire en faveur d'une redistribution directe de la rente minière s'est traduite concrètement par une modification progressive des outils utilisés par les autorités mongoles pour financer le développement et par un attachement croissant à ce que la rente minière serve avant tout à favoriser le développement du pays.

Le dernier enseignement de cette partie concerne la capacité de la Mongolie à financer son processus de développement. Les données qui ont été mobilisées montrent que la Mongolie ne dispose pas de suffisamment de ressources domestiques pour financer seule son développement. Si une hausse significative de l'épargne domestique brute est notable ces dernières années, celle-ci n'est cependant pas suffisante pour permettre au pays de financer intégralement son processus de développement. Le graphique suivant rend compte de la différence qui existe en Mongolie entre les capacités de financement domestiques, l'épargne intérieure brute, et les investissements réalisés dans le pays, la formation brute de capital.

[1] Sant Maral.



L'épargne domestique et l'investissement en Mongolie en 1990 et 2014[1].

La différence qui est notable entre ces deux composantes impose aux autorités mongoles de recourir à des financements étrangers pour financer le processus de développement. Le poids de cette autre source de financement et l'attitude adoptée par les autorités mongoles à l'égard de cette dernière seront examinés dans la prochaine partie de ce chapitre.

III - Les investissements directs étrangers et le processus de développement.

Les investissements directs étrangers (IDE) constituent l'autre source de financement sur laquelle s'appuient largement les autorités mongoles. Cette source apparaît néanmoins très controversée et a conduit à la mise en œuvre de politiques publiques contradictoires. Le recours aux investissements étrangers a été très utilisé dans les pays d'Amérique latine et a été présenté par les approches dépendantistes comme l'élément concret par le biais duquel s'exerçait la relation de dépendance entre les pays du centre et ceux de la périphérie. Face à ce risque, les États

[1] Banque mondiale.

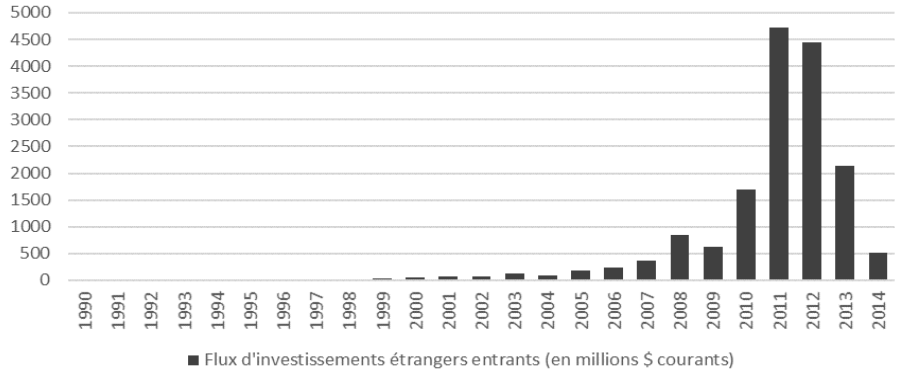
développementalistes ont pour leur part préféré renoncer à cette source de financement. Plus récemment, la controverse autour des investissements directs étrangers a rebondi au sein des pays développés alors que les investissements des pays émergents se multipliaient dans des secteurs d'activités parfois qualifiés de stratégiques. Les IDE constituent dans ce cadre un sujet de controverse pour deux raisons. Premièrement, parce qu'ils se traduisent concrètement par une prise de contrôle d'un actif national par une entreprise étrangère. Deuxièmement, parce que les entreprises qui investissent ne réinvestissent que rarement les profits qu'elles génèrent dans l'économie nationale, mais les rapatrient pour les intégrer dans une stratégie de croissance globale. Ces deux éléments expliquent pourquoi les IDE font souvent l'objet de polémiques dans les pays qui les accueillent. Malgré cela, il apparaît également que ces investissements sont souvent indispensables puisqu'ils permettent aux États qui les accueillent de bénéficier du savoir-faire et de l'expérience de ces entreprises, mais aussi de leur capacité d'investissement pour financer des projets très coûteux.

Pour comprendre le rôle des investissements étrangers dans le processus de développement mongol, il s'agira tout d'abord de présenter la place relative qu'ils occupent dans l'économie locale (A). Il conviendra ensuite de présenter la politique mise en œuvre par les autorités pour attirer et orienter ces investissements en fonction des objectifs de développement du pays (B). Pour finir, l'approche se concentrera sur la stratégie adoptée par les autorités mongoles pour tenter de contrôler ces investissements et pour faire face aux menaces qu'ils peuvent éventuellement faire peser sur la sécurité et la souveraineté économique du pays (C).

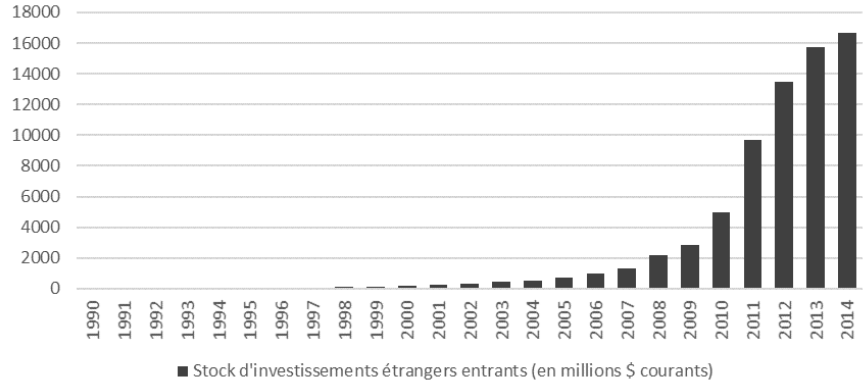
A - Les investissements directs étrangers en Mongolie.

La Mongolie a connu ces dernières années une forte hausse des investissements directs étrangers. Le pays a même été présenté pendant un temps comme un nouvel eldorado pour les investisseurs[1]. La hausse des investissements étrangers est particulièrement sensible à partir du début des années 2010 comme le montrent les deux graphiques suivants.

[1] Crédit Suisse, 12/05/2011, "Mongolie ou l'intérêt croissant des investisseurs", https://www.credit-suisse.com/us/fr/articles/articles/news-and-expertise/2011/05/fr/mongolia-investors-are-beginning-to-take-notice.html.



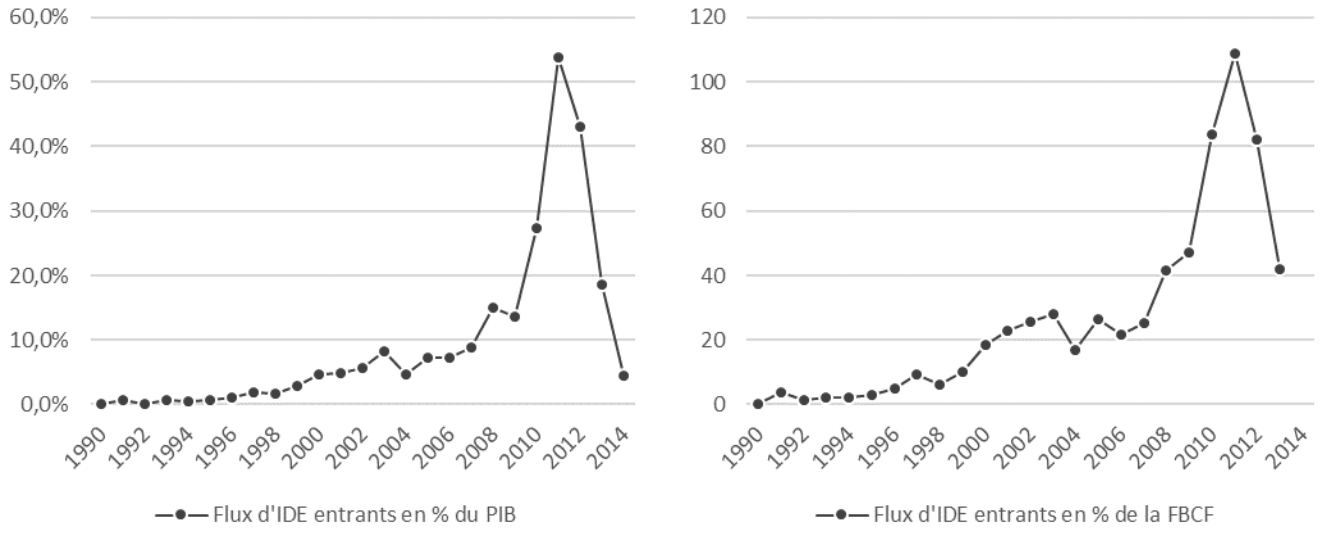
Flux d'investissements étrangers entrants en Mongolie entre 1990 et 2014[1].



Stock d'investissements étrangers entrants en Mongolie entre 1990 et 2014[2].

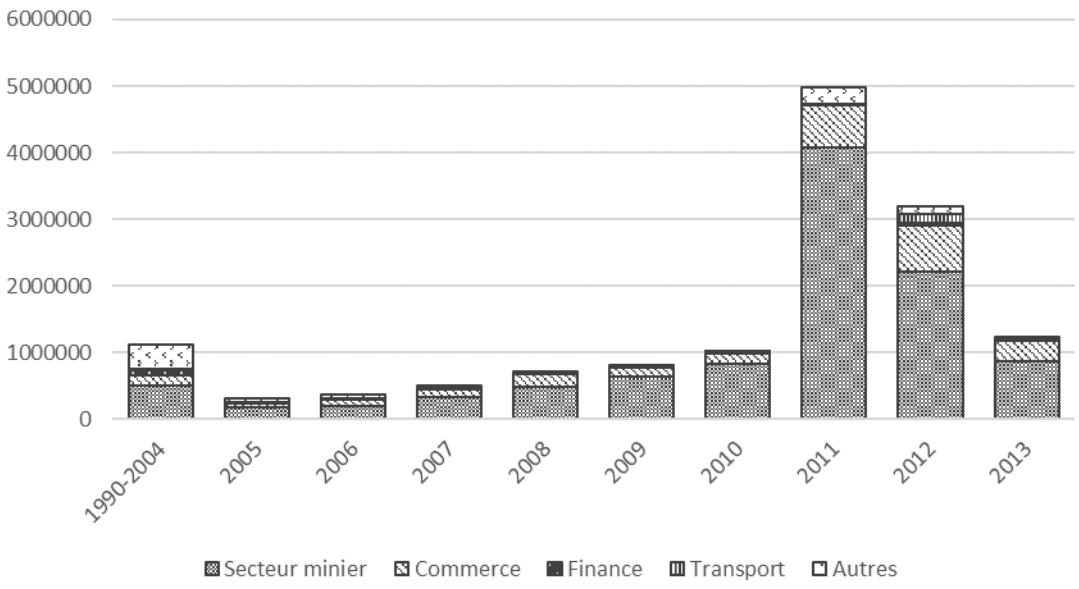
Dans ce contexte, les investissements directs étrangers ont pris une place croissante dans l'économie mongole et dans le financement du processus de développement. Ainsi, le flux d'IDE en 2011 équivalait à plus de la moitié du PIB et dépassait largement le montant de l'investissement domestique.

[1] CNUCED.
[2] CNUCED.



Flux d'IDE en % du PIB et en % de la formation brute de capital fixe (FCBF)[1].

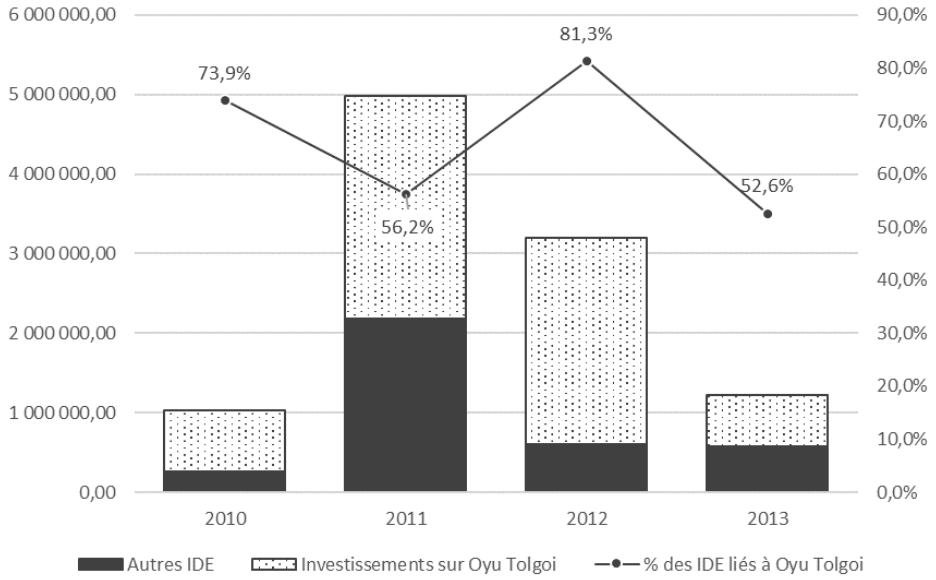
Cette forte hausse des investissements directs étrangers s'explique principalement par le développement du secteur minier et plus particulièrement par la mise en œuvre d'un projet, celui d'Oyu Tolgoi. Développé par le groupe Rio Tinto, le coût de la première phase de ce projet est estimé à 6,5 milliards de dollars, soit plus de 37 % du stock total des investissements étrangers réalisés en Mongolie entre 1990 et 2014. L'analyse de la répartition des investissements étrangers par secteurs confirme que les investissements étrangers se sont principalement concentrés dans le secteur minier.



Répartition du flux d'investissements étrangers par secteur et par an (en milliers $)[1].

[1] CNUCED.

Le secteur minier a ainsi concentré plus de 72 % du total du stock d'investissements étrangers réalisés en Mongolie depuis 1990. La prise en compte du montant total d'investissements étrangers reçus par la Mongolie depuis 1990 permet également de confirmer l'influence prépondérante du projet minier d'Oyu Tolgoi dont les travaux de construction ont débuté dans le courant de l'année 2010 pour une entrée en production de la première phase du gisement au milieu de l'année 2013. Le coût de la première phase était estimé à 6,5 milliards de dollars. Sa mise en œuvre constitue donc le principal facteur qui explique l'explosion du flux d'investissements étrangers en Mongolie entre 2010 et 2013. Le graphique suivant rend compte de la centralité de ce projet dans l'évolution du flux d'investissements étrangers réalisés en Mongolie ces dernières années.



Part de la mise en œuvre du projet Oyu Tolgoi dans les investissements étrangers en Mongolie[2].

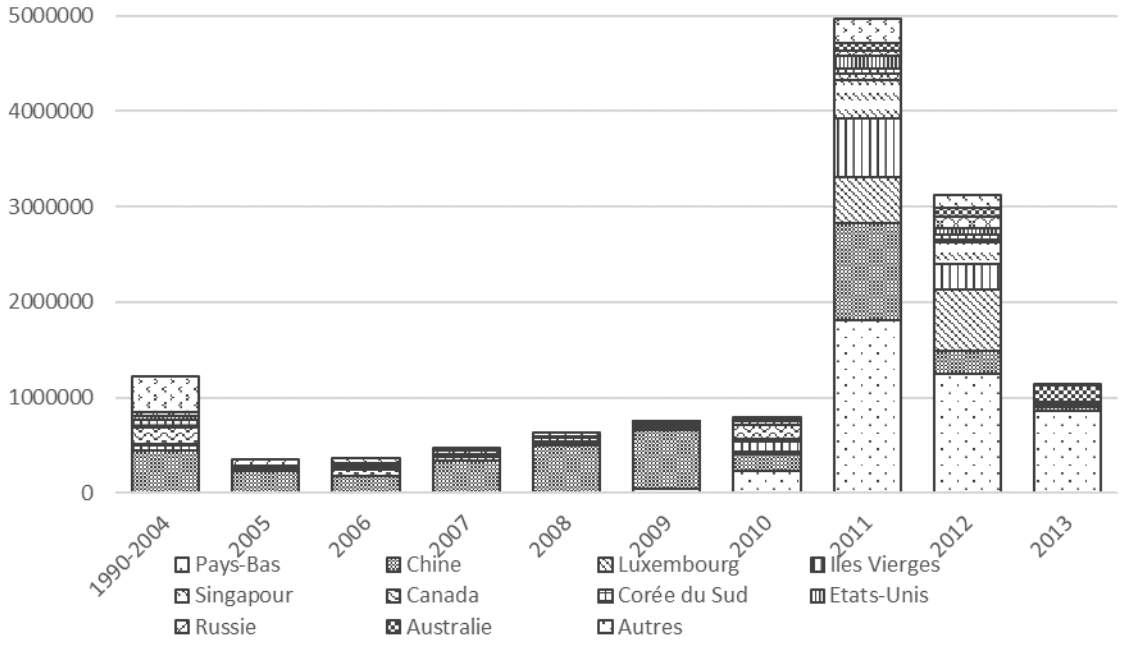
Cette concentration des investissements étrangers dans le secteur minier est logique dans la mesure où les études réalisées sur la question ont montré qu'ils réagissent principalement à quatre facteurs[3] : 1) la recherche de ressources naturelles, 2) la recherche de marchés de débouchés, 3) la recherche de coûts de production avantageux ou encore 4) la recherche d'actifs stratégiques. Le marché mongol étant limité, doté de peu d'actifs stratégiques, excepté ses ressources naturelles, et n'offrant pas de coûts de production très bas, les investissements étrangers se sont donc logiquement concentrés sur le principal avantage comparatif du pays, sa richesse en matières premières.

[1] Invest Mongolia.

[2] Le graphique compare les dépenses d'investissements sur le site d'Oyu Tolgoi mentionnées par l'entreprise Turquoise Hill Resources (Ivanhoe Mines avant 2012) dans ses rapports financiers avec le flux d'investissements étrangers rapporté chaque année par l'agence Invest Mongolia.
Invest Mongolia ; Ivanhoe Mines, 2011, 2012 ; Turquoise Hill Resources, 2013, 2014.

[3] J. Dunning, S. Lundan, 2008.

Outre le montant des investissements étrangers ou les secteurs privilégiés par ces investissements, se pose également la question de leur origine et des pays qui ont été amenés à investir sur le marché mongol. Le tableau présente l'évolution du flux d'investissement par pays et par an en Mongolie.



Répartition du flux d'investissement étranger en Mongolie par pays et par an (en milliers $)[1].

Les deux graphiques suivants permettent d'affiner la grille de lecture en identifiant la répartition du stock d'investissements étrangers en Mongolie en fonction des différents pays depuis 1990 et le nombre d'entreprises concernées.

[1] Invest Mongolia.

Pays	Investissement (en milliers $)	%
Pays-Bas	4 227 934,5	29,7%
Chine	3 766 613,8	26,4%
Luxembourg	1 151 702	8,1%
Iles Vierges	1 109 643,7	7,8%
Singapour	725 174	5,1%
Canada	498 056,7	3,5%
Corée du Sud	383 323,4	2,7%
États-Unis	308 230,6	2,2%
Russie	297 967,7	2,1%
Australie	385 148,2	2,7%
Autres	1 390 338,5	9,8%
Total	***14 244 133,3***	***100,0%***

Stock d'investissements étrangers réalisés en Mongolie entre 1990 et 2013 par pays[1].

Pays	Nombre d'entreprises	%
Chine	6 567	49,2%
Corée du Sud	2 334	17,5%
Russie	861	6,4%
Japon	561	4,2%
États-Unis	305	2,3%
Autres	2 723	20,4%
Total	***13 351***	***100,0%***

Nombres d'entreprises avec des investissements étrangers en 2013 par pays[2].

Ce portrait permet de tirer plusieurs enseignements. Le premier concerne la forte hausse des investissements étrangers qui a eu lieu entre 2010 et 2013. Le fait que les Pays-Bas ou le Luxembourg apparaissent respectivement au premier au troisième rang des investisseurs étrangers dans le pays confirme que cette hausse est principalement liée aux travaux mis en place sur le site d'Oyu Tolgoi. Cette présence est parfois présentée par les autorités mongoles comme le symbole de l'implication des

[1] Invest Mongolia.
[2] Invest Mongolia.

« troisièmes voisins » dans l'économie mongole, mais elle est en réalité trompeuse dans la mesure où ces investissements se sont concentrés sur un projet unique. Le tableau qui résume le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'investissements étrangers est là pour en témoigner puisque les pays ayant le plus investi ne comptent pas parmi ceux qui disposent du plus grand nombre d'entreprises dans le pays.

Le second enseignement à tirer concerne la faiblesse de la part de la Russie alors que ce pays a dominé pendant toute la période socialiste l'économie mongole. Cette absence de la part russe est néanmoins à relativiser, notamment au niveau du stock d'investissements étrangers puisque les statistiques mongoles tiennent uniquement compte des investissements étrangers réalisés depuis 1990, oubliant de fait ceux réalisés par l'Union soviétique avant 1990 que ce soit la construction de la voie de chemin de fer du transmongolien ou de la mine de cuivre d'Erdenet, deux entreprises où l'État russe est toujours représenté au sein de ces sociétés, même si la vente des parts détenues par la Russie dans l'entreprise Erdenet est actuellement discutée par les deux pays[1]. Malgré ce biais statistique, ces données mettent néanmoins en évidence l'absence d'implication directe de la Russie dans l'économie mongole depuis 1990, confirmant la thèse d'un « oubli relatif » de la Mongolie par la Russie depuis 1990[2].

Le dernier enseignement à tirer concerne l'importance de la présence chinoise dans l'économie mongole, la Chine apparaissant comme le principal investisseur dans le pays si on exclut le projet d'Oyu Tolgoi des statistiques. La présence chinoise est visible aussi bien au niveau des montants investis que du nombre d'entreprises présentes dans le pays. Avec plus de 6500 entreprises, la présence chinoise nourrit nombre de craintes en Mongolie et a même poussé l'Asia Foundation à mettre en place une étude spécifique sur la question, étude qui n'a pas été publiée et qu'il n'a pas été possible de consulter du fait de la sensibilité du sujet[3]. Un entretien avec une personne chargée de mener cette enquête a néanmoins permis d'en savoir plus sur les résultats concrets sur lesquelles elle a débouché :

> « *Lors de cette enquête, nous avons tenté de remontrer les fils de la présence des entreprises chinoises en Mongolie. Malgré une enquête basée sur du porte-à-porte, nous n'avons pas pu trouver d'information réellement significative. La plupart des adresses étaient fausses ou bien les noms présentés au moment de l'enregistrement ne correspondaient pas. Dans ce contexte, également du fait que le sujet est très sensible en Mongolie, le rapport sur lequel nous avons travaillé n'a pas été publié* »[4].

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'étudier plus particulièrement la structure des investissements étrangers réalisés par la Chine. Si les statistiques mongoles ne permettent pas réellement d'identifier leurs caractéristiques, les statistiques publiées par les autorités chinoises permettent d'avoir un meilleur aperçu du phénomène. Les investissements étrangers extérieurs chinois se sont fortement

[1] Zasag.mn, 28/06/2016, "Ч.Сайханбилэг: Монгол, Оросын хамтарсан Эрдэнэт үйлдвэр 100 хувь үндэсний аж ахуйн нэгж болно", http://zasag.mn/news/view/14266.
[2] S. Soni, 2002.
[3] Entretien, M. Lindberg, directrice de l'Asia Foundation, 20/05/2014.
[4] Entretien, anonyme, juin 2013.

développés dans la seconde moitié des années 2000, dans le cadre de la politique dite de « *go global* »[1]. La quantification réelle de ces investissements est cependant difficile à réaliser. Néanmoins, les travaux réalisés sur la question témoignent tous du fait qu'il est possible de distinguer deux types d'investissements[2] : ceux réalisés par les grandes entreprises étatiques et ceux qui sont réalisés par des entreprises petites et moyennes. Si les grandes entreprises constituent une minorité parmi les entreprises chinoises qui investissent à l'étranger (5 % en 2010), elles sont néanmoins celles qui investissent le plus (77 % du stock total d'investissement chinois à l'étranger en 2010). Leurs investissements se concentrent dans le secteur des ressources qui représentent 52,4 % du stock d'investissements réalisés par des entreprises publiques[3]. L'étude du cas mongol confirme les tendances générales observées sur les investissements directs réalisés par la Chine à l'étranger. Ainsi, si 72,2 % des entreprises chinoises en Mongolie opèrent dans le secteur du commerce, l'essentiel des investissements réalisés par la Chine en Mongolie est le fait de grandes entreprises publiques[4]. Ils prennent logiquement place dans le secteur minier qui représente 68,8 % du stock d'investissements chinois dans le pays.

Les investissements étrangers en Mongolie apparaissent donc principalement concentrés dans le secteur minier et dominés par les entreprises publiques chinoises. La prise en compte de ces deux caractéristiques permettra ensuite de mieux comprendre la politique adoptée par les autorités mongoles à l'égard des investissements directs étrangers et son évolution au cours du temps.

B - La politique mongole à l'égard des investissements étrangers.

Dans le courant des années 1990, les autorités mongoles ont été confrontées à un effondrement économique provoqué par le passage à l'économie de marché. La crise qui a accompagné la transition a considérablement réduit les capacités d'investissements de l'État auxquelles les nouveaux acteurs privés n'ont pas pu se substituer. Dans ce contexte, comme l'a montré le troisième chapitre, les autorités mongoles ont choisi, sans qu'il y ait réellement d'alternative, de recourir aux investissements étrangers pour financer leur processus de développement. Elles ont alors dû faire face à deux défis. Tout d'abord, comment attirer ces investisseurs en Mongolie ? Ensuite, comment s'assurer que ces investissements ne se concentrent pas uniquement sur l'avantage comparatif que pouvait offrir la Mongolie à l'époque, à savoir sa richesse en matières premières, mais qu'ils permettent également de financer des projets qui participent à la diversification de l'économie ? Ces deux questions seront examinées successivement.

[1] H. Vos, 2011.
[2] T. Marukawa, A. Ito, Y. Zhang, mars 2014 et B. Wang, R. Mao and Q. Gou, 2014.
[3] B. Wang, R. Mao and Q. Gou, 2014.
[4] B. Indra, 2013.

1) La mise en place d'un cadre législatif libéral pour attirer les investisseurs.

Pour attirer les investisseurs en Mongolie, les autorités ont eu recours à trois outils principaux : la réforme du cadre législatif, la création d'une agence institutionnelle dédiée à la question et la mise en place d'une campagne de communication à l'étranger pour vanter les attraits du pays. La transition vers la démocratie et l'économie de marché ont conduit les autorités mongoles à adopter une nouvelle loi sur les investissements étrangers dans le courant du mois de mai 1993[1]. Ce texte a remplacé la loi de 1990 adoptée quelques jours après la démission du *Politburo* lors de la révolution démocratique[2]. Le texte adopté en 1993 se voulait très libéral et entendait offrir des conditions très avantageuses aux investisseurs qui souhaitaient investir dans le pays. La loi ne prévoyait aucune restriction à l'investissement et interdisait la nationalisation et l'expropriation des actifs étrangers. Si une telle mesure était rendue nécessaire pour la mise en œuvre de projets liés à l'intérêt général, la loi disposait que les investisseurs devaient être indemnisés du montant de leurs avoirs. Elle prévoyait en outre que les investisseurs pouvaient rapatrier leurs profits et leurs revenus sans qu'aucune barrière ne leur soit imposée. La particularité de ce texte était notamment de ne pas faire de distinction réelle entre les investisseurs étrangers et les investisseurs domestiques.

L'ouverture de la Mongolie et l'attitude des autorités à l'égard des investisseurs étrangers ont été très largement saluées par les organisations internationales présentes dans le pays qui ont fait de cette ouverture le principal élément explicatif du dynamisme relatif des investissements étrangers en Mongolie[3]. Dans ce contexte, les autorités mongoles ont tenté d'offrir encore davantage d'incitation aux investisseurs en adoptant au début de l'année 2002 un amendement à la loi qui permettait aux investisseurs de conclure des accords de stabilité avec les autorités. Ces accords pouvaient couvrir une période de 10 ans si l'investissement réalisé était d'au moins 2 millions de dollars et de 15 ans s'il dépassait les 10 millions de dollars[4]. Cette disposition a été amendée en 2008 pour relever le montant d'investissement à réaliser pour bénéficier de ces accords de stabilité. Ainsi, le montant de l'investissement à réaliser pour conclure un accord de stabilité de 10 ans a été porté à 20 millions de dollars et celui pour conclure un accord de stabilité de 15 ans à 50 millions de dollars[5]. Des remises de taxes étaient également prévues pour stimuler les investissements dans les secteurs jugés stratégiques de l'économie[6]. Dans les domaines de l'énergie et des transports, les autorités proposaient par exemple aux investisseurs une exemption totale pendant 10 ans de la taxe sur le revenu des sociétés. Une telle exemption de 5 ans était également prévue pour les investisseurs qui souhaitaient s'implanter dans le domaine minier ou dans le domaine de l'industrie lourde. Les entreprises étrangères qui exportaient plus de la moitié de leur production sur des marchés étrangers pouvaient également bénéficier de cette exemption pendant 3 ans. Ces mesures

[1] Parlement de Mongolie, 10/05/1993.
[2] Grand Khural de la République Populaire de Mongolie, 23/03/1990.
[3] OCDE, 2000.
[4] Parlement de Mongolie, 03/01/2002.
[5] Parlement de Mongolie, 29/05/2008.
[6] OCDE, 2000.

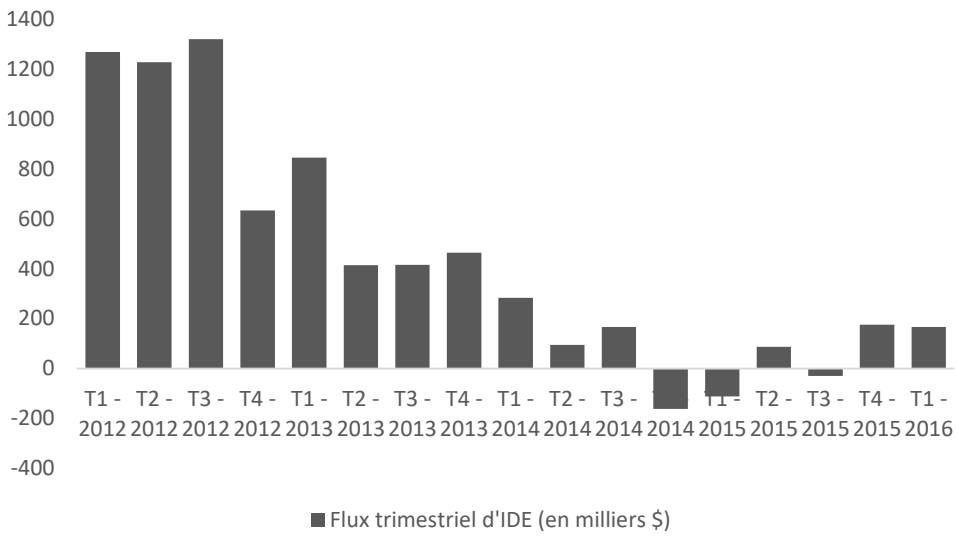
incitatives devaient permettre d'attirer les investissements étrangers vers des secteurs considérés comme prioritaires pour le développement.

Pour faciliter la venue des investisseurs, les autorités ont également décidé de créer à l'occasion de l'adoption de l'amendement de 2002 un système centralisé de gestion des IDE, connu sous le nom de « guichet unique »[1]. La création de ce guichet devait permettre aux investisseurs de s'adresser à un même interlocuteur lors de toutes leurs démarches administratives, que ce soit pour l'enregistrement, l'émission de certificats, ou la recherche d'informations sur le pays. Si les autorités ont adopté le principe du guichet unique en 2002, elles ont néanmoins créé dès 1996 une agence aux investissements étrangers placée sous l'autorité du ministère des finances[2]. Cette nouvelle agence devait remplir deux fonctions : faciliter le développement des projets portés par des investisseurs étrangers et promouvoir les investissements étrangers dans le pays. Elle a été placée en 1998 sous l'autorité du ministère des relations extérieures et renommée agence au commerce extérieur et aux investissements étrangers[3]. C'est cette agence qui a été chargée en 2002 de mettre en œuvre la politique du « guichet unique ». Elle a par la suite été placée sous le contrôle du ministère de l'industrie et du commerce entre 2000 et 2008 avant d'être placée sous le contrôle du ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur entre 2008 et 2012 et d'être dissolue en 2012 pour être transformée en une direction au sein du nouveau ministère du développement économique.

2) La loi SEFIL, une tentative de protection à l'égard des IDE.

L'attitude de la Mongolie à l'égard des investisseurs étrangers a donc été caractérisée par une grande ouverture dans les vingt premières années qui ont suivi la transition. Cette attitude a cependant été remise en cause dans le courant de l'année 2012. Les autorités mongoles ont alors tenté de se doter d'instrument de contrôle à l'égard de ces investissements. Cela s'est traduit par l'adoption d'une nouvelle loi, la loi sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques[4] qui sera présentée plus longuement dans le prochain paragraphe. Ces mesures ont marqué une rupture dans l'image de la Mongolie auprès des investisseurs. Abondamment relayée dans la presse internationale[5], notamment à l'initiative des entreprises et des ambassades anglo-saxonnes dans le pays[6], cette rupture a été présentée comme le principal élément expliquant la baisse continue du flux d'investissements étrangers dans le pays depuis 2012.

[1] Parlement de Mongolie, 03/01/2002.
[2] Parlement de Mongolie, 30/08/1996.
[3] Parlement de Mongolie, 24/07/1998.
[4] Parlement de Mongolie, 17/05/2012.
[5] Time, 05/02/2015, "How not to attract foreign investment, Mongolian-style", http://fortune.com/2015/02/05/how-not-to-attract-foreign-investment-mongolian-style/.
[6] Entretien, anonyme, mai 2013.



Évolution du flux trimestriel d'IDE en Mongolie depuis 2012[1].

Si cette perte de confiance et si les informations négatives diffusées sur la Mongolie ont certainement joué un rôle dans la chute des investissements étrangers, deux autres facteurs doivent également être avancés pour l'expliquer. Le premier élément d'explication est lié à la fin des travaux pour la mise en œuvre de la première phase du gisement d'Oyu Tolgoi et à la suspension des travaux pour la seconde phase. Comme cela a déjà été montré, cela a constitué le principal élément d'explication de la forte hausse du flux d'investissements étrangers dans le pays au début des années 2010 et la suspension de ce projet a logiquement conduit à une baisse du flux d'investissements étrangers. Le second élément concerne la chute des cours des matières premières qui a réduit l'attrait des investisseurs pour les pays richement dotés en ressources minérales.

Cette baisse des investissements étrangers a cependant eu des conséquences non négligeables pour le pays. Elle a fortement affecté l'activité économique et a conduit à un ralentissement notable de la croissance, donc à une limitation de la hausse des revenus budgétaires sur lesquels pouvaient tabler les autorités. D'autre part, cette évolution importante et brutale à déséquilibrer durablement la balance des paiements ce qui a provoqué un effondrement de la devise mongole face aux autres devises, notamment le dollar, et une baisse progressive des importations. Face à cette situation, la réponse apportée par les autorités mongoles a porté sur trois points : une réforme du cadre législatif qui prévaut pour les investissements étrangers, le redémarrage des grands projets dans le pays et la mise en place d'une nouvelle stratégie de communication tournée vers l'extérieur et destinée à témoigner de l'attractivité du pays pour les investisseurs.

[1] Banque de Mongolie.

3) La loi sur l'investissement de 2013 : un retour au libéralisme pour renouer la confiance avec les investisseurs.

Sur le plan législatif, les autorités mongoles ont choisi de procéder à une refonte complète du cadre en vigueur avec l'adoption d'une loi qui remplace la loi sur les investissements étrangers de 1993 et la loi sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques de 2012[1]. Le ministre du développement économique, N. Batbayar, chargé à l'époque de la question des investissements étrangers, a présenté au début du mois de septembre 2013 un nouveau projet de loi sur l'investissement[2] après un processus consultatif entamé dès le début de l'année 2013[3] avec les entreprises mongoles et étrangères[4]. Le nouveau texte adopté par les autorités mongoles visait à apporter une solution aux deux problèmes précédemment mentionnés[5] : la forte baisse des investissements étrangers depuis la fin de l'année 2012, et la concentration de ces investissements dans le secteur minier.

Pour faire face à la baisse des investissements étrangers, les autorités mongoles se sont focalisées sur l'adoption d'un projet de loi qui facilite autant que possible l'implantation et les activités des investisseurs. Fortement soutenu par le Premier ministre, N. Altankhuyag, et le Président mongol, Ts. Elbegdorj, ce projet de loi devait permettre à la Mongolie de se doter du « *meilleur environnement au monde pour les investisseurs étrangers* »[6]. Tirant les leçons de l'expérience accumulée, le projet entendait à la fois protéger l'activité des investisseurs étrangers, faciliter autant que possible leur implantation sur le marché mongol et garantir une stabilité durable du cadre législatif en empêchant les changements politiques, dont le pays est coutumier, d'influer trop fortement sur l'activité des investisseurs.

Pour ce qui est de la protection des investisseurs, outre les protections classiques sur la propriété des investissements étrangers et sur la possibilité de rapatrier les profits générés, la loi de 2013 présente surtout la particularité de supprimer la distinction entre investisseurs domestiques et investisseurs étrangers. Cela a pour effet d'offrir aux investisseurs étrangers des conditions de travail et des protections identiques à celles en vigueur pour les investisseurs domestiques. Si cette mesure a été présentée comme le signe de l'ouverture voulue par les autorités mongoles, il apparaît également qu'elle résulte d'une demande des investisseurs mongols qui estimaient bénéficier de conditions d'investissements jusqu'alors moins avantageuses que celles réservées aux investisseurs étrangers[7].

Concernant les facilités offertes aux investisseurs étrangers, plusieurs éléments peuvent également être mentionnés. Le premier concerne la simplification et le

---

[1] Parlement de Mongolie, 03/10/2013.
[2] Parliament.mn, 10/09/2013, "Засгийн газраас УИХ-ын даргад хэд хэдэн хуулийн төсөл өргөн барив", http://open.parliament.mn/content/2207.htm.
[3] Mongolia Investment Summit, Londres, 17 – 18 avril 2013.
[4] News.mn, 23/09/2013, "О.Чулуунбат: Энэ бол хамгийн сайн хууль", http://www.news.mn/r/156889.
[5] Parliament.mn, 24/09/2013.
[6] Mongolia Investment Summit, Londres, Z. Zoljargal, 17/04/2013.
[7] Entretien, A. Ariunaa, directrice de la coopération économique, de l'aide et des prêts au ministère du développement économique au ministère du développement économique, 26/05/2014.

raccourcissement des procédures administratives à remplir pour procéder à un investissement en Mongolie. Cette volonté de simplification s'est également traduite par la réouverture d'une agence gouvernementale spécialement dédiée aux investissements étrangers, baptisée « Invest Mongolia ». La création de cette nouvelle agence s'est traduite par l'autonomisation de la direction chargée des investissements étrangers préalablement intégrée au sein du ministère du développement économique. La loi sur l'investissement confie à cette agence trois missions principales : 1) attirer les investissements étrangers dans le pays, 2) promouvoir et expliquer le nouveau cadre législatif auprès des investisseurs et, 3) jouer le rôle de guichet unique pour les investisseurs. Signe de l'importance accordée par le gouvernement mongol aux investissements étrangers, cette agence a été placée sous l'autorité directe du Premier ministre lors de la formation du gouvernement de Ch. Saikhanbileg à la fin de l'année 2014[1]. Outre la recréation de cette agence, les autorités mongoles ont également développé avec l'aide de la CNUCED un guide électronique destiné aux investisseurs étrangers qui présente les démarches à suivre pour créer une entreprise étrangère ou ouvrir un bureau de représentation en Mongolie[2]. Le guide présente également les principales institutions avec lesquels les investisseurs peuvent être amenés à interagir ainsi que les taxes et les règles auxquelles ils devront se soumettre. L'ensemble de ces mesures visent à simplifier la vie des investisseurs pour renforcer l'attractivité du pays. Ces mesures ont permis à la Mongolie de progresser dans le classement établi par la Banque mondiale sur la facilité à faire des affaires en passant de la 86^{e} position en 2012 à la 56^{e} en 2015[3].

La dernière évolution incluse dans le projet de loi concerne l'aspiration des autorités mongoles à créer un cadre stable pour les investissements étrangers qui permettent à ces derniers d'avoir une meilleure visibilité sur leurs activités. Pour ce faire, l'objectif des autorités était de faire de cette nouvelle loi une sorte de « *constitution des investissements* »[4], basée sur le modèle de la loi de stabilité budgétaire adoptée par les autorités au milieu de l'année 2010[5]. Les autorités mongoles ont donc introduit une disposition qui prévoit que tout amendement à la loi devra, pour être adopté, être approuvé par une majorité qualifiée des deux tiers[6]. Cette caractéristique devait garantir la stabilité du cadre juridique mis en place. Cette disposition a néanmoins disparu, supprimée dans le cadre d'un amendement adopté dans le courant du mois d'avril 2015[7]. La Cour constitutionnelle de Mongolie a en effet conclu dans le courant du mois de février 2015 que cette mesure était contraire à la Constitution qui, dans son article 27.6, prévoit que le Parlement doit prendre ses décisions par un vote à la majorité de ses membres présents[8]. Cette décision de la cour a été acceptée par les parlementaires qui ont modifié en conséquence l'ensemble des

[1] Gouvernement de Mongolie, 15/12/2014.
[2] Invest Mongolia, 31/05/2016, "Хөрөнгө оруулалтын газар, НҮБ-ын ХХБХ-тай хамтран "Хөрөнгө оруулалтын цахим хөтөч"-ийн албан ёсны нээлтийн арга хэмжээг зохион байгуулагдлаа", http://investmongolia.gov.mn/?p=3298.
[3] Banque mondiale, Doing Business.
[4] Mongolia Investment Summit, Londres, Z. Zoljargal, 17/04/2013.
[5] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.
[6] Parlement de Mongolie, 03/10/2013, art. 6.10.
[7] Parlement de Mongolie, 09/04/2015.
[8] Cour constitutionnelle de Mongolie, 13/02/2015.

lois qui prévoyaient la prise de décision à la majorité qualifiée, notamment la loi sur les investissements, mais aussi la loi de stabilité budgétaire adoptée en 2010[1].

Si le principal objectif de la loi de 2013 est de permettre le retour des investissements étrangers dans le pays, la loi comporte également un volet important sur les moyens à mettre en œuvre pour diversifier ces investissements et éviter qu'ils ne se concentrent uniquement sur le secteur minier. La loi consacre ainsi une partie entière à la promotion des investissements et à leur diversification qui offre un certain nombre d'outils aux autorités[2]. Les investissements ciblés par ces outils sont ceux qui concernent des projets de centrales électriques, les projets ferroviaires, la construction d'usine utilisant des bios ou des nanotechnologies ou encore la construction d'usines de production de carburants, de matériaux de construction ou de transformation de produits agricoles. Pour favoriser le développement de ces projets, la loi dispose que les importations de machines liées à ces projets peuvent être exemptées de droits de douane et bénéficier d'un taux de TVA de 0 % pendant leur durée de construction. La loi prévoit également une série de mesures non fiscales pour faciliter leur développement, en offrent notamment un soutien du gouvernement ou la possibilité de déroger temporairement aux limitations fixées pour l'emploi de personnels étrangers.

La loi de 2013 reprend également la possibilité offerte aux autorités de conclure des accords de stabilité fiscale avec les investisseurs, outil déjà mentionné dans la loi de 1993. La loi sur les investissements marque néanmoins une évolution puisque l'attribution de ces accords de stabilité ne résulte plus d'une décision discrétionnaire de l'État, mais qu'elle est dorénavant encadrée par la loi. L'émission de ces accords de stabilité est ainsi confiée à la nouvelle agence « Invest Mongolia » qui doit répondre sous 30 jours à la demande d'un potentiel investisseur. Les taxes susceptibles d'être stabilisées sont les suivantes : la taxe sur les revenus, les tarifs douaniers, la taxe sur la valeur ajoutée, le niveau de royalties minières. La durée des accords de stabilité dépend alors de trois variables : le secteur de l'investissement, le montant de l'investissement et l'emplacement géographique où il doit avoir lieu. Pour ce qui est des régions, la distinction se base sur les grandes régions de développement économique créées au début des années 2000.

[1] Parlement de Mongolie, 09/04/2015, "Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 02, 03 дугаар дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөх эсэх тухай асуудлыг хэлэлцлээ", http://www.parliament.mn/news/open/categories/2453/pages/19873.
[2] Parlement de Mongolie, 03/10/2013, chap. 4.

Structures des zones économiques régionales en Mongolie[1].

Pour ce qui est du secteur, la loi distingue simplement les investissements réalisés dans le secteur minier, l'industrie lourde et les infrastructures de ceux réalisés dans d'autres secteurs. Pour les investissements réalisés dans le domaine minier, de l'industrie lourde ou des infrastructures, la durée des accords de stabilité prévue par la loi est la suivante :

Investissement (en milliards MNT)	**Durée de validité de l'accord de stabilisation (en années)**				
	Oulan-Bator	Région centre	Région Khangai	Région ouest	Région est
30 à 100	5	6	6	7	8
100 à 300	8	9	9	10	11
300 à 500	10	11	11	12	13
500 et plus	15	16	16	17	18

Durée des accords de stabilité pour des investissements dans le secteur minier, dans l'industrie lourde ou les infrastructures[2].

[1] Parlement de Mongolie, 14/06/2001.
[2] Parlement de Mongolie, 03/10/2013, art. 16.

Pour les autres secteurs, la durée des accords de stabilité prévue par la loi est présentée dans le tableau suivant :

Investissement (en milliards MNT)					**Durée de validité de l'accord de stabilisation (en années)**
Oulan-Bator	Région centre	Région Khangai	Région ouest	Région est	
10 à 30	*5 à 15*	*4 à 12*	*3 à 10*	*2 à 8*	5
30 à 100	*15 à 50*	*12 à 40*	*10 à 30*	*8 à 25*	8
100 à 200	*50 à 100*	*40 à 80*	*30 à 60*	*25 à 50*	10
200 et plus	*100 et plus*	*80 et plus*	*60 et plus*	*50 et plus*	15

Durée des accords de stabilité pour des investissements dans les autres secteurs[1].

Ces accords de stabilité doivent ainsi permettre aux autorités mongoles d'attirer les investisseurs en leur offrant un cadre de travail stable sur le long terme afin de gagner en visibilité pour le développement de leurs activités. Ces certificats témoignent de la volonté des autorités de diversifier à la fois les secteurs dans lesquels les investissements sont susceptibles de s'implanter, mais aussi les régions géographiques. L'objectif est de développer des incitations pour des investissements dans des régions déshéritées, en particulier l'ouest du pays. Autre caractéristique, ces certificats témoignent également de la volonté des autorités de ne pas discriminer les investisseurs domestiques des investisseurs étrangers puisqu'ils s'appliquent à l'ensemble des investissements réalisés dans le pays.

Les négociations menées autour de cette loi et l'expérience acquise par les autorités semblent avoir facilité le processus conduisant à l'adoption de cette loi. De nombreuses personnes rencontrées lors de cette recherche et les discours que peuvent prononcer les autorités mongoles lors des rencontres et salons organisés avec les investisseurs étrangers sont marqués par une phrase récurrente « *la Mongolie a maintenant appris de ses erreurs et en à tirer les conséquences qui s'imposaient* »[2]. La rapidité avec laquelle cette nouvelle loi a été adoptée donne du crédit à cette hypothèse tout comme le consensus transpartisan qui s'est dessiné au moment du vote. La loi a ainsi été adoptée à 83 % des suffrages exprimés. Le tableau suivant résume les votes des parlementaires :

[1] Parlement de Mongolie, 03/10/2013, art. 16.
[2] Mongolia Investment Summit, Londres, Z. Zoljargal, 17/04/2013.

	Pour	Contre
PDM	18	3
PPM	15	2
Coalition justice	5	2
PVCC	0	1
Indépendants	1	0
Total	***39 (83 %)***	***8 (17 %)***

Résultats du vote sur l'adoption du nouveau projet de loi sur les investissements[1].

Le consensus bâti sur la question s'explique en grande partie par la méthode adoptée par les autorités mongoles pour rédiger ce nouveau projet de loi. Outre les rencontres avec les investisseurs étrangers, il convient également de noter la création d'un groupe de travail parlementaire transpartisan[2]. L'ensemble des acteurs semblent d'ailleurs s'accorder sur le bon fonctionnement de ce groupe et sur le rôle important qu'il a joué dans l'élaboration et l'adoption de ce texte[3]. La construction de ce consensus a permis l'adoption rapide du texte, mais doit également lui permettre de durer et de résister aux alternances politiques dont la Mongolie est coutumière.

L'autre réponse apportée par les autorités mongoles à la chute des investissements étrangers dans le pays concerne le redémarrage des grands projets, également appelés « mégaprojets ». Cette approche, initiée par le Premier ministre N. Altankhuyag, a été reprise par son successeur, Ch. Saikhanbileg, qui a en fait la clé de voûte de son programme économique[4]. Les grands projets visés par le Premier ministre consistaient principalement dans la relance des projets miniers d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi. Concernant le premier, l'alternance politique de 2012 avait conduit les autorités mongoles à engager un bras de fer avec l'investisseur, Rio Tinto, pour tenter de maximiser les revenus que la Mongolie pouvait espérer toucher après la mise en exploitation du gisement et pour donner des gages à la population, très critique à l'égard de ce projet. Cette dispute, si elle n'a pas empêché le début de l'exploitation à la suite de l'achèvement de la phase 1[5], a néanmoins poussé les dirigeants de l'entreprise à suspendre les travaux d'agrandissement du site, la phase 2

[1] Parlement de Mongolie, 03/10/2013, http://www.parliament.mn/vote/8910.
[2] Parlement de Mongolie, 24/09/2013.
[3] News.mn, 03/10/2013, "Хөрөнгө оруулалтын хуулийн гол өөрчлөлт юу байв?", https://www.news.mn/r/158083.
[4] News.mn, 24/11/2014, "Намуудад хамтран ажиллах хүсэлт илгээлээ", http://politics.news.mn/content/196346.shtml.
[5] Le projet minier d'Oyu Tolgoi est divisé en deux phases. La première phase consiste en la construction des infrastructures nécessaires à l'exploitation de la partie du gisement accessible par une miner à ciel ouvert. La seconde phase du projet consiste pour sa part en la construction des infrastructures qui doivent permettre l'exploitation souterraine du gisement, qui concentre l'essentiel de la richesse du gisement.

qui doit permettre à terme une exploitation souterraine du gisement[1]. Pour appuyer sa démarche, le Premier ministre a proposé aux citoyens une alternative lors d'un référendum par SMS qui a reçu beaucoup d'attention à l'étranger. Ce dernier proposait aux citoyens de choisir entre le redémarrage des grands projets dans le pays ou la stabilisation de l'économie par l'intermédiaire d'une baisse des dépenses publiques[2]. Les personnes qui ont répondu à ce référendum controversé se sont prononcées en faveur de la première option[3]. Ce coup politique devait permettre au Premier ministre de disposer d'une légitimité plus importante sur des projets politiquement sensibles, et alors même que les parlementaires restaient très divisés sur la question.

L'ambition du Premier ministre était double. Premièrement, le redémarrage de ces grands projets devait permettre la création d'emplois, la stimulation de la croissance économique, mais il devait aussi se traduire concrètement par un retour des investissements étrangers réalisés par les entreprises chargées de ces projets. La mise en œuvre de la première phase du gisement d'Oyu Tolgoi avait provoqué un afflux d'investissements étrangers dans le pays et avait permis à la Mongolie de devenir l'un des pays avec l'une des croissances économiques les plus importantes au monde (17,5 % en 2011). Le Premier ministre anticipait donc logiquement que la mise en œuvre de la seconde phase du gisement devait produire des résultats similaires. Deuxièmement, le Premier ministre entendait également se servir du redémarrage de ces grands projets pour provoquer un effet de levier qui permette d'améliorer l'image de la Mongolie auprès des investisseurs afin de démontrer concrètement la nouvelle ouverture du pays aux investissements étrangers. Si l'ambition du Premier ministre n'a pas pu aboutir sur le cas de Tavan Tolgoi du fait des réticences des parlementaires, présentées en détail dans le cinquième chapitre, il est néanmoins parvenu à débloquer le projet d'Oyu Tolgoi dans le courant du mois de mai 2015 en signant avec les représentants de l'entreprise Rio Tinto un accord conjoint, connu sous le nom « d'accord de Dubaï »[4]. Ce dernier réaffirme la validité de l'accord d'investissement signé en 2009 et la volonté des parties de s'y conformer. La signature de cet accord a été largement relayée dans la presse internationale et les mots prononcés par le Premier ministre à cette occasion témoignent de son ambition et de la place de cet accord dans sa stratégie plus générale pour le pays :

> « *La Mongolie est de retour aux affaires. (...) Débloquer la mine souterraine d'Oyu Tolgoi aura un impact significatif sur l'économie mongole qui bénéficiera aux citoyens mongols et aux générations futures. Notre accord conjoint positionne clairement la Mongolie*

[1] Rio Tinto, 29/07/2013, "Development of Oyu Tolgoi underground mine delayed", http://www.riotinto.com/media/media-releases-237_8944.aspx.
[2] News.mn, 04/02/2015, "Иргэдийн 56.1 хувь"1"-ийг сонгожээ", http://politics.news.mn/content/203285.shtml.
[3] News.mn, 04/02/2015, "Иргэдийн 56.1 хувь"1"-ийг сонгожээ", http://politics.news.mn/content/203285.shtml.
[4] Rio Tinto, 18/05/2016, "Oyu Tolgoi shareholders sign agreement to progress the development of underground mine", http://www.riotinto.com/media/media-releases-237_15020.aspx.

comme un pays attractif pour les investissements et souligne le fait que la Mongolie est ouverte aux affaires »[1].

Après cet accord, les autorités mongoles se sont également engagées dans une vaste opération de séduction auprès des investisseurs qui visait à capitaliser sur l'accord de Dubaï. Ce troisième temps s'est traduit concrètement par une tournée promotionnelle effectuée par le Premier ministre à l'étranger dans le courant du mois de juin 2015. Il s'est rendu successivement en Russie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, tournée lors de laquelle il a affirmé que la Mongolie serait dorénavant un partenaire responsable en affaires[2]. Le Premier ministre a poursuivi sa tournée en se rendant à Hong Kong pour participer à la onzième conférence annuelle sur l'investissement en Asie où il prononça un discours dans lequel il insista sur l'amélioration significative du climat des affaires grâce aux réformes législatives adoptées par les parlementaires et sur les effets positifs que devraient prochainement générer le déblocage des grands projets dans le pays[3]. Cette tournée a néanmoins été parasitée par deux événements. Le premier est la décision du gouvernement de faire appel de la condamnation de l'État dans l'affaire d'arbitrage qui l'opposait à l'entreprise Khan Resources[4], alors même que le Premier ministre avait affirmé lors de son séjour à New York que la Mongolie respecterait la décision du tribunal arbitral et paierait la somme due à l'entreprise[5]. La seconde concerne la décision prise par le Parti démocrate, dont est pourtant issu le Premier ministre, d'exclure les ministres du Parti populaire du gouvernement de coalition[6]. Une telle décision laissait à penser que la Mongolie risquait d'être confrontée à un nouvel épisode d'instabilité politique aux conséquences incertaines. L'influence de ces deux décisions reste difficilement quantifiable, mais elles ont eu pour conséquence de brouiller le message du Premier ministre, et donc de réduire l'efficacité de cette tournée et la capacité du pays à capitaliser sur la signature de « l'accord Dubaï ».

Cette analyse de la stratégie adoptée par les autorités mongoles à l'égard des investissements étrangers permet de distinguer une évolution de la position adoptée par les autorités. Celle-ci est passée d'une franche ouverture au début des années 1990 à un durcissement de la position des autorités mongoles en 2012 et à une nouvelle ouverture depuis 2014. Cette inconsistance s'explique principalement par le processus d'apprentissage auquel sont inévitablement confrontées les autorités. Ce processus

---

[1] Rio Tinto, 18/05/2016, "Oyu Tolgoi shareholders sign agreement to progress the development of underground mine", http://www.riotinto.com/media/media-releases-237_15020.aspx.

[2] Montsame, 26/06/2015, "PM: "MONGOLIA WILL BE A RELIABLE BUSINESS PARTNER", http://en.montsame.mn/index.php?option=com_k2&view=item&id=11788:pm-mongolia-will-be-a-reliable-business-partner&Itemid=764.

[3] Gogo.mn, 08/07/2015, "Premier gives report at Annual Asian Investment Conference", http://mongolia.gogo.mn/r/152295.

[4] Marketwired, 16/07/2015, "Khan Resources Inc.: Mongolia Files to Annul Arbitration Award", http://www.juniorminingnetwork.com/junior-miner-news/press-releases/803-cse/kri/9473-khan-resources-inc-mongolia-files-to-annul-arbitration-award.html#.Vad7YfntlHw.

[5] Bloomberg, 29/06/2015, "Mongolia to pay Khan $100 million award – PM", http://www.mineweb.com/news-fast-news/mongolia-to-pay-khan-100-million-award-pm/.

[6] Parti démocrate, 03/07/2015, "АН-ын Гүйцэтгэх зөвлөл хуралдаж МАН-ыг Засгийн газраас гаргах нь зүйтэй гэж үзлээ", http://ardchilsannam.mn/news/2653.shtml.

d'apprentissage s'est traduit par une amélioration progressive du cadre législatif en vigueur pour que ce dernier continue à faire de la Mongolie une destination d'investissement attractive. L'amélioration de ce cadre législatif visait également à doter les autorités des outils nécessaires à la diversification de ces investissements pour qu'ils ne se concentrent pas uniquement dans le secteur minier ou à Oulan-Bator. L'afflux d'investissements a cependant posé une autre question aux autorités mongoles, celle de savoir comment contrôler ces investissements, tout en préservant l'attractivité du pays, alors que ces derniers sont susceptibles d'avoir une influence sur la sécurité nationale.

C - Le contrôle des investissements étrangers.

L'évolution de la politique adoptée par les autorités mongoles à l'égard des investissements étrangers est principalement imputable à la volonté des autorités de se doter de mécanismes de contrôle à l'égard d'investissements perçus comme étant potentiellement dangereux pour la sécurité nationale. Cette question renvoie à l'influence potentielle des investissements étrangers sur la souveraineté nationale identifiée dans lors de la réinscription théorique de ce chapitre. Les autorités mongoles ont pris conscience des menaces que peuvent potentiellement faire peser des investissements étrangers sur leur indépendance et leur souveraineté nationale par l'intermédiaire de différentes affaires impliquant des projets d'investissements étrangers (Soco, Khan Resources, South Gobi Resources). Cette prise de conscience s'explique également par une pression croissante de l'opinion publique, très méfiante à l'égard de ces investissements. Les mesures prises par les autorités mongoles en réponse à ces différents éléments de pression ont néanmoins conduit à une dégradation de l'image de la Mongolie auprès des investisseurs, au point que le pays a été présenté comme un nouvel exemple de pays richement doté en matières premières et caractérisé par ce que certains qualifient de « nationalisme des ressources »[1]. Confrontées à cette défiance, les autorités mongoles ont alors procédé à une refonte de leur cadre législatif qui devait permettre au pays de renouer avec le libéralisme sans pour autant renoncer aux capacités de contrôle dont souhaitaient se doter les autorités.

L'analyse de cette évolution passera tout d'abord par la présentation de trois affaires impliquant des investisseurs étrangers qui ont nourri la défiance des autorités et de l'opinion publique. Ces trois affaires sont 1) la vente des licences pétrolières de SOCO à Petro China en 2005, 2) l'affaire Khan Resources, déjà évoquée lors du premier chapitre, et enfin 3) la tentative de rachat de l'entreprise South Gobi Resources par l'entreprise chinoise Chalco, filiale de Chinalco au printemps 2012. Ces trois affaires seront présentées brièvement ainsi que la réponse apportée par les autorités mongoles. Elles permettront de montrer comment la nécessité de créer des outils de contrôle à l'égard des investissements étrangers s'est progressivement imposée dans le pays et comment ces outils ont évolué pour être plus adaptés à la situation mongole.

[1] P. Hatcher, 2016.

1) La nécessité d'un contrôle des investissements étrangers.

Le premier cas d'étude est celui de l'acquisition par l'entreprise chinoise PetroChina de licences pétrolières dans l'ouest du pays. Ce cas est intéressant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit d'une des premières acquisitions importantes réalisées par la Chine en Mongolie dans le secteur minier. Ensuite, cette acquisition a eu pour conséquence de voir l'ensemble de la production pétrolière mongole passer sous contrôle chinois. Enfin, le mode d'acquisition choisi par les autorités chinoises à cette occasion, s'il est classique, représente néanmoins un précédent important que gardent en mémoire les autorités mongoles. Pour comprendre cette acquisition et ses effets contemporains, il est nécessaire de considérer l'histoire du gisement. Le site pétrolier de Tamtsag a été exploré à partir de 1993 après la signature d'un accord entre l'autorité pétrolière mongole et l'entreprise américaine SOCO. La production a débuté en 1998. Le pétrole extrait était alors exporté en Chine par camion. Cette coopération mise en place entre les autorités mongoles et une entreprise américaine a été présentée comme une étape importante dans le développement de la coopération économique entre les deux pays. Symbole de l'importance de ce projet, la signature en janvier 2004 d'un accord pour son développement s'est déroulée en présence du vice-secrétaire d'État américain, Richard Armitage, et du Premier ministre mongol, N. Enkhbayar. Les relations entre la Mongolie et les États-Unis étaient alors très bonnes du fait de l'engagement mongol dans la seconde guerre d'Irak[1]. Les autorités des deux pays ont choisi de faire de ce contrat un modèle. Richard Armitage a ainsi affirmé lors de la signature de cet accord être « *extraordinairement heureux d'avoir aujourd'hui été témoin de cette cérémonie de signature, car elle symbolise, pour moi, exactement le type de coopération dont nous avons besoin entre les États-Unis et la Mongolie* »[2].

Un an plus tard, les dirigeants de l'entreprise américaine dont l'engagement en Mongolie visait à « *créer une plus-value* »[3], ont pourtant décidé de vendre l'ensemble des permis pétroliers détenus par l'entreprise en Mongolie pour 93 millions de dollars à l'entreprise chinoise Petro-China. Cette décision a été prise sans que les autorités mongoles n'en soient informées ni qu'elles puissent s'y opposer. Cette décision a constitué un choc pour les autorités mongoles, parfois présentée pudiquement comme une « *occasion manquée* »[4] entre les États-Unis et la Mongolie. Cette décision a dès lors été associée à d'autres, comme la vente en 2001 des actifs pétroliers détenus par une autre entreprise américaine, ROC Oil, à l'entreprise chinoise Dong Sheng, une filiale de SINOPEC[5]. Malgré les années, les autorités gardent un souvenir amer de cette affaire. Ainsi, lorsque le groupe américain Peabody a souhaité investir sur le gisement de Tavan Tolgoi, les autorités mongoles ont demandé à l'entreprise d'obtenir

[1] La Mongolie a déployé 180 soldats en Irak entre 2003 et 2008.
[2] Département d'Etat des Etats-Unis, 31/01/2004, "Contract Signing Ceremony between SOCO International and the Petroleum Authority of Mongolia", http://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/29141.htm.
[3] SOCO International, 01/04/2005, "Sale of Mongolian Assets", https://www.socointernational.com/news_24.
[4] P. Ochirbat, 19/03/2012, "Missed chances mark USA-Mongolia cooperation, but there is still time", *Mongolia Mining Journal*, http://en.mongolianminingjournal.com/content/19158.shtml.
[5] A. Campi, 09/05/2013.

le soutien du département d'État américain. La question de SOCO est également revenue régulièrement lors des entretiens que les dirigeants de l'entreprise ont eus avec les autorités mongoles. L'ancien dirigeant de Peabody en Mongolie affirmé ainsi :

> « *Les Mongols nous ont beaucoup parlé de l'affaire SOCO, cela revenait régulièrement dans nos discussions. Cela a été très dur pour eux … Disons qu'ils se sont sentis trahis. Par conséquent, il voulait s'assurer que Peabody ne s'enfuirait pas du pays après la signature de l'accord* »[1].

Outre l'absence de moyens de contrôle à la disposition des autorités mongoles, cet épisode met également en lumière la logique de fonctionnement inhérente au secteur extractif. Il existe en effet une différence de nature entre les entreprises dites « juniors » et les « majors ». Les premières procèdent avant tout à de l'exploration et basent leur croissance sur la revente d'actifs miniers. Les majors procèdent souvent à l'acquisition de ces actifs puisqu'elles seules disposent des capacités financières et techniques nécessaires à la valorisation d'un gisement.

La conséquence directe de ce processus de rachat d'entreprises américaines par des entreprises chinoises a été de placer l'ensemble de la production pétrolière mongole sous le contrôle d'entreprises directement détenues par l'État chinois. Le tableau suivant présente la structure de la production mongole de pétrole en 2014 et rend compte du contrôle exercé par la Chine sur ce secteur :

Entreprises	Production (en milliers de barils)
PetroChina Daqing Tamsag	6 966
Dong Sheng Jonggong	441

Structure de la production mongole de pétrole en 2014[2].

Le monopole chinois sur la production pétrolière mongole pose la question de l'influence de cette dernière sur la souveraineté du pays. La question de l'influence d'un pays ou d'une entreprise étrangère sur le système décisionnel d'un autre pays est néanmoins très délicate à quantifier. Le cas mongol n'y fait pas exception même si trois éléments peuvent être mentionnés pour tenter d'en rendre compte.

Il est tout d'abord possible de mentionner la loi sur les travailleurs étrangers[3]. Alors que celle-ci autorise en moyenne un taux de 10 % de travailleurs étrangers par

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.
[2] EITI, décembre 2015.
[3] Parlement de Mongolie, 12/04/2001.

secteur, le taux en vigueur pour le secteur pétrolier est de 75 %[1]. Cela permet aux entreprises qui opèrent dans ce secteur de composer leurs équipes à trois quarts de travailleurs étrangers, principalement chinois. Le secteur pétrolier est le seul à bénéficier d'une telle dérogation alors que les seules entreprises qui produisent du pétrole en Mongolie sont chinoises.

L'autre élément concerne la liste des gisements d'importance stratégique identifiés par les autorités mongoles. L'article 4.1.12 de la loi minière de 2006 affirme qu'un gisement minier d'importance stratégique est un gisement « *qui peut avoir un impact potentiel sur la sécurité nationale, sur le développement économique et social du pays à un niveau national ou régional et qui produit ou pourrait produire l'équivalent de 5 % du PIB en une année* »[2]. Cette classification permet à l'État de s'arroger certaines prérogatives, en particulier le droit d'obtenir une partie du capital de l'entreprise exploitant le gisement. Alors que le gisement de pétrole de Tamtsag semblait pouvoir correspondre aux conditions fixées par la loi, celui n'a pas été inclus dans la liste des gisements d'importance stratégique et aucun gisement de pétrole ne figurent dans cette liste[3]. De plus, la loi pétrolière, qui encadre le secteur, ne mentionne jamais le terme de gisement stratégique, que ce soit dans la version de 1991[4] ou dans la nouvelle version adoptée par les autorités mongoles en 2014[5]. À titre de comparaison, la loi sur l'énergie nucléaire qui, comme la loi pétrolière, extrait l'uranium du domaine commun minier mentionne pour sa part clairement que tous les gisements uranifères du pays doivent être considérés comme des gisements d'importance stratégique[6].

Enfin, la Mongolie a fait face en 2011 à une pénurie de carburants liée à la suspension des exportations russes auxquelles le pays était intégralement dépendant. Cette situation, paradoxale pour un pays exportateur de pétrole, s'explique par l'absence de capacités de raffinage. Le rôle des importateurs de carburants mongols dans cette crise a déjà été évoqué dans le cadre du deuxième chapitre, mais il apparaît également que les deux entreprises chinoises présentes en Mongolie seraient réticentes à l'idée de réorienter leur production de brut vers une raffinerie située en Mongolie plutôt que de l'exporter directement en Chine. Ces éléments sont autant d'indicateurs qui permettent de considérer le type d'influence qui peut s'exercer sur le processus décisionnel mongol dans le cas où un investisseur étranger occupe une position dominante sur un secteur particulier.

La deuxième affaire qui a mis en évidence l'importance d'un contrôle de l'État sur les investissements étrangers a pris place dans le secteur de l'uranium à travers de l'affaire dite Khan Resources. Cette dernière a été présentée en détail dans le cadre de du premier chapitre afin d'offrir un exemple concret des conséquences potentielles de la faiblesse de l'État. Elle ne sera donc évoquée ici que brièvement afin de présenter les enseignements qu'il est possible d'en tirer sur le contrôle des investissements étrangers. Le processus ayant conduit au déclenchement de cette affaire est similaire à celui de l'affaire SOCO. Une junior, Khan Resources, cherchait à revendre ses licences uranifères dans le pays pour se désengager du projet. Deux entreprises se sont

[1] Gouvernement de Mongolie, 21/12/2013.
[2] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.
[3] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.
[4] Parlement de Mongolie, 18/01/1991.
[5] Parlement de Mongolie, 01/07/2014.
[6] Parlement de Mongolie, 16/07/2009.

portées candidates pour racheter la société : l'entreprise russe ARMZ et l'entreprise d'État chinoise CNNC. Les dirigeants de Khan ont dans un premier temps rejeté la proposition russe, jugée insuffisante, avant d'accepter la proposition chinoise. Néanmoins, contrairement à l'affaire SOCO, les autorités mongoles ont décidé de bloquer la transaction en suspendant les licences accordées à l'entreprise. Les autorités ont justifié cette décision en affirmant que l'entreprise n'avait pas rempli les étapes nécessaires à un réenregistrement de ses licences. Cette décision a permis aux autorités mongoles de conserver le contrôle sur les gisements d'uranium concernés, mais a également permis à l'entreprise d'attaquer l'État mongol pour expropriation auprès d'un tribunal d'arbitrage international. La Mongolie a été condamnée à verser quelque 100 millions de dollars d'indemnités à l'entreprise, amende ramenée à 70 après d'intenses négociations. Pendant cette période, le développement du projet a été gelé. La tentative de réponse apportée par les autorités mongoles s'est donc avérée très coûteuse pour l'État.

La dernière affaire qu'il est possible de mentionner est sans doute la plus instructive, car elle a pris place dans un contexte préélectoral. Elle a également conduit les autorités mongoles à légiférer pour se doter des moyens de contrôle adéquats pour éviter à ce genre d'affaires de se reproduire. Cette affaire concerne le projet d'acquisition de l'entreprise South Gobi Resources, qui détient des licences charbonnières dans le sud du pays, par l'entreprise d'État chinoise Chalco qui a pris place au début de l'année 2012[1]. Cette affaire posait deux problèmes[2]. D'une part, elle témoignait d'une certaine méconnaissance des autorités mongoles sur la façon dont s'opèrent les opérations de fusion-acquisition par les entreprises étrangères. Cela explique pourquoi les autorités mongoles ont découvert dans la presse le projet de vente de South Gobi Resources. D'autre part, ce projet, s'il avait été mené à son terme, aurait mis la Chine dans une position très favorable, à la fois de producteur de charbon, mais aussi de client. Cela aurait pu lui permettre de baisser les prix de vente du charbon, donc de diminuer les revenus que la Mongolie peut espérer tirer de cette activité. L'entreprise South Gobi Resources exploite le gisement de charbon d'Ovoot Tolgoi situé dans le sud du pays. Ce dernier est important, mais ne figure pas dans la liste des gisements d'importance stratégique. Cette affaire posait donc la question du transfert des licences d'exploration ou d'exploitation minière détenues par une entreprise en Mongolie à une autre entreprise, potentiellement étrangère, et du droit de regard que peut éventuellement s'arroger l'Etat sur ces mouvements, la loi minière de 2006 ne prévoyant aucune limitation à ces transferts.

La décision de vente prise par les dirigeants de l'entreprise Ivanhoe peut également paraître surprenante dans un contexte préélectoral qui a logiquement provoqué une forte politisation de cette décision qui a *in fine* conduit à son échec. Cette décision apparaît d'autant plus intrigante que l'entreprise Rio Tinto venait de prendre une participation majoritaire au sein d'Ivanhoe au début de l'année 2012[3]. Cependant, malgré cette décision, Rio Tinto a choisi de maintenir l'équipe dirigeante

[1] Ivanhoe Mines, 01/04/2012, "Aluminum Corporation of China announces its intention to make a proportional takeover bid for up to 60% of the common shares of Ivanhoe Mines' subsidiary coal miner SouthGobi Resources", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=515940.

[2] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.

[3] Rio Tinto, 24/01/2012, "Rio Tinto moves to a majority stake in Ivanhoe Mines", http://www.riotinto.com/media/media-releases-237_1055.aspx#.dpuf.

en place le temps de mener à bien un audit de la société. C'est donc l'équipe dirigeante précédente, notamment le directeur exécutif de l'entreprise, Robert Friedland, qui a pris la décision de la vente, ne laissant à Rio Tinto aucune possibilité d'intervention[1]. Cette décision a d'ailleurs conduit Rio Tinto à prendre des mesures fortes et notamment à changer le management de l'entreprise, donc Robert Friedland[2], pour placer ses hommes à la tête d'Ivanhoe[3]. Rio Tinto n'a cependant pas renoncé à vendre cette entreprise pour se concentrer sur ses actifs stratégiques, notamment la grande mine de cuivre et d'or d'Oyu Tolgoi. Les discussions menées avec l'entreprise chinoise Chalco portaient sur la vente des parts détenues par Ivanhoe dans South Gobi Resources pour 938 millions de dollars. Cela aurait constitué le plus gros investissement jamais réalisé par une entreprise chinoise en Mongolie. Selon les informations qu'il a été possible de collecter, les autorités mongoles n'ont pas été informées préalablement de cette initiative et auraient appris cette décision dans la presse[4]. Néanmoins, à l'inverse de ce qui s'était passé pour l'entreprise SOCO, les autorités mongoles ne sont pas restées inactives et ont pris la décision de suspendre temporairement les licences détenues par l'entreprise[5] le temps de rédiger une nouvelle loi sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques (SEFIL) qui devait permettre au pays de se prémunir contre ce type d'acquisition[6]. Cette décision a finalement conduit à l'annulation de la procédure de rachat[7].

Les trois affaires qui ont été mentionnées possèdent un point commun : elles concernent toutes la revente d'actifs détenus en Mongolie par une entreprise étrangère à une autre entreprise étrangère, en l'occurrence à des entreprises chinoises. Cet élément était relativement neuf pour les autorités mongoles qui ne s'étaient pas réellement préparées à ces « *comportements prédateurs* »[8]. Comme le déclare l'ancien ministre des affaires étrangères, G. Zandanshatar, qui a supervisé l'adoption du projet de loi SEFIL en 2012 :

> « *Nous ne savions pas réellement comment se passait la vente d'actifs à l'étranger. Il était possible de le faire sans même avoir à s'enregistrer auprès de l'État. Les accapareurs pouvaient ainsi jouer*

[1] Entretien, C. McRae, directeur exécutif d'Oyu Tolgoi, 24/06/2013.
[2] Ivanhoe Mines, 18/04/2012, "Ivanhoe Mines and Rio Tinto sign omnibus agreement to ensure funding through to commercial production and additional expansion at Oyu Tolgoi copper-gold-silver project", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=519427.
[3] Ivanhoe Mines, 08/05/2012, "Ivanhoe Mines appoints four new directors and accepts resignation of three directors", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=523491.
[4] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.
[5] Ivanhoe Mines, 25/04/2012, "Chalco and Ivanhoe Mines note status of SouthGobi Resources", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/IVN-NR-04-25-2012.pdf.
[6] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.
[7] Ivanhoe Mines, 03/09/2012, "Turquoise Hill and Chalco agree to terminate SouthGobi lock-up agreement and proportional takeover bid due to approvals timeframe", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=545199.
[8] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.

leur rôle. Ils n'investissent rien et ne produisent rien. Ils se contentent de vendre et de marchander leurs biens pour faire du profit »[1].

Cette déclaration accrédite l'hypothèse évoquée précédemment selon laquelle les autorités mongoles ont suivi un processus d'apprentissage. Celui-ci les a conduites à mieux comprendre le fonctionnement d'un secteur complexe où ces procédures de rachat sont inhérentes au fonctionnement du système et à la division existante entre des juniors et les majors minières.

Outre ce processus d'apprentissage, une gradation est également notable dans la réponse apportée par les autorités mongoles face à ce type de transfert. L'affaire SOCO n'avait provoqué aucune réaction des autorités. L'affaire Khan avait pour sa part conduit à une annulation des licences de l'entreprise qui a provoqué la condamnation de la Mongolie pour expropriation. Enfin, l'affaire South Gobi Resources a, elle, conduit les autorités à suspendre les licences de l'entreprise afin de mettre en échec le processus de rachat, mais les a également conduites à légiférer pour empêcher que ce type de situation ne puisse se reproduire. Cette évolution dans l'attitude des autorités peut s'expliquer par trois éléments. Premièrement, la Mongolie a suivi un processus d'apprentissage qui l'a conduit à faire évoluer son action au gré des affaires. Par exemple, les licences de l'entreprise South Gobi Resources n'ont pas été annulées comme cela a été le cas pour l'entreprise Khan Resources, mais simplement suspendues. Deuxièmement, les autorités mongoles ont été confrontées à des pressions étrangères importantes qui les ont poussées à réagir. Dans le cas de Khan Resources, il s'agissait des pressions russes et de la volonté des autorités russes de récupérer les gisements d'uranium en question, ce qui a poussé les autorités mongoles à chasser les investisseurs canadiens. Troisièmement, il convient également de prendre en considération la pression de l'opinion publique qui s'exerce sur les autorités mongoles et qui s'accentue à l'approche de chaque échéance électorale. Le cas South Gobi Resources en offre ici le meilleur exemple dans la mesure où l'indignation populaire provoquée par la tentative chinoise de rachat à quelques semaines des élections législatives a joué un grand rôle dans la décision des autorités de légiférer.

2) Les outils de contrôle des investissements étrangers dans le secteur minier.

Dans ce contexte, les autorités mongoles ont pris une série de mesures destinées à renforcer les capacités de contrôle de l'État sur les investisseurs étrangers. Deux éléments doivent ici être distingués : le contrôle spécifique exercé par l'État à l'égard des investissements étrangers dans le secteur minier, secteur qui concentre l'essentiel des investissements étrangers dans le pays ; et l'adoption de mesures de contrôles à l'égard de l'ensemble des investisseurs étrangers dans des secteurs de l'économie identifiés par les autorités comme étant stratégiques. Ces deux aspects seront examinés successivement.

[1] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.

Quelques années après la transition, les autorités mongoles ont adopté une nouvelle loi minière à la fin du mois de septembre 1994[1]. Celle-ci présentait la particularité d'identifier des « minerais stratégiques » dont la liste est donnée dans le tableau suivant :

Minerais stratégiques selon la loi de 1994 :	Or, argent, platine, palladium, iridium, rhodium, ruthénium, osmium, rubis, diamant, émeraude, saphir, uranium, pétrole, anthracite.

Liste des minerais définis comme stratégiques dans la loi minière de 1994[2].

Le qualificatif de « minerai stratégique » permettait à l'État d'exercer un contrôle plus important sur l'exploitation de ces minerais. Il offrait notamment à l'État la priorité pour l'achat de minerais stratégiques aux exploitants miniers. Ce qualificatif permettait également au Parlement de limiter le volume de ces minerais extrait chaque année pour préserver les intérêts des générations futures. Surtout, l'émission d'une licence minière pour l'exploitation de l'un de ces minerais nécessitait un accord du Parlement qui, seul, pouvait autoriser l'émission de cette licence. Pour ce qui est de la délicate question d'un possible transfert des licences d'une entité à l'autre, la loi disposait qu'aucun transfert n'était autorisé sans l'accord de l'autorité des ressources minérales. Les pouvoirs de contrôle de l'État étaient donc très importants. Dans ce cadre, cette capacité de contrôle était confiée au Parlement et non au gouvernement.

Le qualificatif de minerais stratégique a néanmoins disparu lors de l'adoption d'une nouvelle loi minière au début du mois de juin 1997[3]. L'adoption de cette nouvelle loi, rédigée avec l'appui des experts de la Banque mondiale, s'inscrivait alors dans le mouvement plus général de libéralisation de l'économie précédemment évoqué. Celui-ci devait permettre d'attirer les investisseurs étrangers dans le pays pour lui permettre de sortir des difficultés économiques provoquées par le processus de transition vers l'économie de marché. Le cadre législatif créé par cette nouvelle loi minière apparaissait alors comme l'un des plus attractifs au monde pour les investisseurs. La référence aux minerais stratégiques a notamment été supprimée et les pouvoirs de l'État significativement réduits. L'attribution d'une licence minière était par exemple confiée uniquement à l'office du cadastre géologique et minier et un transfert de licence d'une entité à l'autre était possible sans accord préalable des autorités. Le détenteur de la licence devait simplement faire enregistrer ce transfert auprès du même office. L'adoption de cette loi a eu pour conséquence de renforcer significativement l'attractivité du pays auprès des investisseurs et la Mongolie est rapidement devenue un nouvel eldorado pour les exploitants miniers. Cette hausse de l'intérêt des investisseurs pour la Mongolie a conduit à la redécouverte du potentiel minier mongol, notamment grâce à l'identification des principaux nouveaux gisements miniers, notamment ceux d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi. L'adoption de cette nouvelle loi a néanmoins suscité des critiques importantes des experts mongols qui lui

[1] Parlement de Mongolie, 30/09/1994.
[2] Parlement de Mongolie, 30/09/1994, art. 4.3.
[3] Parlement de Mongolie, 05/06/1997.

reprochaient d'offrir quasiment gratuitement les ressources minérales mongoles aux investisseurs étrangers[1].

L'afflux des investisseurs a néanmoins changé la donne et a conduit les autorités mongoles à réfléchir à l'adoption d'un nouveau cadre législatif, qui soit « *plus patriotique* »[2]. Cela devait à la fois permettre à l'État de maximiser les revenus à tirer du développement du secteur, mais aussi de renforcer ses pouvoirs de contrôle à l'égard des investisseurs étrangers. Le processus de révision de la loi minière a ainsi débuté en 2005. Les premiers projets élaborés prévoyaient l'introduction dans la législation mongole du concept de « gisements d'importance stratégique ». Un débat important a alors eu lieu sur la question de la définition à adopter pour ce concept. Le ministre du commerce et de l'industrie, S. Batbold, a soumis un premier projet d'amendement qui identifiait des minerais d'importance stratégique (or, argent, cuivre, zinc, fer, charbon, uranium) comme ceux étant « *d'une importance spécifique pour la sécurité nationale ou l'industrie domestique et dont la demande est forte sur les marchés domestiques et internationaux* »[3]. De plus, le projet identifiait également des gisements stratégiques en fonction de la taille de leur réserve en minerais. Les critères évoqués étaient les suivants :

Niveau de réserve pour une classification comme gisement stratégique dans le projet de 2005

Or – 30 tonnes	Fer – 3 millions de tonnes	Cuivre – 1 million de tonnes
Argent – 600 tonnes	Zinc – 500 000 tonnes	Uranium – 1 500 tonnes

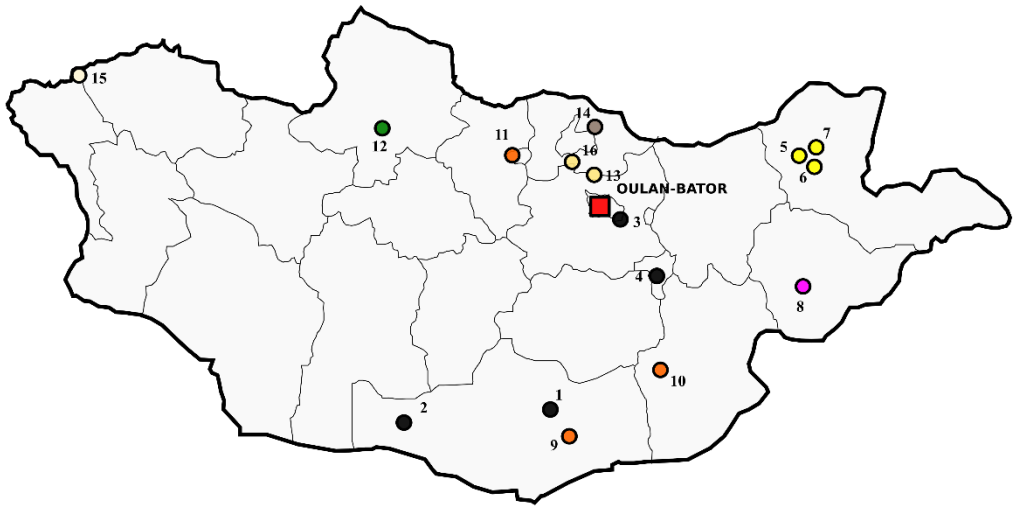
Définition des gisements d'importance stratégique dans le projet de loi minière de 2005[4].

Le qualificatif de minerais stratégique devait permettre à l'État de s'arroger le droit de disposer de 30 % du capital de l'entreprise exploitant le gisement. Lors de sa parution, ce projet de loi a été fortement critiqué, tant par l'association minière mongole[5] que par les investisseurs étrangers[6]. La principale critique portait sur l'implication directe de l'État dans la vie des gisements d'importance stratégique, disposition qui allait, selon le conseil des Affaires d'Amérique du Nord Mongolie, à l'encontre des législations qu'adoptaient alors les autres pays miniers.

[1] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[2] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[3] Open Society Forum, 23/11/2005, "Ашигт малтмалын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл", http://www.forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=1162#sthash.iKGeXffH.dpuf.
[4] Open Society Forum, 23/11/2005, "Ашигт малтмалын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл", http://www.forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=1162#sthash.iKGeXffH.dpuf.
[5] Open Society Forum, 24/11/2005, "Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэ төслийг Монголын уул уурхайн ассоциаци дэмжихгүй байна", http://www.forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=1164#sthash.kaSEj4Ri.dpuf.
[6] Open Society Forum, 06/12/2005, "Хойд Америк-Монголын Бизнесийн Зөвлөл Ашигт малтмалын хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн талаар албан бичиг хүргүүлжээ", http://www.forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=1187#sthash.iuN0IEYk.dpuf.

Suite à la multiplication de ces critiques et à un changement de gouvernement, un nouveau projet d'amendement a été proposé au début du printemps 2006, adopté au début du mois de juillet juste avant les fêtes de Naadam, celui-ci continue d'encadrer le développement du secteur minier[1]. Le projet de loi abandonne le qualificatif de « minerais d'importance stratégique », mais conserve néanmoins celui de « gisement d'importance stratégique ». La définition donnée n'est cependant plus basée sur un niveau de ressources comme cela était le cas dans le projet de 2005. Les gisements stratégiques sont au contraire définis comme ceux qui « *peuvent avoir un impact potentiel sur la sécurité nationale, l'économie et le développement social du pays à une échelle nationale et régionale ou qui produisent ou peuvent produire plus de 5 % du produit intérieur brut d'une année* »[2]. Un amendement adopté en 2014 a eu pour conséquence de supprimer « *à une échelle nationale ou régionale* »[3]. L'application du qualificatif de gisement stratégique n'est cependant pas automatique et nécessite une décision du Parlement qui doit se prononcer sur une proposition émanant du gouvernement. La définition retenue est néanmoins suffisamment large pour pouvoir s'appliquer à un grand nombre de gisements, donc permettre au Parlement de procéder si besoin à la classification d'un gisement. La liste des gisements d'importance stratégique a été adoptée au début du mois de février 2007[4]. Quinze gisements ont été identifiés. Cette liste n'a été modifiée qu'à une reprise, au début de l'année 2015, pour inclure le gisement aurifère de Gatsuurt[5]. Les gisements identifiés comme étant d'importance stratégique par les parlementaires mongols sont les suivants :

[1] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.
[2] Parlement de Mongolie, 08/07/2006, art. 4.1.12.
[3] Parlement de Mongolie, 01/07/2014.
[4] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.
[5] Parlement de Mongolie, 23/01/2015.



Gisements miniers mongols d'importance stratégique :

- 1 - Tavan Tolgoi (Charbon)
- 2 - Nariin Sukhait (Charbon)
- 3 - Baganuur (Charbon)
- 4 - Shivee Ovoo (Charbon)
- 5 - Mardai (Uranium)
- 6 - Dornod (Uranium)
- 7 - Gurvanbulag (Uranium)
- 8 - Tomortei (Fer)
- 9 - Oyu Tolgoi (Cuivre, Or)
- 10 - Tsagaan Suvarga (Cuivre, Molybdène)
- 11 - Erdenet (Cuivre, Molybdène)
- 12 - Burenkhaan (Phosphore)
- 13 - Boroo (Or)
- 14 - Tomortei novoo (Zinc)
- 15 - Asgat (Argent)
- 16 - Gatsuurt (Or)

Liste des gisements miniers d'importance stratégique pour la Mongolie[1].

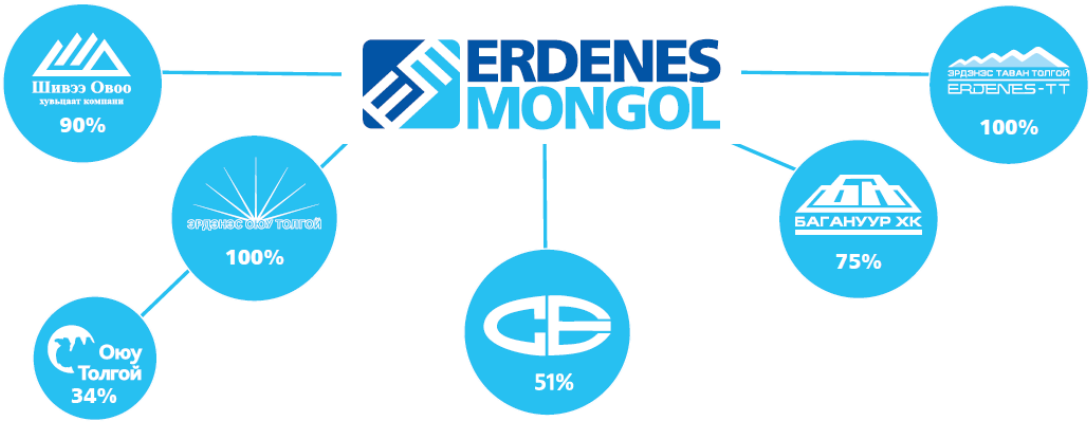
Le qualificatif de « gisement d'importance stratégique » présente l'intérêt de permettre à l'État de renforcer son contrôle sur ces gisements. Il s'exerce principalement par la prise d'une participation directe dans l'entreprise qui sera chargée de les exploiter. Deux cas sont prévus dans la loi de 2006[2] :

- Si des fonds publics ont été utilisés pour procéder aux travaux d'exploration, la participation de l'État dans le capital de la société exploitante peut s'élever jusqu'à 50 %.
- Si aucun fonds public n'a été utilisé, la participation de l'État peut alors s'élever au maximum à 34 % du capital de la société exploitante.

Les conditions fixées ici, bien qu'elles aient été largement critiquées au moment de leur adoption, n'ont pas réellement été modifiées depuis cette date. La prise de participation de l'État se fait gratuitement, sans que ce dernier n'ait à débourser d'argent pour l'acquisition de ses parts dans la société exploitante. Si cette entrée dans le capital de la société se fait sans frais, elle ne dédouane cependant pas l'État de participer aux investissements nécessaires à la valorisation du site au prorata de son niveau de participation. Pour ce qui est de ce dernier, la loi dispose qu'il revient au Parlement de l'établir sur proposition du gouvernement. Une société d'État a été créée

[1] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.
[2] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.

pour gérer ces prises de participation, Erdenes Mongol initialement connue sous le nom d'Erdenes MGL[1]. Conformément à la loi de 2006, cette entreprise détient des participations dans les sociétés suivantes :



Structure des participations détenues par l'État dans les gisements d'importance stratégique[2].

Confrontées à des difficultés budgétaires importantes et aux défis d'une participation directe de l'État dans la gestion des projets miniers, les autorités ont adopté au début de l'année 2015 un amendement à la loi minière[3] qui résulte notamment de la nouvelle politique minière adoptée par les autorités mongoles en janvier 2014[4]. L'amendement adopté en février 2015 prévoit que l'État, en cas d'accord avec l'investisseur, peut échanger son niveau de participation contre le paiement par l'entreprise d'un taux de royalties plus élevé. Le taux en question est défini après une négociation entre le gouvernement et l'investisseur. L'intérêt de cet amendement est qu'il ne contredit pas l'esprit de la loi de 2006, mais qu'il permet à l'État d'accroître ses marges de manœuvre dans les négociations qu'il peut mener avec les investisseurs étrangers.

Outre l'adoption de la loi minière de 2006, il convient également de souligner l'adoption par les parlementaires mongols de la loi sur l'énergie nucléaire à l'été 2009. Celle-ci présente la particularité d'exclure l'uranium du domaine commun minier pour en faire un minerai stratégique[5]. Dans ce cadre, l'ensemble des gisements uranifères du pays sont automatiquement qualifiés comme des gisements d'importance stratégique[6]. Cette attention particulière à la question de l'uranium se traduit concrètement par un renforcement des prérogatives de l'État dans la gestion du secteur. La loi de 2009 oblige en effet l'État à prendre une participation dans toutes les entreprises qui exploiteraient des gisements d'uranium en Mongolie. La loi sur l'énergie nucléaire dispose ainsi que :

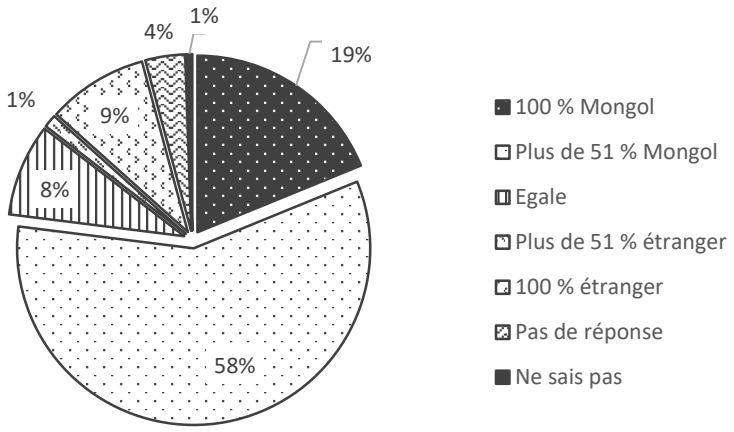
[1] Gouvernement de Mongolie, 09/05/2007.
[2] Erdenes Mongol.
[3] Parlement de Mongolie, 18/02/2015.
[4] Parlement de Mongolie, 16/01/2014.
[5] Parlement de Mongolie, 16/07/2009.
[6] Parlement de Mongolie, 16/07/2009, art. 6.1.

- L'État doit disposer de pas moins de 51 % du capital de l'entreprise exploitant un gisement uranifère si des fonds publics ont été utilisés lors de la phase d'exploration.
- Si aucun fond public n'a été utilisé lors de la phase d'exploration, l'État doit disposer alors de pas moins de 34 % du capital de la société exploitant le gisement.

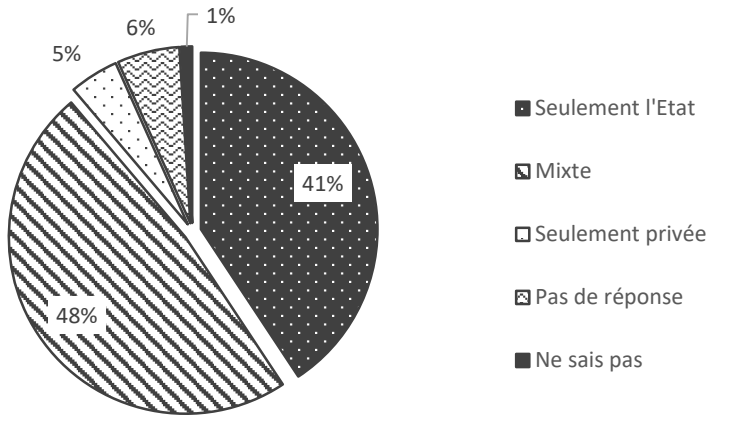
L'adoption de cette loi s'inscrit dans la lignée de celle adoptée pour le secteur minier en 2006. Elle renforce néanmoins les pouvoirs de l'État à l'égard du secteur. Signe de l'importance de ce dernier au moment de l'adoption de la loi sur l'énergie nucléaire, les prises de participations potentielles de l'État dans le développement du secteur n'ont pas été confiées à l'entreprise Erdenes Mongol, mais à une entreprise spécialement créée dans ce but, MonAtom[1] construite sur le modèle de l'entreprise russe RosAtom. Comme cela a été le cas pour la loi minière, les autorités envisagent actuellement de procéder à une réforme de la loi sur l'énergie nucléaire qui permettrait également à l'État d'échanger sa participation dans les gisements uranifères contre le paiement par l'entreprise d'un taux de royalties qui soit plus élevé[2]. Cette évolution s'inscrirait dans le cadre d'une normalisation progressive du secteur qui s'explique en partie par l'échec de la stratégie mongole dans le domaine nucléaire.

L'évolution du cadre législatif mongol en matière de contrôle des investissements étrangers dans le domaine minier est donc marquée par deux tendances. Les autorités mongoles ont tout d'abord adopté un cadre législatif très libéral afin d'attirer les investisseurs étrangers (loi minière de 1997). Après le retour des investisseurs étrangers, elles ont par la suite procédé à un renforcement du cadre législatif (loi minière de 2006). Cette évolution s'explique par trois éléments principaux : 1) une volonté d'accroître les revenus que l'État peut espérer tirer du développement du secteur, volonté qui a été présentée précédemment, 2) une volonté d'accroître les capacités de contrôle de l'État sur le développement du secteur pour éviter que les affaires précédemment évoquées ne puissent se reproduire et enfin 3) une volonté de répondre à la pression de l'opinion publique qui reste globalement très suspicieuse à l'égard des investissements étrangers et qui aspire à ce que l'État joue un rôle plus important dans le développement du secteur. Les graphiques suivants permettent de rendre compte de l'état de l'opinion publique sur la question.

[1] Gouvernement de Mongolie, 11/02/2009.
[2] Parlement de Mongolie, 27/01/2016.



Quelle doit être la proportion de propriété mongole et étrangère dans les gisements miniers stratégiques ?



La participation mongole dans les gisements d'importance stratégique doit être …

Enquête d'opinion sur la participation de l'État dans les gisements miniers d'importance stratégique[1].

Les enquêtes d'opinion réalisées par l'institut Sant Maral mettent ainsi en lumière une forte aspiration populaire à une participation mongole dans les gisements stratégiques du pays. Ainsi, pour 77 % des personnes interrogées la participation mongole dans ces gisements devrait être majoritaire. Pour ce qui est de la nature de cette participation, les personnes interrogées plébiscitent une participation de l'État qui, seul ou associé à un acteur privé, devrait prendre une participation dans ces gisements. Cette pression populaire a des conséquences très concrètes sur la vie politique mongole. À titre d'exemple, la campagne pour les élections législatives de 2012 a été dominée par la question du gisement d'Oyu Tolgoi. De nombreux candidats ont ainsi proposé une renégociation de l'accord d'investissement afin que la Mongolie puisse obtenir une part majoritaire dans le gisement. Les acteurs ayant promis cette renégociation ont finalement été élus et ont dès lors entamé un bras de fer avec Rio Tinto dès la fin de l'année 2012, conduisant à la suspension des travaux

[1] Sant Maral, mars 2016.

d'agrandissement du site déjà évoqué. Cette pression populaire explique également en grande partie la réaction des autorités mongoles suite à l'annonce d'un potentiel rachat de South Gobi Resources par l'entreprise Chalco puisque cette dernière a pris place quelques semaines avant les élections législatives, dans un pays où la sinophobie reste très prégnante.

3) Les outils de contrôle des investissements étrangers.

L'affaire South Gobi Resources a poussé les autorités mongoles à se doter d'une nouvelle législation qui ne se limite plus au seul secteur minier, mais qui permet également d'encadrer plus généralement l'ensemble des investissements étrangers réalisés en Mongolie. En réaction à l'affaire South Gobi Resources, les autorités mongoles ont proposé un nouveau projet de loi sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques. L'initiateur du projet, le ministre des affaires étrangères et du commerce, G. Zandanshatar, a initié ce projet de loi en 2009 et l'a défendu au printemps 2012. Outre les raisons invoquées pour bloquer le projet de rachat de South Gobie Resources, G. Zandanshatar insistait surtout sur l'idée que les investissements étrangers peuvent avoir une influence sur la sécurité nationale[1] . La Mongolie devait donc se doter de mécanismes de régulations, comme l'avait fait l'ensemble des grands pays du monde. G. Zandanshatar résume la situation qui existait avant l'adoption de cette loi de la manière suivante :

> « *Si une entreprise étrangère choisissait de racheter la majorité d'une autre entreprise, alors elle n'y avait pas d'obligation de procéder à un réenregistrement des licences. À titre d'exemple, si quelqu'un prenait le contrôle de la majorité des médias, il aurait eu la capacité d'influencer l'opinion publique et nous n'aurions pas pu nous y opposer. Cela posait un vrai problème de sécurité nationale* »[2].

Dans ce contexte, les autorités ont diffusé pour avis aux ONG, aux ambassades et aux organisations représentant les investisseurs étrangers un premier projet de loi sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques. Les autorités ont également formé un groupe de travail parlementaire transpartisan pour permettre une adoption rapide du texte. Il était chargé d'évaluer la proposition de loi soumise en 2009, inspirée à l'époque des exemples allemand, russe et australien[3]. Cette initiative s'est également accompagnée d'un effort de recherche avec l'organisation de

[1] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.
[2] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.
[3] Parlement de Mongolie, 24/04/2012.

séminaires et de tables rondes autour du thème de la sécurité économique, que ce soit au sein de l'Institut des études stratégiques[1] ou au sein du Parlement[2].

Ce travail a permis aux autorités de présenter très rapidement une première version de ce projet de loi, qui présentait la particularité d'interdire à tout investisseur étranger de détenir plus de 49 % du capital d'une entreprise opérant dans un secteur stratégique, mettant en œuvre une activité considérée comme d'importance stratégique ou pour les entreprises dont la valeur de marché dépassait les 100 milliards de MNT. Les secteurs définis par le projet comme étant d'importance stratégique étaient « *ceux qui sont stratégiquement importants pour satisfaire les besoins de base de la population, créer les conditions d'une économie indépendante, favoriser les revenus nationaux et garantir la sécurité nationale* »[3]. L'application de cette définition conduisait le projet de loi à identifier six secteurs stratégiques :

1. Minier.
2. Agriculture et alimentation.
3. Énergie.
4. Route.
5. Transports.
6. Information et communications.

Les secteurs stratégiques identifiés dans la première version du projet de loi sur les investissements étrangers dans les entreprises d'importances stratégiques[4].

En plus de ces différents secteurs, le projet de loi identifiait également des activités stratégiques. Ces activités étaient les suivantes :

1. Production et distribution de matériaux explosifs.
2. Activités liées à la sécurité aérienne.
3. Télévisions et radios dont l'audience est potentiellement supérieure à la moitié de la population.
4. Services de communication.
5. Activités liées à la sécurité alimentaire.
6. Activités liées au pétrole.
7. Secteur de l'énergie.
8. Routes et transports.
9. Eau.
10. Activités pouvant avoir un impact négatif majeur sur l'environnement à l'exception du secteur minier.
11. Secteur immobilier.
12. Extraction de minerais radioactifs.
13. Préparation et transformation du cachemire et de la laine.
14. Utilisation, production et distribution de produits chimiques.
15. Industries biotechnologiques.
16. Activités pouvant influer sur le prix des principaux produits d'exportation miniers mongols.

Les activités stratégiques identifiées dans la première version du projet de loi sur les investissements étrangers dans les entreprises d'importances stratégiques[1].

---

[1] Institute for Strategic Studies, 17/04/2012, "ЭДИЙН ЗАСГИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛД УЧИРЧ БУЙ ЭРСДЭЛ сэдэвт дугуй ширээний ярилцлага зохион байгуулав", http://www.iss.gov.mn/cms/index.php/mn/2013-01-02-15-40-09/172-20-35. http://www.news.mn/content/104359.shtml.

[2] News.mn, 28/04/2012, "“ЭЗ-ийн аюулгүй байдал” сэдэвт семинар болов", http://politics.news.mn/content/105678.shtml.

[3] Business-Mongolia.com, 04/05/2016, "English version of draft law on investment is released", http://www.business-mongolia.com/mongolia/2012/05/04/english-version-of-draft-law-on-investment-is-released/.

[4] Business-Mongolia.com, 04/05/2016, "English version of draft law on investment is released", http://www.business-mongolia.com/mongolia/2012/05/04/english-version-of-draft-law-on-investment-is-released/.

Outre ces restrictions sur le niveau de participation des investisseurs étrangers dans les secteurs et les activités stratégiques, le projet de loi prévoyait également d'imposer un accord du gouvernement pour les processus de transferts et de rachat des entreprises étrangères opérant dans ces secteurs. Le projet de loi prévoyait notamment de soumettre toute décision d'achat ou de vente concernant une entreprise opérant dans ces secteurs ou activités à l'approbation de l'État. Celle-ci était requise pour les cas suivants : si cette décision de vente conduisait l'acheteur à disposer de plus du tiers du capital de la société concernée, si elle lui permettait de nommer plus de la moitié du conseil d'administration, si elle lui offrait un pouvoir de veto sur les décisions de l'entreprise, ou si cette acquisition pouvait conduire à la création d'une position de monopole.

Ce premier projet de loi a reçu un accueil très défavorable des investisseurs étrangers, des ambassades, mais aussi plus généralement de la presse étrangère qui a dénoncé l'évolution suivie par la Mongolie[2]. Les critiques formulées à son égard insistaient notamment sur l'étendue du texte et sur la difficulté à savoir quelles activités n'étaient pas concernées par cette loi. Elle obligeait également de façon indirecte de potentiels investisseurs à s'allier à une entreprise locale qui aurait forcément détenu une majorité du capital de la société concernée. Enfin, le système d'approbation mis en place par les autorités était considéré comme long (estimé à près de six mois) et délicat, donc comme un élément susceptible de dissuader les investisseurs du fait de l'impact de ce dernier sur la vie des projets concernés et de l'incertitude qu'il générait.

La multiplication de ces critiques a conduit les autorités à présenter un nouveau projet de loi moins restrictif. La version finalement adoptée par les parlementaires préservait les grandes orientations du premier projet, mais plusieurs évolutions étaient néanmoins notables. Parmi celles-ci, il convient tout d'abord de signaler que le texte se contentait de mentionner l'existence de trois secteurs stratégiques et qu'il ne reprenait pas les seize activités stratégiques précédemment identifiées. Les trois secteurs ayant une importance stratégique pour le pays étaient :

1. le secteur minier,
2. le secteur bancaire et financier et,
3. le secteur des médias et des télécommunications.

Aucune évolution n'était notable sur le plan des transactions qui sont soumises à l'autorisation du gouvernement. Néanmoins, à la différence de la première version de la loi, trois types d'investissements étaient identifiés.

---

[1] Business-Mongolia.com, 04/05/2016, "English version of draft law on investment is released", http://www.business-mongolia.com/mongolia/2012/05/04/english-version-of-draft-law-on-investment-is-released/.

[2] Mining.com, 02/05/2012, "Report: Mongolia going the way of Zimbabwe with mandatory state control of foreign miners", http://www.mining.com/report-mongolia-going-the-way-of-zimbabwe-with-mandatory-state-control-of-foreign-miners/.

- Ceux qui conduisaient un investisseur à acquérir entre 5 % et 33 % du capital d'une société opérant dans un secteur stratégique. Dans ce cadre, l'investissement devait être obligatoirement notifié aux autorités mongoles.
- Ceux qui conduisaient un investisseur à acquérir entre 33 % et 49 % du capital d'une société opérant dans un secteur stratégique. Dans ce cas, l'investissement devait être préalablement approuvé par le gouvernement.
- Ceux qui conduisaient un investisseur à acquérir plus de 49 % du capital d'une société opérant dans un secteur stratégique pour un montant dépassant les 100 milliards de MNT (~ 50 millions €). Dans ce dernier cas, la décision d'autoriser ou non cette transaction n'était plus confiée au gouvernement, mais au Parlement.

Autre évolution notable, la loi finalement adoptée définissait également précisément les raisons qui pouvaient être invoquées par les autorités pour un refus éventuel d'une transaction. Ces raisons étaient les suivantes :

- Si la transaction était contraire au concept de sécurité nationale.
- Si le demandeur ne pouvait se conformer à la législation mongole.
- Si la transaction conduisait à la création d'une position dominante.
- Si la transaction pouvait avoir des conséquences négatives significatives sur le budget de l'État ou sur les politiques publiques mises en œuvre.
- Si la transaction pouvait avoir un effet négatif sur le fonctionnement du secteur.

L'intérêt du premier critère était d'offrir aux autorités mongoles un outil concret pour s'assurer de la mise en application du versant économique de la stratégie de sécurité nationale, précédemment évoquée. Outre une restriction des raisons invocables pour refuser une telle transaction, le projet de loi finalement adopté par les autorités prévoyait également une réduction importante des délais de réponse de l'État aux investisseurs en limitant ce délai à 95 jours (45 jours pour que l'agence chargée des investissements étrangers donne un avis au gouvernement, 45 jours pour que le gouvernement prenne une décision, 5 jours pour que l'agence la communique à l'investisseur).

Peu de voix se sont élevées contre ce texte au moment de son adoption au Parlement. Il a néanmoins été très mal reçu par l'ensemble des investisseurs étrangers et a conduit à une dégradation générale de l'image de la Mongolie. L'adoption de cette loi a été présentée comme le signe de l'apparition d'un nouveau « nationalisme des ressources » en Mongolie[1]. Elle a également été présentée comme la principale raison expliquant le déclin des investissements étrangers dans le pays, alors même que l'adoption de cette loi ne semble avoir joué qu'un rôle secondaire dans ce phénomène. Au moment de l'adoption de ce texte, les autorités mongoles ont plaidé en faveur de la légitimité de ce dernier en expliquant notamment qu'il se conformait à la pratique

[1] Ambassade des Etats-Unis en Mongolie, 15/01/2013 ; Mongolia Investment Summit, Londres, 17 – 18 avril 2013.

mise en place dans les années 2000 dans les pays développés, notamment les États-Unis, l'Allemagne, ou encore l'Australie. Dans ce cadre, il convient de comparer le texte adopté par les autorités mongoles avec le cadre législatif en vigueur dans ces pays pour rendre compte de l'apparition d'un éventuel « élan nationaliste » tel qu'il a pu être évoqué par les correspondants étrangers présents dans le pays ou par les organisations formées autour des investisseurs étrangers, qu'il s'agisse du Business Council de Mongolie ou des chambres de commerce et de l'industrie bilatérales. Le tableau suivant présente les principales mesures adoptées dans les pays considérés comme des modèles par les autorités mongoles pour les mettre en parallèle avec le texte adopté au printemps 2012.

	États-Unis	**Allemagne**	**Australie**	**Mongolie**
Secteurs stratégiques	Sécurité nationale Militaire et défense Technologies sensibles Ressources stratégiques Énergie	Ordre public Sécurité publique Matériels de guerre	Intérêt national	Minier Banque et finance Médias et télécommunications
Opérations soumises à contrôles	Prise de contrôle d'une entreprise exerçant aux États-Unis par une entité étrangère	Investissements étrangers impactant plus de 25 % des droits de vote de la société	Investissements supérieurs à 244 millions A$ conduisant à l'acquisition de 15 % du capital d'une société australienne	Investissements étrangers supérieur au 1/3 du capital de la société concernée
Motif de la décision	Discrétionnaire	Discrétionnaire	Discrétionnaire	Définis
Acteurs	CFIUS	Ministère de l'économie	Trésor	Gouvernement, Parlement
Délais	90 jours	3 à 5 mois	40 jours	95 jours
Recours	aucun	judiciaire	aucun	aucun

Comparaison des restrictions et contrôles exercés sur les investissements étrangers[1].

[1] P. Dupeyrat, 2011.

La comparaison entre ces différents cas permet de montrer que le texte adopté par les autorités mongoles ne diffère pas fondamentalement de ceux adoptés dans les autres pays. Il présente néanmoins un élément distinctif : les possibilités de refus d'une transaction effectuée par un investisseur étranger sont encadrées et les autorités mongoles ne peuvent y déroger. Cette disposition devait permettre de réduire l'incertitude pour les investisseurs et de limiter la possibilité de décisions arbitraires de l'État. Reste que la principale différence et, semble-t-il, le principal élément d'inquiétude pour les investisseurs étrangers présents dans le pays concernait l'implication du Parlement pour l'autorisation des transactions d'un montant supérieur à 100 milliards de MNT conduisant à l'acquisition de plus de 49 % d'une société opérant dans un secteur stratégique. Cette disposition faisait craindre aux investisseurs étrangers une politisation de l'ensemble des projets concernés par cette disposition. Ce risque était d'autant plus important que, dans un contexte marqué par une opinion publique globalement hostile, cette disposition induisait un risque important de blocage de ces transactions. Cela constituait une source d'incertitude importante, donc un point de blocage pour les investisseurs.

L'application de cette loi n'a cependant pas été rendue possible immédiatement puisque les autorités mongoles ont tardé à adopter le décret d'application nécessaire à sa mise en oeuvre. L'ancien ministre ayant initié ce projet, G. Zandanshatar, explique cette situation de la façon suivante :

> « *Le problème, c'est qu'il y a eu beaucoup de propagande négative contre la loi. À cela s'ajoute le fait que le décret d'application de la loi n'a pas été immédiatement adopté. Il aurait permis d'expliquer clairement la façon dont la loi aurait dû s'appliquer. J'avais pourtant soumis un projet de décret au Parlement, mais celui n'a pas pu être discuté à temps. Ensuite, le changement de majorité et de gouvernement a largement retardé le processus et le décret n'a été adopté que dans le courant du mois de mars 2013* »[1].

Ce retard dans la mise en application de cette loi a paradoxalement été mis en avant par les autorités pour tenter de convaincre les investisseurs de continuer à investir dans le pays. Face aux critiques, les autorités mongoles ont également profité de l'adoption de ce décret d'application[2] pour voter dans le même temps un amendement à la loi qui permette de limiter l'impact négatif de cette dernière sur l'image de la Mongolie auprès des investisseurs et de tenir compte de leurs commentaires et de leurs critiques[3]. L'amendement apporté par les autorités mongoles visait à limiter l'implication du Parlement aux seuls investissements réalisés par des entreprises d'État étrangères qui conduiraient ces dernières à acquérir plus de 49 % du capital d'une société mongole opérant dans un secteur stratégique[4]. Il supprimait également la nécessité d'un montant d'investissement supérieur à 100 milliards de MNT pour englober l'ensemble des investissements étrangers réalisés par les

[1] Entretien, G. Zandanshatar, ancien ministre des Affaires étrangères et du commerce, 18/05/2015.
[2] Gouvernement de Mongolie, 02/03/2013.
[3] Parlement de Mongolie, 08/04/2013.
[4] Parlement de Mongolie, 19/04/2013.

entreprises d'État en Mongolie. Cette proposition a été adoptée par les parlementaires à une très large majorité comme le montre le résultat du vote présenté dans le tableau suivant :

	Pour	**Contre**
PDM	25	0
PPM	11	5
Coalition justice	5	7
PVCC	0	0
Indépendants	0	2
Total	***41 (75 %)***	***14 (25 %)***

Résultat du vote au Parlement pour l'adoption du projet d'amendement à la loi sur les investissements étrangers dans les entités d'importance stratégique[1].

Le résultat de ce vote témoigne de l'existence d'un consensus relatif autour de la nécessité de modifier la loi et de cantonner le contrôle du Parlement sur les investissements étrangers aux seuls investissements réalisés par des entreprises d'État. Les seuls députés qui se sont opposés à cet amendement sont ceux connus pour leur rhétorique hostile aux investisseurs et qui se sont positionnés pour une implication majoritaire de l'État dans le développement du secteur minier, notamment la députée de la Coalition justice, G. Uyanga, ou le député indépendant, Kh. Bolorchuluun.

L'adoption de cet amendement n'a cependant eu qu'un effet limité et a immédiatement été présentée par les autorités mongoles comme une mesure transitoire qui devait permettre d'améliorer la situation, avant l'adoption d'une toute nouvelle loi sur les investissements qui devait permettre à la Mongolie de se doter du cadre législatif le plus avantageux au monde pour les investisseurs[2]. L'adoption de cette nouvelle loi au début du mois d'octobre 2013 a remplacé la loi sur les investissements étrangers dans les entités d'importance stratégique et la loi sur les investissements étrangers. Malgré son ambition libérale, il convient de souligner que la nouvelle loi n'a pas pour autant abandonné la volonté de contrôle affichée par les autorités mongoles au moment de l'adoption de la loi dite « SEFIL ».

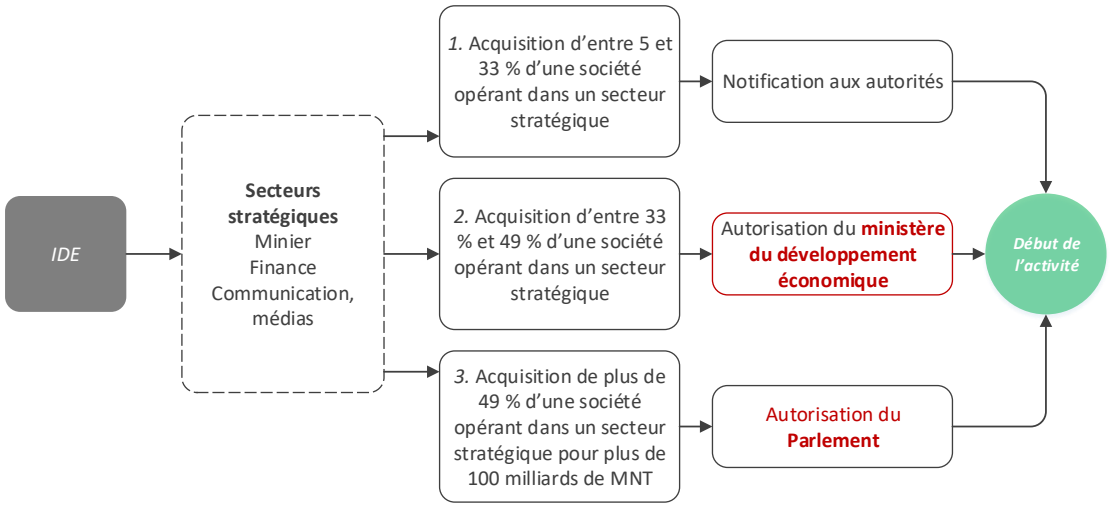
La nouvelle loi sur les investissements présente la particularité de limiter le contrôle que peut exercer l'Etat aux seuls investissements réalisés par les entreprises d'État étrangères. Un chapitre spécial de la loi est néanmoins dédié à cette question[3]. Les entreprises d'État étrangères sont définies dans la loi comme celles dont le capital est détenu directement ou indirectement à plus de 50 % par un État étranger. Dans ce contexte, la loi prévoit que tout investissement réalisé par une entreprise d'État

[1] Parlement de Mongolie, 19/04/2013.
[2] Mongolia Investment Summit, Londres, Z. Zoljargal, 17/04/2013.
[3] Parlement de Mongolie, 03/10/2013, chap. 6.

étrangère en Mongolie qui la conduirait à acquérir plus de 33 % du capital d'une société opérant dans le secteur minier, le secteur de la banque, de la finance ou encore le secteur des médias et des communications, en somme les secteurs stratégiques identifiés dans la loi de 2012, doit être préalablement autorisé par les autorités. Néanmoins, contrairement au texte précédent, la décision d'autoriser ou non cette transaction n'est plus confiée au Parlement, mais au ministère chargé de la gestion des investissements étrangers. Les conditions qui peuvent conduire le ministère à refuser une telle transaction sont les mêmes que celles qui étaient mentionnées dans la loi de 2012, notamment une incompatibilité entre cet investissement et le concept de sécurité nationale. Cette évolution a permis de préserver une capacité de contrôle de l'État tout en répondant aux craintes des investisseurs.

Les outils adoptés par les autorités mongoles pour contrôler les investissements étrangers ont donc fortement évolué au cours des dernières années. Les schémas suivants résument les procédures que devaient suivre les investisseurs et les mesures de contrôle qu'ont adoptées les autorités mongoles. Il est à noter que les mesures de contrôle adoptées par les autorités mongoles qui sont propres au secteur minier (principalement la prise d'une participation étatique dans les gisements miniers d'importance stratégique) ne sont pas présentées dans le cadre de ces schémas afin d'en simplifier la lecture.

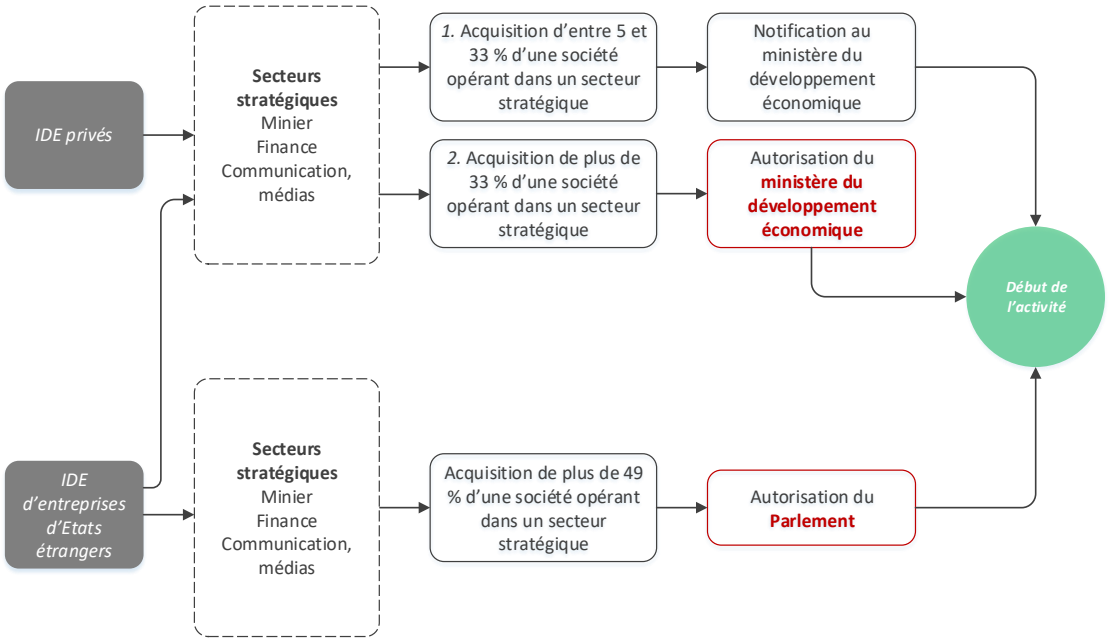
Mai 2012 – avril 2013



Le contrôle des investissements étrangers en Mongolie entre 2012 et 2013 après l'adoption de la loi SEFIL[1].

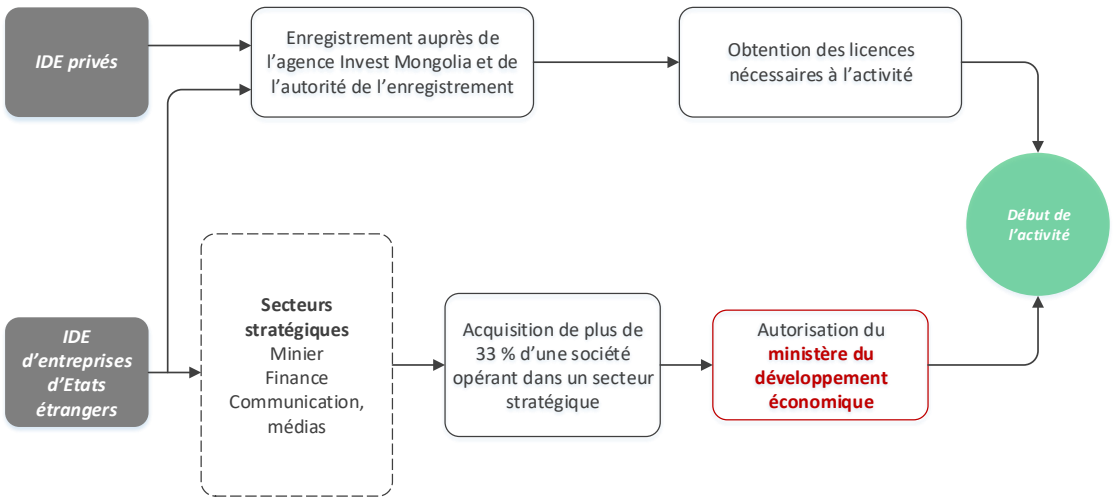
[1] Parlement de Mongolie, 17/05/2012.

Avril 2013 – octobre 2013



Le contrôle des investissements étrangers en Mongolie entre en 2013 après l'adoption d'un amendement à la loi SEFIL[1].

Depuis octobre 2013



Le contrôle des investissements étrangers en Mongolie depuis l'adoption de la loi sur l'investissement de 2013[2].

[1] Parlement de Mongolie, 19/04/2013.
[2] Parlement de Mongolie, 03/10/2013.

L'étude des mesures prises par les autorités pour contrôler les investissements étrangers met en évidence différents temps d'action. Suite à la multiplication des affaires et dans un contexte électoral, les autorités ont tout d'abord élaboré un projet de loi très restrictif qui a finalement été amendé pour devenir plus conforme aux pratiques internationales en vigueur. Les réactions négatives qu'il a suscitées ont néanmoins poussé les autorités mongoles à modifier progressivement la loi pour réduire les pouvoirs de contrôle de l'État aux seules entreprises d'État et exclure le Parlement des procédures conduisant à l'autorisation ou non d'un investissement étranger. Cette évolution permet de mettre en évidence trois sources de pressions avec lesquelles les autorités mongoles ont dû composer lors de la rédaction de ce texte. La première force qui s'est exercée sur les autorités mongoles est celle de l'opinion publique. Globalement hostile aux investisseurs étrangers et marqués par une sinophobie très prégnante, le poids de cette force a encore été accru par le contexte électoral qui a conduit les autorités mongoles à apporter des réponses au mécontentement populaire sous peine d'être sanctionnées lors des élections législatives de 2012. Le fait que le décret d'application de la loi n'ait pas été appliqué avant la fin de la législature laisse à penser que l'adoption de cette loi relevait principalement d'une volonté d'affichage politique en vue des élections législatives.

La seconde force qui s'est exercée sur les autorités est celle des investisseurs. Ceux-ci ont été très critiques et ont tiré parti de la chute drastique des investissements étrangers dans le pays, mécaniquement liée à la fin des travaux pour la première phase du gisement d'Oyu Tolgoi, pour présenter cette chute comme la conséquence directe des choix erronés réalisés par les autorités mongoles et de la politique « populiste » mise en place. Dans ce contexte, l'image de la Mongolie auprès des investisseurs s'est fortement dégradée, ce qui a encore accéléré la chute des investissements étrangers, alors même que ces derniers jouent un rôle-clé dans le financement du processus de développement. Certains dirigeants mongols ont dès lors été amenés à considérer que les effets de cette loi ont finalement été contraires aux attentes des autorités, puisqu'ils ont conduit au départ des investisseurs issus des « troisièmes voisins », principalement occidentaux, conduisant mécaniquement au renforcement du poids des investissements chinois[1]. Si ce constat ne se vérifie pas réellement dans les chiffres disponibles sur les investissements étrangers depuis 2012, il témoigne néanmoins du constat d'échec que partagent la plupart des dirigeants mongols suite à l'adoption de cette loi.

La troisième force à laquelle les autorités mongoles ont été soumises concerne leurs impératifs stratégiques et la nécessité de se doter de moyen de contrôle des investissements étrangers pour protéger les intérêts nationaux sans pour autant faire fuir les investisseurs. Il s'agissait en particulier de permettre à l'État de se doter d'instruments de contrôle afin d'éviter l'apparition d'une nouvelle affaire impliquant des investisseurs étrangers, sur le modèle de celles qui ont été évoquées précédemment. L'exercice de ces trois forces contradictoires explique le dilemme et la situation délicate à laquelle ont été confrontées les autorités mongoles.

L'évolution de ce cadre législatif témoigne également du processus d'apprentissage suivi par les autorités au cours de la période et de l'attitude qu'elles ont pu adopter pour concilier ces trois forces a priori incompatibles.

[1] Entretien, O. Mashbat, conseiller du ministre des Affaires étrangères, 02/12/2013 ; entretien, Ts. Batbayar, directeur de la stratégie au ministère des Affaires étrangères, 28/05/2014.

« *La loi était pensée contre un type particulier d'investisseur, mais son adoption a conduit à faire fuir tous les investisseurs. Ce fut une bonne leçon pour nous. Parfois, nous agissons sous le coup de l'émotion, mais nous devrions être plus pragmatique*s »[1].

Les amendements adoptés ont permis d'affiner le système de contrôle pour le rendre sans doute plus efficace, mais aussi et surtout plus adapté à la situation mongole, même s'il n'a pas encore eu l'occasion d'être éprouvé concrètement. Le meilleur exemple de cette évolution tient à la décision prise par les autorités mongoles de limiter les mesures de contrôle aux seuls investissements réalisés par les entreprises d'État. Cela a déjà été mentionné, la création d'outils de contrôle à l'égard des investissements étrangers devait permettre à la Mongolie de se prémunir contre des investissements chinois qui pouvaient potentiellement affecter la sécurité nationale. Les autorités ne souhaitaient cependant pas que ces nouveaux outils réduisent l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers issus des « troisièmes voisins ». Cet objectif est d'ailleurs inscrit dans le concept de sécurité nationale qui plaide pour un équilibre entre les investissements étrangers réalisés par la Chine, la Russie et les « troisièmes voisins » de la Mongolie. Pour parvenir à concilier ces objectifs a priori contradictoires, les autorités mongoles ont tenté d'exploiter une différence de nature entre les investissements réalisés par la Chine et ceux réalisés par les « troisièmes voisins » du pays. Les études réalisées sur la question ont en effet montré que les investissements réalisés à l'étranger par des entreprises chinoises étaient principalement le fait d'entreprises d'État qui se focalisent notamment sur l'acquisition de matières premières[2]. Dans ce cadre, la Mongolie ne fait pas exception et les principaux investissements réalisés par la Chine dans le pays sont le fruit de sociétés étatiques qui investissent dans le secteur minier. Les autres investissements sont de petits investissements, qui n'ont pas besoin de l'autorisation du ministère du commerce chinois[3] et qui se focalisent principalement sur le commerce de détail. À l'inverse, les investissements réalisés par les pays issus des « troisièmes voisins » relèvent principalement de sociétés privées. Ces derniers ne sont donc pas concernés par les outils de contrôle établis par la loi de 2013, ce qui doit permettre à la Mongolie de demeurer une destination d'investissement attractive. Cet affinement des outils de contrôle devait donc permettre à la Mongolie de renouer avec les investisseurs étrangers sans pour autant se priver des outils nécessaires au contrôle des investissements étrangers chinois.

L'étude de l'attitude adoptée par les autorités mongoles à l'égard des investissements étrangers permet de confirmer en partie les enseignements tirés de l'étude de l'utilisation faite par les autorités de l'utilisation de leurs ressources financières internes dans le cadre du financement du processus de développement.

---

[1] Entretien, Ts. Batbayar, directeur de la stratégie au ministère des Affaires étrangères, 28/05/2014.

[2] B. Wang, R. Mao, Q. Gou, 2014.

[3] Les investissements étrangers réalisés par les entreprises chinoises à l'étranger qui dépassent 100 millions de dollars doivent au préalable être approuvé par le ministère du commerce.
B. Wang, R. Mao, Q. Gou, 2014.

Il convient tout d'abord de souligner l'importance relative des investissements étrangers dans le financement du processus de développement en Mongolie. Ces derniers jouent un rôle primordial dans le financement du processus de développement, en particulier pour les grands projets, notamment miniers. Outre la source de financement qu'ils représentent, les investissements étrangers jouent également un rôle important dans l'équilibre de la balance des paiements.

Ensuite, le rôle de l'État est central et s'exerce par le biais de deux éléments. D'une part, le cadre législatif chargé d'encadrer les investissements étrangers. D'autre part, le code minier qui offre à l'État la possibilité de s'impliquer directement dans la vie des projets en obtenant gratuitement une partie du capital des entreprises chargées d'exploiter les gisements stratégiques du pays.

En outre, il convient de souligner le processus d'apprentissage auquel ont naturellement été confrontées les autorités mongoles. Les effets de ce dernier sont perceptibles dans le discours tenu par les autorités[1] et dans les mesures qu'elles ont prises. Les modifications successives apportées au cadre législatif en témoignent, qu'elles concernent la participation de l'État dans les gisements stratégiques ou la modification des outils utilisés par l'État pour contrôler les investissements étrangers. Ce processus d'apprentissage est parfois douloureux, comme l'illustre l'adoption de la loi sur les investissements étrangers ou la tentative de bras de fer initié par les autorités mongoles avec l'investisseur sur la question d'Oyu Tolgoi. Il apparaît néanmoins que les autorités mongoles font preuve d'une capacité de réaction relativement rapide et efficace. Cela leur permet de tenir compte des différents avis et positions exprimés pour adopter un texte de compromis qui soit plus efficace et qui permette de concilier les intérêts des différents acteurs impliqués. La modification du cadre législatif sur le contrôle des investissements étrangers en offre un exemple et a notamment été rendue possible par le consensus qui s'est progressivement dégagé entre les principaux partis mongols sur la nécessité d'amender le texte. Ce processus d'apprentissage apparaît cependant difficile, car les autorités mongoles sont soumises à des forces contradictoires et parce qu'elles cherchent à remplir des objectifs qui apparaissent difficilement conciliables, qu'il s'agisse des attentes populaires, de leurs impératifs stratégiques ou du recours aux investissements étrangers pour financer le développement des grands projets.

Enfin, comme cela a déjà été montré dans le paragraphe sur l'utilisation des sources de financement internes, le facteur politique joue un rôle déterminant dans la prise de décision. Il témoigne de la réactivité du système politique mongol aux « attentes populaires », particulièrement marquée dans un contexte préélectoral. L'adoption de la loi sur les investissements étrangers dans les entités stratégiques au printemps 2012 fait aussi figure d'exemple puisque l'indignation d'une partie importante de la population explique en grande partie pourquoi les autorités mongoles ont adopté ce texte dans l'urgence, sous peine de devoir subir une sanction dans les urnes lors des élections législatives de 2012.

Les difficultés rencontrées par les autorités mongoles sur le plan des investissements étrangers les ont également conduits à chercher à se doter de nouveaux outils pour financer leur processus de développement, outils qui leur permettent de compenser les lacunes présentées par les investissements étrangers,

[1] Nikkei, 02/06/2016, "Foreign minister says Mongolia has learned hard lesson on resources", http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Foreign-minister-says-Mongolia-has-learned-hard-lesson-on-resources.

notamment le relatif désintérêt des investisseurs pour des secteurs autres que le secteur minier.

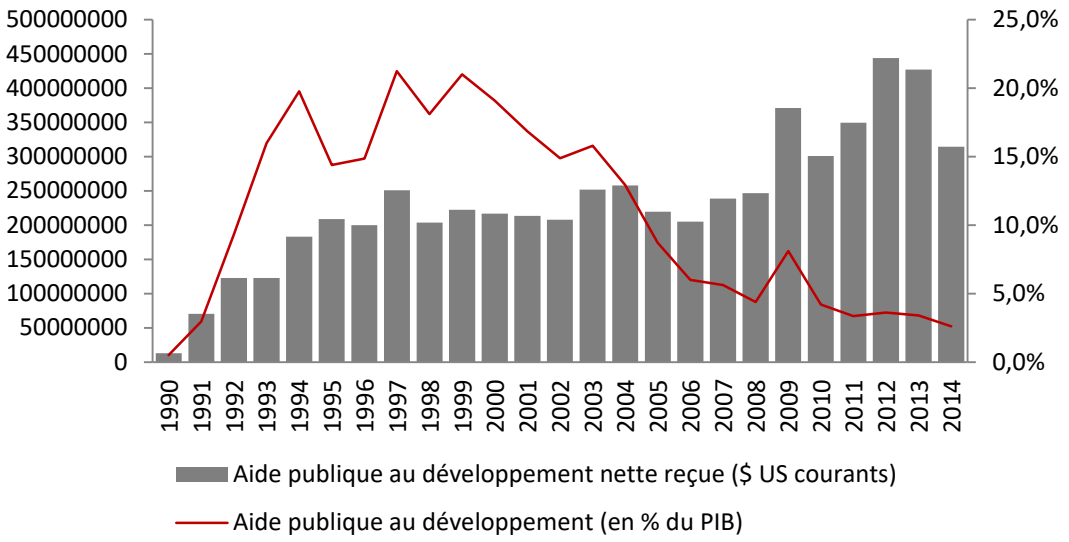
IV - Les sources de financement extérieures du développement.

Depuis le début du siècle, l'aide au développement a joué un rôle crucial dans le développement de l'économie mongole. Cette aide a été principalement apportée par l'Union soviétique et l'ensemble des pays du COMECON pendant toute la période socialiste. Les études réalisées sur la question montrent que l'aide soviétique équivalait alors à près de 30 % du PIB en Mongolie, en particulier après l'adhésion du pays au COMECON[1]. Le passage à l'économie de marché et la rupture avec le socialisme ont néanmoins conduit à la remise en cause de ce système de financement et ont poussé les autorités mongoles à rechercher d'autres sources, en plus des ressources internes qui restent limitées et des investissements étrangers dont l'intérêt se cantonne souvent au seul secteur minier. Ces autres sources de financement seront examinées dans le cadre de cette dernière partie. Trois principales sources ont été identifiées. Tout d'abord, l'aide au développement (A), ensuite les prêts à taux bonifiés fournis par des pays étrangers (B) et enfin les obligations récemment émises par les autorités mongoles sur les marchés internationaux (C).

A - L'aide publique au développement en Mongolie.

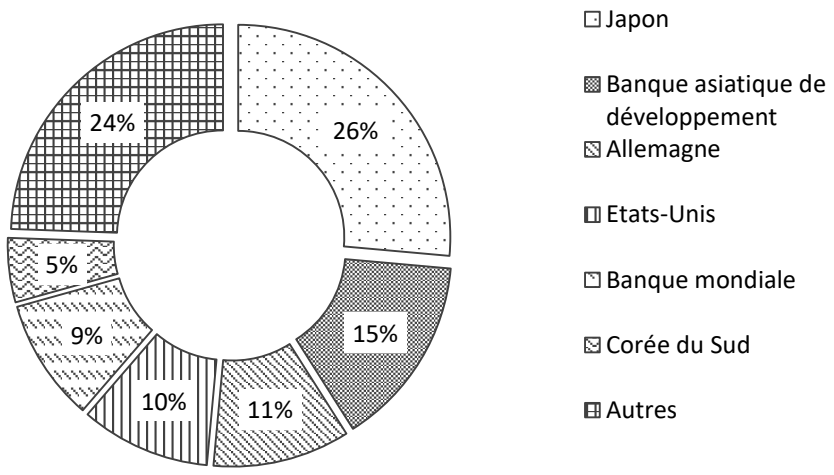
Le passage à l'économie de marché et à la démocratie et l'effondrement de l'Union soviétique ont privé la Mongolie de l'aide dont elle bénéficiait jusqu'alors. Cette perte a en partie été compensée par l'aide au développement apportée pendant la transition par les pays occidentaux ou les institutions financières internationales. Le graphique suivant permet d'en rendre compte[2].

[1] Banque asiatique de développement, 1992.
[2] L. Luvsanjamts, M. Söderberg, juin 2005.



Évolution de l'aide publique au développement accordée à la Mongolie depuis 1990[1].

Cette aide apportée à la Mongolie a principalement été allouée par ce que les autorités mongoles ont définis comme étant leurs « troisièmes voisins », à savoir des pays démocratiques et développés qui soutiennent la nouvelle démocratie mongole. Le graphique suivant rend pour sa part compte de l'aide apportée respectivement par les principaux donateurs de la Mongolie.



Principaux donateurs d'aide publique à la Mongolie entre 1990 et 2014[2].

Le Japon apparaît logiquement comme le principal donateur de la Mongolie à deux égards : d'une part grâce à l'aide apportée directement par le gouvernement japonais, mais aussi grâce à celle accordée par la Banque asiatique de développement,

[1] Banque mondiale, 2016.
[2] OCDE, 2016.

institution financière au sein de laquelle le Japon joue un rôle prépondérant. L'Allemagne, du fait des relations historiques qui unissaient la Mongolie à la République Démocratique Allemande (DDR) occupe également une place importante tout comme les États-Unis qui apportent un soutien non négligeable à la Mongolie par le biais de la *Millenium Challenge Corporation*. La Corée du Sud, autre « troisième voisin » apparaît également comme un donateur important.

Si l'aide au développement a joué un rôle-clé dans le processus de transition, son importance tend logiquement à décroître avec le temps. Ce type de financement pose en tout cas un problème principal : les projets financés dans le cadre de ces programmes doivent être validés par les organisations ou les donateurs avant qu'ils puissent être mis en œuvre. Ainsi, dans les années 1990, l'octroi d'aide à la Mongolie a été conditionné à la mise en œuvre de réformes de libéralisation de l'économie et de décentralisation de l'administration[1]. Preuve de la contrainte exercée par ces prêts sur le processus décisionnel mongol, certains auteurs ont fait de la dépendance du pays à l'aide étrangère dans les années 1990 la principale variable expliquant la réussite « contre toute attente » de la transition mongole[2]. Cette dépendance a eu pour conséquence de limiter l'éventail de choix politiques qui s'offraient aux dirigeants mongols et de les forcer, quel que soit le parti au pouvoir, à se conformer aux recommandations des institutions internationales présentes dans le pays (Banque Mondiale, Banque Asiatique pour le Développement, Programme des Nations-Unies pour le Développement, Fonds Monétaire International, etc.) pour pouvoir continuer à bénéficier de l'aide internationale. Ainsi, « *cette dépendance a permis que l'ancien parti communiste, qui était dominant, ne proteste pas contre l'ingérence extérieure dans les affaires domestiques* »[3].

Si l'aide au développement a joué un rôle-clé au moment de la transition, son importance a décru à mesure que l'économie mongole connaissait un processus de croissance soutenu. De plus, les montants alloués dans le cadre de l'aide au développement restaient trop faibles pour permettre au pays d'enclencher un processus de développement qui soit réel. Dans ce contexte, les autorités mongoles ont tenté de valoriser leur position stratégique pour tenter d'obtenir des financements plus importants d'États qui pouvaient éventuellement avoir des intérêts stratégiques à participer au financement du développement en Mongolie.

B - Les prêts bonifiés réalisés par des pays étrangers.

La baisse des dons étrangers a progressivement été compensée par une hausse du volume des prêts étrangers, qu'ils s'agissent de ceux accordés par la Banque asiatique de développement ou de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. Outre ces financements souvent accordés au coup par coup et en fonction des projets que souhaitent mettre en œuvre les autorités mongoles, ces

[1] Kh. Badarch, 2013.
[2] V. Fritz, 2002.
[3] V. Fritz, 2002, p. 96.

dernières ont également pu bénéficier d'une hausse du volume des prêts à taux bonifiés accordés par des pays qui souhaitait soutenir le développement mongol ou se servir de ces prêts comme d'un moyen de rapprochement dans leur politique diplomatique.

1) Les prêts bonifiés comme outils pour le développement mongol.

Si les conditions d'un prêt à taux bonifié sont moins avantageuses que celles offertes dans le cadre d'une aide publique au développement, les logiques qui commandent à l'utilisation de ces fonds sont similaires. Le choix des projets à financer se fait notamment à la suite d'une négociation entre le pays donateur et le pays auquel sont destinés ces fonds. Cette conditionnalité des prêts permet aux pays donateurs d'avoir un droit de regard sur les projets à financer, donc de ne financer que des projets qu'ils jugent utiles à leurs intérêts. Comme l'a montré la réinscription théorique réalisée au début de ce chapitre, les pays européens dans la période de l'après-guerre et les pays nord-est asiatiques, en particulier la Corée du Sud, sont parvenus à échapper à cette conditionnalité et à conserver un contrôle sur l'utilisation de leurs fonds. Ils ont pu y parvenir uniquement grâce à leur positionnement géostratégique et au contexte particulier au sein duquel ils s'inscrivaient, qui leur ont permis d'avoir des marges de manœuvre plus importantes à l'égard des donateurs. Malgré leur position géostratégique, il apparaît néanmoins que les autorités mongoles ne disposent pas de ces marges de manœuvre et qu'elles doivent discuter avec les autorités des pays donateurs pour l'allocation des fonds dont elles peuvent bénéficier.

Pour faciliter l'étude et permettre à cette dernière d'être plus lisible, il est possible de se concentrer sur les prêts à taux bonifiés reçus par les autorités mongoles dont la valeur est supérieure à 100 millions de dollars, qui représentent plus de 60 % de l'ensemble des prêts dont ont bénéficié les autorités mongoles[1]. Cela doit permettre de filtrer les prêts importants de ceux qui sont plus marginaux. À titre d'exemple, les prêts à taux bonifiés accordés en 2008 par la France à la Mongolie pour mettre en place un réseau de surveillance de la qualité de l'air à Oulan-Bator[2] et pour moderniser la station d'épuration d'Erdenet[3] ne seront pas considérés, car respectivement d'une valeur de 1,5 et 9,5 millions d'euros.

[1] Banque de Mongolie, 2016.
[2] Parlement de Mongolie, 31/12/2008.
[3] Parlement de Mongolie, 31/12/2008.

Pays	Date	Projets	Maturité	Taux	Montant
Chine[1]	2006	Infrastructures, transport	-	-	300 millions $
Japon[2]	2008	Aéroport UB	40 ans	0,1 % et pas de remboursement pendant les 10 premières années, hormis les intérêts	28,8 milliards de Yens
Chine[3]	2011	Infrastructure, santé	20 ans	2 % et pas de remboursement pendant les 7 premières années, hormis les intérêts	500 millions $
Corée du Sud[4]	2012	Énergie, infrastructures	-	-	244,5 millions $
Japon[5]	2015	Aéroport UB (2)	40 ans	0,1 % et pas de remboursement pendant les 10 premières années, hormis les intérêts	36,8 milliards yens
Chine[6]	2015	Barrage d'Egiin Gol	20 ans	2 % et pas de remboursement pendant les 7 premières années, hormis les intérêts	1 milliard $
Inde[7]	*2016*	*Infrastructures*	*20 ans*	*1,75 % et pas de remboursement les 5 premières années, hormis les intérêts*	*1 milliard $*

Principaux prêts contractés par les autorités mongoles à l'égard d'États étrangers.

[1] Parlement de Mongolie, 09/06/2006.
[2] Parlement de Mongolie, 29/05/2008.
[3] Parlement de Mongolie, 09/07/2011.
[4] Parlement de Mongolie, 10/02/2012.
[5] Parlement de Mongolie, 05/06/2015.
[6] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.
[7] Le prêt accordé par l'Inde à la Mongolie devait recevoir une validation du Parlement mongol au moment de l'écriture de ces lignes.
Parlement de Mongolie, 31/05/2016, "зээлийн хэлэлцээр соёрхон батлах тухай хуулийн төслийг өргөн барив", http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/29732.

Les sommes mobilisables dans le cadre de ces prêts à taux bonifiés sont très importantes. Ces prêts sont néanmoins soumis à un certain nombre de contraintes et doivent notamment recevoir l'assentiment des deux parties pour devenir effectifs. Cette caractéristique se traduit souvent par un décalage important entre le moment où sont signés ces accords et le moment où les projets qui doivent être financés reçoivent l'argent nécessaire à leur développement. Deux exemples sont là pour en témoigner. Premièrement, le prêt de 500 millions de dollars accordé par la Chine à l'occasion de la signature du partenariat stratégique qui unit les deux pays a été validé par le Parlement mongol en 2011, mais les projets évoqués dans ce cadre n'ont débuté qu'en 2016[1]. Deuxièmement, la liste des projets concernés par le prêt de 250 millions de dollars accordé par la Corée du Sud en 2012 n'a été adoptée qu'à l'occasion de la visite du Président mongol dans le pays à la fin du mois de mai 2016[2].

2) Quelle influence sur l'indépendance et la souveraineté mongoles ?

Pour étudier, l'impact de ces prêts et les conditions qui s'imposent aux autorités mongoles, il est possible de se concentrer sur deux accords symboliques : le prêt d'un milliard de dollars accordé par la Chine à la Mongolie en 2015 et celui d'un montant identique promis par l'Inde à la Mongolie quelques mois plus tard. L'accord pour l'ouverture de la ligne de crédits fournie par la banque Exim de Chine a été annoncé à l'occasion de la visite du Président chinois en Mongolie dans le courant du mois d'août 2014 et signé en novembre 2015 à Pékin par le ministre des Affaires étrangères, L. Purevsuren, dans le cadre d'une visite officielle menée par le Président mongol, Ts. Elbegdorj[3]. Cet accord a par la suite été validé par le Parlement mongol à la fin du mois de novembre 2015[4]. L'ouverture d'une ligne de crédits fournie par la banque Exim d'Inde a pour sa part été annoncée lors de la visite du Premier ministre indien, Narendra Modi, en Mongolie au début du mois de mai 2015 et signée à Delhi par le ministre des Affaires étrangères mongol, L. Purevsuren, à la fin du mois d'avril 2016[5]. L'analyse de l'utilisation faite par les autorités de ces prêts reste donc délicate à réaliser et ne peut se baser que sur les déclarations des acteurs au moment de la signature de ces documents.

Pour ce qui est du prêt accordé par les autorités chinoises, les discussions parlementaires qui ont précédé son adoption laissent à penser que la majeure partie des fonds attribués dans le cadre de ce fond devrait permettre de financer le projet de centrale hydroélectrique qu'envisagent de construire les autorités mongoles sur la

---

[1] UB Post, 09/05/2016, "Mongolia's first highway construction commences", http://theubpost.mn/2016/05/09/mongolias-first-highway-construction-commences/.

[2] Medee.mn, 26/05/2016, "Ерөнхийлөгч Солонгост хийсэн айлчлалаараа ямар ажил амжуулаад ирэв", http://medee.mn/main.php?eid=78615.

[3] News.mn, 11/11/2015, "11 баримт бичигт гарын үсэг зурлаа", http://www.news.mn/r/227230.

[4] Parlement de Mongolie, 26/11/2015.

[5] Montsame, 02/05/2016, "Credit agreement of 1 billion US dollars signed with India", http://en.montsame.mn/politics/credit-agreement-1-billion-us-dollars-signed-india.

rivière Eg, Celle-ci doit permettre au pays de réduire ses importations d'électricité en provenance de Russie[1]. Le développement du projet reste cependant soumis à une forte incertitude, car la Russie s'oppose à ce projet au motif qu'il risque de modifier l'équilibre écologique du lac Baïkal[2]. Les autorités mongoles réfutent cet argument et affirment qu'il s'agit uniquement d'un prétexte utilisé par la Russie pour maintenir la Mongolie dans une position de dépendance. Les autorités chinoises ont néanmoins décidé de suspendre leur participation dans ce projet tant qu'un compromis n'aura pas été trouvé entre les autorités mongoles et russes. Cette évolution ne remet cependant pas en cause la valeur analytique de ce cas et témoigne même des limites inhérentes à une telle source de financement, notamment liées à la conditionnalité des prêts accordés.

L'accord signé par les autorités mongoles pour l'utilisation de cette ligne de crédit prévoit que la partie chinoise ne peut financer plus de 85 % de la valeur totale d'un projet. Le coût de construction de la centrale hydroélectrique d'Egiin Gol étant estimé à 827 millions de dollars, la ligne de crédits accordée par les autorités mongoles devait permettre de financer un peu plus de 700 millions de dollars, le reste devant être financé par la partie mongole[3]. L'accord stipule également que le montant des projets à financer ne peut être inférieur à 20 millions de dollars. La liste des projets envisagés par les autorités mongoles est la suivante.

Projets	Montant (en millions $)
Centrale hydroélectrique d'Egiin Gol	703,5
Ligne électrique aérienne entre Oulan-Bator et Mandalgovi	102,5
Rénovation de la centrale thermique d'Erdenet	40
Extension de l'intersection routière de Gatsuurt	40,8
Usine de transformation de la viande	66,2
Modernisation des centres de formation professionnelle	20

Liste des projets à financer dans le cadre de la ligne de crédit accordée par la Banque Exim de Chine[4].

L'utilisation de ces fonds a pu faire l'objet de certaines critiques, notamment du fait de la concentration des fonds alloués sur l'unique projet de centrale hydroélectrique sur la rivière Eg[5]. Il convient néanmoins de signaler que ce type de prêts permet à la Mongolie de financer des projets très coûteux que le pays n'aurait

[1] Eagle.mn, 26/11/2015, "Хятадаас тэрбум долларын зээл авахыг дэмжлээ", http://old.eagle.mn/content/read/37594.html.
[2] Bloomberg, 12/07/2012, "Russia Stalls China's $1 Billion Hydropower Loan for Mongolia", http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-10/russia-stalls-china-s-1-billion-hydropower-loan-for-mongolia.
[3] Parlement de Mongolie, 04/11/2015.
[4] News.mn, 26/11/2016, "Нэг тэрбум ам.долларын зээлийг батлав", http://www.news.mn/r/228618.
[5] News.mn, 26/11/2016, "Нэг тэрбум ам.долларын зээлийг батлав", http://www.news.mn/r/228618.

pas pu financer seul. Si les conditions de financement apparaissent a priori relativement avantageuses, l'étude du contenu concret de l'accord permet aussi de mettre en évidence le peu de marges de manœuvre qui s'offre aux autorités mongoles pour l'utilisation de ces fonds et, plus largement, dans la mise en œuvre des projets sélectionnés.

L'accord signé par les autorités mongoles et chinoises est valable pour une durée de six ans et peut éventuellement être renouvelé en cas de volonté commune des acteurs. Les autorités mongoles ont cependant l'obligation de fournir dans les cinq mois suivant la conclusion de l'accord la liste des projets qu'elles souhaitaient voir financer. Dans le cas où ces projets sont validés par les autorités chinoises, ils doivent forcément être mis en œuvre sauf accord conjoint entre les parties. Concernant la mise en œuvre concrète de ces projets, l'accord stipule que le contractant doit nécessairement être une entreprise chinoise. Les autorités chinoises doivent soumettre à leurs homologues mongoles une liste d'entreprises éligibles au sein de laquelle les autorités devront choisir un contractant. Le projet prévoit également que l'entreprise chinoise chargée de mettre en œuvre ce projet doit, pour le projet en question, être dispensée de droits de douane, du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et des obligations imposées sur les appels d'offres. L'accord fixe également la part minimale de produits et de services chinois qui doit être intégrée dans la mise en œuvre du projet. Pour les projets d'ingénierie et de construction, celle-ci ne doit pas être inférieure à 50 %. Pour ce qui est des projets d'équipements, cette part ne doit pas être inférieure à 65 % du coût total du projet.

Ces conditions peuvent apparaître très restrictives pour les autorités mongoles, limitant d'autant leurs marges de manœuvre. Elles forcent les autorités à recourir à des contractants chinois, augmentant de fait la part des investissements étrangers chinois dans le pays. Elle empêche également les entreprises mongoles susceptibles de mettre en œuvre de tel projet de le faire. L'influence de ces éléments reste cependant limitée dans la mesure où le pays ne dispose de toute façon pas d'entreprises susceptibles de mettre en œuvre les grands projets évoqués précédemment, notamment dans le domaine énergétique. Pour y parvenir, les autorités mongoles auraient donc dû avoir recours à des investisseurs étrangers ou utiliser une grande partie des montants collectés dans le cadre des obligations émises sur les marchés financiers internationaux. Chacune de ces options semblait délicate à mettre en oeuvre. Le recours aux investisseurs étrangers suppose que les projets évoqués soient attractifs sur le plan économique, un problème dans le domaine énergétique où la question du prix de vente de l'électricité reste posée. Pour ce qui est du recours à l'argent collecté dans le cadre des obligations, cela aurait supposé que cet argent soit utilisé par une entreprise étrangère puisque les entreprises mongoles ne disposent pas des compétences nécessaires pour mener à bien ces projets, ce qui serait revenu à subventionner une entreprise étrangère opérant en Mongolie.

L'utilisation qui sera faite de la ligne de crédits ouverte par l'Inde à la Mongolie reste pour le moment en discussion. Le gouvernement a décidé en conseil des ministres de créer un groupe de travail sur la question[1] dans le courant du mois d'avril 2016. Un projet de loi autorisant le gouvernement à recourir à cette ligne de crédit a pour sa part été soumis aux Parlementaires par le ministre des finances à la fin du mois

[1] Gouvernement de Mongolie, 11/04/2016.

de mai 2016, mais n'a toujours pas été discuté[1]. Les déclarations des acteurs laissent cependant à penser que les fonds disponibles devraient être principalement utilisés pour financer des projets d'infrastructures, notamment dans le domaine ferroviaire[2]. Pour ce qui est des conditions de prêts, il est probable que celles-ci ne diffèrent pas fondamentalement de celles offertes par les autorités chinoises à la Mongolie.

La multiplication de ce type de prêts à taux bonifiés constitue donc une source de financement supplémentaire offerte aux autorités mongoles. Si celles-ci ne disposent que de marges de manœuvre limitées dans l'utilisation de ces fonds, ces financements permettent néanmoins au pays de financer certains projets très coûteux et de concentrer les autres sources de financement à la disposition des autorités sur d'autres projets. Dans ce contexte, les autorités mongoles semblent parvenir à valoriser leur potentiel géostratégique pour attirer l'attention de pays aux intérêts divergents, en l'occurrence la Chine et l'Inde. Les financements accordés par l'Inde devraient ainsi permettre de financer des projets que la Chine a ou aurait pu refuser. En cela, cela renforce les marges de manœuvre qui s'offrent aux autorités mongoles sans pour autant poser immédiatement la question du remboursement des prêts accordés du fait de la maturité importante de ces derniers.

La question de la souveraineté et de la possibilité offerte aux autorités mongoles d'allouer le capital disponible comme elles l'entendent reste cependant posée. Les autorités mongoles ne peuvent pas utiliser librement type de financement dans la mesure où ces derniers sont conditionnés à l'acceptation des États qui ouvrent ces lignes de crédit. Pour dégager de nouvelles sources de financement, les autorités mongoles ont donc eu recours à l'émission d'obligations sur les marchés financiers internationaux, nouvel outil de financement qui sera présenté dans la partie suivante.

C - Les emprunts réalisés sur les marchés financiers mondiaux.

La dernière source de financement du processus de développement à évoquer dans le cadre de ce chapitre concerne le recours aux marchés financiers internationaux auxquels font appel les autorités mongoles depuis 2012. L'utilisation des marchés financiers internationaux constitue une évolution majeure puisque, pour la première fois, elle a permis à la Mongolie de se doter d'une Banque de développement et de capacités d'investissements pour soutenir les projets jugés stratégiques pour le développement du pays et contourner la conditionnalité associée à l'utilisation de l'argent apporté par les investisseurs étrangers ou collecté grâce à des prêts à taux bonifiés.

[1] Parlement de Mongolie, 31/05/2016, "зээлийн хэлэлцээр соёрхон батлах тухай хуулийн төслийг өргөн барив", http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/29732.
[2] UB Post, 20/04/2016, "Mongolia to spend India's one billion USD loan on infrastructure", http://ubpost.mongolnews.mn/?p=19359.

1) La création d'une banque de développement mongole.

L'ambition initiale des autorités était de tirer parti de l'engouement créé autour de la Mongolie par le « boom minier » pour permettre au pays d'emprunter à des conditions très avantageuses. Pour accéder à cette source de financement, les autorités mongoles ont créé dans le courant de l'année 2010 une banque de développement chargée de distribuer l'argent collecté pour financer le processus de développement du pays[1]. Le Comité pour l'innovation et le développement national, précédemment évoqué, a joué un rôle-clé dans le développement de cette institution. Afin de renforcer l'autonomie et le statut de la banque, le gouvernement a présenté aux parlementaires un projet de loi, adopté au début de l'année 2011, qui a permis de créer cette institution[2].

La Banque de développement a été créée avec pour objectif de soutenir des secteurs jugés prioritaires, notamment ceux susceptibles d'accroître la part de valeur ajoutée dans les produits exportés ou plus simplement pour soutenir des projets qui peuvent renforcer la compétitivité globale de l'économie. Pour cela, la mission de la banque consiste à fournir des prêts de moyen et long terme aux entreprises concernées pour les aider dans leur processus de développement et dans la mise en œuvre de certains projets[3]. Dans ce cadre, la banque est intégralement détenue par l'État et le règlement de l'institution prévoit que la participation de l'État ne peut être inférieure à 51 % afin de préserver un contrôle public sur cette institution.

Le contrôle de l'État sur l'institution s'exerce par le biais de la désignation du directeur de la banque dont la nomination et la révocation sont décidées en conseil des ministres. L'État et des ministères concernés exercent également leur contrôle par le biais du conseil d'administration de la banque. L'étude de la composition de ce dernier a déjà été mise en évidence précédemment lors du premier chapitre de cette thèse. Ainsi, après avoir été placée sous l'influence du comité national au développement et à l'innovation qui a supervisé sa création, la Banque a ensuite été placée sous l'influence du nouveau ministère du développement économique. Cette évolution a été critiquée par une partie des acteurs qui considéraient dès lors que l'État mongol se trouvait doté d'un double budget[4], le budget national géré par le ministère des finances et le budget de la Banque de développement, géré par la Banque de développement qui n'était pas inclus dans le budget national jusqu'en 2015. Cette spécificité a disparu à l'occasion de la dissolution du ministère du développement économique. C'est le ministère des finances qui a retrouvé une position prépondérante dans la supervision des activités de la banque.

La Banque de développement tire ses revenus de plusieurs sources : des prêts qu'elle peut contracter, des obligations qu'elle peut émettre ou encore des obligations émises directement par le gouvernement sur les marchés internationaux. À la fin du mois de mai 2016, les prêts contractés et les obligations émises par la banque ou le gouvernement étaient les suivants :

[1] Gouvernement de Mongolie, 20/07/2010.
[2] Parlement de Mongolie, 10/02/2011.
[3] Gouvernement de Mongolie, 20/07/2010.
[4] Entretien, B. Enkhmandakh, ancien ambassadeur, directeur du développement international de l'entreprise MAK, 09/06/2016.

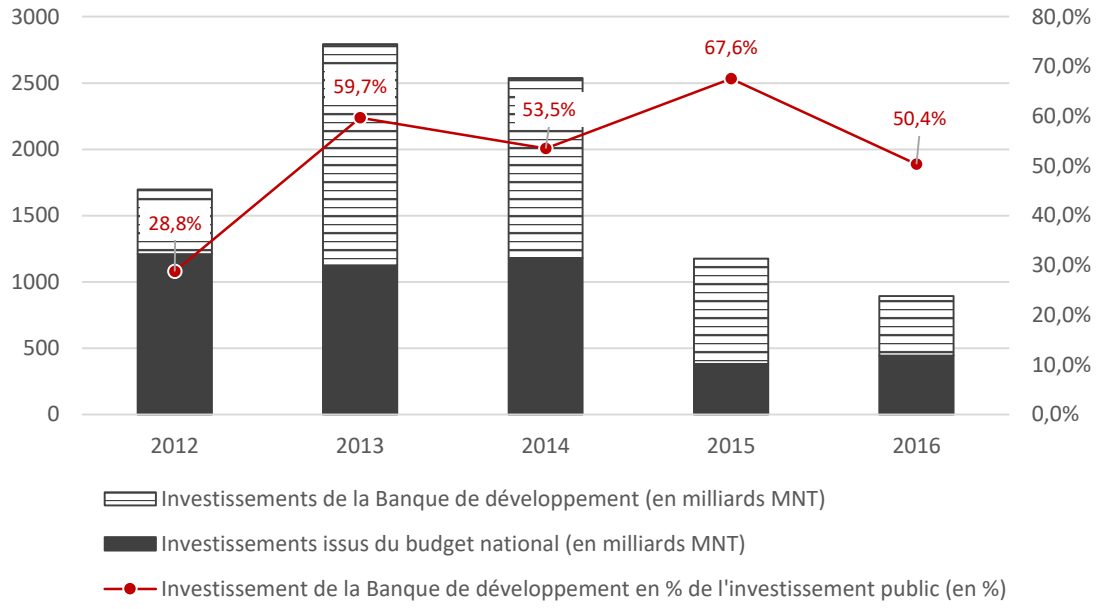
Nom	Montant	Date d'émission	Date de remboursement	Taux d'intérêt
Mongol 2021	500	06/04/2016	06/04/2021	10,875 %
Mongol 2018	500	05/01/2013	05/01/2018	4,125 %
Mongol 2022	1000	05/12/2012	05/12/2022	5,125 %
Mongol 2018 (Dim Sum)	1 milliard yuans	30/06/2015	30/06/2018	7,5 %
DBM 2017	580	21/03/2012	21/03/2017	5,75 %
DBM 2023	30 milliards yens	16/12/2013	25/12/2023	1,52 %

Bonds émis par le gouvernement ou par la banque de développement de Mongolie depuis sa création[1].

La banque de développement mongole a émis ses premières obligations au début de l'année 2012 dans un contexte très favorable puisque le pays venait d'annoncer un taux de croissance pour l'année 2011 de 17,5 %. Cette première émission a été suivie à la fin de l'année d'une seconde, baptisée *Gengis Bonds*. Lors de cette émission, la Mongolie a fait sensation sur les marchés internationaux en parvenant à obtenir un taux d'intérêt sur ses obligations à dix ans inférieur à celui de l'Espagne au même moment[2]. À la différence des premières obligations émises au mois de mars, les *Gengis Bonds* ont été émis directement avec le gouvernement mongol et pas par la Banque de développement. Celle-ci a pour sa part émis une autre série d'obligations sur les marchés financiers japonais, les *Samouraïs Bonds* pour quelque 30 milliards de yens. Dans ce cadre, la Mongolie a pu bénéficier de taux d'intérêt très intéressants dans la mesure où les obligations émises étaient garanties par la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC)[3]. Le gouvernement mongol a pour sa part procédé à une seconde émission d'obligations sur le marché chinois au mois de juin 2015 devenant ainsi le second investisseur étranger après le Royaume-Uni à lever des fonds sur ce marché dans le cadre d'obligations dites *Dim Sum*[4]. Plus récemment, le gouvernement a également procédé à une nouvelle levée d'obligations au début du mois d'avril 2016. Les conditions de marché étaient néanmoins moins favorables, comme en témoigne le doublement du taux d'intérêt obtenu par rapport à celui de 2012. L'ensemble de ces obligations ont permis à la Mongolie de se doter de capacités d'investissement conséquentes, près de 3 milliards de dollars, soit environ un tiers du PIB. Si ces moyens sont insuffisants pour financer les grands projets qui ont pu être évoqués lors du troisième chapitre, ils font

[1] Banque de développement, 26/05/2016.
[2] The Wall Street Journal, 28/11/2012, "Mongolia Invades Debt Market With Genghis Bonds", http://blogs.wsj.com/marketbeat/2012/11/28/mongolia-invades-debt-market-with-genghis-bonds/.
[3] JBIC, 25/12/2013, "Guarantee for Privately Placed Samurai Bonds Issued by Development Bank of Mongolia ", http://www.jbic.go.jp/en/information/press/press-2013/1225-16358.
[4] Finance Asia, 26/06/2015, "Mongolia dines on dim sum", http://www.financeasia.com/News/399149,mongolia-dines-on-dim-sum.aspx.

néanmoins de la Banque de développement un acteur-clé du processus de développement puisque les financements accordés par cette institution dépassent maintenant ceux réalisés annuellement dans le cadre du budget national.



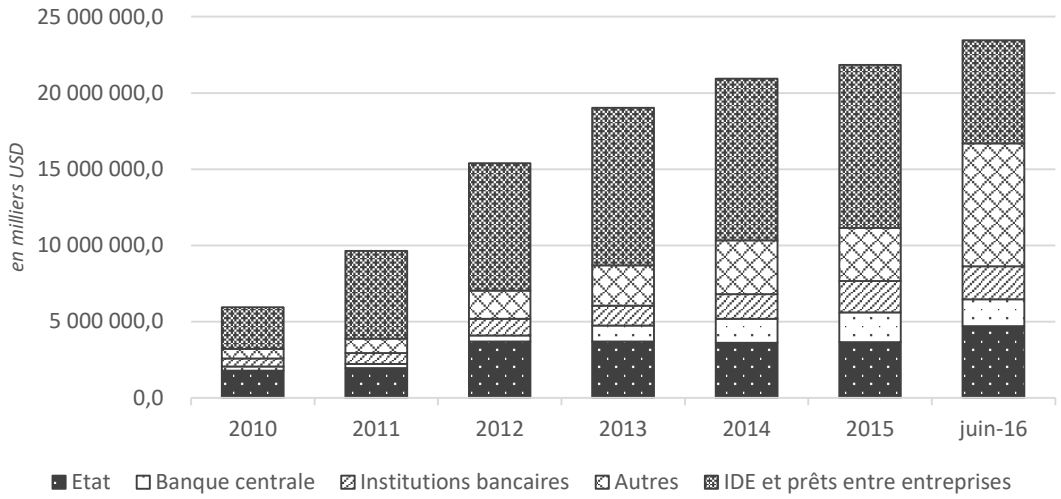
Part des investissements de la Banque de développement dans l'investissement public[1].

Ces obligations exposent néanmoins les autorités mongoles à plusieurs défis. Premièrement, elles imposent aux autorités de maintenir un climat des affaires et une dynamique économique favorable pour permettre au pays de financer son processus de développement à des taux qui ne soient pas prohibitifs. Deuxièmement, elle impose également au pays de se doter d'une stratégie de gestion de la dette qui permette d'assurer le remboursement des prêts contractés alors même que la maturité des prêts accordés sur le marché local dépasse bien souvent la maturité de ces obligations contractées à l'étranger. Autre défi, les projets financés ne sont, a minima, pas rentables sur le court terme, ce qui complique le remboursement de ces obligations d'autant plus que c'est la Mongolie qui porte le risque de change[2]. Ces défis sont liés puisqu'ils posent la question de la soutenabilité de la dette et de la capacité de l'État à se refinancer pour assurer le remboursement des premiers emprunts. Dans ce contexte, les autorités mongoles ont adopté une nouvelle loi sur la gestion de la dette au début de l'année 2015 qui doit permettre au pays de faire face à ces défis[3]. La nouvelle loi clarifie notamment les relations entre le gouvernement et sa dette afin de déterminer quels éléments de la dette doivent être considérés comme relevant de la dette du gouvernement.

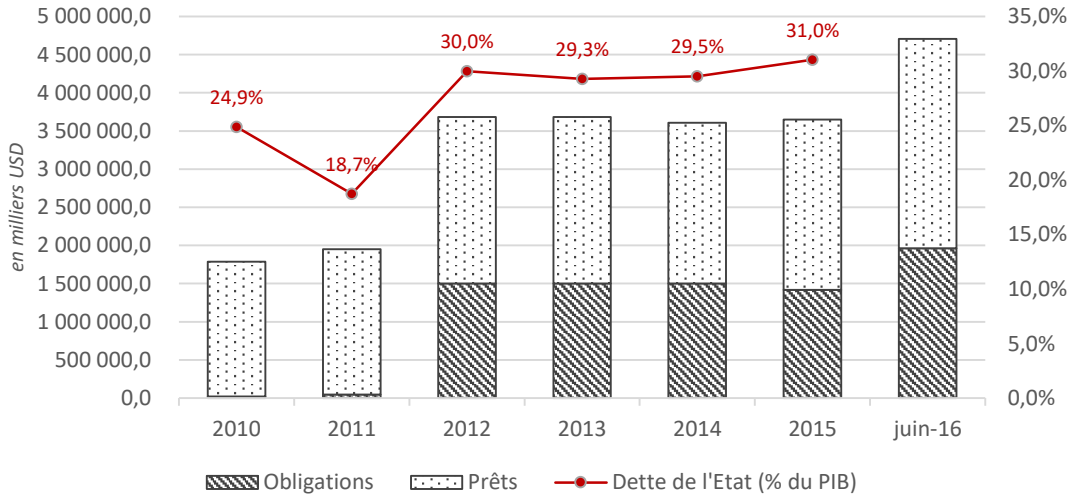
Cette question de la soutenabilité de la dette reste néanmoins posée dans la mesure où les autorités mongoles devront rembourser en 2017 et 2018 les premières

[1] Ministère des finances, 2015.
[2] Entretien, A. Gantungalag, Analyste risque financier à la Banque de développement de Mongolie, 08/12/2015.
[3] Parlement de Mongolie, 18/02/2015.

tranches des obligations contractées dans le cadre des Gengis Bonds[1]. Ces obligations émises par les autorités mongoles ont provoqué une hausse de la dette extérieure et de la dette publique comme les deux graphiques suivants en témoignent.



Évolution de la dette extérieure mongole depuis 2010[2].



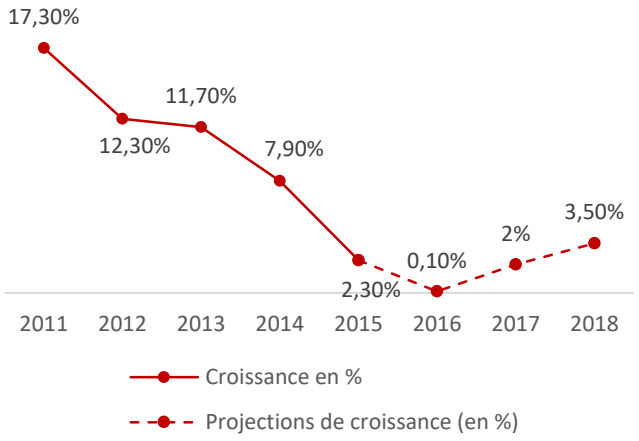
Évolution et composition de la dette publique mongole depuis 2010[3].

La hausse du niveau d'endettement provoquée par l'émission d'obligations sur les marchés financiers internationaux apparaît plus problématique pour la Mongolie que les prêts que le gouvernement a contractés auprès d'État ou d'institutions financières internationales dans la mesure où leur maturité est beaucoup plus courte. Contrairement aux prêts précédemment évoqués dont la maturité se compte en dizaine

[1] Cf. tableau des obligations émises par le gouvernement mongol et la Banque de développement p. 114.
[2] Banque de Mongolie, 2016.
[3] Banque de Mongolie, 2016.

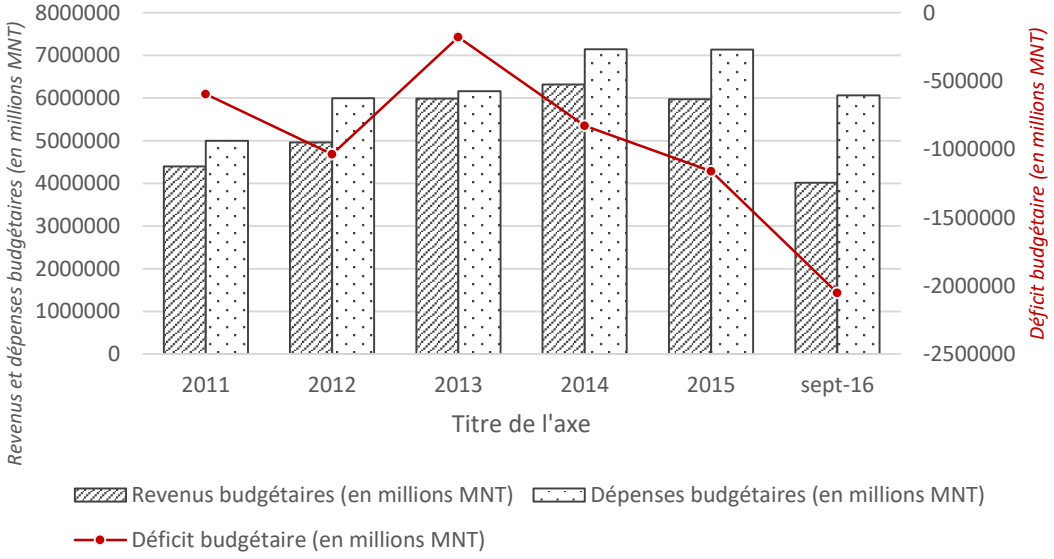
d'années, la maturité des obligations est plus courte et pose la question de leur remboursement à court terme. Cette situation provoque une déconnexion entre ces obligations et les projets qu'elles ont permis de financer et qui ne seront rentables que sur le long terme. Elle impose donc d'élaborer une stratégie de gestion de la dette qui permette au pays de faire face à ses échéances.

La mise en place d'une telle stratégie apparaît néanmoins compliquée du fait du contexte dans lequel la Mongolie est aujourd'hui insérée. Les autorités mongoles doivent également composer avec un ralentissement important de l'économie nationale provoquée par la chute des matières premières.



Projection de croissance de la Banque Mondiale[1].

Cette évolution générale se traduit logiquement par une stagnation, voire une diminution des rentrées budgétaires de l'État mongol qui expose la Mongolie au risque d'un défaut de paiement.



Évolution des revenus et des dépenses de l'État mongol depuis 2011[1].

[1] Banque mondiale, octobre 2016.

En outre, la chute des cours des matières premières se traduit par un désintérêt des investisseurs pour les pays riches en matières premières. Ce climat ne permet donc pas aux autorités mongoles d'emprunter à nouveau sur les marchés étrangers pour financer le remboursement de leurs premières échéances puisque la confiance des investisseurs est limitée. Cette perte de confiance se traduit dès lors par des taux d'intérêt très élevés qui empêchent la mise en place d'une telle stratégie. À titre d'exemple, les autorités mongoles avaient obtenu un taux d'intérêt de 4,125 % pour les obligations qu'elles avaient émises à cinq ans au début de l'année 2013. Les dernières obligations émises au printemps 2016, d'un montant et d'une maturité identiques à celles de 2013, se sont traduites par un taux d'intérêt de 10,875 %. Cette situation illustre les difficultés auxquelles sont aujourd'hui confrontées les autorités mongoles et l'incapacité de ces dernières à mettre en place une stratégie de refinancement de la dette.

Face à cette situation, les autorités mongoles ont pris des mesures d'austérités importantes et pourraient également avoir recours à un prêt « stand-by » fourni par le Fonds monétaire international pour l'aider à faire face à ces difficultés économiques et au remboursement des échéances à venir[2]. Les autorités mongoles évaluent également la possibilité de recourir à un prêt bonifié que voudrait bien leur accorder la Chine[3]. Ce prêt d'un montant d'un milliard de dollars, d'une maturité de vingt ans et doté d'un taux d'intérêt de 2 % permettrait aux autorités mongoles de faire face au remboursement des obligations contractées à l'étranger. Une telle solution, qui reste à l'heure actuelle au stade de projet, pose néanmoins la question des contreparties qui pourraient l'accompagner. Cela pourrait notamment se traduire par un accès de la Chine au gisement minier de Tavan Tolgoi, mais aussi par la possibilité accordée à la banque Bank of China d'ouvrir une filiale en Mongolie en lieu et place du simple bureau de représentation dont dispose actuellement la banque en Mongolie. Cette situation a permis d'illustrer concrètement les risques, identifiés lors de la réinscription théorique, qu'un niveau d'endettement non soutenable peut faire peser sur l'indépendance et la souveraineté d'un État en développement, en l'occurrence de la Mongolie.

---

[1] Office national de la statistique de Mongolie.

[2] Gogo.mn, 05/09/2016, "IMF stood ready to provide assistance to Mongolia", http://mongolia.gogo.mn/r/154782.

[3] Montsame, 19/10/2016, "БНХАУ-д тавьсан хөнгөлөлттэй зээлийн хүрээнд ямар ч гэрээ хийгдээгүй гэв", http://montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B1%D0%BD%D1%85%D0%B0%D1%83-%D0%B4-%D1%82%D0%B0%D0%B2%D1%8C%D1%81%D0%B0%D0%BD-%D1%85%D3%A9%D0%BD%D0%B3%D3%A9%D0%BB%D3%A9%D0%BB%D1%82%D1%82%D1%8D%D0%B9-%D0%B7%D1%8D%D1%8D%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%85%D2%AF%D1%80%D1%8D%D1%8D%D0%BD%D0%B4-%D1%8F%D0%BC%D0%B0%D1%80-%D1%87-%D0%B3%D1%8D%D1%80%D1%8D%D1%8D-%D1%85%D0%B8%D0%B9%D0%B3%D0%B4%D1%8D%D1%8D%D0%B3%D2%AF%D0%B9-%D0%B3%D1%8D%D0%B2.

2) La Banque de développement et le financement du processus de développement.

Après avoir mis en évidence les sources de financement sur lesquelles peut s'appuyer la Banque de développement de Mongolie, il convient maintenant d'étudier le processus qui conduit la Banque a décidé de financer tel ou tel projet. Officiellement, la loi sur la banque de développement prévoit que la liste des projets à financer est adoptée chaque année par le Parlement lors de la session parlementaire de printemps, sur proposition du gouvernement. Cette disposition n'a cependant pas été appliquée jusqu'en 2014[1] dans la mesure où la banque était placée sous l'influence quasi exclusive du ministère du développement économique et de son ministre controversé, N. Batbayar. Les équilibres politiques du moment empêchaient de mener quelque action contre ce ministère sous peine de faire tomber le gouvernement. Dans ce contexte, c'est le ministère du développement économique qui décidait des projets qui devaient être financés ou non. Cette caractéristique explique en partie la position très critique de certains acteurs sur l'action du ministère et pourquoi certains ont pu considérer que la Mongolie était dotée de deux budgets entre 2012 et 2014, le budget de l'État et sous certains aspects celui du ministère du développement économique[2]. Cela a également nourri certaines rumeurs sur une allocation intéressée des fonds qui a poussé le nouveau gouvernement à créer juste après son arrivée au pouvoir une commission d'enquête sur les activités menées par la Banque depuis 2012[3].

La disparition du ministère du développement économique à l'occasion du remaniement gouvernemental de la fin de l'année 2014 a conduit à une normalisation de la situation et à une mise en application plus stricte de la loi sur la Banque de développement[4]. Le Parlement adopte depuis la liste des projets que la Banque doit financer dans le cadre des discussions qui ont lieu chaque année autour du budget national. Pour l'élaboration de cette liste, chaque ministère fournit une liste de projets susceptibles de recevoir ce type de financements. Pour être éligibles, ces projets doivent néanmoins remplir un certain nombre de critères définis dans la loi de 2011. Parmi ces derniers, il est possible de mentionner le fait que les prêts accordés doivent uniquement concernés des projets qui sont profitables, profitabilité qui doit être évaluée dans le cadre d'une évaluation du projet en question. Si cet élément reste soumis à interprétation, il vise néanmoins à offrir une garantie contre une possible allocation inefficiente du capital disponible. Cette obligation vise également à garantir que les projets concernés seront en mesure d'assurer le remboursement des prêts qu'ils ont obtenus, donc d'assurer ainsi la pérennité de l'action de la banque dans le temps et sa capacité à rembourser les prêts contractés à l'étranger.

Il est maintenant possible de considérer les types de projets financés par la banque depuis sa création. Les deux graphiques suivants en rendent compte :

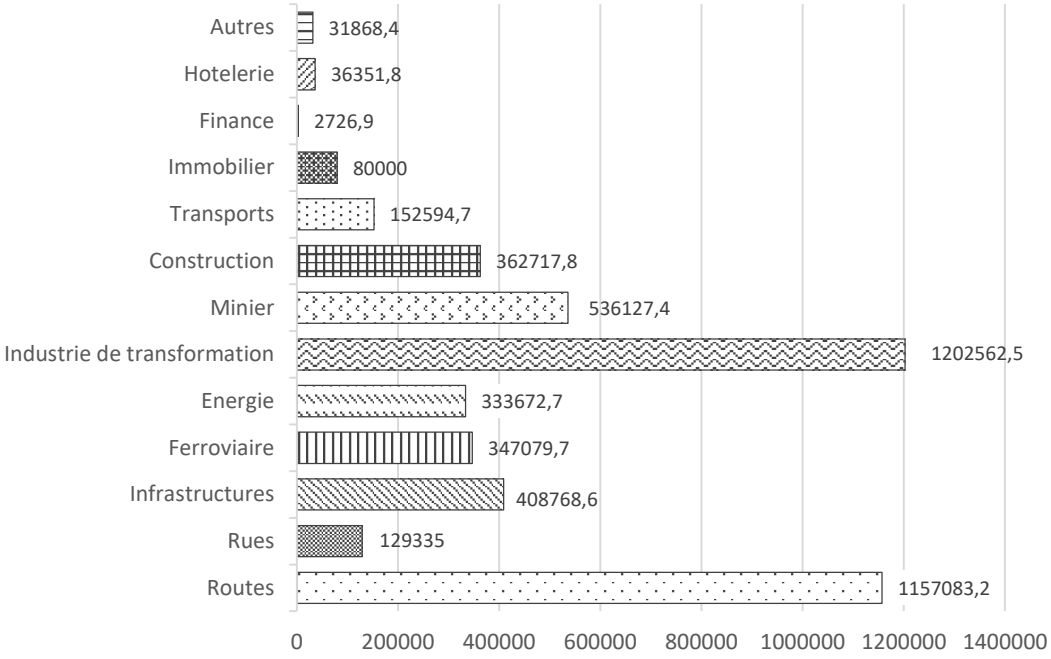
---

[1] Entretien, N. Enkhbayar, membre du conseil économique du Premier ministre, 14/06/2016.

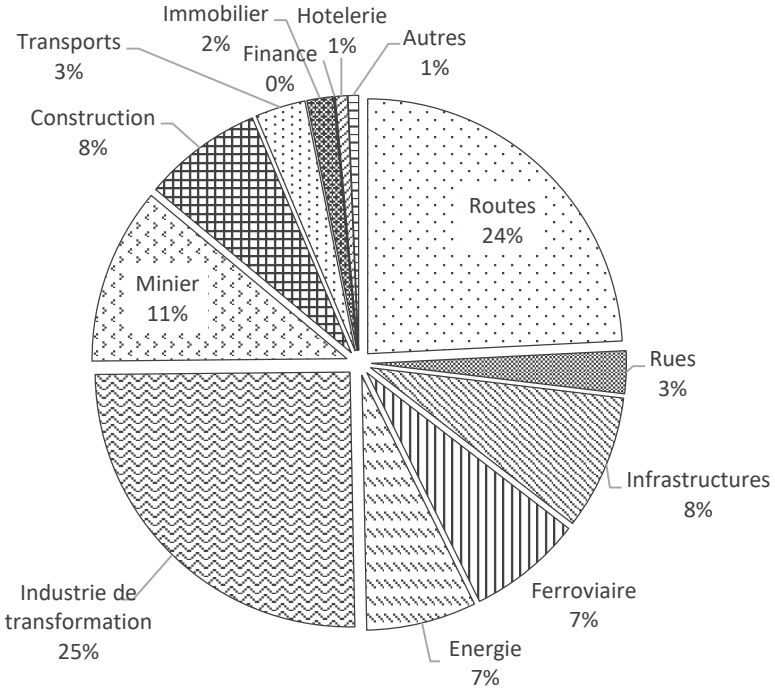
[2] Entretien, B. Enkhmandakh, ancien ambassadeur, directeur du développement international de l'entreprise MAK, 09/06/2016.

[3] Zasag.mn, 17/08/2016, "Засгийн газрын ээлжит хуралдаанаар дараах асуудлуудыг хэлэлцэн шийдвэрлэлээ", http://zasag.mn/news/view/14584..

[4] Entretien, R. Batbayar, directeur adjoint de la Banque de développement de Mongolie, 08/12/2015.



Montants dépensés par la Banque de développement depuis 2012 par type de projet (en millions MNT)[1].



Types de projets financés par la Banque de développement depuis 2012 (en % du montant total dépensé)[2].

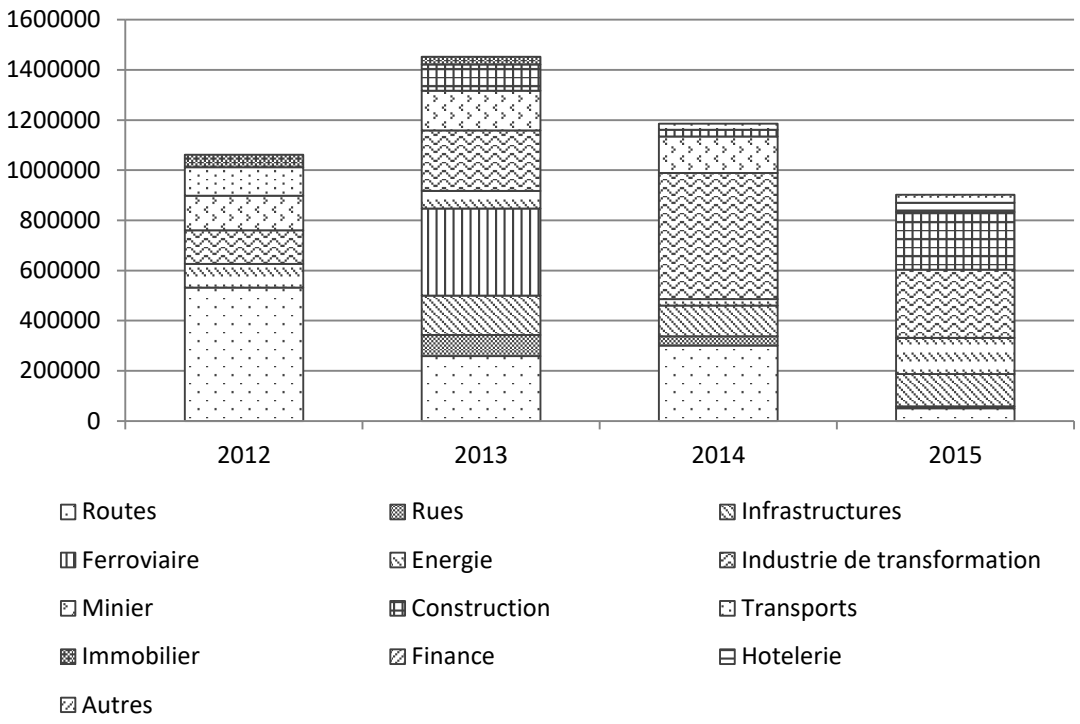
[1] Banque de développement de Mongolie, 28/01/2016.
[2] Banque de développement de Mongolie, 28/01/2016.

Ces graphiques permettent de mettre en évidence deux secteurs qui ont été principalement ciblés par les autorités mongoles : la construction de routes et le développement des industries de transformation. Ces deux types de projets ont bénéficié à eux seuls de près de la moitié des financements octroyés par la banque.

Pour ce qui est de la construction de routes, les financements de la banque se sont inscrits dans le cadre de la politique élaborée par les autorités mongoles à la fin de l'année 2011 qui visait à relier tous les centres d'aimags du pays à la capitale, Oulan-Bator, par une route goudronnée. L'élaboration de ce programme, déjà évoqué dans le troisième chapitre, et les financements apportés dans le cadre des *Gengis Bonds* expliquent en grande partie l'effort de construction notable dans le pays depuis 2012. Certains ont néanmoins critiqué la décision du gouvernement en soulignant que les routes construites ne permettraient pas de rembourser rapidement les prêts alloués alors qu'il aurait pu, selon eux, être préférable de financer des projets industriels qui permettent un développement plus significatif de l'économie nationale et qui soient créateurs d'emplois et de valeur ajoutée[1].

Le second type de projets financés par la banque de développement concerne les industries de transformation. Ces prêts s'inscrivent dans la nouvelle stratégie industrielle qu'ont progressivement formalisée les autorités mongoles. Cette nouvelle politique industrielle a vu le jour en plusieurs temps. Dans un premier temps, le gouvernement a adopté un premier programme au milieu de l'année 2013 destiné à soutenir les exportations[2]. La dissolution du ministère du développement économique à la fin de l'année 2014 et la création d'un nouveau ministère de l'industrie a néanmoins conduit les autorités mongoles à se doter d'une toute nouvelle politique industrielle. Adoptée dans le courant de l'été 2015[3], elle reprend le précédent programme de soutien aux exportations, mais le combine à un programme d'industrialisation par substitution d'importations[4] dont les grandes lignes ont déjà été présentées. Cette nouvelle politique s'est notamment traduite par une évolution de la politique commerciale mongole et par le relèvement de certains tarifs douaniers, nécessaire pour protéger la production domestique. Cette évolution s'est également accompagnée d'une évolution dans les types de projets financés par la Banque de développement. Le graphique suivant rend compte des types de projets financés par la banque au cours des dernières années.

[1] Entretien, B. Enkhmandakh, ancien ambassadeur, directeur du développement international de l'entreprise MAK, 09/06/2016.
[2] Gouvernement de Mongolie, 06/07/2013.
[3] Parlement de Mongolie, 19/06/2015.
[4] Gouvernement de Mongolie, 27/07/2015.

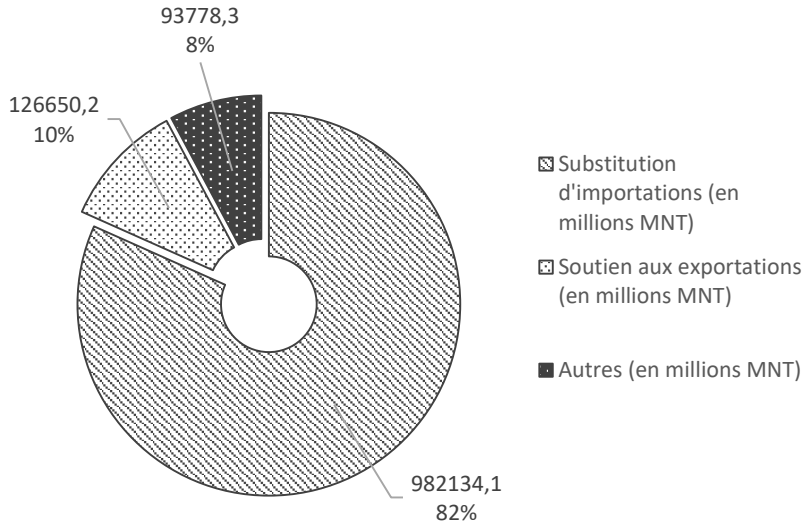


Types de projets financés par la Banque de développement chaque année (en millions de MNT)[1].

Ce graphique permet de mettre en évidence une évolution des priorités mongoles dans l'allocation des capitaux détenus par la Banque de développement. Dans un premier temps, la Banque a concentré ses investissements sur la construction de projets routiers. Le gouvernement a ensuite accru les sommes consacrées à des projets destinés à développer une industrie de transformation en Mongolie. Cette évolution s'inscrit dans le cadre des politiques successivement mises en œuvre par le ministère du développement économique puis par le ministère de l'industrie. Celle-ci a à la fois constitué en une stratégie d'industrialisation basée sur la substitution d'importations en accordant des crédits à des industries susceptibles de produire localement des produits qui étaient jusqu'alors importés. C'est notamment le cas de la cimenterie de Khutul, inaugurée en grande pompe par les autorités mongoles, et qui devait permettre au pays de se passer du ciment chinois. Autre exemple, la mise en place du « programme des 888 projets » qui devait permettre d'impliquer les petites et moyennes entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme[2]. Le second versant de la politique d'industrialisation mongole ambitionnait pour sa part de développer l'industrie nationale par le biais des exportations. Les financements accordés par la Banque de développement depuis sa création tendent à montrer que, si ce programme a pu être affiché comme un objectif politique important, les autorités mongoles ont cependant privilégié les programmes de substitution aux importations dans les choix qu'elles ont pu réaliser pour l'allocation du capital. Le graphique suivant en rend compte et présente le poids des différents types de projets financés dans le cadre des financements accordés par la banque aux industries de transformation.

[1] Banque de développement de Mongolie, 28/01/2016.

[2] News.mn, 03/03/2014, "Үйлдвэржилтийг дэмжих 888 төсөл шалгаруулжээ", http://www.news.mn/r/172037.



Crédits alloués par la Banque de développement aux industries de transformation depuis 2012[1].

Cette surreprésentation des financements accordés aux programmes de substitution aux importations s'explique par le fait qu'il s'agissait des programmes les plus aisés à mettre en œuvre, des moins coûteux et des moins hasardeux. Les autorités mongoles pourraient néanmoins être amenées à l'avenir à accorder une attention plus importante aux projets de soutien aux exportations comme en témoigne l'adoption par le gouvernement d'un programme spécifique sur cette question dans le courant du mois d'avril 2016[2]. Ce programme entend notamment limiter la part des exportations de matières premières à 30 % du total des exportations à l'horizon 2020, objectif qui devra être atteint grâce à une hausse des exportations industrielles et des exportations agricoles. Dans ce cadre, la transformation des matières premières extraites sur le territoire mongol reste un objectif prioritaire avec la volonté de financer des projets d'industrie lourde, notamment une industrie métallurgique, une industrie de la transformation du cuivre, de la transformation du charbon ou encore le développement d'une industrie chimique. Dans le domaine de l'industrie légère, les autorités mongoles devraient notamment cibler l'industrie textile, l'industrie du bois ou encore le développement d'une industrie du recyclage[3]. Ces priorités, si elles sont maintenues malgré les alternances politiques, devraient se traduire par une réorientation progressive des crédits alloués par la Banque de développement si cette dernière reste en capacité de lever des fonds sur les marchés mondiaux.

L'analyse de l'action déployée par la Banque de développement met en évidence une évolution dans les priorités d'investissements de la Mongolie. Les routes ont été présentées comme des infrastructures de base dont la construction conditionnait le développement ultérieur du pays. Le ralentissement économique et la chute des investissements étrangers dans le pays ont, semble-il, conduit à une prise de conscience des autorités mongoles qui les ont progressivement conduites à réorienter

[1] Banque de développement de Mongolie, 28/01/2016.
[2] Gouvernement de Mongolie, 18/04/2016.
[3] Gouvernement de Mongolie, 27/07/2015.

les crédits alloués par la Banque vers des projets industriels, en partie vers des projets liés à la substitution aux importations. En effet, la chute des investissements étrangers et la baisse des cours des matières premières ont conduit à un déséquilibre important de la balance des paiements et à une dépréciation importante de la monnaie locale. Dans ce contexte, la baisse des importations est devenue une priorité. Pour y parvenir, l'adoption d'une stratégie de substitution aux importations présentait plusieurs avantages. Premièrement, elle devait permettre de réduire les importations tout en favorisant l'emploi et l'activité économique. Deuxièmement, elle devait permettre de favoriser la diversification de l'économie mongole, donc de réduire sa dépendance au secteur minier. Troisièmement, sa mise en œuvre présentait l'avantage de permettre d'obtenir des résultats relativement rapides tout en favorisant les producteurs domestiques présents sur les secteurs concernés.

La création de la Banque de développement a joué dans ce cadre un rôle essentiel. Elle a permis au pays d'attirer de nouvelles sources de financement auxquelles le pays n'avait jusqu'alors pas accès. De plus, ces financements présentaient l'avantage de permettre aux autorités mongoles de conserver une liberté quasi totale pour l'allocation de ces fonds, donc de pouvoir financer des projets dont le développement était jusqu'alors rendu impossible du fait de l'absence d'opportunité de financements, que ce soit des financements issus du secteur bancaire ou ceux émanant d'investisseurs étrangers. Pour la première fois depuis la transition, les autorités mongoles se sont ainsi retrouvées dans une position telle qu'elles disposaient des moyens nécessaires pour financer leur stratégie de développement et d'industrialisation. Néanmoins, elle expose aussi le pays au défi du remboursement de la dette contractée pour financer cette stratégie. Preuve de l'importance de la question, ce thème a occupé une place importante dans la campagne menée par les partis pour les élections législatives du printemps 2016.

L'analyse des différentes sources de financements extérieures qui s'offrent aux autorités mongoles permet de mettre en évidence les caractéristiques intrinsèques de ces dernières et les contraintes spécifiques qu'elles peuvent exercer sur le processus décisionnel mongol. Ces contraintes ont conduit les autorités mongoles à utiliser ces différents types de financement étranger pour des projets spécifiques. L'aide au développement a été principalement utilisée au moment de la transition pour accompagner les réformes mises en place et pour se substituer en partie à l'aide que l'Union soviétique apportait à la Mongolie jusque dans les années 1990. Pour ce qui est des prêts étrangers à taux bonifiés, les autorités tentent de valoriser leur position géostratégique pour obtenir des financements avantageux de la part d'États aux intérêts divergents et qui s'opposent pour exercer une influence sur le pays. La Chine apparaît ainsi comme un partenaire important, mais les autorités mongoles sont également parvenues à obtenir des financements conséquents de leurs « troisièmes voisins », notamment le Japon, la Corée du Sud ou plus récemment l'Inde. Cela doit leur permettre de financer des projets différents sans pour autant tomber dans une situation de dépendance qui les conduirait à devoir développer uniquement des projets qui soient favorables à un unique donateur. La dernière source de financement concerne le recours aux marchés financiers internationaux et l'émission d'obligations par les autorités mongoles. Le boom minier de la fin des années 2000 et du début des années 2010 a permis à la Mongolie d'emprunter à des taux très avantageux. Contrairement aux autres sources de financement externe, les autorités mongoles ont pu disposer de capacités de financement qu'elles pouvaient utiliser à leur guise. Ces

nouvelles sources de financement ont ainsi conduit à une mutation de l'action économique déployée par l'État et à la mise en place d'une nouvelle stratégie industrielle basée notamment sur la substitution des importations. En ce sens, cet état de fait confirme un des résultats mis en évidence dans le troisième chapitre sur le fait que la mise en œuvre, et d'une certaine manière le contenu, de la stratégie de développement élaborée par les autorités mongoles sont très dépendants des capacités d'action qui s'offrent à l'État.

*

* *

La réinscription théorique de la question du financement du processus de développement a permis d'identifier quatre variables principales à considérer pour comprendre le financement d'un processus de développement. Il s'agissait tout d'abord d'identifier la part respective des différentes sources dans le financement du développement mongol. Il était également nécessaire de considérer la politique mise en œuvre par les autorités à l'égard de ces différentes sources de financement puis d'analyser la façon dont les capitaux sont alloués afin d'identifier une possible corrélation avec la stratégie de développement mise en évidence dans le précédent chapitre. Enfin, il s'agissait de mieux comprendre l'influence étrangère qui peut éventuellement s'exercer sur la Mongolie via ces différentes sources de financement. Dans ce contexte, il est possible de tirer plusieurs conclusions concernant la valeur que prennent ces différentes variables dans le cas mongol.

L'analyse montre tout d'abord que les autorités mongoles n'ont pas privilégié une source de financement du développement sur une autre et font dans ce cadre preuve d'un certain pragmatisme. Contrairement aux États dits « développementalistes » qui ont fait le choix de faire reposer leur processus de développement sur le financement domestique et sur les prêts étrangers en mettant en place des mesures destinées à dissuader les investisseurs étrangers, les autorités mongoles tentent au contraire de tirer parti de l'ensemble des sources de financements qui s'offrent à elles. Une utilisation différenciée de ces différentes sources de financement est cependant notable. Ainsi, les investissements étrangers ont principalement été utilisés dans le domaine minier là où les investisseurs étaient susceptibles de s'implanter. À l'inverse, les prêts étrangers accordés par des États étrangers ont principalement été utilisés pour financer de grands projets d'infrastructures très coûteux et dont la rentabilité économique peut poser question. Cela a permis aux autorités mongoles de concentrer les autres sources de financement, internes ou externes, sur des projets de plus petite taille, mais qui doivent permettre de favoriser le développement et la diversification progressive de l'économie nationale. Cette allocation différenciée des capitaux en fonction des sources de financement ne résulte néanmoins pas réellement d'un choix qu'auraient réalisé les autorités mongoles. Elle résulte au contraire des caractéristiques et des logiques inhérentes à ces

différentes sources de financement qui obligent les autorités à les combiner pour parvenir à financer le processus de développement du pays.

Les choix d'investissements réalisés par les autorités mongoles posent également la question de la répartition géographique de ces investissements et du fait de savoir s'ils favorisent un développement homogène du pays ou au contraire un développement contrasté, sur le modèle des développements en « peau de léopard » observables en Afrique. Faute de donnée régionale, il n'est pas possible de dresser une carte qui permettrait d'identifier la répartition géographique des investissements étrangers, des investissements publics ou encore des investissements réalisés par la Banque de développement mongol. Les enseignements tirés de l'analyse du fonctionnement et de l'utilisation faite par les autorités mongoles de ces différentes sources de financement permettent néanmoins de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, pour ce qui est des investissements étrangers, ceux-ci se concentrent autour de grands projets miniers qui favorisent le développement des régions dans lesquels ils prennent place. Le développement de l'aimag de l'Omnogovi en offre un exemple puisqu'il concentre deux des principaux gisements miniers mongols, Oyu Tolgoi et Tavan Tolgoi. Ces investissements favorisent une polarisation de l'économie nationale autour des grands projets miniers, Erdenet, Oyu Tolgoi, Tavan Tolgoi, autre symptôme de la « malédiction de la ressource » évoquées précédemment.

Cette polarisation tend néanmoins à être contrebalancée par les investissements publics réalisés par l'État ou par la Banque de développement. La création du fonds de développement local en constitue un exemple puisqu'il vise à redistribuer une partie de la rente générée par le développement du secteur minier afin de doter les collectivités locales de nouvelles capacités d'investissement, donc de favoriser un développement uniforme du territoire. Il convient également de noter que le processus d'investissement public, qu'il émane du budget de l'État ou de la Banque de développement, s'est concentré sur la rénovation des bâtiments publics, notamment des écoles, mais aussi sur la construction de routes destinées à relier l'ensemble des centres d'aimags à la capitale, Oulan-Bator. Ce sont ces financements qui ont absorbé l'essentiel de l'effort d'investissement consenti par les autorités mongoles au détriment des autres grands projets. Ce choix s'explique par la volonté des autorités de développer des infrastructures de base dans le pays, mais constitue également une des conséquences du système démocratique qui prévaut en Mongolie. Les députés, qui jouent un rôle clé dans le processus d'investissement public puisqu'il leur revient d'approuver le programme d'investissement annuel du gouvernement et de la Banque de développement, tendent à favoriser le financement de projets qui soient rémunérateurs politiquement, c'est-à-dire qui contribuent au développement de la circonscription dont ils sont issus. Ce facteur joue un rôle important dans les décisions d'investissement public. Il permet de favoriser un développement plus ou moins homogène du territoire. Cette situation tend néanmoins à favoriser le financement de projets qui ne sont pas forcément rentables et se fait au détriment de projets qui permettraient d'accroître significativement la compétitivité de l'économie mongole, par rapport la construction d'une ligne ferroviaire entre le gisement de Tavan Tolgoi et la frontière chinoise, ou le financement de projets de substitution aux importations qui doivent à terme permettre de diversifier la structure de l'économie nationale.

Ce chapitre devait également permettre d'évaluer l'importance de la rente générée par le secteur minier dans le processus de développement. Si cette dernière apparaît conséquente, elle ne permet néanmoins pas à elle seule de financer la totalité du processus de développement. De plus, l'étude a montré que les autorités mongoles

ont utilisé principalement cette rente pour financer des programmes sociaux et pas réellement pour soutenir le programme d'investissements publics. L'analyse confirme donc l'hypothèse liée au concept « d'État rentier » selon laquelle les Etat qui bénéficient d'une rente abondante peinent à utiliser rationnellement cette dernière à des fins de développement[1], participant de fait à un renforcement des conséquences de la « malédiction de la ressource ». Cette conclusion doit cependant être nuancée dans la mesure où la période étudiée met en évidence un processus d'apprentissage suivi par les autorités mongoles, les partis politiques, mais aussi par la population. Dans ce contexte, l'État s'est progressivement doté des moyens adéquats pour allouer cette rente minière à des fins productives, mais aussi pour protéger les intérêts des générations futures (Fonds héritage). Ce processus d'apprentissage a été accéléré par la forte baisse des cours des matières et par les tensions qu'elle a pu générer en Mongolie, suscitant une réflexion sur les erreurs commises et sur les bonnes pratiques à adopter en la matière. Le choix d'un système démocratique apparaît ici comme un élément important dans la mesure où il a permis de confronter les positions des acteurs et a offert aux autorités une capacité de réaction plus importante sans pour autant remettre en cause la légitimité même de l'État, comme cela aurait pu être le cas dans un État rentier autoritaire.

La compréhension de l'influence du secteur minier sur le financement du processus de développement ne doit cependant pas être cantonnées à la seule influence de la rente. Le développement de ce secteur a en effet joué un rôle important pour attirer les investisseurs étrangers ainsi que des États susceptibles d'aider la Mongolie à financer son processus de développement. L'intérêt qu'il a généré autour de la Mongolie et la croissance économique qu'il a suscités ont également permis au pays d'envisager pour la première fois de financer son processus de développement en ayant recours aux marchés financiers mondiaux grâce à l'émission d'obligations à des taux très avantageux. En ce sens, le développement du secteur minier a donc favorisé indirectement la diversification des sources de financement qui s'offrent aux autorités mongoles.

L'analyse de la question du financement du processus de développement permet de tirer également des enseignements sur la nature de l'État mongol et le rôle qu'il est susceptible de jouer dans le développement économique. L'évolution mise en évidence sur l'attitude de l'État, tant à l'égard des investisseurs étrangers, de la rente minière ou des marchés financiers internationaux, montre qu'il tend à se doter au fil des années des formes traditionnellement affublées à un État développementaliste. Cela passe notamment par le développement d'une capacité de financement qui l'amène aujourd'hui à jouer un rôle clé dans le processus de développement, notamment par l'intermédiaire de la Banque de développement. Cette évolution marque une rupture avec l'approche libérale adoptée dans les années qui ont suivi la transition vers le capitalisme. Néanmoins, si cette évolution est notable, elle reste insuffisante pour que l'État mongol puisse réellement être qualifié d'État développementaliste. Cela tient notamment à la nature des projets qui ont été privilégiés par les autorités, principalement des projets qui devaient être rémunérateurs sur le plan politique plus que des projets réellement susceptibles de porter le développement et la diversification de l'économie nationale. Cela tient également à une capacité d'action qui reste pour le moment limitée eu égard aux besoins en financement dont l'économie mongole continue à avoir besoin. Cela tient enfin à

[1] M. Valéry, 2007.

l'absence de coordination réelle du processus d'investissement qui allierait les avantages de chacune des sources qui s'offrent aux autorités mongoles. La complémentarité qui a été mise en évidence entre les différentes sources d'investissements mobilisées par les autorités résulte plutôt d'un ajustement automatique plus que d'une réelle stratégie d'investissement qui permettrait de coordonner l'utilisation de ces différentes sources. L'échec de la stratégie d'investissement adoptée par les autorités mongoles en 2012 est là pour en témoigner.

Cette incapacité de l'État mongol à passer des formes du développementaliste à un Etat qui serait réellement développementaliste s'explique par deux facteurs principaux. D'une part la nature du régime politique mongol, le poids du Parlement et les alternances politiques que provoquent régulièrement le système démocratique, ne facilite par l'apparition d'une stratégie durable de financement du processus de développement. D'autre part, l'expérience mongole en la matière reste relativement limitée. L'expérience mongole de gestion de la rente minière date de seulement une dizaine d'années alors que l'utilisation de l'argent collecté dans le cadre de prêts contractés à l'étranger n'a débuté qu'à partir de 2012. L'expérience mongole est donc limitée et impose nécessairement aux autorités mongoles de suivre un processus d'apprentissage dont les effets sont importants. Autre élément, les nouvelles capacités d'intervention financière dont s'est doté l'État mongol restent pour le moment limitées et ne lui permettent pas encore réellement de jouer le rôle de grand ordonnateur du processus de développement qu'est censé jouer un État développementaliste.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre des autorités mongoles apparaissent relativement restreintes. Leur capacité à attirer des investisseurs étrangers ou des prêts étrangers est limitée et dépend plutôt du contexte international. À titre d'exemple, la chute des cours mondiaux des matières premières a joué un rôle important dans le déclassement progressif de la Mongolie dans la hiérarchie des priorités des investisseurs étrangers. La situation est quelque peu différente sur le plan des prêts étrangers à taux bonifiés dont peuvent bénéficier les autorités mongoles, dans la mesure où la position géostratégique du pays lui permet d'attirer l'attention de pays susceptibles de contribuer au financement de son processus de développement. Si cette situation est avantageuse, elle n'est cependant pas comparable à la position géostratégique qu'occupaient les États dits développementalistes pendant la Guerre froide. La position géostratégique occupée par la Mongolie, isolée entre deux voisins autoritaires que sont la Chine et la Russie, est cependant suffisante pour attirer l'attention de puissances aux intérêts contradictoires, donc de valoriser sa position géostratégique pour obtenir des financements. Cette position explique notamment le montant important de l'aide au développement reçu par la Mongolie pendant la transition. Aujourd'hui, cette situation permet au pays de recevoir des financements avantageux de la part de la Chine qui souhaite apaiser les tensions générées par sa montée en puissance en permettant aux pays de sa périphérie proche d'être associés à son processus de développement[1]. Cette évolution permet également à la Mongolie d'attirer l'attention d'États qui souhaitent lui permettre de renforcer son indépendance afin de disposer d'un allié dans la périphérie proche de la Chine. C'est notamment le cas pour le Japon, l'Inde et dans une moindre mesure la Corée du Sud. Il est ici possible de dresser un parallèle entre l'attitude adoptée par les autorités mongoles sur le plan diplomatique via la stratégie de « troisième voisin » et celle adoptée à l'égard des financements étrangers. Plutôt que d'exclure une source de financement par

[1] F. Godement, A. Kratz, juin 2015.

principe, les autorités mongoles cherchent au contraire à les multiplier. Cela doit leur permettre de mettre en œuvre des projets différents, sans pour autant devoir se cantonner à la sphère d'influence d'un partenaire unique. Cette multiplication des liens que la Mongolie entretient avec l'étranger est perçue par les autorités comme la meilleure stratégie à adopter pour préserver l'indépendance et la souveraineté du pays.

L'autre résultat qui apparaît saillant au terme de ce chapitre concerne le processus d'apprentissage suivi par les autorités mongoles. Ce processus apparaît particulièrement marqué sur deux sujets : la gestion de la rente minière et celle des investissements étrangers. Sur ces deux thématiques, les autorités mongoles ont procédé à de nombreuses réformes du cadre législatif ou de l'utilisation faite de ces fonds. Les autorités et les majorités successives ont procédé à des expérimentations plus ou moins réussies qui les ont conduites à progressivement amender leur approche pour la rendre plus efficiente. Sur la redistribution de la rente minière, les autorités semblent aujourd'hui avoir abandonné la distribution directe d'argent à la population. Le contrôle des investisseurs étrangers, notamment dans les domaines stratégiques, a été progressivement affiné afin de mieux correspondre à la situation à laquelle est confronté le pays sans pour autant priver les autorités mongoles de leviers d'actions. Le processus d'apprentissage apparaît néanmoins relativement rapide et les autorités mongoles semblent faire preuve d'une certaine réactivité. Ce processus d'apprentissage concerne l'ensemble des partis politiques, mais aussi la population dont les attentes évoluent au cours du temps. Cette caractéristique renvoie au pragmatisme, évoqué précédemment, qui caractérise la politique mise en œuvre par les autorités mongoles. Cette conscience de devoir suivre un processus d'apprentissage est d'ailleurs confirmée par les autorités mongoles. La députée, S. Oyun, citant l'intellectuel Baabar, affirme ainsi :

> « *Baabar a dit un jour que nous devions tomber dans tous les trous de la route que nous suivons du fait de notre manque d'expérience. C'est, selon lui, le seul moyen d'apprendre. Je lui ai néanmoins demandé si nous pouvions peut-être en éviter certains. Il m'a répondu que non. Nous devons apprendre de nos propres erreurs. Le problème, c'est que le coût est parfois très élevé …* »[1].

Le dernier résultat qui peut être tiré de ce chapitre renvoie au poids du facteur politique en Mongolie, mis en évidence dans l'ensemble des chapitres réalisés jusqu'ici. Ce facteur est particulièrement important dans une démocratie parlementaire comme la Mongolie. Elle expose les décideurs à la pression de l'opinion publique. Deux exemples peuvent être avancés pour en témoigner. Premièrement, le choix de redistribuer la rente minière sous forme d'allocations directes offertes à la population résultait d'une promesse formulée pendant la campagne législative de 2008. Cela a incité les autorités mongoles à jouer de cette carte pour tenter d'en tirer un bénéfice électoral à l'approche d'une élection majeure. La décision du gouvernement, annoncée en personne par le Premier ministre en juin 2016, de racheter 30 % des 1072 actions détenues par chaque citoyen mongol dans l'entreprise d'Etat Erdenes Tavan Tolgoi pour 300 000 MNT a été présentée par beaucoup comme un coup politique destiné à renforcer les chances du Parti démocrate de remporter une nouvelle majorité lors des

[1] Entretien, S. Oyun, députée, 07/12/2015.

élections législatives de 2016[1]. Deuxièmement, la décision de durcir significativement le cadre législatif pour les investisseurs étrangers a été prise par les Parlementaires à quelques semaines des élections législatives de 2012 alors que l'opinion publique s'était émue de la tentative de rachat de South Gobi Resources par l'entreprise d'État chinoise Chalco. Ce poids du facteur politique et plus spécifiquement des moments électoraux dans le processus de décision mongol apparaît à nouveau clairement.

Les quatre précédents chapitres ont conduit à mettre en évidence plusieurs variables et plusieurs caractéristiques qui marquent la nouvelle Mongolie démocratique et libérale. Ces variables ont jusqu'alors été étudiées distinctement. Il convient maintenant d'observer comme ces variables peuvent interagir. Cela sera l'objet de la dernière monographique, consacrée à l'étude du projet minier de Tavan Tolgoi.

[1] Gouvernement de Mongolie, 13/06/2016.

Chapitre 5
Tavan Tolgoi et l'alliance développementaliste, le système d'action

Le dernier chapitre de cette thèse porte sur la question délicate de l'alliance développementaliste, autrement dit de la capacité des différents acteurs à s'entendre à des fins de développement. Les précédents chapitres se sont à chaque fois focalisées sur un sujet particulier sans mettre réellement en relation les interactions entre les différentes variables analysées jusqu'alors. Ce dernier chapitre vise à combler ce manque en insistant notamment sur la façon dont ces variables peuvent interagir dans le cadre d'un processus de développement. Pour ce faire, l'approche se concentrera sur un cas particulier qui offre un exemple des interactions qui existent entre ces différentes variables. Le cas choisi est celui du gisement charbonnier de Tavan Tolgoi et des projets qui lui sont associés.

L'analyse de ce cas se structure autour de quatres grands enjeux. L'analyse du projet de Tavan Tolgoi doit tout d'abord permettre d'identifier concrètement la façon dont les autorités mongoles tentent de valoriser leur potentiel pour favoriser le développement industriel. Cela doit permettre de comprendre comment la stratégie d'industrialisation basée sur les ressources, évoquée dans le troisième chapitre, se traduit concrètement et les difficultés qui se posent aux autorités mongoles. Le deuxième enjeu de cette partie à trait à la mise en évidence des réseaux d'acteurs qui se structurent autour de ce projet particulier. L'identification de ces réseaux d'acteurs conduit à l'identification de leurs intérêts et des stratégies que ces acteurs sont amenés à développer. Le cas de Tavan Tolgoi permettra ainsi de monter que plusieurs niveaux d'acteurs sont identifiables mais que ces différents niveaux interagissent les uns avec les autres, posant de facto la question des alliances qui peuvent se nouer entre ces acteurs. Le troisième enjeu de cette partie est lié à l'identification du positionnement adoptée par les institutions publiques dans ces différents niveaux d'acteurs et à la politique que l'Etat parvient à mettre en oeuvre. Cela conduit au quatrième et dernier enjeu de cette partie qui pose la question de la gouvernance et des modes de régulations qui sont suceptibles réguler un système d'action très complexe.

Ce cas permettra donc d'incarner et de tester les conclusions identifiées dans les précédents chapitres de cette thèse. Il s'agira notamment d'analyser l'attitude de l'Etat et de sa faiblesse éventuelle sur la mise en œuvre de ce projet minier et des projets afférents. Il s'agira également de montrer l'importance des liens entre les grands conglomérats privés mongols et l'Etat et en quoi ces liens peuvent provoquer une situation de blocage qui empêche in fine le développement du projet. Ce blocage permet ici de nuancer le « consensus développementaliste » mis en évidence dans le troisième chapitre de cette thèse. Si ce consensus est valable au niveau de l'identification des grands objectifs de développement et des orientations politiques qui sont susceptibles de permettre de les atteindre, il ne se traduit pas pour autant par une alliance entre les différents acteurs sur un projet qui est pourtant susceptible de jouer un rôle clé dans le processus de développement, donc dans la protection de l'indépendance et de la souveraineté du pays. Autre point, ce projet constitue un projet clé dans la mesure où il est amené à jouer un rôle clé dans la stratégie d'industrialisation basée sur les ressources identifiées par les autorités mongoles. Enfin, l'importance de ce gisement a suscité la convoitise de nombreux acteurs étrangers et permet donc de mieux comprendre comment ces derniers interagissent avec les acteurs locaux évoqués précédemment. En ce sens, l'analyse du projet minier de Tavan Tolgoi et des projets industriels qu'il a suscités doit permettre de mettre en évidence les difficultés et les contradictions générées par la stratégie d'industrialisation mongole.

L'analyse de ce cas d'étude se basera, comme cela a été évoqué dans l'introduction générale, sur l'analyse des sources primaires qu'il a été possible de récolter pendant cette thèse. Ces documents sont principalement des lois, des résolutions parlementaires ou encore des résolutions gouvernementales. Ces sources primaires permettent d'identifier la position consolidée adoptée par l'Etat à un moment donné. Elles ne disent cependant que peu de choses sur les débats et les conflits qui ont conduit à leur adoption et à leur consolidation. Pour accèder à ces informations, ces sources primaires ont été complétées par l'analyse de la veille de presse réalisées tout au long de cette thèse. Celle-ci, présentée plus longuement dans l'introduction générale, a permis d'identifier les positions publiques adoptées par les acteurs impliqués sur ce projet, leurs arguments, et les controverses qu'il a suscitées. En outre, cette approche a été complétée par le recours à de multiples entretiens avec des décideurs ou des personnes qui connaissent bien le projet. Ces entretiens, menées après l'analyse des sources primaires et de la base de données constituées avec les archives de presse, ont permis d'éclaircir certains points et d'identifier certaines tensions, certaines alliances et certaines difficultés que ce projet a pu susciter.

Il s'agira tout d'abord de présenter les bases théoriques qui permettront de mener à bien l'analyse de ce cas d'étude (1). Il conviendra ensuite d'étudier concrètement le projet de Tavan Tolgoi. Cette présentation générale permettra de mettre en évidence les différents acteurs impliqués et les projets adjacents élaborés en marge du projet minier (2). Une fois ce travail réalisé, il sera possible d'analyser les deux tentatives mises en œuvre par les autorités mongoles en 2011 et 2015 pour la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi. Ces deux tentatives ayant échoué, elles seront également comparées avec un autre cas, celui de la mine de cuivre et d'or d'Oyu Tolgoi, que les autorités mongoles sont parvenues à développer (3). La comparaison de ces cas permettra enfin de tirer des enseignements sur les interactions entre les variables précédemment identifiées et plus généralement sur le fonctionnement du système politico-économique mongol et sur la façon dont ce dernier fait face au défi du développement économique (4).

I - Alliance dépendantiste et alliance développementaliste, l'unité nationale face au développement économique.

Ce dernier chapitre cherche à étudier les interactions qui existent entre les acteurs et les variables analysés dans les chapitres précédentes. Celui-ci doit donc permettre de mettre en évidence les mécanismes et les logiques du nouveau système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après le passage à la démocratie et à l'économie de marché. La mise en place d'une analyse systémique nécessite

néanmoins de baser l'analyse sur un cas concret qui implique l'ensemble des acteurs et des variables considérées jusqu'alors. Le cas choisi pour y parvenir est celui du projet minier de Tavan Tolgoi. Pour procéder à l'analyse, il convient néanmoins de rappeler le cadre théorique dans lequel s'inscrit cette thèse et en particulier d'insister sur le concept de « l'alliance développementaliste », élaboré en économie du développement et qui a longtemps été opposé à une « alliance dépendantiste » (A). Il conviendra dans un second temps de présenter les raisons qui peuvent être invoquées pour expliquer l'apparition ou l'absence d'une telle alliance dans un pays en développement, par conséquent la forme que cette dernière peut prendre (B). Enfin, il s'agira de présenter les outils utilisés pour permettre de mener à bien cette étude de cas. L'approche choisie est celle de l'analyse stratégique. Elle doit permettre, étant donné la sensibilité du sujet, de faire ressortir les principaux éléments du débat, les positions adoptées par les acteurs, leurs stratégies et les interactions entre ces dernières (C).

A - L'alliance développementaliste, l'interaction des variables et des acteurs.

Les deux principaux modèles théoriques qui ont été opposés au cours de cette thèse pour bâtir le cadre d'analyse sont les approches issues de la perspective dépendantiste et celles issues de la perspective développementaliste. Elles opposent deux visions de la société radicalement différentes.

Dans la perspective dépendantiste, la société des pays périphériques est divisée en deux groupes : ceux qui tirent profit du développement des exportations de matières premières et dont les intérêts sont alignés sur ceux des pays du centre et ceux qui sont exclus de ce système et qui n'en tirent par conséquent aucun profit. Les auteurs qui ont travaillé sur cet aspect insistent ainsi sur l'apparition d'une alliance dépendantiste qui unit la bourgeoisie industrielle des pays du centre à la bourgeoisie *compradore* des pays de la périphérie[1]. L'État étant présenté comme un acteur dépendant de la bourgeoisie, les dirigeants politiques et les bureaucrates sont considérés comme partie prenante de cette alliance. La situation de dépendance se base ainsi sur une collaboration entre les « princes du Nord » et les « princes du Sud »[2], autrement dit l'alliance des élites politiques et économiques des pays périphériques à celles des pays du centre. Une telle situation conduit à un renforcement automatique du processus de dépendance auquel tous les acteurs impliqués ont intérêt. Le pays concerné voit ainsi sa spécialisation sur les matières premières se renforcer et son processus de développement être entravé. La stabilité de ce système tient au fait que la rente générée par le secteur exportateur permet souvent de financer des programmes sociaux[3].

Les travaux de Peter Evans ont néanmoins amendé cette perspective en insistant sur le fait qu'une situation de dépendance n'empêche pas forcément la mise en place

[1] A. G. Frank, 1967.
[2] B. Badie, 1992.
[3] Y. Matsunaga, 2000.

d'un processus de développement. Ce processus a été qualifié par l'auteur de « développement dépendant »[1], déjà évoqué dans le chapitre trois. Pour l'expliquer, Peter Evans a proposé le concept de « triple alliance » entre les autorités, les entrepreneurs locaux et les investisseurs étrangers. Cette vision dynamique des relations qui s'établissent entre ces trois acteurs se structure autour du constat que les intérêts des acteurs tendent à évoluer avec le temps. Les détenteurs du capital local peuvent être amenés à se rapprocher dans un premier temps des investisseurs étrangers puis à s'en éloigner pour tenter de développer une base d'accumulation du capital qui leur soit propre. Cette évolution peut les conduire à avoir recours à d'autres investisseurs étrangers qui peuvent avoir intérêt à participer au processus d'industrialisation, donc au processus de développement du pays. L'État se trouve pour sa part dans une position médiane puisqu'il permet l'entrée des investisseurs étrangers, mais aussi parce que les recettes budgétaires générées par le secteur exportateur lui offrent la possibilité de soutenir des entrepreneurs domestiques qui souhaiteraient développer des projets industriels. Il se trouve donc dans une position charnière qui le conduit à jouer un rôle-clé dans l'apparition et la structuration de cette triple alliance.

Le concept de triple alliance à vocation développementaliste a plus tard conduit à l'apparition d'un nouveau concept formulé par les approches qui ont analysé le développement des États nord-est asiatiques, dits développementalistes. Les conclusions de ces approches divergent de celles de Peter Evans dans la mesure où le concept qu'elles ont élaboré, celui d'une « alliance développementaliste »[2], est basé sur une double et non pas une triple alliance. Contrairement à cette dernière, l'alliance développementaliste exclut les investisseurs étrangers[3]. Elle est uniquement composée de l'État et des grands conglomérats industriels locaux. Cette alliance conduit ces deux acteurs a élaboré conjointement une stratégie de développement et à se doter des moyens réglementaires et financiers pour la mettre en œuvre. L'exclusion des investisseurs étrangers de cette alliance, comme cela a été évoqué dans le quatrième chapitre de cette thèse, a néanmoins été rendue possible uniquement par le contexte très particulier dans lequel s'inscrivaient ces États qui leur a notamment permis de bénéficier de financements conséquents accordés par leurs alliés ou par des institutions financières internationales. L'apparition de cette alliance est néanmoins présentée dans la littérature comme un facteur essentiel qui explique le processus de développement rapide qu'ont pu connaître les États développementalistes. Celle-ci permet notamment de mettre en cohérence les stratégies des différents acteurs et de s'assurer qu'elles soient conformes à la stratégie de développement et au processus d'investissements publics. Cette alliance permet donc d'orienter les stratégies de l'ensemble des acteurs en direction d'un même objectif, le développement[4]. La cohérence induite par cette structuration, en d'autres termes la « *cristallisation de la société autour d'un projet de développement commun* »[5], permet la mise en place d'un processus de développement très rapide et explique comment les États nord-est asiatiques sont passés en quelques décennies du statut de pays en voie de développement à celui de pays développés et industrialisés.

[1] P. Evans, 1979.
[2] C. Johnson, 1982 ; A. Amsden, 1989.
[3] H. C. Lim, 1985.
[4] M. Woo-Cumings (Ed.), 1999.
[5] P. Debanes, S. Lechevalier, 2014, p. 14.

L'analyse de ces trois approches pose néanmoins la question des éléments qui permettent d'expliquer pourquoi une « alliance développementaliste », ou a minima d'une « triple alliance » a pu voir le jour dans ces Etats alors qu'elle est restée absente dans d'autres cas. Pour l'analyse du cas mongol, cela pose la question des facteurs susceptibles de générer une telle alliance.

B - Les conditions de création d'une alliance développementaliste.

L'apparition d'une alliance « développementaliste » a été présentée comme une variable essentielle pour comprendre le développement connu par les États développementalistes. Les études réalisées sur le sujet ont dès lors cherché à comprendre les éléments qui permettent d'expliquer l'apparition d'une telle alliance. Quatre facteurs principaux ont été identifiés.

Le premier facteur mis en avant a trait au contexte géopolitique dans lequel s'inséraient les États d'Asie du Nord-Est au moment de leur développement. Le Japon, la Corée du Sud ou encore Taïwan faisaient face à des pressions extérieures importantes qui expliquent pourquoi les acteurs de ces pays sont parvenus à s'entendre et à former une alliance[1]. Dans les cas coréens et taïwanais, ces Etats étaient confrontés à la rivalité de leur voisin qui questionnait à la fois leur modèle politique et économique, mais aussi leur légitimité. Ces derniers se trouvaient dans une situation de guerre et le développement économique apparaissait à l'époque comme un but de guerre essentiel, voire comme une condition préalable à leur survie[2]. Cette situation imposait dès lors la mobilisation de l'ensemble des forces des pays concernés. Si le Japon était moins exposé que ces deux pays, ce dernier devait pour sa part faire face à sa grandeur perdue et à la volonté de ses élites de reconquérir un statut de puissance après la défaite du pays pendant la Seconde Guerre mondiale. La reconquête d'un statut de puissance, donc l'émancipation à l'égard des États-Unis[3], passait par le développement économique et la mise en cohérence de l'ensemble de la société autour de cet objectif. Dans ce contexte, ces États sont parvenus à « *transformer des craintes réelles de guerre et d'instabilité en une remarquable énergie développementaliste* »[4].

Le second élément a déjà été évoqué dans le quatrième chapitre de cette thèse et implique les capacités de financement sur lesquels pouvaient s'appuyer ces États. Ces dernières permettaient à la fois de financer le processus de développement tout en servant d'instrument de contrôle à l'égard des grands conglomérats locaux. Cette caractéristique leur a notamment permis d'orienter le processus d'investissement public, mais aussi de faire pression sur les grands groupes industriels pour les forcer à mettre en œuvre la stratégie développée par l'État[5]. Ceux qui en étaient exclus

[1] M. Woo-Cumings (Ed.), 1999.
[2] D. Hundt, 2009.
[3] I. Oh, 1999.
[4] M. Woo-Cumings (Ed.), 1999, p. 22.
[5] E. M. Kim, 1997.

risquaient à terme de disparaître. Cette situation laissait entrevoir une domination de l'État sur les grands conglomérats, mais cette dernière n'était pas univoque. La légitimité du pouvoir, notamment dans le contexte coréen ou taïwanais, était conditionnée aux réussites économiques rencontrées par le pays[1]. Du fait de l'importance économique de ces grands conglomérats, l'État ne pouvait pas faire l'économie de leur collaboration, ce qui renforçait le pouvoir de négociation de ces groupes[2]. Un partage d'intérêts et un certain équilibre se sont donc mis en place entre les deux composantes de l'alliance qui garantissait qu'aucune partie ne prenne réellement l'ascendant sur l'autre pour garantir une symbiose relative, donc le bon fonctionnement de l'alliance.

Le troisième élément qui permet d'expliquer l'apparition d'une alliance développementaliste est lié au système politique et à l'autoritarisme qui caractérisait ces États lorsqu'ils ont été qualifiés de développementalistes. L'autoritarisme facilitait la prise de décision et surtout la mise en cohérence du comportement des acteurs[3]. Il permettait également à ces États de disposer de marges de manœuvre importantes dans les relations qu'ils pouvaient nouer avec les autres parties prenantes de l'alliance, donc d'exercer une contrainte forte sur ces derniers pour les inciter à adopter des comportements qui soient compatibles avec les stratégies étatiques. L'utilisation de l'outil du financement du développement en offre un exemple. L'autoritarisme permettait à l'État de limiter la contestation sociale et de maintenir un niveau des salaires relativement bas tout en imposant aux salariés des conditions de travail qui permettent aux entreprises nationales d'accroître leur compétitivité pour conquérir des marchés étrangers[4]. Ce constat a poussé certains auteurs à s'interroger sur la possibilité de voir émerger un État développementaliste démocratique du fait des contestations sociales que pourrait susciter un tel système dans un cadre politique libéral[5]. Derrière ce problème théorique, c'est plus généralement la question de l'influence de la démocratie sur le développement économique qui est posée.

Les approches qui se sont concentrées sur la question l'ont principalement abordée d'un point de vue théorique faute de pouvoir réellement se baser sur des exemples empiriques[6]. Partant du constat que l'autoritarisme facilite avant tout la mise en cohérence du comportement des acteurs, donc la création d'une alliance développementaliste, ces auteurs ont cherché à définir les conditions qui pourraient permettre à un État démocratique de remplir aussi efficacement cette fonction qu'un État autoritaire[7]. Ils ont pour cela mis en avant le *leadership* que doit exercer l'État. Pour cela, l'État doit être enchâssé dans la société afin de pouvoir disposer de canaux de communication et d'information avec l'ensemble des acteurs concernés. Ces auteurs ont donc basé leur construction théorique sur le concept de « l'autonomie enchâssée » formulé au milieu des années 1990 par Peter Evans[8]. Ce concept a déjà été présenté précédemment. Il repose sur l'idée que l'État doit conserver un certain niveau d'autonomie à l'égard de la société, mais aussi un certain niveau d'enchâssement. En effet, « *l'autonomie enchâssée combine l'isolation bureaucratique wébérienne à une*

[1] E. M. Kim, 1997.
[2] D. C. Kang, 2002.
[3] E. M. Kim, 1997.
[4] E. M. Kim, 1997.
[5] M. Robinson, G. White, 1998 ; D. Omoweh (Ed.), 2012.
[6] M. Robinson, G. White, 1998 ; D. Omoweh (Ed.), 2012.
[7] M. Robinson, G. White, 1998 ; D. Omoweh (Ed.), 2012.
[8] P. Evans, 1995.

relation étroite avec la structure sociale environnante »[1]. Cet enchâssement se traduit concrètement par l'existence de réseaux informels internes à l'administration, mais aussi externes avec les acteurs de l'économie. L'existence de ces liens, possibles dans un cadre démocratique, conditionne la capacité de l'Etat à agir et à enclencher un processus développementaliste qui puisse s'appuyer sur des relais dans la société. Selon ces critères, la France de l'après-guerre qui a eu à gérer le processus de reconstruction peut être considérée comme un État démocratique « développementaliste ». Le processus de reconstruction et de développement s'est en effet appuyé sur une planification concertée et sur le développement d'un réseau de liens très dense avec la société qui a permis d'orienter le comportement des acteurs vers un même objectif : la reconstruction, le développement et la reconquête d'un statut international perdu[2].

La présence simultanée de l'ensemble de ces facteurs pour générer une alliance développementaliste n'apparaît pas comme une condition obligatoire. Si la démocratie, du fait de la conflictualité inhérente à un tel système, constitue théoriquement un élément qui peut compliquer l'apparition d'une alliance développementaliste, elle n'est pas rédhibitoire. Elle doit néanmoins être compensée par un niveau d'autonomie enchâssée de l'État important qui doit lui permettre de mettre en cohérence le comportement des acteurs à des fins de développement. C'est cet enchâssement qui doit *in fine* permettre de créer et de faire durer une « alliance développementaliste » dans un cadre démocratique.

C - Quels outils pour l'analyse de « l'alliance développementaliste » ?

Si la présence d'une « alliance développementaliste » joue un rôle-clé dans le développement ou l'absence de développement d'un Etat, se pose néanmoins la question de la méthode à adopter pour l'analyser à partir d'un cas empirique. Les tentatives d'analyse de ce concept n'ont jusqu'alors offert que des résultats mitigés. Le recours à un cas d'étude particulier doit permettre de contourner cette difficulté.

L'analyse empirique d'une « alliance développementaliste » a été tentée par David Hundt dans son analyse de l'évolution du système coréen[3]. Dans cet ouvrage, l'auteur se propose d'étudier les relations qui unissent l'État au monde économique en Corée, proposant ainsi de tester l'hypothèse de l'enchâssement proposée par Peter Evans. Il a choisi de faire reposer son système d'analyse sur cinq variables : (1) la bureaucratie et son rôle dans le processus de développement économique, (2) les pressions sociales et la capacité de l'État à se légitimer par ses succès économiques, (3) la sécurité nationale pour comprendre son influence sur l'apparition de cette alliance, (4) les conditions économiques et leurs influences sur ce système et enfin, (5) l'intégration du pays dans la mondialisation et les changements que cela a générés dans

[1] P. Evans, 1995, p. 50.
[2] R. Kuisel, 1984.
[3] D. Hundt, 2009.

l'État développementaliste coréen. La mise en relation de ces différentes variables, la prise en compte des interactions qui voient le jour, et la question de savoir en faveur de quel acteur pèse ces variables, l'État ou les grands groupes privés, lui permet de conclure à l'existence d'une « alliance développementaliste » en Corée du Sud. Cependant, David Hundt insiste sur la nature dynamique de cette alliance et sur l'évolution du rapport de force qui est notable entre l'État et les Chaebols.

Le travail réalisé par David Hundt permet de tirer plusieurs enseignements pour l'étude du cas mongol. Pour ce qui est de la méthode, celle-ci se rapproche de celle utilisée jusqu'à présent. L'analyse se base sur un certain nombre de variables qui sont censées influencer les relations entre les deux composantes de l'alliance. L'analyse menée jusqu'à présent dans le cadre de cette thèse s'en rapproche même si les variables qui ont été sélectionnées diffèrent, notamment du fait de la spécificité du cas mongol. L'autre différence tient au fait que l'analyse reste à un niveau macro, c'est-à-dire à l'échelle nationale. En ce sens, l'approche n'offre donc que peu d'exemples empiriques qui permettraient de rendre compte du fonctionnement concret de cette alliance sur un cas ou un projet particulier. De ce fait, les mécanismes concrets, les positions qu'adoptent les acteurs, ou encore les défis et les conflits que peut générer un processus de développement et la façon dont les acteurs peuvent y faire face ne sont pas réellement évoqués. Pour faire face à cette difficulté et permettre l'étude du fonctionnement de cette supposée « alliance développementaliste » dans le cas mongol, il conviendra de tester ce concept sur un cas concret. Cela doit permettre d'évaluer comment les différentes variables examinées jusqu'alors interagissent sur un dossier sensible. Cela permettra également d'analyser les relations et les interactions qui voient le jour entre les acteurs afin de mettre en évidence l'existence concrète ou l'absence de cette alliance développementaliste en Mongolie.

Dans ce contexte, se pose la question de la méthode à utiliser pour analyser le cas choisi. L'approche qui a été privilégiée est celle dite de « l'analyse stratégique » proposée par Michel Crozier et Erhard Friedberg[1]. L'intérêt de cette approche pour étudier l'apparition d'une alliance développementaliste tient au fait qu'elle se structure autour de trois notions clées : celle de l'acteur et des stratégies dont il est porteur, celle de pouvoir et *in fine* celle de jeu. Dans cette approche, l'acteur est porteur d'une stratégie qui doit lui permettre de saisir au mieux « *les opportunités qu'il distingue dans la situation et de sa capacité à s'en saisir* »[2]. Cette stratégie doit lui permettre de défendre au mieux ses intérêts en valorisant sa position et les ressources qui sont à sa disposition, notamment les zones d'incertitudes à laquelle les autres acteurs n'ont pas accès. Cette conception de l'acteur se rapproche d'une vision relationnelle du pouvoir, c'est-à-dire de la capacité d'un individu à exercer une influence sur un autre individu pour l'obliger à faire ou ne pas faire, en d'autres terme à faire évoluer sa stratégie. Le concept de jeu renvoie pour sa part au fonctionnement du système et au fait que les comportements des acteurs sont contingents. Les enjeux peuvent conduire à des alliances entre les acteurs, à des négociations voir à des conflits lorsque les stratégies développées sont contradictoires et que les enjeux pour les acteurs sont incompatibles. Cette approche, issue de la sociologie des organisations, affirme que les moments de conflit peuvent se résumer à des luttes entre les acteurs pour des enjeux de pouvoir.

Dans le cadre ce cette approche, l'apparition d'une alliance développementaliste peut se résumer à l'apparition d'une configuration politique qui limite le conflit entre

[1] M. Crozier, E. Friedberg, 1977.
[2] M. Crozier, E. Friedberg, 1977, p. 49.

les acteurs en créant un jeu au sein duquel les stratégies des acteurs sont compatibles plus que contradictoires. Cette configuration politique suppose donc, en cas de conflit, une réorientation des statégies déployées par les acteurs qui, plutôt que d'être conflictuelles, peuvent alors être complémentaires et permettre ainsi au conflit de se résorber. Ce type d'approche apparaît donc particulièrement adaptée pour comprendre le conflit qui s'est noué autour du projet de Tavan Tolgoi, les stratégies déployées par les acteurs, les alliances qu'ils ont pu nouer mais aussi les tentatives et les conditions qui auraient été requises pour permettre un dépassement du conflit et l'apparition d'un consensus développementaliste autour de ce projet.

Pour être mise en place, l'analyse recourt à un outil privilégié, la monographie[1]. Celle-ci permettra d'identifier les éléments de contexte du cas étudié, mais aussi les acteurs, les positions qu'ils peuvent adopter, les arguments qu'ils peuvent mobiliser, mais aussi les stratégies qu'ils peuvent déployer à l'intérieur de ce cas[2]. Cette monographie doit également permettre d'identifier comment les acteurs s'emparent d'un problème donné, à partir de quelles représentations, quels conflits cela peut générer et quels types de négociations et de compromis peuvent voir le jour. C'est par l'intermédiaire de cet outil qu'il est possible de reconstituer la logique et la rationalité propres au système étudié. La particularité de la méthode proposée par « l'analyse stratégique » est en effet de prendre en compte la contingence des comportements individuels. Dans ce cadre, c'est l'agrégation des stratégies individuelles dans un système donné qui permet de comprendre la structuration même de ce système[3]. C'est donc par le biais de l'identification des stratégies des acteurs, des enjeux autour desquels elles se structurent que l'on peut seulement reconstruire les logiques et les règles du jeu qui structurent le champ étudié, autrement dit, selon les termes utilisés par ces auteurs, le système d'action concret. Celui-ci est défini comme *« un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables* »[4]. Michel Crozier et Erhard Friedberg affirment qu'un tel système repose sur plusieurs éléments :

- L'identification des acteurs qui composent ces systèmes.
- L'identification des enjeux autour desquels se positionnent les acteurs.
- L'identification des stratégies dont sont porteurs ces acteurs.
- À partir de là, l'identification des mécanismes de régulation qui commandent au fonctionnement du système. En d'autres termes, l'identification « *des mécanismes de jeux à travers lesquels les calculs rationnels « stratégiques » des acteurs se trouvent intégrés en fonction d'un modèle structuré* »[5].

Une telle méthode doit permettre d'identifier les mécanismes qui permettent ou non l'apparition d'une alliance développementaliste, c'est-à-dire ceux qui permettent de coordonner l'action, donc les stratégies des participants, pour les orienter vers un même objectif développementaliste. Cette méthode de recherche présente l'avantage de permettre d'évaluer le comportement des différents acteurs évoqués jusqu'alors dans les précédents chapitres (État, entreprises, investisseurs étrangers) et d'analyser plus finement les relations entre ces acteurs et comment les stratégies des uns influent

[1] E. Friedberg, 1994.
[2] G. Barouch, 1994.
[3] M. Crozier, E. Friedberg, 1977.
[4] M. Crozier, E. Friedberg, 1977, p. 286.
[5] M. Crozier, E. Friedberg, 1977, p. 285.

sur celles des autres. L'hypothèse développée par le concept de « l'alliance développementaliste » suppose en effet que, malgré des stratégies et des intérêts qui peuvent être contradictoires, l'apparition d'une alliance développementaliste permet, grâce à des mécanismes qui ont pu être évoqués précédemment, de parvenir à une coordination des stratégies.

Pour cela, le choix du cas d'étude doit se faire à l'aune de plusieurs critères. Le cas choisi doit inclure l'ensemble des acteurs qui ont pu être évoqués jusqu'à présent. Il doit ensuite s'agir d'un cas restreint et limité dans le temps pour que ce dernier puisse être analysé sur l'ensemble du processus. Enfin, le cas choisi doit également être conflictuel puisque « *la constitution d'un système d'action se comprend d'abord en analysant le problème à résoudre et non pas en se référant à l'évolution générale des institutions* »[1]. L'étude d'un moment de conflictualité permet de mettre en évidence des intérêts et des stratégies contradictoires entre les acteurs, les alliances qui peuvent voir le jour, mais aussi les mécanismes de négociation et de résolution de la dispute. En ce sens, comme l'approche sur les controverses le met en évidence[2], ces moments sont des révélateurs des mécanismes généraux de régulation d'un système. Dans le cas présent, il s'agira de mieux comprendre l'interaction qui voit le jour entre ces acteurs, donc de tester les liens qui existent entre ces différents acteurs et les différentes variables analysées jusqu'alors.

Le cas qui a été sélectionné pour mener à bien cette étude dans le cas mongol est celui du projet minier de Tavan Tolgoi. Plusieurs raisons justifient ce choix. Tout d'abord, ce gisement minier a été classifié par les autorités comme un gisement d'importance stratégique. Ensuite, le projet de Tavan Tolgoi ne comporte pas seulement un projet minier, mais est également lié au développement de projets d'infrastructures, mais aussi de projets industriels. Autre élément, ce projet a suscité l'implication d'acteurs multiples, allant d'entreprises multinationales à des entreprises mongoles en passant par des entreprises d'Etat étrangères. Cette multiplicité d'acteurs traduit l'existence d'un jeu à plusieurs niveaux qui est révélateur de la situation que connaît actuellement la Mongolie. Enfin, conformément à ce que préconise l'analyse stratégique, le projet de Tavan Tolgoi est un projet conflictuel. En outre, ce dernier offre deux moments de conflictualité distincts qui se sont structurés autour de la négociation d'un projet d'accord d'investissement nécessaire à la valorisation du site. Ces deux moments, clairement définis dans le temps, rendent possible la mise en place d'une approche comparative qui doit permettre de mieux comprendre les stratégies développées par les acteurs, la façon dont celles-ci interagissent et leur évolution dans le temps. Il s'agira donc de mettre en évidence le système d'action concret qui s'est structuré lors de ces deux moments. Autre élément d'intérêt lié à ce cas, il permet de mobiliser un autre élément de comparaison avec la mise en œuvre du projet minier d'Oyu Tolgoi, gisement d'importance stratégique que les autorités mongoles, contrairement au gisement de Tavan Tolgoi, sont parvenues à mettre en œuvre. La comparaison entre ces deux projets permettra de tirer des enseignements sur l'existence ou non d'une alliance développementaliste.

Le cas de Tavan Tolgoi apparaît donc comme un révélateur de la situation plus générale à laquelle est confrontée la Mongolie. Il doit permettre de mettre en évidence les relations qui se nouent concrètement entre les acteurs privés locaux, l'Etat et les acteurs étrangers sur un projet clé pour le développement, l'indépendance et la

[1] M. Crozier, E. Friedberg, 1977, p. 281.
[2] C. Lemieux, 2007.

souveraineté mongols. Il doit également permettre d'évaluer la stratégie d'industrialisation mise en place par les autorités mongoles et notamment leur volonté de tirer profit de l'industrie extractive pour développer une industrie aval au projet minier. L'analyse de ce cas doit également permettre de mieux comprendre la façon dont les autorités mongoles tirent parti de la rente générée par ce gisement minier pour l'utiliser à des fins de développement. Enfin, ce cas doit également permettre de saisir concrètement les opportunités et les défis qu'induit cette richesse en matières premières pour la Mongolie et pour son indépendance et sa souveraineté. Le cas de Tavan Tolgoi concentre donc l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontées les autorités mongoles. La monographie de ce cas sera réalisée dans la suite de ce dernier chapitre.

II - Le projet minier de Tavan Tolgoi, un cas d'étude.

L'objectif de cette seconde partie est de dresser la monographie du projet minier de Tavan Tolgoi, telle que prescrite par les méthodes dites de « l'analyse stratégique », évoquées précédemment. Cette monographie se structure autour de deux objectifs. Tout d'abord elle doit permettre de mieux comprendre la nature de ce projet minier et des projets industriels qui lui sont liés. En d'autres termes, elle doit conduire à mettre en évdence les enjeux dont ce projet est porteur. Ensuite, cette monographie doit également permettre d'identifier les acteurs qui sont impliqués dans ce projet et les enjeux qu'ils poursuivent en s'impliquant sur ce projet. Par rapport à l'enjeu de ce chapitre, l'analyse des conditions d'apparition d'une alliance développementaliste en Mongolie, cette monographie doit permettre d'identifier les acteurs susceptibles d'être intégrés à cette alliance et l'enjeu qui pourrait justifier la création de cette alliance dans le cas particulier de Tavan Tolgoi.

Pour ce faire, il s'agira tout d'abord de présenter les principales caractéristiques de ce gisement minier ainsi que son histoire (A). Il s'agira ensuite d'identifier les projets industriels qui ont pu voir le jour. Le projet de Tavan Tolgoi présente l'intérêt de ne pas se limiter au seul projet d'exploitation du charbon, mais de conditionner également le développement de nombreux projets industriels qui ont dès lors une influence majeure sur le développement du projet minier. Ce projet doit être réinscrit dans la problématique plus large de la stratégie d'industrialisation élaborée par les autorités mongoles, dites d' « industrialisation à partir des ressources ». La mise en exploitation du gisement minier doit permettre d'accélérer la croissance économique et les revenus budgétaires mais il doit aussi permettre de favoriser le développpement de projets industriels, donc de diversifier la structure de l'économie nationale (B). Enfin, ces deux premières étapes permettront d'identifier les acteurs impliqués sur ce projet, leur histoire et les caractéristiques principales qui les distinguent (C). Cette présentation du cas de Tavan Tolgoi doit permettre de présenter la complexité de ce

cas, mais aussi les enjeux dont il est porteur. Du fait de ses implications potentielles pour le développement économique et pour la protection de l'indépendance et de la souveraineté nationale, le cas de Tavan Tolgoi apparaît comme un cas d'étude privilégié.

A - Les caractéristiques et l'histoire du gisement de Tavan Tolgoi.

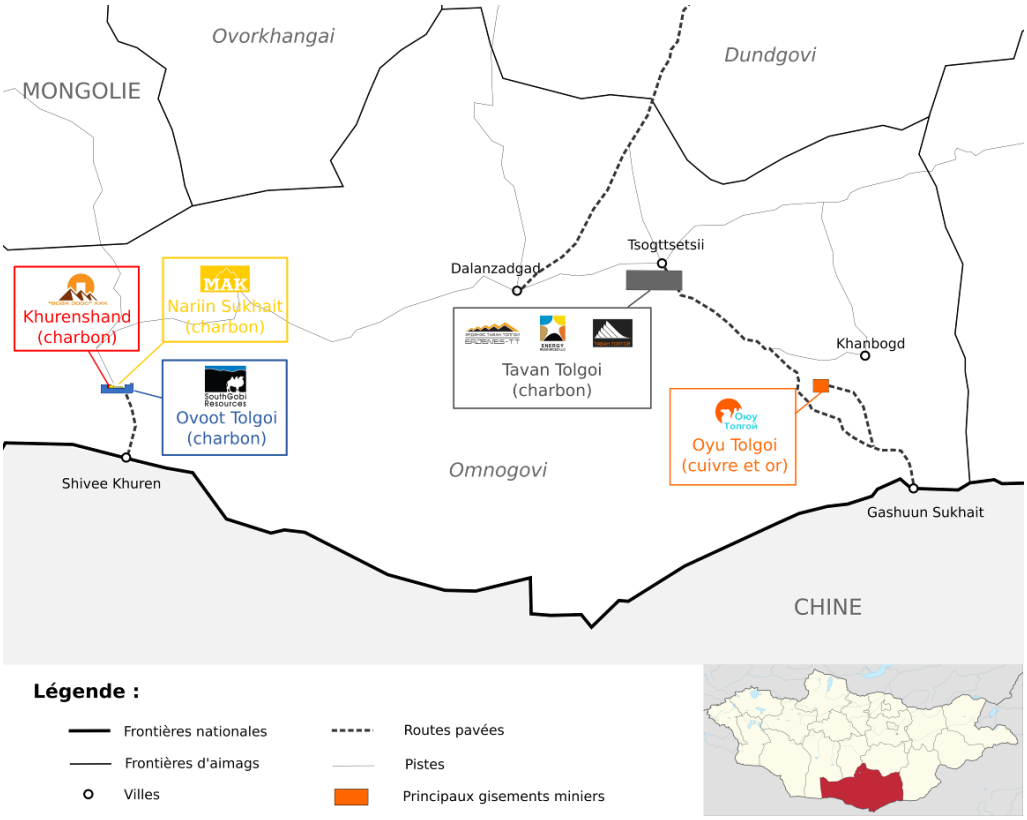
Le gisement minier de Tavan Tolgoi, des « cinq collines » en langue mongole, constitue le gisement de charbon le plus important de Mongolie, le second plus important au monde selon certains acteurs[1]. L'étude des principales caractéristiques de ce gisement, sa structure, son histoire, mais aussi son importance relative dans l'économie mongole, permet de rendre compte du rôle-clé qu'il est censé jouer dans le processus de développement du pays.

1) Structure du gisement.

Le gisement de Tavan Tolgoi est localisé dans le soum de Tsogtset dans l'aimag de l'Omnogovi, dans le sud du pays à un peu plus de 200 km de la frontière chinoise. Il est situé dans l'une des régions mongoles les plus dynamiques du pays, car celle-ci concentre un grand nombre de projets miniers. Le gisement de Tavan Tolgoi se situe ainsi non loin du gisement d'or et de cuivre d'Oyu Tolgoi, un des plus importants au monde, mais aussi des mines de Nariin Sukhait et d'Ovoot Tolgoi, deux mines de charbon coke, ou charbon métallurgique[2].

[1] Mining.com, 21/09/2015, "Mongolia struggles to develop Tavan Tolgoi coal mine", http://www.mining.com/web/mongolia-struggles-to-develop-tavan-tolgoi-coal-mine/.

[2] Les ressources en charbon sont souvent divisées en deux catégories, le charbon thermique et le charbon métallurgique. Cette classification dépend de sa composition en carbone et en eau qui conditionne sa capacité calorifique. Le thermique est principalement utilisé dans les centrale à charbon pour produire de l'électricité et de la chaleur. Le charbon métallurgique, également connu sous le nom de charbon coke est lui principalement transformé en coke et utilisé dans l'industrie métallurgique.



Le gisement de Tavan Tolgoi dans son environnement régional.

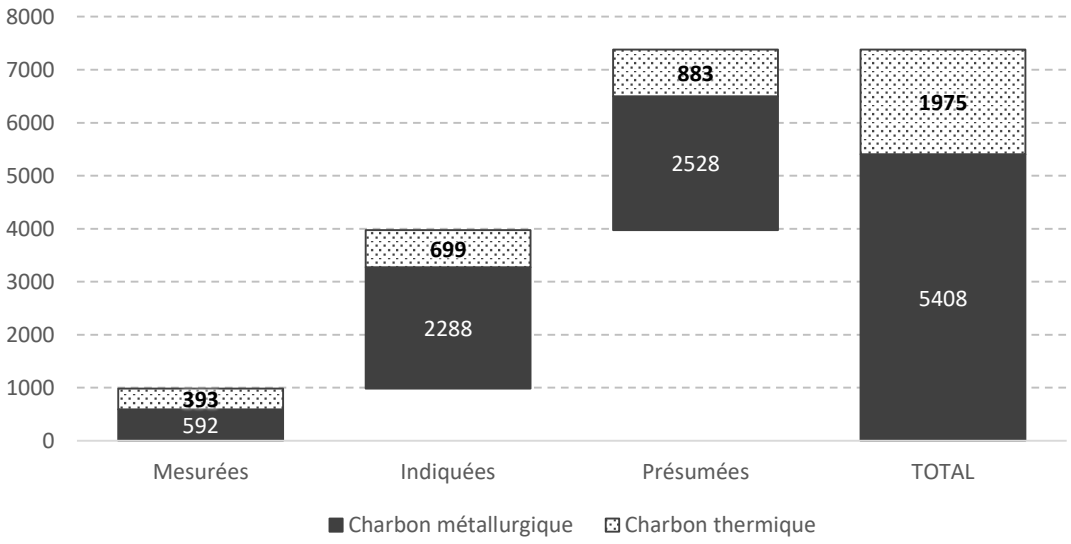
Cette proximité géographique entre ces gisements charbonniers a conduit les autorités mongoles à valoriser au milieu des années 2000 auprès des investisseurs l'existence d'une gigantesque ceinture de charbon dotée, selon leurs dires, de ressources[1] estimées à quelque 170 milliards de tonnes et dont le gisement de Tavan Tolgoi ne serait qu'une occurrence[2]. Cette affirmation n'a pas été confirmée par les relevés géologiques réalisés sur le terrain, mais peut s'expliquer par deux éléments. Premièrement, les autorités mongoles disposent d'une connaissance relativement faible de leur sous-sol dans la mesure où tous les relevés géologiques réalisés pendant la période socialiste ont été jusqu'à récemment conservés en Russie. Un accord pour la restitution de ces documents n'a été conclu qu'en 2016[3]. Deuxièmement, cet argument était surtout mobilisé par les autorités pour attirer les investisseurs et les inciter à investir davantage dans l'exploration du sous-sol mongol.

[1] Dans le domaine minier, l'utilisation du terme « ressources » renvoie au montant de ressources qui peuvent éventuellement être présentes dans un gisement. L'utilisation du terme « réserves » est lui plus spécifique dans la mesure où il renvoie à la partie des ressources qui s'avèrent être économiquement exploitable dans le cadre d'un projet minier.
Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole, 11/12/2005.

[2] Wikileaks, 02/01/2008.

[3] Montsame, 01/04/2016, "“Rosgeology” to hand over Mongolian geological study reports to Mineral resource authority", http://en.montsame.mn/politics/%E2%80%9Crosgeology%E2%80%9D-hand-over-mongolian-geological-study-reports-mineral-resource-authority.

Même si l'existence d'une gigantesque ceinture charbonnière n'est pas avérée, les ressources en charbon que renferme le gisement de Tavan Tolgoi sont très conséquentes et sont présentées dans le schéma suivant[1] :



Ressources du gisement de Tavan Tolgoi (en millions de tonnes)[2].

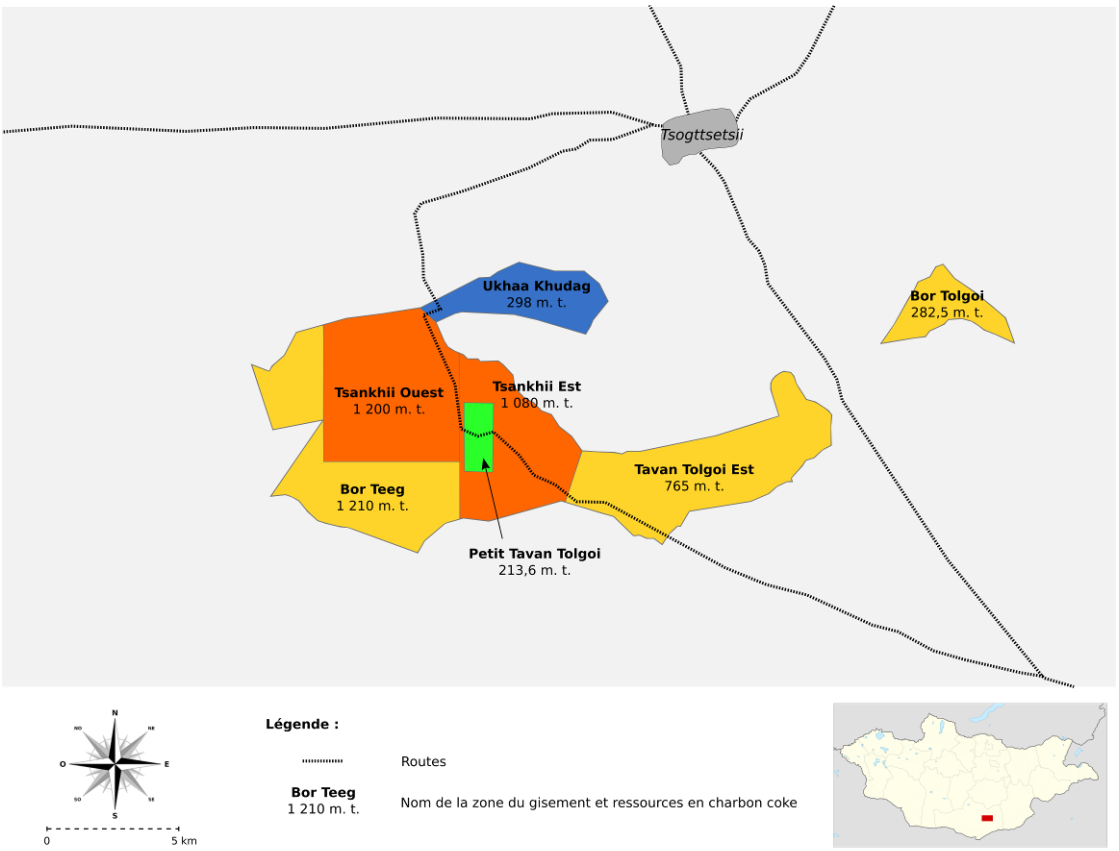
L'intérêt du gisement de Tavan Tolgoi est de détenir des ressources conséquentes en charbon métallurgique. Ce type de charbon sert à la production de coke et est principalement utilisé dans l'industrie métallurgique. La Chine est le premier consommateur mondial de ce type de charbon, ce qui renforce l'attractivité du gisement pour les investisseurs puisqu'il est situé à proximité du marché chinois. Cette proximité géographique explique pourquoi la Mongolie a pendant un temps occupé la place de premier exportateur de charbon coke en Chine. Elle est aujourd'hui classée au second rang, dépassée par l'Australie ces dernières années. La Mongolie a néanmoins contribué à un peu plus du quart des importations chinoises de charbon coke en 2015[3].

Les ressources en charbon présentes sur le site ne se répartissent pas uniformément et le gisement a été divisé en plusieurs zones : Tsankhii Ouest, Tsankhii Est, Tavan Tolgoi Est, Bor Teeg, Petit Tavan Tolgoi, Ukhaa Khudag et Bor Tolgoi. Ces différentes zones sont présentées sur la carte qui suit. Les ressources en charbon métallurgique présentes sur ces zones sont indiquées sous le nom de ces zones.

[1] Les ressources minérales sont généralement classifiées en trois catégories : les ressources minérales présumées, indiquées et mesurées. Les ressources présumées se basent sur un nombre limité d'échantillons qui permettent d'élaborer des estimations sur les caractéristiques d'un gisement. Les ressources indiquées traduisent un niveau de confiance plus élevé qui permettent d'évaluer la rentabilité économique d'un gisement et de planifier sa mise en exploitation. Les ressources mesurées concernent celles dont l'ensemble des caractéristiques sont connues qui serviront in fine à la mise en exploitation du gisement.
Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole, 11/12/2005.

[2] Erdenes Tavan Tolgoi, 30/10/2012.

[3] Mongolian Mining Corporation, 2016.



Structure du gisement de Tavan Tolgoi et ses ressources en charbon métallurgique[1].

Cette division du gisement se traduit également par une division des licences minières accordées par les autorités pour permettre sa mise en exploitation. Cette situation a une conséquence pratique importante puisqu'elle se traduit par une diversité d'acteurs présents sur le site. Il convient de noter que les raisons qui expliquent la division de ce gisement sont essentiellement politiques et non géologiques. Pour pouvoir procéder à la nationalisation du gisement au début de l'année 2008, le gouvernement mongol à accepter d'en laisser une part, Ukhaa Khudag, à l'entreprise mongole Energy Resources qui détenait jusqu'alors la totalité du gisement[2]. Le gouvernement a également fait le choix de ne pas intégrer le site de Petit Tavan Tolgoi à l'accord au motif que l'entreprise était déjà majoritairement détenue par l'État, par le biais de l'aimag de l'Omnogovi, mais aussi parce que les autorités estimaient que la mine fonctionnait plutôt bien[3]. La troisième raison qui peut être invoquée tient aux ambitions stratégiques que nourrissaient à l'époque les autorités mongoles, notamment le ministre du Commerce et de l'Industrie, B. Jargalsaikhan[4]. Ce dernier souhaitait diviser le gisement pour pouvoir confier son exploitation à des partenaires différents et pour pouvoir ainsi garantir un certain équilibre entre les partenaires de la Mongolie. Des rumeurs évoquaient également une volonté de l'ancien ministre de tirer profit de cette division en multipliant les

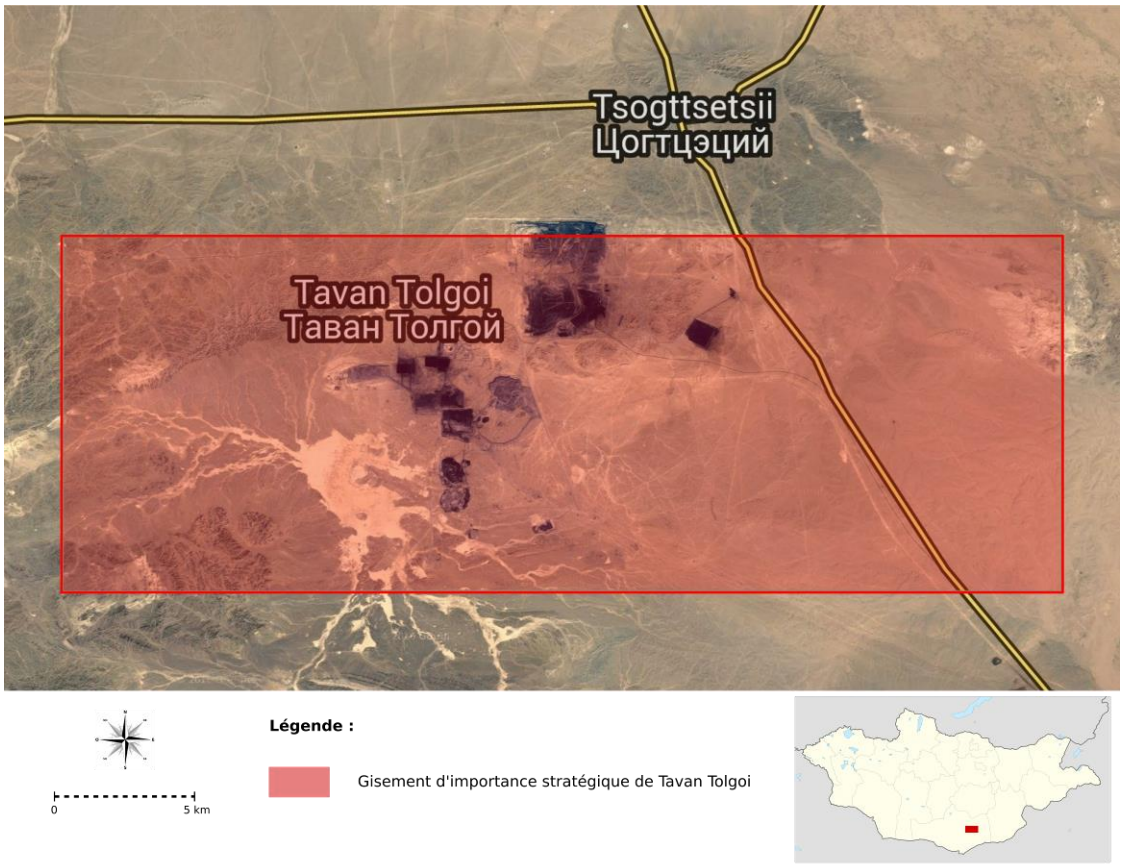
[1] Erdenes Tavan Tolgoi, 01/05/2014.
[2] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[3] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[4] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

opportunités offertes à l'État d'intervenir dans la vie du gisement[1]. Cette division ne va néanmoins pas sans poser problème dans la mesure où elle impose à des acteurs différents une cohabitation difficile. Les entreprises ne mettent pas en œuvre les mêmes standards et ne partagent pas les mêmes objectifs. Surtout, cette division complique le développement des projets d'infrastructures qui pourraient être communs à l'ensemble du gisement. À titre d'exemple, l'entreprise Tavan Tolgoi, chargée du gisement de Petit Tavan Tolgoi, a pendant longtemps refusé d'utiliser la route goudronnée construite par Energy Resources pour ne pas avoir à payer les frais d'utilisation à son concurrent[2]. Les camions de l'entreprise utilisaient alors les pistes adjacentes à la route provoquant des problèmes de dégradation de l'environnement très importants (pollution des sols, poussière dans l'atmosphère, destruction des pâturages, etc.).

2) La situation actuelle du gisement :

Preuve de l'importance du gisement de Tavan Tolgoi pour la Mongolie, il a été qualifié de gisement minier d'importance stratégique par le Parlement au début du mois de février 2007[3]. Le gisement étant divisé en plusieurs licences, les parlementaires ont choisi de définir une zone pour le gisement qui couvre tout ou partie des licences liées au gisement et qui garantit que toutes les réserves de la zone seront bien associées au gisement de Tavan Tolgoi. Cette zone est la suivante.

[1] Wikileaks, 07/02/2007.
[2] Entretien, Z. Sugarmaa, directrice du développement local chez Energy Resources, 01/07/2016.
[3] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.



Zone couverte par le gisement stratégique de Tavan Tolgoi[1].

Trois acteurs procèdent actuellement à l'exploitation de ce gisement minier : Erdenes Tavan Tolgoi, Energy Resources et Tavan Tolgoi. La liste des licences détenues par ces acteurs est la suivante. Elle permet de mettre en évidence les parties du gisement détenues par chacune de ces entreprises.

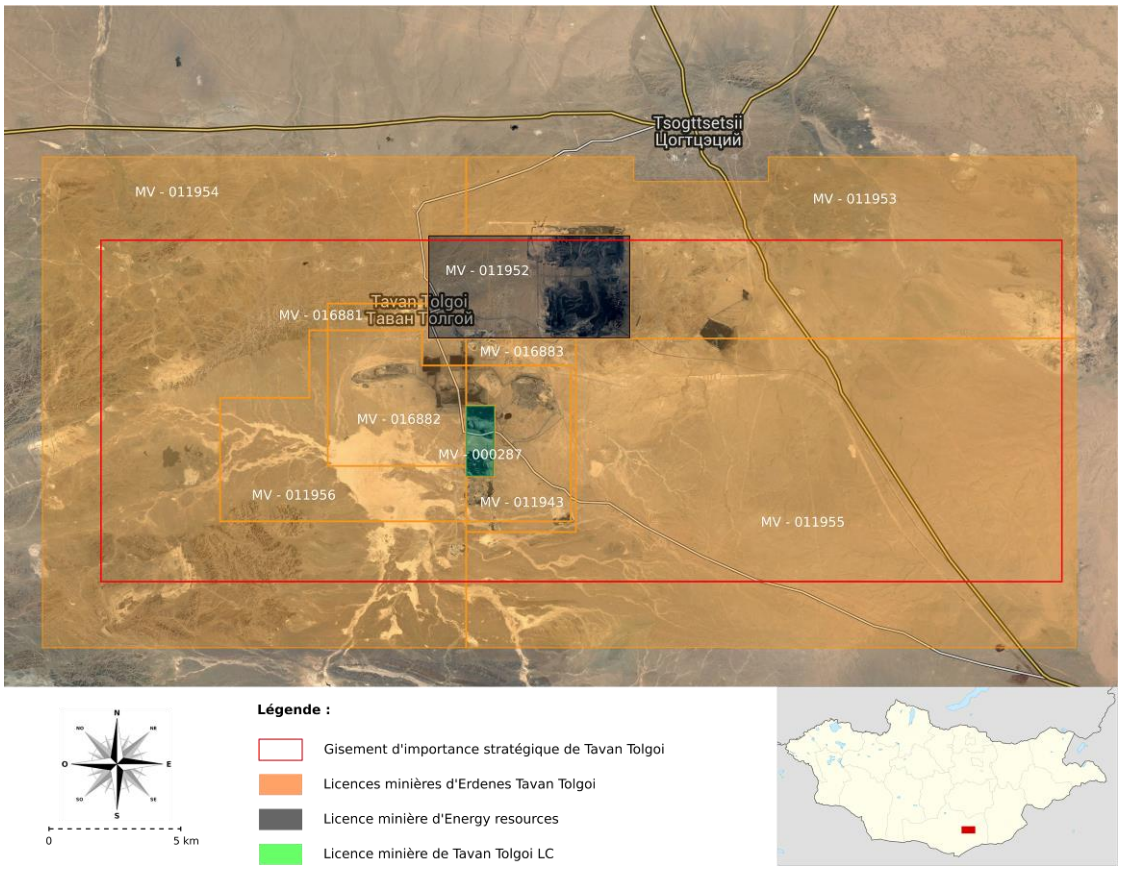
[1] Autorité des ressources minérales de Mongolie ; Google imagerie 2016.

Propriétaire	Nom	N° de licence	Date d'émission	Fin de validité
Erdenes Tavant Tolgoi	Tavan Tolgoi – 1	MV-016882	29/08/2006	29/08/2036
	Tavan Tolgoi – 1 (b.)	MV-011956	29/08/2006	29/08/2036
	Tavan Tolgoi - 2	MV-011943	29/08/2006	29/08/2036
	Shar Teeg	MV-016883	29/08/2006	29/08/2036
	Shar Teeg (b.)	MV-011955	29/08/2006	29/08/2036
	Bor Teeg – 1	MV-016881	29/08/2006	29/08/2036
	Bor Teeg – 1 (b.)	MV-011954	29/08/2006	29/08/2036
	Bor Tolgoi	MV-011953	29/08/2006	29/08/2036
Tavan Tolgoi LC	Tavan Tolgoi	MV-000287	08/09/1995	08/09/2025
Energy Resources	Ukhaa Khudag	MV-011952	29/08/2006	29/08/2036

Liste des licences minières émises sur le gisement de Tavan Tolgoi[1].

Le positionnement géographique de ces licences sur le site du gisement de Tavan Tolgoi est présenté sur la carte suivante :

[1] Autorité des ressources minérales de Mongolie.



Carte des licences minières émises sur le gisement de Tavan Tolgoi[1].

Cette carte montre que l'essentiel du site est confié à l'entreprise d'Etat Erdenes Tavan Tolgoi. Cette caractéristique ne se retrouve cependant pas au niveau de la production de charbon puisque c'est Energy Resources qui produisait jusqu'à récemment le plus de charbon. Le tableau suivant rend compte de la production de charbon de ces trois acteurs, mais aussi du poids relatif du gisement de Tavan Tolgoi dans la production charbonnière nationale.

[1] Autorité des ressources minérales de Mongolie ; Google imagerie 2016.

Nom de l'entreprise	Production en 2014 (en milliers de tonnes)	En % de la production mongole
Energy Resource LLC	4619	18,8%
Erdenes Tavan Tolgoi	4512	18,4%
MAK LLC (Nariin Sukhait)	4042	16,5%
Baganuur JSC	3617	14,7%
Shivee Ovoo	1939	7,9%
South Gobi Sands	1559	6,4%
Usukh Zoos LLC	771	3,1%
Sharyn Gol JSC	750	3,1%
Tavan Tolgoi JSC	645	2,6%
Aduunchuluun LLC	623	2,5%
Qinhua MAK Nariin Sukhait	514	2,1%
Autres	959	3,9%
Total	**24550**	**100,0%**

Production mongole de charbon en 2014 (soulignée production issue du gisement de Tavan Tolgoi)[1].

Le gisement de Tavan Tolgoi joue donc un rôle-clé dans la production charbonnière mongole puisqu'il produit à lui seul près de 40 % de la production annuelle du pays alors même que le grand projet minier évoqué par les autorités mongoles n'a toujours pas commencé.

3) Histoire du gisement du gisement de Tavan Tolgoi.

Contrairement à ce que peut laisser à penser le projet et les débats qui l'entourent, l'histoire du gisement de Tavan Tolgoi est très ancienne. Le gisement a été découvert dans la première moitié des années 1930 même si des données récoltées par un géologue américain à la fin du XIXe siècle indiquaient déjà la présence de ressources en charbon importantes dans la région[2]. Des recherches géologiques plus approfondies ont été menées à la fin des années 1930, mais le processus d'exploration du site n'a réellement débuté qu'avec la mise en place d'une campagne de forages réalisée par des géologues soviétiques entre 1953 et 1956. Celle-ci a permis de confirmer la présence de charbon, mais n'a pas permis d'identifier formellement

[1] EITI, décembre 2015.
[2] Нүүрний тухай, 25/01/2011, "Монгол Улсын нүүрсний судалгааны тойм, нөөцийн үнэлгээ", http://coal.blog.gogo.mn/read/entry214994.

l'existence d'un gisement[1]. Il a pour cela fallu attendre la fin des années 1960 et des études complémentaires qui ont confirmées les ressources présentes dans le gisement et l'intérêt qu'il pouvait avoir à y développer un projet minier. Le gisement présentait en effet à l'époque plusieurs éléments d'intérêt : ses réserves qui semblaient conséquentes, le nombre de filons identifiés et surtout la présence de deux types de charbon, thermique et métallurgique. Ces éléments ont conduit les autorités mongoles et soviétiques à inclure ce projet dans la liste de ceux à développer dans le cadre du Conseil économique d'assistance mutuelle (CEAM). Cette initiative a conduit à un processus d'exploration plus approfondi du site mené une équipe de géologues mongols et soviétiques. Dans le même temps, des experts des pays du CEAM se sont également rendus sur le site pour évaluer les conditions dans lesquelles pourrait avoir lieu une possible mise en exploitation industrielle du gisement. Le site a ainsi été visité par des experts roumains, mais aussi nord-coréens.

La mise en exploitation de ce site posait cependant un certain nombre de problèmes. D'une part, le gisement se trouvait à l'époque très éloigné de ses marchés de débouchés. Les tensions entre la Chine et l'Union soviétique et la décision prise par les autorités mongoles de s'aligner sur les positions soviétiques faisait que la Chine ne constituait pas un marché de débouchés puisque très peu d'échanges avaient lieu à la frontière. D'autre part, les autorités soviétiques exploitaient des gisements de charbon en Sibérie qui, eux, étaient plus proches des lieux de consommation et qui posaient donc la question de l'intérêt d'investir dans le développement du gisement de Tavan Tolgoi. Enfin, le gisement était situé dans une zone de la Mongolie totalement dépourvue d'infrastructures et la mise en exploitation du gisement aurait nécessité de bâtir l'ensemble des infrastructures, donc d'investir des montants très conséquents. La combinaison de ces éléments explique pourquoi le développement du gisement n'a finalement pas été mis en œuvre avant la fin de la période socialiste même si des plans ont pu être élaborés, qui s'inspiraient notamment de ceux élaborés pour le développement de la ville minière d'Erdenet basée sur le gisement du cuivre du même nom.

Dans ce cadre, il convient néanmoins de distinguer le cas du site dit de « petit Tavan Tolgoi », qui se situe sur le site de Tavan Tolgoi en tant que tel, mais dont la mise en exploitation a débuté dès 1966[2]. Ce gisement a été découvert lors de campagnes d'exploration menées entre 1934 et 1935. Le site a été exploité de manière artisanale jusqu'au milieu des années 1960. À cette époque, les autorités ont décidé de développer le site pour permettre une exploitation industrielle de ses réserves en charbon thermique. Le charbon produit devait approvisionner les centrales électriques de la région et du pays. L'exploitation du gisement s'est progressivement modernisée et le site a finalement été partiellement privatisé en 1994 à la suite d'une décision de la commission de privatisation[3]. Cette décision a conduit à la privatisation de 49 % de l'entreprise, devenue Tavan Tolgoi LC[4]. Les premières exportations de charbon coke en Chine ont commencé en 2004.

---

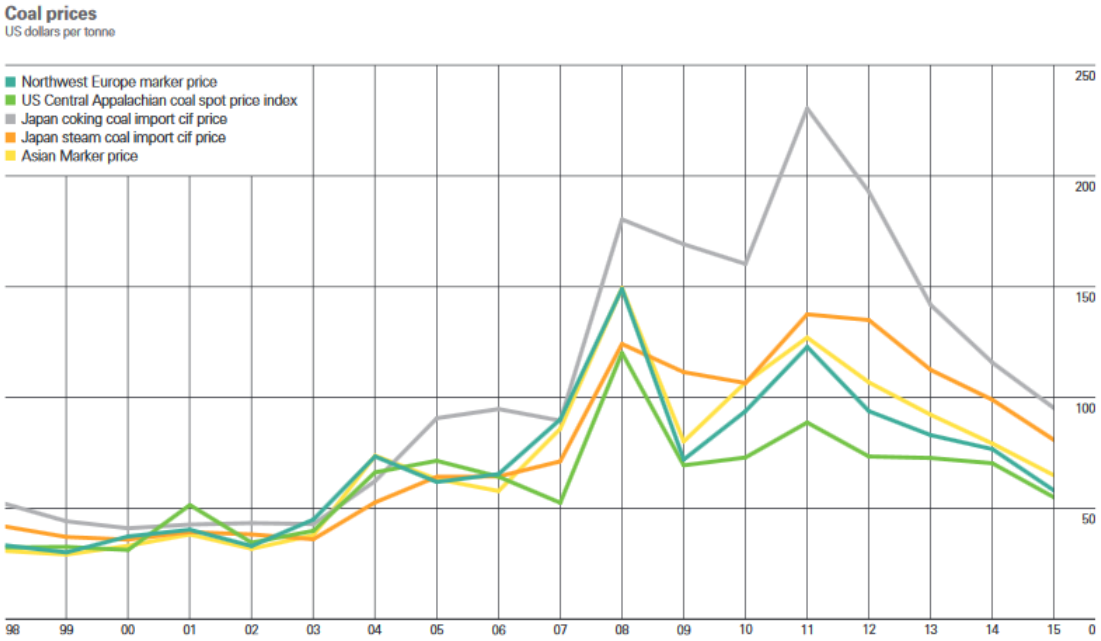
[1] Mongolian Mining Journal, 19/03/2012, "The man who showed what Tavan Tolgoi has", http://en.mongolianminingjournal.com/content/19159.shtml.

[2] Tavan Tolgoi, 2016, "Ордын түүх", http://tavantolgoi.mn/p/8#.V4iunzUoJ5Q.

[3] Commission de privatisation du gouvernement de Mongolie, 05/12/1994.

[4] Les entreprises et les acteurs qui sont présentées lors de cette partie ne sont pas présentées en détailss ici pour préserver la continuité de l'histoire de ce gisement. Ils seront présentés dans le second paragraphe de cette seconde partie.

La transition opérée par la Mongolie vers la démocratie et l'économie de marché au début des années 1990 a conduit à l'abandon des projets de développement du grand gisement de Tavan Tolgoi dans le cadre du CEAM. Cette transition a également conduit à l'ouverture de ce projet aux investisseurs étrangers. La libéralisation de l'économie s'est accompagnée d'un regain d'intérêt des investisseurs pour les ressources naturelles présentes dans le sous-sol mongol et jugées largement sous-explorées. L'adoption d'une nouvelle loi minière en 1997 qui offrait des conditions très avantageuses aux investisseurs a joué un rôle important dans la relance du processus d'exploration[1]. L'entreprise américaine BHP Billiton a dans ce cadre acquis des licences d'exploration sur le site de Tavan Tolgoi entre 1998 et le début de l'année 1999, mais a fait le choix de ne pas les renouveler, malgré le fait que les études menées à l'époque aient confirmé les réserves du gisement. Les éléments qui ont conduit BHP à se retirer du projet sont les mêmes que celles qui avaient conduit les autorités soviétiques et mongoles et à ne pas lancer l'exploitation du gisement à savoir, la question de sa rentabilité économique dans un contexte marqué par une faiblesse des cours des matières premières et par des besoins en investissements très importants du fait de l'absence d'infrastructures.



Évolution des cours du charbon entre 1998 et 2015[2].

Après ce retrait, les licences d'exploration qui couvraient le gisement de Tavan Tolgoi sont restées libres pendant quelques mois avant d'être acquises par une entreprise mongole, Mine Info. L'entreprise n'ayant pas les ressources financières pour développer le gisement, ses dirigeants ont cherché des partenaires, étrangers ou mongols, pour les aider dans leur processus de développement. Cela a conduit à la signature d'un accord avec l'entreprise Altaï Holding du futur Premier ministre, S.

[1] Parlement de Mongolie, 05/06/1997.
[2] BP, juin 2016, p. 34.

Batbold[1]. L'entreprise formée, Energoresources LLC, était alors détenue à 20 % par Mine Info et à 80 % par B. Battur, un homme d'affaires proche de S. Batbold.

Energoresources a alors choisi de rendre une partie des licences d'exploration qu'elle détenait pour se focaliser sur l'exploration de la partie la plus intéressante du gisement. Ces licences rendues à l'autorité des ressources minérales ont été acquises par une autre entreprise mongole, Darkhankhaan Uul. L'exploration du gisement réalisée entre 2000 et 2005 a donc été menée par deux entreprises, Energoresources et Darkhankhaan Uul. Face aux difficultés présentées par le passage à une exploitation industrielle du gisement, les dirigeants des deux entreprises ont choisi de transférer les licences d'exploration qu'ils détenaient à une nouvelle entreprise conjointe, Energy Resources, créée au début de l'année 2005 et que les deux entreprises détenaient à égalité de parts[2]. Cette décision visait à renforcer l'attractivité du projet et à favoriser les négociations menées par l'entreprise avec un éventuel investisseur. Dans ce contexte, les six licences d'exploration détenues par l'entreprise ont ensuite été converties par l'agence des ressources minérales en des licences minières à la fin du mois d'août 2006. Cette nouvelle étape a permis à l'entreprise d'envisager une exploitation industrielle du gisement.

L'adoption de la loi minière de 2006[3] et la décision prise par les autorités mongoles de classifier le gisement de Tavan Tolgoi comme un gisement d'importance stratégique pour le pays[4] ont changé la donne et conduit à l'ouverture de négociations entre les dirigeants d'Energy Resources et l'État afin que ce dernier puisse procéder à la nationalisation du gisement. Cette prise de contrôle de l'État visait également à répondre aux critiques populaires qui accusaient notamment les « oligarques » mongols d'avoir acquis ce gisement dont la valeur était évaluée à plusieurs milliards de dollars pour le simple prix d'une licence minière[5]. Ces pressions populaires ont forcé le gouvernement à agir rapidement, sous peine de risquer de subir une sanction lors des élections législatives de 2008[6]. Il apparaît également que ces pressions populaires ont été attisées par des hommes politiques à l'époque très influents qui ont notamment financé des campagnes de communication sur ce sujet[7]. Cela a notamment été le cas des députés Kh. Battulga, membre du Parti démocrate, et B. Jargalsaikhan, membre du Parti républicain, respectivement présidents des entreprises Genco et Buyan.

Cette pression politique a trouvé un relais dans les conflits internes qui traversaient à l'époque le Parti populaire et révolutionnaire. Lors du congrès de ce parti organisé à l'automne 2007, le président du parti sortant, M. Enkhbold, a été battu par son opposant, S. Bayar. Ce dernier a alors promis aux membres du conseil national de remporter les élections législatives du printemps 2008. Pour cela, il a néanmoins revendiqué le poste de Premier ministre pour qu'il puisse disposer des moyens nécessaires à son ambition. Élu par les parlementaires à la tête du gouvernement, il a

---

[1] Olloo.mn, 08/06/2007, "Д.Батсайхан: Хардах хэрэггүй, Таван толгойн лицензийг хуулийн дагуу авсан", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=print&sid=59158.

[2] Mongolian Mining Corporation, 02/04/2012.

[3] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.

[4] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.

[5] Just Society, 21/10/2006, "Declaration to the Mongolian people", http://arslan-lion.blogspot.fr/2009/04/declaration-to-mongolian-people.html.

[6] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.

[7] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.

alors annoncé lors de son discours inaugural qu'il entendait mener des négociations avec l'entreprise Energy Resources pour que l'État puisse à nouveau être propriétaire de l'ensemble du gisement[1]. Les arguments mobilisés par le nouveau Premier ministre pour justifier cette acquisition se basaient notamment sur l'importance stratégique et sur le rôle-clé du gisement dans la stratégie de développement et de sécurité nationale adoptée par le pays. Cet extrait du discours du Premier ministre témoigne de cette ambition :

> « *BHP Billiton a détenu la licence, mais l'a abandonnée considérant que le gisement n'était pas profitable. La licence du gisement a été sauvée par quelques entreprises nationales qui ont continué à investir et à élaborer des études de faisabilité économiques et techniques. L'Etat et la population mongole peuvent remercier le consortium Energy Ressource et les entreprises nationales qui le forment pour avoir préservé notre richesse nationale et avoir refusé de la vendre à des étrangers, ce qui aurait affecté les intérêts du pays. (…) Pour Tavan Tolgoi, l'État doit le détenir et décider quand, comment et qui choisir pour développer le gisement. L'État a investi son argent, son temps et son énergie pour trouver ce gisement, il a donc le devoir moral d'agir ainsi. Hormis le côté économique, le gisement induit de par lui-même des problématiques de sécurité nationale, l'État doit donc détenir ce gisement* »[2].

Cette volonté du Premier ministre témoignait de son souhait de répondre aux attentes populaires, de mettre en œuvre la loi minière de 2006, mais aussi et surtout de débloquer les projets miniers géants d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi afin que ces derniers puissent contribuer au développement du pays. Le Premier ministre anticipait en effet que, du fait de l'importance de ces gisements et de la taille de l'économie mongole, la mise en exploitation de ces derniers permettrait d'obtenir très rapidement des résultats substantiels pour l'amélioration de la situation économique dans le pays. Il ambitionnait donc de faire de ces deux projets des moteurs du développement. Pour cela, la prise de contrôle par l'État du gisement de Tavan Tolgoi constituait un préalable afin que l'État puisse ouvrir des négociations avec des partenaires étrangers intéressés par le gisement, ceux-ci s'étant déjà manifestés à de nombreuses reprises.

Les négociations pour l'acquisition du gisement ont été menées directement par le Premier ministre, S. Bayar, qui a formé un groupe de travail sur la question. Ce dernier s'est réuni à neuf reprises et est finalement parvenu à un compromis adopté en conseil des ministres le 19 mars 2008[3]. Cet accord prévoit le transfert à l'État de cinq des six licences minières que détenait Energy Resources. Une société étatique a par la suite été créée pour détenir ces licences et mener à bien le développement du projet minier, Erdenes Tavan Tolgoi[4]. Cette entreprise est une filiale détenue intégralement par l'entreprise d'Etat Erdenes Mongol, précédemment connue sous le nom d'Erdenes

---

[1] Hantulga.com, 16/12/2007, "С.Баярын хэлсэн үг", http://www.hantulga.com/2007/12/16/prime-minister-of-mongolia-sbayar-speech/.

[2] Hantulga.com, 16/12/2007, "С.Баярын хэлсэн үг", http://www.hantulga.com/2007/12/16/prime-minister-of-mongolia-sbayar-speech/.

[3] Conseil des ministres de Mongolie, 19/03/2008.

[4] Gouvernement de Mongolie, 20/10/2010.

MGL. C'est cette entreprise qui est chargée de prendre et de gérer les participations que l'État peut acquérir dans les sociétés chargées d'exploiter les gisements stratégiques du pays en vertu de la loi minière de 2006. L'accord conclu prévoyait également que l'entreprise Energy Resources conserve une de ses licences minières, celle qui couvre la partie du gisement dite Ukhaa Khudag, comme une compensation à la perte des autres licences. Selon le gouvernement, cet accord permettait à l'État de détenir 93,6 % des ressources en charbon du gisement. Certains affirment également que l'État aurait alors assuré à Energy Resources qu'elle serait impliquée, d'une manière ou d'un autre, dans l'accord que conclurait l'État avec un investisseur stratégique pour le développement du site[1].

Cette prise de contrôle de l'État a ouvert une nouvelle phase dans le développement du gisement lors de laquelle les autorités mongoles ont cherché à conclure un accord avec de potentiels investisseurs. Les autorités mongoles se sont tout d'abord concentrées sur la signature d'un accord d'investissement pour le développement du projet minier d'Oyu Tolgoi. Signé le 6 octobre 2009 après plus de cinq ans de négociation[2], cet accord a mis un terme à la séquence Oyu Tolgoi et a permis au gouvernement de concentrer ses ressources et son attention sur la signature d'un accord similaire pour le gisement de Tavan Tolgoi. Deux tentatives ont alors été mises en place par les autorités mongoles qui se sont à chaque reprise soldées par un échec. Entre 2010 et 2011, souhaitant bénéficier du momentum généré par la signature de l'accord d'Oyu Tolgoi, les autorités ont ouvert un appel d'offres public pour la signature d'un accord d'investissement pour la valorisation du gisement. Cet accord ayant échoué, le nouveau gouvernement formé autour de Ch. Saikhanbileg à la fin de l'année 2014 a repris ce dossier et en a fait un objectif prioritaire, comme l'avaient fait les gouvernements de S. Bayar et S. Batbold entre 2007 et 2012. Le nouvel accord élaboré par les autorités a également échoué, faute de faire consensus. Ces deux tentatives ne seront présentées en détails que dans la prochaine partie de cette monographie.

Cette rapide introduction historique s'est focalisée sur le développement du projet minier de Tavan Tolgoi. Il permet de montrer que le premier enjeu associé à ce projet constitue les importantes ressources en charbon de ce gissement minier. Ces ressources sont une source de richesse et de revenus très importante. Pour accéder à cette richesse, les acteurs doivent néanmoins s'attacher à développer les infrastructures et les projets industriels qui permettront de valoriser la ressource. En ce sens, le développement de ce projet conditionne et est conditionné par le développement d'autres projets industriels, adossés au site minier. La présentation et l'étude ce ces derniers permettent de montrer que les ressources en minerais du gisement ne constitue pas l'unique enjeu autour duquel se structurent les acteurs impliqués sur ce site.

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.
[2] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.

B - Les projets industriels adossés à la mine.

Il a été mentionné précédemment que l'absence d'infrastructures combinée à la faiblesse des cours des matières ont conduit les investisseurs, qu'ils soient Soviétiques ou Américains à renoncer à développer un projet minier sur le site de Tavan Tolgoi. La hausse des cours des matières premières a changé la donne et a confronté les autorités mongoles à la question des infrastructures à mettre en œuvre pour permettre le développement du projet. Dans ce cadre, la signature à l'automne 2011 d'un accord d'investissement pour le développement du gisement de cuivre et d'or d'Oyu Tolgoi a été perçue comme une opportunité majeure[1]. Les deux projets étant situés à un peu plus de 100 km de distance et utilisant le même poste-frontière, Gashuun Sukhait, pour l'exportation de leurs produits miniers en Chine, le développement du premier laissait à penser les autorités mongoles qu'un partage du coût construction de ces infrastructures était envisageable, augmentant de fait l'attractivité économique du projet de Tavan Tolgoi pour de potentiels investisseurs. Trois projets liés à la mise en exploitation du projet de Tavan Tolgoi peuvent être mentionnés : la construction d'une ligne ferroviaire, d'une centrale électrique et la construction plus hypothétique d'un centre industriel destiné à stimuler le développement économique et à accroître la part de valeur ajoutée dans les produits miniers exportés par la Mongolie. Ces projets traduisent la tentative des autorités mongoles de mettre en œuvre une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources, c'est-à-dire d'utiliser le développement du secteur minier pour favoriser le développement de projets industriels. Cette attitude volontariste affichée par l'Etat mongol dans le domaine industriel s'inscrit dans la logique décrite par François Perroux avec son concept des pôles de croissance[2] ou par Georges Destanne de Bernis avec celui d' « industries industrialisantes »[3]. Dans ce type d'approche, il revient à l'Etat de concentrer les capitaux dont il dispose sur des projets, notamment d'industrie lourde, qui doivent, à termes, susciter des effets d'entrainement qui générerons ensuite le développement d'une industrie avale. Ces trois projets constituent autant d'enjeux différenciés qui conduisent in fine à la mobilisation d'acteurs différends qui orientent leur comportement et leurs stratégies autour des enjeux qu'ils poursuivent.

1) Le projet ferroviaire :

Les projets miniers charbonniers sont souvent associés à des projets ferroviaires dans la mesure où les volumes produits sont très importants. Le projet minier de Tavan Tolgoi n'y fait pas exception et la rentabilité économique du projet apparaît même conditionnée à la construction d'une ligne ferroviaire, puisque cette dernière joue un rôle clé dans la compétitivité du charbon exporté. Néanmoins, pour comprendre l'évolution du projet ferroviaire de Tavan Tolgoi, il convient tout d'abord de le

[1] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[2] F. Perroux, 1962.
[3] G. Destanne de Bernis, 1966.

réinscrire dans le cadre de la politique ferroviaire adoptée par la Mongolie au plan national.

a) La politique mongole dans le domaine ferroviaire.

La création d'un nouveau réseau ferroviaire en Mongolie apparaît comme un élément essentiel au développement du pays dans la mesure où la Mongolie s'appuie actuellement sur le réseau construit pendant la période socialiste, réseau qui n'a pas évolué depuis la transition du pays vers la démocratie et l'économie de marché. Le réseau existant présente trois problèmes principaux. Premièrement, il ne comporte qu'une voie ferroviaire ce qui limite significativement la capacité de transport du réseau et induit un risque de saturation qui pourrait se transformer en « goulot d'étranglement du développement ». Deuxièmement, le réseau actuel est géré par l'entreprise des chemins de fer d'Oulan-Bator (UBTZ), une entreprise conjointe détenue à égalité de parts par les gouvernements russe et mongol. Cette caractéristique limite les marges de manœuvre des autorités et les oblige à obtenir l'accord de la partie russe pour toute décision stratégique. À titre d'exemple, en 2007, les autorités russes ont obligé leurs homologues mongols à refuser le don de 129 millions de dollars que les autorités américaines avaient proposé d'accorder à la Mongolie dans le cadre du programme *Millenium Challenge Corporation* pour lui permettre de moderniser ses infrastructures ferroviaires[1]. Troisièmement, le réseau existant a également un impact sur les exportations de produits miniers. Celui-ci ne peut pas réellement être utilisé pour les exportations de ces produits ce qui oblige les entreprises concernées à utiliser le réseau routier, renchérissant d'autant le coût du transport, donc limitant la compétitivité des produits miniers mongols à l'exportation. En outre, l'absence de réseau ferroviaire a également pour conséquence de limiter les possibilités de diversification des exportations. Cela place les producteurs dans une position de dépendance à l'égard de la Chine qui limite d'autant leur capacité à négocier le prix de vente de leurs produits.

Dans ce contexte, la modernisation du réseau ferroviaire, l'accroissement de sa capacité et son extension ont toujours constitué des objectifs pour les autorités mongoles sans qu'aucune avancée significative puisse pourtant réellement voir le jour. La redécouverte des richesses minérales mongoles c'est tout d'abord traduite par un effort d'exploration qui a principalement pris place dans la première moitié des années 2000. Les gisements découverts à l'occasion sont pour leur part entrés en production dans la seconde moitié des années 2000. L'apparition de ces nouvelles mines a permis de reconsidérer la question ferroviaire. En effet, le transport ferroviaire constitue un outil privilégié pour le développement d'un projet minier puisque, du fait des volumes concernés, il constitue le mode de transport le plus économique. La Mongolie étant caractérisée par l'une des densités de population les plus faibles au monde, le recours au chemin de fer pour le transport de passagers ne constitue pas une option économiquement viable. Le développement de ces projets miniers permettait donc aux autorités d'élaborer un projet ferroviaire qui soit économiquement rentable. Autre

[1] Wikileaks, 12/06/2007, "MCC ISSUES BRIEFER FOR ASSISTANT SECRETARY HILL'S JUNE 14-18 VISIT TO MONGOLIA", 07ULAANBAATAR327_a, https://wikileaks.org/plusd/cables/07ULAANBAATAR327_a.html.

avantage, cette évolution permettait d'envisager un cofinancement de ce projet ferroviaire avec les entreprises minières concernées dans la mesure où ces dernières auraient été les premières à en bénéficier.

Pour faciliter le développement de ce nouveau réseau, les autorités mongoles ont adopté en 2007 une loi sur le transport ferroviaire[1]. Celle-ci présente le principal intérêt de définir les compétences des différents acteurs et la procédure à suivre pour accorder des licences pour la construction de nouveaux tronçons ferroviaires. Le gouvernement se voit ainsi confier la réalisation de la politique ferroviaire du pays et le droit d'émettre des licences pour la construction ou l'exploitation du réseau. La loi prévoit en revanche que c'est au Parlement que revient le pouvoir d'adopter la politique ferroviaire du pays. C'est cette politique qui est chargée d'encadrer le développement du réseau et de fixer les grands principes qui doivent guider ce dernier. L'adoption de cette loi a ainsi permis aux autorités mongoles de se concentrer sur l'élaboration d'une nouvelle politique du transport ferroviaire, objectif-clé du programme du gouvernement formé autour du Premier ministre, S. Bayar, en 2008. Elle a également conduit à la création d'une nouvelle entreprise publique au mois de mars 2008, les chemins de fer de Mongolie (MTZ) qui, contrairement aux chemins de fer d'Oulan-Bator (UBTZ), voit son capital intégralement détenu par l'État[2]. C'est cette entreprise qui devait mettre en œuvre concrètement les nouvelles ambitions mongoles dans le domaine ferroviaire.

Le gouvernement formé en 2008 présentait la particularité d'être un gouvernement de coalition nationale. Le poste de ministre des routes, des transports, de la construction et des villes a été confié à un député du Parti démocrate, Kh. Battulga, fondateur du groupe Genco, qui avait milité en faveur d'une nationalisation du gisement de Tavan Tolgoi entre 2005 et 2008. Le développement d'une nouvelle stratégie pour les infrastructures dans le sud du pays constituant l'un des objectifs majeurs du nouveau gouvernement[3], c'est le nouveau ministre des transports qui a logiquement été chargé de l'élaboration de la nouvelle politique d'État dans le domaine ferroviaire. Adopté en conseil des ministres le 7 avril 2010[4], le projet a été présenté aux parlementaires le 20 avril[5].

La logique du projet présenté était de tirer parti du développement du secteur minier pour permettre la construction de ce projet. Le projet reposait sur plusieurs arbitrages importants qui devaient à la fois permettre à la Mongolie de se doter des infrastructures nécessaires à son développement économique tout en préservant sa sécurité nationale. Le premier concernait le choix de bâtir un nouveau réseau ferroviaire qui se base en partie sur les gisements miniers d'importance stratégique identifiés par le Parlement en 2007. Cela devait permettre d'offrir à ces gisements de nouvelles opportunités de débouchés. Cette ambition renvoyait au second arbitrage qui concernait la structure du réseau et les trois phases que prévoyait le projet de loi pour permettre son développement. La structure du réseau était en effet centrée autour du nœud ferroviaire de Sainshand, situé dans l'aimag du Dornogovi, où le nouveau projet ferroviaire devait être connecté au réseau existant. Cette centralité devait permettre aux autorités mongoles de favoriser le développement d'un centre industriel chargé,

[1] Parlement de Mongolie, 05/07/2007.
[2] Gouvernement de Mongolie, 05/03/2008.
[3] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[4] Gouvernement de Mongolie, 07/04/2010.
[5] Parlement de Mongolie, 20/04/2010.

dans le cadre d'une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources, d'accroître le niveau de transformation et de valeur ajoutée inclus dans les produits miniers exportés par la Mongolie. Le projet ambitionnait notamment de permettre à l'ensemble des sites miniers stratégiques d'exporter leur production vers ce centre plutôt que l'exporter directement en Chine. Symbole de cette ambition, la construction de la ligne ferroviaire horizontale qui devait relier les gisements d'importance stratégique au centre industriel de Sainshand devait avoir lieu avant la construction des tronçons qui devaient permettre de connecter ces gisements à la Chine. En outre, ce projet visait également à offrir une nouvelle voie d'exportation à ces produits miniers en connectant ce nouveau réseau au réseau russe et en ouvrant ainsi un accès aux ports russes de l'Extrême Orient pour les produits mongols. Le troisième et dernier arbitrage inclus dans ce texte concernait le choix des standards adoptés pour le développement de ce projet. Les autorités mongoles devaient notamment choisir entre un standard russe, basé sur un écartement entre les voies de 1520 mm, et un écartement chinois, dit standard, pour sa part basé sur un écartement de 1435 mm.

C'est ce dernier arbitrage qui a provoqué les débats les plus importants. Le premier projet de résolution soumis par le gouvernement imposait l'utilisation d'un standard russe (1520 mm) pour la construction de toute nouvelle ligne ferroviaire dans le pays[1]. Cinq raisons étaient mises en avant pour justifier ce choix :

1. L'accroissement du temps de transport sur le réseau national pour les produits issus d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi, ce qui devait permettre d'augmenter les profits que l'État pouvait espérer tirer de cette activité.
2. La création d'un réseau unifié, basé sur les standards utilisés jusqu'alors.
3. Une diversification des marchés de débouchés pour les produits miniers mongols.
4. Une hausse de la capacité d'accès à des marchés tiers via les territoires de la Russie et de la Chine.
5. La mise en place des infrastructures nécessaires à la construction du centre industriel de Sainshand.

L'arbitrage réalisé par le gouvernement a suscité des débats importants au moment de l'examen du texte et certains députés ont insisté sur la nécessité d'adopter une approche plus pragmatique et plus en phase avec la réalité économique[2]. Le nouveau projet a également été critiqué par les organisations internationales présentes dans le pays qui ont dénoncé un projet utopique, impossible à financer et qui ne tenait pas compte des réalités du marché[3]. En 2009, la Banque mondiale avait ainsi rédigé un rapport détaillé sur le développement des infrastructures dans le sud de la Mongolie[4]. La question ferroviaire y était logiquement abordée et les auteurs du rapport avaient procédé à une estimation des coûts de transport du charbon en fonction de la voie d'exportation choisie par les autorités mongoles. Le rapport évaluait le coût de

[1] Parlement de Mongolie, 20/04/2010.
[2] Parlement de Mongolie, 27/04/2010, "“ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТАЛААР ТӨРӨӨС БАРИМТЛАХ БОДЛОГО БАТЛАХ ТУХАЙ” УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТОГТООЛЫН ТӨСЛИЙГ ХЭЛЭЛЦЭХ ЭСЭХ ТУХАЙ АСУУДЛААР ЭДИЙН ЗАСГИЙН БАЙНГЫН ХОРООНООС ГАРГАСАН САНАЛ, ДҮГНЭЛТ", http://103.9.91.141/new/content/category/view/mid/10/itemid/250/id/5717.
[3] Entretien, J. Reichert, expert infrastructure de la Banque mondiale, 24/08/2011.
[4] Banque mondiale, 2010.

transport sur sept voies d'exportation potentielles, trois débouchant en Chine et quatre en Russie.

Voie 1 :	Tavan Tolgoi - Gashuun Sukhait - Baotou	*Chine*
Voie 2 :	Tavan Tolgoi - Gashuun Sukhait - Baotou - Huanghua	
Voie 3 :	Tavan Tolgoi - Sainshand - Zamiin-Uud - Datong - Qinhuangdao	
Voie 4 :	Tavan Tolgoi - Tsagaan Suvarga - Sainshand - Choibalsan - Vladivostok	*Russie*
Voie 5 :	Tavan Tolgoi - Airag - Choibalsan - Vladivostok	
Voie 6 :	Tavan Tolgoi - Airag - Oulan-Bator - Ulan-Ude - Vladivostok	
Voir 7 :	Tavan Tolgoi - Oulan-Bator - Ulan-Ude - Vladivostok	

Le rapport a évalué dans ce cadre trois scénarios de production qui variaient de 10 à 30 millions de tonnes de charbon produites chaque année sur le site. Les résultats de cette étude sont présentés dans le tableau suivant :

	Chine			**Russie**			
	Voie 1	*Voie 2*	*Voie 3*	*Voie 4*	*Voie 5*	*Voie 6*	*Voie 7*
10 millions de t.	21 $	44,5 $	43,5 $	83,22 $	82,92 $	71,54 $	69,64 $
20 millions de t.	14,8 $	38,3 $	41,15 $	75,72 $	75,72 $	77,84 $	68,84 $
30 millions de t.	12,7 $	36,2 $	38,1 $	69,62 $	69,62 $	72,04 $	64,24 $

Coût du transport évalué par la Banque mondiale pour une tonne de charbon extraite du gisement de Tavan Tolgoi[1].

Les évaluations mises en place à l'époque mettent en évidence le surcoût important provoqué par le choix d'une voie d'exportation par la Russie. Cette difficulté est renforcée par la part du transport dans le coût final du produit. Le coût de production utilisé dans le rapport est estimé à environ 12 $ par tonne. Dès lors, c'est le transport qui représente le coût le plus important dans le prix final. Plus le coût du transport est élevé, plus le charbon mongol peinera à être compétitif à l'exportation, surtout face à la concurrence qui exporte principalement son charbon par voie maritime, donc à un coût significativement moindre. Le coût du transport ne constituait cependant pas le seul élément qui conduisait la Banque mondiale à faire

[1] Banque mondiale, 2010.

preuve de scepticisme à l'égard de ce projet ferroviaire. La Banque insistait également sur le fait que les ports russes étaient à l'époque déjà exploités quasiment à la limite de leurs capacités. Les auteurs du rapport doutaient également de la volonté des autorités russes d'accorder des conditions de transit avantageuses au charbon mongol dans la mesure où ce dernier serait entré directement en concurrence avec le charbon produit par les gisements de l'Extrême-Orient russe.

Cette contribution a alimenté le débat des parlementaires sur le projet ferroviaire et les a conduits à amender le texte proposé par le gouvernement. Ainsi, contrairement à la première version qui imposait le standard russe pour la construction de toute nouvelle ligne ferroviaire, le projet finalement adopté par les parlementaires se contente d'affirmer que seules les lignes connectées au réseau existant devront obligatoirement être construites en adoptant ce standard[1]. Pour ce faire, le projet adopté prévoit notamment que les lignes de fret qui relieraient les usines de transformation présentes sur les sites miniers à la frontière pourraient être construites avec un autre standard qui devait être proposé par le gouvernement et validé par le Parlement.

Cette évolution est significative. Son ambiguïté témoigne néanmoins des tensions et des oppositions qui se sont exprimées lors de l'examen de ce projet. Ainsi, cette modification permet aux autorités et aux entreprises d'envisager la création de lignes ferroviaires qui ne correspondent pas au standard russe, en d'autres termes qui puissent être construites selon les standards chinois. Cette possibilité est néanmoins encadrée puisqu'elle ne concerne que les lignes de fret qui relierait une « usine de transformation » présente sur un site minier à la frontière. L'ambiguïté tient ici à la référence faite à une usine de transformation dans la mesure où celle-ci empêcherait les entreprises minières de construire une ligne ferroviaire pour l'exportation directe de produits miniers non transformés. Cette limitation devait notamment permettre de protéger le rôle que devait jouer le nouveau projet ferroviaire dans la mise en place d'une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources. La référence apparaît néanmoins ambiguë puisque le niveau de transformation attendu n'est pas mentionné ce qui pose la question de ce qui peut être considéré ou non comme une usine de transformation. Ce terme pourrait par exemple éventuellement s'appliquer aux laveries construites sur les gisements de charbon. La création de cette ambiguïté permettait néanmoins de contenter l'ensemble des acteurs en ne tranchant pas réellement la question et en offrant la possibilité au Parlement de se prononcer au cas par cas, donc en somme en repoussant la décision.

Outre cette ambiguïté, une évolution est également notable dans les raisons qu'invoque cette résolution pour justifier le choix de recourir avant tout à un standard russe en matière d'écartement entre les voies. Les autorités n'ont mentionné que quatre raisons pour justifier leur choix qui sont les suivantes. Selon elles, le standard russe permet :

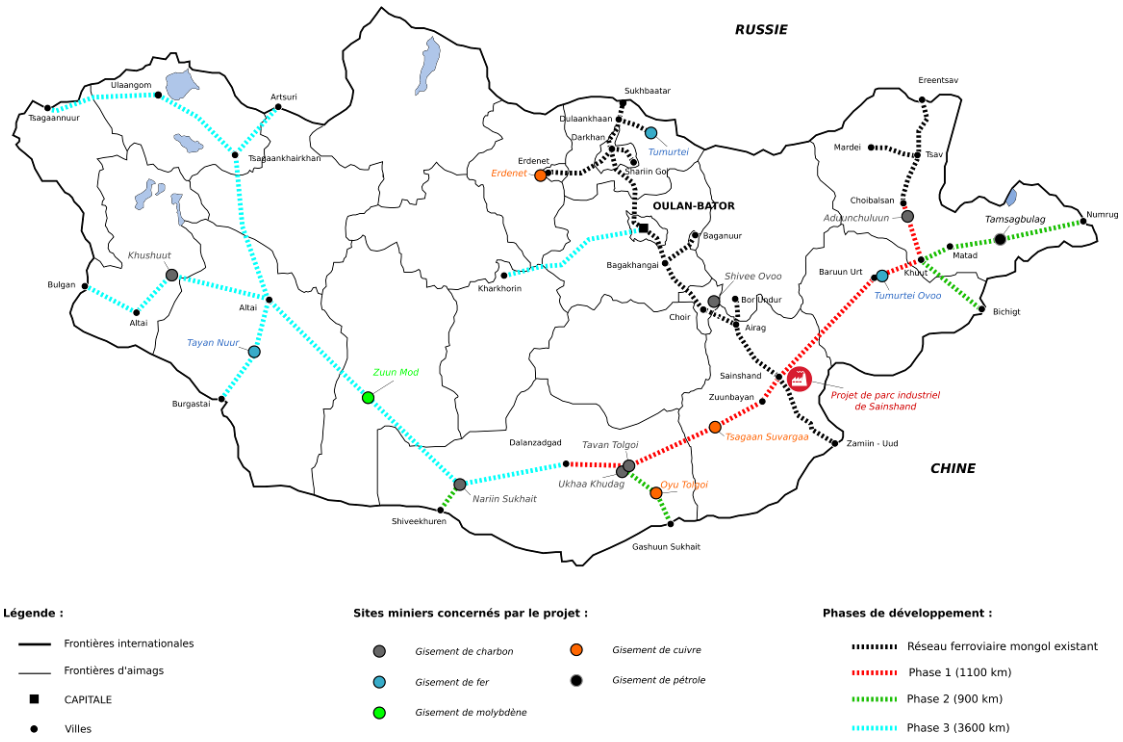
1. La possibilité d'avoir un accès à plusieurs marchés plutôt qu'un seul.
2. L'augmentation de la capacité du réseau pour distribuer des produits en Russie et à des pays tiers via la Russie.
3. L'augmentation du volume de fret.

[1] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.

4. La mise en place des infrastructures nécessaires à la construction du centre industriel de Sainshand.

Conséquence logique de cette évolution, les références à la création d'un réseau unifié ont été supprimées tout comme celle faite aux sites miniers d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi. Contrairement à la première version du texte, la diversification des marchés de débouchés pour la Mongolie est présentée dans ce document comme devant se faire uniquement par le biais de la Russie, la référence à la Chine ayant disparu dans la version adoptée par les parlementaires. Cette approche confirme que les autorités mongoles n'entendaient pas seulement faire de ce projet un outil de développement économique, mais aussi s'en servir pour assurer la sécurité économique du pays. Cette ambition a d'ailleurs été confirmée lors de l'adoption du nouveau concept de sécurité nationale quelques semaines plus tard. Celui-ci insiste sur le fait que le développement des infrastructures doit être lié aux prérequis de la sécurité nationale[1]. L'ambiguïté mentionnée dans le projet de résolution finalement adopté par les parlementaires se traduit également dans ce concept par le fait qu'il dispose que c'est l'efficacité économique des projets qui doit guider les décisions d'investissements[2].

Les principales caractéristiques du nouveau projet ferroviaire adopté par les autorités mongoles sont résumées dans la carte suivante :



Le projet ferroviaire mongol de juillet 2010[3].

[1] Parlement de Mongolie, 15/07/2010.
[2] Parlement de Mongolie, 15/07/2010.
[3] Parlement de Mongolie, 24/06/2010.

Le projet ferroviaire élaboré dans le cadre de cette nouvelle politique se divisait en trois phases qui devaient être réalisées successivement. La temporalité de ces phases constitue un autre élément important de ce nouveau projet. Ce dernier imposait de débuter par la construction de la ligne ferroviaire horizontale qui devait relier les principaux gisements miniers du sud du pays au nœud ferroviaire de Sainshand, donc au projet de centre industriel, et au réseau ferroviaire russe pour offrir un accès aux ports russes de l'Extrême-Orient (phase 1). Il convient de souligner que la construction de cette phase devait intervenir avant celle qui devait permettre de relier le nouveau tronçon au marché chinois (phase 2). Cela témoignait à l'époque de la volonté des autorités de crédibiliser le projet en conditionnant la construction des lignes les plus rentables à celles qui devaient l'être le moins. Pour mettre en œuvre ce projet, les autorités mongoles ont logiquement choisi d'attribuer la licence nécessaire à la construction de la première phase du projet à la nouvelle entreprise ferroviaire d'État, MTZ[1]. Le gouvernement a également décidé de lui allouer un prêt de 55 millions de dollars accordé par la nouvelle Banque de développement qui était en train de voir le jour sous l'égide du comité à l'innovation et au développement national[2]. Cet argent devait permettre de financer les études de faisabilité nécessaires au lancement du projet et à la conclusion d'un accord avec un potentiel investisseur.

La mise en œuvre de ce projet s'est néanmoins rapidement avérée problématique et a conduit les plus hautes autorités du pays à réexaminer la question. Le conseil de sécurité nationale, organe composé du Président, du président du Parlement et du Premier ministre, qui prend ses décisions à l'unanimité de ses membres et qui est notamment chargé de superviser la mise en œuvre du concept de sécurité nationale, a adopté au milieu de l'année 2011 et au début de l'année 2012 deux recommandations. La première stipule que le gouvernement doit procéder à la construction des nouvelles lignes en accordant des accords de concessions[3]. Le conseil demande également à ce que les travaux pour la construction des deux premières phases du projet débutent dès 2013. Cette recommandation revenait à abandonner le découpage temporel pensé initialement. Le conseil a également recommandé au Parlement de reconsidérer la troisième phase du projet, jugée peu crédible. Cette première recommandation a été suivie d'une seconde, émise à la suite du remaniement gouvernemental provoqué par la sortie du Parti démocrate du gouvernement de coalition au début de l'année 2012. Ce remaniement a conduit au remplacement d'un acteur clé du projet, Kh. Battulga, qui a été remplacé au poste de ministre des transports par Ts. Dashdorj. Cette seconde recommandation du Conseil de sécurité nationale portait sur deux points[4]. D'une part, le Conseil demandait aux parlementaires de modifier la loi sur le transport ferroviaire afin de clarifier la différence entre le propriétaire et l'utilisateur potentiel d'une ligne ferroviaire. D'autre part le conseil demandait également au gouvernement de signer un accord de concession pour le développement des deux premières phases du projet avant la fin de la première moitié de l'année 2012, c'est-à-dire avant la tenue des élections législatives, ce qui n'a pas finalement pas été le cas.

Les élections législatives de la fin juin 2012 ont ensuite conduit à un processus d'alternance et à la formation d'un nouveau gouvernement. Le poste de ministre des routes et des transports a été confié à l'ancien vice-ministre de ce même ministère, A.

[1] Gouvernement de Mongolie, 03/11/2010.
[2] Gouvernement de Mongolie, 31/08/2011.
[3] Conseil de sécurité nationale de Mongolie, 09/09/2011.
[4] Conseil de sécurité nationale de Mongolie, 27/03/2012.

Gansukh, un proche de l'ancien ministre, Kh. Battulga. Le nouveau ministre a repris à son compte la politique ferroviaire, mais a procédé à un changement d'approche pour tenter de débloquer ce projet. Trois temps principaux sont ainsi notables dans l'action déployée dans le domaine des transports par le nouveau gouvernement. Le premier a conduit le gouvernement à adopter une résolution en conseil des ministres au début du mois de novembre 2012 qui identifie un certain nombre de mesures à prendre pour permettre la mise en œuvre du nouveau projet ferroviaire[1]. La résolution gouvernementale du 3 novembre 2012 présente la particularité d'unifier les deux premières phases du projet ferroviaire dans un projet unique, suivant en cela la recommandation du conseil de sécurité nationale. À cette occasion, le gouvernement a également décidé de donner à l'entreprise MTZ les licences nécessaires pour qu'elle puisse mettre en oeuvre la totalité du projet et chercher des investisseurs, domestiques ou étrangers, susceptibles de participer à la construction de cette nouvelle ligne. L'adoption de cette résolution a ensuite permis à l'entreprise de signer différents accords pour la mise en œuvre concrète du projet, avec l'entreprise Samsung C&T pour la construction du tronçon entre Tavan Tolgoi et Gashuun Sukhait[2] ou avec l'entreprise Nippon Koei qui est devenu consultant technique pour la ligne qui doit relier Tavan Tolgoi, Sainshand, Khuut et Choibalsan[3].

Le second temps qui est notable dans la modification de l'attitude du gouvernement à l'égard du secteur ferroviaire est à mettre en relation avec les difficultés rencontrées par les exportateurs charbonniers mongols à partir de la fin de l'année 2012 dans un contexte marqué par une baisse des cours du charbon et une concurrence exacerbée avec les autres producteurs, notamment l'Australie. Pour aider ces entreprises, en particulier l'entreprise d'État, Erdenes Tavan Tolgoi, le gouvernement a adopté au milieu du mois d'août 2013 une série de mesures destinées à soutenir les exportations de charbon[4]. Ces mesures visaient notamment à la nationalisation des routes reliant les gisements charbonniers à la frontière, mais aussi à la construction de tronçons ferroviaires transfrontaliers entre la Chine et la Mongolie. Deux tronçons étaient visés, celui reliant les villes frontalières de Gashuun Sukhait et Gants Mod et celui reliant les villes frontalières de Shiveekhuren et Ceke. La particularité de ce projet est que ces lignes devaient être construites selon un écartement étroit (1435 mm), tel qu'utilisé en Chine. La construction de ces deux lignes devait ainsi permettre d'aider les producteurs mongols à être plus compétitifs sur le marché chinois en réduisant le temps de transport du charbon et surtout en diminuant son coût. Cette décision a permis aux autorités mongoles de signer dès le mois d'octobre un protocole d'accord avec les autorités chinoises pour la construction d'une ligne entre Gashuun Sukhait et Gants Mod lors d'un déplacement du Premier ministre, N. Altankhuyag, en Chine[5]. La signature de ce dernier a ensuite permis la création d'une entreprise conjointe au mois d'avril 2014 chargée de mettre en œuvre le

[1] Gouvernement de Mongolie, 03/11/2012.
[2] News.mn, 09/05/2013, "Samsung C&T Wins $483 Mil. Project to Build Railway in Mongolia", http://english.news.mn/content/143533.shtml.
[3] Infomongolia, 16/05/2013, "JAPANESE "NIPPON KOEI" CO.,LTD HAS WON MONGOLIA'S "NEW RAILWAY" PROJECT TENDER", http://www.infomongolia.com/ct/ci/6007.
[4] Gouvernement de Mongolie, 16/08/2013.
[5] News.mn, 26/10/2013, "Хамтын ажиллагааны баримт бичигт гарын үсэг зурлаа", http://www.news.mn/r/160393.

projet, Gashuun Sukhait Railway[1]. L'entreprise est basée sur une alliance entre un consortium mongol composé d'Erdenes Tavan Tolgoi, Energy Resources et Tavan Tolgoi, qui détiennent chacune 17 % de la société, et l'entreprise d'État chinoise Shenhua qui détient pour sa part 49 % du capital de cette nouvelle société.

Cette évolution et la décision des autorités mongoles de s'impliquer dans un projet ferroviaire basé sur un standard chinois ont conduit les autorités à enclencher une troisième évolution dans leur politique ferroviaire. Ce troisième temps a eu lieu à l'occasion de l'adoption d'une résolution parlementaire sur la mise en œuvre de la politique ferroviaire à la fin du mois d'octobre 2014[2]. Avant d'examiner le contenu de cette résolution, il convient de revenir sur le processus qui a conduit à son adoption, dans la mesure où il témoigne des débats virulents que suscite la question ferroviaire en Mongolie. La dégradation de la situation économique semble avoir joué un rôle clé dans l'adoption de cette résolution. Le ralentissement économique explique tout d'abord l'adoption par le gouvernement de la résolution gouvernementale sur le soutien aux exportations charbonnières à l'été 2013. Elle a également conduit le gouvernement à proposer au Parlement une résolution sur l'intensification de l'activité économique adoptée au début du mois de mai[3]. Celle-ci s'inscrivait dans le cadre du programme de 100 jours pour stimuler l'économie annoncé par le Premier ministre, N. Altankhuyag[4]. Il visait à la fois à permettre au pays de sortir de ses difficultés économiques tout en offrant au Premier ministre un répit alors qu'il était en délicatesse avec sa majorité. L'intérêt de ce programme était notamment d'annoncer des décisions gouvernementales dans le domaine des infrastructures et notamment le lancement des travaux pour la construction des lignes devant relier Tavan Tolgoi à Gashuun Sukhait et Nariin Sukhait à Shiveekhuren. Cette volonté s'est traduite par l'adoption en conseil des ministres d'un projet de résolution parlementaire sur la mise en œuvre de la politique ferroviaire qui a été soumis dans la foulée au Parlement[5]. La particularité de ce projet était d'utiliser l'ambiguïté de la politique ferroviaire adoptée en 2010 et de proposer que le nouveau réseau ferroviaire mongol soit construit selon les standards russes et chinois. Le tableau et la carte suivants résument cette proposition.

[1] Mongolian Mining Corporation, 08/04/2014, "Joint Venture Established to Develop Cross Border Freight Railway", http://www.mmc.mn/admin/wp-content/uploads/2014/04/MMC_Formation-of-Joint-Venture-to-Develop-Cross-Border-Railway_Eng.pdf.

[2] Parlement de Mongolie, 24/10/2014.

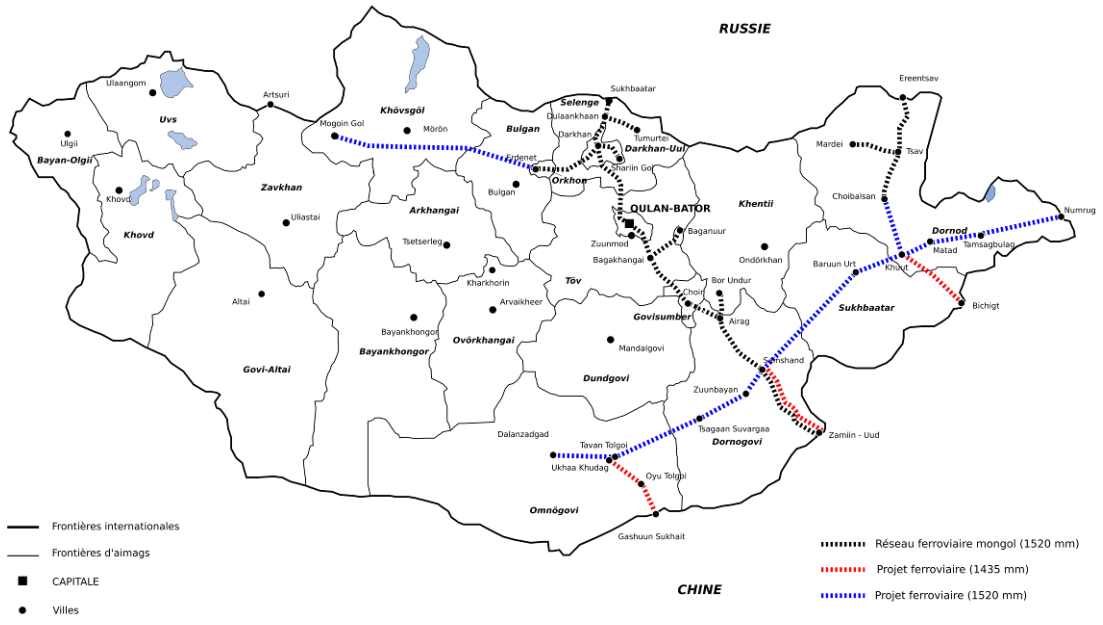
[3] Parlement de Mongolie, 08/05/2014.

[4] Bloomberg, 30/04/2014, "Mongolia Premier Unveils 100-Day Push to Revive Economy", http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-04-30/mongolia-premier-unveils-100-day-push-to-revive-flagging-economy.

[5] Parlement de Mongolie, 30/04/2014.

Standard russe (1520 mm)	Standard chinois (1435 mm)
1. Mogoin Gol – Erdenet 2. Tavan Tolgoi – Sainshand – Baruu-Urt – Khuut – Choibalsan 3. Khuut - Numrug	1. Tavan Tolgoi – Gashuun Sukhait 2. Sainshand – Zamiin-Uud 3. Khuut - Bichig

Lignes ferroviaires à construire et standards à utiliser tel que prévu par le projet de résolution du 30 avril 2014[1].



Carte du projet ferroviaire tel que proposé par le projet de résolution du 30 avril 2014[2].

Pour justifier cette évolution, le gouvernement a insisté sur la nécessité d'accroître les exportations de matières premières en direction du principal marché de consommation au monde, la Chine. Pour cela, il était nécessaire d'accroître la compétitivité des produits mongols, justifiant par là son choix de privilégier un standard chinois à un standard russe pour la construction des lignes reliées à la Chine. Ce projet a néanmoins suscité nombre de critiques qui ont conduit le gouvernement à retirer ce projet à la fin du mois de mai[3]. Une seconde version de ce projet a été soumise aux parlementaires dans le courant du mois de juin, directement par le Premier ministre, N. Altankhuyag[4]. Ce projet était le même que celui proposé en avril, mais ajoutait un paragraphe qui stipulait que le gouvernement devait mener des

[1] Parlement de Mongolie, 30/04/2014.
[2] Parlement de Mongolie, 30/04/2014.
[3] News.mn, 29/05/2014, "Төмөр замын төслөө Засаг татлаа", http://politics.news.mn/content/180563.shtml.
[4] Open.parliament.mn, 18/06/2014, "“Төрөөс төмөр замын тээврийн талаар баримтлах бодлого”-ын хэрэгжилтийг хангах зарим арга хэмжээний тухай УИХ-ын тогтоолын төсөл өргөн барив", http://open.parliament.mn/content/4304.htm.

négociations avec la Chine pour l'obtention d'un accord de transit plus avantageux[1]. La liste des lignes à construire et les standards à utiliser restaient inchangés.

La présentation de ce projet a provoqué des débats et des tensions importants dans le pays. Pour preuve, les parlementaires ont choisi de discuter du texte à huis clos[2] et le ministre des routes et des transports, A. Gansukh, a lui refusé de soutenir ce texte, obligeant le Premier ministre à le porter seul devant les parlementaires[3]. Faute de disposer de suffisamment de temps avant la fin de la session parlementaire de printemps, les députés n'ont pu voter qu'au début de la session parlementaire d'automne. Ce laps de temps a permis aux opposants à ce projet de s'organiser et de mener une campagne de communication très active qui visait à en démontrer la dangerosité à la population. L'opposition au projet était dirigée par le député et ancien ministre des transports, Kh. Battulga. Le 20 juin, ce dernier a financé la réalisation et la diffusion d'un épisode de l'émission « *100 sujets importants* » intitulé « Indépendance » qui se focalisait sur les risques qu'il faisait peser sur la Mongolie, notamment pour son indépendance[4]. Il établissait notamment un parallèle avec le projet ferroviaire élaboré pour la Mongolie par le premier Président de la République de Chine, Sun Yat Sen, sous-entendant que la construction de ce projet permettrait à la Chine de s'emparer de la Mongolie. Les images utilisées dans le reportage visaient à illustrer le risque que ferait peser, selon ses détracteurs, un tel projet sur l'indépendance du pays.

Extrait du reportage « Indépendance » diffusé le 20 avril 2014[5].

La diffusion de ce reportage témoignait de la stratégie utilisée à l'époque par le député Kh. Battulga. Celle-ci consistait à s'appuyer sur l'opinion et sur la sinophobie qui existe dans le pays pour contrer le projet. Une forte pression populaire avait pour

[1] Parlement de Mongolie, 18/06/2014.
[2] Parlement de Mongolie, 18/06/2014.
[3] 24tsag.mnn, 24/06/2014, "А.Гансүх Төмөр замын бодлогыг дэмжихгүй гэдгээ илэрхийлжээ", http://www.24tsag.mn/content/58998.shtml.
[4] Монгол Тулгатан, 20/06/2014, "Тусгаар тогтнол", *100 чухал сэдэв*, https://www.youtube.com/watch?v=X386vXt2ecQ
[5] Монгол Тулгатан, 20/06/2014, "Тусгаар тогтнол", *100 чухал сэдэв*, https://www.youtube.com/watch?v=X386vXt2ecQ.

conséquence de renchérir le coût politique d'un tel vote pour les députés, vote qui aurait pu leur être reproché lors des élections législatives de 2016.

La diffusion de ce reportage a suscité de vives réactions en Mongolie. Le gouvernement a publié un communiqué le 24 juin pour dénoncer un reportage fait, selon lui, de mensonges et de contre-vérités qui risquait de mettre en danger la sécurité du pays et de diviser le peuple mongol[1]. Le Président, Ts. Elbegdorj, a pour sa part convoqué l'ancien ministre Kh. Battulga pour le sermonner en direct à la télévision[2]. Le Président a insisté sur le fait que l'ancien ministre avait été en poste pendant plus de quatre ans et que rien n'avait été réalisé. Il a également insisté sur les avantages économiques et stratégiques du projet défendu par le gouvernement. Enfin, il a souligné la nécessité de préserver le consensus national sur les questions liées à la sécurité et au développement. Il a affirmé que Kh. Battulga, en tant que membre du Parlement, devait montrer l'exemple. Cette réprimande n'a eu que peu d'influence sur le comportement du député puisque ce dernier a immédiatement appelé sur Twitter les Mongols à regarder ce reportage et à demander au gouvernement à ce que le peuple puisse être consulté sur la question. Le contexte dans lequel a été diffusé ce reportage explique également ces réactions puisqu'il a été diffusé juste avant la visite du ministre des Affaires étrangères chinois, Wang Yi, qui s'est rendu en Mongolie du 24 au 26 juin 2014[3].

Kh. Battulga n'a pas pour autant mis un terme à son action. Il est par exemple allé effectuer ostensiblement son jogging matinal devant le convoi du Président chinois, Xi Jinping, qui venait d'arriver en Mongolie dans le cadre d'une visite d'État au mois d'août. Enfin, au début du mois de juillet, il a adressé en tant que député une série de questions au Premier ministre dont une accusait le nouveau projet de résolution sur le projet ferroviaire d'être contraire à la politique ferroviaire de 2010 et de mettre en danger l'indépendance et la souveraineté du pays, ce que le Premier ministre a nié catégoriquement[4].

L'ouverture de la session parlementaire d'automne a permis aux députés de se prononcer définitivement sur ce projet de résolution controversé. La discussion du texte ayant été fixée au 24 octobre, l'ensemble des députés ont reçu un texto anonyme dans les minutes qui ont précédé le vote. Le message envoyé mettait en avant trois points : le choix d'un écartement chinois pour le projet ferroviaire, l'entrée de Bank of China en Mongolie et le projet de loi qui permet de louer la terre à des étrangers pour une durée de 100 ans. Il concluait sur le fait que les Mongols se souviendraient du vote des parlementaires sur ces questions lors des prochaines élections législatives[5]. Le président du Parlement, Z. Enkhbold, a demandé au directeur des services de renseignement, B. Ariunsan, d'enquêter sur la question. L'enquête aurait permis d'identifier un suspect qui pourrait être lié à un parlementaire, mais le nom de ce

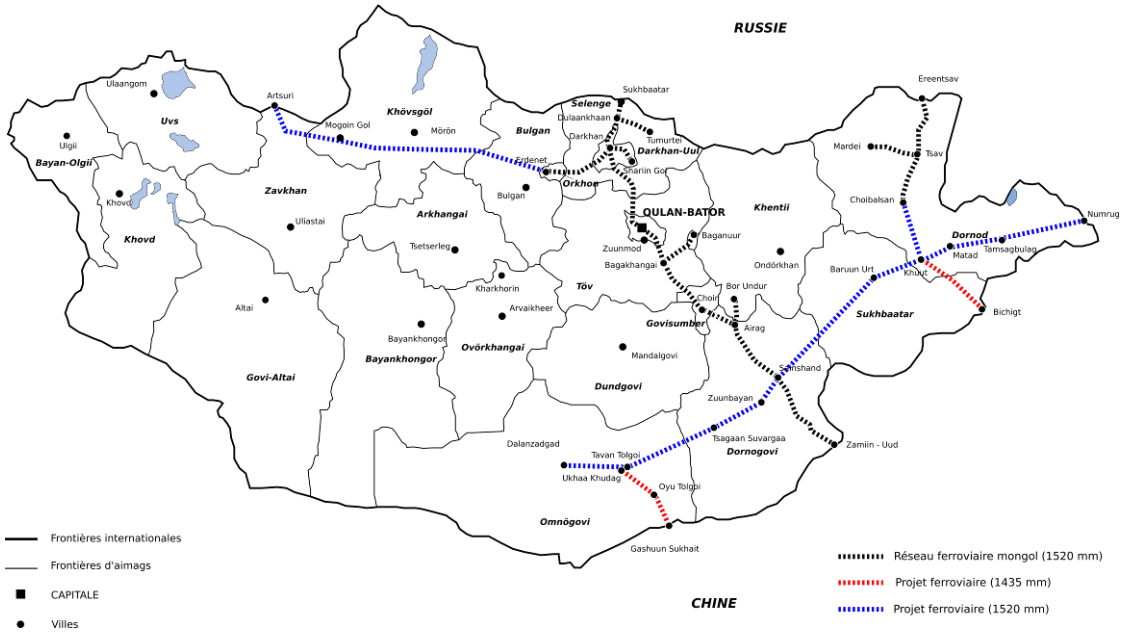
[1] Zasag.mn, 25/06/2014, "МЭДЭГДЭЛ", http://www.zasag.mn/news/view/5967.
[2] Présidence de la Mongolie, 26/06/2014, "Цахиагийн ЭЛБЭГДОРЖ: Цаг хугацаа бол ямар ч ашигт малтмалаас үнэтэй зүйл", http://president.mn/content/4032.
[3] Montsame, 19/06/2014, "CHINESE FOREIGN MINISTER TO VISIT MONGOLIA", http://news_en.montsame.mn/politics/item/7171-chinese-foreign-minister-to-visit-mongolia.
[4] UB Post, 06/07/2014, "Prime Minister responds to letter from MP Kh.Battulga", http://ubpost.mongolnews.mn/?p=10534.
[5] News.mn, 24/10/2014, "Дуулиан: Их хурлын гишүүдийг тойрсон эзэнгүй мессеж", http://www.news.mn/r/193113.

dernier n'a pas été révélé publiquement pas les enquêteurs[1]. Cette initiative n'a néanmoins pas conduit les parlementaires à repousser le texte proposé par le gouvernement et ce dernier a pu au contraire être adopté à une large majorité, 84 % des députés présents en séance ayant voté en sa faveur[2].

Le projet adopté par les parlementaires a néanmoins été modifié de manière substantielle lors des discussions en comité. Ainsi, le nouveau paragraphe demandant aux autorités mongoles de conclure un accord de transit plus avantageux avec la Chine a été supprimé. La liste des lignes à construire a également évolué. Le tableau et la carte suivants présentent le projet finalement adopté par les autorités.

Standard russe (1520 mm)	Standard chinois (1435 mm)
1. Art Suuri – Erdenet	1. Tavan Tolgoi – Gashuun Sukhait
2. Tavan Tolgoi – Sainshand – Baruu-Urt – Khuut – Choibalsan	2. Khuut - Bichig
3. Khuut - Numrug	

Lignes ferroviaires à construire et standards à utiliser tel que prévu par la résolution du 24 octobre 2014[3].



Carte du projet ferroviaire tel que proposé par la résolution parlementaire du 24 octobre 2014[1].

[1] News.mn, 17/11/2014, "Intelligence Agency uncovers suspect in case of hacked SMS texts", http://english.news.mn/content/195620.shtml.
[2] News.mn, 24/10/2014, "Төмөр замын бодлогын хэрэгжилтийг хангах төслийг баталлаа", http://www.news.mn/r/193081.
[3] Parlement de Mongolie, 24/10/2014.

Deux évolutions sont notables. Premièrement, la ligne qui devait relier Erdenet à Mogoin Gol a été étendue jusqu'à Arts Suuri, offrant ainsi une nouvelle connexion avec le réseau russe en plus des deux déjà existantes. Deuxièmement, le projet de construction d'une ligne ferroviaire en standard chinois entre Sainshand et Zamiin-Uud, qui aurait doublé la ligne existante, a été abandonné. Celle-ci aurait conduit à l'adoption d'un double standard sur une même ligne et aurait été surtout en concurrence directe avec la ligne existante, ce qui aurait sans doute provoqué des tensions dans la relation entre la Russie et la Mongolie puisque c'est l'entreprise conjointe UBTZ qui opère sur cette partie de la ligne.

Cette évolution du projet ferroviaire mongol traduit une adaptation progressive du projet aux réalités économiques du pays. Le compromis trouvé, déjà en germe dans la politique ferroviaire adoptée en 2010, devrait à la fois permettre au pays de diversifier ses marchés de débouchés et tout en augmentant la compétitivité de ses produits sur le marché chinois. Cette évolution doit également faciliter le développement du projet en augmentant son attractivité économique pour de potentiels investisseurs. Ces évolutions ont néanmoins conduit à un retard important dans la mise en œuvre du projet, qui s'explique principalement par les dissensions politiques générées par ce projet[2]. Pendant ce temps, il convient de souligner que le contexte général dans lequel s'insère le projet a fortement évolué, principalement du fait de la chute des cours des matières premières. Ces retards se sont donc traduits par des difficultés accrues pour les entreprises minières mongoles, notamment celles qui opèrent sur le site de Tavan Tolgoi qui n'ont pas pu développer le projet ferroviaire adjacent au gisement qu'elles entendaient mettre en œuvre.

b) L'impact de la politique ferroviaire mongole sur le projet ferroviaire de Tavan Tolgoi.

L'adoption de cette politique nationale et le choix d'un réseau unifié a logiquement eu des conséquences sur le projet ferroviaire associé au gisement de Tavan Tolgoi. Le premier projet à avoir vu le jour a été porté par l'entreprise Energy Resources qui exploite la partie du gisement dite Ukhaa Khudag. Le projet développé par l'entreprise visait à relier le gisement à la ville frontalière de Gashuun Sukhait. Pour ce faire, les autorités mongoles ont accordé une licence à l'entreprise nécessaire à la construction de ce projet quelques semaines avant les élections législatives de 2008[3]. Cette autorisation a conduit l'entreprise à développer ses études de faisabilité pour la construction de ce projet jugé stratégique pour le développement de sa mine et pour la hausse de son efficacité économique. Energy Resources a également signé en janvier 2009 un protocole d'accord avec l'entreprise d'État chinoise, Shenhua[4]. Celui-ci visait à coordonner la mise en œuvre de projets ferroviaires développés par les deux entreprises pour que ces derniers commencent au milieu de l'année 2011, Shenhua ayant prévu de développer une ligne transfrontalière entre la ville de Baotou et le

[1] Parlement de Mongolie, 24/10/2014.
[2] Entretien, D. Khosbayar, directeur de l'investissement chez MTZ, 15/06/2016.
[3] Gouvernemet de Mongolie, 18/06/2008.
[4] Banque Mondiale, 2009.

poste-frontière de Gashuun Sukhait. Le projet ferroviaire envisagé par Energy Resources concernait la création d'une ligne unique, construite en standards chinois. Cette ligne devait être dotée d'une capacité initiale de fret annuelle de 15 millions de tonnes, pouvant éventuellement être portée à 30 millions de tonnes[1]. Le coût du projet était alors estimé à 698,8 millions de dollars. L'entreprise envisageait alors de le financer entre 50 et 70 % par des emprunts et le reste par le cashflow généré par le projet minier.

L'adoption de la nouvelle politique ferroviaire en 2010 a néanmoins changé la donne puisque le projet ferroviaire de l'entreprise a été inclus dans le nouveau projet ferroviaire national, dans la seconde phase de ce dernier. Dans ce cadre, les autorités mongoles ont choisi au début de l'année 2012 d'annuler la licence octroyée à Energy Resources en 2008 et de signer plutôt un accord de concession avec l'entreprise pour lui permettre de construire la ligne[2]. L'accord prévoyait notamment que l'entreprise procède aux travaux de construction puis qu'elle détienne la ligne pendant une période de 19 ans avant d'en rétrocéder 51 % à l'État. L'accord prévoyait également que la ligne soit construite selon un standard russe, c'est-à-dire un écartement large entre les voies, ce malgré le fait qu'elle vise à exporter le charbon extrait directement en Chine. La signature de cet accord de concession a permis à l'entreprise de débuter ses travaux pour la mise en œuvre du projet.

Les élections législatives de 2012 et l'attitude adoptée par la nouvelle majorité à l'égard du projet ferroviaire ont à nouveau changé la donne avec l'adoption d'une nouvelle résolution gouvernementale dans le courant de l'automne. Celle-ci prévoit de confier le développement des deux phases du projet ferroviaire à l'entreprise d'État mongole, MTZ. Pour ce faire, la résolution demande notamment au ministère des routes et des transports d'annuler les accords de concessions signés jusqu'alors par l'Etat pour permettre la mise en œuvre ce projet[3]. Trois entreprises étaient concernées par cette annulation : Dornin Tumur Zam LLC et Mongoliatrans Line LLC qui avaient signé des accords de concession pour la construction du tronçon qui devait relier Sainshand à Tavan Tolgoi et Energy Resources Rail LLC, une filiale détenue intégralement par Energy Resources et qui devait pour sa part construire le tronçon qui devait relier Ukhaa Khudag à Gashuun Sukhait. Des négociations ont alors eu lieu entre l'État et ces entreprises afin de fixer le niveau de compensation que ces entreprises devaient recevoir à la suite de cette décision. Un accord a finalement été trouvé avec Energy Resources au début du mois 2013. Celui-ci prévoyait une indemnisation de l'entreprise à hauteur de 83,7 milliards de MNT, soit un peu plus de 58 millions de dollars au moment de la signature de l'accord[4]. L'accord prévoyait également que l'entreprise pouvait convertir cette somme en parts dans l'entreprise conjointe qui devait être formée pour développer la ligne. En outre, l'accord garantissait à l'entreprise un accès à 50 % des capacités de la ligne une fois celle-ci construite. L'accord prévoyait également un transfert des accords conclus par Energy Resources à MTZ. Cet accord a donc permis à l'État mongol de signer rapidement un contrat avec l'entreprise sud-coréenne Samsung C&T, qui avait signé auparavant un accord avec Energy Resources, pour la construction du projet ferroviaire[5]. Le projet

[1] Mongolian Mining Corporation, 2011.
[2] Mongolian Mining Corporation, 01/06/2012.
[3] Gouvernement de Mongolie, 03/11/2012.
[4] Mongolian Mining Corporation, 2014.
[5] News.mn, 09/05/2013, "Samsung C&T Wins $483 Mil. Project to Build Railway in Mongolia", http://english.news.mn/content/143533.shtml.

élaboré prévoyait la construction d'une ligne ferroviaire dotée d'une capacité de transit annuelle de 25 millions de tonnes. Le coût du projet était pour sa part évalué à 483 millions de dollars et sa durée de construction devait durer environ 30 mois.

Le projet semble néanmoins connaître des difficultés importantes. Il a tout d'abord été stoppé en 2014 à la suite d'une plainte du gouvernement local qui accusait l'entreprise de ne pas avoir payé la taxe sur l'utilisation des minéraux communs, notamment du gravier, et qui demandait à ce que l'entreprise s'acquitte d'un impayé estimé à 1 milliard de MNT[1]. Les travaux de terrassement nécessaires au développement du projet seraient aujourd'hui pratiquement terminés, mais l'entreprise sud-coréenne a néanmoins pris la décision de stopper ses activités. L'entreprise a invoqué des impayés de l'entreprise mongole MTZ qui n'aurait pas été en mesure, faute de liquidités, d'assurer ses obligations contractuelles et de payer l'entreprise depuis le mois de février 2015[2]. La dette de MTZ est ainsi estimée à près de 30 millions de dollars[3]. Cette situation délicate est devenue un problème dans les relations bilatérales entre la Mongolie et la Corée du Sud et le Premier ministre sud-coréen a évoqué la question avec son homologue mongol lors d'une visite à Oulan-Bator en décembre 2015[4]. Dans ce contexte, les autorités mongoles tentent aujourd'hui d'annuler le contrat qui les lie à Samsung C&T et cherchent pour cela des partenaires en Chine. Des discussions ont notamment eu lieu avec l'entreprise d'État chinoise Shenhua, déjà impliquée dans la construction du tronçon ferroviaire transfrontalier qui devrait relier Gashuun Sukhait à Gants Mod[5]. L'accord pourrait être financé par la banque chinoise Exim, mais devra être ratifié par le gouvernement. Les négociations seraient toujours en cours.

Outre ces difficultés contractuelles, il convient également de souligner l'ouverture récente d'une enquête par la police et l'autorité anticorruption sur de possibles détournements d'argent liés à la mise en œuvre de ce projet[6]. L'enquête ne se focalise pas uniquement sur le projet ferroviaire, mais concerne également le projet de centre industriel qui sera évoqué plus tard. Celle-ci a conduit à l'arrestation de l'ancien secrétaire d'État aux routes et aux transports, B. Batzaya, un proche de l'ancien ministre, Kh. Battulga, et à celle de plusieurs de dirigeants de la filiale de Samsung C&T en Mongolie[7]. L'affaire est toujours en cours, mais elle pose plus généralement la question de la corruption qui pourrait entourer le cas de Tavan Tolgoi et de la question de savoir si l'existence de ces pratiques, et la quasi-impossibilité d'obtenir des informations détaillées à ce propos, fausse ou non l'analyse. Le choix a été fait de considérer que si la corruption semble jouer un rôle essentiel, l'absence

[1] News.mn, 16/04/2014, "“New Railway” project temporally halted", http://english.news.mn/content/176208.shtml.

[2] Gogo.mn, 11/11/2015, "M.Zorigt: World-leading company to audit railway operations", http://mongolia.gogo.mn/r/149617.

[3] Bloomberg, 23/02/2016, "Mongolia Seeks $1.3 Billion From China to Complete Coal Railway", http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-23/mongolia-seeks-1-3-billion-from-china-to-complete-coal-railway.

[4] Montsame, 16/12/2015, "Prime Ministers hold official talks", http://en.montsame.mn/politics/prime-ministers-hold-official-talks.

[5] MTZ, 22/01/2016, "Шенхуа групптэй төмөр замын хөрөнгө оруулалтын асуудлаар санал солилцжээ", http://mtz.mn/content/show/id/499.

[6] Time.mn, 18/03/2016, "Төмөр зам, Сайншандын төслүүдийг шалгаж эхэллээ", http://time.mn/content/75129.

[7] Medee.mn, 13/11/2015, "Б.Батзаяаг суллажээ", http://www.medee.mn/main.php?eid=70803.

d'accès à ce phénomène n'empêche néanmoins pas d'analyser les débats politiques qui ont entouré la question et les regroupements d'acteurs qui ont pu voir le jour.

2) Le projet de centre industriel de Sainshand :

L'autre projet-clé qui est lié au développement du projet minier de Tavan Tolgoi et du projet ferroviaire mongol est le projet de construction d'un centre industriel près de la ville de Sainshand.

À la suite de l'adoption de la stratégie nationale de développement en 2008[1], les autorités mongoles se sont rapidement tournées vers la construction d'un complexe industriel majeur dans le pays, volonté reprise par le gouvernement de coalition formé après les élections législatives de 2008[2]. Ce gouvernement a rapidement établi une liste de grands projets à mettre sur la période 2010 – 2015[3]. La résolution adoptée par le gouvernement ne mentionnait pas explicitement la création d'un centre industriel, mais listait un certain nombre de projets industriels à mettre en œuvre qui devaient permettre à la Mongolie d'accroître le niveau de transformation de ses produits miniers. Le projet visant à créer un centre industriel regroupant ces industries a été porté à l'époque par le ministère des routes, des transports, de la construction et du développement urbain, Kh. Battulga, qui défendait un projet d'un centre industriel unique[4]. Les objectifs attribués à la construction de ce complexe étaient la diversification de l'économie mongole, la hausse de la compétitivité du pays, le développement et le soutien à l'activité industrielle, la production de biens porteurs de valeur ajoutée, la diminution de la dépendance de l'économie à l'exploitation des ressources naturelles du pays, l'introduction de techniques et de technologies industrielles avancées ou encore une stabilisation de l'économie pour que celle-ci soit moins vulnérable aux variations des cours des matières premières. En somme, la construction de ce complexe industriel devait permettre à la Mongolie de passer d'une économie extractive à une économie industrielle.

Cette volonté s'est traduite concrètement par la création d'un groupe de travail chargé d'étudier le projet et les conditions concrètes de sa mise en oeuvre[5]. Ce groupe a conclu un accord avec l'entreprise Bechtel au cours d'un appel d'offres au printemps 2011 sur l'élaboration du plan directeur du projet[6]. Pour remporter ce contrat d'une valeur estimée à 2,4 millions de dollars[7], Bechtel a pu s'appuyer sur son expérience importante en matière de parcs industriels, puisque c'est notamment elle qui a géré la

[1] Parlement de Mongolie, 31/01/2008.
[2] Parlement de Mongolie, 21/11/2008.
[3] Gouvernement de Mongolie, 14/10/2009.
[4] Ministère des routes, des transports, de la construction et du développement urbain, 03/12/2009, "Building an Industrial Park in Sainshand", http://www.associm.com/newsletters/pdf/BUILDING%20AN%20INDUSTRIAL%20PARK%20IN%20SAINSHAND.pdf..
[5] Gouvernement de Mongolie, 12/05/2010.
[6] Bechtel, 09/06/2011, "Bechtel Awarded Master Planning Project in Mongolia", http://www.bechtel.com/newsroom/releases/2011/06/bechtel-awarded-master-planning-project-mongolia/.
[7] UB Post, 03/11/2014, "The struggles of the Sainshand Industrial Complex", http://ubpost.mongolnews.mn/?p=12354.

mise en place du complexe industriel de Jubail en Arabie Saoudite, un centre qui a été présenté par les autorités mongoles comme un modèle à suivre. La remise du plan directeur par l'entreprise a eu lieu au printemps 2012[1] et a permis aux autorités mongoles d'adopter une liste de mesures nécessaires à la mise en œuvre du projet à la fin du mois de juin 2012[2].

Le plan d'aménagement du complexe a lui été adopté par le gouvernement le 25 juin 2012. Comme prévu, il est basé sur le plan d'aménagement élaboré par l'entreprise Bechtel. Le projet est ambitieux. Il prévoit la mise en place d'une cokerie, d'une fonderie de cuivre, d'une cimenterie, d'une usine de production de granulés de fer, d'une usine de fonte par réduction directe et de diverses activités annexes. Le contenu du projet envisagé par Bechtel est le suivant :

Éléments	Production	Coûts (en millions $)
Cokerie	2 millions t./a.	1 800
Fonderie de cuivre	500 000 t./a.	1 700
Usine métallurgique	4,5 millions t./a.	1 800
Cimenterie	1 million t./a.	315
Industries annexes	-	-
Infrastructures publiques	-	3 700

Projet de parc industriel de Sainshand tel que prévu dans le master plan de Bechtel[3].

À terme, ce complexe devrait être capable de traiter 12 millions de tonnes de matières premières et de produire près 8 millions de tonnes de produits finis. La production industrielle du pays devait progresser de 57 %[4]. Les autorités mongoles anticipaient également un impact positif sur l'emploi. La construction du projet devait se traduire par la venue de 10 000 travailleurs sur le site et potentiellement de travailleurs étrangers. Une fois achevé, le complexe industriel de Sainshand devait créé près de 2 700 emplois. Une ville résidentielle aurait été bâtie pour les loger, dotée d'une capacité de 21 000 places, ce qui aurait conduit à l'apparition d'un nouveau centre urbain en Mongolie, potentiellement le quatrième le plus important du pays. Ces ambitions se heurtaient néanmoins au coût du projet estimé à près de 10 milliards de dollars. Pour le financer, les autorités mongoles envisageaient donc de diviser le projet en deux. Des investissements privés devaient permettre le développement des industries sur le site alors que la construction des infrastructures nécessaires à la création du complexe devait être mise en œuvre grâce à des investissements publics.

[1] Betchel, 2012, "Sainshand Industrial Complex master plan", www.bechtel.com/about-us/insights/sainshand-industrial-complex-master-plan/.
[2] Gouvernement de Mongolie, 25/06/2012.
[3] Bechtel, juin 2012.
[4] Bechtel, juin 2012.

Pour ce qui est de la localisation du site, la stratégie de développement nationale évoquait tout d'abord la possibilité de localiser le projet dans la région de Choir. Les études réalisées ont finalement conduit les autorités mongoles à privilégier la région de Sainshand, située dans l'aimag de Dornogovi au sud du pays. Le choix de la ville de Sainshand, située plus au sud que la ville de Choir, présente plusieurs avantages : le fait d'être reliée au réseau ferroviaire du transmongolien, mais également le fait d'être située à proximité des grands projets miniers mongols. Le choix de l'emplacement du projet a été effectué d'après des critères de sélection émis par la Boston Consulting Group[1]. Ces derniers visaient notamment à assurer la compétitivité du projet, sa viabilité financière, mais également à s'assurer qu'il participe au développement domestique et qu'il puisse remplir les objectifs macro-économiques de long terme identifiés par les autorités. Pour ce faire, il se devait de tirer parti des infrastructures existantes afin d'assurer une relative proximité avec les sources de matières premières ainsi qu'avec les marchés de débouchés. La ville de Sainshand constituait un bon compromis à cet égard. Il convient néanmoins de souligner ici que le rapport remis par Bechtel aux autorités mongoles affirmait qu'il serait sans doute préférable de localiser les industries métallurgiques prévues dans le projet, plutôt près de la ville industrielle de Darkhan, qui dispose déjà d'une ébauche d'industrie métallurgique et qui se trouve surtout plus près des mines de fer.

Pour permettre une mise en œuvre rapide de ce projet et permettre aux premières industries de commencer leurs activités en 2018, le nouveau gouvernement formé autour du Parti démocrate à la suite des élections législatives de 2012 a fait du développement de ce projet une de ses priorités[2]. Pour cela, le gouvernement a décidé à l'automne de créer un conseil chargé d'œuvrer au développement rapide du projet[3]. Ce conseil a été placé sous l'autorité du nouveau ministre de l'industrie et de l'agriculture, Kh. Battulga, à l'origine de ce projet. Cette dernière étape a conduit le gouvernement mongol à adopter une résolution parlementaire qui devait permettre la création d'une entreprise publique, Parc industriel de Sainshand LLC, dans laquelle l'Etat ne devait pas disposer de moins de 34 % du capital[4]. Cette entreprise devait également offrir un cadre concret aux investisseurs désireux de s'impliquer dans le projet. Pour commencer ses activités, l'entreprise a reçu un financement de 14,2 milliards de MNT (~10 millions de dollars) qui devaient lui permettre de développer une étude d'impact environnementale et la réalisation d'une étude de planification urbaine pour le développement du projet.

Cependant, depuis cette date, le projet de parc industriel, à l'image du projet ferroviaire, n'a connu aucune avancée notable et beaucoup tablent aujourd'hui sur l'abandon de ce projet ambitieux. Certains ont pu avancer l'idée que le projet pourrait être relocalisé notamment du fait de la faiblesse des réserves en eau dans la zone[5]. Les autorités mongoles envisagent également de rédiger une loi sur les parcs industriels qui pourrait éventuellement faciliter le développement de tels projets[6]. Pour ce qui est

[1] Bechtel, juin 2012.
[2] Parlement de Mongolie, 18/09/2012.
[3] Gouvernement de Mongolie, 06/10/2012.
[4] Gouvernement de Mongolie, 02/03/2013.
[5] Өнөөдөр, 11/06/2014, "Аж үйлдвэрийн цогцолборыг Сайншандад биш, Алтанширээд барих санал гаргажээ", n° 136.
[6] Montsame, 05/06/2016, "MINISTRY OF INDUSTRY ASSIGNED TO DEVELOP BILL ON INDUSTRIAL PARKS",

du développement des industries sur le site, l'accord signé par les autorités mongoles pour la résolution de la dispute qui les opposait à l'investisseur, Rio Tinto, prévoit le financement d'une étude de faisabilité pour la construction d'une fonderie de cuivre en Mongolie[1]. Le développement du projet reste néanmoins en suspens et beaucoup doutent de la faisabilité même du projet. Plus certainement, ce projet de centre industriel se trouve également au cœur de l'affaire de corruption évoqué précédemment dans le cadre du projet ferroviaire[2]. La police mongole a procédé dans ce cadre à plusieurs interpellations. Le directeur de l'entreprise Liberty Partners, qui jouait un rôle-clé dans la promotion du projet, Ch. Ganbat, est également recherché par Interpol dans le cadre de cette affaire[3].

3) Le projet de centrale électrique de Tavan Tolgoi :

Le dernier projet majeur qui doit se développer en marge du projet minier de Tavan Tolgoi concerne la construction d'une centrale électrique sur le site qui doit permettre d'approvisionner la région en électricité et renforcer l'autosuffisance énergétique du pays. Cette centrale doit notamment être utilisée à terme pour l'approvisionnement en électricité du gisement minier d'Oyu Tolgoi, jusqu'alors approvisionné par des importations en provenance de Chine.

Dans le cadre des projets de développement miniers situés dans le sud du pays, les autorités mongoles ont dans un premier temps envisagé la construction d'une grande centrale sur le site de Tavan Tolgoi. Dotée d'une capacité de 600 MW, cette centrale aurait été construite directement sur le site de Tavan Tolgoi[4]. Les autorités mongoles ont ensuite considéré une autre option qui visait à construire deux centrales électriques, une sur le gisement de Tavan Tolgoi et une sur le gisement d'Oyu Tolgoi[5]. Cette dernière devait être uniquement consacrée à l'approvisionnement du site minier en électricité et résultait d'une des obligations de l'entreprise dans le cadre de l'accord d'investissement conclu avec les autorités mongoles[6]. L'accord signé prévoit en effet que le site devra, dans les quatre ans qui suivent le début de la production, être directement approvisionné en électricité à partir du réseau mongol ou d'une centrale électrique construite pour le gisement. Le développement du projet de construction d'un complexe industriel sur le site de Sainshand a également conduit les autorités mongoles à examiner la possibilité de construire une centrale électrique sur le site afin

---

http://en.montsame.mn/index.php?option=com_k2&view=item&id=11548:ministry-of-industry-assigned-to-develop-bill-on-industrial-parks&Itemid=764.

[1] Gouvernement de Mongolie, Turquoise Hill Resources, Rio Tinto, 18/05/2015.

[2] Time.mn, 18/03/2016, "Төмөр зам, Сайншандын төслүүдийг шалгаж эхэллээ", http://time.mn/content/75129.

[3] News.mn, 10/11/2015, "Mongolian official wanted by Interpol", http://www.news.mn/r/227194.

[4] Banque mondiale, 2009.

[5] Mongoliaeconomy.com, 11/11/2011, "Tavan Tolgoi and Oyu Tolgoi to have their own power plants", http://www.mongoliaeconomy.com/tavan-tolgoi-and-oyu-tolgoi-to-have-their-own-power-plants/.

[6] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.

de permettre son approvisionnement en électricité et de réduire ainsi le coût de l'énergie pour de potentiels investisseurs intéressés par le projet[1].

Malgré ces ambitions, le projet n'a que peu avancé jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement en 2012. Au début du mois de mars 2013, le gouvernement a adopté une résolution qui liste un certain nombre de projets à développer rapidement, notamment un projet de centrale électrique situé sur le site de Tavan Tolgoi dotée d'une puissance de 300 MW[2]. La résolution confiait au ministère de l'énergie la responsabilité de développer ce projet. Pour ce faire, le ministre de l'énergie, M. Sonompil, a créé un groupe de travail spécial sur la question. Il a confié la présidence de ce groupe à l'ancien Premier ministre, M. Enkhsaikhan, également président de son parti, le Parti démocrate national[3]. Le gouvernement a aussi entrepris de débloquer des fonds en demandant à la Banque de développement d'accorder un prêt de 50 millions de dollars pour permettre le développement du projet[4]. La formation d'un nouveau gouvernement à la fin de l'année 2014 après la destitution du Premier ministre, N. Altankhuyag, a conduit le directeur du projet, M. Enkhsaikhan, à être élu au poste de ministre de la Mongolie, chargé du développement des grands projets. Cela lui a permis de conserver la main sur ce dossier. Le gouvernement a également créé à la fin du mois de mars une entreprise publique chargée de porter le projet. Deux éléments sont notables dans ce cadre. D'une part, le projet envisagé n'est plus un projet de 300 MW, mais de 450 MW. Cette augmentation de la puissance visait notamment à ce que la centrale soit à terme capable d'approvisionner en électricité l'ensemble des projets dans la région, celui de Tavan Tolgoi, mais aussi celui d'Oyu Tolgoi. L'autre élément qui est notable concerne le niveau de participation de l'État dans la société qui ne devait pas être inférieur à 34 %. Cette obligation a néanmoins été abandonnée dans le courant du mois de juillet afin de faciliter son développement[5]. Ces différentes décisions ont constitué une première étape importante dans la mise en œuvre du projet.

La seconde étape importante a concerné la validation du projet technico-économique après de nombreuses rencontres et discussions menées avec l'ensemble des acteurs concernés par le projet[6]. Cette étape importante a permis au groupe de travail formé sur la question d'ouvrir un appel d'offres afin de récolter les propositions d'investisseurs intéressés par la mise en œuvre de ce projet dont le coût est estimé à près d'un milliard de dollars[7]. Plus d'une vingtaine d'entreprises se sont portées candidates. Les autorités mongoles ont néanmoins fait le choix de présélectionner quatre d'entre elles : Kansai Electric Power, Marubeni Corporation, Daewoo Engineering & Construction et un consortium composé de GDF Suez et de Posco Energy[8]. Le consortium formé par GDF Suez et Posco Energy présentait l'avantage

[1] NDIC, juillet 2010, "Mongolia: building a sustainable economic growth through downstream industries and infrastructure", http://www.neaef.org/public/neaef/files/documents/publications_pdf/young_leaders/5th/Ch%20Ganbat.pdf.
[2] Gouvernement de Mongolie, 02/03/2013.
[3] TTPP.mn, 19/03/2013, "Төслийн нэгж байгуулагдлаа", http://ttpp.mn/15/34.
[4] Gouvernement de Mongolie, 09/07/2013.
[5] Gouvernement de Mongolie, 09/07/2013.
[6] TTPP.mn, 26/07/2013, "Техник-эдийн засгийн үндэслэл батлагдлаа", http://ttpp.mn/15/99.
[7] TTPP.mn, 28/02/2016, "Тавантолгой Цахилгаан станц төслийн гадаадын хөрөнгө оруулагч шалгарлаа", http://ttpp.mn/8/188.
[8] TTPP.mn, 02/10/2013, "Техникийн даалгаварыг хүргүүллээ", http://ttpp.mn/15/105.

d'avoir déjà été choisi par les autorités mongoles pour le développement du projet de cinquième centrale électrothermique d'Oulan-Bator. Le groupe ENGIE, nouvelle appellation de GDF Suez, a néanmoins annoncé à l'automne 2015, quelques semaines avant la tenue de la conférence des parties sur le changement climatique (COP 21) à Paris, qu'il renonçait à développer tout nouveau projet de centrale au charbon[1]. Le groupe a par conséquent renoncé au projet de centrale électrique de Tavan Tolgoi, mais sans pour autant renoncer à celui d'Oulan-Bator, l'accord ayant été signé avant cette annonce. Le Premier ministre mongol, Ch. Saikhanbileg, a pour sa part demandé à son ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, d'accélérer la mise en œuvre de ce projet[2]. Quelques semaines plus tard, les autorités mongoles ont donc annoncé à la fin du mois de février 2016 avoir choisi la candidature proposée par l'entreprise japonaise Marubeni pour assurer le développement du projet[3]. Les négociations entre les parties ont avancé rapidement et ont débouché sur la signature d'un accord d'investissement à la fin du mois de juin, quelques jours avant les élections législatives[4]. Peu d'informations ont néanmoins été communiquées sur cet accord. Il devrait associer l'entreprise Marubeni, l'entreprise MCS Power, une filiale de MCS, et l'entreprise d'État créée par les autorités mongoles, Centrale électrique de Tavan Tolgoi.

La réussite de ce projet était en partie conditionnée au projet d'Oyu Tolgoi. Le projet de centrale validé par les autorités mongoles devrait conduire à la construction d'une centrale de 450 MW. L'électricité produite par la centrale devrait être vendue à l'entreprise Oyu Tolgoi, qui devrait en consommer 300 MW, aux projets de Tavan Tolgoi et Tsagaan Suvarga qui devraient absorber entre 60 et 80 MW et aux consommateurs domestiques présents dans la région qui devraient pour leur part consommer entre 8 et 10 MW[5]. La négociation d'un accord avec l'entreprise Oyu Tolgoi conditionnait donc pour une large part la viabilité économique du projet. Ce point semble avoir joué un rôle dans la dispute qui a opposé les autorités mongoles à l'investisseur entre 2012 et 2015. Ainsi, l'accord d'investissement stipule que le gisement d'Oyu Tolgoi devra, dans les quatre ans qui suivent son entrée en production, acheter l'ensemble de son électricité en Mongolie. Pour le moment, le gisement continue d'acheter l'électricité nécessaire à son fonctionnement en Chine, faute de capacités de production suffisantes en Mongolie. Deux temps sont identifiables dans les négociations entre les autorités mongoles et l'entreprise. Dans un premier temps, les autorités et les représentants de l'entreprise Oyu Tolgoi ont signé au mois d'août 2014 un accord de coopération dans le domaine de l'énergie pour le sud du pays[6]. Dans un second temps, la signature de l'accord de Dubaï entre Oyu

[1] Le Figaro, 14/10/2015, "Pourquoi Engie renonce à se développer dans le charbon", http://www.lefigaro.fr/societes/2015/10/14/20005-20151014ARTFIG00267-pourquoi-engie-renonce-a-se-developper-dans-le-charbon.php.

[2] Zasag.mn, 14/10/2015, ""Шийдлийн цаг"-аар Тавантолгойн цахилгаан станц төслийн барилгын ажлыг ирэх хавар эхлүүлэх үүрэг өглөө", https://www.news.mn/content/print/224812.

[3] TTPP.mn, 28/02/2016, "Тавантолгой Цахилгаан станц төслийн гадаадын хөрөнгө оруулагч шалгарлаа", http://ttpp.mn/8/188.

[4] TTPP.mn, 27/06/2016, ""Тавантолгой цахилгаан станц" хөрөнгө оруулалтын гэрээг үзэглэлээ", http://ttpp.mn/8/189.

[5] Mongolian Mining Journal, 02/01/2014, "TT power plant to follow global best practices", http://en.mongolianminingjournal.com/content/53292.shtml.

[6] Oyu Tolgoi, 14/08/2014, "Хэвлэлийн мэдээ: Монгол улсын Засгийн газар, Оюу Толгой компани эрчим хүчний салбарт хамтран ажиллах гэрээнд гарын үсэг зурлаа", http://ot.mn/s-6196/.

Tolgoi et les autorités mongoles a mis fin à la dispute qui opposait les deux partis et a notamment permis la mise en place d'une coopération accrue entre les autorités et l'entreprise pour le développement du projet de centrale électrique de Tavan Tolgoi[1]. À la suite de cet accord, l'entreprise Turquoise Hill a par exemple émis une garantie financière d'un milliard de dollars qui doit permettre de faciliter le financement du projet et sa mise en œuvre[2]. Ce compromis a donc joué un rôle-clé dans le développement de ce projet.

La présentation de ces trois projets liés au développement du projet minier de Tavan Tolgoi permet de tirer plusieurs enseignements. Il apparaît tout d'abord que ces trois projets ont connu des difficultés importantes, qui ont conduit à des retards dans leur mise en œuvre et qui posent même la question de savoir s'ils verront ou non le jour. Deux éléments doivent cependant être distingués. Ainsi, le projet ferroviaire qui vise à relier la mine de Tavan Tolgoi à Gashuun Sukhait et le projet de centrale électrique de Tavan Tolgoi devraient voir le jour prochainement dans la mesure où leur rentabilité économique n'est pas soumise à question et puisqu'ils seront amenés à jouer un rôle important dans le développement du projet minier. À l'inverse, la mise en œuvre du projet de centre industriel et la construction la ligne ferroviaire horizontale sont beaucoup plus hypothétiques. Les investissements consentis par les autorités mongoles sur ces projets n'ont pour le moment pas permis de changer réellement la donne. Ces derniers ont émané du budget de l'État, mais aussi de la Banque de développement et sont présentés dans le tableau suivant :

Projets	**Investissements publics (millions de MNT)**	**Banque de développement (millions de MNT)**
Nouveau projet ferroviaire	14 140,2 (~ 7 millions $)	347 079,7 (~ 174 millions $)
Complexe industriel de Sainshand	5 642,1 (~ 2,8 millions $)	7 920,5 (~ 4 millions $)
Centrale électrique de Tavan Tolgoi	-	24 969,9 (~13 millions $)

Investissements décidés par le gouvernement mongol pour soutenir le développement de ces projets[3].

[1] Gouvernement de Mongolie, Turquoise Hill Resources, Rio Tinto, 18/05/2015.
[2] Zasag.mn, 14/10/2015, ""Шийдлийн цаг"-аар Тавантолгойн цахилгаан станц төслийн барилгын ажлыг ирэх хавар эхлүүлэх үүрэг өглөө", https://www.news.mn/content/print/224812.
[3] Banque de développement de Mongolie, 28/01/2016 ; Parlement de Mongolie, 25/11/2010.

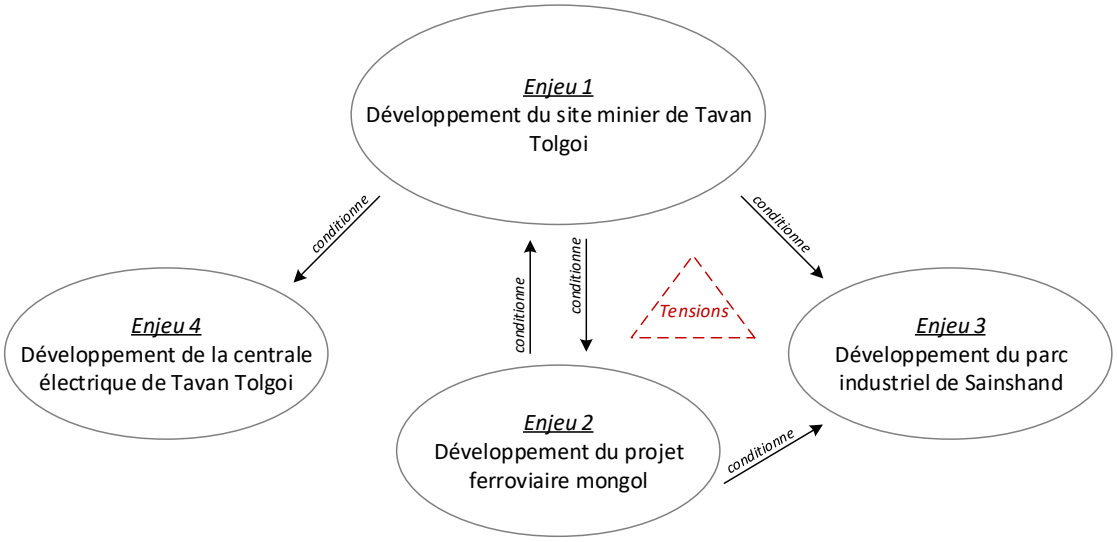
Ces financements ont principalement été utilisés pour financer les études nécessaires au développement de ces projets, à savoir des relevés GPS ou des études de faisabilité économique et technique. Malgré ces investissements, seuls les projets dont la rentabilité apparaît certaine ont connu des avancées notables.

La comparaison entre ces projets montre que le projet ferroviaire est le plus controversé et celui qui conduit aux débats les plus virulents. La controverse qu'il a générée explique en grande partie le retard pris dans son développement, notamment pour ce qui est de la ligne qui doit relier le gisement de Tavan Tolgoi à la frontière mongole. Plusieurs hypothèses peuvent ici être formulées pour expliquer cette situation. D'une part, la construction de ce projet ferroviaire apparaît essentielle dans la mesure où il conditionne en partie la viabilité économique de l'exploitation du gisement de Tavan Tolgoi. L'entreprise MMC a connu des difficultés financières importantes au printemps 2016 notamment parce que la mine d'Ukhaa Khudag, partie intégrante du gisement de Tavan Tolgoi, n'était pas capable de générer des bénéfices suffisants. Cette situation était liée au coût de transport du charbon extrait qui limite les bénéfices de l'entreprise et diminue la compétitivité du charbon mongol sur le marché chinois. D'autre part, la construction de ce projet ferroviaire conditionne également la mise en œuvre du projet de complexe industriel de Sainshand. Enfin, ce projet implique des acteurs étrangers, notamment la Russie, et les intérêts dont ils sont porteurs. Le projet ferroviaire apparaît dès lors comme une clé de voûte pour le développement d'autres projets. Il se trouve à l'intersection des intérêts de ces projets, donc se traduit par l'implication de multiples acteurs aux intérêts souvent divergents.

Cette analyse montre que le projet minier de Tavan Tolgoi ne doit pas être analysé uniquement à travers le prisme du projet minier. Il doit être réinscrit dans le contexte plus général dans lequel il s'insère, donc étudié avec l'ensemble des projets qui lui sont associés. Ce projet est en effet censé joué un rôle clé dans la stratégie d'industrialisation pensée par les autorités mongoles. Cette stratégie, dite d'industrialisation à partir des ressources, mais qui renvoie également au concept de pôles de croissance[1] et d' « industries industrialisantes »[2], vise à utiliser ce gisement minier pour développer des industries avals, que ce soit la construction d'une centrale électrique ou plus certainement la construction d'un parc industriel. Le cas de Tavan Tolgoi et des projets qui lui sont liés doit donc être analysés dans son ensemble pour tenir compte de tous les acteurs concernés par ce projet et par cette stratégie, qu'il s'agisse de l'Etat, des investisseurs étrangers, ou des conglomérats locaux. Cette approche globale permettra également d'offrir un exemple concret de la stratégie d'industrialisation basée sur les ressources que les autorités mongoles souhaitent mettre en œuvre et des difficultés inhérentes à une telle stratégie.

Le projet de Tavan Tolgoi se structure donc autour de multiples enjeux. Ceux-ci concernent le développement du projet minier, celui de la centrale électrique, celui du projet ferroviaire mais aussi celui du gisement industriel. L'analyse réalisée montre également que ces divers enjeux sont liés et la réussite de l'un des projets est souvent conditionnée à la réussite d'un autre projet. Les enjeux présentés par le site de Tavan Tolgoi peuvent être résumés dans le schéma suivant :

[1] F. Perroux, 1962.
[2] G. Destanne de Bernis, 1966.



Les enjeux du projet de Tavan Tolgoi.

Une forte interdépendance est notable entre les quatres principaux enjeux que ce projet comporte. Un enjeu en conditionne un autre et inversement. Le quatrième enjeu présenté dans le schéma, celui lié au développement d'une centrale électrique sur le site de Tavan Tolgoi est uniquement conditionné par le premier enjeu, le développement du site minier. A l'inverse, l'analyse des enjeux 1, 2 et 3 a montré que des tensions existent entre ces différents projets et l'enjeu dont ils sont porteurs. Ainsi, si le développement du projet minier conditionne le développement du projet ferroviaire national et celui du parc industriel de Sainshand, le projet ferroviaire conditionne pour sa part le développement du projet de parc industriel. Cette interdépendance est source de tensions dans la mesure où les choix réalisés pour un projet ont une influence directe sur le développement de l'autre projet. Cette situation génère de multiples tensions et provoque des contradictions dans le développpement de ces projets. Ainsi, le projet ferroviaire national, pour offrir une diversification des marchés de débouchés aux produits miniers mongols, doit être construit en standart russe. A l'inverse, pour que le charbon produit sur le site de Tavan Tolgoi puisse être compétitif sur le marché chinois, le coût de transport doit être aussi faible que possible et le projet ferroviaire lié au site minier doit donc être construit en standards chinois. Pour ce qui est du projet de parc industriel de Sainshand, la mise en œuvre de ce dernier nécessite que les produits miniers ne soient pas directement exportés en Chine mais qu'ils soient acheminés sur le site pour pouvoir être transformé. Un standart ferroviaire russe est donc favorable au développement du projet puisqu'il limite l'intérêt des investisseurs pour une exportations directes des produits miniers en Chine et renforce *a contrario* celle du projet industriel. Cette situation se traduit par des tensions entre les différents enjeux que soustend le projet de Tavan Tolgoi. Ils témoignent à la fois des difficultés et des contradictions inhérentes à une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources tout en démontrant que le projet de Tavan Tolgoi doit être analysé comme un tout et pas uniquement à l'aune du seul projet minier.

Pour ce qui est l'analyse des conditions d'apparitions d'une alliance développementaliste autour de ce projet, la prise en compte de ces tensions et de ces

contradictions montre que l'apparition d'une alliance développementaliste autour de ce projet ne va pas de soi puisqu'il suscite des tensions et des enjeux qui peuvent être contradictoires. L'enjeu constitue donc pour l'Etat à réduire autant que cela soit possible ces contradictions, donc à favoriser l'apparition d'une solution de compromis ou à rendre des arbitrages clairs qui permettent de limiter les contradictions entre les enjeux associés à ce projet. L'analyse de la position adoptée par l'Etat sera analysée dans la troisième partie de ce chapitre. Avant cela, il convient d'analyser les acteurs que les enjeux du projet de Tavan Tolgoi mobilisent.

L'analyse des enjeux dont le projet de Tavan Tolgoi est porteur a conduit à la prise en compte d'un grand nombre d'acteurs. L'identification de ces derniers et la prise en compte de leurs caractéristiques propres constitue la seconde étape dans la mise en œuvre de cette méthode d'analyse inspirée de l'analyse stratégique. Après avoir identifié les enjeux associés au projet de Tavan Tolgoi, il convient maintenant d'identifier les types d'acteurs que ce projet a mobilisé. L'analyse de ces derniers permettra de mieux comprendre les stratégies qu'ils déploient, les intérêts dont ils sont porteurs et surtout les conditions d'apparition d'une « alliance développementaliste », c'est-à-dire d'une configuration qui verrait l'ensemble de ces acteurs sacrifier une partie de leurs intérêts au profit d'un projet susceptible de contribuer au développement et à l'industrialisation du pays.

C - Les acteurs du projet.

Cette présentation du site minier et des projets industriels qui lui sont liés a permis d'identifier un certain nombre d'acteurs. Il s'agit maintenant de présenter leurs caractéristiques afin de mieux comprendre leurs intérêts et les positions qu'ils ont pu adopter sur ce projet. Trois types d'acteurs seront évoqués : les entreprises impliquées dans l'exploitation du gisement (Tavan Tolgoi, Erdenes Tavan Tolgoi et Energy Resources), les acteurs publics grâce à la mise en évidence du système décisionnel créé par les autorités pour permettre le développement du gisement et, enfin, les acteurs étrangers. De nombreux liens sont notables entre ces trois types d'acteurs. Ces liens combinés aux stratégies dont sont porteurs ces acteurs, donnent naissance à un système d'action complexe à plusieurs niveaux. Ces liens expliquent également pourquoi le choix a été fait de ne pas considérer le rôle joué par les acteurs locaux, que ce soit les organisations non-gouvernementales ou les autorités locales. Contrairement aux autres acteurs, ceux-ci n'interagissent principalement qu'avec l'Etat et leur pouvoir de décision et d'influence sur le projet restent très limités.

L'ensemble de ces acteurs jouent un rôle clé dans le développement du projet minier et des projets industriels qui lui sont liés. Les entreprises privées mongoles seront évoquées en premier dans la mesure où elles sont déjà présentes sur le site minier. Cette présence lors confère une position de force qui oblige les pouvoirs publics à les intégrer dans la négociation. Les acteurs politiques et le système décisionnel mis en place par les autorités seront évoqués dans un second temps. Ces acteurs jouent un rôle puisque in fine, la décision du développement du projet minier et des projets industriels qui lui sont liés leur revient. La prise en compte de ces

acteurs permettra d'identifier les évolutions qui ont marquée la gouvernance du projet. Les acteurs internationaux seront évoqués dans un troisième et dernier temps. Ceux-ci ont joué un rôle déterminant puisqu'ils ont été présentés par les autorités comme les seuls capables de fournir les capitaux et la technologie nécessaires au développement du site minier. L'analyse de ces acteurs internationaux permettra également de mettre en évidence une lutte d'influence entre les trois voisins de la Mongolie : ses deux voisins géographiques, la Russie et la Chine, mais aussi un de ses troisièmes voisins les plus importants, les Etats-Unis. Cette lutte d'influence entre les partenaires extérieurs de la Mongolie permettra d'identifier à partir d'un cas concret les luttes de pouvoir qui peuvent les opposer et les relais sur lesquels ils sont susceptibles de s'appuyer.

Il convient dans ce cadre de souligner que ces trois types d'acteurs entretiennent des relations constantes les uns avec les autres ce qui a pour conséquence de créer un système d'action à plusieurs niveaux ou s'entremêlent des stratégies qui peuvent parfois être contradictoire. C'est l'entrecroisement de ces stratégies qui donne in fine forme au système d'action dans lequel opèrent ces acteurs. La présentation des principaux acteurs impliqués constitue donc un préalable indispensable à l'identification de ce système d'actions. Celui-ci est constitué d'un ensemble d'acteurs très divers, qui opèrent à des niveaux différents et qui développent des stratégies divergentes qui leurs sont propres. La prise en compte de ces acteurs multiples permettra en particulier de mieux comprendre les difficultés qu'ont éprouvé les autorités mongoles pour tenter de développer une bonne gouvernance qui aurait permis l'avancée du projet.

1) Les acteurs mongols présents sur le site minier.

La présentation des principales caractéristiques du gisement de Tavan Tolgoi a permis de montrer que l'activité sur le gisement se structure aujourd'hui autour de trois entreprises locales : Tavan Tolgoi LC, Energy Resources et Erdenes Tavan Tolgoi. Ces trois acteurs seront présentés successivement.

a) Tavan Tolgoi LC, sous l'influence de D. Bat-Erdene.

Le premier acteur à présenter dans le cadre de cette monographie est l'entreprise Tavan Tolgoi LC qui exploite le gisement de petit Tavan Tolgoi. L'entreprise a commencé ses activités dès le milieu des années 1960. Elle était alors détenue par l'État et n'a été privatisée partiellement qu'en 1994. C'est cette décision qui a conduit à la création de l'entreprise Tavan Tolgoi LC qui détient aujourd'hui les licences d'exploitation pour le gisement de petit Tavan Tolgoi. La particularité de l'entreprise est d'être principalement détenue par l'aimag de l'Omnogovi qui contrôle 51 % de son capital. Cette particularité a été rendue possible grâce à l'adoption au milieu du mois de mai 1999 d'une résolution parlementaire qui prévoyait le transfert des parts

jusqu'alors détenues par l'État central au sein de l'entreprise à l'administration de l'aimag de l'Omnogovi[1].

Si la part détenue par cette collectivité locale n'a pas varié depuis cette date, la structure du capital de l'entreprise ouverte aux investisseurs a pour sa part beaucoup évolué au cours du temps. Le député du Parti démocrate, D. Bat-Erdene, représentant de l'aimag de l'Omnogovi entre 2004 et 2008 au sein du Conseil d'administration de l'entreprise, a pendant longtemps détenu une participation dans l'entreprise, évaluée à 2,8 % du capital. Plus sûrement, l'entreprise dont il est propriétaire, Ajnai Corporation, a pour sa part détenu 37 % du capital de l'entreprise avant que sa participation ne soit abaissée à 17 %.

Même s'il ne détient pas la totalité du capital de l'entreprise, l'influence du député D. Bat-Erdene sur le fonctionnement de l'entreprise est très importante. Après avoir échoué à être réélu député de l'aimag de l'Omnogovi lors des élections législatives de 2008, il a été nommé par les autorités locales, directeur du conseil d'administration de l'entreprise[2]. Il a occupé cette fonction jusqu'en 2012, date à laquelle il a été réélu député. Il n'a néanmoins pas renoncé à exercer une certaine influence sur le fonctionnement de l'entreprise puisque c'est l'un de ses proches qui a été nommé à la tête de l'entreprise pour lui succéder, R. Seddorj. Ce dernier est originaire comme lui de l'aimag de l'Omnogovi et a été son assistant parlementaire entre 2004 et 2007 et entre 2012 et 2013[3]. En outre, ce dernier a également travaillé comme directeur du marketing au sein de l'entreprise Ajnai entre 2002 et 2006.

Outre son influence sur la gouvernance de l'entreprise, D. Bat-Erdene joue également un rôle dans son fonctionnement quotidien. Une filiale de son entreprise, Tavan Tolgoi Trans, est chargée de transporter le charbon extrait de la mine en direction du marché chinois. L'entreprise a d'ailleurs été au cœur d'une polémique puisque l'entreprise a pendant longtemps refusé d'utiliser la route goudronnée construite par Energy Resources et a préféré construire une route non pavée grâce à l'obtention d'une licence adéquate auprès du gouvernement local de l'aimag de l'Omnogovi[4]. Ce choix a eu des conséquences environnementales importantes, mais il semble que la situation se soit normalisée et que l'entreprise utilise aujourd'hui la route pavée depuis que celle-ci a été nationalisée par le gouvernement en 2013[5].

Après la classification du gisement comme étant d'importance stratégique par les parlementaires, des discussions ont eu lieu afin de savoir si les licences détenues par l'entreprise Tavan Tolgoi ne devaient pas être transférées à l'État. Il a finalement été décidé de ne pas procéder à ce transfert pour deux raisons principales[6] : premièrement parce que l'entreprise est un acteur historique du secteur minier dont le fonctionnement donnait globalement satisfaction aux autorités mongoles ; deuxièmement, les autorités ont finalement considéré que l'État détenait déjà une part majoritaire dans le gisement par le biais de l'aimag de l'Omnogovi. Cela explique pourquoi les licences détenues par l'entreprise n'ont pas été transférées à Erdenes

[1] Parlement de Mongolie, 13/05/1999.
[2] Olloo.mn, 28/03/2012, "Ажнай Д.БатЭрдэнийн Таван толгой дахь луйвар", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=article&sid=1200399.
[3] Tavantolgoi.mn.
[4] Eurasianet.org, 05/10/2012, "Mongolia: Environment Pays Price for Infrastructure Inefficiencies", http://www.eurasianet.org/node/66014.
[5] Gouvernement de Mongolie, 16/08/2013.
[6] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.

Tavan Tolgoi. La position de l'entreprise ne va cependant pas sans poser problème puisque les licences et les infrastructures construites pas l'entreprise, notamment résidentielles, se trouvent au milieu du site minier de Tavan Tolgoi. L'entreprise occupe donc une position centrale qui force tout investisseur potentiel sur le gisement principal à trouver un compromis avec elle pour permettre le développement de son projet[1].

Par ailleurs, B. Bat-Erdene n'a pas renoncé à jouer un rôle dans le développement du grand projet minier de Tavan Tolgoi. Pour ce faire, il a œuvré à la construction d'un consortium mongol, Mongol 999. Ce dernier entendait jouer un rôle clé dans le développement du projet de Tavan Tolgoi. Créé en 2010, ce consortium cherchait à combiner la capacité d'investissement d'un grand nombre d'entreprises mongoles, 1572 au moment de sa création, pour offrir une alternative nationale au développement du projet minier de Tavan Tolgoi[2]. En se basant sur l'expérience accumulée avec l'entreprise Tavan Tolgoi LC, D. Bat-Erdene affirmait que la Mongolie pouvait se passer des investisseurs étrangers pour développer le site et en tirer ainsi un maximum de revenus[3]. La candidature du consortium visait donc à offrir une alternative nationale aux autorités mongoles dans la phase de sélection d'un investisseur. Cette hypothèse n'a cependant pas été retenue par les autorités.

b) Energy Resources, propriétaire du gisement d'Ukhaa Khudag.

L'entreprise Energy Resources a été évoquée à plusieurs reprises, lors du rachat du site minier de Tavan Tolgoi par l'État ou encore lorsque les projets de lignes de chemin de fer et de centrale électrique ont été évoqués. Cette entreprise a joué un rôle-clé dans le développement du gisement. Elle détient aujourd'hui la partie nord du gisement de charbon de Tavan Tolgoi, connue sous le nom d'Ukhaa Khudag. Elle détient également les licences minières pour l'exploitation du gisement de charbon de Baruun Naran, situé immédiatement à l'ouest de celui de Tavan Tolgoi.

L'entreprise Energy Resources a été formée le 22 avril 2005. Elle résulte de la fusion entre les entreprises Energoresources et Darkhankhaan Uul qui détenaient les licences d'exploration sur le site de Tavan Tolgoi. Les deux entreprises ont logiquement choisi de transférer leurs licences à Energy Resources, qui est ainsi devenue propriétaire de l'ensemble du gisement en 2005, excepté la partie dite de « petit Tavan Tolgoi ». La création de l'entreprise a également permis l'entrée de nouveaux acteurs dans le projet. Ainsi, B. Battur et D. Battkhuyag, respectivement détenteurs d'Energoresources et Darkhankhaan Uul se sont vu attribuer 35 % du capital de la nouvelle entreprise. Il a également été décidé d'accorder 20 % du capital de cette dernière à Mine Info qui avait acquis les licences couvrant le gisement après le départ de BHP Billiton. Enfin, 10 % du capital d'Energy Resources ont également été attribués à celui qui occupait jusqu'alors le poste de directeur exécutif

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.
[2] Mongol999.mn.
[3] D. Bat-Erdene, 31/07/2012, "“We Will Develop Tavan Tolgoi on Our Own Resources”: D.Bat-Erdene", http://baterdened.parliament.mn/toim/publication/categories/672/pages/1897.

d'Energoresources, T. Tsogt. Ce dernier a néanmoins fait le choix de revendre ses parts dans la société en mars 2007 à l'entreprise Vector International.

Au milieu du mois d'avril 2007, les actionnaires de l'entreprise ont décidé de procéder à une augmentation de capital d'environ 10 %, apportée par l'entreprise ERI. Cette entreprise présente la particularité d'avoir été créée en 2006 afin de regrouper des grands groupes mongols intéressés par un potentiel investissement au sein du gisement de Tavan Tolgoi. Au moment de son entrée dans le capital d'Energy Resources, la composition du capital d'ERI était la suivante :

Actionnaires	**% du capital**	**Liens politiques[1]**
MCS Holding	10	Entreprise fondée par J. Od et J. Odjargal, proche du Parti populaire.
Petrovis	4	Entreprise fondée par J. Oyungerel et proche du Parti populaire.
Shunkhlai Group	5	Entreprise fondée par le frère du député, G. Batkhuu, G. Batsaikhan, proche du Parti démocrate.
Altaï Holding	15	Entreprise fondée par l'ancien Premier ministre S. Batbold, proche du Parti populaire.
Khasvuu	4	Entreprise fondée par l'ancien député et ancien ministre des transports, Ts. Tsengel, proche du Parti populaire.
Tengeriin Tsag	4	Entreprise fondée par l'ancien Président mongol, P. Ochirbat.
Vector International	10	Entreprise détenue par l'ancien directeur d'Energoresources, T. Tsogt.
MSB	10	Entreprise fondée par l'ancien député, B. Batbayar, proche du Parti démocrate.
Mine Info	7,5	Entreprise détenue par D. Batsaikhan, qui serait proche de l'ancien Premier ministre, M. Enkhsaikhan, proche du Parti démocrate.
UBG	4	Entreprise fondée par T. Badamjunai, ancien député, proche du Parti populaire.
Tugsan	4	Entreprise fondée par D. Idevkhten, ancien député, proche du Parti populaire.
Eastzone	7,5	-
Gerelttulga	15	-

Structure du capital de ERI au 14 avril 2007[1].

[1] Pour plus de précisions sur les liens qui unissent les grands groupes mongols au monde politique, se référer à la seconde monographie de cette thèse.

La composition du capital d'ERI permet de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, il convient de mentionner la densité des liens qui unissaient l'entreprise au monde politique. Le Parti populaire apparaît plus représenté, mais le Parti démocrate dispose lui aussi de représentants importants dans la société. Malgré cette large représentation politique de tous bords dans cette société, certains en sont également restés exclus, ce qui a nourri leur ressentiment. Cela a notamment été le cas du président du groupe Buyan, B. Jargalsaikhan, ou encore du député et fondateur du groupe Genco, Kh. Battulga. Ce dernier a déjà été évoqué dans ce chapitre et n'a dès lors cessé de dénoncer le fait que la mise en exploitation du gisement ne bénéficie qu'à une dizaine d'oligarques qui détenaient ERI[2].

Les changements dans le capital de la société n'ont pas cessé. D. Batkhuyag, qui s'apprêtait à être nommé à la vice-présidence de la nouvelle entreprise d'État, Erdenes MGL, chargé de prendre les participations de l'État dans les sociétés d'exploitant les gisements d'importance stratégique, a décidé en 2007 de transférer ses parts dans l'entreprise à sa fille, B. Altansuvd qui les a ensuite transférées à son frère B. Batnasan. À la fin du mois de juin, l'entreprise Energy Resources a procédé à une nouvelle augmentation de capital de près de 25 %. L'entreprise ERI a apporté 2,3 % du capital global alors que l'entreprise MCS Holding, 20,8 %. À la fin de l'année 2007, les actionnaires Mine Info et Vector International ont décidé de transférer leur part à MCS Holding. Au début de l'année 2008, B. Batnasan a lui décidé de vendre une partie des actions qu'il détenait dans l'entreprise, environ 1,1 %, à l'entreprise Petrovis. La structure du capital de l'entreprise était alors la suivante :

Actionnaires	% du capital
B. Battur	24,2 %
B. Batnasan	23,2 %
ERI	10 %
MCS Holding	41,5 %
Petrovis	1,1 %

Composition du capital d'Energy Resources au début de l'année 2008[3].

Cette évolution s'est poursuivie au début à la fin du mois de janvier lorsque l'entreprise ERI a annoncé qu'elle rachetait les parts détenues par l'ensemble des actionnaires afin de devenir le seul propriétaire d'Energy Resources. Une augmentation de capital a également été décidée et la décision a été prise de fusionner

[1] Mongolian Mining Corporation, septembre 2010.
[2] Kh. Battulga, 23/07/2007, "Тавантолгойн бүрхэг ирээдүй", http://battulga.niitlelch.mn/content/3880.shtml.
[3] Mongolian Mining Corporation, septembre 2010.

ERI et Energy Resources. Cette fusion est devenue effective le 3 mars 2008. Dans ce cadre, ce sont les actionnaires de ERI qui sont devenus les actionnaires d'Energy Resources. La structure du capital était donc la suivante :

Actionnaires	% du capital
MCS Holding	45,8
Petrovis	17,7
Shunkhlai Group	6,4
Tengeriin Tsag	23
Monnis Mining	7,1

Structure du capital d'Energy Resources après le rachat par ERI[1].

La principale évolution qui apparaît après cet accord est liée à la diminution du nombre d'actionnaires dans l'entreprise ERI. Cela s'explique par la pression exercée par les autorités au moment des négociations sur la nationalisation du gisement de Tavan Tolgoi. Selon les protagonistes, les autorités auraient demandé aux parlementaires directement impliqués dans l'entreprise de se retirer pour éviter un conflit d'intérêts devenu manifeste[2]. Dans ce contexte, seuls les grands groupes industriels sont restés actionnaires de la société en rachetant les parts détenues dans la société par les autres acteurs.

La structure du capital de l'entreprise a encore évolué avant son introduction en bourse dans le courant de l'année 2010. Tout d'abord, l'entreprise Monnis Mining a cédé ses parts à Tengeriin Tsag au début de l'année 2009. Au mois de février de la même année, l'entreprise a accepté une prise de participation de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) équivalente à 5 % du capital. Enfin, MCS Holding a décidé de racheter 75,8 % du capital de Tengeriin Tsag, devenant ainsi actionnaire majoritaire. Dans le même temps, l'entreprise Kerry Mining a acquis une participation dans l'entreprise et Tengeriin Tsag a été racheté par l'entreprise Ancora Investments No.2.

[1] Mongolian Mining Corporation, septembre 2010.
[2] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.

Actionnaires	% du capital
MCS Mining	57,2
Petrovis Resources	14,1
Shunkhlai Mining	6,1
BERD	5
Kerry Mining	10
Ancora Investments No 2	7,6

Structure du capital d'Energy Resources avant son introduction en bourse en 2010[1].

Pour assurer son développement, l'entreprise a par la suite procédé à une collecte de fonds sur les marchés financiers internationaux au début du mois d'octobre 2010[2]. Pour ce faire, une nouvelle entreprise a été créée, Mongolian Mining Corporation, qui détient intégralement Energy Resources, et qui est cotée à la bourse de Hong Kong. Cette décision a permis à l'entreprise de lever 650 millions de dollars, soit environ 42 % de son capital. L'entreprise Mongolian Mining Corporation a ainsi été la première entreprise mongole à avoir procédé à ce type d'opération sur les marchés étrangers. Cette opération a bouleversé le capital de la société qui se structurait alors de la façon suivante :

Actionnaires	% du capital
MCS Mining	43,7
Petrovis Resources	9,1
Shunkhlai Mining	4,9
Investisseurs	42,3

Structure du capital d'Energy Resources après son introduction en bourse en 2010[3].

La structure de son capital a ensuite évolué lorsque l'entreprise Petrovis a revendu une partie de sa participation dans Energy Resources à la banque mongole TDB. Au moment de l'examen du projet d'accord d'investissement proposé par le

[1] Mongolian Mining Corporation, septembre 2010.
[2] Reuters, 05/10/2010, "Mongolian Mining raises $650 mln in HK IPO", http://www.reuters.com/article/mongolian-idUSTOE69407O20101005.
[3] Mongolian Mining Corporation, septembre 2010.

gouvernement au printemps 2015, le capital de l'entreprise était structuré de la façon suivante :

Actionnaires	% du capital
MCS Mining	43,7
Petrovis Resources	3,6
Shunkhlai Mining	4,9
TDB	5,5
Investisseurs	42,3

Structure du capital d'Energy Resources au moment de l'examen du projet d'accord d'investissement pour Tavan Tolgoi du printemps 2015[1].

Cette structure du capital de l'entreprise confirme le caractère transpartisan de l'entreprise. En effet, les entreprises MCS et Petrovis sont considérées proches du Parti populaire alors que Shunkhlai et la TDB sont au contraire considérées proches du Parti démocrate. C'est cette entreprise qui a été impliquée dans le second projet d'accord d'investissement élaboré par les autorités mongoles pour la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi. Ce dernier et le rôle que devait être amenée à y jouer l'entreprise seront évoqués en détails plus loin dans ce chapitre.

Le dernier élément à mentionner à propos de l'entreprise Energy Resources concerne les difficultés financières importantes qu'elle a rencontrées durant le premier semestre 2016. L'entreprise a annoncé avoir fait défaut sur certains de ces remboursements dans le courant du mois de mars 2016[2]. Ces difficultés sont liées à la chute des cours du charbon. L'entreprise ne serait plus en mesure de dégager des profits suffisants puisque le prix de vente du charbon couvrirait à peine le coût de production. Ces difficultés renvoient à la question ferroviaire évoquée précédemment et au coût de transport du charbon par voie routière, qui limite d'autant la capacité de l'entreprise à faire du profit.

c) Erdenes Tavan Tolgoi, entreprise d'État propriétaire du gisement de Tavan Tolgoi.

Le dernier acteur minier présent sur le site de Tavan Tolgoi est l'entreprise d'Etat Erdenes Tavan Tolgoi qui détient les licences qui couvrent la grande majorité

[1] A. Gansukh, 17/04/2015.
[2] MMC, 27/04/2016, "MMC RECEIVES NOTICE DEMANDING IMMEDIATE PAYMENT OF $95.4 MN IN DEBT", http://www.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2016/0427/LTN20160427005.pdf.

du gisement. Cette entreprise a été créée par les autorités mongoles en 2010 comme une filiale d'Erdenes Mongol[1]. La création de cette entreprise, décidée par le Parlement au début du mois de juillet 2010[2], devait permettre de créer une structure susceptible de détenir les licences minières pour exploiter le gisement, être chargée de la négociation et de la signature d'un accord d'investissement avec un potentiel investisseur et devenir également l'opérateur de la mine chargée de son exploitation et de la distribution du charbon.

Outre ces missions, les autorités mongoles ont également décidé d'ouvrir le capital de l'entreprise pour lever les fonds nécessaires au développement du projet sur les marchés internationaux. Plusieurs formules ont été envisagées. Le projet adopté au moment de la création de l'entreprise en 2010 par les parlementaires prévoyait de confier jusqu'à 50 % du capital de l'entreprise aux citoyens mongols et à des investisseurs[3]. Les parlementaires envisageaient de transférer gratuitement 20 % du capital de l'entreprise aux citoyens. 10 % du capital devaient également être vendus à des entreprises mongoles. Enfin, la résolution adoptée prévoyait que 20 % du capital de l'entreprise puissent être transférés à des investisseurs domestiques ou étrangers à travers la bourse mongole ou des bourses étrangères. Une évolution a cependant eu lieu lorsque le gouvernement a publié une résolution sur la création de l'entreprise, puisque la part réservée aux citoyens mongols a été ramenée à 10 % alors que celle destinée à de potentiels investisseurs a été portée à 30 %[4], une manière de faciliter le développement du projet et d'accroître les financements que l'entreprise était susceptible de lever sur les marchés étrangers.

Face à des difficultés importantes liées à la mise en œuvre de cette proposition, les autorités mongoles ont attendu la première moitié de l'année 2012 et la veille des élections pour prendre des mesures concrètes[5]. Cette mesure s'est traduite par l'attribution de 1072 actions de l'entreprise à tous les citoyens mongols, soit une somme équivalente à 1 million de MNT (~ 500 dollars)[6]. Les citoyens mongols ne détenaient néanmoins pas directement ces actions. Celles-ci étaient gérées par le Fonds de développement humain précédemment évoqué. De plus, ces actions présentent la particularité d'être intransférables et de ne pouvoir être vendues sans que le gouvernement l'autorise. Pour ce qui est d'une ouverture du capital à des investisseurs étrangers et de la possibilité offerte aux entreprises mongoles d'acquérir 10 % du capital de l'entreprise, ces mesures n'ont pour le moment toujours pas été mises en œuvre, faute d'un cadre juridique adapté et faute de conditions de marché favorables[7].

Les autorités mongoles ont utilisé par la suite ces actions détenues par les citoyens pour financer divers programmes sociaux, qu'il s'agisse de programmes destinés aux personnes âgées, aux étudiants ou aux personnes handicapées. Dans ce cadre, les autorités ont acquis les actions détenues par les citoyens concernés afin de leur verser ainsi la somme qui leur était due. Un tel artifice a de nouveau été utilisé dans le cadre du programme dit « bonnes actions » mis en œuvre par les autorités quelques semaines avant les élections législatives de 2016. Ce programme consistait

[1] Gouvernement de Mongolie, 20/10/2010.
[2] Parlement de Mongolie, 07/07/2010.
[3] Parlement de Mongolie, 07/07/2010.
[4] Gouvernement de Mongolie, 20/10/2010.
[5] Gouvernement de Mongolie, 11/04/2012.
[6] Gouvernement de Mongolie, 30/05/2012.
[7] The Wall Street Journal, 02/05/2012, "Tavan Tolgoi IPO Delayed Again", http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304746604577379903200229244.

dans le rachat de 30 % des actions détenues par les citoyens dans l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi[1]. Le rachat de ces actions se faisait sur la base du volontariat, mais a été interprété comme un outil utilisé par les autorités pour attribuer une allocation d'argent directe à la population et contourner ainsi l'interdiction établie dans la loi électorale.

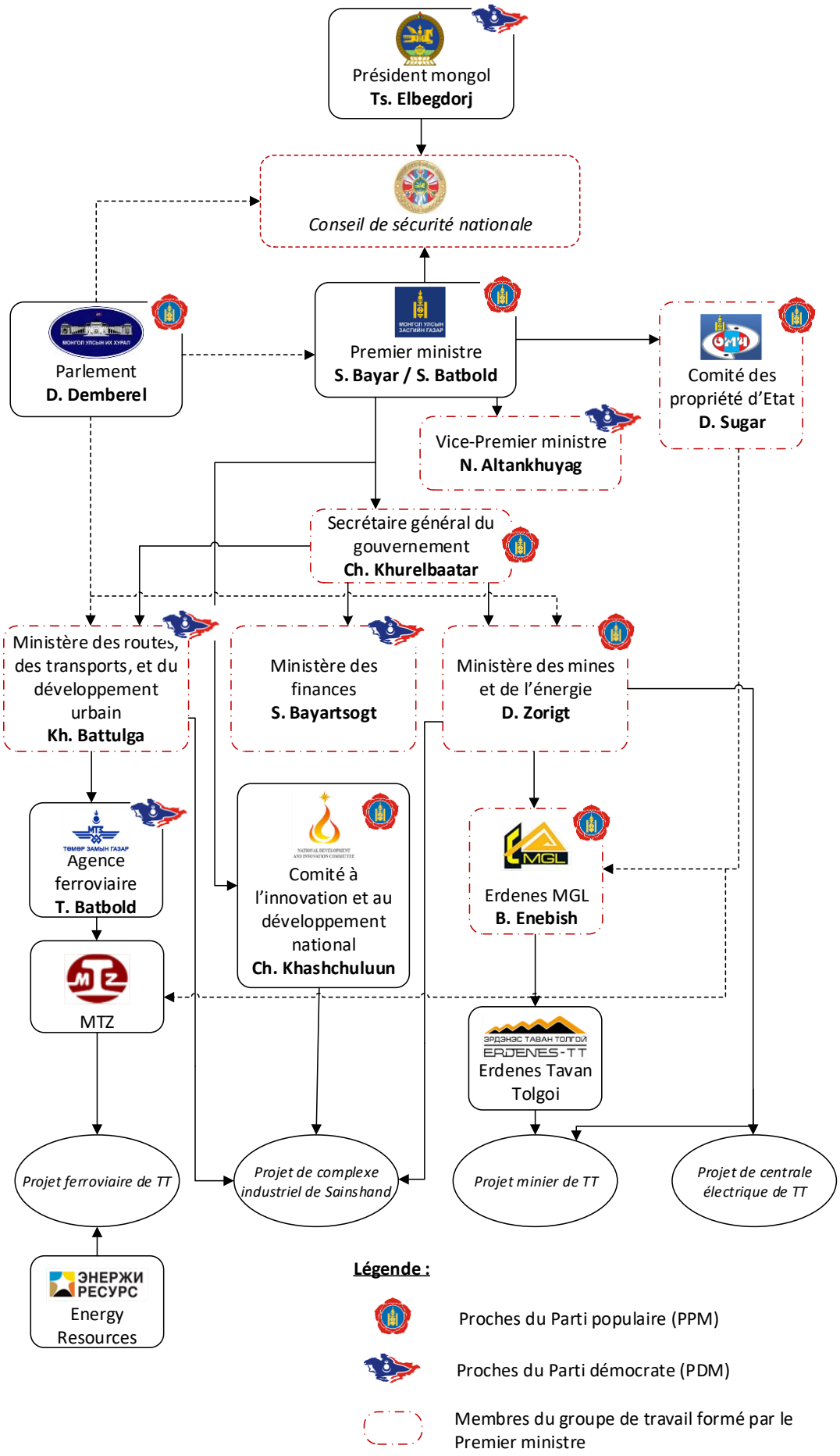
L'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi constitue dans ce cadre un outil utilisé par les autorités. Ses marges de manœuvre sont relativement étroites et ses dirigeants varient en fonction des majorités politiques du moment. Dans ce cadre, la capacité d'action de l'entreprise est limitée et ne constitue pas réellement un acteur disposant d'intérêts propres sur la question. La participation des citoyens dans l'entreprise constitue néanmoins un élément important qui peut être instrumentalisé par les acteurs. Autre élément, les syndicats de l'entreprise jouent également un rôle important et peuvent éventuellement être amenés à faire pression sur le gouvernement. Cela a notamment été le cas en novembre 2015 lorsque le dirigeant du syndicat de l'entreprise, S. Erdene, s'est immolé par le feu lors d'une conférence de presse[2]. Ce dernier souhaitait protester contre la décision du gouvernement visant à transférer environ 200 employés d'Erdenes Tavan Tolgoi à une entreprise chinoise qui venait de signer un contrat de sous-traitance avec l'entreprise. Cet acte a conduit le gouvernement à renoncer à son projet[3].

2) Le système décisionnel de l'État sur le projet et son évolution.

Il convient maintenant de présenter les acteurs étatiques impliqués sur le projet et de mettre en évidence le système décisionnel qui existe sur ce dossier et son évolution au cours du temps. L'analyse se base uniquement sur la période 2008 – 2016, durant laquelle les principales tentatives pour exploiter le gisement ont été mises en œuvre par les autorités.

Pendant cette période, trois systèmes décisionnels se sont succédés sur le projet de Tavan Tolgoi. Ils correspondent aux trois gouvernements de la période. Le premier a été mis en place sous la direction du Premier ministre S. Bayar et de son successeur S. Batbold. Ce système résultait de la formation d'un gouvernement de coalition nationale après les élections législatives de 2008 qui avait pour principale mission de permettre le lancement des grands projets d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi. Le système propre au projet de Tavan Tolgoi est présenté dans le schéma suivant :

[1] News.mn, 10/06/2016, "1072 хувьцааны 30 хувийг 300 мянгаар худалдаж авна", http://www.news.mn/r/305394.
[2] Today.mn, 13/11/2015, "Шуурхай: Эрдэнэс Таван толгойн ажилтан С.Эрдэнэ өөрийгөө шатаалаа", http://www.today.mn/p/12474.
[3] News.mn, 03/12/2015, "“Erdenes Tavan Tolgoi” to keep their 203 staff", http://english.news.mn/content/229224.shtml.



Système décisionnel mongol sur les projets liés à Tavan Tolgoi entre 2008 et 2012.

Le système décisionnel qui existait autour du projet de Tavan Tolgoi entre 2008 et 2012 était dominé par un groupe de travail présidé par le vice-Premier ministre, N. Altankhuyag et composé du secrétaire général du gouvernement, du ministre des mines et de l'énergie, du ministre des routes et des transports et du ministre des finances. Le rôle de deux acteurs mérite d'être distingué, celui de Ch. Khurelbaatar, le secrétaire général du gouvernement, et de D. Zorigt, le ministre des mines et de l'énergie. Les deux ont joué un rôle prépondérant dans les négociations. Ch. Khurelbaatar a directement mené les négociations avec les investisseurs alors que D. Zorigt a mené un travail de préparation des discussions[1]. Le vice-Premier ministre, N. Altankhuyag, n'a joué qu'un rôle marginal, n'étant quasiment jamais présent lors des négociations menées avec les investisseurs. La particularité de Ch. Khurelbaatar et D. Zorigt est qu'ils sont tous les deux très proches du Premier ministre de l'époque, S. Batbold. Outre cette proximité, le pouvoir du ministre des mines et de l'énergie sur le projet s'explique par le fait que la résolution parlementaire qui fixait la composition du gouvernement accordait à l'époque à ce ministère des prérogatives dans le domaine minier, mais aussi dans le domaine de l'énergie et de l'industrie lourde[2]. Cela conférait au ministère un rôle-clé pour la mise en œuvre de trois des quatre projets associés au gisement de Tavan Tolgoi : le projet minier, le projet de centre industriel et le projet de centrale électrique.

Son rôle a néanmoins été limité sur les deux derniers projets. Pour ce qui est du complexe industriel de Sainshand, cela s'explique par le fait que le projet n'était encore qu'en phase de développement et que c'est le comité à l'innovation et au développement national qui a supervisé la réalisation du master plan par Betchel. Le ministère des routes, des transports et du développement urbain, occupé sur la période par Kh. Battulga, a joué un rôle indirect sur ce projet via l'entreprise de consulting Liberty Partners, dirigé par un proche du ministre des transports, Ch. Ganbat. Celle-ci a joué un rôle important dans le développement et la promotion du projet. Le ministre des transports a également concentré son action sur le projet ferroviaire et sur l'adoption de la nouvelle politique mongole pour le secteur. Celle-ci a eu une influence importante sur le développement du projet ferroviaire de Tavan Tolgoi, comme cela a pu être évoqué précédemment. Pour exercer son influence, le ministre de l'époque, Kh. Battulga, s'est appuyé sur son vice-ministre, A. Gansukh. Ce dernier présente la particularité d'entretenir de bonnes relations avec les deux grands partis puisqu'il est à la fois proche de Kh. Battulga, un de ses fils de A. Gansukh serait marié à l'une des filles de l'ancien judoka, tout en étant proche du Premier ministre de l'époque, S. Batbold, A. Gansukh étant marié à la sœur de l'ancien Premier ministre. Ce réseau d'influence a permis au ministère des routes et des transports d'exercer une influence importante au sein du gouvernement malgré le fait qu'il soit occupé par un membre du Parti démocrate, minoritaire au Parlement.

Deux autres acteurs-clés doivent également être présentés : le Conseil de sécurité nationale et le Parlement. Leur rôle ne sera pas évoqué dans l'analyse des autres systèmes décisionnels dans la mesure où il n'a pas évolué au cours du temps. Pour ce qui est du Conseil de sécurité nationale, il est composé des trois plus hautes personnalités de l'État : le Président mongol, le président du Parlement et le Premier ministre[3]. Le Conseil prend ses décisions à l'unanimité de ses membres. Il est principalement chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique de sécurité définie

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.
[2] J. Amarsanaa, O. Batsaikhan, A. Tuvshintulga, 2013.
[3] Parlement de Mongolie, 29/05/1992.

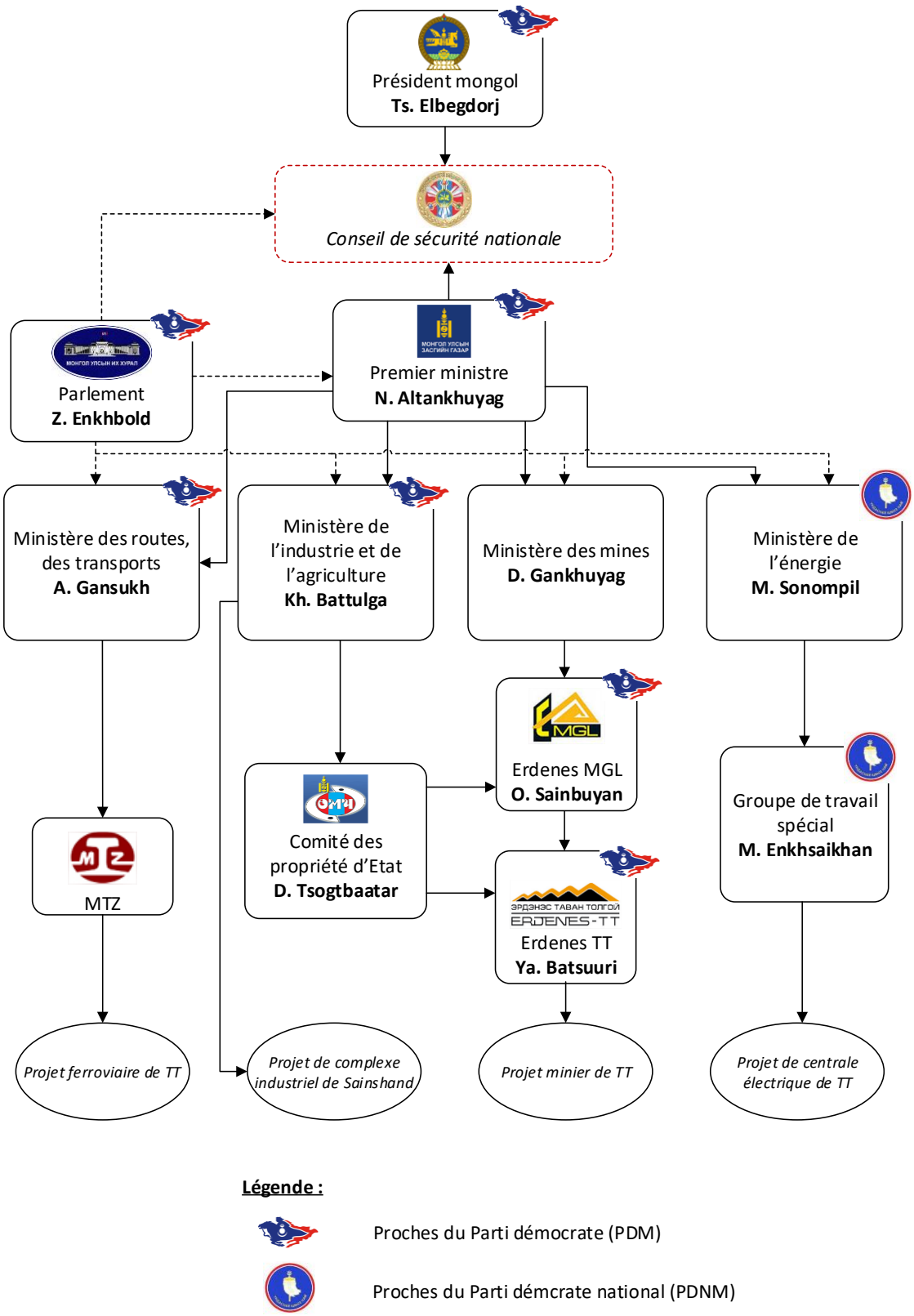
dans le concept de sécurité nationale. Son action peut ainsi être résumée en trois points : la surveillance et la mise en œuvre du concept de sécurité nationale, l'analyse, et la coordination de l'action des différentes organisations gouvernementales. Le conseil s'appuie sur une petite administration dirigée par son secrétaire général, nommé par le Président. Le Conseil est amené à formuler des recommandations et à donner des instructions pour la mise en œuvre du concept de sécurité nationale. Il est chargé de la coordination des agences et institutions impliquées dans la stratégie de sécurité nationale. Il peut être convoqué par ses membres ou se saisir de n'importe quelle question relative à la sécurité nationale. C'est dans ce cadre que le Conseil est intervenu au printemps 2010 en formulant une série de mesures à mettre en œuvre relative au gisement de Tavan Tolgoi qui seront présentées plus tard. L'un des points qu'il convient néanmoins de mentionner est que la recommandation adoptée par le Conseil de sécurité nationale imposait au gouvernement de tenir informer le Conseil de l'avancée des négociations avec de potentiels investisseurs et de lui présenter les résultats de ces négociations[1]. Cet aspect a renforcé la légitimité du conseil à se saisir de ce projet sensible pour l'avenir du pays. En outre, cette recommandation publiée par le Conseil de sécurité nationale impose également une consultation du Parlement sur la signature d'éventuels accords relatifs à ce projet.

Le Parlement concentre quant à lui l'essentiel du pouvoir en Mongolie, pouvoir qui ne se limite pas au seul domaine législatif. Le Parlement adopte les lois et les politiques nationales qui doivent ensuite être mises en œuvre par le gouvernement. Son pouvoir tient également au processus de nomination des ministres. Les parlementaires votent la nomination de chaque ministre successivement. Les parlementaires ont également disposé du droit de révoquer individuellement un ministre sans pour autant remettre en cause le gouvernement jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle juge cette pratique inconstitutionnelle en septembre 2015[2]. Pour ce qui est du gisement de Tavan Tolgoi, le rôle du Parlement ne va pas de soi dans la mesure où il s'agit d'un accord d'investissement signé avec un investisseur. Plusieurs éléments expliquent néanmoins son implication. Tout d'abord, la Constitution mongole prévoit que les ressources minérales présentes dans le sous-sol sont la propriété de l'État[3]. Ensuite, la loi minière permet au Parlement de fixer le niveau de participation que doit détenir l'État dans un gisement considéré comme d'importance stratégique pour le pays, or le gisement de Tavan Tolgoi a été classifié comme étant d'importance stratégique en 2007[4]. Enfin, la résolution adoptée par le Parlement à l'été 2010 demande au gouvernement de présenter aux parlementaires les résultats des négociations qui pourraient être menées avec un éventuel investisseur[5]. La combinaison de l'ensemble de ces éléments explique pourquoi le Parlement a joué un rôle si important pendant l'ensemble des négociations menées autour du projet de Tavan Tolgoi.

Si les pouvoirs du Conseil de sécurité nationale et du Parlement eu égard au projet de Tavan Tolgoi sont restés les mêmes sur l'ensemble de la période étudiée, le système décisionnel gouvernemental a pour sa part significativement évolué. La première évolution majeure a été consécutive à l'alternance politique provoquée par

[1] Conseil de sécurité nationale (a), 18/05/2010.
[2] Үндэсний Шуудан, 11/09/2015, "Ерөнхий сайд засгийн газрын гишүүдээ өөрөө томилж, өөрөө огцруулна", №173.
[3] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.
[4] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.
[5] Parlement de Mongolie, 07/07/2010.

les élections législatives de la fin juin 2012. La réorganisation gouvernementale que cette alternance a provoquée a conduit à l'apparition d'un nouveau système décisionnel sur le projet qui est présenté dans le schéma suivant :



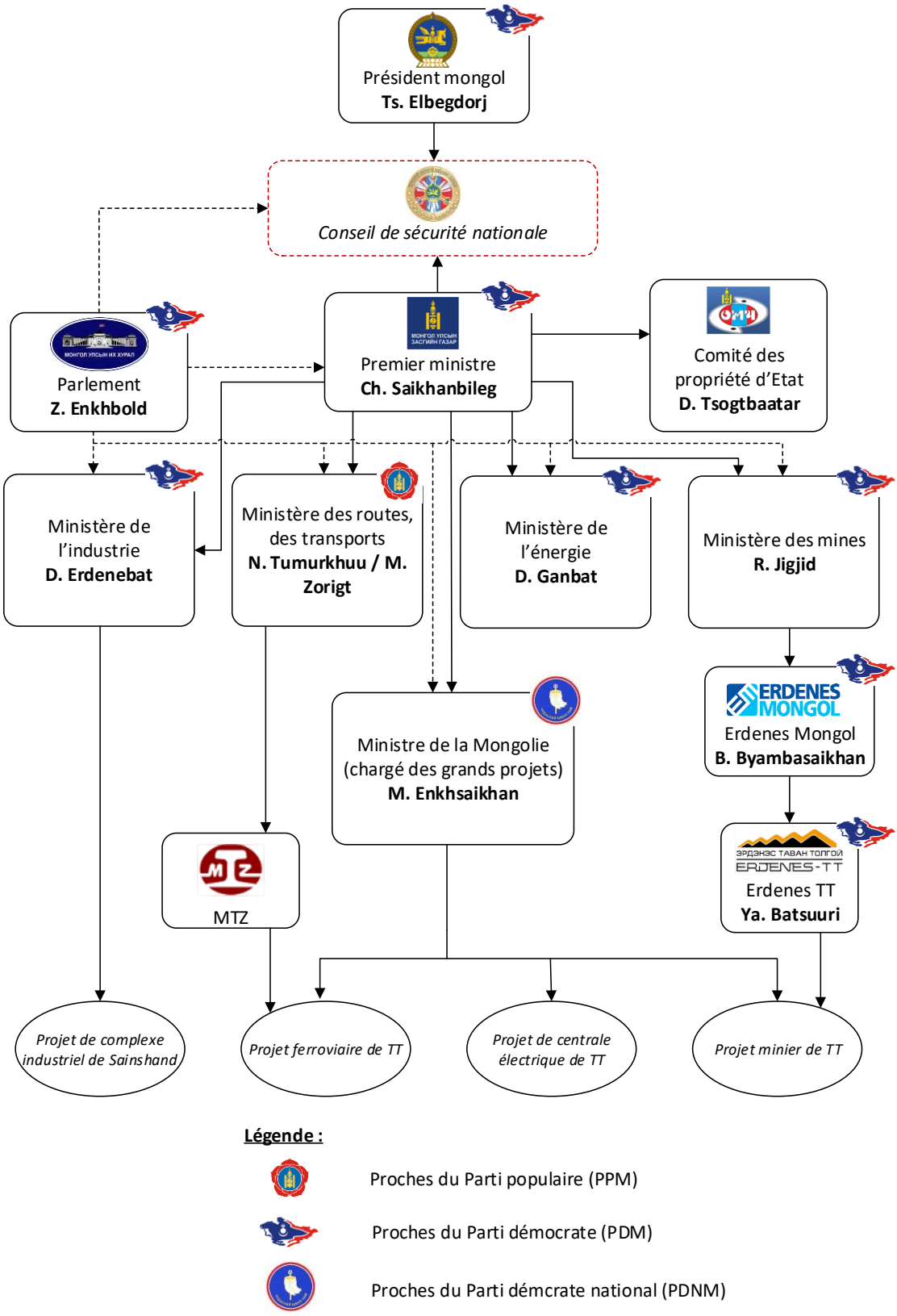
Légende :

Proches du Parti démocrate (PDM)

Proches du Parti démcrate national (PDNM)

Le système décisionnel bâti par les autorités mongoles autour du projet de Tavan Tolgoi entre 2012 et 2014 présente la particularité de ne plus centraliser la gestion de ce dossier au sein d'un ministère principal, mais de la scinder entre plusieurs ministères sectoriels. Ainsi, le ministère des routes et des transports devait gérer le développement du projet ferroviaire. La nationalisation du projet ferroviaire visant à relier Ukhaa Khudag à Gashuun Sukhait décidée à l'automne 2012 en témoigne. Le ministère des routes et des transports était occupé sur la période par A. Gansukh, un proche du président du Parlement, Z. Enkhbold, mais également un proche du nouveau ministre de l'industrie et de l'agriculture, Kh. Battulga. Le développement du parc industriel de Sainshand était pour sa part confié au ministère de l'industrie et de l'agriculture, occupé sur la période par le promoteur historique du projet, Kh. Battulga. Dans le même esprit, la gestion du projet de central électrique a été directement confiée au nouveau ministère de l'énergie, plus particulièrement à un groupe de travail formé spécifiquement sur la question, confié à l'ancien Premier ministre, M. Enkhsaikhan, et chargé de mener à bien ce projet et de trouver des investisseurs susceptibles de financer son développement. Enfin, la gestion du projet minier en tant que tel, en particulier les négociations autour de l'accord signé à l'été 2011 avec l'entreprise Chalco, a été confiée sur la période au ministère des mines.

Cette stratégie de la segmentation n'a néanmoins pas permis d'obtenir des résultats concrets. Les autorités mongoles ont donc procédé à un changement d'approche lors de la formation d'un gouvernement de coalition nationale à la fin de l'année 2014 placé sous l'autorité du nouveau Premier ministre, Ch. Saikhanbileg. Comme cela a été évoqué précédemment, le nouveau Premier ministre a fait du redémarrage des grands projets dans le pays sa priorité pour permettre de redynamiser l'économie mongole. Deux projets étaient ciblés : celui d'Oyu Tolgoi et celui de Tavan Tolgoi. Si le Premier ministre a mené directement les négociations sur le premier, la gestion du second a été confiée au nouveau ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, qui gérait jusqu'alors uniquement le projet de centrale électrique sur le site. Le nouveau système décisionnel mongol était donc le suivant :



Système décisionnel mongol sur les projets liés à Tavan Tolgoi entre 2014 et 2016.

Les autorités mongoles ont donc renoncé à cette occasion à la stratégie de segmentation adoptée entre 2012 et 2014. Le nouveau ministre de la Mongolie, ministre sans portefeuille, devait jouer un rôle important dans la négociation d'une solution pour permettre la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi en proposant une solution intégrée qui concerne à la fois la mise en exploitation du site minier, le développement du projet ferroviaire et le développement de la centrale électrique. Cette évolution est significative puisqu'elle a entrainé une réduction importante des prérogatives jusqu'alors dévolues au ministère des mines. Alors que ce dernier avait joué un rôle clé entre 2012 et 2014 dans les négociations menées par les autorités mongoles autour des projets d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi, ce dernier s'est trouvé écarté de la gestion de ces dossiers stratégiques entre 2014 et 2016. Le projet de complexe industriel de Sainshand a été pour sa part quelque peu délaissé par les autorités pendant cette période. Le nouveau ministère de l'industrie s'est contenté de développer un projet de loi sur les parcs industriels et a plutôt poussé en faveur de la construction d'un parc industriel adjacent au site de Tavan Tolgoi plutôt que situé près de la ville de Sainshand, sans parvenir à obtenir des avancées concrètes.

Autre évolution notable, l'ancien ministre de l'agriculture et de l'industrie, Kh. Battulga, qui a joué un rôle structurant dans l'ensemble des systèmes décisionnels présentés jusqu'alors n'était plus représenté dans ce système décisionnel, notamment du fait du désaccord qui l'a opposé au Premier ministre au printemps 2014 et qui l'a conduit à démissionner de son poste ministériel.

3) L'influence des acteurs étrangers sur le projet.

Les derniers acteurs à présenter sont les acteurs étrangers. Ce projet a suscité un certain nombre d'intérêts étrangers au cours de son histoire, nord-coréens ou roumains pendant la période socialiste, ou plus récemment l'intérêt de grandes entreprises multinationales. Les acteurs étrangers ne seront pas présentés en détails dans la mesure où le rôle de ces derniers sera évoqué de façon détaillée lors de l'étude des deux projets d'accords de 2011 et 2015. Il est néanmoins possible de distinguer deux types d'acteurs étrangers : les deux voisins de la Mongolie, la Russie et la Chine, et ses troisièmes voisins, en l'espèce les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud voire l'Inde.

La Russie apparaît comme une partie prenante historique du projet. L'exploration du site a été réalisée conjointement par des géologues mongols et soviétiques et des projets de mise en exploitation industrielle de ce dernier ont été évoqués sans jamais réellement voir le jour. En 1993, le Président mongol, P. Ochirbat, a de nouveau proposé que la Mongolie et la Russie exploitent conjointement le gisement lors d'une visite en Russie et d'une rencontre avec son homologue, B. Eltsine, proposition à laquelle les autorités russes n'ont pas donné suite[1]. La hausse des cours des matières premières et la volonté affichée par la Russie au début des années 2000 de se réengager en Mongolie ont néanmoins changé la donne. La mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi s'est rapidement imposée comme l'un des objectifs de la Russie en plus des gisements d'uranium que le pays convoitait dans l'est de la Mongolie. Les autorités russes auraient alors exercé des pressions

[1] Olloo.mn, 23/06/2011, "ТАВАНТОЛГОЙ", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=print&sid=1189041.

importantes sur les autorités mongoles pour obtenir un accès au gisement. Une des propositions formulées par la partie russe consistait à échanger le transfert des droits d'exploitation du gisement contre le financement et la mise en œuvre de deux projets[1]. Le premier projet concernait la construction d'une centrale électrique sur le gisement qui devait permettre au pays d'exporter de l'électricité en Chine. Le second portait sur le doublement de la ligne ferroviaire du transmongolien afin d'augmenter significativement sa capacité. Les autorités mongoles ont néanmoins rejeté cette proposition. Il convient néanmoins de noter que l'intérêt de la Russie pour le projet tient, non pas tant dans le projet minier en tant que tel, que dans le projet ferroviaire qui l'accompagne[2].

Outre cet élément d'intérêt, la Russie bénéficie de plusieurs acquis qui en font nécessairement une partie prenante. Tout d'abord, la Russie reste un partenaire de la Mongolie dans le domaine ferroviaire grâce aux parts qu'elle détient dans l'entreprise UBTZ (50 %). Ensuite, elle dispose de leviers d'actions sur les conditions de transit et d'utilisation de ses ports qu'elle peut accorder à la Mongolie. L'objectif du projet ferroviaire mongol étant d'ouvrir une seconde voie d'exportation pour les produits miniers mongols via les ports russes de l'Extrême-Orient, la position de la Russie est ici incontournable. Enfin, la Mongolie est quasiment totalement dépendante de la Russie pour l'importation de ses carburants et notamment pour ses importations de diesel, carburant qui est massivement utilisé pour faire fonctionner les machines sur les sites miniers. L'ensemble de ces éléments font donc de la Russie un acteur majeur du projet avec lequel les autorités mongoles doivent nécessairement composer. L'intensité de la pression exercée par la Russie pour obtenir un accès au gisement aurait provoqué en 2009 la démission du Premier ministre, S. Bayar, même si des raisons de santé ont été officiellement invoquées[3]. Ces pressions se seraient néanmoins estompées après que les autorités mongoles aient apporté des garanties à la Russie sur les standards utilisés pour la construction du nouveau projet ferroviaire, confirmant ainsi que la Russie visait principalement le projet ferroviaire à travers le projet minier de Tavan Tolgoi[4].

La Chine est l'autre acteur étranger majeur intéressé par le projet minier de Tavan Tolgoi. Lors d'une visite réalisée en 1994, le Président mongol, P. Ochirbat, avait proposé une coopération pour la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi, proposition à laquelle les autorités chinoises n'ont pas donné suite[5]. L'intérêt de la Chine pour le gisement s'est développé dans les années 2000, après la hausse des cours du charbon et la hausse continue de la demande chinoise pour ce minerai. La Chine a alors adressé aux autorités mongoles une proposition afin de gagner un accès au gisement. À l'instar de celle formulée à la même époque par la Russie, celle-ci se basait sur les leviers d'actions dont disposaient les autorités chinoises à l'égard de la Mongolie. La proposition consistait notamment à offrir des conditions de transit plus favorables via le territoire chinois et d'ouvrir l'utilisation des ports du Nord-Est à la Mongolie en échange du droit d'accès au gisement[6]. Cette proposition visait à

[1] Wikileaks, 29/08/2006.
[2] News.mn, 18/12/2012, "Russia is ready for the new railroad construction and Tavan Tolgoi", http://www.news.mn/r/128582.
[3] Wikileaks, 26/10/2009.
[4] Wikileaks, 29/10/2009.
[5] Olloo.mn, 23/06/2011, "ТАВАНТОЛГОЙ", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=print&sid=1189041.
[6] Wikileaks, 13/04/2009.

permettre à la Mongolie d'accéder plus facilement au marché mondial grâce à l'utilisation d'un plus grand nombre de ports chinois, alors même que la Mongolie se voyait limitée jusqu'alors à l'utilisation du seul port de Tianjin. Cette proposition a néanmoins été rejetée par les autorités mongoles.

La Chine se trouve néanmoins dans une position de force du fait d'un facteur essentiel : les marchés de débouchés qui s'offrent au charbon extrait du site de Tavan Tolgoi se trouvent principalement en Chine, du fait de la demande, mais aussi du fait de la proximité géographique du gisement avec la frontière chinoise et avec les centres industriels qui sont les principaux consommateurs de charbon coke[1]. Les autorités et les entreprises mongoles ont tenté d'accéder à d'autres marchés de débouchés, européens ou asiatiques[2], en utilisant le réseau ferroviaire russe, mais les résultats de ces expériences sont loin d'être probants et la chute des cours du charbon a encore diminué la crédibilité économique de cette alternative. L'autre aspect qui fait de la Chine un acteur majeur concerne sa capacité à financer ce type de projet, qui contraste par exemple avec celle de la Russie.

Le dernier type d'acteurs à considérer concerne les « troisièmes voisins » de la Mongolie. Ceux-ci ont été partie prenante du projet dans la mesure où l'entreprise BHP Billiton a été propriétaire pendant quelques mois des licences d'exploration sur le site de Tavan Tolgoi avant d'y renoncer. L'intérêt des entreprises américaines pour le gisement n'a néanmoins pas cessé et a été réactivé suite à la hausse des cours du charbon. L'entreprise Peabody s'est notamment intéressée au développement de ce projet et a pour cela reçu le soutien des autorités américaines qui ont plaidé en sa faveur auprès des autorités mongoles[3]. L'entreprise indienne Arcelor-Mittal a également adressé une demande d'exploitation aux autorités mongoles en leur proposant un pré-paiement de 2 milliards de dollars pour accéder au gisement[4], proposition à laquelle les autorités mongoles n'ont pas donné suite. Des entreprises coréenne, japonaise et brésilienne ont également fait part aux autorités mongoles de leur intérêt pour la mise en exploitation du gisement, témoignant ainsi de l'attrait que constituait ce dernier.

Les entreprises issues des « troisièmes voisins » de la Mongolie pouvaient s'appuyer sur plusieurs éléments. Le principal constitue leur savoir-faire et le haut niveau de compétence dont font preuve ces sociétés, un élément recherché par les autorités mongoles. L'autre élément qu'elles pouvaient faire valoir concernait la possibilité de diversification qu'elle offrait aux autorités mongoles en constituant une alternative aux propositions formulées par leurs deux voisins géographiques, donc en élargissant leurs marges de manœuvre. Dernier élément, ces entreprises étaient susceptibles de faciliter la diversification des exportations mongoles en offrant potentiellement un accès au marché de leur pays d'origine, un atout qui valait essentiellement pour les entreprises japonaises et coréennes, voire pour les entreprises indiennes. La mise en évidence de ces différents acteurs permet confirmer l'attrait du gisement pour les investisseurs et les convoitises que ce dernier a suscitées.

Les enjeux identifiés précédemment autour du projet minier de Tavan Tolgoi ont conduit à l'implication d'une grande diversité d'acteurs. Ceux-ci concernent à la fois l'Etat mongol, les Etats étrangers, les entreprises multinationales mais aussi les

[1] Economic Research Institute, mai 2014.
[2] Mongolian Mining Corporation, 2012.
[3] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.
[4] Wikileaks, 27/05/2008.

entreprises nationales et les acteurs politiques locaux. Cette diversité d'acteur constitue une difficulté supplémentaire pour les autorités mongoles dans la mesure où leurs intérêts sont contradictoires. Elle complique l'apparition d'une alliance développementaliste puisque celle-ci est conditionnée à l'apparition d'une convergence des stratégies portées par les acteurs nationaux en direction d'un objectif commun, difficile à identifier puisque les enjeux qui existent autour de ce projet peuvent parfois être contradictoires.

La présentation générale du projet minier de Tavan Tolgoi a permis de faire ressortir ses caractéristiques, les projets qui lui sont liés, mais aussi les acteurs qui sont impliqués dans son développement. Cette présentation montre tout d'abord que le projet de Tavan Tolgoi ne doit pas être simplement analysé à l'aune du seul projet minier. Pour comprendre les évolutions et les positions adoptées par les acteurs, il convient au contraire de prendre en considération l'ensemble des projets qui lui sont affiliés dans la mesure où ces derniers sont interdépendants.

La présentation de ce projet permet également de détailler les raisons qui ont conduit à faire de Tavan Tolgoi un cas d'étude différent d'autres cas qui auraient potentiellement pu être mobilisés. Le premier élément tient à la centralité du projet au sein de l'économie mongole. Celle-ci s'explique aussi bien par les réserves en charbon dont le gisement est doté, par l'impact potentiel que ce dernier est susceptible d'avoir sur la croissance de l'économie nationale, mais aussi par les nombreux projets qu'il doit aider à voir le jour et qui constituent autant de moteurs du développement de l'économie, de sa diversification et de son processus d'industrialisation. L'analyse des projets adossés à ce projet minier montre en effet que le site minier de Tavan Tolgoi est amené à jouer un rôle clé dans le processus d'industrialisation et de diversification de l'économie mongole. Il a constitué un projet moteur dans la stratégie d'industrialisation basée sur les ressources que les autorités mongoles ont envisagé de mettre en œuvre au début des années 2010, en conditionnant notamment le développement de l'ambitieux projet de parc industriel de Sainshand.

Cette centralité économique se combine également à une centralité stratégique. Le projet ne constitue en effet pas qu'un simple projet d'investissement, mais les arbitrages réalisés par les autorités sont structurants et auront des conséquences importantes sur le processus de développement, mais aussi sur l'indépendance et la souveraineté mongole.

Autre élément lié à cette centralité stratégique, il convient de rappeler que les acteurs concernés sont très divers. Le gisement intéresse aussi bien les entreprises mongoles qui exploitent déjà certaines parties du site, que les entreprises d'État des pays voisins ou les grandes entreprises minières multinationales. Cette diversité d'acteurs, les liens et les rapprochements qui peuvent se nouer entre ces derniers et les autorités en font un cas rare pour tester l'hypothèse de l'existence d'une alliance développementaliste en Mongolie. Cette caractéristique s'explique par le type de minerais que renferme le gisement. L'exploitation du charbon ne demande pas de technologies ou de savoir-faire très avancés. En ce sens, l'exploitation du charbon diffère de celle d'autres minerais, notamment le cuivre, qui nécessitent des techniques d'exploitation plus difficiles à maitriser. C'est cette spécificité technique qui permet à ces acteurs très divers de cohabiter, ce qui explique l'intérêt de ce cas.

Le dernier élément d'intérêt tient à l'existence de deux moments de concrétion au cours desquels ces acteurs se sont trouvés mobilisés. Ces deux moments sont les projets d'accord d'investissements envisagés par les autorités mongoles entre 2010 et

2011 et entre 2014 et 2015. Ces deux moments de dispute, qui se sont tous les deux soldés par des échecs, ont conduit les acteurs à se positionner et à négocier. Ces controverses constituent donc des moments où se stabilisent des systèmes d'action concrets autour d'une décision particulière que doivent prendre les autorités. Ces moments permettent, après avoir identifié les enjeux et les acteurs que mobilisent ce projet, d'analyser les stratégies développées par les acteurs dans ce système et la façon dont ces stratégies peuvent entrer en contradiction ou se soutenir mutuellement. L'analyse de ces systèmes et la présentation de ces moments de concrétion seront présentées dans la prochaine partie de cette monographie.

III - Les controverses autour du projet minier de Tavan Tolgoi.

L'adoption d'une méthode d'analyse inspirée de l'approche dite de « l'analyse stratégique » a conduit à identifier les enjeux dont est porteur le projet de Tavan Tolgoi et les acteurs qu'il implique. Cette approche doit maintenant être complétée par l'analyse des stratégies dont les acteurs sont porteurs, autrement dit la stratégie qu'adoptent les acteurs en fonction de leurs ressources et de enjeux de pouvoir qu'ils ont identifiés. L'analyse de ces dernières doit nécessairement passer, comme cela a été évoqué lors de la réinscription théorique de ce chapitre, par une focalisation sur un moment de conflit. Ce moment de conflit mobilise les acteurs impliqués, les conduits à développer des stratégies qui leurs sont propres autour des enjeux dont ce projet est porteur. Un moment de conflit permet également d'analyser de manière dynamique ces stratégies en identifiant les alliances et les coalitions d'acteurs sur lesquelles elles peuvent déboucher mais aussi les négociations que les acteurs peuvent mettre en place pour dépasser les conflits qui les opposent. Un moment de conflit et de controverse constitue donc un moment privilégié pour mettre en évidence les stratégies des acteurs impliqués et la façon dont ces dernières s'entremêlent pour former un système d'action dans lequel les acteurs sont amenés à interagir.

Lors de l'introduction générale au projet de Tavan Tolgoi, la présentation historique du projet a permis de faire émerger deux moments clés lors desquels les autorités mongoles ont tenté de trouver un accord pour la mise en exploitation du gisement minier et le développement des projets afférents. Le premier moment est la tentative d'appel d'offre mise en place par les autorités entre 2010 et 2011, et qui devait conduire au choix d'un investisseur stratégique pour le développement d'un projet minier pour la partie Tsankhi Ouest du projet de Tavan Tolgoi (A). Le second a pris place entre le milieu de l'année 2014 et le milieu de l'année 2015, période pendant laquelle les autorités mongoles ont tenté de signer un nouvel accord d'investissement qui devait cette fois couvrir l'ensemble du gisement (B). Ces appels d'offres

constituent des moments clés dans la vie du projet puisqu'ils doivent permettre de sélectionner les investisseurs qui seront chargés de le mettre en œuvre et les conditions dans lesquelles ce développement prendra place. Ces moments catalysent donc les intérêts et les stratégies de l'ensemble des acteurs intéressés. Dans le cas de Tavan Tolgoi, les autorités mongoles ne sont pas parvenues à construire un consensus national autour de leur projet d'investissement pour permettre un développement du site alors qu'elles s'appuyaient pourtant sur un gouvernement de coalition nationale. La comparaison de ces deux moments permettra donc d'identifier les coalitions d'acteurs qui se sont opposés sur ce projet. Pour approfondir l'analyse, les tentatives formulées sur le projet de Tavan Tolgoi seront comparées avec le cas d'Oyu Tolgoi (C). Les similitudes entre les deux gisements sont nombreuses mais l'analyse comparée de ces deux cas permettra que montrer que plusieurs différences sont notables, notamment sur les acteurs impliqués et sur les projets industriels avals que ces deux gisements miniers étaient susceptibles de générer.

Cette analyse comparée montrera que, contrairement au projet d'Oyu Tolgoi, le projet de Tavan Tolgoi a suscité la convoitise de nombreux acteurs aux intérêts divergents. Malgré la tentative des autorités d'exploiter cette pluralité d'acteurs pour parvenir à obtenir des avantages économiques, liés à la stratégie d'industrialisation basée sur les ressources envisagées par les autorités mongoles, ou des avantages stratégiques, liés à la stratégie diplomatique adoptée depuis 1990, ces tentatives se sont soldées par un échec. Les coalitions d'acteurs qui se sont formés autour de ce projet se structuraient autour d'intérêts qui divergeaient trop. Dans ce contexte, l'apparition de toute alliance développementaliste s'est trouvée compromise. *In fine*, cela a empêché les autorités de pouvoir parvenir à valoriser le gisement de Tavan Tolgoi. La comparaison de ces trois moments montrera donc pourquoi les autorités mongoles sont parvenues à construire un consensus national, en somme une « alliance développementaliste », sur le projet d'Oyu Tolgoi alors qu'elles ont échoué à le faire sur le projet de Tavan Tolgoi. Cela permettra de tirer des enseignements plus généraux sur les conditions d'apparition d'une alliance développementaliste en Mongolie et sur les difficultés et les éléments qui compliquent l'apparition d'une telle structure politique en Mongolie.

Pour mener à bien cette approche comparative, la méthode utilisée sera la même pour ces trois cas. Elle s'appuiera tout d'abord sur la réalisation d'une chronologie détaillée de ces projets. Celle-ci permettra d'identifier les principales étapes suivies par les autorités mongoles et les conflits qu'ont pu générer le développement de ces projets. L'analyse s'appuiera également sur l'analyse de sources primaires qui permettront d'identifier les mesures concrètes prises par l'Etat sur ces projets. Celles-ci seront complétées par une analyse de la base de données de coupures de presse réalisées qui permettra pour sa part d'identifier les positions adoptées par les acteurs et les coalitions qui ont pu voir le jour. Les entretiens réalisés serviront a complété ces différentes sources d'information. La mobilisation de l'ensemble de ces sources et de ces données permettra in fine de reconstruire le système d'action qui prévalait autour de ces trois projets, les acteurs impliqués, les alliances qu'ils ont nouées, les stratégies qu'ils ont déployées et les intérêts qu'ils ont poursuivis. La comparaison de ces trois systèmes d'action facilitera enfin la comparaison de ces trois cas et l'identification des conditions d'apparition d'une « alliance développementaliste » en Mongolie.

A - Le projet d'appel d'offres pour Tavan Tolgoi de 2010 – 2011.

Les élections législatives de 2008 ont permis au Parti populaire d'obtenir une majorité de sièges au Parlement qui aurait pu lui permettre de former seul le gouvernement. Le Premier ministre, S. Bayar, a néanmoins décidé d'inviter le principal parti d'opposition, le Parti démocrate, a participé au gouvernement afin de former un gouvernement de coalition. Cette décision visait à construire un compromis afin de préserver l'unité du pays après les émeutes du 1er juillet 2008 qui ont fait cinq morts et qui ont été provoquées par des soupçons de fraudes lors du scrutin. L'autre objectif de cette initiative était de parvenir à construire un compromis transpartisan qui permette de lancer les grands projets miniers dans le pays, en particulier ceux d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi. Ainsi, après que les nouveaux membres du gouvernement aient été élus, le Parlement s'est rapidement tourné vers la mise en œuvre de ces grands projets en adoptant dès le début du mois de décembre une résolution parlementaire appelant à la signature rapide des accords d'investissements nécessaires au développement des projets miniers d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi[1]. Pour ce qui est de Tavan Tolgoi, la résolution adoptée par le Parlement prévoyait notamment que la participation de l'État dans l'entreprise chargée d'exploiter le gisement ne devait pas être inférieure à 51 %, conformément à ce que la loi minière de 2006 dispose. Elle imposait également que l'accord permette le développement des projets industriels adossés à la mine, qu'il s'agisse des projets d'infrastructures ou des projets industriels.

1) Les négociations autour du projet d'accord de 2010 / 2011.

Les négociations pour le projet d'Oyu Togloi ont été menées rapidement ce qui a permis aux autorités de procéder à la signature de l'accord d'investissement avec l'investisseur, Rio Tinto, dès début du mois d'octobre 2009[2]. Cette étape importante passée, les autorités mongoles se sont logiquement tournées vers le second projet minier considéré comme prioritaire par le gouvernement, celui de Tavan Tolgoi. La chronologie suivante présente les principales étapes qui ont marqué ce projet d'accord. Celles-ci seront présentées de façon plus approfondie par la suite.

[1] Parlement de Mongolie, 04/12/2008.
[2] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.

Date	Acteur	Événement
04/12/2008	*Parlement*	Le Parlement adopte une résolution qui appelle à la signature d'un accord d'investissement pour permettre le développement des gisements d'OT et TT.
18/05/2010	*Conseil de sécurité nationale*	Le Conseil de sécurité nationale adopte deux résolutions qui définissent les principes que le gouvernement doit respecter dans les négociations.
07/07/2010	*Parlement*	Le Parlement adopte une résolution sur la mise en œuvre de TT qui prévoit notamment un contrôle parlementaire et la création d'Erdenes Tavan Tolgoi.
19/10/2010	*Gouvernement*	Création d'Erdenes Tavan Tolgoi
08/12/2010	*Erdenes MGL*	Erdenes MGL annonce un appel d'offres pour Tsankhii Ouest.
23/12/2010	*Erdenes MGL*	Erdenes MGL annonce un appel d'offres pour Tsankhii Est.
01/02/2011	*Gouvernement*	Le gouvernement annonce que 15 entreprises ont répondu à l'appel d'offres.
07/03/2011	*Gouvernement*	Le gouvernement annonce avoir présélectionné six entreprises pour poursuivre les négociations.
04/07/2011	*Gouvernement*	Le gouvernement adopte en conseil d'un ministre un projet d'accord et annonce qu'il va être présenté au Conseil de sécurité nationale et au Parlement.
27/07/2011	*Erdenes Tavan Tolgoi*	Accord sur la vente de charbon entre Erdenes Tavan Tolgoi et Chalco.
18/08/2011	*Président*	Le Président organise une grande discussion publique autour du projet de Tavan Tolgoi.
13/09/2011	*Président*	Le Président annonce que le Conseil de sécurité nationale a rejeté le projet d'accord présenté par le gouvernement.
14/10/2011	*Erdenes Tavan Tolgoi*	Erdenes Tavan Tolgoi signe un contrat d'exploitation avec BBM Operta et Macmahon pour l'exploitation de Tsankhii Est.

Chronologie des principales étapes du projet d'accord pour la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi (2010 – 2011).

Le nouveau Premier ministre, S. Batbold, qui a succédé à S. Bayar démissionnaire à la fin du mois d'octobre, a réuni dès le début du mois de février 2010 les principaux acteurs du gouvernement concernés par le projet et a affirmé que l'année 2010 devait permettre à la Mongolie de poser les bases nécessaires à la mise en exploitation du gisement[1]. Le Premier ministre a notamment pris l'initiative de

[1] Batbold.com, 02/02/2010, "Ерөнхий сайд "Таван толгой" төслийг хэрэгжүүлэх бодлогыг тодорхой болгов", http://batbold.com/%D0%B5%D1%80%D3%A9%D0%BD%D1%85%D0%B8%D0%B9-

créer un groupe de travail chargé d'élaborer un projet d'accord d'investissement pour la mise en exploitation du gisement[1]. Ce groupe de travail, placé sous la direction du vice-Premier ministre, N. Altankhuyag (PDM), était également composé du secrétaire général du gouvernement, Ch. Khurelbaatar (PPM), qui a joué un rôle clé dans les négociations[2], du ministre des routes, des transports et du développement urbain, Kh. Battulga (PDM), du ministre des finances, S. Bayartsogt (PDM), du ministre des mines et de l'énergie, D. Zorigt (PPM), et de représentants de l'entreprise Erdenes MGL et du Comité des propriétés d'État[3]. Ce groupe de travail a élaboré un premier projet de résolution parlementaire, adopté en conseil des ministres, qui a ensuite été transféré pour avis au Conseil de sécurité nationale[4].

Après examen des documents présentés par le gouvernement, le Conseil de sécurité nationale, qui regroupe les trois plus hautes personnalités de l'État mongol, a adopté deux recommandations le même jour sur la mise en exploitation du gisement. La première fixait les conditions que le gouvernement devait chercher à remplir pour valoriser le gisement[5] alors que la seconde fixait plutôt les aspects techniques de la démarche à adopter[6]. Le conseil rappelle que les intérêts du peuple mongol doivent primer. Les conditions fixées par le conseil de sécurité nationale confirment les ambitions des autorités mongoles pour le développement du gisement. Quatre principales sont identifiables :

1. L'accord doit permettre à la Mongolie d'avoir accès à d'autres marchés, d'obtenir des avantages tarifaires avec d'autres pays, de créer un environnement extérieur favorable au développement, et de renforcer et de stabiliser les relations politiques et économiques du pays.
2. L'accord ne doit pas se contenter de prévoir l'exploitation et l'exportation du charbon présent sur le site, mais doit également prévoir la production de produits semi-finis, notamment du charbon coke, des produits chimiques, de l'acier ou encore la production d'électricité grâce à la construction d'une centrale électrique.
3. L'accord doit être signé avec un investisseur doté de capacités financières qui lui permettent de développer le projet, doté d'une grande expérience dans le secteur minier, mais aussi dans la marchandisation du charbon. Cette expérience doit également permettre de développer le projet avec des technologies écologiquement responsables et *in fine* l'investisseur doit être en mesure de réhabiliter le site après son exploitation.

%D1%81%D0%B0%D0%B9%D0%B4-%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD-%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D0%B9-%D1%82%D3%A9%D1%81%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%B3-%D1%85%D1%8D%D1%80%D1%8D%D0%B3%D0%B6%D2%AF%D2%AF%D0%BB/.

[1] Gouvernement de Mongolie, 02/04/2010.

[2] Entretien, Ts. Tsenguun, directeur de département chez Erdenes Tavan Tolgoi, 01/07/2013.

[3] News.mn, 09/07/2011, "Сэтгэл хоёрдохгүйгээр ажлаа хийх ёстой", http://www.news.mn/r/74038.

[4] Gouvernement de Mongolie, 21/04/2010.

[5] Conseil de sécurité nationale (a), 18/05/2010.

[6] Conseil de sécurité nationale (b), 18/05/2010.

4. Le développement du projet doit se faire dans le cadre des standards internationaux les plus avancés, notamment ceux établis par l'Union européenne.

Les conditions fixées montrent que les autorités mongoles ne considéraient pas ce projet minier comme un projet classique. Deux ambitions transparaissent au travers de ces conditions. D'une part, elles témoignaient de la volonté des autorités de faire du développement du gisement de Tavan Tolgoi un levier qui permette le développement plus général du pays. Cela passait par la mise en place d'industries situées en aval, donc susceptibles de contribuer à la mise en place d'une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources. Cela passait également par l'utilisation du gisement pour diversifier les marchés de débouchés qui s'offrent aux autorités mongoles et pour en faire un levier qui puisse être utilisé par les autorités dans les négociations qu'elles devaient mener avec leurs voisins, notamment pour ce qui est de l'obtention de conditions de transit plus favorables qui permettent de limiter les conséquences de l'enclavement géographique. D'autre part, ces conditions témoignaient de la volonté des autorités de faire du projet minier de Tavan Tolgoi un levier politique que les autorités peuvent utiliser dans leurs relations extérieures. L'élément politique mentionné dans la première condition en témoigne tout comme la volonté des autorités d'utiliser le développement du gisement dans les négociations avec leurs voisins, qu'ils soient géographiques ou symboliques, en l'espèce les « troisièmes voisins ».

L'adoption de ces recommandations par le Conseil de sécurité nationale a conduit le gouvernement à modifier son projet en fonction des recommandations du conseil. Ce dernier a finalement été validé en conseil des ministres à la fin du mois d'avril[1] et présenté aux parlementaires au début mois de juin[2]. Le projet soumis aux parlementaires ne se limitait pas à une seule résolution parlementaire chargée de fixer les grands principes de l'accord que pouvait conclurent les autorités mongoles. Il comportait au contraire plusieurs documents. D'une part, il proposait aux parlementaires d'adopter un amendement à la loi minière de 2006 qui devait permettre de signer un accord d'investissement avec un troisième partenaire. Il proposait ensuite un projet de résolution parlementaire qui devait donner une force juridique aux recommandations formulées par le Conseil de sécurité nationale sur la mise en œuvre du gisement. En outre, le dossier comportait également un projet d'accord d'investissement que l'entreprise Erdenes MGL était susceptible de signer avec un investisseur pour permettre le développement du gisement. Il comportait également un projet visant à fixer les modalités de l'appel d'offres qui devait conduire les autorités à choisir un investisseur stratégique pour la mise en œuvre de ce projet minier. Les autorités mongoles ont annoncé, au moment de la présentation de ce projet, avoir mené des négociations préliminaires avec de multiples entreprises[3]. Le projet

[1] Gouvernement de Mongolie, 26/05/2010.
[2] Parlement de Mongolie, 02/06/2010.
[3] Batbold.com, 27/05/2010, "Тавантолгойн нүүрсний ордыг ашиглах хуулийн төслийг өргөн барив", http://batbold.com/%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D0%B9%D0%BD-%D0%BD%D2%AF%D2%AF%D1%80%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BE%D1%80%D0%B4%D1%8B%D0%B3-%D0%B0%D1%88%D0%B8%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%85-%D1%85%D1%83%D1%83%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%82/.

prévoyait donc de sélectionner un investisseur par le biais d'un appel d'offres qui permettent aux autorités de se trouver dans une position de force au moment de la négociation.

Le projet présenté par le gouvernement a finalement été adopté à une large majorité (88,7 % des députés présents) au début du mois de juillet[1]. Il a néanmoins été significativement modifié par rapport au projet initial soumis par le gouvernement. La première évolution tient au fait que la résolution adoptée prévoit la création d'Erdenes Tavan Tolgoi et la structuration de son capital. Elle prévoit en particulier que 10 % du capital de l'entreprise doit revenir aux citoyens mongols et 10 % aux entreprises et aux investisseurs domestiques. Certaines oppositions se sont également fait entendre à l'extérieur du Parlement, notamment le consortium Mongol 999, évoqué précédemment, qui plaidait en faveur d'une solution purement nationale qui évite à la Mongolie de recourir aux investissements étrangers[2]. Cette opposition n'a néanmoins pas eu de résonnance importante, en particulier parce que l'approche choisie par le gouvernement à l'époque bénéficiait d'un large soutien populaire selon les enquêtes d'opinion réalisées au moment de l'examen de ce texte[3].

L'adoption de cette résolution a ensuite permis aux autorités de lancer l'appel d'offres nécessaire à la sélection d'un investisseur stratégique pour le gisement. Une première tentative a eu lieu à la fin de l'été qui a finalement été annulée par les autorités[4]. Le gouvernement a ensuite procédé à la création d'une filiale d'Erdenes MGL, Erdenes Tavan Tolgoi créée spécialement à l'automne 2010[5] pour permettre le développement du site et dont la direction a été confiée à B. Enebish, le directeur d'Erdenes MGL. L'appel d'offres a pour sa part été officiellement annoncé par l'entreprise Erdenes MGL dans le courant du mois de décembre. Il convient néanmoins de souligner que les autorités mongoles ont en réalité émis deux appels d'offres.

- Le premier portait sur la mise en exploitation de la partie occidentale du gisement de Tavan Tolgoi, Tsankhi ouest[6]. Conformément à la résolution parlementaire adoptée au début du mois de juillet, les investisseurs candidats devaient être en mesure d'investir pour permettre la mise en exploitation du

[1] Olloo.mn, 07/07/2010, "Тавантолгойн нүүрсний ордыг ашиглах зарим асуудлын тухай УИХ-ын тогтоолын төсөл 88,7 хувийн саналаар батлагдлаа", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=article&sid=1173452.

[2] Mongol999, 30/06/2010, "ТАВАНТОЛГОЙ МОНГОЛЫН АРД ТҮМЭН ТА БИДНИЙ ӨМЧ", https://mongol999undesniinegdel.wordpress.com/2010/06/30/%d1%82%d0%b0%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d1%82%d0%be%d0%bb%d0%b3%d0%be%d0%b9-%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b3%d0%be%d0%bb%d1%8b%d0%bd-%d0%b0%d1%80%d0%b4-%d1%82%d2%af%d0%bc%d1%8d%d0%bd-%d1%82%d0%b0-%d0%b1%d0%b8%d0%b4/.

[3] Olloo.mn, 23/06/2011, "Тавантолгойн ордыг ашиглах талаар Засгийн газраас боловсруулсан төслийг дэмжжээ", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=article&sid=1172893.

[4] Erdenes MGL, 30/08/2010, "Prequalification for Procurement of Operator/Contract Miner for the Tavan Tolgoi Coal Deposit", http://en.mongolianminingjournal.com/content/15690.shtml.

[5] Gouvernement de Mongolie, 20/10/2010.

[6] Erdenes MGL, 08/12/2010.

gisement, mais aussi être capables de mener les négociations pour le transport et la vente du charbon. L'entreprise, Erdenes Tavan Tolgoi, aurait conservé le contrôle des licences minières et l'investisseur aurait signé un accord d'investissement avec cette dernière qui porte à la fois sur la mine, la vente du charbon, mais qui concerne également les projets adjacents au site minier, qu'il s'agisse des projets d'infrastructures ou des projets industriels.

- Le second concernait pour sa part la mise en exploitation de la partie orientale du gisement, Tsankhi est[1]. Ce second appel d'offres différait du premier dans la mesure où il s'agissait pour l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi de conclure un contrat avec un opérateur minier pour que ce dernier exploite la partie est du gisement pour le compte de l'entreprise. Les conditions fixées dans l'appel d'offres imposaient aux autorités de signer un contrat avec un opérateur doté d'une grande expérience, d'une bonne réputation et qui utilise les technologies les plus avancées en matière d'exploitation minière.

Du fait de leur différence de nature, ces deux appels d'offres ne disposent pas de la même importance puisque le premier vise à sélectionner un investisseur stratégique pour le développement du gisement et pour la mise en œuvre des projets adjacents alors que le second concerne simplement le choix d'un opérateur minier engagé sur une simple base contractuelle par l'entreprise d'État Erdenes Tavan Tolgoi. Ces deux appels d'offres et les résultats sur lesquels ils ont débouché seront examinés successivement.

Le premier appel d'offres, celui qui devait conduire au choix d'un investisseur stratégique pour la partie Tsankhi Ouest, a conduit les entreprises avec lesquelles les autorités mongoles étaient déjà en négociation à soumettre leur proposition aux autorités mongoles. Quinze entreprises se sont portées candidates. Ces dernières sont présentées dans le tableau suivant ainsi que leurs éléments distinctifs :

Entreprise / consortium	Nationalité	Caractéristiques
Consortium formé de Shenhua Energy et de Mitsui & Co	Chine / Japon	Shenhua est une entreprise détenue majoritairement par l'État chinois.
MAK	Mongolie	Exploite le gisement de charbon de Nariin Sukhait situé à l'ouest de l'aimag de l'Omnogovi.
Arcellor-Mittal	Inde	-
Yitai	Chine	Entreprise de Mongolie intérieure.
Peabody Energy	États-Unis	Entreprise qui bénéficiait du soutien du gouvernement américain.
En +	Russie	Entreprise fondée par l'homme d'affaires russe, Oleg Deripaska propriétaire de RUSAL.

[1] Erdenes MGL, 23/12/2010.

Fortescue Metals	Australie	-
Vale	Brésil	-
Consortium formé de RJD, Itochu, Sumitomo, Sojitz, Marubeni, KORES	Russie / Japon / Corée du Sud	L'entreprise RJD est détenue par l'État russe. Elle détient également 50 % du capital des Chemins de fer d'Oulan-Bator (UBTZ). Elle jouait un rôle central dans le consortium et menait les négociations directement avec les autorités mongoles.
Mesco Steel	Inde	-
International Coal Venture	Inde	Consortium d'entreprises d'État indiennes créer pour la conquête de ressources à l'étranger.
Mongol Auto Road Union	Mongolie	-
Xstrata Coal	Australie	-
Erdos Chenglong Coal Investment	Chine	-
Signum Industrial	Chine/Mongolie	-

Entreprises candidates au développement de la partie Tasnkhi Ouest du gisement de Tavan Tolgoi[1].

La plupart des entreprises ayant entamé des discussions avec les autorités mongoles après que le gisement ait été classifié comme étant d'importance stratégique[2] ont présenté leur candidature. L'entreprise BHP Billiton, pendant un temps détentrice des licences du gisement fait exception puisque les dirigeants de l'entreprise ont choisi de ne pas proposer d'offre malgré les discussions initiales qu'ils ont pu mener avec les autorités. Autre absent, le consortium Mongol 999, mentionné précédemment, et qui n'a également pas présenté sa candidature malgré ses appels répétés à ce que l'exploitation du gisement soit confiée à une entreprise ou à un consortium d'entreprises mongoles[3].

Le gouvernement a ensuite procédé au début du mois de mars à une présélection de six candidatures afin de pouvoir entamer des négociations directes avec les investisseurs potentiels. Les six candidats qui ont été retenus sont les suivants :

[1] Reuters, 01/02/2011, "15 bidders vying for mining license for Tavan Tolgoi coal-source", http://www.reuters.com/article/2011/02/01/mongolia-tolgoi-idUSTOE71003A20110201?pageNumber=1.

[2] Gogo.mn, 18/02/2009, "Тэрбумаар нь ашиг олох нефтийн цооног илрүүлжээ", http://news.gogo.mn/r/49991.

[3] Mongol 999, 29/01/2011, "Letter to the members of the National Security Counsel of Mongolia and to the members of the State Great Khural", http://www.mongol999.mn/newweb/index.php?option=com_content&view=article&id=206:2011-01-29-13-05-09&catid=40:slideshow&Itemid=69&lang=en.

Candidats présélectionnés pour Tavan Tolgoi (mars 2011)

1. Consortium formé par Shenhua Energy et Mitsui & Co.

2. Arcellor-Mittal.

3. Peabody Energy.

4. Vale.

5. Consortium formé des entreprises RJD, Itochu, Sumitomo, Sojitz, Marubeni, KORES.

6. Xstrata Coal.

Liste des entreprises présélectionnées dans le cadre de l'appel d'offres pour le développement de la partie Tasnkhi Ouest du gisement de Tavan Tolgoi[1].

Le choix réalisé par les autorités mongoles apparaît logique dans la mesure où il a conduit à sélectionner les entreprises qui avaient le plus d'expérience dans le domaine minier. Ce choix permettait également de préserver les ambitions politiques des autorités mongoles puisque les offres d'entreprises multinationales reconnues pour leur expertise (Xstrata, Vale, Arcellor-Mittal) cohabitaient avec des offres formulées par des entreprises issues de pays partenaires de la Mongolie, qu'il s'agisse de la Russie (RJD), de la Chine (Shenhua), mais aussi des troisièmes voisins du pays (Peabody).

Il convient également de noter que l'entreprise américaine Peabody a mené initialement des négociations avec Shenhua pour proposer une offre conjointe pour le développement du gisement[2]. Ces négociations n'ont néanmoins pas abouti puisque l'entreprise chinoise souhaitait disposer d'une participation majoritaire et de la possibilité de nommer le directeur exécutif de l'entreprise conjointe qui aurait pu voir le jour, une condition que l'entreprise américaine n'était pas prête à accepter. Cette proposition a été interprétée par les acteurs impliqués comme une tentative de la Russie et de la Chine d'exclure l'entreprise américaine de l'accord. La formulation d'une offre conjointe aurait permis de rassurer les autorités mongoles en accordant une présence symbolique à l'entreprise américaine tout en l'empêchant d'exercer une réelle influence sur le développement du site. L'entreprise chinoise se serait pour sa part concentrée sur le développement du site minier et la commercialisation du charbon alors que l'entreprise russe se serait focalisée sur le transport. Cette situation a néanmoins conduit l'entreprise américaine a refusé cette proposition et à proposer seule une offre aux autorités pour le développement du gisement.

À la suite de ce choix, le groupe de travail formé par le Premier ministre a procédé à de multiples rencontres avec les investisseurs. Dans le même temps, les

[1] Bloomberg, 05/03/2011, "Mongolia Shortlists 6 Groups to Develop Tavan Coal Field", http://www.bloomberg.com/news/articles/2011-03-05/mongolia-shortlists-6-groups-to-develop-tavan-tolgoi-coal-field.

[2] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

autorités mongoles ont multiplié les visites à l'étranger[1], au Japon, en Corée du Sud, en Chine, en Russie et aux États-Unis lors desquelles la question de la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi a à chaque fois été mentionnée par les acteurs. Les autorités mongoles ont également retardé l'introduction en bourse de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi telle que la prévoyait la résolution parlementaire adoptée au début de mois de juillet.

Dans les semaines qui ont précédé l'annonce du résultat de l'appel d'offres, les autorités mongoles ont évoqué la possibilité de ne pas choisir qu'un candidat, mais d'inciter au contraire les acteurs retenus à coopérer pour permettre le développement du gisement[2]. Cette évolution s'explique par l'ambition des autorités, mais aussi par les difficultés que le processus de sélection à générer[3]. Comme le prévoyait la résolution adoptée par le Parlement au début du mois de juillet 2010, l'investisseur stratégique pour Tavan Tolgoi ne devait pas se contenter de mettre en œuvre le projet minier, mais participer également aux projets d'infrastructures et aux projets industriels annexes à la mine. Cela posait la question des compétences d'un investisseur unique pour mener à bien un tel projet. D. Zorigt, ministre des mines et de l'énergie au moment de l'accord, résume l'évolution de l'attitude adoptée par les autorités de la façon suivante :

> « *Au départ, nous pensions combiner les propositions de l'ensemble des candidats pour qu'ils puissent mettre en œuvre conjointement ce projet. C'était beaucoup trop ambitieux et beaucoup trop difficile à mettre en œuvre … Ensuite, nous avons donc pensé à diviser le projet et confier la mine à un acteur, la vente à un autre et la construction d'une ligne de chemin de fer à un troisième* »[4].

L'objectif des autorités était de forcer les investisseurs à coopérer pour permettre la mise en œuvre du projet selon les conditions fixées par le gouvernement dans la résolution. Cette approche ambitieuse a conduit le groupe de travail formé par le Premier ministre à présenter l'avancée des négociations en conseil des ministres à la fin du mois de juin[5]. Satisfait de ces dernières, le gouvernement a validé le résultat des négociations au début du mois de juillet lors d'un conseil des ministres extraordinaire[6]. Cette annonce a surpris les investisseurs dans la mesure où les autorités n'avaient établi aucun accord formel avec les candidats à qui cette annonce apparaissait très précipitée et mal préparée[7]. Les résultats annoncés par les autorités mongoles au terme de ce conseil des ministres confirment leur volonté de forcer les investisseurs à combiner leurs offres. Les autorités mongoles ont en effet annoncé la création d'un consortium chargé de mener à bien le développement du projet qui était composé de

---

[1] Cf. chronologie des principales étapes qui devaient conduire à la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi.

[2] Bloomberg, 17/06/2011, "Mongolia to Offer Tavan Tolgoi Mine to Bidders", http://www.business-mongolia.com/mongolia/2011/06/17/mongolia-to-offer-tavan-tolgoi-mine-to-bidders/.

[3] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.

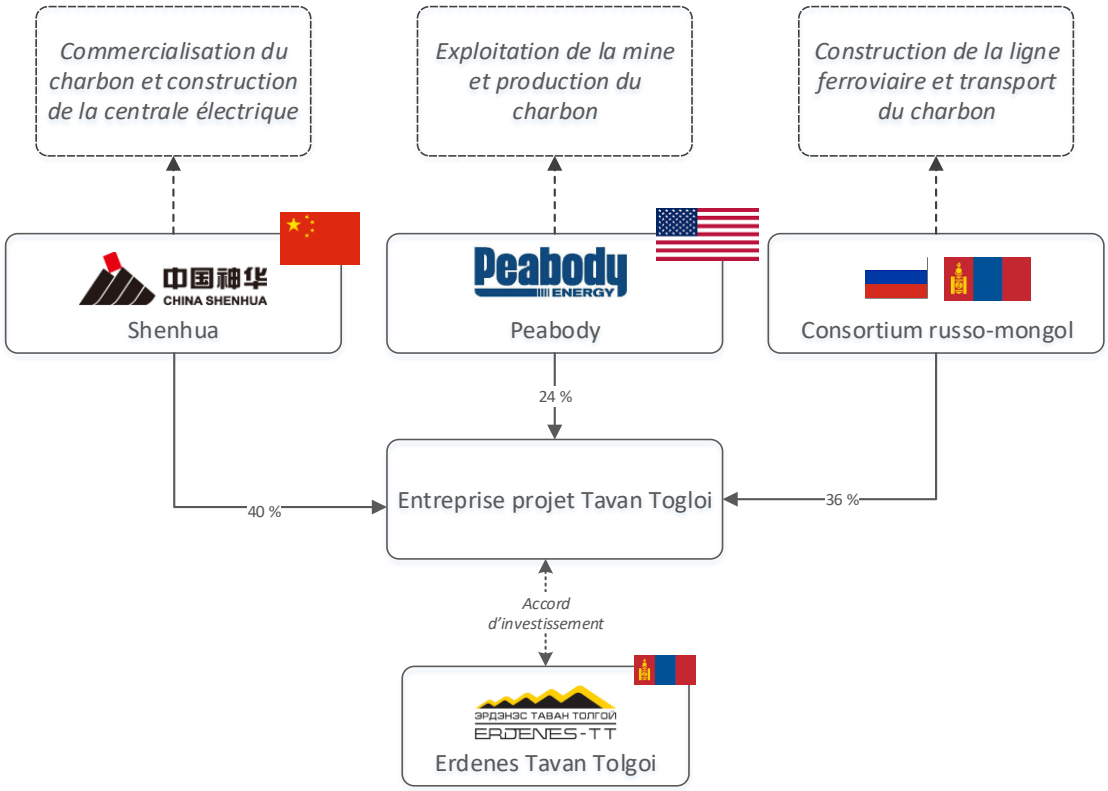
[4] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.

[5] Gouvernement de Mongolie, 29/06/2011.

[6] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2011.

[7] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

l'entreprise chinoise Shenhua, qui détenait 40 % de son capital, de l'entreprise américaine Peabody, qui en détenait 24 %, et d'un consortium russo-mongol qui aurait sans doute inclus RJD et qui aurait détenu 36 % du capital de la société créée. Pour ce qui est du rôle spécifique dévolu à chacune de ces entreprises dans la mise en œuvre du projet, celui-ci n'était pas évoqué par les autorités mongoles. Aucune discussion approfondie sur la question n'a d'ailleurs été mise en œuvre par les autorités pendant le processus de négociation. Les acteurs impliqués dans les négociations affirment cependant que la répartition des rôles aurait pu être la suivante[1]. Peabody, du fait de son expérience, aurait pu procéder à l'exploitation du site. Shenhua aurait pu pour sa part procéder à la construction de la centrale thermique et à la commercialisation du charbon. Pour ce qui est du consortium russo-mongol, il lui serait logiquement revenu de construire le projet ferroviaire et de procéder par la suite au transport du charbon. Le résultat de l'appel d'offre annoncé par les autorités mongoles est résumé dans le schéma et le tableau suivants :



Structure du consortium vainqueur de l'appel d'offres pour la partie Tsankhi Ouest du gisement Tavan Tolgoi annoncé au début du mois de juillet 2011[2].

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.
[2] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2011.

Vainqueur de l'appel d'offres :	Consortium composé des entreprises Shenhua (40 %), Peabody (24 %), et d'un consortium détenu à parts égales par la Russie et la Mongolie (18 %, 18 %).
Projets annexes :	- Construction des lignes ferroviaires au sud et à l'est du gisement. - Construction d'une centrale électrique de 600 MW. - Construction d'une usine de liquéfaction du charbon. - Construction d'une cokerie.
Conditions :	L'investisseur s'engage à un don de 500 millions de dollars et à une avance de 500 millions de dollars.

Résultat de l'appel d'offres pour la mise en exploitation de la partie Tsankhi Ouest de Tavan Tolgoi[1].

Plusieurs points méritent d'être soulignés. Le plus évident tient au fait que les vainqueurs de l'appel d'offres n'étaient pas présents sous cette forme lorsqu'ils avaient soumis leur candidature. Shenhua avait fait le choix de s'allier à l'entreprise japonaise Mitsui, Peabody avait candidaté seule, et aucun consortium russo-mongol n'était présent dans l'appel d'offres. L'identité de ce consortium posait notamment question puisque ce dernier n'avait pas d'existence au moment de l'annonce de ces résultats et que les entités qui devaient représentées la Russie et la Mongolie au sein de ce consortium n'étaient pas connues. L'absence des entreprises coréennes et japonaises qui s'étaient alliées à l'entreprise russe RJD dans le cadre de l'appel d'offres s'explique en partie par le fait que ces entreprises n'ont jamais réellement participé aux négociations qui ont été essentiellement menées par RJD. Cela a donc conduit les autorités mongoles à ne pas mentionner leur nom au moment de l'accord. Le choix réalisé par les autorités mongoles permet également de mettre en évidence la dimension politique de cet accord. Le consortium créé suite à cet appel d'offres présentait la particularité de réunir des représentants des deux voisins de la Mongolie, mais aussi un représentant de ses « troisièmes voisins ». Cela traduisait une tentative de mise en œuvre de la politique stratégique adoptée par les autorités mongoles depuis la transition démocratique.

Concernant les projets industriels adossés à la mine, l'accord laissait à penser que les autorités mongoles étaient parvenues à remplir leur objectif en conditionnant notamment le développement du projet minier à la mise en œuvre du projet ferroviaire et à la construction d'industries situées en aval de la mine. La construction d'une cokerie devait permettre de renforcer la part de valeur ajoutée dans le charbon exporté par le pays, et la construction d'une centrale électrique et d'une usine de liquéfaction du charbon devaient permettre de valoriser les ressources en charbon thermique présentes sur le site. Enfin, le don et l'avance consentis par les investisseurs étaient

[1] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2011.

souhaités par les autorités mongoles qui s'inspiraient en cela de l'accord qu'elles avaient pu conclure pour la valorisation du gisement d'Oyu Tolgoi, accord qui comportait également une avance de l'investisseur aux autorités.

Cette annonce a pourtant suscité des critiques importantes. Le ministre de l'énergie sud-coréen a notamment affirmé que son gouvernement considérait que l'appel d'offres avait été opaque et inéquitable[1] et qu'il entendait s'associer au gouvernement japonais pour demander des explications aux autorités mongoles[2]. De ce fait, le Premier ministre japonais a également rédigé une lettre de protestation à destination de son homologue mongol où il affirmait que le résultat de l'appel d'offres annoncé par les autorités mongoles allait à l'encontre du renforcement des relations entre les deux pays alors en négociations pour conclure un accord de partenariat stratégique[3]. Ces protestations internationales sont allées de pair avec des critiques internes qui ont reproché aux autorités mongoles d'avoir annoncé prématurément les résultats de l'appel d'offres alors même que les négociations étaient en cours[4] et qui ont dénoncé le fait que l'accord implique un consortium russo-mongol qui n'avait aucune existence concrète au moment de l'annonce de l'accord et qui n'était même pas présent dans l'appel d'offres initial[5].

Dans ce contexte, l'accord validé en conseil des ministres devait, pour devenir effectif, être examiné au sein du Conseil de sécurité nationale avant d'être soumis aux parlementaires pour que ces derniers puissent l'adopter, conformément à la résolution adoptée un an auparavant. La séquence prévue par le gouvernement était relativement courte puisque le projet adopté le lundi en conseil des ministres devait, une fois présenté au Conseil de sécurité nationale, être présenté au Parlement le mercredi[6]. L'accord n'a finalement pas été présenté aux parlementaires malgré les rumeurs qui ont évoqué la convocation d'une session parlementaire extraordinaire au mois d'août ou un examen du projet lors de la session parlementaire d'automne[7]. Un grand débat public sur le projet a été organisé par le Président mongol au milieu du mois d'août 2011[8], mais le président a finalement annoncé lors d'un entretien avec la presse au début du mois de septembre que le Conseil de sécurité nationale avait finalement considéré, après examen des documents soumis par le gouvernement, que le projet d'accord ne permettait pas de mettre en œuvre certains des principes formulés dans le

---

[1] Reuters, 06/07/2011, "S.Korea says Tavan Tolgoi bidding process unfair, unclear", http://www.reuters.com/article/2011/07/06/tavantolgoi-korea-idUSL3E7I531Z20110706.

[2] AFP, 07/07/2011, "Seoul wants fresh talks over Mongolia coal mine", http://www.mongolianviews.com/2011/07/seoul-wants-fresh-talks-over-mongolia.html.

[3] News.mn, 25/07/2011, "Japanese leader calls on Speaker", http://english.news.mn/content/75245.shtml.

[4] The Wall Street Journal, 06/07/2011, "Erdenes: Mongolia Mine Contracts Aren't Final", http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303544604576429392047173496.

[5] Business Mongolia, 25/07/2011, "O.Tsendsuren: Mongolian and Russian Consortium doesn't exist", http://www.business-mongolia.com/mongolia/2011/07/25/o-tsendsuren-mongolian-and-russian-consortium-doesn%E2%80%99t-exist/.

[6] Gouvernement de Mongolie, 04/07/2011.

[7] Olloo, 13/08/2011, "Г.Батхуу: Тавантолгойн асуудлыг намрын чуулганаар хэлэлцэх байх", http://archive.olloo.mn/modules.php?name=News&file=article&sid=1191378.

[8] President.mn, 18/08/2011, "“ТАВАН ТОЛГОЙН НҮҮРСНИЙ ОРДЫГ ХЭРХЭН ҮР АШИГТАЙ АШИГЛАХ ВЭ ? НЭЭЛТТЭЙ ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ", http://president.mn/content/2057.

concept de sécurité nationale[1]. Partant là, le conseil a recommandé au gouvernement de poursuivre les négociations menées jusqu'alors afin que le projet présenté puisse être conforme avec les lois mongoles et avec le concept de sécurité nationale.

Le second appel d'offres initié par les autorités mongoles en décembre 2010, celui concernant la partie Tsankhii Est du gisement, ne sera évoqué que brièvement. Le processus de négociation a conduit les autorités mongoles à retenir un consortium composé à égalité de parts par l'entreprise allemande BBM Operta et par l'entreprise australienne Macmahon[2]. Fait important, le contrat, d'une valeur estimée à 500 millions de dollars, a été signé entre les représentants du consortium et les représentants de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi lors de la visite de la chancelière allemande en Mongolie, dans le courant du mois d'octobre 2011[3]. La chute des cours du charbon et les difficultés rencontrées par l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi ont néanmoins conduit à la suspension des travaux sur le site au début de l'année 2014[4]. Ces difficultés ont conduit à l'annulation du contrat dans le courant de l'année 2015[5].

Il convient également de souligner que les autorités mongoles ont signé un autre accord concernant Tsankhii Est à la fin du mois de juillet 2011. Cet accord ne portait pas sur l'exploitation du gisement, mais sur la vente du charbon qui serait extrait du site. Il prévoyait que l'entreprise d'État chinoise Chalco avance 250 millions de dollars à la Mongolie que l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi devait rembourser grâce à ces exportations de charbon réalisées à un prix de la tonne fixé au moment de l'accord[6]. L'accord prévoyait également que Chalco revende 30 % du charbon livré par Erdenes Tavan Tolgoi aux entreprises japonaises Itochu et Mitsui et à l'entreprise sud-coréenne, KORES. Cet accord devait permettre aux autorités mongoles de lever le capital nécessaire à l'introduction en bourse d'Erdenes Tavan Tolgoi et de financer le développement de la partie est du gisement. La durée de l'accord n'était pas mentionnée, mais l'entreprise affirmait que l'avance de Chalco pouvait être remboursée en un an et demi[7]. La conclusion de ce contrat devait s'inscrire dans le cadre de la stratégie élaborée par les autorités mongoles pour permettre le développement du gisement, mais il apparaît que l'argent a été principalement utilisé pour financer les programmes sociaux promis au moment de la campagne électorale de 2008.

---

[1] President.mn, 14/09/2011, "Цөмийн хаягдал, түүнийг булшлах тухай ямар нэг гэрээ хэлэлцээр, баримт бичиг Монголд байхгүй", http://president.mn/content/2099.

[2] Macmahon, 14/10/2011, "ASX Announcement: Macmahon awarded Mongolia coal contract", http://www.macmahon.com.au/asx-announcement-macmahon-awarded-mongolia-coal-contract.html.

[3] Gouvernement d'Allemagne, 13/10/2011, "Building a fair long-term partnership", https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/EN/Archiv17/Reiseberichte/mgl-ulan-bator_en.html.

[4] Bloomberg, 21/08/2014, "Operations at Mongolia's Tavan Tolgoi Mine Halted, Macmahon Says", http://mongoliaeconomy.blogspot.fr/2014/08/operations-at-mongolias-tavan-tolgoi.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+MongolianEconomyAndFinance+(Mongolian+Economy+and+Finance).

[5] AAP, 25/06/2015, "Macmahon gets $65m to exit Mongolia", https://nz.finance.yahoo.com/news/macmahon-gets-65m-exit-mongolia-042629226.html?

[6] Reuters, 27/07/2011, "UPDATE 1-Mongolia state-owned miner signs coal deal with China's Chalco", http://www.reuters.com/article/mongolia-erdenes-idUSL3E7IR0HR20110727.

[7] Reuters, 27/07/2011, "UPDATE 1-Mongolia state-owned miner signs coal deal with China's Chalco", http://www.reuters.com/article/mongolia-erdenes-idUSL3E7IR0HR20110727.

2) Principaux enseignements de l'échec du projet d'accord de 2010 / 2011.

L'examen du processus mis en place par les autorités mongoles et de leur attitude pendant la période pose la question des éléments qui permettent d'expliquer l'échec de cette tentative d'accord. La mise en parallèle du processus qui a conduit à cette décision et du système décisionnel qui l'a engendrée montre que le gouvernement a validé cet accord, donc que les ministres qui composaient le groupe de travail sont parvenus à convaincre le Premier ministre de son bien-fondé. A contrario, le Parlement n'a pas pu prendre position sur ce texte puisque ce dernier ne lui a jamais été présenté. Dans ce cadre, il apparaît que le circuit de validation du projet s'est arrêté au niveau du Conseil de sécurité nationale. Ce dernier était à l'époque composé du Premier ministre, S. Batbold, du président du Parlement, D. Demberel, et du Président de la Mongolie, Ts. Elbegdorj. Prenant ses décisions à l'unanimité, le blocage du projet peut être interprété comme un refus d'un de ces trois acteurs de soutenir ce projet. Beaucoup ont soupçonné le Président mongol, Ts. Elbegdorj, qui n'a jamais réellement pris position sur le projet d'investissement en tant que tel[1], si ce n'est pour plaider en faveur d'une avancée rapide des négociations et d'une inclusion des entreprises mongoles dans le projet[2].

Comme il l'a affirmé lors de son entretien avec la presse au milieu du mois de septembre, le Président mongol considérait que le projet présenté par le gouvernement ne respectait pas certains principes énoncés dans le concept de sécurité nationale adopté par la Mongolie dans le courant du mois de juillet 2010[3]. Le concept de sécurité nationale, présenté précédemment, insiste sur la nécessité de préserver un équilibre entre les principaux partenaires de la Mongolie au niveau des investissements étrangers. Cet aspect se traduit au plan économique par la mise en œuvre de la stratégie dite des « trois tiers ». Au niveau des investissements étrangers, la mise en œuvre de cette stratégie doit permettre d'équilibrer les investissements réalisés par la Russie, la Chine et les « troisièmes voisins » de la Mongolie. Dans ce contexte, l'accord élaboré par les autorités mongoles pour la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi constituait une tentative d'opérationnalisation approximative de cette stratégie[4]. Il semble néanmoins que le fait d'accorder plus d'un tiers du projet à un partenaire, en l'occurrence à la Chine via l'entreprise Shenhua, ait finalement conduit le Président, donc le Conseil de sécurité nationale, à considérer que ce projet d'accord était contraire au concept de sécurité nationale dans la mesure où il ne garantissait pas un équilibre entre les partenaires impliqués[5]. Le conseil étant chargé de veiller à la mise en œuvre du concept de sécurité nationale, il aurait

---

[1] President.mn, 08/07/2011, "П.Цагаан: Тавантолгой түүхий байна", http://www.president.mn/content/2211.

[2] President.mn, 15/02/2011, "П.Цагаан: Ерөнхийлөгч тодорхой байр суурьтай байгаа", http://www.president.mn/content/1496.

[3] Parlement de Mongolie, 15/07/2010.

[4] Entretien, Ch. Khashchuluun, ancien directeur du comité à l'innovation et au développement national, 12/05/2014.

[5] Entretien, M. Batchimeg, députée et ancienne conseillère à la sécurité nationale et à la politique étrangère du Président mongol, 06/12/2013.

logiquement refusé de soutenir le projet proposé par le gouvernement[1], d'autant que ce dernier avait suscité des critiques virulentes de la part de partenaires importants de la Mongolie.

L'autre élément qui explique l'échec de ce projet tient à l'opposition qu'il a suscitée parmi les pays impliqués dans cet appel d'offres. Les critiques du Japon et de la Corée du Sud ont déjà pu être évoquées et ont conduit le Conseil de sécurité nationale à demander au groupe de travail de mentionner explicitement l'implication des entreprises issues de ces deux pays dans le résultat de l'appel d'offres en identifiant clairement le pourcentage du consortium qui devait revenir à ces entreprises[2]. La mesure concernait l'entreprise Mitsui, initialement alliée à Shenhua, et les entreprises Itochu, Sumitomo, Sojitz, Marubeni et KORES initialement alliées à l'entreprise ferroviaire russe RJD. Le vice-Premier ministre, qui dirigeait le groupe de travail chargé des négociations, avait notamment affirmé que ces entreprises n'avaient pas été exclues de l'accord, mais qu'elles n'apparaissaient pas dans le résultat simplement, car elles constituaient des partenaires minoritaires dans les consortiums en question. Cette déclaration apparaissait alors plus comme une mesure de diversion qui visait à apaiser les relations entre la Mongolie et ces deux pays, d'autant que l'attitude des entreprises coréennes et japonaises lors de l'appel d'offres avait suscité des critiques des autorités mongoles qui leur reprochaient notamment leur manque de présence directe dans les négociations[3] et le fait de ne pas tenir suffisamment compte des demandes formulées par les autorités mongoles[4].

Le point principal soulevé par le Conseil de sécurité nationale concernait néanmoins l'existence d'un différend entre les investisseurs sur le niveau de participation attribué à chacune des entreprises dans le résultat annoncé par le gouvernement[5]. Si le mécontentement des entreprises japonaises et coréennes a pu être évoqué, il apparaît également que la Russie, pourtant partie prenante de l'accord, était également opposée à ce dernier. Les autorités russes reprochaient notamment aux autorités mongoles de leur avoir octroyé un niveau de participation dans le consortium qui trop faible alors même qu'elle souhaitait disposer d'une participation majoritaire pour permettre la mise en exploitation du site[6]. L'ancien ministre des mines et de l'énergie, D. Zorigt, affirme ainsi :

> « *Il y a plusieurs raisons qui expliquent l'échec de ce projet d'accord, mais la principale c'est que, avec des partenaires comme ceux avec lesquels nous traitions, tout le monde veut rester numéro un. Les Russes ont donc dit non à ce projet simplement parce qu'ils avaient une part moins importante que les Chinois. Sinon, je pense que le projet aurait été accepté par le Parlement, même si les débats auraient été très longs et difficiles* »[7].

[1] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[2] News.mn, 16/09/2011, "Тавантолгойн төсөл УИХ-ын тогтоолыг зөрчөөгүй", http://www.news.mn/r/80099.
[3] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[4] Entretien, O. Mashbat, vice-président de l'Institut des Etudes Stratégiques, 04/08/2011.
[5] News.mn, 16/09/2011, "Тавантолгойн төсөл УИХ-ын тогтоолыг зөрчөөгүй", http://www.news.mn/r/80099.
[6] Entretien, O. Mashbat, vice-président de l'Institut des Etudes Stratégiques, 04/08/2011.
[7] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.

Outre un différend sur le niveau de participation accordé à la partie russe par les autorités mongoles, il convient également de souligner que cette déception russe s'inscrit dans le prolongement de plusieurs décisions prises par les autorités mongoles. La première concerne leur décision d'attribuer la mise en exploitation du gisement d'Oyu Tolgoi à Rio Tinto plutôt qu'à une entreprise russe. De nombreuses rumeurs qui circulent sur la question insistent sur le fait que la démission du Premier ministre, S. Bayar, s'expliquerait notamment par la décision qu'il a prise de confier l'exploitation du gisement à Rio Tinto, une décision qui aurait fortement déplu à la partie russe. Dans ce contexte, certaines rumeurs affirment également que les autorités mongoles auraient alors promis à leurs homologues russes une participation importante dans le gisement de Tavan Tolgoi. Pour s'en assurer, les autorités russes et chinoises auraient demandé aux autorités mongoles d'exclure la partie américaine de l'accord. L'ancien directeur de Peabody en Mongolie affirme ainsi :

> « *Poutine voulait obtenir une participation de la Russie dans le gisement de Tavan Tolgoi. Il voulait également que les Américains restent en dehors de cet accord. Le Premier ministre mongol, S. Bayar, souhaitait lui une présence des Américains. Il reconnaissait qu'il était important pour la Mongolie d'avoir un troisième acteur impliqué pour maintenir un certain équilibre avec ses deux voisins. Ainsi, lorsqu'il a rencontré Hu Jintao, il lui a expliqué que la Mongolie avait besoin d'un troisième partenaire et a évoqué une proposition conjointe entre Shenhua et Peabody. Le problème, c'est qu'il y avait une sorte de pacte entre les Chinois et les Russes pour exclure les Américains de l'accord. C'est pour cela que la proposition qu'ils nous ont formulée ne nous accordait qu'un rôle de figuration et c'est pour cela que nous l'avons décliné et que nous avons présenté seuls une proposition aux Mongols. Notre présence dans le résultat final a beaucoup surpris les Chinois et les Russes* »[1].

Cette question des partenaires étrangers permet de faire ressortir les limites de la stratégie adoptée par les autorités mongoles. La première limite a déjà été évoquée lorsqu'il s'est agi d'expliquer le changement d'attitude des autorités mongoles pendant l'appel d'offres. Elle est liée au choix de lancer un appel d'offres ouvert qui ne se limite pas au seul projet minier, mais qui concerne également les projets adjacents. Cette attitude posait la question des compétences de l'investisseur et imposait la formation de consortium qui regroupe les compétences d'entreprises œuvrant dans des domaines différents. Sur ce point, le recours à un appel d'offres constituait une solution pour permettre l'implication d'acteurs aux compétences différentes, mais a également conduit les autorités à négocier avec un grand nombre d'acteurs alors même que l'expérience du gouvernement mongol et que les ressources qu'il pouvait mobiliser sur la question restaient relativement limitées. Le choix de recourir à un

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

appel d'offres a dans ce cadre produit des effets ambivalents qui ont compliqué le processus de négociation[1].

L'autre limite qu'il est possible de mentionner tient plus spécifiquement à la diversité des acteurs avec lesquels les autorités mongoles ont eu à négocier. Les autorités mongoles entendaient faire de ce gisement un outil pour attirer de grandes entreprises étrangères dans le pays et les conduire à s'intéresser également à des projets autres que ceux de Tavan Tolgoi.

> « *Le projet n'était pas seulement vu comme un projet économique, mais aussi comme le moyen d'assurer les ambitions géoéconomiques de la Mongolie et d'attirer de gros investisseurs, issus de pays différents. Nous souhaitions attirer plus d'entreprises américaines en Mongolie, plus d'entreprises russes, mais aussi plus d'entreprises chinoises pour parvenir à préserver un équilibre entre ces différents acteurs. C'était ça l'idée générale* »[2].

Cette ambition s'est néanmoins traduite par des difficultés dans l'appel d'offres, car la diversité d'acteurs que le projet a attirée cachait également une diversité d'intérêts. Si elle pouvait servir les autorités dans les négociations, cette diversité s'est rapidement avérée problématique. La présence d'entreprises chinoises, russes, américaines, japonaises, sud-coréennes, indiennes imposait nécessairement que toutes les attentes de ces acteurs ne puissent être satisfaites et plaçait donc les autorités dans une position délicate[3]. La réaction très virulente des autorités japonaises et coréennes à la suite de l'annonce des résultats de l'appel d'offres en témoigne.

Cette diversité d'acteurs s'explique également par l'attitude adoptée par les autorités mongoles à l'égard de ce gisement et par le manque de cohérence de l'action de l'État sur la question. Ainsi, le projet minier de Tavan Tolgoi a été utilisé par les autorités mongoles, en l'occurrence par le Président mongol, comme un levier dans la politique étrangère mise en place par le pays[4]. Il s'agissait notamment pour les autorités de chercher à faire miroiter aux partenaires du pays une implication dans l'exploitation du gisement en échange de l'obtention d'avantages commerciaux, de facilités sur l'obtention des visas, ou plus simplement pour obtenir un rang protocolaire plus élevé lors des visites des dirigeants mongols à l'étranger. L'ancien ministre des mines et de l'énergie, D. Zorigt, présente la situation qui existait à l'époque de la façon suivante :

> « *À l'époque, nous voulions conclure les négociations et permettre la signature de l'accord d'Oyu Tolgoi pour ensuite lancer le projet de Tavan Tolgoi. Cependant, pendant que nous négocions sur Oyu Tolgoi, à chaque fois que le Président ou le Premier ministre se rendaient à l'étranger, ils invitaient un nouveau partenaire à*

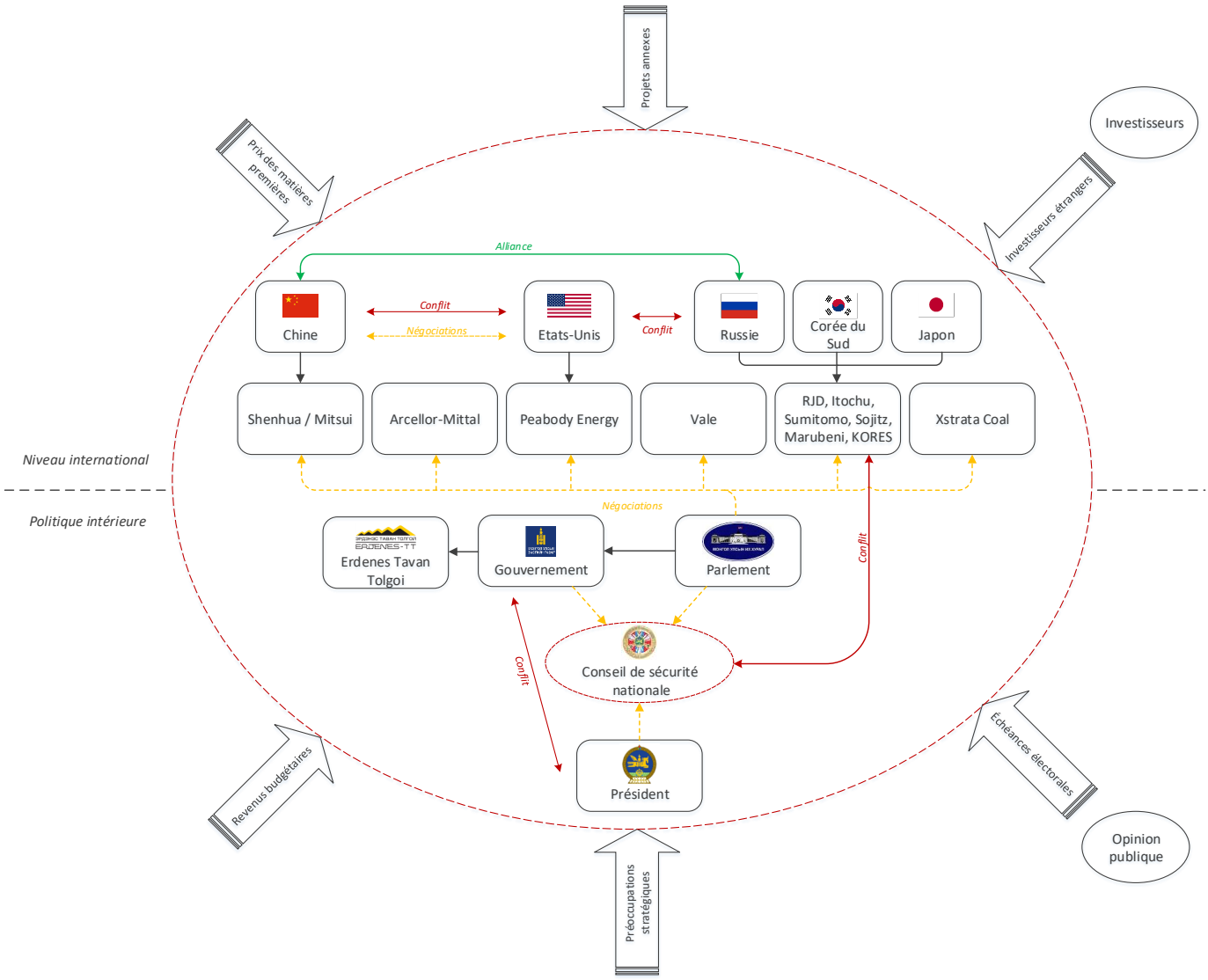
[1] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[2] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[3] Entretien, Ch. Khashchuluun, ancien directeur du comité à l'innovation et au développement national, 12/05/2014.
[4] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.

s'impliquer dans le gisement de Tavan Tolgoi. Nous aurions dû dire non et nous concentrer sur un ou deux partenaires. Mais bon, qu'est-ce que vous voulez dire au Président … Au lieu de cela, ils voulaient se servir de ce projet pour être bien reçu à l'étranger, mais aussi pour obtenir des avantages sur des accords de visa, des accords de libre-échange, en somme d'obtenir des avantages dans les relations bilatérales qu'on pouvait entretenir avec nos partenaires. Vous voyez, ce n'était pas simplement des négociations économiques, mais elles étaient aussi politiques »[1].

L'échec du projet d'accord de 2011 témoigne de l'échec de la stratégie adoptée par les autorités mongoles pour le développement de ce projet minier. La stratégie adoptée par les autorités mongoles montrait que le projet de Tavan Tolgoi n'était pas uniquement considéré comme un projet minier, mais bien plutôt comme un projet géoéconomique qui devait permettre aux autorités mongoles de créer un effet de levier pour permettre l'amélioration de la situation internationale du pays, permettre le développement d'infrastructures stratégiques, la mise en place des étapes initiales à une stratégie d'industrialisation par les ressources et le développement d'un projet minier qui devait générer davantage de revenus budgétaires pour permettre le développement. Les ambitions des autorités mongoles à l'égard de ce projet étaient donc très élevées, sans doute trop. La réussite d'un tel projet aurait constitué une étape décisive qui aurait vu les autorités mongoles réussir à concilier des objectifs et des intérêts qui apparaissaient difficilement conciliables. Les tensions et les contradictions inhérentes à cette stratégie ont néanmoins conduit à son échec et ont donc repoussé la mise en exploitation du gisement.

Cette analyse permet de mettre en évidence ce que l'on pourrait, par analogie, appeler un système d'action concret. Ce système d'action peut être schématisé de la façon suivante :

[1] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.



Système d'action sur le projet de Tavan Tolgoi envisagé en 2011.

Selon la méthode élaborée par Michel Crozier et Erhard Friedberg, il est possible d'identifier les principales caractéristiques de ce système à savoir, les acteurs qui s'y sont impliqués, les stratégies dont ils sont porteurs, mais aussi les conflits qui les ont opposés et les négociations qu'ils ont tenté de mettre en oeuvre. Celles-ci sont présentés dans le tableau suivant selon un découpage qui oppose les acteurs nationaux et les acteurs étrangers. Ce choix se justifie du fait qu'il s'agit de la principale ligne de clivage qui a empêché les parties de conclure un accord pour le développement du site.

Système d'action de Tavan Tolgoi en 2011

Acteurs locaux

Gouvernement mongol :		Développement du projet de Tavan Tolgoi et mise en œuvre des projets industriels adossés au gisement.
	Enjeux :	Pression de l'opinion publique pour les élections législatives du printemps 2012.
		Mise en œuvre de la stratégie de sécurité nationale.
	Stratégie :	Négociations avec l'ensemble des acteurs pour l'obtention de l'offre la plus avantageuse.
	Alliance :	Gouvernement de coalition nationale qui implique les deux grands partis politiques, le Parti populaire et le Parti démocrate.
	Conflit :	Tensions entre l'objectif du gouvernement et l'utilisation politique du gisement faite par le Président.
	Négociations :	Tentative de combiner l'ensemble des offres formulées pour le gisement.
Président :	Enjeux :	Mise en œuvre de la sécurité de sécurité nationale.
	Stratégie :	Utilisation du gisement de Tavan Tolgoi dans les relations extérieures du pays.
	Alliance :	-
	Conflit :	Tensions avec le gouvernement.
	Négociations :	Négociations au sein du Conseil de sécurité nationale et refus de soutenir l'accord proposé.
Parlement :	Enjeux :	Assurer un contrôle parlementaire et une participation publique majoritaire.
	Stratégie :	-
	Alliance :	Majorité parlementaire de coalition nationale qui implique les deux grands partis politiques, le Parti populaire et le Parti démocrate.
	Conflit :	-
	Négociations :	-

Acteurs étrangers

Chine	Enjeux :	Accès aux ressources charbonnières du gisement pour diversifier ses importations de charbon.
	Stratégie :	
	Alliance :	-

	Conflit :	Volonté d'exclure ou de minorer la participation américaine dans le projet.
	Négociations :	Négociations pour la formulation d'une offre conjointe avec les Etats-Unis et la Russie à la demande des autorités mongoles.
Russie	Enjeux :	Développement des projets ferroviaires adjacents au gisement.
	Stratégie :	Implication dans le consortium pour accéder indirectement aux projets ferroviaires mongols
	Alliance :	Alliance avec la Chine pour exclure les Etats-Unis de l'accord. Alliance avec la Corée et le Japon pour offrir une voie d'exportation alternative aux produits miniers mongols.
	Conflit :	Niveau de participation jugé trop faible dans l'accord final.
	Négociations :	Négociations pour la formulation d'une offre conjointe avec les Etats-Unis et la Chine à la demande des autorités mongoles.
Japon / Corée	Enjeux :	Accès aux ressources charbonnières du gisement pour diversifier ses importations de charbon.
	Stratégie :	Position de retrait dans les négociations pour laisser la Russie en position de négociation.
	Alliance :	Alliance avec la Russie pour proposer une voie d'exportation alternative aux autorités mongoles.
	Conflit :	Contestation du résultat de l'appel d'offre.
	Négociations :	Négociations pour la formulation d'une offre conjointe avec les Etats-Unis, la Russie et la Chine.
États-Unis	Enjeux :	Soutien à une entreprise privée pour renforcer les liens économiques avec la Mongolie et obtenir plus de leviers de pression.
	Stratégie :	Proposer aux autorités mongoles une offre qui leur permettent d'équilibrer l'influence de leurs deux voisins géographiques.
	Alliance :	-
	Conflit :	Conflit avec la Chine et la Russie pour une implication dans le gisement.
	Négociations :	Echec des négociations avec la Chine pour la formation d'un consortium conjoint. Négociations pour la formulation d'une offre conjointe avec la Russie et la Chine à la demande des

	autorités mongoles.

Les principales caractéristiques du système d'action du projet Tavan Tolgoi en 2011.

Le système d'action qui a vu le jour autour du projet de Tavan Tolgoi en 2011 s'est ainsi structuré autour de deux conflits principaux provoqués par les stratégies contradictoires dont était porteur les acteurs :

1) Le premier a opposé les acteurs étrangers qui souhaitent s'impliquer sur le gisement. La Russie et la Chine ne souhaitait pas que les Etats-Unis soient impliqués dans le gisement. A l'inverse, les autorités mongoles souhaitaient une participation américaine qui garantissait un certain équilibre entre leurs deux voisins géographiques. Ce conflit a conduit le gouvernement mongol à négocier avec ces acteurs pour les forcer à combiner leurs offres et à proposer une projet conjoint.

2) Ce premier conflit a débouché sur une solution de compromis avec la présentation d'un projet d'accord d'investissement au début de l'été 2011. Cependant, celui n'est pas parvenu à contenter l'ensemble des acteurs, notamment les acteurs russe, coréen et japonais. Cela a donc conduit à l'ouverture d'un nouveau conflit que les autorités mongoles ne sont pas parvenues à résorber et qui les ont finalement conduitent à abandonner ce projet au début de l'automne. Dans ce cas, c'est donc l'incapacité des autorités mongoles à trouver un compromis qui contentent l'ensemble des acteurs étrangers intéressés qui expliquent l'abandon du projet et l'échec du gouvernement à sortir de cette situation de blocage.

La mise en évidence de ce système d'action permettra par la suite de le comparer avec celui qui s'est structuré lors de la seconde tentative mise en œuvre par les autorités mongoles pour développer le gisement, mais aussi avec celui qui prévalait sur le projet d'Oyu Tolgoi, que les autorités mongoles sont parvenues à mettre en œuvre. L'arrivée des élections législatives de 2012 a enterré ce premier projet d'accord élaboré pour le gisement de Tavan Tolgoi en provoquant une alternance politique et la constitution d'une nouvelle majorité. C'est cette nouvelle majorité, dominée par le Parti démocrate, qui a tenté entre 2014 et 2015 de relancer le projet et de conclure un nouvel accord d'investissement pour permettre le développement du gisement de Tavan Tolgoi. Si cette nouvelle tentative s'est à nouveau soldée par un échec, il convient néanmoins de le présenter en détails pour la comparer à celle initiée entre 2010 et 2011 par les autorités.

B - Le projet d'accord d'investissement pour Tavan Tolgoi de 2014 – 2015.

Le second projet d'accord qui sera examiné dans le cadre de cette étude de cas est celui qui a été élaboré par les autorités mongoles entre 2014 et 2015. Si les négociations à propos de la mise en exploitation du gisement n'ont jamais réellement cessé[1], elles n'ont connu de réelles avancées qu'au milieu de l'année 2014. Le Premier ministre de l'époque, N. Altankhuyag, était alors en difficulté avec sa majorité. Les tensions au sein de la majorité s'expliquaient par des querelles de factions, mais aussi par le ralentissement sensible de l'activité économique. Celui-ci résultait à la fois de facteurs externes, notamment la chute des cours des matières premières et le ralentissement économique de la Chine, mais aussi par des facteurs internes avec la dispute qui opposait les autorités mongoles à Rio Tinto, l'investisseur qui développe le projet d'Oyu Tolgoi, et avec la dispute qui opposait les autorités à l'entreprise chinoise Chalco sur l'accord conclu avec Erdenes Tavan Tolgoi à la fin du mois de juillet 2011. Le nouveau gouvernement a en effet considéré que l'accord signé en 2011 n'était pas assez profitable et a décidé de suspendre les opérations sur le site[2]. Un compromis a finalement été trouvé entre les deux partis quelques mois plus tard afin de réduire les coûts de transport et d'augmenter la rentabilité de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi, mais la dénonciation de l'accord combinée à la baisse des cours du charbon sur le marché chinois a conduit l'entreprise à se trouver dans l'incapacité de rembourser sa dette à l'égard de l'entreprise chinoise.

Dans ce contexte, les autorités mongoles ont élaboré un nouveau projet d'accord pour la valorisation du gisement minier de Tavan Tolgoi. Elaboré et examiné entre la fin de l'été 2014 et le début de l'été 2015 et finalement abandonné faute de consensus. L'examen de cette nouvelle tentative élaborée par les autorités mongoles permettra de mettre en évidence les points communs et les similitudes qui existent entre ce projet et celui de 2011. Cela permettra notamment de savoir si les raisons qui ont empêché la formation d'un consensus développementaliste sur ce projet sont les mêmes que celles de 2011, en somme de savoir pour quelles raisons le projet proposé par les autorités mongoles n'est pas parvenu à contenter l'ensemble des acteurs, donc à empêcher la formation d'une alliance développementaliste sur la question.

1) Les négociations autour du projet d'accord de 2014 / 2015.

Face à cette situation, le Premier ministre a proposé aux parlementaires un ambitieux programme de cent jours qui devait permettre de stimuler l'activité économique[3]. La mise en œuvre de ce programme a permis la relance du projet de

[1] Ikon.mn, 28/04/2015, "Л.Эрдэнэчимэг: Энержи ресурсийг санхүүгийн хямралаас гаргах гэж одоогийн гэрээг хийж болохгүй", http://www.ikon.mn/n/gdh.

[2] News.mn, 22/01/2013, "Erdenes TT is in negotiations with CHALCO", http://english.news.mn/content/131511.shtml.

[3] Infomongolia, 24/04/2014, PRIME MINISTER INTRODUCES "100 DAYS TO STRENGTHEN ECONOMY" PROJECT", http://www.infomongolia.com/ct/ci/7743.

Tavan Tolgoi et la mise en œuvre d'une nouvelle tentative des autorités pour parvenir à signer un accord avec un investisseur stratégique pour la valorisation du gisement. Le tableau suivant présente les principales étapes suivies par les autorités lors de l'examen de ce second projet d'accord. Les différentes étapes qui sont mentionnées seront analysées de manière plus approfondie dans la suite de ce travail. Cela permettra d'identifier les différents aspects du conflit que ce projet a suscité, les intérêts et les stratégies des acteurs impliqués, les coalitions qui ont vu le jour et les tentatives formulées pour l'Etat pour parvenir à construire un consensus même si celles-ci se sont soldées par un échec. Cela permettra notamment d'analyser le rapport entre l'Etat, les conglomérats privés et les investisseurs étrangers sur ce projet et la façon dont ces différents acteurs ont interagi, en somme de mettre en évidence la tentative de gouvernance du projet élaborée par les autorités mongoles.

Date	Acteur	Événement
08/05/2014	*Premier ministre*	Le Parlement adopte le programme de 100 jours du Premier ministre pour dynamiser l'économie.
20/08/2014	*Gouvernement*	Le gouvernement adopte une résolution pour la relance du projet de Tavan Tolgoi et l'organisation d'un nouvel appel d'offres.
29/08/2014	*Gouvernement*	Le gouvernement forme un groupe de travail chargé de mener l'appel d'offres.
05/11/2014	*Parlement*	Le Parlement vote la destitution du Premier ministre, N. Altankhuyag.
21/11/2014	*Parlement*	Le Parlement élit un nouveau Premier ministre, Ch. Saikhanbileg.
10/12/2014	*Parlement*	Formation d'un gouvernement de coalition nationale qui a pour mission de débloquer la mise en œuvre des grands projets dans le pays.
12/12/2014	*Gouvernement*	Le Premier ministre crée un nouveau groupe de travail présidé par le ministre de la Mongolie sur la mise en œuvre du projet de Tavan Tolgoi.
22/12/2014	*Gouvernement*	Le groupe de travail annonce avoir retenu l'offre proposée par Energy Resources et Shenhua.
02/02/2015	*Parlement*	Le président du Parlement prend position contre le projet d'accord négocié par le groupe de travail.
16/02/2015	*Conseil de sécurité nationale*	Le Conseil de sécurité nationale publie une recommandation sur le projet qui rappelle les principes que le gouvernement doit respecter.
25/02/2015	*Erdenes Tavan Tolgoi*	Le directeur exécutif de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi est arrêté et emprisonné dans le cadre d'une enquête sur de possibles abus de pouvoir et de détournements de fonds.
03/04/2015	*Parlement*	Le président du Parlement et ses vice-présidents adressent un courrier au Premier ministre pour lui rappeler que le Parlement doit discuter du projet d'accord.

05/04/2015	*Premier ministre*	Le Premier ministre annonce que le gouvernement est parvenu à trouver un accord sur le projet de Tavan Tolgoi et d'Oyu Tolgoi et que le premier sera signé le lendemain après validation en conseil des ministres.
06/04/2015	*Parlement*	Le Président du Parlement dénonce l'accord et affirme que le Parlement renverra tout ministre qui signerait un tel accord. Le groupe parlementaire du Parti démocrate annonce un compromis entre le Premier ministre et le président du Parlement qui prévoit que le Parlement examinera le projet d'accord.
10/04/2015	*Président*	Le Président déclare publiquement qu'il est favorable à l'accord.
23/04/2015	*Gouvernement*	Le gouvernement soumet le projet d'accord au Parlement.
29/04/2015	*Parlement*	Le président du Parlement suspend les négociations sur ce projet d'accord et annonce la création d'un groupe de travail chargé d'étudier le texte.
18/05/2015	*Gouvernement*	Le Premier ministre participe à la signature de l'accord de Dubaï qui met un terme à la dispute autour du projet d'Oyu Tolgoi.
23/06/2015	*Gouvernement*	Le gouvernement annonce qu'il retire le projet d'accord.
03/09/2015	*Erdenes Mongol*	Le Premier ministre annonce que les négociations sur le projet seront uniquement menées par les représentants de l'entreprise Erdenes Mongol.

Chronologie des principales étapes du projet d'accord pour la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi (2014 – 2015).

Adoptée par les parlementaires au début du mois de mai 2014, la résolution parlementaire qui définissait le contenu du programme de 100 jours voulu par le Premier ministre consacrait une disposition spécifique à la mise en œuvre du gisement de Tavan Tolgoi[1]. La résolution parlementaire affirmait notamment que le gouvernement devait œuvrer à l'accroissement de l'efficacité économique du gisement, mais qu'il devait également décider des principes de bases nécessaires à l'implication d'investisseurs étrangers ou domestiques dans le développement du projet. La mise en œuvre de ce programme économique a conduit le gouvernement à adopter en conseil des ministres une résolution sur la liste des mesures à mettre en œuvre pour le projet de Tavan Tolgoi[2]. Il convient ici de noter que la résolution gouvernementale a été présentée en conseil des ministres par le secrétaire général du gouvernement, Ch. Saikhanbileg, et non pas par le ministre des mines, D. Gankhuyag[3]. Cela s'explique par le fait que le ministre des mines avait vu sa crédibilité mise à mal par son rôle dans l'ouverture de deux dossiers sensibles : la dispute avec Rio Tinto sur le projet d'Oyu Tolgoi et la remise en cause de l'accord conclu entre Erdenes Tavan

[1] Parlement de Mongolie, 08/05/2014.
[2] Gouvernement de Mongolie, 20/08/2014.
[3] Gouvernement de Mongolie, 20/08/2014 (b).

Tolgoi et Chalco. Dans ce contexte, le déblocage du projet a été confié au secrétaire général du gouvernement, Ch. Saikhanbileg, réputé « probusiness ».

La résolution adoptée par le gouvernement dans le courant du mois d'août s'inscrivait dans la continuité du projet élaboré par les autorités mongoles entre 2010 et 2011. Elle devait permettre au gouvernement de relancer officiellement l'appel d'offre et permettre de débloquer le projet de Tavan Tolgoi comme l'avait proposé le gouvernement aux Parlementaires. La mise en œuvre de ce projet devait permettre de relancer la croissance dans le pays et surtout assurer la crédibilité du gouvernement en démontrant sa capacité à obtenir des avancées concrètes sur ce projet d'importance stratégique. Ce nouvel résolution adoptée par le gouvernement devait donc servir à encadrer la négociation que devaient mener les membres du gouvernement. En affichant clairement les objectifs de la négociation, ce document devait faciliter l'activité des autorités en stipulant clairement les éléments sur lequel le gouvernement devait s'engager, réduisant ainsi l'incertitude autour de l'attitude à adopter et les attentes potentielles des acteurs impliqués. Cela devait in fine faciliter la conclusion d'un accord et l'apparition d'un consensus relatif autour de ce gisement.

La résolution adoptée le gouvernement à la fin de l'été 2014 s'inscrivait dans la droite ligne de la résolution parlementaire de juillet 2010 et imposait au gouvernement de reprendre les négociations avec les six investisseurs qui avaient été présélectionnés dans le cadre de l'appel d'offres de 2011, créant ainsi une continuité avec la première tentative élaborée par les autorités mongoles. Cette résolution gouvernementale entendait néanmoins clarifier les conditions et les principes que le gouvernement se devait de respecter dans le processus de sélection d'un investisseur stratégique pour le projet. Les nouvelles conditions fixées par le gouvernement étaient les suivantes[1] :

1. L'entreprise d'Etat Erdenes Tavan Tolgoi doit conserver le contrôle des licences minières et signer un accord d'investissement.
2. L'investisseur doit procéder à l'exploitation des ressources charbonnières présentes dans les parties Tsankhi Est et Ouest du gisement de Tavan Tolgoi et procéder au travail d'exploration dans les régions avoisinantes afin d'augmenter les ressources du gisement.
3. L'investisseur doit s'engager à construire dans les deux ans et demi une usine de traitement du charbon d'une capacité d'au moins 30 millions de tonnes sur le site. Il doit également s'engager à vendre les produits issus de cette usine sur les marchés d'au moins deux pays différents.
4. L'investisseur doit s'engager à rembourser la dette contractée par l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi à l'égard de Chalco.
5. L'accord signé avec l'investisseur doit fixer les taxes dont l'investisseur devra s'acquitter pendant l'exploitation du site et les conditions dans lesquelles ces taxes pourraient être changées.
6. L'investisseur doit construire la ligne ferroviaire qui reliera le gisement au poste-frontière de Gashuun Sukhait dans le cadre d'un accord de concession (construction, propriété, exploitation, transfert). L'État mongol recevra 51 % du

[1] Gouvernement de Mongolie, 20/08/2014.

capital de la ligne après 30 ans d'utilisation par l'investisseur. Ce dernier devra ensuite participer à la construction de la ligne entre Tavan Tolgoi et Sainshand.

7. L'investisseur doit s'allier à une entreprise mongole pour mener à bien le développement du gisement et la part de la Mongolie, celle de l'État plus celle de l'entreprise privée mongole, ne doit pas être inférieure à 51 % du capital de l'entreprise formée pour permettre l'exploitation, la transformation, le transport et l'exportation du charbon.

L'adoption de cette résolution présente plusieurs évolutions significatives par rapport au projet élaboré par les autorités mongoles entre 2010 et 2011. La première concerne le champ d'application de l'éventuel accord d'investissement. Celui-ci ne se limite pas à une seule partie du gisement, mais concerne l'ensemble du gisement : Tsankhi Ouest et Tsankhi Est. Cette évolution met un terme à une division du gisement critiquée par de nombreux acteurs qui la considéraient comme sans fondement, car uniquement basée sur une décision politique[1]. L'unification du projet visait aussi et surtout à permettre de mettre un terme aux difficultés rencontrées par l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi en limitant son rôle dans les opérations quotidiennes sur le gisement. Les difficultés de l'entreprise apparaissaient en effet liées au climat général sur le marché du charbon, mais aussi à une efficacité très faible qui l'empêchait d'être réellement compétitive face aux deux entreprises qui exploitent le gisement de Tavan Tolgoi, Energy Resources et Tavan Tolgoi[2]. Cette fusion du projet explique pourquoi la résolution inclut une disposition sur la dette de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi à l'égard de Chalco.

L'autre évolution majeure provoquée par l'adoption de cette résolution gouvernementale concerne l'obligation faite à un potentiel investisseur de s'allier à une entreprise mongole pour permettre le développement du gisement. Cette obligation n'avait pas été considérée par les autorités mongoles lors du projet d'accord de 2011 et ces dernières avaient au contraire fait part de leur scepticisme à l'égard d'une implication potentielle d'investisseurs mongols sur le gisement. Cette condition a néanmoins eu pour conséquence de compliquer le travail des investisseurs puisque seul un nombre limité d'entreprises mongoles étaient susceptibles de répondre aux conditions fixées par la résolution, notamment pour ce qui est des cinq années d'expérience demandées dans le domaine minier. Malgré cela, cette condition n'a pas réellement surpris les investisseurs qui l'ont interprété comme le signe du souhait des autorités mongoles d'impliquer Energy Resources dans l'accord pour l'aider face à ses difficultés économiques[3]. Cette condition laissait néanmoins à penser que l'entreprise qui s'allierait à Energy Resources serait la seule en mesure de remporter l'appel d'offres.

Dernière évolution notable, la résolution gouvernementale impose également à l'investisseur de s'engager à exporter le charbon produit vers au moins deux marchés différents. Cela vise à permettre à la Mongolie de diversifier ses partenaires commerciaux grâce à la mise en œuvre de ce projet. Aucun pourcentage n'est fixé dans la résolution, mais certains ont affirmé que le gouvernement cherchait à ce qu'au

[1] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[2] Entretien, A. Ganbileg, directeur du développement du groupe MAK, 20/11/2014.
[3] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

moins un quart de la production du site soit exporté en direction d'un marché autre que la Chine[1].

Outre ces éléments, il convient également de mentionner les éléments qui n'apparaissent pas dans le cadre de cette résolution. Le projet de complexe industriel sur le site de Sainshand n'est par exemple pas mentionné et la résolution évoque au contraire que l'usine de transformation du charbon devra être construire directement sur le site. Cet élément laisse à penser que les autorités ont renoncé au projet de complexe industriel au moment de l'adoption de cette résolution, a minima que le projet de Tavan Tolgoi est perçu comme un projet distinct. L'autre élément qui en atteste tient au fait que la construction de la ligne ferroviaire qui doit relier Tavan Tolgoi à Sainshand n'est que brièvement mentionnée. Contrairement à la ligne qui doit relier le gisement au poste-frontière de Gashuun Sukhait, l'investisseur n'a pas pour obligation de construire la ligne, mais il est simplement mentionné qu'il devra s'impliquer dans ce projet une fois le premier projet ferroviaire mis en œuvre.

Pour mener à bien les négociations, la résolution adoptée par le gouvernement prévoyait également la mise en place d'un nouveau groupe de travail. Ce dernier, placé sous la direction du secrétaire général du gouvernement, Ch. Saikhanbileg, était également composé du ministre du développement économique, N. Batbayar, et du ministre des mines, D. Gankhuyag. La résolution prévoyait en outre un délai relativement court pour sa mise en œuvre. Le groupe de travail devait ainsi choisir un investisseur stratégique avant le 1er novembre et signer l'accord d'investissement avant le 15 décembre 2014 pour permettre le début des activités sur le site dès le début de l'année 2015. Ces dates n'ont pas été respectées par les autorités dans la mesure où le processus de sélection et les activités du groupe de travail ont été remis en cause par le remaniement gouvernemental du mois d'octobre[2] et par la destitution du Premier ministre, N. Altankhuyag, votée par les parlementaires au début du mois de novembre qui a conduit à la chute du gouvernement[3].

Face à cette situation, le Parti démocrate a choisi de faire élire au poste de Premier ministre l'ancien secrétaire général du gouvernement et ancien directeur du groupe de travail formé pour le lancement du projet de Tavan Tolgoi, Ch. Saikhanbileg[4]. Lors de son discours d'intronisation, le nouveau Premier ministre a affirmé que ses trois priorités seraient « *l'économie, l'économie, l'économie* »[5]. Pour sortir le pays de ses difficultés économiques, le Premier ministre a notamment insisté sur le redémarrage des grands projets qui devaient selon lui permettre de stimuler l'activité économique, d'augmenter le flux d'investissements étrangers dans le pays et de restaurer la confiance avec les investisseurs étrangers. Le nouveau Premier ministre a notamment ciblé deux projets clés : la fin de la dispute sur le projet Oyu Tolgoi et le lancement du projet de Tavan Tolgoi. Dans ce contexte, il a choisi de mener personnellement les négociations avec Rio Tinto sur le cas d'Oyu Tolgoi. Il a abandonné la gestion du projet de Tavan Tolgoi au nouveau ministre de la Mongolie,

[1] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016.
[2] Parlement de Mongolie, 16/10/2014.
[3] Parlement de Mongolie, 05/11/2014.
[4] Parlement de Mongolie, 21/11/2014.
[5] Zasag.mn, 21/11/2014, "МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙ САЙД ЧИМЭДИЙН САЙХАНБИЛЭГИЙН УИХ-ЫН ЧУУЛГАНЫ НЭГДСЭН ХУРАЛДААНД ХЭЛСЭН ҮГ", http://www.zasag.mn/news/view/7701.

fonction confiée à l'ancien Premier ministre M. Enkhsaikhan, et qui devait concentrer son action sur le développement des grands projets[1].

En outre, le nouveau gouvernement a dû composer avec une opinion publique dubitative et avec une majorité parlementaire qui restait très divisée sur ces grands projets. Pour parvenir à ses fins, le Premier ministre a pris deux initiatives. Premièrement, il a proposé à l'ensemble des partis représentés au Parlement de former un gouvernement de coalition nationale qui œuvre à l'amélioration de la situation économique et plus spécifiquement au déblocage des grands projets[2]. Cette proposition, acceptée par le Parti populaire, lui a permis d'élargir sa majorité et de dépasser les réticences et les oppositions qui demeuraient au sein de son parti. La seconde initiative prise par le Premier ministre a été, lors d'un référendum par SMS organisé à la fin du mois de janvier 2015, d'inviter la population à décider de la politique économique que devait mettre en œuvre le gouvernement[3]. Deux choix étaient proposés aux citoyens : 1) le déblocage des grands projets, ou 2) la réduction des dépenses publiques et le renforcement de la discipline budgétaire. Si la méthode utilisée et l'alternative proposée par le gouvernement ont pu être critiquées, cette initiative visait néanmoins à renforcer la légitimité du Premier ministre pour mener les négociations relatives à ces grands projets. Les personnes qui ont répondu à cette consultation ont voté en majorité pour la première option (56,1 % contre 43,9 %) ce qui a permis au gouvernement de présenter au Parlement un projet de résolution parlementaire qui établissait le programme que le gouvernement entendait mettre en œuvre pour permettre au pays de sortir de ses difficultés économiques[4]. Le projet présenté listait une série de mesures de court, moyen et long terme que le gouvernement devait mettre en œuvre[5]. Parmi les mesures proposées, deux concernaient le projet de Tavan Tolgoi. La première s'inscrivait dans les mesures mentionnées pour débloquer les grands projets. Elle imposait au gouvernement de signer les accords nécessaires au développement du projet de Tavan Tolgoi pour permettre aux travaux de débuter avant le milieu de l'année 2015. La seconde concernait le développement d'une centrale électrique sur le site de Tavan Tolgoi et prévoyait un début des travaux de construction en 2016. Les débats parlementaires ont conduit les parlementaires à supprimer la référence au projet de Tavan Tolgoi pour ne conserver qu'une référence à la centrale électrique du projet[6].

Si le Premier ministre a choisi de diriger directement les négociations sur le dossier d'Oyu Tolgoi, il a néanmoins créé un nouveau groupe de travail chargé de choisir un investisseur stratégique et de mener les négociations nécessaires à la signature d'un accord d'investissement. La direction de ce groupe de travail a logiquement été confiée au nouveau ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan[7]. Ce dernier a repris les discussions initiées par le précédent groupe de travail. Une présélection des candidats a eu lieu au milieu du mois de décembre, le groupe de

---

[1] Parlement de Mongolie, 10/12/2016.

[2] News.mn, 24/11/2014, "Намуудад хамтран ажиллах хүсэлт илгээлээ", http://www.news.mn/r/196346.

[3] Zasag.mn, 29/01/2015, "Ч.Сайханбилэг: Бид нэг баг болж байж том зорилтуудаа хэрэгжүүлнэ", http://zasag.mn/news/view/8506.

[4] Gouvernement de Mongolie, 04/02/2015.

[5] Parlement de Mongolie, 06/02/2015.

[6] Parlement de Mongolie, 18/02/2015.

[7] News.mn, 12/12/2014, "Хөрөнгө оруулагчийг сонгох ажлын хэсэг байгуулагджээ", http://www.news.mn/r/198389.

travail choisissant de retenir les candidatures de l'entreprise américaine Peabody et du consortium formé par l'entreprise mongole Energy Resources et par l'entreprise chinoise Shenhua[1]. Les négociations ont été relativement courtes puisque le groupe de travail a été en mesure d'annoncer les résultats de l'appel d'offres dès le 22 décembre en retenant l'offre proposée par Energy Resources et Shenhua[2]. Ce choix a permis aux autorités mongoles d'ouvrir des négociations avec l'investisseur retenu pour la conclusion d'un accord d'investissement, approche qui contraste avec celle adoptée en 2011 lorsque les négociations avaient été menées avant que les autorités ne sélectionnent un candidat pour le projet.

Le choix effectué par les autorités mongoles apparaît logique. La chute des cours du charbon a en effet limité l'intérêt des investisseurs pour le projet de Tavan Tolgoi. Ainsi, sur les six investisseurs qu'avaient retenus les autorités mongoles en 2011, seuls deux restaient présents dans le pays et intéressés par le développement du projet. Le rejet de la candidature du Peabody apparaît logique dans la mesure où la proposition formulée par l'entreprise américaine ne répondait pas aux critères fixés dans la résolution gouvernementale d'août 2014, l'entreprise n'étant pas parvenue à développer une offre conjointe avec une entreprise mongole pour le développement du projet. Les dirigeants de Peabody ont expliqué cette incapacité de l'entreprise à répondre aux nouvelles conditions fixées par le gouvernement par le manque de temps dont elles avaient disposé pour mener à bien des négociations avec de potentielles entreprises mongoles[3]. Ils ont surtout affirmé que les conditions fixées par le gouvernement étaient telles qu'elles faisaient qu'une seule entreprise mongole était en mesure de les remplir, en l'occurrence Energy Resources qui s'était déjà rapprochée de Shenhua[4]. Malgré cet échec, l'entreprise américaine n'aurait pas renoncé à jouer un rôle dans le développement du projet et aurait envisagé la signature d'un contrat de sous-traitance avec le consortium sélectionné par les autorités mongoles[5].

Au début des négociations, une réelle volonté des autorités de bâtir un consensus national autour de ce projet était notable. Ainsi, dans un souci de transparence, le ministre de la Mongolie chargé des grands projets a présenté dans une grande conférence de presse les principaux points de l'accord que s'apprêtaient à négocier les autorités mongoles avec le consortium retenu pour le projet[6]. Selon le ministre, le projet d'accord portait sur un investissement total estimé à 4 milliards de dollars qui permettrait de porter la capacité de production de la mine à 30 millions de tonnes par an dans les deux ans et demi qui suivraient la signature de l'accord. Outre l'exploration et l'exploitation du site, le ministre a rappelé que le consortium retenu serait chargé de construire la voie de chemin de fer jusqu'à la frontière chinoise. Il a

[1] Bloomberg, 18/12/2014, "Peabody Among Final Two Bidders for Mongolia Coal Mine", http://www.bloomberg.com/news/2014-12-18/peabody-among-final-two-bidders-for-mongolia-coal-mine.html.

[2] News.mn, 22/12/2014, "Тавантолгойн шалгаруулалтын дүнг танилцууллаа", http://www.news.mn/r/199255.

[3] Mongolian Economy, 21/01/2015, "Arshad Sayed: A deeply disappointing decision for Peabody", http://mongolianeconomy.mn/en/w/7243.

[4] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

[5] Département d'Etat américain, 03/06/2016, "Background Briefing Previewing the Secretary's Visit to Mongolia", http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258115.htm.

[6] Sonin.mn, 04/08/2016, "М.Энхсайхан : Таван толгой төсөл амжилттай хэрэгжиж чадвал, Монгол улс дэлхийд нүүрсээрээ дэлхийд том нийлүүлэгч улс орон болж хувирах юм", http://www.sonin.mn/news/politics-economy/37856.

aussi rappelé que l'accord permettrait de régler le problème de la dette contractée par l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi à l'égard de l'entreprise Chalco. En outre, un site internet spécial dédié au projet[1] a été mis en place ainsi que des pages sur les réseaux sociaux[2] pour permettre aux citoyens de suivre l'avancée des négociations et garantir que ces dernières se déroulent dans une certaine transparence. Le ministre de la Mongolie s'est également attaché à présenter l'avancée des négociations aux différents groupes parlementaires[3]. Ces efforts, combiner à la constitution d'un gouvernement de coalition nationale, devait faciliter la construction d'un consensus national autour de ce projet, consensus indispensable à sa mise en oeuvre.

Malgré ces efforts, les critiques contre le projet ont commencé à poindre dès la fin du mois de janvier marquant l'échec des autorités dans leur tentative de construire une alliance développementaliste autour de ce projet. Le groupe parlementaire du Parti démocrate a adressé au ministre de la Mongolie une série de questions relatives au projet le 23 janvier[4]. Ces questions concernaient à la fois le contenu de l'accord, notamment le niveau de participation attribué à chacune des entreprises vainqueurs de l'appel d'offres, et les questions financières sur le montant de l'investissement, la montant que les investisseurs étaient prêt à attribuer à la Mongolie en avance, ou encore la façon dont l'accord entendait régler le problème de la dette de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi à l'égard de Chalco. Le ministre de la Mongolie a répondu à ces questions le 26 janvier en affirmant que les négociations se poursuivaient avec l'investisseur et que certaines réponses ne pouvaient pas être apportées dans l'immédiat[5].

Le président du Parlement, Z. Enkhbold, a lui choisi de faire publiquement part de ses doutes concernant le projet dans un entretien accordé à la presse mongole au début du mois de février[6]. Dans cet entretien, le président du Parlement affirmait avoir une vision différente de celle proposée par le ministre chargé des grands projets en insistant sur trois points. Premièrement, il considérait que l'exclusion de Peabody de l'accord constituait une erreur, car elle limitait la capacité de la Mongolie à exporter son charbon sur des marchés autres que le marché chinois. Selon lui, les offres de Peabody et de Shenhua auraient dû être combinées pour que Shenhua se charge de vendre le charbon produit sur le marché chinois et que Peabody se charge de l'acheminer sur le marché mondial. Deuxièmement, il affirmait également qu'il considérait que l'accord négocié par les autorités ne devait pas concerner le transport du charbon. Selon lui, la Mongolie a fait le choix d'adopter un écartement étroit pour la construction de la ligne qui doit relier le gisement à la frontière chinoise, ce qui fait que l'activité de transport du charbon deviendra très rentable. De ce fait, il affirme que la Mongolie doit pouvoir tirer un avantage de cette activité et qu'elle doit donc être mise en œuvre par des entreprises mongoles. Troisièmement, le président du Parlement exprimait ses réserves quant au choix de l'entreprise Energy Resources. Il

---

[1] http://www.megaproject.mn/.

[2] https://www.facebook.com/tavantolgoiproject/.

[3] Gogo.mn, 27/01/2015, "Government is rushing with Tavantolgoi", http://mongolia.gogo.mn/r/144096.

[4] Lettre de B. Garamgaibaatar, président du groupe parlementaire du Parti démocrate, à M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie, 23/01/2015.

[5] Lettre de M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie, à B. Garamgaibaatar, président du groupe parlementaire du Parti démocrate, 26/01/2015.

[6] Үндэсний Шуудан, 02/02/2015, "З.Энхболд: Үгэнд орохгүй бол М.Энхсайхантай УИХ хариуцлага ярьж болно", n° 21.

avançait comme argument que l'entreprise est cotée à Hong Kong et qu'elle ne peut donc pas être considérée comme une entreprise mongole. Il soulignait également les difficultés financières que traversait l'entreprise et affirmait que le seul objectif de l'entreprise était d'accéder au gisement de Tavan Tolgoi pour pouvoir ensuite rembourser les dettes qu'elle a contractées. Partant de ce constat, Z. Enkhbold affirmait tel qu'il était envisagé par le ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, ne pouvait être approuvé par le Parlement. Il était donc voué à l'échec puisqu'une approbation parlementaire est indispensable au développement du projet. Cette position a ensuite été confirmée par le conseiller juridique du président du Parlement et ancien ministre des routes et des transports, A. Gansukh, qui dans un entretien accordé à la télévision mongole dans le courant du mois de février a même évoqué l'hypothèse que l'appel d'offres puisse être illégal[1].

Certains parlementaires se sont également saisis de cette question pour adresser au ministre une liste de vingt-deux questions sur l'avancée des négociations qui reprenaient et développaient les interrogations émises par le président du Parlement[2]. Celles-ci portaient sur plusieurs thèmes : la sécurité nationale, la mise en œuvre des décisions parlementaires, la structure du consortium avec lequel les négociations étaient menées ou encore le projet ferroviaire. Les députés demandaient également au ministre de venir présenter ses réponses devant le Parlement. Il faut mentionner ici la liste des signataires de cet accord dans la mesure où ces derniers ont par la suite joué un rôle important sur ce dossier. Seize députés ont adressé cette liste de questions au ministre. Leur nom et leur affiliation politique sont présentés dans le tableau suivant.

Liste des signataires

Parti démocrate (PDM)	*Coalition justice (PPRM/PDNM)*	*Parti populaire (PDM)*	*Indépendants*
L. Erdenechimeg	O. Baasankhuu (PPRM)	Sy. Batbold	Kh. Bolorchuluun
M. Zorigt	Ts. Oyunbaatar (PPRM)	D. Sumiyabazar	S. Ganbaatar
Kh. Battulga	G. Uyanga (PDNM)	Ya. Sodbaatar	Ts. Davaasuren
J. Batzandan	L. Tsog (PDNM)	B. Choiljilsuren	
D. Ganbat			

Liste des députés signataires des questions adressées au ministre de la Mongolie sur l'avancée des négociations pour la mise en œuvre du projet de Tavan Tolgoi[3].

[1] Цензургүй яриа, 10/02/2015, "Цензургүй яриа - А.Гансүх УИХ-ын даргын зөвлөх", https://www.youtube.com/watch?v=ZdYUqJidVuo.

[2] News.mn, 02/02/2016, "М.Энхсайханд 16 гишүүн асуулга хүргүүлжээ", http://www.news.mn/r/202999.

[3] News.mn, 02/02/2016, "М.Энхсайханд 16 гишүүн асуулга хүргүүлжээ", http://www.news.mn/r/202999.

La liste des signataires de ces questions, qui confirment la défiance d'une partie des parlementaires à l'égard des négociations menées par le ministre, montre que le scepticisme à l'égard de l'accord ne reposait pas sur des bases partisanes, mais qu'il était au contraire partagé par un grand nombre d'acteurs. Tous les partis politiques du Parlement sont représentés à l'exception du seul Parti vert courage civique qui ne disposait que de deux députés, plutôt en faveur de ce projet. La liste des signataires de ce projet offre également des noms intéressants. Il est possible de noter la présence de l'ancien ministre des routes et des transports, Kh. Battulga, également fondateur du conglomérat Genco qui s'est impliqué depuis de le milieu des années 2000 sur le projet. Les autres signataires issus du Parti démocrate sont des proches de l'ancien ministre, membres de la faction MoAX. Pour ce qui est des autres signataires, les acteurs représentés sont connus pour être critiques du développement minier et sont parfois qualifiés de « nationalistes des ressources ». La particularité de ce courant, qui traverse l'ensemble des partis politiques, est de regrouper des acteurs politiques qui considèrent que la Mongolie, notamment l'Etat, devrait valoriser seul ses ressources minières. Ces acteurs partagent l'idée que le recours aux investisseurs étrangers est inutile dans la mesure où ces derniers bénéficient de l'essentiel du profit généré par l'activité minière, « pillant » ainsi les ressources du pays. Ces députés se sont opposés à la plupart des contrats miniers que les autorités mongoles ont eut à négocier avec les investisseurs, qu'il s'agisse du projet de Tavan Tolgoi, du projet d'Oyu Tolgoi ou encore du projet aurifère de Gatsuurt. Une alliance est issue notable entre des acteurs traditionnellement opposés au développement du secteur minier dans la forme qu'il prend actuellement en Mongolie et les membres de la faction MoAX, proches de Kh. Battulga, qui conteste depuis le milieu des années 2000 l'approche adoptée par le gouvernement pour le gisement de Tavan Tolgoi.

Le ministre de la Mongolie a dans un premier temps répondu dans un entretien accordé à la presse mongole quelques jours après celle donnée par le président du Parlement[1]. Il y affirmait qu'Energy Resources est bien une entreprise mongole puisque la majorité de son capital est détenue par des entreprises mongoles, notamment MCS. Il affirmait également que malgré sa réputation, Peabody n'était pas parvenue à présenter une offre conforme aux attentes des autorités. Enfin, il affirmait que la ligne de chemin de fer ne serait pas détenue par la Chine, mais par Energy Resources qui détiendrait une participation majoritaire dans le projet et que 51 % de ce dernier serait transféré sans frais à l'État après 30 ans d'exploitation. Il a ensuite répondu formellement à cette question parlementaire le 24 février en citant les articles de l'accord concernés par chacune des questions adressées par les parlementaires, et en expliquant pourquoi le gouvernement avait choisi cette solution[2].

Dans ce contexte de tensions, le Conseil de sécurité nationale a convoqué le ministre de la Mongolie au milieu du mois de février afin de pouvoir discuter du projet et d'être tenu informé de l'avancée des négociations. À la suite de cette réunion, les membres du conseil ont adopté une nouvelle recommandation sur ce projet[3]. Elle rappelle que l'accord conclu par les autorités mongoles doit être conforme aux lois en vigueur. Il doit de plus, conformément au concept de sécurité nationale, garantir un équilibre entre les investisseurs étrangers et favoriser la croissance et la compétitivité

[1] Itoim.mn, 05/02/2015, "М.ЭНХСАЙХАН: ӨНӨӨДӨРТӨӨ ЭНХБОЛД ДАРГА, БИ ЦЭРЭГ Л ЮМ БАЙГАА БИЗ", http://www.itoim.mn/?p=2870.

[2] Lettre de M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie, à L. Erdenechimeg, parlementaire, 24/02/2015.

[3] Conseil de sécurité nationale, 16/02/2015.

économique. La recommandation rappelle que les résolutions adoptées par le Parlement et le gouvernement doivent être mises en œuvre sans délai. En outre, il est stipulé que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour que les citoyens puissent avoir accès aux actions qu'ils détiennent dans l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi. Cette demande a d'ailleurs été appuyée deux jours plus tard dans une résolution adoptée par le comité parlementaire permanent chargé d'examiner les demandes des citoyens qui a demandé au gouvernement de protéger les droits et intérêts des actionnaires lors des négociations[1]. Enfin, la recommandation du conseil de sécurité nationale appelle également à ce que le processus de négociation et les résultats de ces négociations soient présentés devant le Parlement, mais qu'ils soient également présentés à la population.

Ce texte apparaît comme un compromis pour deux raisons : premièrement, parce qu'il se contente de rappeler les principes jusqu'alors énoncés par les autorités mongoles au fil de leurs tentatives pour lancer le projet de Tavan Tolgoi, deuxièmement, parce qu'il a été validé par les trois membres du conseil de sécurité nationale, donc par le Premier ministre, qui soutenait le projet négocié par son minier, et par le président du Parlement qui avait fortement critiqué ce projet quelques jours plus tôt. Le Président mongol était lui plus en retrait et n'a pas pris position publiquement au moment de ces échanges.

Après la publication de cette recommandation, les négociations se sont poursuivies entre le groupe de travail et les représentants du consortium durant tout le mois de mars 2015. Le 31 mars, le Premier ministre a annoncé qu'il interviendrait à la télévision lors d'une allocution extraordinaire le 5 avril au soir[2]. Il a fait allusion au contenu de son intervention lors du discours d'ouverture qu'il a prononcé au forum économique annuel « Discover Mongolia », le 2 avril[3]. Alors que le Premier ministre était très attendu par les investisseurs sur la question des grands projets, en particulier ceux d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi, il s'est contenté d'affirmer que la mise en œuvre de ces projets permettrait d'accroître significativement les investissements étrangers dans le pays. Il a néanmoins affirmé qu'il préférerait réserver ses annonces pour son allocution télévisée. Le sous-entendu de cette annonce a conduit les parlementaires à réagir dans un courrier adressé au Premier ministre par le président du Parlement, Z. Enkhbold (PDM), et ses vice-présidents, M. Enkhbold (PPM), L. Tsog (PPRM) et R. Gonchigdorj (PDM)[4]. Dans leur courrier, ces derniers insistaient sur deux points. Tout d'abord, ils rappelaient que le Parlement devait nécessairement discuter des accords liés à la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi avant que ces derniers ne soient formellement signés par le gouvernement. Ils invoquaient pour cela trois raisons. Tout d'abord, la Constitution dispose que les ressources minérales sont la propriété de l'État[5]. Ensuite, le gisement de Tavan Tolgoi a été classifié par le Parlement comme étant d'importance stratégique pour le pays[6]. Enfin, la résolution adoptée par le Parlement en 2010 dispose que le Parlement doit

[1] Comité parlementaire permanent chargé des demandes des citoyens, 18/02/2015.
[2] Eagle.mn, 31/03/2015, "Ерөнхий сайд олон нийтэд хандан мэдэгдэл хийнэ", http://politics.eagle.mn/content/read/30011.htm.
[3] Zasag.mn, 02/04/2015, "Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэгийн Монголын эдийн засгийн форумыг нээж хэлсэн үг", http://zasag.mn/news/view/9236.
[4] Lettre de Z. Enkhbold, président du Parlement, M. Enkhbold, L. Tsog, et R. Gonchigdorj, vice-présidents du Parlement, à Ch. Saikhanbileg, Premier ministre, 03/04/2015.
[5] Parlement de Mongolie, 13/01/1992, art. 6.2.
[6] Parlement de Mongolie, 06/02/2007.

nécessairement être consulté avant que le gouvernement ne puisse signer un accord sur le développement du gisement de Tavan Tolgoi[1]. L'autre point sur lequel insistait ce courrier concernait la nature du contrat et les conditions à remplir pour que le gouvernement puisse conclure un tel contrat. Les parlementaires considéraient ainsi que le consortium avec lequel négociait le gouvernement ne pouvait pas être considéré comme un simple opérateur minier, contrairement à Macmahon et Operta BBM lors du contrat signé en 2011 pour Tsankhi Est. Le projet d'accord prévoyait en effet que le consortium devait exploiter le site, mais également construire les infrastructures adjacentes au projet, et procéder au transport et à la vente du charbon. Cette distinction visait à empêcher le gouvernement de signer un accord sans en référer au Parlement. Par conséquent, ce deuxième aspect confirme que le Parlement doit nécessairement être impliqué et qu'il est le seul à pouvoir prendre une décision définitive quant au fait de savoir si le gouvernement peut signer un tel accord.

Malgré ce courrier, le Premier ministre n'a pas renoncé à son allocution télévisée du 5 avril[2]. Lors de cette dernière, Ch. Saikhanbileg a procédé à deux annonces principales. Il a tout d'abord affirmé que le gouvernement était parvenu à un compromis avec l'investisseur, Rio Tinto, pour le redémarrage du projet minier d'Oyu Tolgoi. Le Premier ministre a ensuite annoncé que les négociations pour Tavan Tolgoi étaient également sur le point d'aboutir. Il notamment évoqué le fait que les décisions nécessaires à la mise en œuvre de ce projet seraient adoptées lors du prochain conseil des ministres, qui devait se tenir le lendemain de cette annonce. Elles devaient selon lui mettre un terme à six années de négociations et permettre le démarrage du projet.

Cette allocution télévisée a précédé de quelques heures l'ouverture de la session parlementaire de printemps. Alors que le Président de la République devait y présenter un bilan de son activité, son allocution a finalement été reportée pour permettre au président du Parlement de prononcer un discours introductif[3]. Z. Enkhbold a commencé son discours en rappelant les travaux réalisés lors de la précédente session parlementaire et en rappelant ceux à mettre en œuvre lors de cette nouvelle session. Il a également affirmé qu'il s'était rendu en visite dans l'aimag de l'Omnogovi pour y rencontrer les citoyens. Avant de conclure son discours, il a souligné que le Parlement suivait avec attention les négociations pour la mise en œuvre du projet de Tavan Tolgoi. Il a rappelé que le Parlement avait fait part de ses réserves au gouvernement concernant ces négociations, mais que le gouvernement avait fait le choix de ne pas en tenir compte. Dans ce contexte, il a rappelé que, selon la résolution parlementaire adoptée sur le sujet en 2010, tout accord concernant ce projet devait nécessairement être ratifié par le Parlement avant de pouvoir être signé formellement par le gouvernement. De ce fait, il a averti que tout ministre qui tenterait de signer un tel accord sans l'aval du Parlement serait immédiatement destitué.

Pour justifier son opposition à ce projet, le président du Parlement a insisté sur plusieurs éléments, certains qu'ils avaient déjà évoqués dans l'interview du mois de février. Ces éléments sont les suivants :

[1] Parlement de Mongolie, 07/07/2010.
[2] Zasag.mn, 05/04/2015, "Монгол Улсын Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэгийн олон нийтэд хандаж хэлсэн үг", http://zasag.mn/news/view/9268.
[3] News.mn, 06/04/2015, "З.Энхболд: Тавантолгойн гэрээг УИХ-аар хэлэлцэх ёстой", http://www.news.mn/r/208662.

1. Si le projet d'accord est adopté en l'état, l'économie mongole risque d'être totalement dépendante d'un marché unique.
2. Le projet d'accord est contraire au concept de sécurité nationale et plus spécifiquement à la clause qui dispose que les investissements réalisés par un pays étranger en Mongolie ne doivent pas dépasser le tiers du total des investissements.
3. Les obligations du gouvernement sont clairement définies dans le projet d'accord, ce qui n'est pas le cas pour celles dévolues à l'investisseur.
4. Aucune négociation n'a eu lieu avec l'investisseur pour ce qui est des 1072 actions détenues par chaque citoyen mongol dans l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi.
5. Les 4 milliards d'investissements mentionnés par le ministre sont surestimés, car ils incluent les investissements réalisés par l'entreprise Energy Resource.
6. La construction de la ligne ferroviaire qui reliera le gisement à la frontière chinoise n'est pas confiée à l'État, mais à l'investisseur. Cette critique était d'ailleurs partagée par l'entreprise d'État MTZ qui considérait que la construction de la ligne ferroviaire devait lui être confiée et que l'inverse serait une violation des résolutions parlementaires et gouvernementales adoptées jusqu'alors sur la question ferroviaire[1].
7. Le remboursement des frais engagés par l'entreprise Mongolian Railway sur le projet ferroviaire ne sera effectué qu'après un examen de ses coûts et de ses investissements.
8. Les conditions fixées dans le projet d'accord pour mettre un terme au contrat sont trop restrictives, car si cela devait être le cas, l'État mongol devrait payer l'équivalent de trente ans de profits à Shenhua.
9. Le gouvernement n'a eu recours à aucun consultant juridique ou financier contrairement à l'investisseur qui a été assisté pendant les négociations par des cabinets mondialement reconnus.

Dans ces conditions, le président du Parlement a affirmé qu'il ne pouvait pas cautionner la signature de cet accord, selon lui contraire à l'intérêt national. Il a également appelé le gouvernement à ne pas signer cet accord, mais à le présenter au plus vite aux parlementaires pour que ces derniers puissent en discuter.

Cette opposition entre le Premier ministre et le président du Parlement a conduit le groupe parlementaire du parti à organiser une réunion à huis clos afin de tenter de trouver un compromis qui permette au groupe d'adopter une position unifiée sur la question[2]. Suite à cette réunion, les députés du parti se sont engagés sur trois points. Premièrement, ils ont accepté la création d'un groupe de travail parlementaire chargé d'évaluer le projet d'accord proposé par le gouvernement. Deuxièmement, ils ont exigé que le projet soit discuté par le Parlement. Troisièmement, la décision visant à savoir s'il est judicieux de signer cet accord ne devait être prise qu'après que les discussions

[1] Lettre de D. Ganbat, directeur de MTZ, à Ch. Saikhanbileg, Premier ministre, 03/04/2015.
[2] Parlement.mn, 06/04/2015, "ТАВАНТОЛГОЙ ТӨСЛИЙН ТАЛААР МЭДЭЭЛЭЛ ХИЙВ", http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/19785.

au Parlement aient eu lieu. Le Premier ministre a néanmoins fait savoir qu'il était urgent que le Parlement discute de cette question et que cela devait être fait dans les deux semaines suivantes. Le ministre de la Mongolie a lui évoqué lors d'une conférence de presse organisée en fin de journée une annonce « totalement irresponsable » du président du Parlement qu'il a attribué à sa mauvaise connaissance du projet[1]. Le ministre a ensuite rencontré le directeur de la division charbon de Sumitomo, Susumu Ishihara, qui se trouvait dans l'avion qui devait le conduire à Oulan-Bator pour participer à la cérémonie de signature de l'accord au moment de l'annonce faite par le président du Parlement. Ce dernier a affirmé *« nous n'envisagions pas que la cérémonie de signature puisse être retardée et nous n'y étions pas préparés psychologiquement. Par conséquent, cela est difficile pour nous* »[2]. M. Enkhsaikhan a lui minimisé l'importance de ces événements affirmant que le contrat engagerait les parties pour une durée de 30 ans et que les discussions au Parlement seraient finalisées dans les quinze jours. Il a également affirmé que celles-ci ne devaient pas présenter de difficultés particulières dans la mesure où les Mongols considèrent cet accord comme une opportunité.

Le Président mongol a prononcé le 10 son allocution initialement prévue le 6 avril. Lors de cette dernière, il est revenu sur la question du contrat d'investissement négocié par le gouvernement. Il a choisi de prendre position en faveur de l'accord en insistant sur trois points[3]. Premièrement, ce contrat pouvait selon lui permettre de protéger les intérêts du pays. Deuxièmement, la Mongolie est en concurrence avec d'autres pays sur le marché du charbon et pour attirer des investisseurs étrangers. Elle ne doit par conséquent pas perdre de temps pour valoriser ses grands projets. Troisièmement, le Parlement devrait selon lui se contenter de réaliser le travail qui est le sien et laisser le gouvernement effectuer son travail. Malgré cette prise de position présidentielle, la dispute entre le président du Parlement et le ministre de la Mongolie a perduré dans les jours qui ont suivi l'annonce de cet accord. Le premier a accusé le second de ne disposer d'aucune légitimité populaire pour prendre une telle décision[4] et le second a accusé le premier de prendre des décisions motivées par sa volonté de renforcer son contrôle sur le Parti démocrate, tout en laissant entendre que ces positions pouvaient également être motivées par des acteurs étrangers à la Mongolie[5].

Outre ce désaccord entre les représentants du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, il convient également de noter l'existence de dissensions à l'intérieur même du gouvernement, notamment entre le Premier ministre et le secrétaire général du gouvernement, S. Bayartsogt. Ce dernier considérait que le projet d'accord ne pouvait pas être soumis en l'Etat ce qui a retardé la présentation de ce dernier au Parlement[6]. Le projet d'accord n'a finalement été validé en conseil des ministres que le 13 avril[7], soit près de dix jours après l'annonce officielle de l'accord. Il a été présenté le

---

1

2 UB Post, 08/04/2015, "Japanese investors unhappy with TT negotiation delays", n° 40.

3 President.mn, 10/04/2015, "Монгол Улсын Ерөнхийлөгч УИХ-д ажлынхаа тайланг танилцуулав", http://president.mn/content/11545.

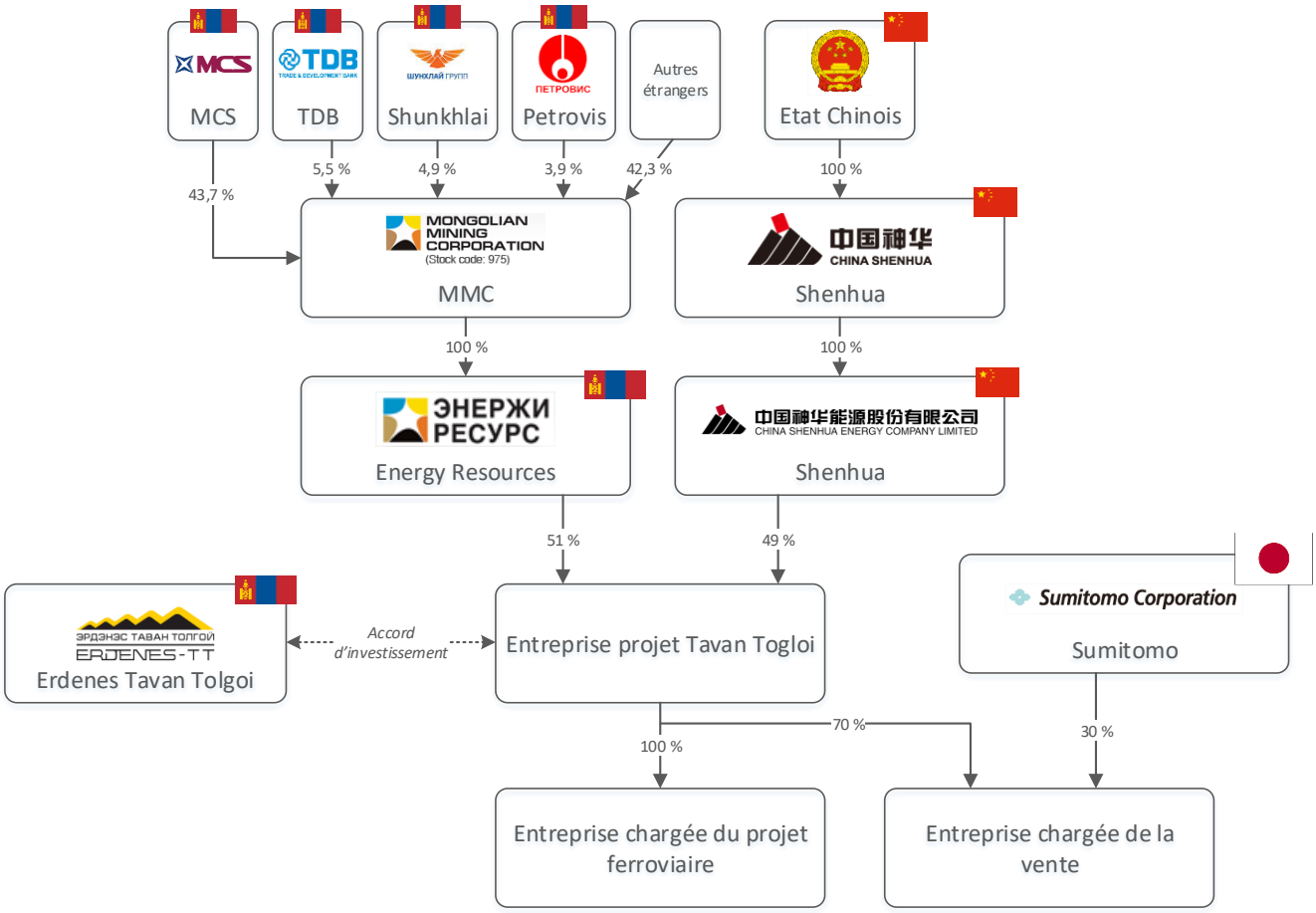
4 Ikon.mn, 14/04/2015, "З.ЭНХБОЛД: Төрийн гурван өндөрлөг эвтэй байна гэдэг нийлээд хууль зөрчихийг хэлэхгүй", http://www.ikon.mn/n/fxo.

5 UB Post, 14/04/2015, "M.Enkhsaikhan: Tavan Tolgoi project is being politicized through foreign demands", http://ubpost.mongolnews.mn/?p=14166.

6 Medee.mn, 17/04/2015, « ТАВАНТОЛГОЙ: Ч.Сайханбилэг ОК, С.Баярцогт NO », http://www.medee.mn/main.php?eid=61669.

7 Gouvernement de Mongolie, 13/04/2015.

lendemain au Parlement, mais a été refusé par le secrétaire général du gouvernement, B. Boldbaatar, qui a affirmé que des documents nécessaires à l'examen du texte étaient manquants pour qu'il puisse être présenté aux parlementaires[1]. Le gouvernement a donc présenté un nouveau projet d'accord le lendemain qui a cette fois-ci été accepté par le secrétariat général. Les principales caractéristiques de ce projet sont résumées dans le schéma et dans le tableau suivants :



Structure du consortium chargé de développer le projet de Tavan Tolgoi.

[1] News.mn, 22/04/2015, "Тавантолгойн тогтоолын төслийг УИХ-д дахин мэдүүллээ", http://www.news.mn/r/210295.

Vainqueur de l'appel d'offres :	Consortium composé d'Energy Resources (51 %) et de Shenhua Energy (49 %)
Projets annexes :	- Construction de la ligne ferroviaire entre Tavan Tolgoi et Gashuun Sukhait. - Construction d'une cokerie.
Conditions :	L'investisseur s'engage à verser une avance de 200 millions de dollars à l'État mongol.
Investissement :	3 milliards de dollars

Principales caractéristiques du projet d'accord d'investissement de Tavan Tolgoi.

Les débats provoqués par ce projet d'accord ont conduit nombre d'acteurs à prendre position sur le projet. Le gouvernement a alors mis en place une campagne de communication intense qui présentait les retombées concrètes que permettrait de générer cet accord afin de démontrer qu'il était bon pour la Mongolie[1]. Le gouvernement insistait notamment sur l'argent que l'investisseur s'engageait à payer, sur les investissements qu'il allait générer, mais aussi sur les emplois qu'il allait créer dans le pays. La chambre de commerce et de l'industrie de Mongolie a pris position en faveur de ce projet en rappelant que sa mise en œuvre créerait des opportunités importantes pour les petites et moyennes entreprises[2]. À l'inverse, les syndicats de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi ont, eux, dénoncé cet accord et appelé à la démission du ministre de la Mongolie[3].

Dans ce contexte, les parlementaires devaient examiner en comité le projet d'accord du gouvernement à la fin du mois d'avril. Le président du Parlement a néanmoins demandé à ce que la discussion soit reportée du fait de la création d'un groupe de travail parlementaire[4]. Le président du Parlement a fait le choix de créer par ordonnance un premier groupe de travail, composé de parlementaires, et un second groupe composé d'experts qui devaient appuyer le groupe de travail politique[5]. Plusieurs objectifs ont été attribués à ces deux groupes. Premièrement, ils devaient vérifier si l'accord présenté par le gouvernement était conforme aux résolutions parlementaires adoptées jusqu'alors sur le développement du gisement. Deuxièmement, ils devaient vérifier si le projet respectait bien le concept de sécurité nationale et les recommandations émises par le Conseil de sécurité nationale. Troisièmement, les groupes de travail devaient également évaluer si ce projet était conforme à la politique de « troisième voisin ». Quatrièmement, ils devaient enfin

[1] News.mn, 06/05/2015, "Тавантолгойгоос бид юу хүртэх вэ?", http://www.news.mn/r/211561.
[2] News.mn, 24/04/2015, "Business sector asks to 'green light' the economy", http://english.news.mn/content/210486.shtml.
[3] Mass.mn, 29/04/2015, « М.Энхсайханы огцруулах тухай ил захидал хүргүүлжээ », http://www.mass.mn/n/33584.
[4] Eagle.mn, 29/04/2015, « З.Энхболдын хүсэлтээр Тавантолгойн асуудлыг хойшлуулжээ », http://politics.eagle.mn/content/read/31065.htm.
[5] Président du Parlement, 29/04/2016.

s'assurer que la signature d'un tel accord aille bien dans le sens des intérêts des citoyens mongols, notamment de ceux qui détiennent une partie du capital de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi.

Conformément à l'accord qu'il avait conclu avec le Premier ministre lors de la réunion du groupe parlementaire du parti, le Président du Parlement s'est attaché à composer un groupe de travail qui représente l'ensemble des forces politiques du Parlement. La composition de ces groupes de travail était la suivante :

Groupe de travail politique	**Groupe de travail technique**
Président	*Président*
L. Erdenechimeg (PDM)	A. Gansukh (conseiller juridique du président du Parlement)
Membres	*Membres*
A. Bakei (PDM)	P. Amarjargal (premier conseil du cabinet du Parlement)
Sy. Batbold (PPM)	B. Batbileg (directeur exécutif adjoint d'Erdenes Tavan Tolgoi)
O. Baasankhuu (PPRM)	I. Indranila (conseiller juridique d'Erdenes Oyu Tolgoi)
D. Gankhuyag (PDM)	N. Myagmar-Erdene (vice-directeur chargé de l'industrie d'Erdenes Tavan Tolgoi).
S. Ganbaatar (Ind.)	
B. Narankhuu (PDM)	
D. Sumiyabazar (PPM)	
M. Sonompil (PDNM)	
B. Choijilsuren (PPM).	

Composition des groupes de travail formés par le président du Parlement sur le projet d'accord d'investissement pour Tavan Tolgoi[1].

Plusieurs remarques peuvent être faites sur la composition de ces deux groupes. Il apparaît tout d'abord que la plupart des membres de ce groupe de travail sont signataires de la liste de questions adressées au ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, au début du mois de février. L'alliance formée à l'époque a donc perdurée. Dans ce contexte, la présidence du groupe de travail politique a été confiée à L. Erdenechimeg, connue pour être proche du président du Parlement et du député Kh. Battulga et qui avait également fait part publiquement de son opposition à ce projet d'accord quelques jours avant la création officielle de ce groupe. Ensuite, le ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, qui a mené les négociations avec l'investisseur, devait être représenté au sein de ce groupe de travail par M. Sonompil. Ce dernier est un membre fondateur du parti de M. Enkhsaikhan, le Parti démocrate national, et avait

[1] Président du Parlement, 29/04/2016.

nommé le président de son parti à la tête du groupe de travail chargé de mener à bien la construction du projet de centrale électrique de Tavan Tolgoi lorsqu'il occupait le poste de ministre de l'énergie dans le gouvernement de N. Altankhuyag [2012 – 2014]. Quelques jours après la formation de ce groupe de travail, M. Sonompil a néanmoins affirmé qu'il refusait d'y participer au motif que le groupe de travail n'était composé que de personnes opposées à l'accord[1].

Selon l'accord conclu entre le Premier ministre et le président du Parlement, une décision du Parlement aurait dû intervenir dans les deux semaines qui suivaient son annonce. Les travaux du groupe de travail ont néanmoins duré plus longtemps et ont notamment été retardés par un différend entre le groupe de travail et le gouvernement, le premier accusant le second de refuser de dévoiler tous les documents relatifs à l'accord[2]. Face à cette situation, le gouvernement a finalement décidé de retirer le projet d'accord qu'il avait présenté aux parlementaires[3]. Le gouvernement a néanmoins fait savoir qu'il allait continuer les négociations avec l'investisseur afin de négocier un nouvel accord qui permette d'obtenir l'aval du Parlement. Le groupe de travail parlementaire a lui rendu ses conclusions au début du mois de juillet[4], sans que celles-ci n'aient d'impact majeur sur le déroulement des négociations puisque le projet d'accord avait été retiré par le gouvernement.

Le rapport rédigé par le groupe de travail parlementaire se base sur l'analyse des documents fournis par le gouvernement, qui sont mis en rapport avec les lois et les résolutions adoptées par les autorités mongoles ainsi qu'avec les différents documents d'orientation adoptés par les autorités pour permettre le développement du projet. Le rapport conclut, sans réelle surprise, que le projet d'accord ne correspond pas aux intérêts de la Mongolie. Pour parvenir à cette conclusion, le rapport se base sur une série de vingt-deux conclusions[5] :

1. Le projet d'accord est contraire à la loi sur la citoyenneté, à la loi foncière, à la loi minière et à la loi sur le transport ferroviaire.
2. Le projet contredit les résolutions adoptées par le Parlement et le gouvernement pour la mise en exploitation du projet de Tavan Tolgoi et pour la construction du projet ferroviaire.
3. Le projet ne permet pas de garantir la sécurité nationale ni l'intérêt du pays.
4. Le projet d'accord ne tient pas compte des actions détenues par les citoyens mongols dans l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi.
5. Le projet ne tient pas compte de l'ouverture du capital de l'entreprise à de potentiels investisseurs.

[1] VIP76.mn, 01/05/2015, "М.СОНОМПИЛ: БИ ТООН ДОТОРХИ ҮСЭГ БОЛОХГҮЙ", http://evsel.mn/?p=5762.
[2] News.mn, 03/06/2015, "L.Erdenechimeg: The Government might back the "Tavan Tolgoi investment contract"", http://english.news.mn/content/214160.shtml.
[3] Medee.mn, 25/06/2015, "Засгийн газар Тавантолгойн төслийг татаж авлаа", http://www.medee.mn/main.php?eid=64842.
[4] News.mn, 03/07/2015, "Л.Эрдэнэчимэгийн ахалсан Ажлын хэсэг дүгнэлтээ танилцуулав", http://politics.news.mn/content/216999.shtml.
[5] Parlement de Mongolie, 02/07/2015.

6. Le groupe de travail n'a pas mis en œuvre les mesures évoquées dans la résolution parlementaire du 4 décembre 2008.
7. L'accord ne permet pas réellement l'implication d'un « troisième voisin » dans l'exploitation du gisement et l'accès au marché des « troisièmes voisins ».
8. L'accord contredit les résolutions adoptées sur le développement des infrastructures ferroviaires dans le pays.
9. Le gouvernement n'a pas eu recours à des consultants internationaux lors des négociations, contrairement à l'investisseur.
10. L'accord ne tient pas compte du développement de la ligne ferroviaire et il est nécessaire que les gisements de charbon adjacents au gisement principal soient intégrés à l'accord (Bortolgoi, Borteeg, Oortsog, Onch-Kharaat).
11. Energy Resources ne figurait pas dans les six entreprises présélectionnées par les autorités mongoles en 2011 alors même que le gouvernement devait reprendre les négociations avec ces entreprises.
12. Energy Resources n'est pas une entreprise mongole puisqu'elle est enregistrée à l'étranger.
13. L'entreprise MMC qui détient Energy Resources est très endettée ce qui pourrait ne pas lui permettre de financer le développement du projet de Tavan Tolgoi.
14. Aucune méthode n'est mentionnée sur la façon dont a été calculé le montant de l'investissement réalisé par Energy Resources sur le site d'Ukhaa Khudag.
15. Aucune échéance d'investissement n'est fixée pour l'investisseur alors que le projet d'accord est valable pour 30 ans et qu'il peut être prolongé si l'investisseur le souhaite de 30 ans supplémentaires.
16. Energy Resources ne présente pas d'avantages propres pour attirer des investissements et son rôle pourrait être joué par Erdenes Tavan Tolgoi.
17. L'accord offre à Energy Resources la possibilité de se retirer de l'accord et de transférer ses parts à une autre entreprise, ce qu'Energy Resources pourrait projeter de faire.
18. Le ministère des Affaires étrangères n'a pas été impliqué alors qu'il l'avait été lors des négociations pour Oyu Tolgoi.
19. L'accord négocié par le groupe de travail gouvernemental est contraire aux résolutions adoptées par le Parlement et aux recommandations formulées par le Conseil de sécurité nationale. De plus, il ne va pas dans le sens des intérêts de la Mongolie. Les membres du groupe de travail sont tenus pour responsables de cette situation.
20. L'accord est conforme à la législation mongole sur l'investissement.
21. Les résolutions gouvernementales du 30 mai 2012 et du 20 août 2014 devraient être annulées, car elles sont contraires aux décisions parlementaires.

22. L'accord présenté doit être mis en conformité avec les résolutions parlementaires adoptées sur le gisement en 2008 et en 2010 et ensuite être discuté par les parlementaires.

Les conclusions mentionnées par le groupe de travail reprennent les principales critiques formulées par le président du Parlement dès le début du mois de février. Plusieurs grands thèmes sont identifiables. Tout d'abord, le groupe de travail reproche au projet d'accord présenté par le gouvernement de ne pas être conforme au concept de sécurité nationale puisqu'il risquerait de renforcer la dépendance de l'économie mongole à l'égard de la Chine, mais aussi par ce qu'il n'intègre pas réellement d'entreprise issue d'un « troisième voisin ». Le groupe de travail ne considère pas que l'entreprise Sumitomo est susceptible de remplir ce rôle puisque son implication se limite à la seule commercialisation du charbon. L'autre aspect concerne le respect des décisions du Parlement sur la mise en exploitation du Parlement, le groupe de travail allant jusqu'à affirmer que les décisions prises par le gouvernement pour permettre la mise en exploitation du gisement devraient être annulées, car non conformes aux décisions parlementaires. Cela renvoie à une autre critique qui affirme que le gouvernement n'a pas assez consulté lors de ces négociations. Selon lui, ce dernier aurait dû impliquer des consultants étrangers ainsi que les parlementaires. Enfin, le dernier point saillant mentionné par le groupe de travail concerne la remise en cause du choix de l'entreprise Energy Resources comme vainqueur de l'appel d'offres. Deux problèmes principaux sont mis en avant. D'une part, le groupe de travail ne considère pas que cette entreprise est une entreprise mongole puisqu'elle est une filiale de MMC, cotée à Hong Kong et dont le siège social est situé dans les Iles Caïman. D'autre part, le groupe de travail a également insisté sur la situation financière de l'entreprise, jugée très précaire, et qui ne lui permettrait pas de jouer un rôle actif dans le gisement. Ce point apparaît essentiel dans la rhétorique déployée par les opposants au projet.

Le débat s'est focalisé sur le rôle confié par le gouvernement à l'entreprise Energy Resources. Le principal argument des opposants au projet était d'affirmer que ce projet d'accord visait uniquement à sauver Energy Resources qui faisait alors face à des difficultés financières importantes provoquées par la baisse des cours du charbon sur le marché chinois. La rapidité avec laquelle le gouvernement a procédé à la relance de l'appel d'offres et l'obligation faite aux investisseurs de s'allier à une entreprise mongole qui, selon les critères fixés dans la résolution gouvernementale du mois d'août, ne pouvait être qu'Energy Resources, tend à accréditer cette hypothèse. Les difficultés financières de l'entreprise se sont d'ailleurs confirmées quelques mois plus tard puisque celle-ci a dû faire défaut sur une partie de sa dette[1]. Les opposants au projet se sont immédiatement saisis de cette annonce pour affirmer que leur opposition avait permis de protéger le gisement de Tavan Tolgoi d'une entreprise qui était déjà au bord de la faillite[2]. Ceux qui soutenaient le projet ont au contraire insisté sur la responsabilité du gouvernement et du Parlement dans la faillite de l'entreprise en mentionnant l'échec du projet d'accord de Tavan Tolgoi, mais aussi les multiples

[1] MMC, 27/04/2016, "MMC RECEIVES NOTICE DEMANDING IMMEDIATE PAYMENT OF $95.4 MN IN DEBT", http://www.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2016/0427/LTN20160427005.pdf.

[2] News.mn, 31/03/2016, "УИХ-ын дарга З.Энхболд Эдийн засгийн чуулганыг хаалаа", http://politics.news.mn/content/239641.shtml.

blocages qui ont empêché la construction d'une ligne ferroviaire entre le gisement et la frontière qui aurait permis à l'entreprise d'accroître sa compétitivité[1].

Les suites données au rapport rédigé par le groupe de travail ont été relativement limitées. Le Premier ministre a créé un nouveau groupe de travail sur le projet au début du mois de septembre 2015. Celui-ci était exclusivement composé de représentants des entreprises Erdenes Mongol et Erdenes Tavan Tolgoi afin de limiter autant que cela soit possible les interférences politiques avec le développement du projet[2]. Il a confié la présidence de ce nouveau groupe de travail au directeur d'Erdenes Mongol, B. Byambasaikhan. Aucun résultat n'a pour le moment été annoncé. Les opposants au projet se sont pour leur part organisés et ont présenté au début de l'automne un nouveau projet de résolution parlementaire sur la mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi[3]. Ce projet imposait entre autres que l'entreprise d'Etat Erdenes Tavan Tolgoi détienne au moins 51 % du capital de l'entreprise qui sera chargée d'exploiter le site ainsi que 51 % du capital de l'entreprise chargée de construire la nouvelle ligne ferroviaire qui sera raccordée au gisement. Cependant, malgré les affirmations de ses auteurs, ce projet de résolution n'a pas été soumis au Parlement avant le 17 mai 2016, plus de six mois après qu'elle ait été présentée en conférence de presse[4]. Le texte n'a d'ailleurs pas pu être discuté par les parlementaires avant les élections législatives. Cette initiative s'apparentait donc plus à un coup politique qui devait permettre de porter la candidature des opposants au projet lors de cette élection. Ceux-ci se sont d'ailleurs présentés pendant la campagne

[1] Entretien, Ch. Gankhuyag, ancien vice-ministre des finances, 13/06/2016.

[2] Montsame, 03/09/2015, "TAVANTOLGOI DEPOSIT ISSUE DISCUSSED AT "HOUR FOR SOLUTIONS" WEEKLY MEETING", http://en.montsame.mn/index.php?option=com_k2&view=item&id=12421:tavantolgoi-deposit-issue-discussed-at-hour-for-solutions-weekly-meeting&Itemid=764.

[3] Montsame, 02/11/2015, "Тавантолгойн ашиглалтын 51-ээс доошгүй хувийг төр эзэмшинэ", http://www.montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D0%B9%D0%BD-%D0%B0%D1%88%D0%B8%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BB%D1%82%D1%8B%D0%BD-51-%D1%8D%D1%8D%D1%81-%D0%B4%D0%BE%D0%BE%D1%88%D0%B3%D2%AF%D0%B9-%D1%85%D1%83%D0%B2%D0%B8%D0%B9%D0%B3-%D1%82%D3%A9%D1%80-%D1%8D%D0%B7%D1%8D%D0%BC%D1%88%D0%B8%D0%BD%D1%8D.

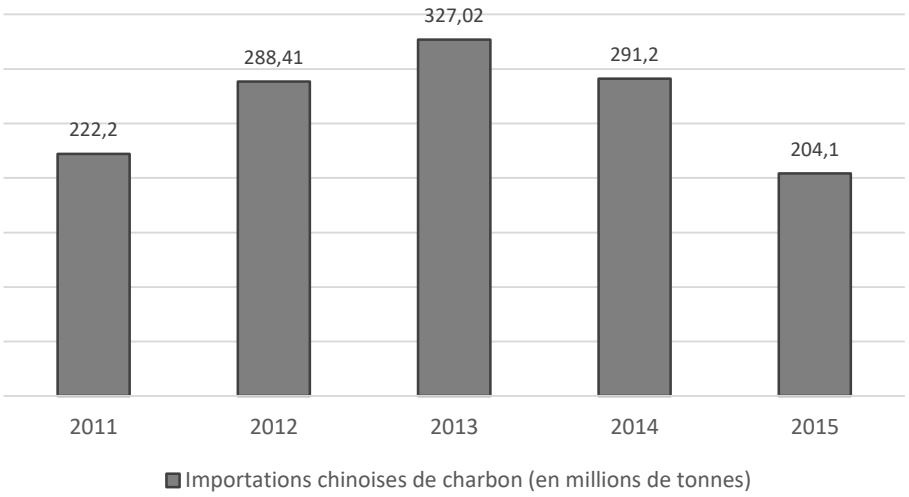
[4] Montsame, 17/05/2016, ""Таван толгойн нүүрсний ордыг ашиглах тухай" УИХ-ын тогтоолын төслийг өргөн мэдүүлэв", http://montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%E2%80%9C%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD-%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D0%B9%D0%BD-%D0%BD%D2%AF%D2%AF%D1%80%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BE%D1%80%D0%B4%D1%8B%D0%B3-%D0%B0%D1%88%D0%B8%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%85-%D1%82%D1%83%D1%85%D0%B0%D0%B9%E2%80%9D-%D1%83%D0%B8%D1%85-%D1%8B%D0%BD-%D1%82%D0%BE%D0%B3%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%BB%D1%8B%D0%BD-%D1%82%D3%A9%D1%81%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%B3-%D3%A9%D1%80%D0%B3%D3%A9%D0%BD-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D2%AF%D2%AF%D0%BB%D1%8D%D0%B2.

comme « les défenseurs de Tavan Tolgoi »[1]. L'alternance politique provoquée par ces élections et le fait que la quasi-totalité des opposants aient été défaits lors de ce scrutin devrait conduire la nouvelle majorité à ne pas examiner ce projet.

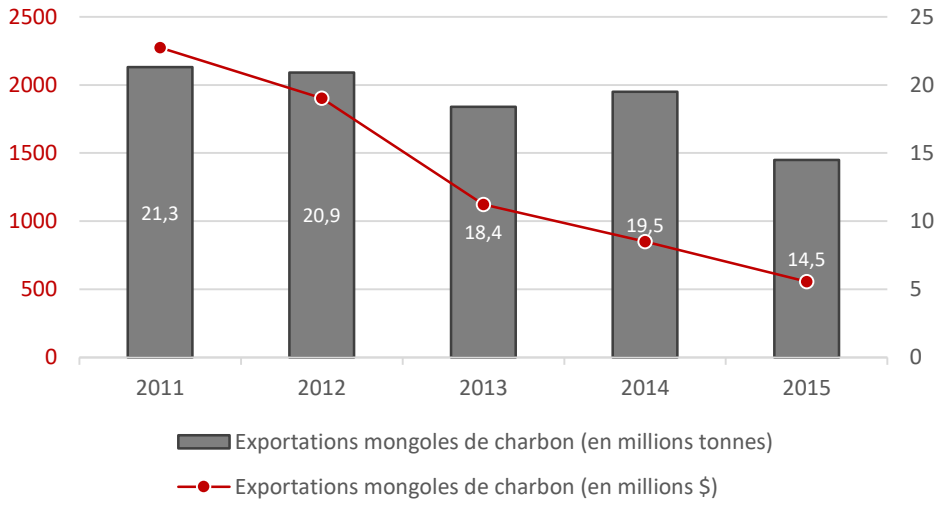
2) Positionnement des acteurs autour du projet d'accord de 2014 / 2015.

L'exposé du déroulement des négociations et de la controverse politique qu'a suscitées ce projet d'accord permet maintenant d'évaluer et de présenter les principales raisons qui ont conduit à l'apparition d'une situation de blocage. L'accord négocié par les autorités mongoles apparaît nettement moins avantageux que celui qu'elles étaient parvenues à négocier en 2011. Outre le fait que le nombre de partenaires étrangers impliqués dans le projet soit moins élevé et que les entreprises issues des « troisièmes voisins » n'apparaissent plus dans le consortium chargé de développer le projet en tant que tel, il convient également de souligner que le projet se concentre sur le projet minier et sur les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de ce dernier. Le projet ferroviaire qui doit relier le gisement à la ville de Sainshand n'est pas évoqué tout comme les projets industriels qui visaient à transformer le charbon extrait du site, notamment les projets de liquéfaction. En outre, contrairement à l'accord de 2011, l'investisseur ne prévoit d'accorder aucun don aux autorités mongoles, mais seulement de leur payer une avance de 200 millions de dollars alors que cette somme était de 500 millions de dollars en 2011. L'ensemble de ces éléments montrent que le projet d'accord négocié en 2015 était moins favorable que celui de 2011. Cela s'explique par le contexte dans lequel il a été négocié. Cela a déjà été mentionné, les cours de vente du charbon, notamment du charbon métallurgique, ont connu une baisse importante ces dernières années. Cette évolution s'explique par le ralentissement de l'économie en Chine qui a conduit à une baisse des importations chinoises de charbon alors même que le pays en est le premier consommateur mondial.

[1] News.mn, 17/06/2016, "АН-ын дарга З.Энхболд Өмнөговь аймагт ажиллаж байна", http://www.news.mn/r/306070.



Importations chinoises de charbon entre 2011 et 2015 (en milliers de tonnes)[1].



Exportations mongoles de charbon entre 2011 et 2015, en volume (millions de tonnes) et en valeur (millions de dollars)[2].

Contrairement à 2011 où les négociations avaient eu lieu dans un contexte marqué par des cours du charbon très élevés, la situation en 2015 était radicalement différente ce qui a mis les autorités mongoles dans une position de relative faiblesse. Cela a également limité l'intérêt des investisseurs pour le gisement et la plupart des grands groupes qui avaient participé à l'appel d'offres de 2011 n'ont pas renouvelé leur proposition aux autorités mongoles, exception faite de Peabody même si certains affirment que l'entreprise n'était en réalité plus réellement intéressée par le développement du gisement[3], notamment du fait des difficultés internes auxquelles elle devait faire face. Dans ce contexte, les alternatives à l'offre de Shenhua et d'Energy Resources qui s'offraient aux autorités mongoles étaient quasiment inexistantes.

[1] Bureau national de la statistique chinoise, 2015.
[2] Office national de la statistique de Mongolie, 2015.
[3] Entretien, anonyme, 26/05/2015.

Cette situation renvoie également à une autre différence majeure entre le projet d'accord de 2011 et celui de 2015. Si en 2011, le blocage semblait principalement provenir d'une mésentente entre les candidats retenus par les autorités mongoles, en particulier de la volonté russe d'accroître sa participation dans le gisement, l'échec du projet d'accord de 2015 s'explique au contraire par un différend interne. Dans le cas de 2015, c'est l'incapacité du gouvernement à construire un consensus autour du projet qui a provoqué son échec. Comme cela a été évoqué précédemment, le Premier ministre a tenté de construire les conditions de ce consensus. Il a élargi sa majorité en formant un gouvernement de coalition nationale avec l'ensemble des partis représentés au gouvernement. Dans cette situation, seuls les trois députés indépendants avaient déclaré qu'ils joueraient le rôle de force d'opposition, une situation qui aurait normalement dû permettre au gouvernement de faire approuver l'accord avec une confortable majorité. Il n'en a pourtant rien été et le gouvernement a dû faire face à une opposition importante des parlementaires qui l'a conduit à renoncer au projet.

L'opposition à ce projet ne recoupe pas les divisions partisanes du Parlement. Les acteurs dont l'opposition a été la plus virulente étaient d'ailleurs membres du Parti démocrate, le même que celui du Premier ministre. L'identification des groupes qui se sont opposés au projet se base sur les prises de positions que les acteurs qui les représentent ont adoptées pendant la dispute. Elle ne tient donc pas compte des multiples rumeurs qui circulent dans la mesure où ces dernières, bien que plausibles, sont difficilement vérifiables faute de pouvoir les appuyer par des éléments concrets. Les rumeurs les plus insistantes concernent les liens qui unissent les acteurs qui sont mentionnés à des acteurs étrangers. Celles-ci seront donc juste mentionnées brièvement à titre d'indication. Beaucoup affirment ainsi que les opposants au projet, en particulier le député Kh. Battulga serait proche de la Russie dans la mesure où il défend des positions qui sont systématiquement favorables aux positions russes. D'autres affirment également que les partisans du projet seraient proches de la Chine, ce serait notamment le cas du groupe MCS, principal actionnaire de MMC, et du Président mongol.

L'analyse des opposants à l'accord permet de faire ressortir plusieurs groupes d'acteurs. Le premier regroupe les personnes liées au Président du Parlement, Z. Enkhbold, et à la faction Shonkhor, qu'il dirige au sein du Parti démocrate. Cette faction, longtemps minoritaire au sein du parti, a réussi à prendre la présidence du Parti démocrate après la destitution du Premier ministre, N. Altankhuyag, à la fin de l'année 2014. Le président de cette faction a alors été élu président par le conseil national du Parti. Ce dernier restait néanmoins en difficulté dans le parti puisque sa faction n'était pas certaine de pouvoir compter sur une majorité dans le cas où aurait été convoqué un congrès du parti chargé de valider l'élection de Z. Enkhbold au poste de président du parti. Les membres de cette faction du Parti démocrate sont les principaux à s'être opposés à ce projet d'accord. La députée qui dirigeait le groupe de travail sur ce projet, L. Erdenechimeg, est par exemple membre de cette faction. Outre son poids dans la majorité, elle présente également la caractéristique d'avoir toujours adopté une position proche de ce que certains qualifient de « nationalisme des ressources ». Ce sont les membres de cette faction, notamment Z. Enkhbold, qui ont mené une mission parlementaire qui a conduit à l'annulation des licences uranifères détenues par Khan Resources. Ce sont également eux qui ont signé à l'automne 2011 une lettre ouverte au Premier ministre qui l'appelait à renégocier l'accord d'investissement d'Oyu Tolgoi afin de permettre à la Mongolie d'obtenir une participation majoritaire dans la société chargée d'exploiter le gisement. Plus

généralement, Z. Enkhbold est également connu en Mongolie pour son penchant nationaliste et pour son attachement très marqué à la préservation des intérêts nationaux du pays[1].

Le second groupe d'importance qui s'est opposé à ce projet d'accord regroupe une partie de la faction MoAX, une autre faction du Parti démocrate. Cette faction est aujourd'hui présidée par l'ancien ministre de l'industrie et de l'agriculture, Kh. Battulga, également président du groupe Genco. Le rôle de ce dernier dans le projet ferroviaire a déjà été évoqué, mais son rôle est également déterminant sur le projet de Tavan Tolgoi. Il s'est impliqué dans le débat public en participant à des conférences, des émissions de télévision afin de lutter contre ce projet d'accord. Il s'est notamment appuyé sur l'ancien ministre des routes et des transports, A. Gansukh, devenu conseiller juridique du président. Ce dernier était à la fois proche du président du Parlement, dont il a été le conseiller juridique au début de sa carrière, mais aussi de Kh. Battulga, car membre de la faction MoAX et connu pour être très proche de l'ancien ministre. Si l'influence politique de Kh. Battulga a fortement diminué après qu'il a choisi de renoncer à son portefeuille ministériel, ce dernier s'est néanmoins impliqué dans le débat en participant à des débats et des reportages consacrés à ce projet d'accord. Il a également impliqué les députés dont il est proche dans ce combat. Il convient néanmoins de souligner que l'ensemble de la faction MoAX ne s'est pas engagée au côté de Kh. Battulga. Cette dernière est en effet à l'origine la faction de l'actuel Président mongol, Ts. Elbegdorj, qui a affirmé publiquement qu'il soutenait l'accord. Après avoir été élu, ce dernier a logiquement renoncé à ce poste pour le confier à Kh. Battulga. Les relations entre les deux hommes se seraient néanmoins fortement détériorées aujourd'hui, ce qui expliquerait pourquoi tous les membres de cette faction ne se sont pas réellement impliqués dans cette bataille.

Le troisième groupe qui s'est opposé à cet accord est composé des acteurs qui réclament un contrôle plus important de l'État sur le développement du secteur minier, parfois qualifiés de « nationalistes des ressources ». Ceux-ci s'opposent régulièrement aux accords miniers que les autorités mongoles peuvent conclure avec des investisseurs étrangers, qu'il s'agisse du projet minier d'Oyu Tolgoi, de celui de Tavan Tolgoi ou plus récemment celui du projet aurifère de Gatsuurt. Ce groupe associe des députés indépendants, très actifs sur ses dossiers, mais aussi d'un nombre important de députés de la Coalition justice. Cette coalition résulte de l'alliance électorale conclue en vue des élections législatives de 2012 par le président du Parti populaire et révolutionnaire, N. Enkhbayar, et par le président du Parti démocrate national, M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie et principal négociateur de l'accord présenté par les autorités en 2015. Le parti de ce dernier était logiquement plus favorable à cet accord même si certains de ses membres ont exprimé des critiques importantes, notamment la députée G. Uyanga qui a cherché à obtenir l'adoption d'une motion de censure contre le Premier ministre. À l'inverse, les députés du Parti populaire et révolutionnaire ont dans un premier temps affirmé qu'ils s'opposaient à ce projet d'accord. D'anciens ministres, proches du parti ont également pris position contre cet accord. Cette question a donc logiquement créé des tensions au sein de la coalition et a poussé les deux partis à adopter une position de compromis qui se contentait d'affirmer que l'accord devait protéger les intérêts du peuple mongol et que les parlementaires devaient pouvoir en discuter aussi rapidement que possible.

[1] Entretien, A. Sayed, ancien directeur de Peabody Mongolie, 18/08/2016.

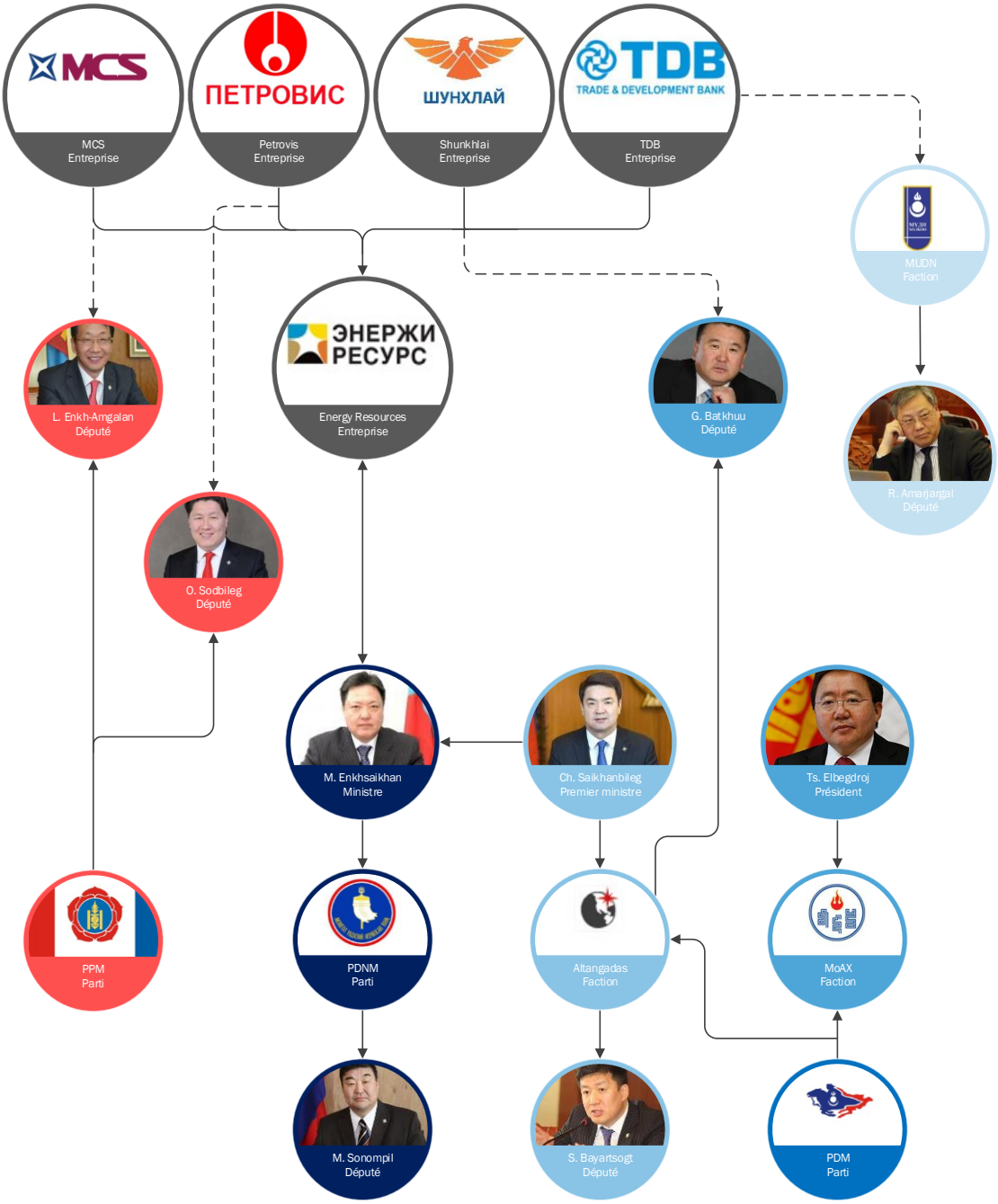
Le dernier groupe qui s'est opposé à cet accord est composé de représentants des institutions publiques concernées. L'opposition de l'entreprise MTZ a déjà été évoquée et s'explique notamment par le fait que ce projet d'accord l'aurait privé de la gestion et de la mise en œuvre du projet ferroviaire visant à relier Tavan Tolgoi à Gashuun Sukhait, ce qui aurait sans doute remis en cause l'intérêt même d'une telle entreprise. Les syndicats de l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi se sont également opposés à ce projet d'accord. Ils redoutaient l'arrivée d'un investisseur chinois et affirmaient que la Mongolie, par le biais de leur entreprise, était capable de procéder seule à l'exploitation du site.

Face à cette coalition d'opposants, une coalition composée de partisan du projet s'est progressivement constituée. Les membres du gouvernement ont été les principaux acteurs à soutenir ce projet même si l'ensemble des ministres n'ont pas fait part de leur soutien. Le ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, qui a mené les négociations pour permettre la mise en œuvre de ce projet, était le principal soutien de ce projet. Il connaît bien ce projet pour deux raisons, d'une part, parce qu'il était Premier ministre au moment où BHP Billiton a choisi de renoncer à exploiter le site en 1998 ce qui a permis à Mine Info, une entreprise dont le fondateur serait un de ses proches, de racheter les licences du gisement ; d'autre part, parce qu'il était chargé de mener les négociations pour la construction de la centrale électrique de Tavan Tolgoi avant qu'il ne soit nommé au poste de ministre de la Mongolie. L'ancien Premier ministre a logiquement pu compter sur une partie des députés de son parti, le Parti démocrate national. Il a également reçu le soutien du Premier ministre, Ch. Saikhanbileg, et du secrétaire général du gouvernement, S. Bayartsogt. La mise en œuvre de ce projet était importante pour leur Premier ministre puisque ce dernier avait basé son programme économique sur le redémarrage des grands projets, notamment celui de Tavan Tolgoi. Lui et le secrétaire général du gouvernement sont également réputés pour être proches du groupe MCS qui détient une participation majoritaire dans l'entreprise MMC. Le Président mongol, Ts. Elbegdorj, comme cela a déjà été mentionné, s'est également engagé en faveur de la signature de cet accord sans réellement parvenir à peser sur les débats.

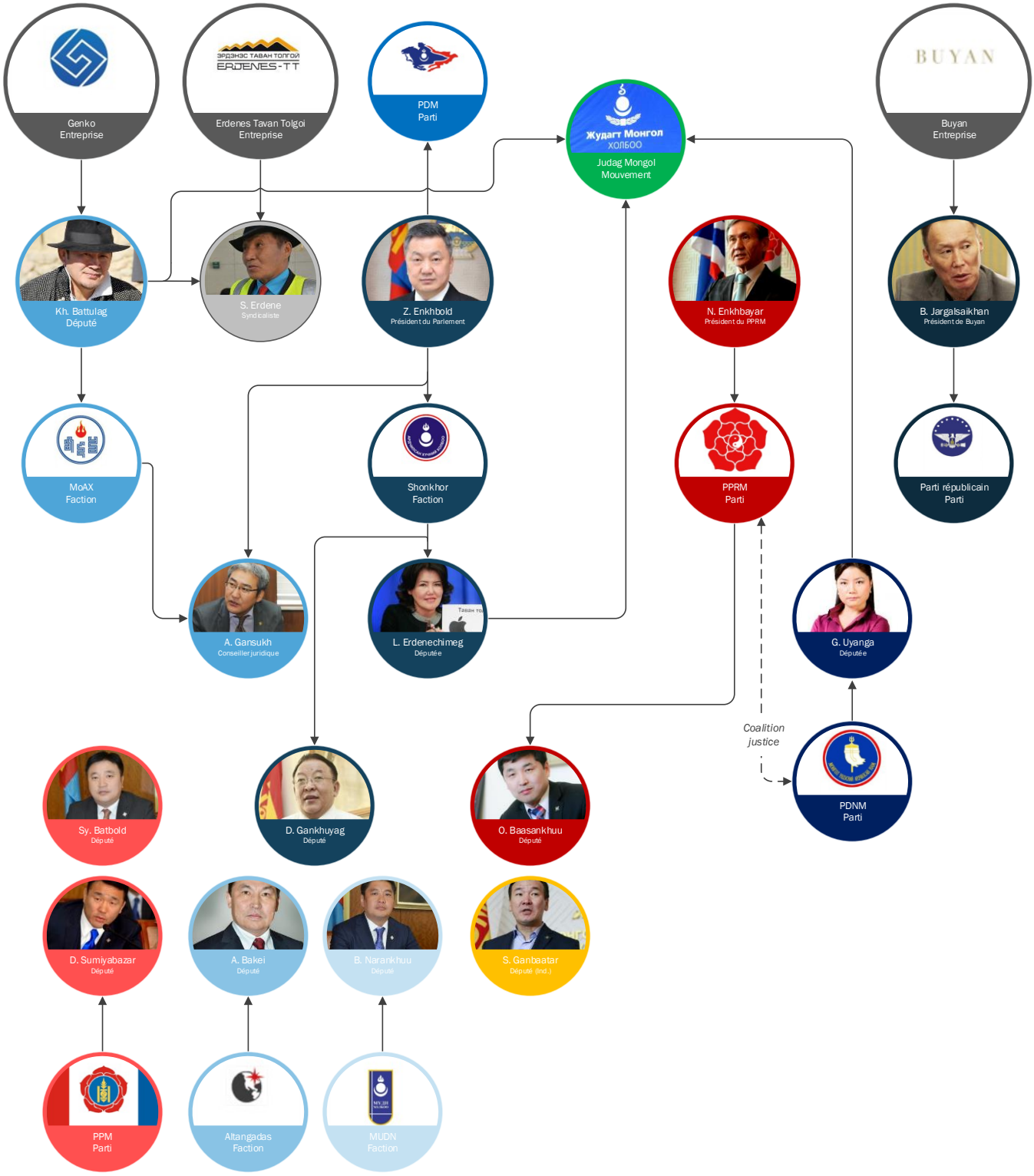
Au sein du Parlement, les partisans de l'accord étaient logiquement ceux qui étaient proches du Premier ministre même si, le texte n'ayant pas été discuté par les parlementaires, l'ensemble des députés n'ont pas eu à se positionner sur cette question. Les députés issus des factions MUDN et Une Démocratie, qui regroupent respectivement des économistes et les membres de la nouvelle génération du parti, étaient également en faveur de ce projet d'accord. Pour ce qui est de la position du Parti populaire, ce dernier apparaissait lui aussi divisé entre partisans et opposants au projet d'accord. Cela explique les difficultés qu'ont éprouvées les parlementaires du parti à prendre position sur la question. À l'instar du Parti démocrate, le Parti populaire est divisé entre deux tendances sur le développement du secteur minier : ceux qui adoptent une attitude libérale, globalement favorable aux investisseurs, et ceux qui sont plus réservés, insistant sur la nécessité de préserver un contrôle public sur le développement du secteur et craignant plus particulièrement les conséquences environnementales du développement de cette industrie. Le parti présente néanmoins la particularité d'être proche du groupe MCS, qui serait un des donateurs réguliers. Le député L. Enkhamagalan a par exemple occupé le poste de vice-président du groupe avant de devenir député en 2012. Cette caractéristique explique pourquoi le parti ne s'est pas opposé à l'accord même s'il ne l'a pas soutenu ouvertement, se contentant d'affirmer que le Parlement devait pouvoir discuter rapidement de ce projet.

Pour ce qui est des autres acteurs, il convient de souligner que l'entreprise MCS et ses représentants se sont fortement engagés dans le débat afin de soutenir le projet d'accord dans lequel leur entreprise était impliquée. Les dirigeants de l'entreprise ont notamment participé à des émissions télévisées durant lesquelles ils ont tenté de démontrer que le contenu de cet accord était profitable pour la Mongolie. Les autres entreprises mongoles présentes au sein du capital de MMC, Petrovis, Shunkhlai et la TDB, n'ont pas réellement participé au débat public, mais leurs représentants au Parlement ont soutenu le projet d'accord. L'autre entreprise charbonnière mongole d'importance, MAK, également proche du Parti populaire, a, elle aussi, fait savoir qu'elle soutenait ce projet d'accord au motif qu'il était bon pour la Mongolie.

Dans ce contexte, les prises de position des acteurs sur la question de Tavan Tolgoi peuvent être résumées de la façon suivante :



Principaux acteurs politiques mongols partisans de l'accord de Tavan Tolgoi.



Principaux acteurs politiques mongols s'opposants à l'accord de Tavan Tolgoi.

Ces deux schémas montrent l'éparpillement des positions des acteurs. Aucune cohérence partisane n'est décelable, ce qui confirme la faiblesse de la discipline partisane qui a été évoquée précédemment. Cette absence de cohérence partisane n'est pas pour autant compensée par une cohérence dans l'appartenance factionnelle des acteurs. Les membres de la faction du président du Parlement, Shonkhor, semblaient

dans leur majorité être opposés à cet accord. Les autres factions apparaissaient en revanche très divisées sur la question. Cela pose *in fine* la question des éléments qui permettent d'expliquer ces positionnements, donc des facteurs qui expliquent la dispute.

3) Analyse de l'échec du projet de 2015.

L'analyse des évolutions de ce projet, du positionnement des acteurs et des arguments qu'ils ont mobilisés permet de faire ressortir quatre composantes qui expliquent cet échec : la composante internationale, la composante idéologique, la composante politique intérieure et la lutte d'influence entre les trois grands conglomérats mongols. L'ensemble de ces composantes ont interragi les unes avec les autres autour du projet de Tavan Tolgoi. Elles se sont mutuellement nourries et ont donné naissance à un système d'actions qui explique l'échec du projet d'accord d'investissement présenté en 2015 par les autorités. Ces composantes ont nourri des stratégies contradictoires qu'ont portées les acteurs et ont *in fine* empêché l'apparition d'une « alliance développementaliste » autour de ce projet minier. Ces différentes composantes seront présentées successivement.

La première composante qui explique l'échec du projet d'accord présenté en 2015 est lié aux oppositions internationales qu'il était susceptible de générer. Celles-ci n'apparaissent pas aussi nettement que dans le cas du projet de 2011. Les intérêts chinois et japonais étaient représentés respectivement par les entreprises Shenhua et Sumitomo, alliées pour l'occasion avec l'entreprise mongole Energy Ressources. A contraro, l'absence d'entreprises russes ou américaines dans le consortium finalement retenu par les autorités mongoles interroge puisque cette question a joué un rôle déterminant dans l'échec du projet d'accord de 2011. L'ancien ministre des mines et de l'énergie, interrogé sur les raisons de l'échec du projet d'accord soumis en 2015, affirme d'ailleurs que :

> « *Je n'ai pas lu l'accord dans le détail. Je pense simplement que les États-Unis et la Russie ne devaient pas être très heureux de ce type d'accord puisque leurs entreprises n'étaient pas représentées. C'est vraiment difficile de comprendre pourquoi leurs entreprises n'ont pas été incluses dans l'accord* »[1].

Malgré cela, la variable internationale a joué, au moins en apparence, un rôle moins important qu'en 2011. L'intérêt des acteurs impliqués était moindre, notamment du fait de la baisse des cours du charbon qui rendait le projet minier moins attractif. Cette question s'est néanmoins imposée dans le débat par le biais des acteurs nationaux qui se sont saisis de cet argument pour justifier leurs positions. Les opposants au projet ont ainsi affirmé que la signature d'un tel accord risquait de mettre en danger l'indépendance et la souveraineté de la Mongolie en accentuant la relation de dépendance qui l'unit déjà à la Chine. En ce sens, la position des opposants est à

[1] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie (2008 – 2012), 28/06/2016.

rapprocher de celle adoptée par les opposants à l'utilisation d'un écartement étroit pour la construction du projet ferroviaire qui avaient déjà utilisé cet argument. Ceux qui s'étaient opposés à cette modification du projet ferroviaire se sont également opposés au projet d'accord pour le développement du projet de Tavan Tolgoi présenté par le gouvernement en 2015. Cette situation pose la question de savoir si des acteurs étrangers ont pu utiliser des acteurs locaux pour défendre leurs intérêts ou si les acteurs locaux se sont simplement saisis de ces arguments internationaux pour justifier leur position. Il est néanmoins probable qu'aucune de ces hypothèses ne soit dénuée de validité et que ces deux dynamiques se soient déployées de manière simultanée.

La seconde composante qu'il convient d'avancer pour expliquer l'échec de ce projet tient à l'opposition idéologique qui existe au sein de la classe politique mongole entre les partisans du développement minier, qui y voit une source de développement pour le pays, et ceux qui sont plus réticents et enclins à renforcer le pouvoir et le rôle de l'État dans le développement de cette industrie. Cette opposition a, schématiquement, opposé les partisans de l'accord, porteur d'une vision libérale du développement du secteur minier et favorable au recour aux investisseurs étrangers, aux opposants à l'accord de 2015, parfois qualifiés de « nationalistes des ressources » et rétissants à l'idée d'une participation étrangère dans le développement du secteur minier. Ce clivage s'est matérialisé à de nombreuses reprises et se cristallise chaque fois que le Parlement doit discuter d'une question ayant trait au développement du secteur. Cela a été le cas lors de l'adoption de la loi minière en 2006, lors de l'adoption et de la révocation de la « taxe windfall », lors de la signature de l'accord d'Oyu Tolgoi, lors de l'adoption de la loi de protection des rivières et des forêts, dite loi au « long nom », ou plus récemment lors des discussions qui ont eu lieu autour du développement du projet aurifère de Gatsuurt. Ce clivage ne repose pas sur un clivage partisan mais il est présent dans l'ensemble des grands partis politiques qui peinent à définir une position commune sur ces débats et à faire valoir toute discipline partisane au moment du vote. Cette opposition s'appuie sur un scepticisme partagé par une partie importante de la population mongole, qui considère que le développement du secteur minier ne profite pas réellement à la population.

Cette deuxième composante renvoie à une troisième puisqu'elle a été utilisée par les acteurs dans les jeux de pouvoir qui pouvaient se nouer à l'intérieur des partis et entre les partis en vue des élections législatives de 2016. Les divisions internes au Parti démocrate ont déjà été évoquées brièvement. Elles se sont matérialisées une première fois lors du vote qui a conduit à la destitution du Premier ministre, N. Altankhuyag, au début du mois de novembre 2014. La formation d'un gouvernement de coalition nationale et la prise de pouvoir de Z. Enkhbold au sein du parti n'ont cependant pas permis d'estomper ces divisions et les ont au contraire ravivées. Dès lors, l'opposition du président du Parlement au Premier ministre lui permettait de marquer sa différence en utilisant des arguments susceptibles de porter au sein de l'opinion comme au sein du parti, à savoir : le développement minier, le rapport aux investisseurs étrangers, le rapport à la Chine ou encore la protection de l'indépendance et de la souveraineté nationale. Un positionnement du président du parti sur ces thèmes visait à deux objectifs : renforcer son emprise sur le parti en mettant en difficulté le Premier ministre et renforcer plus généralement la popularité du Parti démocrate, alors en difficulté dans les enquêtes d'opinion, pour lui permettre d'apparaître comme le protecteur des intérêts nationaux. L'utilisation de cet argument devait permettre de mettre en difficulté le Parti populaire en insistant notamment sur les liens qui unissaient le parti au groupe MCS, donc à la Chine. Face à cette tactique, les partisans

de l'accord ont au contraire mis en avant l'influence du député Kh. Battulga et les liens qui l'unissent à Z. Enkhbold, les deux hommes ayant fondé conjointement la chaîne de télévision C1. Ils ont également insisté sur les liens supposés qui unissent Kh. Battulga avec la Russie. Les caricatures publiées dans les médias mongols témoignent de ces deux positions :

« Les membres du parti charbonnier, qui ont coulé Ukhaa Khudag dans la dette, quittent le navire et se retrouvent face à la gueule du requin !!! »

« Piégé mon petit ! »

« Prochain mouvement … »

Caricatures publiées dans les médias mongols sur les luttes de pouvoir autour du projet de Tavan Tolgoi[1].

[1] Sodon.mn, 29/05/2015, "“Танхай эмээ”-гийн танхай жиргээ: MCS Ж.Оджаргал VS ”Женко” Х.Баттулга", http://sodon.mn/news/14143.

Preuve de l'importance politique de cette question, les acteurs qui se sont impliqués dans ce projet ont tenté de l'utiliser lors des élections législatives du printemps 2016. Dans le courant du mois de mars, les opposants à l'accord se sont retrouvés autour du mouvement « Judag Mongol » lors d'un grand meeting public qui visait à célébrer l'anniversaire de la victoire des parlementaires sur le projet d'accord de Tavan Tolgoi[1]. Lors de la campagne, la députée L. Erdenechimeg s'est présentée sur ses affiches comme la défenseuse du projet de Tavan Tolgoi. Le député Kh. Battulga a fait de même et a été soutenu publiquement par le président du Parlement, Z. Enkhbold, qui s'est rendu dans sa circonscription pour vanter le rôle joué par le député dans la préservation des intérêts de la Mongolie sur le gisement de Tavan Tolgoi. Le député Kh. Battulga n'a cependant pas limité sa campagne à l'évocation du seul rôle qu'il a joué dans la mise en échec de ce projet d'accord. Il a également tenté de se positionner au-delà des clivages partisans en dénonçant l'existence d'un « parti du charbon », composé selon lui des partisans de l'accord[2]. Par ce qualificatif, le député entendait réunir l'ensemble des acteurs qui ont soutenu le projet d'accord, qu'ils soient issus du Parti démocrate ou du Parti populaire.

Si les divisions internes au Parti démocrate ont joué un rôle important dans cette dispute, celles présentent au sein du Parti populaire ont joué également un rôle important même si celles-ci ont eu une influence moindre puisque le Parti populaire ne se trouvait pas en position de force au sein du gouvernement. Le conflit qui a traversé le Parti populaire a opposé principalement deux courants. Le premier, le courant dit MGIMO, regroupe les proches de l'ancien Premier ministre S. Batbold qui dirigeait le gouvernement au moment du premier projet d'accord formulé en 2011. Le second courant regroupe pour sa part les membres du courant de la ville, proches du secrétaire général du parti et majoritaires dans le parti depuis le congrès de l'automne 2013 qui avait suivi la défaite du parti à l'élection présidentielle. Les membres du premier courant, proches du groupe MCS, étaient plutôt favorables à l'accord, alors que les seconds étaient plus réticents et craignaient qu'une prise de position claire en faveur de l'accord n'affecte les chances du parti de remporter les élections législatives du printemps 2016. Ces derniers étant majoritaire au sein du parti, le Parti populaire a adopté une position très réservée sur le projet présenté par le gouvernement, refusant de se prononcer tant que le projet n'était pas discuté par les parlementaires.

Ces liens qui unissent les membres des deux grands partis mongols aux conglomérats renvoient à la quatrième et dernière composante qui doit être avancée pour comprendre le conflit qui s'est noué autour de Tavan Tolgoi. Celui-ci concerne la lutte d'influence qui a opposé les grands conglomérats mongols sur ce projet et les liens qui les unissent au monde politique. L'opposition qui est notable oppose les groupes qui sont parties prenantes au projet et ceux qui en sont exclus. Cette division et les conflits qu'elle a générés se retrouvent tout au long de l'histoire du gisement. Le conflit autour du projet de Tavan Tolgoi se structure principalement autour de deux conglomérats : Genco et MCS. D'autres conglomérats ont été impliqués au sein de cette dispute mais leur rôle a été moins important. Cette dernière composante du conflit autour de Tavan Tolgoi est celle qui a joué le rôle le plus important dans l'échec de ce projet d'accord. Il convient donc de présenter plus en détails les

[1] News.mn, 30/03/2016, "Цуглаанд оролцогчид УИХ-д шаардлага хүргүүлнэ", http://www.news.mn/content/239477.shtml.

[2] Eagle.mn, 18/03/2016, "Х.Баттулга: "Нүүрсний нам"-ын булхайг удахгүй илчлэх болно", http://eagle.mn/r/6704.

conglomérats impliqués, les réseaux politiques sur lesquels ils se sont appuyés et les intérêts qui justifiaient leur positionnement.

Le principal groupe qui s'est opposé à l'accord est le groupe dirigé par Kh. Battulga, Genco. Il est également possible de mentionner le groupe Buyan, dirigé par B. Jargalsaikhan, même si son influence a diminué de façon notable à mesure que l'importance économique et politique de ce dernier s'est amenuisée. Il convient ici de noter que ces deux groupes s'étaient déjà opposés à Energy Resources en 2007 et avaient exercé une pression importante pour pousser le gouvernement à nationaliser le gisement en finançant et en mettant en œuvre des campagnes de communications qui dénonçaient l'accaparement du gisement de Tavan Tolgoi par les « oligarques mongols »[1]. Ces deux acteurs se sont retrouvés en 2015 pour s'opposer au projet d'accord présenté par le gouvernement.

À l'inverse, les groupes partisans de l'accord étaient principalement ceux qui disposaient d'un intérêt direct dans la mise en œuvre du gisement via la participation qu'ils détiennent dans l'entreprise MMC. Il s'agit principalement des groupes MCS, Petrovis, Shunkhlai, et TDB. Les deux premiers sont proches du Parti populaire alors que les deux derniers sont proches du Parti démocrate. D'autres groupes se sont également déclarés favorables à cet accord, notamment l'entreprise minière MAK elle aussi proche du Parti populaire[2]. Dans ce cadre, il est possible de résumer cette opposition à une opposition entre deux groupes : MCS, car il détient une participation majoritaire dans MMC, et Genco. Les autres groupes qui ont été mentionnés n'ont joué qu'un rôle secondaire dans les débats provoqués par l'examen de ce projet d'accord. Cette lutte entre ces deux groupes ne doit cependant pas seulement être analysée à l'aune de la seule question de Tavan Tolgoi. Il est au contraire nécessaire de présenter plus en détails l'histoire de ces groupes afin de mieux comprendre le conflit qui les oppose.

Le groupe MCS a été fondé en 1993 par J. Odjargal, un homme d'affaires mongol originaire de l'aimag de Bayankhongor. L'entreprise a commencé par réaliser des travaux de consultance avant de se diversifier dans le commerce puis dans le domaine alimentaire en rachetant l'ancienne entreprise d'Etat Spirit Bal Buram, qui produit de l'alcool. Le groupe s'est intéressé au secteur minier à partir du début des années 2000 pour poursuivre son processus de diversification. Il a finalement choisi d'investir dans l'entreprise Energy Resources qui détenait les licences pour l'exploitation du gisement de Tavan Tolgoi. Le groupe est aujourd'hui l'un des plus importants de Mongolie et est souvent présenté comme un modèle que les autres groupes mongols tentent d'imiter. Le capital du groupe est partagé entre dix actionnaires, mais il est principalement détenu par deux frères, J. Odjargal et J. Od qui détiennent respectivement 49,84 % et 28,69 % du capital de l'entreprise[3]. Les deux sont originaires de l'aimag de Bayankhongor. La particularité de ce groupe est d'entretenir de bonnes relations avec les deux principaux partis politiques mongols. Deux de ses actionnaires sont aujourd'hui membres du Parlement, L. Enkh-Amgalan et L. Eldev-Ochir, élus sous l'étiquette du Parti populaire. Néanmoins, les financements publics accordés par le groupe et ses filiales lors des élections législatives de 2012 se sont concentrés sur le Parti démocrate, et le groupe hébergerait certains dirigeants du parti dans ses résidences de luxe situées au sud de la capitale

[1] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016.
[2] Entretien, A. Ganbileg, directeur du développement du groupe MAK, 20/11/2014.
[3] Mongolian Mining Corporation, 2016.

mongole[1]. Pour ce qui est des liens que le groupe entretient avec l'étranger, il a progressivement développé une relation approfondie avec l'homme d'affaires malaisien, issu de l'ethnie chinoise des Hans, Robert Kuok. Ces liens se sont traduits par la mise en œuvre de projets de coopération, notamment la construction d'un hôtel Shangri-La à Oulan-Bator ou d'un complexe de sports d'hiver situé au sud-est de la capitale mongole. Cette relation s'est également traduite par le développement d'une relation dans le domaine minier. L'entreprise Kerry Group qui appartient au milliardaire a pendant longtemps détenu une part dans l'entreprise MMC. En 2011, MMC a également procédé au rachat pour quelques 464 millions de dollars des actifs miniers de l'entreprise QGX, détenue à 90 % par Kerry Group[2]. Ce rachat a permis à l'entreprise de prendre possession du gisement de Baruun Naran, situé immédiatement à l'ouest du gisement de Tavan Tolgoi. Ces liens ont été abondamment critiqués par les opposants de l'accord de 2015 et qui accusent notamment MCS d'être en réalité dirigée par le milliardaire Robert Kuok et donc de servir les intérêts de la Chine.

Le groupe Genco a pour sa part été fondé en 1992 par l'ancien champion de Judo, Kh. Battulga. Ce dernier a choisi le nom de son entreprise en référence au film *Le Parrain* de Francis Ford Coppola. Le groupe a commencé ses activités dans le domaine commercial en procédant à des activités de transit entre la Chine et la Russie et à l'importation de produits étrangers sur le marché mongol. Il s'est ensuite diversifié en acquérant d'anciennes entreprises d'État, notamment dans le domaine alimentaire et dans l'hôtellerie (Makh Impex, Talkh Shikher, Hotel Bayangol). Contrairement au groupe MCS, Genco ne s'est intéressé au secteur minier que tardivement et n'est donc pas parvenu à s'implanter réellement dans ce domaine d'activités. Le groupe est aujourd'hui dirigé par le frère de Kh. Battulga, Kh. Battuul. Cette famille est également originaire de l'aimag de Bayankhongor. Son influence politique se limite principalement à celle de son fondateur, Kh. Battulga, et à celle de ses proches au Parlement, c'est-à-dire une partie du Parti démocrate et de la faction MoAX. Ce dernier peut également s'appuyer sur des relais dans le monde du sport, étant notamment très proche des lutteurs et des judokas mongols. Les opposants à Kh. Battulga et les concurrents de son groupe insistent sur les liens que le groupe et son fondateur entretiennent avec la Russie et avec la mafia russe. Ces allégations sont difficilement vérifiables, mais deux éléments méritent néanmoins d'être mentionnés. Tout d'abord, Kh. Battulga a commencé ses activités en faisant du commerce transfrontalier entre la Chine et la Russie en s'appuyant notamment sur son réseau de connaissances sportives en Russie. Ensuite, Kh. Battulga s'est séparée de sa première femme, Ts. Enkhtuya, avec laquelle il a fondé le groupe Genco, pour se remarier avec une femme russe que les médias mongols mentionnent simplement par son prénom, Angelika[3]. Ces éléments conduisent les opposants de ce groupe a affirmé que ce dernier serait le principal défenseur des intérêts de la Russie en Mongolie.

---

[1] Cf. chapitre 2 sur les grands conglomérats mongols.

[2] Mongolian Mining Corporation, 31/05/2011, "Mongolian Mining Corporation Acquires High Quality Coking Coal
Asset in Southern Mongolia for US$464 million", http://www.mmc.mn/Press%20release_Baruun%20Naran_E.pdf.

[3] Cette situation fait échos à un autre exemple historique. L'ancien dirigeant mongol [1958 – 1984], Yu. Tsedenbal, était également marié à une femme russe, Filatova. Les Mongols aiment a rappelé l'influence de cette dernière sur les affaires politiques lorsque son mari était au pouvoir.

La brève présentation de ces deux groupes montre que leur opposition n'est pas uniquement basée sur une confrontation économique, même si cette dernière est centrale. Elle se traduit également par une opposition politique et par une lutte personnelle entre deux familles issues d'une même région, l'aimag de Bayankhongor. Cette opposition a débuté dès le milieu des années 2000 lorsque MCS a décidé d'investir dans le consortium d'entreprises mongoles que représentait à l'époque Energy Resources. Le groupe Genco s'est retrouvé exclu de ce projet, donc exclu du développement du projet minier de Tavan Tolgoi. Le fondateur de Genco, Kh. Battulga s'est très rapidement opposé à ce consortium en l'accusant d'accaparer le gisement et de le réserver à une petite minorité d'oligarques mongols[1]. Face à cette situation, il a appelé à une nationalisation du gisement qui permette de préserver les intérêts de la Mongolie. La dispute entre les deux n'a néanmoins pas cessé et s'est déplacée sur les projets adjacents au site. L'opposition s'est notamment focalisée sur la question du transport du charbon et sur la construction du projet ferroviaire, dossier sur lequel le député Kh. Battulga s'est particulièrement impliqué.

L'intérêt du groupe Genco pour le projet de Tavan Tolgoi peut sembler surprenant dans la mesure où ce dernier ne dispose d'aucune expérience dans le domaine minier. Cependant, le projet de Tavan Tolgoi est susceptible de générer des revenus qui ne concernent pas uniquement l'exploitation minière et qui peuvent dès lors être captés par des acteurs non miniers. Trois dimensions sont notables dans les revenus que le gisement peut générer :

- *L'exploitation du gisement*. Celle-ci se traduit par une production de charbon qu'il est ensuite possible de vendre sur le marché étranger et sur le marché domestique, permettant ainsi l'obtention de revenus conséquents lorsque les prix du charbon sont suffisamment élevés pour couvrir les coûts d'exploitation. Actuellement, trois entreprises bénéficient de ces revenus sur le gisement de Tavan Tolgoi : Energy Resources, Tavan Tolgoi et Erdenes Tavan Tolgoi.
- *L'approvisionnement du gisement*. Cela se traduit par la signature de contrats avec l'opérateur du site. Le principal élément susceptible de rapporter de l'argent concerne la livraison des carburants nécessaires au fonctionnement des machines minières qui représentent un coût important pour les opérateurs. Il est difficile d'obtenir des données pour savoir quelles entreprises approvisionnent quel site et en quelle quantité, mais il semble néanmoins que l'approvisionnement du gisement de Tavan Tolgoi soit assuré par trois entreprises Petrovis, Shunkhlai et Sod Mongol[2], respectivement proches du Parti populaire, du Parti démocrate et du Parti populaire et révolutionnaire.
- *Le transport du charbon*. Il représente un coût important dans le prix final du charbon. L'activité de transport est cruciale car les volumes concernés sont importants. Le coût du transport était estimé en 2013 à 13,9 $ par tonne de charbon exportée, soit plus de 70 millions de dollars sur l'année[3]. Le calcul de ce coût intègre deux éléments : le coût du transport en tant que tel et le coût lié

24tsag.mn, 22/08/2012, "Монгол саятны түүх буюу Х.Баттулгын тухай 24 баримт", http://www.24tsag.mn/content/17013.shtml.

[1] Kh. Battulga, 23/07/2007, "Тавантолгойн бүрхэг ирээдүй", http://battulga.niitlelch.mn/content/3880.shtml.

[2] Today.mn, 25/05/2015, "“Энержи Ресурс” санаатайгаар “Эрдэнэс Тавантолгой”-н үйл ажиллагааг доголдуулж байна гэв", http://www.today.mn/p/6433.

[3] Economic Research Institute, mai 2014.

à l'utilisation des infrastructures qui permettent ce transport, actuellement des infrastructures routières et potentiellement des infrastructures ferroviaires. Energy Resources et Tavan Tolgoi possèdent chacune leur entreprise de transport, respectivement Transgobi LLC, intégralement détenue par Energy Resources, et Tavan Tolgoi Trans, détenue par un proche de D. Bat-Erdene. La route qui relie le gisement à la frontière a été construite par l'entreprise Energy Resources, mais a été nationalisée en 2013. Elle est aujourd'hui détenue par l'entreprise Gashuun Sukhait Road LLC, entreprise conjointe formée par Erdenes Mongol (40 %), Energy Resources (40 %), et Tavan Tolgoi (20 %)[1]. Cela permet de partager le coût de revient de la route entre ces trois entreprises ainsi que les profits qu'elle permet de dégager.

Le groupe Genco ne disposant d'aucune expérience dans le domaine minier ou d'aucune filiale œuvrant dans le domaine des carburants, il lui était difficile de revendiquer une implication sur les approvisionnements ou sur l'exploitation du site. Dans ce contexte, l'analyse des prises de position des acteurs montre que l'activité du député Kh. Battulga s'est concentrée sur la question ferroviaire et sur la question du transport. La nationalisation de la route et du projet ferroviaire qui relient le gisement à la frontière a été décidée alors que le poste de ministre des routes et des transports était occupé par un proche de Kh. Battulga, A. Gansukh. Le député Kh. Battulga s'est également opposé à l'adoption d'un standard chinois pour la construction du projet ferroviaire au motif que cela mettait en danger l'indépendance et la souveraineté de la Mongolie et que cela risquait de compromettre la mise en œuvre du projet de complexe industriel à Sainshand. Enfin, le député a justifié son opposition au projet d'accord présenté en 2015 par le fait que cet accord concernait également le projet ferroviaire et que ce serait donc le consortium choisi par les autorités mongoles qui serait chargé de le mettre en œuvre et d'exploiter la ligne.

Il est difficile d'expliquer l'opposition du député à ce projet comme résultant d'une simple opposition de principe. La plupart des acteurs rencontrés en Mongolie font part de leur réticence à évoquer la question. Certains évoquent l'argent que génèrent les projets de consultance et les études économiques et techniques nécessaires à la mise en œuvre de tels projets. D'autres évoquent de possibles détournements d'argent que les enquêtes actuellement menées par l'autorité anticorruption pourraient permettre de mettre en lumière. D'autres enfin préfèrent insister sur les liens que le député entretiendrait avec la Russie, pays qui n'aurait pas intérêt à voir les Mongols développer le gisement de Tavan Tolgoi puisque le charbon produit concurrencerait le charbon russe. Ces suppositions sont difficilement vérifiables. Elles attestent néanmoins des questionnements que peut susciter l'intérêt si marqué que porte le député Kh. Battulga au développement du projet de Tavan Tolgoi.

Cet intérêt est en tout cas contradictoire avec celui du groupe MCS. L'opposition entre les deux groupes s'est matérialisée sur le projet de Tavan Tolgoi. Elle s'est également traduite sur le plan politique lors des élections législatives organisées dans le pays au printemps 2016. Les Parlementaires ayant retenu un système électoral purement majoritaire, basé sur de petites circonscriptions, le Parti démocrate a choisi de présenter la candidature du député sortant, Kh. Battulga, dans la neuvième circonscription de l'aimag de Bayankhongor, l'aimag d'origine de son père. Le Parti populaire a pour sa part choisi de lui opposer la candidature de L. Eldev-Ochir, président de la fédération du parti dans l'aimag. Outre ces fonctions politiques,

[1] Gashuun Sukhait Road LLC, http://gsr.mn/?page_id=177.

L. Eldev-Ochir est également un membre fondateur et vice-président du groupe MCS. Ce choix a fait de cette circonscription l'une des plus intéressantes de cette élection. Le député Kh. Battulga pouvait s'appuyer sur sa popularité dans l'opinion. À l'inverse, L. Eldev-Ochir pouvait lui mettre en avant ses succès professionnels et sa contribution personnelle au développement de la région.

Pour ce qui est de la campagne, le député sortant, Kh. Battulga, a fait valoir son ancrage local et s'est affiché en compagnie du champion olympique, N. Tuvshinbayar, candidat pour le parti démocrate dans la circonscription voisine. Il a également pu compter sur l'appui du président du Parlement, Z. Enkhbold, qui s'est rendu dans sa circonscription et a insisté sur le fait qu'il était le « défenseur du gisement de Tavan Tolgoi »[1]. À l'inverse, L. Eldev-Ochir a réalisé une campagne plus discrète en se basant sur le travail de terrain qu'il a mené depuis son élection au poste de président de la fédération du parti dans l'aimag en 2012. Son entreprise, MCS, aurait néanmoins réalisé des projets importants dans sa circonscription, notamment la construction de lignes électriques. L'autre aspect qui a marqué la campagne est lié à la question de la « migration des sauterelles », expression mongole utilisée pour qualifier les mouvements d'électeurs qui ont pu avoir lieu avant l'élection. La rumeur veut que les deux candidats aient incité les employés de leurs entreprises à s'inscrire sur les listes électorales dans cette circonscription pour pouvoir y voter. Le groupe MCS disposant de moyens humains plus importants que ceux du groupe Genco, ce phénomène aurait plutôt joué en faveur de la candidature de L. Eldev-Ochir. Incertains jusqu'au terme du dépouillement, les électeurs ont finalement accordé une légère avance à L. Eldev-Ochir qui l'a emporté avec 7900 voix contre 7619 à son principal opposant[2].

Suite à l'annonce de ces résultats, Kh. Battulga a fait publier une lettre ouverte dans la plupart des journaux mongols[3]. Dans cette dernière, il a insisté sur les éléments qui ont influencé le vote, notamment « la migration des sauterelles ». Selon lui, 1913 électeurs « sauterelles » se seraient inscrits sur les listes électorales pour tenter de modifier le résultat de l'élection. Il a également affirmé que l'entreprise MCS aurait dépensé près de 10 milliards de MNT (~ 5 millions d'euros) pour permettre l'élection de ses candidats dans l'aimag. Plus sûrement, il a dénoncé d'une façon virulente l'influence de la Chine sur les résultats de l'élection mongole. Il a ciblé particulièrement l'entreprise MCS, une entreprise avec des investissements chinois, qui aurait, selon lui, réussi à décider du résultat de l'élection mongole. Après la publication de cette lettre, l'entreprise MCS a réagi et fait publier une réponse à l'ancien député dans la presse mongole[4]. Le communiqué rappelle que l'entreprise est détenue et dirigée par des citoyens mongols. Il y est également rappelé les principaux projets mis en œuvre par l'entreprise et la contribution de cette dernière à l'économie mongole. Surtout le communiqué affirme que l'entreprise s'est assigné pour principe de séparer strictement ses activités du monde politique. Dans ce cadre, les personnes qui ont pu exercer des responsabilités au sein de l'entreprise et qui jouent aujourd'hui un rôle politique n'entretiennent, selon le communiqué, plus de relation avec

[1] News.mn, 17/06/2016, "АН-ын дарга З.Энхболд Өмнөговь аймагт ажиллаж байна", http://www.news.mn/r/306070.
[2] Eagle.mn, 30/06/2016, "УИХ-ын сонгуульд ялалт байгуулсан нэр дэвшигчид", http://eagle.mn/r/13569.
[3] Өдрийн Сонин, 04/07/2016, "Хятадын компани Монголын сонгуулийг шийдэж байна", n° 156.
[4] Өдрийн Сонин, 06/07/2016, "Мэдэгдэл", n° 158.

l'entreprise. Le communiqué se conclut en demandant à Kh. Battulga de cesser ses activités de diffamation.

La défaite de Kh. Battulga, une des personnalités qui comptait jusqu'alors parmi les plus populaires de Mongolie, le prive d'un accès aux outils qu'il avait alors utilisés pour bloquer le développement de certains projets stratégiques, notamment le projet ferroviaire ou le projet minier de Tavan Tolgoi. A contrario, elle permet au groupe MCS de limiter l'influence politique de son principal opposant tout en renforçant son influence puisque l'entreprise dispose après aux élections législatives de 2016 de deux représentants au Parlement, L. Enkh-Amgalan ayant été réélu. Autre évolution majeure, cette défaite prive Kh. Battulga de son immunité parlementaire alors même que l'autorité anticorruption a déjà procédé à l'arrestation de plusieurs de ses proches[1] et qu'elle a mené des perquisitions dans les bureaux de ses entreprises à la fin du mois d'avril 2016[2]. Dans le cadre de l'enquête, la police mongole a notamment fait savoir qu'elle a émis une interdiction de sortie du territoire à l'encontre de l'ancien député, Kh. Battulga, et de l'ancien ministre des routes et des transports, A. Gansukh[3].

Cette opposition entre les groupes MCS et Genco a joué un rôle structurant dans le conflit de Tavan Tolgoi. Elle a eu une influence sur les trois autres composantes du conflit précédemment mentionnées. Le tableau suivant résume les positions adoptées par les acteurs dans ce conflit en fonction des différentes composantes mentionnées jusqu'alors. Leur prise en compte permet de dresser une ébauche de portrait du système d'action qui s'est développé autour du projet de Tavan Tolgoi et des coalitions d'acteurs qu'il a générées.

[1] Montsame, 02/11/2015, "ЦЕГ-аас Б.Батзаяагийн талаар мэдээлэл өглөө", http://www.montsame.mn/%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BE%D0%B4-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D1%86%D0%B5%D0%B3-%D0%B0%D0%B0%D1%81-%D0%B1%D0%B1%D0%B0%D1%82%D0%B7%D0%B0%D1%8F%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B0%D1%80-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D%D0%BB%D1%8D%D0%BB-%D3%A9%D0%B3%D0%BB%D3%A9%D3%A9.

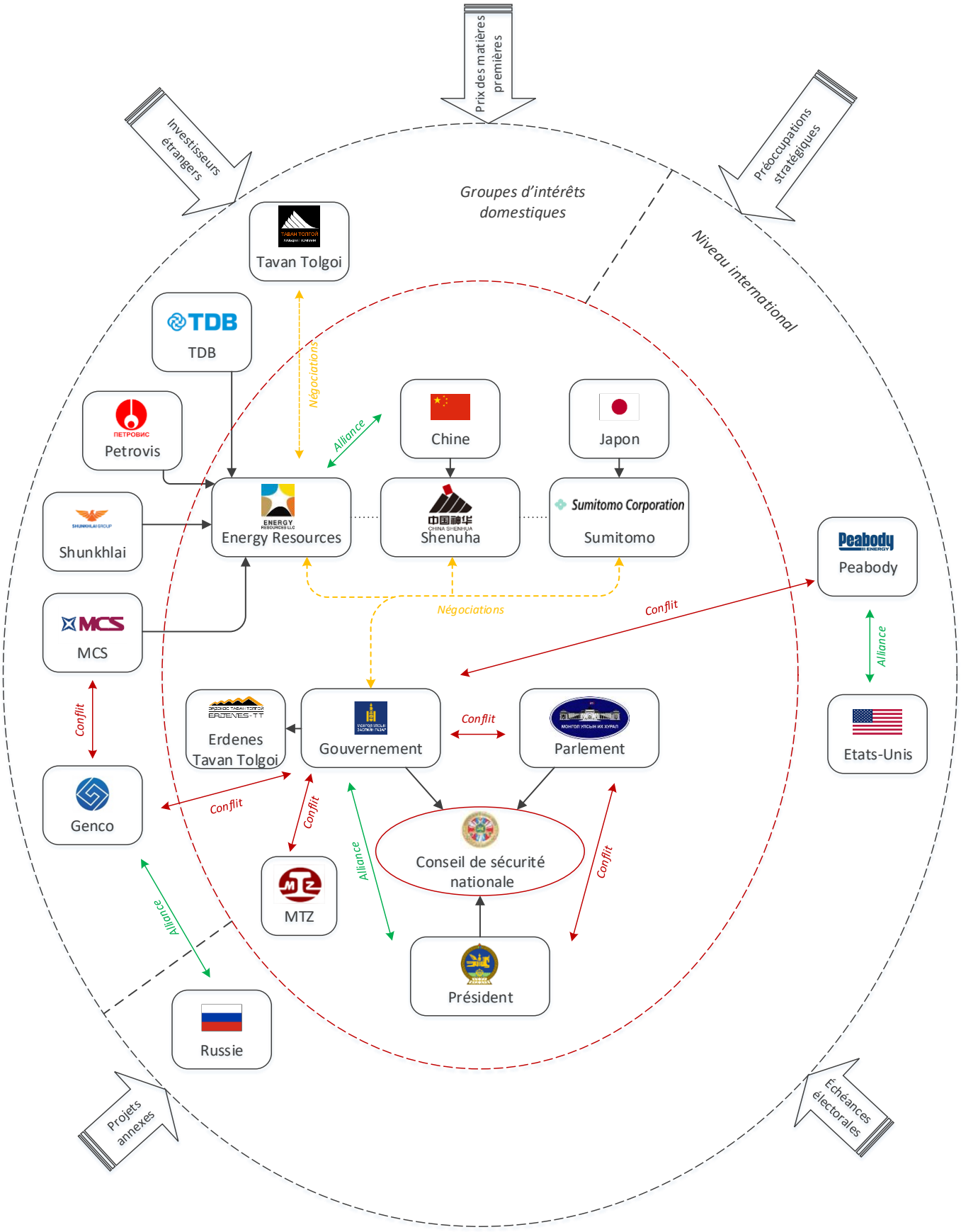
[2] UB Post, 13/04/2016, "Corruption investigation of MP Kh.Battulga erupts in controversy", http://ubpost.mongolnews.mn/?p=19235.

[3] 24tsag.mn, 17/08/2016, "Х.Баттулга, А.Гансүх нар хилээр гарах эрхгүй", http://www.24tsag.mn/content/138571.shtml.

Composantes du conflit	Acteurs	
Composante internationale	Chine	Russie, Etats-Unis
Composante idéologique	Libéraux	Nationalistes des ressources
Composante politique	Faction Altangadas (PDM) Courant MGIMO (PPM) PDNM	Faction Shonkhor, MoAX (PDM) Courant de la ville (PPM) PPRM
Composante économique	MCS, Petrovis, Shunkhlai, TDB	Genco, Buyan
	Coalition d'acteurs favorables à l'accord	*Coalition d'acteurs défavorables à l'accord*

Composantes du conflit autour de Tavan Tolgoi et coalition d'acteurs (2015)

La prise en compte de l'ensemble des composantes du conflit qui s'est noué autour du projet d'accord d'investissement pour le gisement de Tavan permet, à l'instar de ce qui a été fait pour le projet de 2011, d'identifier le système d'action qui a prévalu au moment où les autorités mongoles ont tenté de signer cet accord. Ce système peut être schématisé de la façon suivante :



Système d'action sur le projet de Tavan Tolgoi envisagé en 2015.

La schématisation de ce système permet ensuite d'identifier ses principales caractéristiques :

Système d'action de Tavan Tolgoi en 2015

		Acteurs locaux
Gouvernement :	Enjeux :	Signature d'un accord pour relancer l'économie mongole et mettre en œuvre les objectifs du gouvernement avant les élections législatives de 2016. Aider une des principales entreprises mongoles, Energy Resources, à faire face à ses difficultés financières.
	Stratégie :	Formation d'un gouvernement national pour construire un consensus transpartisan autour du projet.
	Alliance :	Alliance avec la Chine et le Japon, avec les groupes mongols inclus dans l'accord et avec le Président.
	Conflit :	Conflit avec les entreprises exclues de l'accord, Peabody et les entreprises mongoles. Conflit avec les parlementaires et les groupes politiques locaux opposés à l'accord.
	Négociations :	Tentative d'explication de l'accord et de formation d'un groupe de travail pour dépasser le conflit.
Parlement :	Enjeux :	Mise en échec d'un accord considéré contraire aux positions votées par les parlementaires et contraire aux intérêts nationaux. Politisation du projet pour obtenir un crédit politique avant les élections législatives de 2016. Renforcement de la position des opposants à l'accord dans leur parti politique respectif.
	Stratégie :	Imposer une validation parlementaire de l'accord pour permettre son amendement ou sa mise en échec.
	Alliance :	Alliance avec la Russie et les Etats-Unis et les groupes mongols exclus de l'accord.
	Conflit :	Conflit avec le gouvernement et le Japon et la Chine.
	Négociations :	Création d'un groupe de travail chargé d'évaluer le contenu de l'accord.

Président :		Signature de l'accord.
	Enjeux :	Renforcement du poids du Président au sein du Parti démocrate alors qu'il effectue son dernier mandat.
	Stratégie :	Prise de position publique pour renforcer la position de négociation du gouvernement.
	Alliance :	Alliance avec le gouvernement.
	Conflit :	Conflit avec le Parlement.
	Négociations :	-

Acteurs étrangers

Chine :	Enjeux :	Accès aux ressources charbonnières du gisement pour diversifier ses importations de charbon.
	Stratégie :	Conclusion d'un accord avec une entreprise mongole pour faciliter la conclusion d'un accord.
	Alliance :	Alliance avec Energy Resources et le gouvernement mongol.
	Conflit :	Conflit avec les groupes locaus opposés à l'accord.
	Négociations :	-

États-Unis :	Enjeux :	Soutien à une entreprise privée pour renforcer les liens économiques avec la Mongolie et obtenir plus de leviers de pression.
	Stratégie :	Proposition d'une offre autonome aux autorités mongoles pour les inciter inclure dans Peabody dans le consortium formé par les autorités.
	Alliance :	Alliance avec le Parlement.
	Conflit :	Conflit avec le gouvernement suite à l'annonce des résultats de l'appel d'offre.
	Négociations :	-

Groupes d'intérêts locaux

Groupes parties prenantes :	Enjeux :	Signature de l'accord pour tirer parti des bénéfices liés à la mise en exploitation du gisement.
	Stratégie :	Création d'un consortium avec la Chine qui permette aux entreprises de s'impliquer dans le développement du gisement.
	Alliance :	Alliance avec la Chine et le gouvernement.
	Conflit :	Conflit avec le Parlement et les groupes opposés à l'accord.
	Négociations :	-

Groupes exclus de l'accord :	Enjeux :	Tentative de s'impliquer dans l'accord pour poursuivre leur processus de diversification et leur stratégie de croissance. Mise en échec de l'accord proposé par le gouvernement.
	Stratégie :	Politisation du projet pour imposer un examen parlementaire et l'échec de ce dernier.
	Alliance :	Avec le Parlement et la Russie.
	Conflit :	Conflit avec le gouvernement et la Chine.
	Négociations :	-

Les principales caractéristiques du système d'action sur le projet Tavan Tolgoi en 2015.

Le système d'action qui a vu le jour autour du projet de Tavan Tolgoi en 2015 s'est ainsi structuré autour de trois conflits principaux provoqués par les stratégies contradictoires dont étaient porteur les acteurs :

1) On retrouve sur le projet de 2015 le conflit international mis en évidence sur le projet de 2011. Ce dernier apparaît cependant moins marqué notamment du fait de la chute des prix des matières premières qui a limité l'attractivité du gisement. Aucune tentative de compromis ou de négociation n'est notable sur ce point puisque que la Russie n'a pas été impliquée et que l'offre américaine a été rejetée.
2) Le second conflit est de nature économique et constitue ainsi une nouveauté. Il a opposé les groupes qui étaient parties prenantes à l'accord et ceux qui en étaient exclus. Là encore, aucune solution de compromis n'est parvenue à se dessiner faute de réelles négociations entre les acteurs. Cette absence de négociation tient auquel au fait que le conflit entre les conglomérats locaux a toujours été sous-jacents et qu'il compliquait par conséquent l'élaboration d'un compromis sur la question.
3) Le troisième conflit qui a empêché l'aboutissement de ce projet est de nature politique. Dans ce cas, contrairement au projet de 2011, la tentative de conciliation initiée via la formation d'un gouvernement de coalition nationale n'a pas permis de dépasser cette situation de blocage. Cela s'explique par la faiblesse de la discipline partisane en Mongolie mais aussi par le fait que le débat provoqué par ce projet d'accord a fracturé les partis et a été instrumentalisé par les acteurs dans leurs stratégies de pouvoir à l'intérieur ou à l'extérieur des partis. Cela a rendu impossible la mise en place d'un compromis ou d'une négociation effective puisque la mise en échec de l'accord était perçue par les opposants comme un outils dans leurs stratégies de pouvoir personnelles.

L'analyse du projet d'accord de 2015 permet ainsi de montrer que l'échec de ce dernier tient, contrairement à celui de 2011, avant tout à des raisons de politique interne et à des luttes d'influence entre les grands conglomérats mongols. Malgré la formation d'un gouvernement de coalition nationale, ce dernier n'est pas parvenu à

construire un consensus sur ce programme, en somme à bâtir une « alliance développementaliste » qui aurait permis de débloquer le projet et de permettre son développement. Afin de poursuivre la comparaison, il apparaît maintenant nécessaire de prolonger l'analyse de ce cas en le comparant à un autre projet minier, celui d'Oyu Tolgoi. Cette comparaison apparaît intéressante car dans le cas d'Oyu Tolgoi, les autorités mongoles sont parvenues à construire un consensus relatif autour du projet qui a permis sa mise en œuvre.

C - Le projet d'Oyu Tolgoi, quels enseignements pour la compréhension du projet de Tavan Tolgoi ?

La comparaison entre les cas d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi se justifie à plusieurs égards. Tout d'abord, les deux gisements sont considérés comme géants, d'importance mondiale, et sont donc amenés à jouer un rôle clé dans le développement du pays. Ensuite, ces deux gisements ont été classifiés par les autorités mongoles comme étant d'importance stratégique, comme la loi minière de 2006 en offre la possibilité. Dans ce cadre, les négociations pour permettre la valorisation des deux sites ont toutes été conduites par l'État. Enfin, malgré une situation initiale comparable, les autorités mongoles sont parvenues à conclure un accord d'investissement avec un investisseur stratégique dans le premier cas alors qu'elles ont échoué à le faire dans le second cas à deux reprises.

L'analyse du cas d'Oyu Tolgoi doit donc permettre d'identifier les différences qui sont notables avec le projet de Tavan Tolgoi, différences qui peuvent permettre d'expliquer pourquoi l'Etat mongol est parvenu à créer un consensus autour de la mise en œuvre du premier alors qu'il a échoué à le faire à deux reprises pour le second. Le succès obtenu par les autorités mongoles sur le projet Oyu Tolgoi doit donc permettre d'identifier par contraste les éléments qui manquaient sur le projet de Tavan Tolgoi ou les problèmes supplémentaires auxquels devaient faire face les autorités mongoles. L'analyse de ce cas doit donc permettre de mieux comprendre comment une alliance développementaliste peut-elle voir le jour en Mongolie et les conditions qui sont requises pour permettre son apparition.

Pour ce faire, la méthode utilisée sera similaire à celle utilisée pour l'analyser des deux tentatives de conclusion d'un accord pour Tavan Tolgoi. Il s'agira de présenter les grandes étapes qui ont conduit à la conclusion de cet accord pour Oyu Tolgoi, les oppositions qu'il a pu susciter et la façon dont les autorités mongoles sont parvenues à les dépasser pour construire un consensus développementaliste qui, même s'il reste fragile, a permis au pays de connaître un épisode de croissance économique au début de la seconde décénnie des années 2000 qui a placé le pays parmis les pays qui connaissaient la plus forte croissance économique au monde.

1) Présentation des négociations autour du projet d'Oyu Tolgoi.

Le gisement de cuivre et d'or d'Oyu Tolgoi a été découvert au début des années 2000 par l'entreprise Ivanhoe Mines. Il constitue l'un des plus importants gisements miniers au monde avec des ressources estimées à 21 millions de tonnes de cuivre, 700 tonnes d'or, 100 000 tonnes de molybdène. Son développement doit se faire suivant deux phases : une première qui se traduit par une exploitation à ciel ouvert des réserves du gisement accessibles par cette technique d'exploitation et une seconde qui se traduira par la construction d'une mine souterraine qui permettra d'exploiter le reste des ressources du gisement. Cette seconde phase est la plus importante dans la mesure où 80 % des réserves du gisement ne sont exploitables que par le biais de cette mine souterraine. La découverte de ce gisement a suscité des espoirs de développement importants chez les autorités mongoles qui ont cherché à négocier avec l'investisseur la conclusion d'un accord d'investissement pour permettre la valorisation du gisement. La conclusion de ce dernier a néanmoins pris beaucoup de temps d'autant que l'accord signé a suscité une dispute entre les autorités mongoles et l'investisseur qui n'a été résolue au milieu du mois de mai 2015. La chronologie suivante présente les principales étapes liées à ce projet minier.

Date	Acteur	Événement
12/05/2006	*Parlement*	Le Parlement crée une nouvelle taxe sur les bénéfices exceptionnels des entreprises exploitant du cuivre ou de l'or, dite "Windfall".
09/06/2006	*Parlement*	Adoption de la nouvelle loi minière.
18/10/2006	*Rio Tinto*	Rio Tinto entre au capital d'Ivanhoe Mines.
06/02/2007	*Parlement*	Le Parlement classifie le gisement d'Oyu Tolgoi comme un gisement d'importance stratégique.
10/04/2007	*Gouvernement*	Le gouvernement annonce avoir trouvé un accord pour le développement du gisement d'Oyu Tolgoi.
29/07/2007	*Parlement*	L'accord est présenté aux parlementaires.
22/11/2007	*Parlement*	Le Parlement vote la destitution du Premier ministre, M. Enkhbold, et élit son successeur, S. Bayar.
29/06/2008	*Parlement*	Élections législatives qui donnent une majorité de sièges au Parti populaire et révolutionnaire.
19/09/2008	*Parlement*	Formation d'un gouvernement de coalition nationale chargé de mettre en exploitation les projets d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi.
04/12/2008	*Parlement*	Le Parlement adopte une résolution qui appelle à la signature d'un accord d'investissement pour permettre le développement des gisements d'OT et TT.
02/03/2009	*Gouvernement*	Le gouvernement adopte en conseil des ministres le projet d'accord pour Oyu Tolgoi.

16/07/2009	*Parlement*	Le Parlement valide ce projet d'accord.
25/08/2009	*Parlement*	Le Parlement révoque la "windfall tax" pour permettre la signature de l'accord d'investissement d'Oyu Tolgoi.
06/09/2009	*Gouvernement*	Le gouvernement signe officiellement l'accord d'investissement avec Rio Tinto.
07/09/2011	*Parlement*	Vingt parlementaires demandent une renégociation de l'accord d'investissement.
06/10/2011	*Gouvernement*	Le gouvernement et l'investisseur publient un communiqué conjoint qui réaffirme leur engagement à mettre en œuvre l'accord d'investissement.
21/10/2011	*Parlement*	Neuf parlementaires déposent une motion de censure contre le Premier ministre. Le Parlement ne discute pas de ce projet, car ce dernier n'a pas été signé par au moins un quart des parlementaires.
28/06/2012	*Parlement*	Les élections législatives provoquent une alternance politique et la formation d'un gouvernement dirigé par le Parti démocrate.
17/08/2012	*Gouvernement*	D. Gankhuyag, opposant à l'accord d'Oyu Tolgoi, est élu ministre des mines.
15/10/2012	*Gouvernement*	Le gouvernement demande à renégocier l'accord d'investissement d'Oyu Tolgoi, proposition qui est rejetée par l'investisseur.
01/02/2013	*Président*	Le Président annonce qu'il soutient l'initiative du gouvernement.
26/06/2013	*Président*	Le Président sortant, Ts. Elbegdorj, est réélu.
08/07/2013	*Rio Tinto*	Début des exportations du concentré de cuivre produit par la phase 1.
28/07/2013	*Rio Tinto*	L'investisseur annonce la suspension des travaux sur le site pour la mise en œuvre de la phase 2 du projet tant qu'un accord n'aura pas été trouvé avec les autorités mongoles.
05/11/2014	*Parlement*	Le Parlement vote la destitution du Premier ministre, N. Altankhuyag.
21/11/2014	*Parlement*	Le Parlement élit un nouveau Premier ministre, Ch. Saikhanbileg.
10/12/2014	*Parlement*	Formation d'un gouvernement de coalition nationale qui a pour mission de débloquer la mise en œuvre des grands projets dans le pays.
05/04/2015	*Premier ministre*	Le Premier ministre annonce que le gouvernement est parvenu à trouver un accord sur le projet de Tavan Tolgoi et d'Oyu Tolgoi.
18/05/2015	*Gouvernement*	Le Premier ministre participe à la signature de l'accord de Dubaï qui met un terme à la dispute autour du projet d'Oyu Tolgoi.
15/12/2015	*Gouvernement*	Signature d'un accord entre l'investisseur et les autorités sur le financement de la phase 2.

29/01/2016	*Parlement*	La motion de censure présentée par les députés qui s'opposaient à l'accord est rejetée par les parlementaires.

Chronologie des principales étapes des négociations autour de la mise en œuvre du projet d'Oyu Tolgoi (2006 – 2015).

Une première tentative pour la conclusion d'un accord a été mise en place dans le courant de l'année 2004 avec une proposition d'accord de stabilité soumise aux autorités mongoles[1]. Le Premier ministre, Ts. Elbegdorj, a alors déclaré que l'accord pouvait être signé avant le début de l'été 2005. L'instabilité politique qui a marqué cette législature n'a cependant pas permis l'obtention d'avancées significatives sur ce dossier. Une deuxième tentative d'accord a eu lieu après l'entrée de Rio Tinto au sein du capital d'Ivanhoe Mines en 2006[2]. Celle-ci devait faciliter le financement du projet. L'autre évolution qui a permis cette avancée est l'adoption à l'été 2006 de la nouvelle loi minière[3] qui devait permettre à la Mongolie de se doter des instruments nécessaires pour encadrer le développement du secteur minier. Un premier accord a été conclu au début du mois d'avril 2007[4]. Validé en conseil des ministres, il a été présenté au Parlement à la fin du mois de juillet, mais a suscité une opposition importante des parlementaires[5]. Certains ont dénoncé les exemptions de taxes dont bénéficiait l'entreprise quand d'autres arguaient en faveur d'un contrôle public majoritaire (51 %) à la place des 34 % de participation que prévoyait le projet d'accord. La proximité des élections législatives de 2008 a finalement conduit à l'abandon momentané de ce premier projet d'accord.

L'arrivée de S. Bayar à la tête du Parti populaire à la fin de l'année 2007 et la victoire de son parti aux élections législatives de 2008 ont enclenché une nouvelle dynamique de négociation. Le nouveau Premier ministre a fait de l'obtention d'avancées sur les grands projets (Oyu Tolgoi et Tavan Tolgoi) le principal objectif de son gouvernement. Il a pour cela bâti un gouvernement de coalition avec le parti démocrate, plus particulièrement avec sa faction majoritaire, Altangadas. La crise financière de 2008 a joué un rôle d'accélérateur dans les négociations en affectant durement la Mongolie (récession de 1.3 % en 2009). Face à l'urgence, un nouveau projet d'accord d'investissement a été validé en conseil des ministres dès le début du mois de mars 2009[6]. Le Parlement a lui adopté une résolution parlementaire au milieu du mois de juillet autorisant le gouvernement à procéder à la signature de l'accord

[1] Ivanhoe Mines, 19/08/2004, "SETTING STRAIGHT THE GLOBE AND MAIL RECORD ON IVANHOE MINES' INVESTMENT IN MONGOLIA', http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=375403.
[2] Ivanhoe Mines, 18/10/2006, "Ivanhoe Mines and Rio Tinto Form Strategic Partnership to Develop Mongolian Copper-Gold Resources", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=375530.
[3] Parlement de Mongolie, 08/07/2006.
[4] Ivanhoe Mines, 10/04/2007, "Ivanhoe Mines And Mongolian Government Reach Agreement In Principle On Draft Investment Agreement For Development Of Oyu Tolgoi Copper-Gold Complex", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=375552.
[5] Forum.mn, 08/08/2007, "Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээг хэлэлцэж эхлэв (Ардын эрх 2007.08.08)", http://forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=1860.
[6] Gouvernement de Mongolie, 02/03/2009.

d'investissement[1]. La signature officielle de l'accord a finalement eu lieu le 6 octobre 2009 lors d'une cérémonie organisée au sein du palais du gouvernement et retransmise en direct à la télévision[2]. L'accord signé est entré en vigueur le 31 mars 2010.

Le début des travaux sur le site et l'arrivée massive d'investissements étrangers qu'ils ont générée expliquent en grande partie la forte croissance économique qu'a connue le pays par la suite (17.5 % en 2011). L'entrée de la Mongolie dans un nouveau cycle électoral et l'affirmation des divisions à l'intérieur des principaux partis ont conduit à une remise en cause du consensus bâti au moment de la signature de cet accord. L'accord signé a été remis en cause pour la première fois à la fin du mois de septembre 2011. Vingt parlementaires ont signé une lettre ouverte destinée au gouvernement et aux membres du conseil de sécurité nationale. La liste des signataires est la suivante :

Signataires de la lettre ouverte de septembre 2011

Parti populaire (PPM)	*Parti démocrate (PDM)*	*Autres*
Ts. Davaasuren	N. Batbayar	Z. Altai (Ind.)
B. Bat-Erdene	D. Gankhuyag	D. Enkhbat (Vert)
S. Byambatsogt	S. Erdene	
Sh. Saikhansambuu	R. Amarjargal	
D. Terbishdagva	G. Bayarsaikhan	
Ts. Batbayar	Z. Enkhbold	
D. Baldan-Ochir	L. Gantumur	
Ts. Shinebayar	Kh. Temuujin	
D. Ochirbat	Ts. Sedvanchig	

Liste des parlementaires signataires de la lettre ouverte demandant une remise en cause de l'accord d'Oyu Tolgoi [3].

Celle-ci appelait à la remise en cause de l'accord d'investissement au motif qu'il ne respectait pas la résolution adoptée par le Parlement en juillet 2010 pour la valorisation du gisement. La composition des signataires permet de mettre en évidence la nature transpartisane de la contestation, donc les divisions internes qui traversaient les deux grands partis. Il convient néanmoins de souligner que la plupart des signataires se trouvaient en difficulté au sein de leur parti. Ainsi, une partie importante des signataires issus du Parti populaire se rapprochaient à l'époque du nouveau Parti populaire et révolutionnaire fondé par l'ancien Président Enkhbayar. Pour ce qui est

[1] Parlement de Mongolie, 16/07/2009.
[2] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009.
[3] N. Batbayar, 07/09/2011, ""Оюу толгой"-н ордын асуудлаар Ерөнхий сайдад шаардлага хүргүүллээ", http://www.batbayar.com/?p=1514.

des signataires issus du Parti démocrate, ils appartenaient à des factions minoritaires au sein du parti, qui s'étaient opposées à la décision de la faction majoritaire, Altangadas, d'accepter de former un gouvernement de coalition avec le Parti populaire après les élections de 2008. La composition des signataires accrédite donc l'hypothèse d'une initiative politique élaborée par ces acteurs en vue des élections législatives du printemps 2012.

Cette première tentative de renégociation a conduit le gouvernement à publier, conjointement avec l'investisseur, un communiqué au sein duquel les deux parties réaffirmaient leur engagement à mettre en œuvre l'accord d'investissement signé en 2009[1]. Neuf des députés signataires de cette lettre[2] ont néanmoins réagi en proposant au milieu du mois d'octobre une motion de censure contre le Premier ministre[3]. Ce projet n'a cependant pas été discuté par les parlementaires puisque le président du Parlement a jugé que cette demande n'était pas recevable puisqu'elle n'avait pas été signée par au moins un quart des parlementaires, comme le requiert la Constitution.

Les élections législatives de 2012 ont conduit à une alternance politique qui a vu le Parti démocrate remporter une majorité relative des sièges. Cette victoire s'est également traduite par un renforcement du poids des opposants à l'accord à l'intérieur du parti et au sein de son groupe parlementaire. Dans ce contexte, les dirigeants du Parti démocrate ont préféré former un gouvernement de coalition avec les petits partis représentés au Parlement, dont le plus important, la Coalition justice, fruit de l'alliance entre le Parti populaire et révolutionnaire et le Parti démocrate national, qui avait fait campagne contre l'accord d'Oyu Tolgoi. Cette option a été préférée par les dirigeants du Parti démocrate qui disposait alors de l'ensemble des leviers du pouvoir et s'est faite au détriment de la reconduction de la coalition nationale formée avec le Parti populaire entre 2008 et 2012. Certains des députés qui avaient signé la lettre ouverte de 2011 ont été élus à des fonctions importantes, notamment D. Gankhuyag, au poste de ministre des mines. Lors de sa prise de fonction, ce dernier a promis de démissionner s'il ne parvenait pas à renégocier l'accord d'investissement signé en 2009 avec Rio Tinto[4]. Le ministre a alors adressé plusieurs demandes de renégociation à l'investisseur à l'automne 2012[5]. Le Président de la République, Ts. Elbegdorj, a également pris publiquement position devant le Parlement en affirmant au début du mois de février 2013 que l'accord devait être profitable pour la Mongolie[6]. Cette montée des tensions entre les deux parties a conduit l'investisseur à suspendre les travaux pour la mise en œuvre de la seconde phase du gisement dans le courant du

[1] Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines, Rio Tinto, 06/10/2011, "Joint statement by the Government of Mongolia, Ivanhoe Mines and Rio Tinto", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/2011-10-06_NR.pdf.

[2] Les neufs députés qui ont proposé cette motion de censure sont les suivants : Ts. Batbayar, B. Bat-Erdene, D. Baldan-Ochir, Ts. Davaasuren, Ts. Shinebayar (PPM), N. Batbayar, D. Gankhuyag, S. Erdene, Z. Enkhbold (PDM).

[3] VIP 76, 21/10/2011, "УИХ-ын нэр бүхий есөн гишүүн Ерөнхий Сайдыг огцруулах санал тавив", http://vip76.mn/content/4257.

[4] Newsworld.mn, 20/08/2012, "Уул уурхайн сайд Д.Ганхуяг сайд Оюутолгойн гэрээг өөрчилж чадахгүй бол огцрохоо мэдэгджээ", http://newsworld.mn/?p=10428.

[5] Turquoise Hill Resources, 15/10/2012, "Turquoise Hill Resources rejects request from Mongolian Government to renegotiate Investment Agreement", http://www.turquoisehill.com/i/news/Oct-15-OT-Investment-Agreement.pdf.

[6] News.mn, 01/02/2013, "Оюутолгойн асуудлаар нэг байр суурьтай байх хэрэгтэй", http://www.news.mn/r/132934.

mois de juillet[1]. Cette décision a eu des conséquences importantes tant pour l'image de la Mongolie que pour l'évolution de ses principales composantes macro-économiques (licenciements, chute des investissements étrangers). Cependant, malgré des annonces répétées d'une résolution imminente de la dispute, le gouvernement de N. Altankhuyag n'est jamais parvenu à trouver une solution et cet échec a pu être invoqué pour expliquer sa destitution par les parlementaires au début du mois de novembre 2014.

La dispute qui a opposé le gouvernement mongol à l'investisseur, Rio Tinto, a évolué au cours du temps. La première demande de renégociation formulée par les parlementaires au début de l'automne 2011 portait sur la nécessité d'augmenter la part de l'État dans le gisement pour que celle-ci ne soit pas inférieure à 50 %. La demande des parlementaires se basait sur un conflit d'interprétation de la résolution parlementaire autorisant le gouvernement à signer l'accord d'investissement[2]. Celle-ci prévoyait que la part de l'État dans le gisement devait atteindre 50 % une fois que l'investissement initial réalisé par l'entreprise aurait été remboursé. Outre ce conflit d'interprétation, cette première demande relevait davantage d'un coup politique en vue des élections législatives de 2012 initié par des députés en conflit avec leur parti plus que d'une réelle demande de modification de l'accord signé avec l'investisseur. La nomination de D. Gankhuyag à la tête du ministère des mines à l'été 2012 a néanmoins conduit à une redéfinition de la position adoptée par les autorités. Son opposition à l'accord a forcé la partie mongole à définir les points de contentieux qui les opposaient à l'investisseur et a abandonné progressivement sa volonté de changer l'accord d'investissement. Le nouveau ministre a tout d'abord accusé l'investisseur d'avoir sciemment sous-estimé le coût de l'investissement initial. Alors qu'il devait être de 4.7 milliards de dollars, D. Gankhuyag affirmait au contraire qu'il s'élevait finalement à plus de 7 milliards de dollars. Cette évolution a également poussé le Président mongol, Ts. Elbegdorj, à se positionner sur la question. Afin de définir une position commune, une session spéciale a été organisée au Parlement à laquelle participèrent les principaux acteurs du dossier[3]. Le Président y a prononcé un discours avec l'objectif de définir une position commune de négociation, afin d'empêcher l'investisseur de pouvoir jouer d'éventuelles divisions entre les dirigeants mongols. Ce discours a également fixé la position de négociation des autorités mongoles et les différends qui les opposaient à l'investisseur. Le Président a résumé la position mongole en quinze points dans son discours[4] :

1. Les Mongols doivent être présents dans l'ensemble des départements de l'entreprise, que ce soit dans le management, le département juridique ou dans la gestion des questions financières.
2. L'entreprise doit faire preuve de transparence sur son financement et sur la façon dont sont attribués les contrats de sous-traitance pour le site.

[1] Turquoise Hill Resources, 28/07/2013, "Turquoise Hill provides update on Oyu Tolgoi project financing approval process", http://www.turquoisehill.com/s/news_releases.asp?ReportID=595220.
[2] Parlement de Mongolie, 16/07/2009.
[3] News.mn, 01/02/2013, "Оюутолгойн асуудлаар нэг байр суурьтай байх хэрэгтэй", http://www.news.mn/r/132934.
[4] News.mn, 01/02/2013, "Оюутолгойн асуудлаар нэг байр суурьтай байх хэрэгтэй", http://www.news.mn/r/132934.

3. L’entreprise doit faire participer les petites et moyennes entreprises mongoles en les impliquant davantage dans le développement du gisement.
4. Les frais de gestion pratiqués par l’entreprise dépassent très largement la moyenne internationale.
5. Le dépassement des coûts pose question. La phase 1 était estimée à 5.1 milliards de $ et son coût aurait finalement été de 7.1 milliards $. Le coût du projet dans son ensemble serait pour sa part passé de 14.6 milliards à 24.4 milliards de dollars.
6. Le financement du projet doit impliquer l’ensemble du système financier mongol.
7. L’entreprise doit s’impliquer davantage dans le développement des infrastructures autour du gisement, notamment dans la construction de la centrale électrique de Tavan Tolgoi qui devra à terme approvisionner le gisement en électricité.
8. L’entreprise doit s’impliquer davantage dans le domaine de la formation et de la recherche en prenant notamment exemple sur ce qui se fait à Erdenet.
9. L’entreprise doit participer au développement du soum de Khanbogd en établissant notamment des écoles et des universités.
10. L’entreprise doit prendre garde aux ressources en eau de la région et une concertation doit être mise en place avec les autorités mongoles pour leur utilisation.
11. L’entreprise doit accorder une attention plus importante aux habitants, aux éleveurs, au bétail et aux animaux sauvages qui pourraient être affectés par les activités sur le site.
12. Les salaires des Mongols et des expatriés doivent être identiques.
13. L’entreprise ne doit pas bénéficier d’un régime fiscal avantageux.
14. Le concentré de cuivre doit être produit en Mongolie et fondu dans le pays.
15. Rio Tinto est l’investisseur stratégique qui a été choisi par les autorités mongoles et cela ne doit pas être remis en question.

Le point majeur de dispute portait sur la question du dépassement des coûts pour la phase 1 du gisement. Interrogé au début de la dispute, le directeur de la stratégie du ministère des mines affirmait ainsi :

> « *Rio Tinto a tous les droits et nous les Mongols nous n'en avons qu'un, celui de nous taire. Ils pensent que nous sommes stupides. Ils ont augmenté fortement leurs coûts pour diminuer les taxes qu'ils ont à payer. Les parts détenues par la Mongolie dans le gisement ne sont pas gratuites. Nous avons emprunté beaucoup d'argent à Rio Tinto et à des taux très élevés. Nous leur demandons juste d'expliquer d'où vient cette hausse des coûts du projet* »[1].

Un dépassement aurait eu des conséquences directes sur les gains économiques que la Mongolie peut attendre du développement du gisement. Une prise de participation de l’État dans le gisement suppose que l’État finance une partie des investissements. Les marges de manœuvre dont disposent les autorités mongoles en

[1] Entretien, Ch. Otgoochuluu, directeur de la stratégie au ministère des mines, 05/06/2013.

matière de financement sont limitées et l'accord conclu avec Rio Tinto prévoit que l'entreprise avance le montant de l'investissement. La Mongolie remboursera l'entreprise en ne percevant aucun dividende jusqu'à ce que l'investissement de la partie mongole soit recouvré. Dans ce cadre, un dépassement des coûts pour le financement de la partie 1 aurait eu pour conséquence de décaler dans le temps la date à laquelle la Mongolie pouvait espérer percevoir ses premiers dividendes, d'où son importance. À cette question s'est ajoutée un nouveau sujet de dispute au printemps 2014 : la question de taxes impayées par l'entreprise Oyu Tolgoi, notamment de royalties, et des pénalités induites. Les autorités mongoles ont réclamé quelque 130 millions de dollars de taxes impayées à l'entreprise qui a menacé d'entamer une procédure d'arbitrage international contre une demande qu'elle considérait comme indue. Après plusieurs semaines de négociation, le montant dû par l'entreprise a finalement été ramené à trente millions de dollars suite à un accord conjoint[1].

L'échec du gouvernement de N. Altankhuyag a permis de rebattre les cartes et les équilibres politiques. Sa démission a conduit à la formation d'un gouvernement d'union nationale dirigé par Ch. Saikhanbileg. Ce dernier a fait de la question du déblocage des grands projets le principal objectif de son gouvernement et le Premier ministre a mené directement les négociations avec l'investisseur, Rio Tinto. Au début du mois d'avril, le Premier ministre a finalement annoncé dans une intervention télévisée qu'un accord de principe avait été trouvé avec l'investisseur pour permettre la reprise des travaux et le déblocage du projet[2]. La signature formelle de l'accord a pour sa part eu lieu à l'occasion de la visite du Premier ministre aux Emirats Arabes Unis, le 18 mai 2015[3]. Connu sous le nom « d'accord de Dubaï », il met un terme à plus de deux années de dispute pendant lesquelles la Mongolie aura souffert aussi bien économiquement que politiquement de ce conflit.

L'accord signé par les autorités mongoles ambitionne de résoudre les problèmes qui ont pu voir le jour entre les parties afin de permettre à l'entreprise Oyu Tolgoi LLC de développer complètement le projet, donc de mettre en œuvre la seconde phase qui concentre l'essentiel de la valeur du gisement. Les principaux points qui ressortent de l'accord sont les suivants :

1. Les deux parties confirment la validité de l'accord d'investissement (IA) signé en 2009 ainsi que celle de l'accord d'actionnariat amendé en juin 2011 (ARSHA).

Sur l'impact du gisement pour l'économie locale :

2. L'entreprise s'engage à dépenser chaque année 5 millions de dollars pour le développement de l'aimag de l'Omnogovi.
3. L'entreprise s'engage à étudier et à proposer aux autorités mongoles un projet afin que le gisement puisse être approvisionné en électricité à partir de la centrale électrique qui sera construite sur le site de Tavan Tolgoi.

[1] Eagle.mn, 19/05/2015, ""Оюутолгой" компани улсын төсөвт 30 сая ам.долларын татвараа төлнө", http://economics.eagle.mn/content/read/31716.htm.
[2] Zasag.mn, 05/04/2015, "Монгол Улсын Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэгийн олон нийтэд хандаж хэлсэн үг", http://zasag.mn/news/view/9268.
[3] Gouvernement de Mongolie, Turquoise Hill Resources, Rio Tinto, 18/05/2015.

4. L’entreprise s’engage à produire d’ici à septembre 2016 un rapport sur la faisabilité économique d’une fonderie de cuivre en Mongolie.

Sur la construction de la seconde phase du gisement (phase souterraine) :

5. Les deux parties s’accordent sur le fait que les estimations de coûts dans l’étude de faisabilité qui sera réalisée pour la phase 2 sont seulement des indications.
6. Les deux parties s’accordent sur le fait que les dépenses de la phase 1 sont exactes et que les variations de coûts ont été expliquées. Le ministère des finances doit donc approuver les rapports financiers de l’entreprise pour les années 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014.
7. Les deux parties s’engagent à lancer la construction de la phase 2 au plus vite, mais seulement après que le projet et son financement (6 milliards de $) aient été validés par les deux parties.

Sur les royalties dues par l’entreprise à l’État mongol :

8. L’entreprise Oyu Tolgoi s’engage à recalculer le montant des royalties dû à l’État mongol depuis le début de la production et à payer la différence dans les trente jours à l’autorité générale de la taxation.

Les concessions obtenues par les autorités mongoles au terme de cette disputes apparaissent minces. Sur la question qui a occupé les acteurs pendant l’essentiel de la négociation, celle d’un éventuel dépassement des coûts pour la phase 1, l’accord affirme qu’il n’y a pas eu de dépassement de coûts qui ne puisse être expliqué. L’accord confirme donc la version présentée par Rio Tinto. Pour ce qui est du mode de financement de la seconde phase du gisement, les autorités mongoles ont également validé le projet de financement élaboré par Rio Tinto et plusieurs fois reporté du fait des blocages politiques qui ont opposé les deux parties. Pour ce qui est de l’engagement de l’entreprise à participer au développement de l’économie locale, les éléments mentionnés ne changent en réalité que peu de choses à ce que prévoyait déjà l’accord d’investissement. Ainsi, l’accord d’investissement prévoyait déjà que l’investisseur devait réaliser dans les trois ans une étude pour évaluer l’opportunité de construire une fonderie en Mongolie. Pour ce qui est de l’approvisionnement en électricité du site, l’accord d’investissement prévoyait également que l’entreprise devrait s’approvisionner dans les quatre ans en électricité à partir du réseau mongol et non à partir du réseau chinois comme c’est le cas actuellement. L’engagement pris par l’entreprise de dépenser au minimum cinq millions de dollars par an pour permettre le développement de l’aimag de l’Omnogovi est une petite avancée puisqu’aucun montant n’avait été mentionné dans l’accord d’investissement. La principale avancée permise par cet accord porte donc sur l’acceptation par l’entreprise d’un impayé de taxes. Une réduction par deux des frais de gestion facturés aux autorités mongoles a également été acceptée.

Cet accord confirme donc avant tout l’accord d’investissement signé en 2009. Les gains que le bras de fer engagé par les autorités mongoles a permis d’obtenir sont limités. Ces deux années de négociations apparaissent dès lors comme deux années perdues pendant lesquelles l’image de la Mongolie sur les marchés financiers s’est

dépréciée, les investissements étrangers ont reculé et les principales composantes macro-économiques mongoles se sont dégradées. À cela s'ajoute une évolution globale qui a vu le prix des matières premières fortement diminué et la situation des grandes entreprises du secteur se tendre, notamment pour Rio Tinto. Ce renversement de la conjoncture aurait conduit l'entreprise à revoir la façon dont elle entend développer la seconde phase du gisement en étalant probablement son développement dans le temps. Si cela devait être confirmé, la Mongolie pourrait avoir finalement perdu sur ce point.

Dans ce cadre, l'accord signé par le Premier ministre a provoqué un débat important au sein du monde politique, mais semble aujourd'hui accepté par les principaux acteurs. Le parti démocrate a tenu quelques jours après la signature de l'accord une réunion de son groupe parlementaire au cours de laquelle a été adopté un communiqué qui soulignait les avancées importantes permises par la signature de cet accord[1]. Le texte publié par le groupe du Parti démocrate insiste sur cinq points : 1) la révision du taux de royalties applicable à l'entreprise, 2) le fait que l'entreprise paiera les taxes qu'elle doit à la Mongolie, 3) 5 % des ventes devraient être redistribués au gouvernement, 4) une diminution des frais de gestion qui passeraient de 6 à 3 % et 5) l'accord de l'entreprise pour s'approvisionner en électricité à partir de la centrale électrique de Tavan Tolgoi. Le président du Parlement, Z. Enkhbold, un opposant historique au projet, a salué cet accord en affirmant qu'il constituait une avancée significative pour la Mongolie. Le groupe du Parti populaire a également salué cet accord comme globalement positif[2]. Les seules voix discordantes sont venues des députés indépendants et de la coalition justice[3]. Les opposants à l'accord ont affirmé qu'ils allaient soumettre une motion de censure contre le Premier ministre au motif qu'ils estimaient que ce dernier n'aurait pas dû permettre la signature de l'accord de Dubaï. Après avoir éprouvé des difficultés importantes pour réunir le nombre de signatures nécessaire à l'examen d'une telle motion, celle-ci a finalement été soumise à l'examen des parlementaires dans le courant du mois de janvier 2016. Cette motion de défiance a été rejetée. Les parlementaires ont maintenu leur confiance au Premier ministre et ont donc indirectement acté le soutien du Parlement en faveur de l'accord de Dubai[4].

2) Analyse des négociations autour du projet d'Oyu Tolgoi.

L'analyse des négociations autour du projet d'Oyu Tolgoi permet de tirer plusieurs enseignements pour expliquer le déroulé des événements et les rebondissements qui ont marqué la vie de ce projet minier. Il sera ensuite possible de comparer ces enseignements avec ceux qui avaient été tirés après l'étude des deux

[1] Groupe parlementaire du Parti démocrate, 26/05/2015, "Б.Гарамгайбаатар: Дубайн айлчлал Оюутолгойгоос гадна олон боломжийг нээлээ", http://www.democrats.mn/index.php?module=menu&cmd=content&menu_id=33&id=3592.

[2] Өдрийн Сонин, 03/06/2015, "МАН-ын бүлэг 48:28 гэсжн сонгуулийн хувилбарыг дэмжжээ", 137.

[3] Medee.mn, 03/06/2015, "“Шударга ёс” эвсэл мэдээлэл хийлээ", http://www.medee.mn/main.php?eid=63834;

[4] Parliament.mn, 29/01/2016, "Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдыг огцруулах шаардлагагүй гэж үзлээ", http://www.parliament.mn/news/open/categories/2453/pages/27705.

tentatives mises en œuvre par les autorités mongoles pour débloquer le projet de Tavan Tolgoi. Ceux-ci doivent permettre de comprendre comment les autorités mongoles sont parvenues à construire un consensus pour permettre la signature de l'accord au début de l'automne 2009, pourquoi ce consensus a-t-il été remis en cause à la fin 2012 et enfin comment un nouveau consensus a-t-il pu être bâti en 2015 pour permettre la signature d'un nouvel accord qui mette un terme à la dispute.

Pour ce qui est du premier accord conclu en 2009, plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer la réussite du gouvernement. Tout d'abord, le choix du Premier ministre, S. Bayar, de former un gouvernement de coalition apparaît comme un élément décisif. Il a réduit le niveau de polarisation autour de ce projet en impliquant des représentants des deux principaux partis dans les négociations, donc en les rendant par conséquent tous les deux comptables de cet accord. Cette mesure visait à empêcher que le Parti démocrate puisse éventuellement se servir de l'accord d'Oyu Tolgoi à l'occasion des échéances électorales à venir. De plus, cette initiative devait également permettre de limiter les protestations contre la signature de l'accord aux seules factions du parti démocrate non représentées au sein du gouvernement de coalition et aux ONG environnementales tout en permettant au Parti populaire de dépasser ses divisions internes sur ce projet. La construction d'une coalition devait ainsi garantir au gouvernement qu'il ne serait pas mis en minorité au Parlement même s'il procédait à la signature de cet accord. Le second élément a trait à la pression économique générée par la crise financière de 2008 qui explique en partie la rapidité avec laquelle les autorités mongoles sont parvenues à une décision. Le projet d'accord prévoyait en effet que l'investisseur avancerait 250 millions dollars à la Mongolie immédiatement après la signature du contrat. Le dernier point concerne l'implication du Premier ministre, S. Bayar. La personnalité de ce dernier et le poids politique dont il bénéficiait à l'époque ont joué un rôle non négligeable pour la mise en œuvre et l'acceptation de ce projet.

La combinaison de l'ensemble de ces éléments a produit un consensus relativement fragile autour du projet d'Oyu Tolgoi qui a été remis en cause lors des élections législatives de 2012. Ainsi, trois éléments peuvent être invoqués pour expliquer la décision prise par les autorités mongoles de s'opposer à l'investisseur. Le premier élément d'explication a trait au processus électoral. L'arrivée des élections législatives de 2012 a poussé les acteurs politiques à entrer en campagne dès le printemps 2011. Cela s'est traduit par une exacerbation des tensions entre les principaux partis, mais aussi par des tensions internes, notamment pour l'attribution des circonscriptions. Dans ce contexte, les acteurs qui se trouvaient dans une position minoritaire à l'intérieur de leur parti ont choisi de prendre position contre cet accord et d'en faire un thème central de leur campagne, puisque ce dernier était en phase avec un scepticisme important de la population à l'égard de cet accord[1]. Cela a été le cas au sein du Parti démocrate, mais également au sein du Parti populaire ou l'ancien Président Enkhbayar a profité des dissensions à l'intérieur du parti pour faire sécession et recréer un nouveau Parti populaire et révolutionnaire. Les deux groupes ont utilisé l'argument d'Oyu Tolgoi et la promesse d'une renégociation de l'accord comme un thème central de leur campagne respective. La prise de position du Président Elbegdorj au début de l'année 2013 sur le sujet s'explique également principalement par le contexte politique et par le début de la campagne pour les élections présidentielles de 2013. De nombreux acteurs rencontrés lors de cette thèse affirment

[1] Entretien, O. Adiya, directeur des Affaires locales d'Oyu Tolgoi, 18/06/2013.

d'ailleurs que la position adoptée publiquement par les autorités mongoles est souvent très différente de celle qu'elles adoptent lors des négociations menées à huis clos[1]. Le second élément d'explication a trait aux résultats des élections législatives. Ces dernières ont provoqué une alternance politique et ont surtout significativement renforcé le poids des opposants à l'accord au Parlement. Ce changement dans le rapport de force politique a permis aux opposants de l'accord de candidater à des postes importants, notamment le poste de ministre des mines pour mettre en application leurs promesses de campagnes. Le troisième et dernier élément d'explication concerne le processus d'apprentissage que suivent nécessairement les autorités mongoles. Le contrat d'Oyu Tolgoi a en effet été le premier contrat majeur signé par les autorités mongoles. Il a suscité de très nombreux espoirs puisque certains envisageaient qu'il puisse contribuer à terme à près du tiers du PIB du pays. Lors de leur arrivée au pouvoir, les nouvelles autorités ont découvert le dossier et ont considéré que le gisement ne rapportait pas suffisamment au pays et que l'investisseur tentait de tirer parti de ce manque d'expérience mongol. Les conséquences de cette évolution ont encore été renforcées par les changements qui affectent l'administration à chaque alternance politique. Le directeur exécutif d'Oyu Tolgoi, C. McRae, affirmait ainsi au moment des négociations :

> « *C'est un vrai problème d'expliquer encore et encore sans qu'ils comprennent. Avec le changement de majorité, ils ont changé l'administration en profondeur et ont perdu beaucoup de compétences. En plus, les représentants mongols au sein d'Erdenes Oyu Tolgoi ne font pas réellement leur travail et n'approvisionnent par suffisamment le gouvernement en informations* »[2].

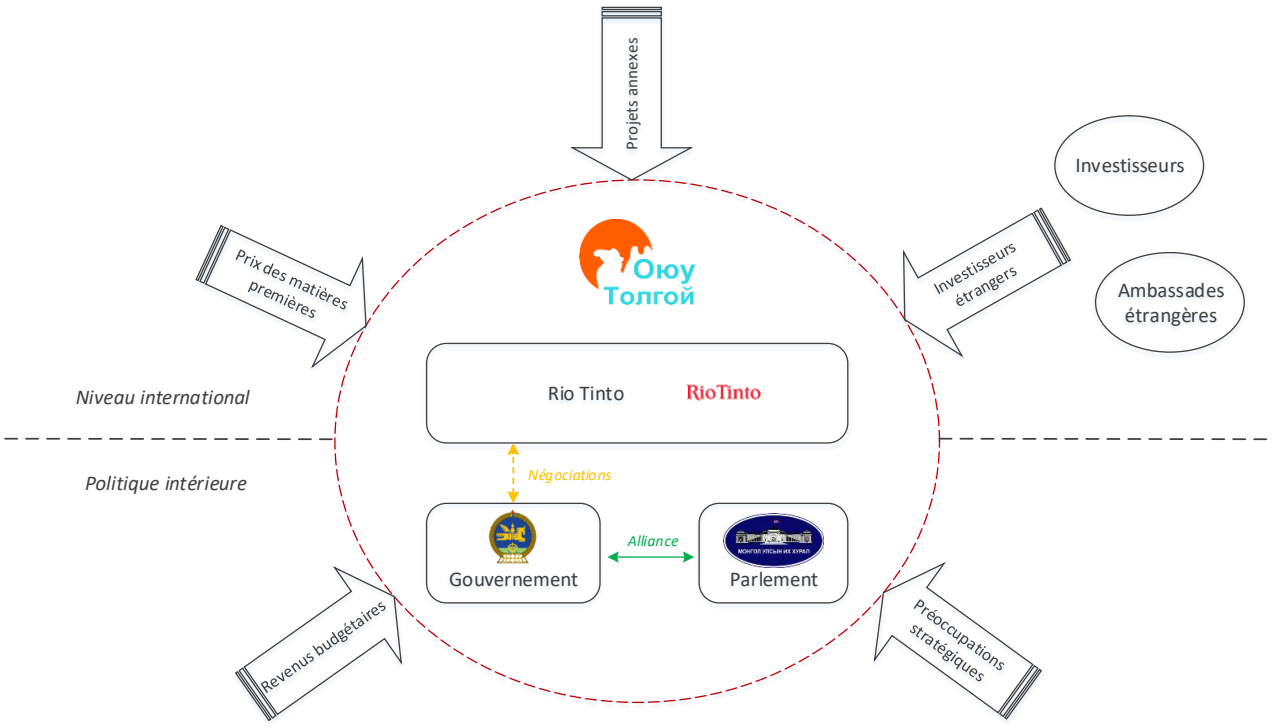
Cette position, sans doute légitime étant donné que la réalité des changements politiques au sein de l'administration a déjà été mise en évidence, a pu être interprétée par les nouvelles autorités comme une forme d'arrogance ou de mépris[3] qui a conduit à l'instauration d'une méfiance importante entre les deux parties.

Le dernier moment clé à analyser concerne la résolution de la crise grâce à la signature de l'accord de Dubaï au mois de mai 2015. La signature de cet accord s'explique tout d'abord par la dégradation de la situation économique dans le pays. Un parallèle peut être fait avec la situation de 2009 qui avait conduit à la signature de l'accord. En se basant sur ce précédent, les autorités mongoles ont fait le pari que le déblocage des grands projets, en particulier celui d'Oyu Tolgoi, permettrait au pays de renouer avec la croissance économique et avec les investisseurs étrangers, à l'image de ce qui s'était passé en 2010 et 2011 lors des travaux de construction de la première phase du gisement. Cette pression économique a entrainé un retournement de l'opinion publique sur la question des grands projets. La dégradation de la situation économique a été interprétée comme le résultat des tentatives de renégociations initiées par les autorités mongoles. Dès lors, la pression politique qui pèse sur ce dossier s'est relâchée comme en témoignent les résultats du référendum par SMS organisé par le

[1] Entretien, A. Amarsanaa, directeur des Affaires publiques d'Oyu Tolgoi, 19/06/2013 ; Entretien, C. McRae, directeur exécutif d'Oyu Tolgoi, 24/06/2013.
[2] Entretien, C. McRae, directeur exécutif d'Oyu Tolgoi, 24/06/2013.
[3] Entretien, Ch. Otgoochuluu, directeur de la stratégie au ministère des mines, 05/06/2013.

Premier ministre au début de l'année 2015. Dans ce contexte, le Premier ministre a également fait le choix de former un nouveau gouvernement de coalition nationale. À l'instar de l'expérience menée en 2008, cette décision devait lui permettre de dépasser les divisions internes à sa majorité et de rendre comptable de l'accord signé l'ensemble des partis présents dans le gouvernement. Une telle stratégie permettait d'éviter que le sujet d'Oyu Tolgoi ne soit utilisé lors des élections législatives du printemps 2016 par le Parti d'opposition. La combinaison de ces éléments a ainsi permis de reconstruire un consensus autour de la question d'Oyu Tolgoi. Ce dernier apparaît plus solide et plus durable que celui de 2009. L'échec des tentatives de renégociation explique en partie cette évolution et le déroulement des élections législatives de 2016 le confirme. La plupart des opposants à l'accord, ou de ceux qui ont dénoncé l'accord de Dubaï pendant leur campagne, notamment la députée G. Uyanga, ont été battus lors de ce scrutin. L'effet d'apprentissage précédemment évoqué semble donc valable à la fois pour les partis politiques qui s'étaient présentés à l'élection aussi bien que pour les électeurs qui ont finalement sanctionné dans les urnes l'ensemble des opposants à ce projet d'accord.

L'étude de ce projet permet de faire ressortir deux systèmes d'action concret différents pour comprendre l'évolution de la position adoptée par les autorités mongoles. Le premier concerne les négociations qui ont abouti au début de l'automne 2009 à la signature de l'accord d'investissement nécessaire au développement du gisement. Il peut être schématisé de la façon suivante :



Système d'action qui prévalait au moment de la signature de l'accord d'Oyu Tolgoi en 2009.

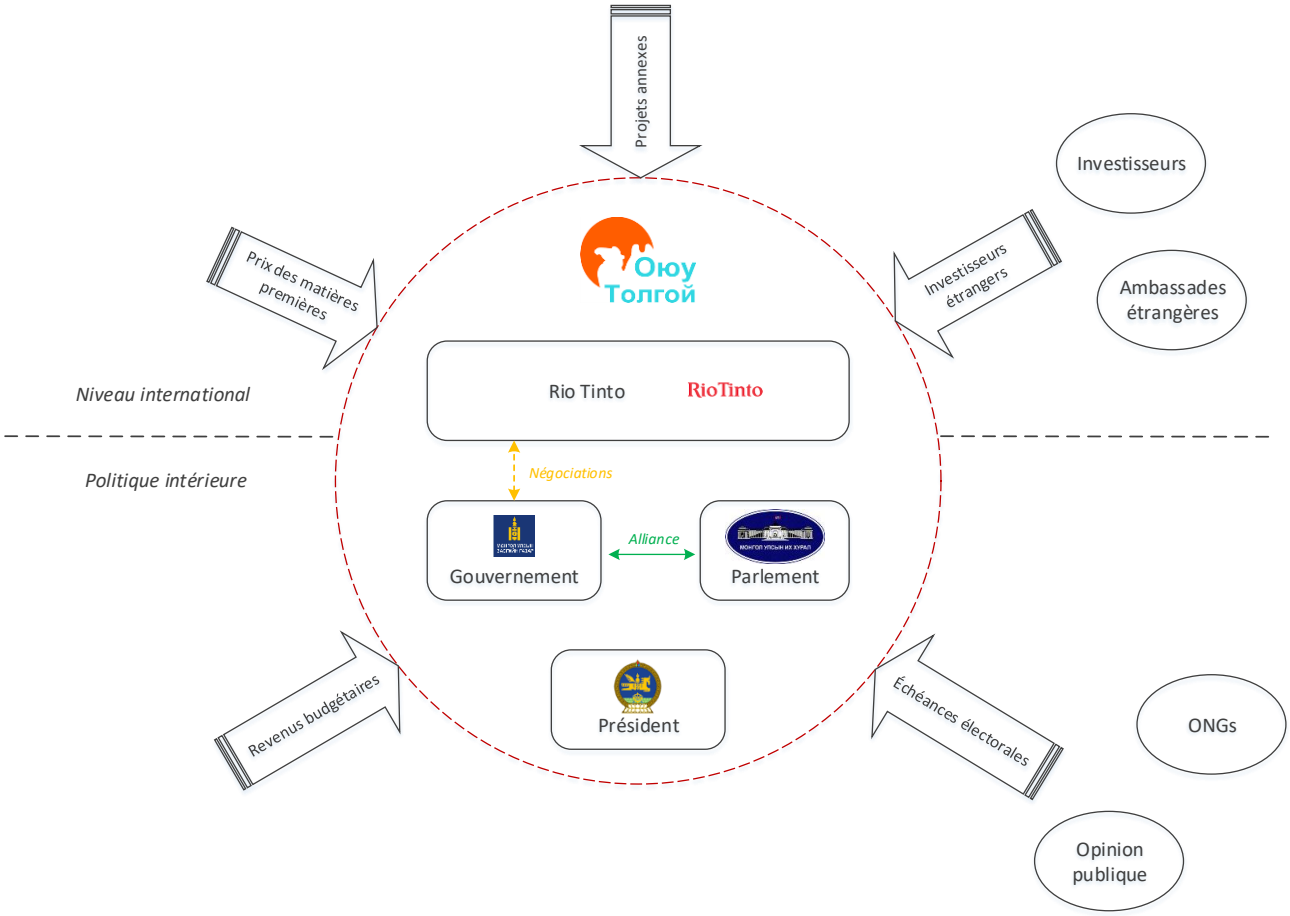
Contrairement aux projets proposés par le gouvernement pour Tavan Tolgoi, le projet d'accord d'investissement d'Oyu Tolgoi n'a pas provoqué de conflit majeur au

moment de la signature. Cela s'explique par l'alliance qui existait au moment de la signature entre le gouvernement et le parlement, grâce à la formation d'un gouvernement de coalition. La négociation d'un compromis était donc principalement technique et les négociations pour permettre l'entrée en vigueur de l'accord ont principalement eu lieu entre le gouvernement et l'investisseur. Les principaux éléments de ce système sont présentés dans le tableau suivant :

Système d'action d'Oyu Tolgoi en 2009		
	Acteurs locaux	
Gouvernement :	Enjeux :	Signature rapide d'un accord pour relancer la croissance dans le pays et générer des revenus pour financer les promesses électorales.
	Stratégie :	Formation d'un gouvernement de coalition nationale pour faciliter l'adoption de l'accord et éviter une politisation de l'accord.
	Alliance :	Alliance avec le Parlement.
	Conflit :	-
	Négociations :	Négociations techniques menées avec l'investisseur, notamment la révocation de la « windfall tax ».
Parlement :	Enjeux :	Signature rapide d'un accord pour relancer la croissance dans le pays et générer des revenus pour financer les promesses électorales.
	Stratégie :	Coalition nationale entre les deux grands partis pour éviter de politiser la signature de l'accord.
	Alliance :	Alliance avec le gouvernement pour permettre la signature de l'accord.
	Conflit :	-
	Négociations :	Vote de la révocation de la « Windfall tax ».
	Acteurs étrangers	
Rio Tinto :	Enjeux :	Conclusion d'un accord pour permettre le développement d'une des plus importantes mines de cuivre et d'or au monde.
	Stratégie :	Avances financières consenties au gouvernement après la signature de l'accord.
	Alliance :	-
	Conflit :	-
	Négociations :	Demande de révocation de la « Windfall tax » pour garantir.

Les principales caractéristiques du système d'action sur le projet Oyu Tolgoi en 2009.

La simplicité relative de ce système contraste avec celui mis en évidence pour le gisement de Tavan Tolgoi qui impliquait un nombre d'acteurs plus importants avec des objectifs très divers. Il convient d'ailleurs de souligner que ce système d'action n'a que peu évolué lors de la dispute qui a opposé les autorités mongoles à l'investisseur entre 2012 et 2015 comme le montre le schéma suivant :



Système d'action qui prévalait au moment de la signature de l'accord de Dubai en 2015.

Les évolutions qui sont notables par rapport au premier système d'action concernent principalement le renforcement du poids de l'opinion publique qui a provoqué l'implication du Président Elbegdorj dans la dispute, et la hausse de la pression étrangère, notamment des ambassades étrangères qui ont été utilisées par l'investisseur pour faire pression sur les autorités mongoles[1]. Les changements les plus significatifs sont à chercher à l'intérieur du Parlement et du gouvernement avec le renforcement du pouvoir des opposants au projet qui a permis à ces acteurs de politiser cet accord pendant la campagne pour les élections législatives de 2012 puis d'être élues et d'occuper les positions nécessaires à l'ouverture de la dispute avec l'investisseur. La résolution de ce différend a néanmoins suivi des logiques qui sont

[1] Entretien, C. McRae, directeur exécutif d'Oyu Tolgoi, 24/06/2013.

semblables à celles qui avaient permis la signature de l'accord d'investissement en 2009.

Système d'action d'Oyu Tolgoi en 2015

Acteurs locaux

Gouvernement :	Enjeux :	Signature rapide d'un accord pour relancer les travaux sur la seconde phase du gisement et la croissance dans le pays et les investissements étrangers dans un contexte de ralentissement économique.
		Signature rapide d'un accord pour renforcer la crédibilité du gouvernement un an avant les élections législatives.
		Relance des négociations avec l'investisseur.
	Stratégie :	Formation d'un gouvernement de coalition nationale pour éviter une politisation du dossier.
	Alliance :	Alliance avec le Parlement.
	Conflit :	Conflit sur l'application de l'accord et sur les bénéfices que les Mongols peuvent en retirer.
	Négociations :	Négociation d'un compromis avec l'investisseur sur la mise en œuvre de l'accord.
Parlement :	Enjeux :	Signature rapide d'un accord pour relancer les travaux sur la seconde phase du gisement et la croissance dans le pays et les investissements étrangers dans un contexte de ralentissement économique.
	Stratégie :	Refus de politiser les négociations et la signature de l'accord.
	Alliance :	Alliance avec le gouvernement.
	Conflit :	-
	Négociations :	-

Acteurs étrangers

Rio Tinto :	Enjeux :	Conclusion d'un accord pour permettre la reprise des travaux sur la phase 2 du gisement.
	Stratégie :	Adoption d'une position de négociation dure qui ne garantisse la pérénité de l'accord d'investissement de 2009.
	Alliance :	-
	Conflit :	Conflit sur l'interprétation de l'accord d'investissement et sur les critiques formulées par

	les autorités mongoles.
<u>Négociations :</u>	Négociation d'un compromis qui garantisse la pérennité de l'accord d'investissement et qui permette de répondre à certaines des critiques formulées par les autorités mongoles.

Les principales caractéristiques du système d'action sur le projet Oyu Tolgoi en 2015.

Dans le cadre de ce second moment, le conflit entre les deux parties a pu être applanie grâce à une volonté conjointe d'obtenir un compromis. Ce dernier a permis d'éviter de politiser le problème et a conduit les autorités mongoles à trouver rapidement un compromis. Les stratégies portées par les acteurs ont offert aux acteurs des opportunités de résolution de la dispute qui ont permis à ces derniers de finalement aboutir à un compromis.

L'analyse de ces différents moments de négociation dans la vie du projet d'Oyu Tolgoi et l'identification des systèmes d'action qui existaient lors de ces moments permet maintenant de comparer les enseignements tirés de ce projet à ceux tirés du projet de Tavan Tolgoi. Après avoir mis en évidence les enjeux que présente le projet de Tavan Tolgoi, les acteurs et les stratégies dont ils sont porteurs il convient maintenant, après comparaison avec le cas d'Oyu Tolgoi, d'identifier comment les interactions entre ces enjeux et ces stratégies d'acteurs conduisent à la formation d'un système d'action propre au cas de Tavan Tolgoi. Cela permettra ensuite de tirer, à partir de ce cas, des enseignements plus généraux sur les conditions d'apparition d'une alliance développementaliste en Mongolie.

3) Comparaison entre Oyu Tolgoi et Tavan Tolgoi, vers l'identification d'un système d'action.

Les projets d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi présentent des similitudes importantes, présentées au début de ce paragraphe. Néanmoins, malgré ces dernières, l'histoire de ces projets s'est avérée radicalement différente et les autorités mongoles sont parvenues à construire un consensus national autour du premier projet alors qu'elles ont échoué à le faire à deux reprises sur le second. Après avoir analysé les moments de décision propres à ces deux projets, les acteurs impliqués, il convient maintenant de mettre en évidence les différences entre ces deux projets pour être en mesure de tirer des conclusions sur le fonctionnement du système d'action propre au cas de Tavan Tolgoi et plus généralement sur les conditions d'apparition d'une « alliance développementaliste » en Mongolie.

Le premier enseignement qu'il est possible de tirer de la comparaison de ces deux cas tient à l'importance du facteur politique dans le processus de négociation. Ce facteur joue un rôle crucial dans les deux projets et s'explique notamment par le système politique mis en place par les autorités mongoles. Le choix de la démocratie et les cycles électoraux que ce système produit provoquent une polarisation des acteurs avant chaque élection et une politisation importante des projets mis en œuvre par

l'État. La pertinence des actions et des contrats signés par les autorités est mise en doute à chaque élection et les acteurs politiques se saisissent souvent de ces questions pour construire leur rhétorique politique et séduire les électeurs. La conséquence de ce système est donc d'entrainer une politisation importante des négociations qui complique ces dernières en interférant avec les aspects plus techniques inhérents à ce genre de négociations. Autre conséquence, l'enchainement des cycles électoraux limite les capacités de décision des autorités dans le temps. L'enchainement de ces cycles a pour effet de geler les processus de décisions du fait de la réticence des acteurs à s'engager sur des projets politiquement sensibles dans un contexte électoral ou préélectoral. Ce contexte explique également pourquoi les autorités mongoles ont eu à chaque fois recours à la formation d'un gouvernement de coalition nationale pour obtenir des avancées sur ces deux projets. La formation d'un gouvernement de coalition a permis de bâtir un certain consensus entre les acteurs autour du projet d'Oyu Tolgoi. La construction de ce consensus a cependant échoué dans le cas de Tavan Tolgoi ce qui pose la question des différences entre ces deux projets, différences qui sont susceptibles d'expliquer l'incapacité des autorités à bâtir ce consensus sur ce dernier cas.

La première différence tient à l'histoire même des deux projets. Le projet d'Oyu Tolgoi a été porté par un investisseur privé, Ivanhoe Mines. C'est lui qui a procédé à l'exploration et à la découverte du gisement et c'est donc lui qui a détenu les licences pour la mise en exploitation du site. C'est également cet investisseur qui a négocié avec une major minière, Rio Tinto. Dans ce cadre, les autorités mongoles ont eu à négocier principalement avec un seul acteur et les négociations se sont concentrées sur les conditions d'exploitation plutôt que sur le choix d'un investisseur stratégique. À l'inverse, le site minier de Tavan Tolgoi a été nationalisé et appartenait à l'État mongol. Les négociations ont porté à la fois sur le choix d'un investisseur stratégique et sur les conditions de mise en exploitation du gisement. De ce fait, les négociations menées pour Oyu Tolgoi étaient principalement des négociations d'affaires classiques alors que celles pour Tavan Tolgoi étaient plus politiques puisque les autorités n'attendaient pas seulement des gains économiques de la mise en exploitation du gisement, mais aussi des gains politiques[1].

Cette première différence renvoie à une deuxième, déjà brièvement mentionnée. Le fait que l'État soit chargé de choisir un investisseur stratégique a conduit les autorités mongoles à utiliser ce gisement dans leurs actions de politique étrangère. Cela a également conduit les chancelleries étrangères à s'impliquer directement sur ce projet en prenant position en faveur de leurs candidats. Cela a augmenté la pression sur les autorités mongoles et les a conduites à tenter de concilier des intérêts et des positions souvent contradictoires. Le recours à un appel d'offres dans le cas de Tavan Tolgoi a également contribué à renforcer cette caractéristique. Celle-ci était absente du projet d'Oyu Tolgoi où les autorités mongoles ont privilégié l'entreprise en place malgré l'intérêt que les deux voisins de la Mongolie ont pu afficher de façon épisodique. Cette pression étrangère s'est également traduite par une polarisation des acteurs politiques domestiques en fonction des partenaires étrangers qu'ils souhaitaient voir s'impliquer dans le pays.

L'autre différence majeure entre les deux projets tient à la question des infrastructures nécessaires à la valorisation du gisement et en particulier à la question

[1] Entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016 ; entretien, Ch. Otgoochuluu, directeur de la stratégie au ministère des mines, 01/07/2016.

ferroviaire. La différence de nature entre les minerais exploités sur ces deux gisements se traduit par une différence importante au niveau des volumes qui sont produits comme le tableau suivant l'illustre.

Tavan Tolgoi		**Oyu Tolgoi**	
Energy Resource LLC	4 619 milliers t.	*Cuivre*	148,4 milliers t.
Erdenes Tavan Tolgoi	4 512 milliers t.	*Or*	589 oz.
Tavan Tolgoi JSC	645 milliers t.	*Argent*	893 oz.

Production des gisements de Tavan Tolgoi[1] et d'Oyu Tolgoi en 2014[2].

Cette différence au niveau des volumes exportés se traduit par une différence au niveau de la part du coût de transport dans le prix de vente des produits finaux. Du fait de la faiblesse relative des volumes exportés, le transport par camions n'est pas réellement pénalisant pour le projet d'Oyu Tolgoi. À l'inverse, le transport par camions représente un coût important dans le projet de Tavan Tolgoi. De ce fait, la construction du projet ferroviaire apparaît comme un élément décisif dans la mise en œuvre du projet alors que cela n'était pas le cas pour celui d'Oyu Tolgoi. Cela a constitué un problème puisque le consensus à construire pour Tavan Tolgoi ne devait plus uniquement porter sur le projet minier en tant que tel, mais aussi sur le projet ferroviaire, voire sur les projets industriels et énergétiques qui lui sont affiliés. Ces sujets étant politiquement très sensibles et impliquant également l'intérêt de puissances étrangères, notamment les deux voisins de la Mongolie, ils ont compliqué la construction d'un consensus autour de ce projet. Les acteurs rencontrés affirment d'ailleurs tous qu'il s'agit de la principale différence entre ces deux projets, et que c'est cette différence qui explique l'incapacité des autorités à bâtir un consensus national autour du projet de Tavan Tolgoi[3].

Cet aspect renvoie à une autre différence fondamentale qui tient à l'implication directe des entreprises et des conglomérats mongols dans le projet de Tavan Tolgoi. Cette implication s'explique en partie par l'histoire du gisement qui a conduit des entreprises mongoles à développer certaines parties du site (petit Tavan Tolgoi et Ukhaa Khudag). Elle s'explique également par la nature du site puisque l'exploitation des gisements charbonniers ne nécessite pas de recourir à des technologies ou des techniques d'exploitation très avancées, à l'inverse du développement du gisement d'Oyu Tolgoi qui a conduit à la création de ce qui est considéré comme la mine la plus moderne au monde. Enfin, cette implication des groupes privés mongols s'explique

[1] EITI, décembre 2015.

[2] Oyu Tolgoi, 19/01/2016, "Oyu Tolgoi announces Q4 2015 production update", http://ot.mn/news-20160119-en/.

[3] Entretien, N. Algaa, directeur de l'association minière nationale mongole, 28/06/2016 ; entretien, D. Zorigt, ancien ministre des mines et de l'énergie, 28/06/2016 ; entretien, Z. Sugarmaa, directrice du développement local chez Energy Resources, 01/07/2016 ; entretien, Ch. Otgoochuluu, directeur de la stratégie au ministère des mines, 01/07/2016.

également par les intérêts dont sont porteurs ces groupes et par les autres projets qu'implique le développement de ce projet minier. À cela s'ajoutent les liens intimes qui unissent les grands conglomérats mongols aux partis politiques et aux factions qui les composent. Ceux-ci rendent par conséquent la création d'un consensus politique particulièrement délicat faute d'être en mesure de satisfaire les intérêts et les ambitions de l'ensemble de ces groupes et de leurs dirigeants.

La mise en évidence de ces points communs et de ces différences entre ces deux projets montre que, malgré des similitudes évidentes, les deux projets sont en réalité radicalement différents. Chaque moment étudié est caractérisé par un système d'action qui lui est propre puisque les conditions du jeu, les problèmes à résoudre et les acteurs impliqués sont différents. Dès lors, la stratégie portée par les acteurs l'est également. Comme cela a été mentionné au début de cette monographie, le cas de Tavan Tolgoi a été sélectionné pour ses caractéristiques qui lui permettaient de servir de terrain d'expérimentation. Il devait également permettre de tirer des enseignements pour le fonctionnement plus général du système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. Ces enseignements seront présentés dans la prochaine et dernière partie de ce chapitre.

IV - Les enseignements du cas de Tavan Tolgoi pour le système politico-économique mongol de l'après-transition.

L'examen du projet minier de Tavan Tolgoi a permis de mettre en évidence les éléments-clés de ce projet, les luttes de pouvoir qui l'entourent et les conflits qu'il peut générer. Il apparaît comme un catalyseur des tensions et des fractures qui traversent la société mongole puisqu'il implique une grande diversité d'acteurs et de partenaires étrangers. En ce sens, ce projet se trouve au cœur de la question de recherche qui guide ce travail, à savoir comment la Mongolie fait face à ce double défi, assurer son développement économique tout en préservant son indépendance nationale. Le cas de Tavan Tolgoi a été sélectionné pour tenter de caractériser les conditions dans lesquelles peut éventuellement émerger en Mongolie une « alliance développementaliste ». Le pays ayant choisi de s'engager sur la voie de la démocratie et de l'économie de marché, l'utilisation de la contrainte ne peut jouer qu'un rôle minime dans le processus de construction d'une telle alliance. La construction de cette dernière doit donc passer par d'autres biais, idéologiques ou incitatifs, qui permettent d'orienter le comportement des acteurs en direction d'un même objectif.

L'analyse du cas de Tavan Tolgoi doit permettre de mieux comprendre les éléments qui peuvent participer à la création de cette alliance et ceux qui constituent au contraire des obstacles à sa mise en œuvre. Pour cela, il s'agira tout d'abord

d'évaluer l'influence des quatre variables qui ont été étudiées jusqu'alors pour mieux comprendre le rôle qu'elles ont pu jouer sur le projet (A). Il s'agira ensuite d'identifier les raisons qui ont empêché l'émergence d'un consensus développementaliste sur le projet de Tavan Tolgoi, conduisant à un double échec dans la mise en œuvre de ce projet (B). Enfin, il conviendra d'évaluer plus généralement la possibilité de voir émerger une alliance développementaliste au plan national en tirant parti des enseignements du cas de Tavan Tolgoi (C).

A - Les variables de l'analyse et le cas Tavan Tolgoi.

Le cadre théorique élaboré au début de cette thèse a conduit à l'identification de cinq variables : l'État, les groupes d'intérêts, la stratégie de développement, le financement du développement et l'alliance développementaliste. Ces cinq variables ont été examinées successivement ce qui a permis de montrer les liens qui existaient entre ces variables et la façon elles influent l'une sur l'autre. La dernière variable à analyser, celle de l'alliance développementaliste, présente l'intérêt de résulter de la combinaison des quatre variables précédentes. Pour permettre son analyse dans le cas du projet de mise en exploitation du gisement de Tavan Tolgoi, il convient donc d'analyser successivement l'influence de ces quatre variables sur la mise en œuvre du projet.

1) La variable du fonctionnement de l'État et de l'administration.

L'examen de l'administration en Mongolie avait permis de faire ressortir plusieurs résultats sur le fonctionnement de l'État mongol. Le premier mettait en évidence l'absence d'un organe de planification qui aurait permis d'orienter le comportement des autres acteurs gouvernementaux. Le second résultat mettait en évidence une forte instabilité dans les structures décisionnelles et dans l'attribution des différentes fonctions gouvernementales, celles-ci variant fortement à chaque élection. Le troisième insistait sur la très forte politisation de l'administration mongole et sur les bouleversements internes que produit toute alternance politique. Dans ce contexte, le dernier résultat montrait la faiblesse intrinsèque de l'État mongol. Cette faiblesse est double et concerne à la fois les difficultés éprouvées par le gouvernement dans la mise en œuvre de ses décisions tout comme les difficultés éprouvées par l'État à maintenir en cohérence l'ensemble de ses parties constitutives. La prise en compte de ces éléments permet de mieux comprendre certains aspects du projet de Tavan Tolgoi.

Pour ce qui est de l'absence d'un organe de planification doté de pouvoirs suffisants pour lui permettre d'orienter le comportement des acteurs, celle-ci ne s'est pas réellement fait ressentir dans les négociations menées sur le projet de Tavan Tolgoi. Son rôle n'aurait sans doute pas été très différent de celui joué par les groupes

de travail successifs créés par le gouvernement. L'absence d'une telle structure n'a donc pas joué un rôle déterminant dans l'échec des différents projets d'accord présentés par le gouvernement.

L'instabilité dans les structures décisionnelles a joué un rôle plus important. Les négociations ont été menées selon deux logiques distinctes. Lors de la première tentative, celle de 2011, un groupe de travail interministériel a été créé afin de mener à bien les négociations. Placé sous la présidence du vice-Premier ministre, le groupe était en réalité dirigé par le secrétaire général du gouvernement et par le ministre des mines et de l'énergie. À l'inverse, les négociations de 2015 ont été menées par le ministre de la Mongolie chargé des grands projets. Le ministère des mines semble n'avoir été que faiblement impliqué dans les négociations. S'il est difficile d'évaluer les conséquences concrètes de ce changement, ce dernier semble important dans la mesure où le poste de ministre des mines était à l'époque occupé par R. Jigjid, un proche du président du Parlement. Une implication plus importante de ce dernier aurait éventuellement pu permettre de tenir compte des positions du président du Parlement et potentiellement d'éviter le blocage du projet au moment de son examen par les parlementaires.

L'influence de la politisation de l'administration apparaît pour sa part clairement dans le cas de la dispute qui a opposé l'État mongol à l'investisseur Rio Tinto. Le renouvellement d'une partie importante des dirigeants au sein du ministère des mines a conduit des acteurs qui ne connaissaient pas réellement le dossier à entamer la dispute. L'absence de continuité dans l'administration a empêché l'administration d'absorber le changement politique et d'informer correctement les décideurs. Elle a induit un processus d'apprentissage qui a concerné l'ensemble de la structure du ministère et qui a donc été relativement long. Cela explique en partie pourquoi les autorités mongoles ont dû renoncer à la plupart de leurs demandes au moment de la signature de l'accord de Dubaï en 2015. Dans le cas de Tavan Tolgoi, les conséquences de cette politisation de l'administration apparaissent moins visibles puisque les autorités ont choisi à la fin de l'année 2014 de relancer l'appel d'offres pour le développement du projet dans un contexte relativement différent de celui de 2011. Il est néanmoins probable qu'une plus forte continuité aurait permis aux autorités mongoles de mieux tenir compte des enseignements à tirer de l'échec du projet de 2011, notamment sur la participation des acteurs étrangers au sein du projet, qu'ils soient américains ou russes.

L'influence de la « faiblesse » de l'État sur le projet de Tavan Tolgoi apparaît plus évidente, pour les deux composantes de cette faiblesse. Tout d'abord, il convient de souligner les difficultés éprouvées par le gouvernement à mettre en œuvre les décisions prises à propos du projet de Tavan Tolgoi, notamment sur la question ferroviaire. Malgré les décisions prises et les investissements consentis, ce projet n'a jamais réellement été mis en œuvre. Cette faiblesse s'exprime également sur les divisions qui existaient à l'intérieur même du gouvernement. L'amendement à la politique ferroviaire adopté à l'automne 2014 contre l'avis du ministre des routes et des transports est là pour en témoigner. La division la plus importante a opposé le gouvernement au Parlement. Les deux acteurs ne sont pas parvenus à rapprocher leurs positions et leurs divisions ont finalement provoqué le blocage du projet, lors d'un conflit ouvert qui aura mis à mal la crédibilité de la Mongolie auprès des investisseurs. Cette division a, à nouveau, mis en évidence la faiblesse du gouvernement face au Parlement dans le système politique mongol, et donc l'incapacité du premier à pouvoir rendre des arbitrages faisant acte d'autorité. Cette division renvoie néanmoins

directement à une autre caractéristique de l'État mongol, celle de l'influence que peuvent jouer les groupes d'intérêts sur le fonctionnement de l'État.

2) La variable de l'influence des groupes d'intérêts sur l'État.

La mise en évidence de la politisation de l'administration avait conduit à s'interroger sur la question de l'influence des groupes d'intérêts mongols sur le fonctionnement de l'État. Trois résultats ont émergé de cette analyse. Le premier témoignait d'une concentration de l'économie autour de grands conglomérats. La puissance de ces derniers apparaissait néanmoins trompeuse puisque la plupart d'entre eux sont en réalité dépendant d'une activité unique, qu'elle prenne place dans le commerce, le secteur minier ou encore la finance. Dans ce contexte, les conglomérats mongols cherchent à diversifier leurs activités dans le cadre de leur stratégie de croissance. Cette diversification est passée jusqu'alors par la conquête de pans de l'économie restés vacants après la transition et porteur d'une situation de rente. Ce processus de « remplissage » touche aujourd'hui à sa fin et pousse les conglomérats mongols à s'engager dans une concurrence plus frontale qui induit une hausse des tensions et des rivalités entre ces groupes. Ce constat avait conduit à mettre en évidence les ressources mobilisées par ces acteurs pour favoriser leur processus de croissance. Le développement de liens approfondis avec des partis politiques, parfois avec des factions internes aux partis, a été mis en évidence comme étant un facteur clé dans la stratégie de développement de ces groupes. Le second facteur qui a été mis en évidence concernait les liens que ces conglomérats entretiennent avec des partenaires étrangers qui ont joué un rôle décisif dans leur processus de développement. La prise en compte de cette variable est centrale pour comprendre la dispute autour du projet de Tavan Tolgoi.

Pour ce qui est du premier point, la lutte d'influence entre les groupes MCS et Genco est clairement apparue dans cette dispute. Elle s'est focalisée autour des projets industriels adossés à la mine, en particulier le projet ferroviaire qui conditionnait le projet de complexe industriel de Sainshand. Le groupe Genco a émergé après la transition en procédant au rachat d'anciennes entreprises publiques. Il souhaitait dans ce cadre se diversifier en ayant par exemple accès au projet ferroviaire ou en jouant un rôle-clé dans le développement des projets industriels. Le projet de Tavan Tolgoi constituait une variable importante dans la réussite ou l'échec de ces projets. À l'inverse, le groupe MCS souhaitait développer ses activités dans le domaine minier, ce qui lui aurait permis de renforcer sa position et de valoriser davantage les investissements qu'il a mis en œuvre sur la partie du gisement de Tavan Tolgoi, dite Ukhaa Udag. Cette lutte d'influence entre les deux groupes traduisait également une lutte de prestige entre les fondateurs de ces groupes, tous originaires de la région de Bayankhongor.

Dans leur lutte, ces deux entreprises mongoles ont utilisé les relations qu'elles entretiennent avec le monde politique pour tenter d'obtenir un avantage sur leur opposant. Le groupe MCS a ainsi fait valoir les liens qu'il entretient avec le Parti populaire, mais aussi avec certaines factions du Parti démocrate. À l'inverse, le groupe Genco s'est lui focalisé sur les liens qu'il entretient avec certaines factions du Parti

démocrate pour tenter de bloquer le processus qui devait conduire à la ratification de l'accord. D'autres acteurs, dotés d'agendas politiques propres, sont ensuite venus se greffer sur cette dispute pour tenter de mener à bien leur stratégie. Cela s'est traduit par une forte politisation du projet, contraire aux objectifs initiaux du gouvernement, et finalement par l'échec de ce dernier. La dispute entre les groupes MCS et Genco a rebondi lors des élections législatives du printemps 2016. Le vice-président du groupe MCS est parvenu à l'emporter contre le fondateur du groupe Genco, renforçant ainsi l'influence politique de son groupe.

Ces deux entreprises ont également utilisé les liens qui les unissent à des partenaires étrangers pour tenter de renforcer leurs positions. Le groupe MCS est parvenu à conclure un accord avec l'entreprise chinoise Shenhua ce qui lui a permis de remporter l'appel d'offres pour le projet de Tavan Tolgoi. À l'inverse, le fondateur du groupe Genco a lui mis en avant des questions de sécurité nationale pour s'opposer au projet. Bien que les liens qui l'unissent à la Russie n'aient jamais été clairement mis en évidence, de nombreux acteurs rencontrés lors de cette thèse insistent sur ce lien en le justifiant notamment par le fait que le fondateur du groupe Genco a toujours pris des positions qui allaient dans le sens des intérêts russes. À cette confrontation entre ces deux groupes, s'est donc également greffée une lutte d'influence entre les deux voisins de la Mongolie, qui s'est principalement exprimée lors de la tentative d'accord négocié en 2011.

3) La variable de la stratégie de développement.

La troisième variable étudiée lors de cette thèse concernait la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles et sa mise en œuvre. L'étude cette dernière a montré que les stratégies de développement adoptées par le pays étaient fortement liées à la stratégie de sécurité nationale que tentent de mettre en œuvre les autorités. Cette stratégie fait de la diversification un objectif clé. Celle-ci concerne aussi bien les partenaires étrangers de la Mongolie que son économie nationale. Il a notamment été montré que les autorités mongoles aspiraient à garantir un équilibre entre l'implication économique de leurs voisins géographiques et celles de leurs « troisièmes voisins ». Sur le plan économique, les autorités ont fait du développement de l'industrie un objectif prioritaire dans la stratégie de développement du pays. Celle-ci passe principalement par le développement d'une stratégie d'industrialisation basée sur les ressources qui vise à accroître le niveau de valeur ajoutée dans les produits qu'exporte le pays. L'analyse a néanmoins montré que la mise en œuvre de ces deux objectifs stratégiques ne pouvait pas uniquement se faire par le biais du marché puisque ces deux objectifs ne constituent pas des choix optimums du point de vue de la rentabilité économique. Dans ce contexte, la mise en œuvre concrète de cette stratégie s'est longtemps heurtée à un manque d'instruments financiers et réglementaires.

La perspective d'une mise en exploitation des gisements géants d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi a tout d'abord conduit les autorités mongoles à revoir le cadre juridique en vigueur pour le secteur minier et à rompre avec une attitude très libérale qui visait notamment à favoriser l'afflux d'investisseurs étrangers dans le pays pour assurer l'exploration du sous-sol. Dans ce contexte, les autorités ont adopté la loi minière de 2006 qui leur a permis de classifier le gisement de Tavan Tolgoi comme

étant d'importance stratégique, donc de permettre une prise de participation de l'État dans le gisement. Cela garantissait l'implication de ce dernier dans le choix des investisseurs et dans la négociation des contrats.

La prise en compte de cette variable dans le cas de Tavan Tolgoi constitue un élément essentiel pour comprendre l'ambition que nourrissaient les autorités mongoles au moment des négociations menées en 2011. L'objectif des autorités était en effet de parvenir à combiner au sein d'un projet minier d'importance stratégique des représentants de ses trois voisins : Shenhua pour la Chine, RJD pour la Russie et Peabody pour les États-Unis qui représentaient les « troisièmes voisins ». Le projet de Tavan Tolgoi n'était dons pas simplement considéré par les autorités mongoles comme un simple projet minier, mais bien comme un outil qui devait permettre au pays de remplir ses objectifs géoéconomiques. L'échec de ce projet s'explique également par la tentative de mise en œuvre de cette stratégie puisque le conseil de sécurité nationale a notamment reproché à ce projet de ne pas garantir un équilibre entre les investisseurs.

Cette stratégie a également été invoquée en 2015 par les acteurs qui s'opposaient au projet d'accord. Ils ont affirmé que la signature de ce dernier ne ferait que renforcer la dépendance de l'économie mongole à la Chine. Cette stratégie sert donc à la fois de guide aux autorités, mais peut également être utilisée comme une ressource par des acteurs qui s'opposent à certains projets.

Dernier élément, le projet de Tavan Tolgoi jouait également un rôle central dans la stratégie d'industrialisation à partir des ressources que souhaitaient mettre en œuvre les autorités mongoles. Ce projet devait rendre possible celle du projet ferroviaire, mais aussi celle du complexe industriel de Sainshand. Dès lors, les négociations menées autour du projet minier devaient nécessairement tenir compte du développement des autres projets. Cette situation s'est traduite par une hausse du nombre des parties prenantes souvent porteuses de stratégies et d'intérêts divergents. Cette évolution a compliqué le déroulement des négociations. D'ailleurs, lorsque les autorités ont tenté en 2015 de réduire la portée des négociations au seul projet minier et à sa composante ferroviaire, cette situation a provoqué la mobilisation des acteurs qui s'étaient impliqués sur les autres projets et ceux-ci sont finalement parvenus à mettre en échec le projet gouvernemental.

4) La variable du financement du développement.

La dernière variable qui a été évoquée concernait la question du financement du processus de développement. L'étude de cette variable avait permis de montrer que les autorités mongoles ne privilégient pas une source de financement sur une autre, mais qu'elles tentent au contraire de les combiner. Trois sources de financement principales ont ainsi été identifiées : la rente minière, les investissements étrangers, les prêts étrangers. L'étude a montré que l'argent généré par le développement du secteur minier avait plutôt été utilisé pour financer des allocations versées directement à la population plutôt que pour servir au développement et à la diversification de l'économie nationale. Autre résultat, il a été démontré que les autorités mongoles ont adopté une attitude évolutive et complexe à l'égard des investisseurs étrangers, motivés par des préoccupations stratégiques, mais aussi et surtout par les échéances

électorales qui poussent nombre d'acteurs à tenter d'utiliser le scepticisme de la population à l'égard de ces investisseurs, en particulier à l'égard des investisseurs chinois. Enfin, il a été montré que le développement du secteur minier a permis aux autorités mongoles d'avoir accès à de nouvelles sources de financements, notamment des emprunts internationaux, mais aussi des prêts avantageux fournis par des pays étrangers. Cela a permis aux autorités mongoles de financer des projets dont la rentabilité économique pouvait être soumise à question.

Le cas de Tavan Tolgoi permet encore une fois d'offrir une incarnation concrète à ces résultats. Pour ce qui est de l'utilisation de la rente minière, la conclusion de l'accord avec Chalco en 2011 a permis aux autorités mongoles de toucher des sommes importantes. Néanmoins, plutôt que d'être utilisé pour construire les infrastructures nécessaires au développement du site ou pour permettre à l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi de se moderniser, l'argent a été utilisé pour financer une allocation universelle promise pendant la campagne électorale de 2008. Cette situation a finalement placé l'entreprise Erdenes Tavan Tolgoi dans une position très délicate et a conduit le nouveau gouvernement à tenter de renégocier les termes de cet accord avec Chalco.

Le poids de ce facteur politique apparaît également dans le rapport qu'entretiennent les autorités mongoles à l'égard des investisseurs étrangers, notamment chinois. Le développement du gisement nécessite des investissements qui sont trop conséquents pour qu'une entreprise mongole puisse y parvenir seule. Le recours à un investisseur étranger apparaît dès lors obligatoire même si ce constat est contesté par certains acteurs mongols. Néanmoins, le choix d'un investisseur chinois lors du projet de 2015 a suscité des critiques virulentes. Parmi les opposants au projet, nombreux sont ceux qui ont tenté de valoriser politiquement leur opposition à la Chine en se présentant comme les défenseurs de l'intérêt national face à une Chine qui n'aurait pas renoncé à ses ambitions sur la Mongolie. Cette situation a sérieusement compliqué le travail du gouvernement et explique en partie l'échec de ce projet d'accord, de nombreux députés ayant refusé d'afficher leur soutien à ce projet à un an des élections législatives.

Pour ce qui est des nouvelles sources de financements, l'argent généré dans le cadre des Gengis Bonds a été utilisé massivement sur le projet de Tavan Tolgoi. La Banque de développement a ainsi accordé des prêts à Erdenes Tavan Tolgoi pour lui permettre de faire face aux difficultés qu'elle rencontrait après la signature de l'accord avec Chalco. Des prêts ont également été accordés pour permettre le développement de la ligne ferroviaire qui visait à relier le gisement à la frontière chinoise, mais aussi pour le financement des études nécessaires à la construction du complexe industriel de Sainshand. Les résultats produits par ces prêts apparaissent très faibles puisque les travaux pour la construction du projet ferroviaire n'ont pas été menés à leur terme et que le projet de complexe industriel semble abandonné. Cet aspect pose la question de l'efficacité de l'allocation du capital collecté par la Banque de développement. Cette question est d'autant plus importante qu'elle semble se combiner à des affaires de corruptions liées à ces projets sur lesquelles des enquêtes sont en cours. Les autorités mongoles ont également tenté de recourir à des prêts bonifiés fournis par des pays étrangers, notamment le Japon et l'Inde sur la question ferroviaire, mais aucun résultat concret n'est pour le moment notable.

La prise en compte de l'influence de ces différentes variables sur le projet de Tavan Tolgoi permet de comprendre pourquoi les autorités ne sont pas parvenues à construire un « consensus développementaliste » autour de ce projet.

B - L'échec de la construction d'un « consensus développementaliste » autour du projet de Tavan Tolgoi.

L'application de ces variables sur le cas de Tavan Tolgoi montre qu'il existe sur ce projet une grande diversité d'acteurs, de logiques et de stratégies qui viennent s'entremêler et qui rendent par conséquent l'émergence d'un consensus développementaliste plus difficile à trouver. La difficulté tient notamment au fait que le projet implique plusieurs niveaux d'acteurs, donc des champs stratégiques différents qui rendent la négociation d'un compromis particulièrement compliquée.

Trois niveaux d'acteurs peuvent être identifiés : les acteurs étrangers, les acteurs politiques, et les conglomérats domestiques. Les acteurs qui composent ces trois niveaux se caractérisent par des objectifs et des stratégies souvent contradictoires et qui peuvent parfois ne pas être directement liés à la question de la mise en œuvre de ce projet minier. La difficulté tient au fait que ces trois niveaux ne sont pas dissociés, mais qu'ils interagissent les uns avec les autres. Ces interactions peuvent être directes, mais celles-ci sont alors difficiles à mettre en évidence, car elles sous-entendent des liens entre les conglomérats, les décideurs et certains partenaires étrangers. La présence de ces acteurs peut également servir d'argument dans la rhétorique déployée par les acteurs domestiques dans la lutte d'influence qui les oppose. Le système qui émerge résulte donc des conflits et des alliances qui peuvent voir le jour entre ces acteurs au cours du temps. Il peut être schématisé de la façon suivante :

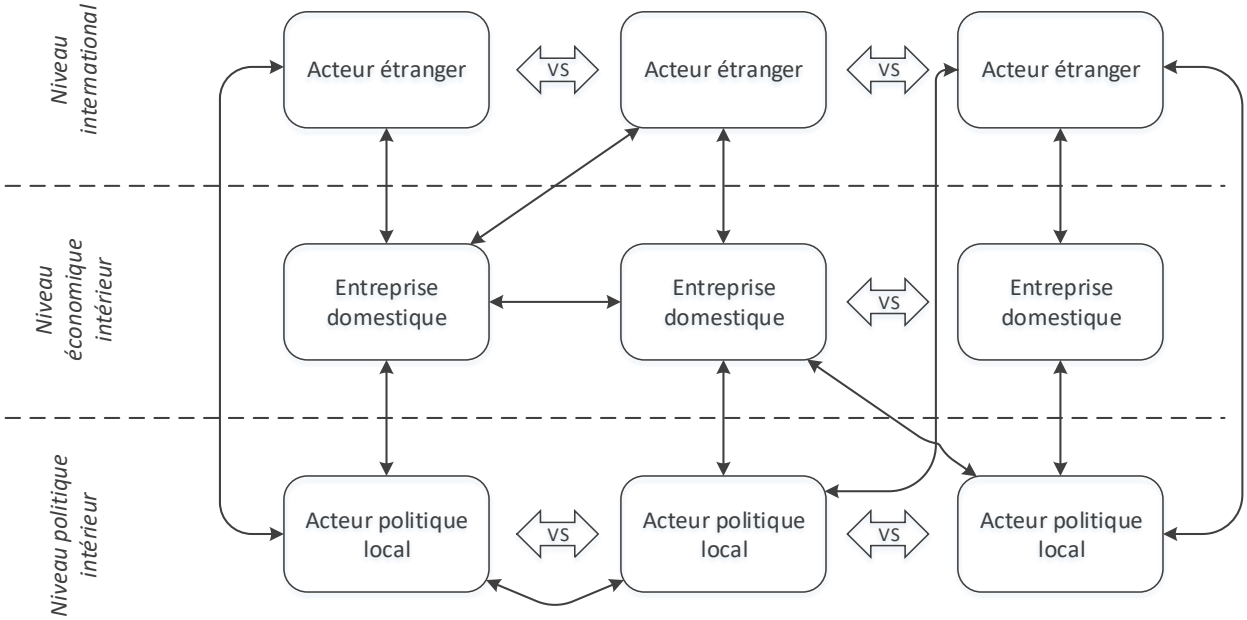


Schéma simplifié des niveaux et des coopérations entre les acteurs sur le projet de Tavan Tolgoi.

Cette situation conduit à la formation de coalitions d'acteurs qui regroupent des représentants des trois niveaux. Ces acteurs peuvent partager des intérêts conjoints pendant un moment particulier. Le rapprochement entre le Kh. Battulga et le président du Parlement, Z. Enkhbold, au printemps 2015 est là pour en témoigner. Si le premier semblait motivé par la défense des intérêts du groupe qu'il a fondé, l'autre semblait pour sa part principalement focalisé sur les luttes politiques internes qu'il menait pour le contrôle du Parti démocrate.

Dans ce cas, deux coalitions principales peuvent être distinguées. La première regroupait les partisans du projet d'accord d'investissements de 2015. Cette coalition était formée de l'entreprise chinoise Shenhua, de l'entreprise mongole Energy Resources et des acteurs politiques qui soutenaient le projet d'accord, notamment le ministre de la Mongolie, M. Enkhsaikhan, et le Premier ministre Ch. Saikhanbileg. Face à cette coalition, il est possible d'en identifier une seconde qui s'opposait au projet. Celle-ci rassemblait la Russie, le groupe Genco et les opposants au projet, notamment le député Kh. Battulga et le président du Parlement, Z. Enkhbold.

Ces coalitions d'acteurs ne signifiaient pas que ces derniers partageaient une stratégie commune ou partageaient des positions identiques sur le projet. Ces acteurs se rejoignaient néanmoins sur un point : la mise en œuvre ou la mise en échec du projet de Tavan Tolgoi ne constituait pas un objectif en tant que tel, mais un élément dans la stratégie plus générale qu'il poursuivait. Pour les acteurs étrangers, il s'agissait principalement de renforcer leur influence sur la Mongolie. Pour les acteurs économiques, leur stratégie se focalisait plutôt sur la diversification de leurs activités et sur leur capacité à acquérir de nouvelles positions de rente, qu'il s'agisse de l'exploitation du gisement minier ou d'une implication dans les projets industriels qui lui sont liés. Enfin pour ce qui est acteurs politiques, leur stratégie s'inscrivait plutôt dans les luttes de pouvoir interne qui pouvaient les opposer et dans le calendrier électoral qui s'imposait à eux.

La négociation d'un consensus autour de ce projet qui regroupe l'ensemble de ces acteurs apparaissait dès lors très compliquée dans la mesure où leurs stratégies ne se focalisaient pas sur le gisement de Tavan Tolgoi comme objectif final. Ce dernier était perçu comme une étape, comme un outil, plus que comme une fin en soi. Leurs stratégies ne se déployaient donc pas dans le même champ. Cela explique le dialogue de sourds qui s'est engagé au printemps 2015 et qui, plus qu'une volonté de négociation réelle, constituait plutôt une stratégie d'habillage utilisée par les acteurs pour justifier leur position. Cette situation et cette complexité expliquent l'échec des autorités mongoles à trouver un compromis avec l'ensemble des acteurs concernés. Les enseignements de ce cas valent pour Tavan Tolgoi, mais valent aussi pour la Mongolie dans son ensemble et pour tous les projets qui peuvent y être développés.

C - Les conditions d'émergence d'une « alliance développementaliste » en Mongolie.

La réinscription théorique de la question de l'alliance développementaliste avait conduit à mettre en évidence quatre facteurs susceptibles de provoquer l'apparition d'une telle configuration politique. Ces quatre facteurs concernaient : 1) la pression géopolitique qui pesait sur les pays concernés, 2) la présence d'outils d'incitation et de coercition qui permettaient à l'État d'orienter le comportement des acteurs privés, 3) la présence d'un régime politique autoritaire, 4) un enchâssement et un certain équilibre entre les acteurs qui permettait de préserver un équilibre entre les parties du système. La combinaison de tout ou partie de ces conditions permettait d'expliquer l'apparition d'une alliance développementaliste dans les États concernés. Il est maintenant possible de comparer ces conditions avec la situation qui est observable en Mongolie et à partir des enseignements qu'il a été possible de tirer du cas de Tavan Tolgoi. Cela doit permettre de comprendre pourquoi une telle « alliance développementaliste » n'a pas vu le jour en Mongolie. Pour ce faire, les quatre facteurs précédemment mentionnés seront examinés successivement afin de mieux comprendre la valeur qu'ils peuvent prendre dans le cas mongol.

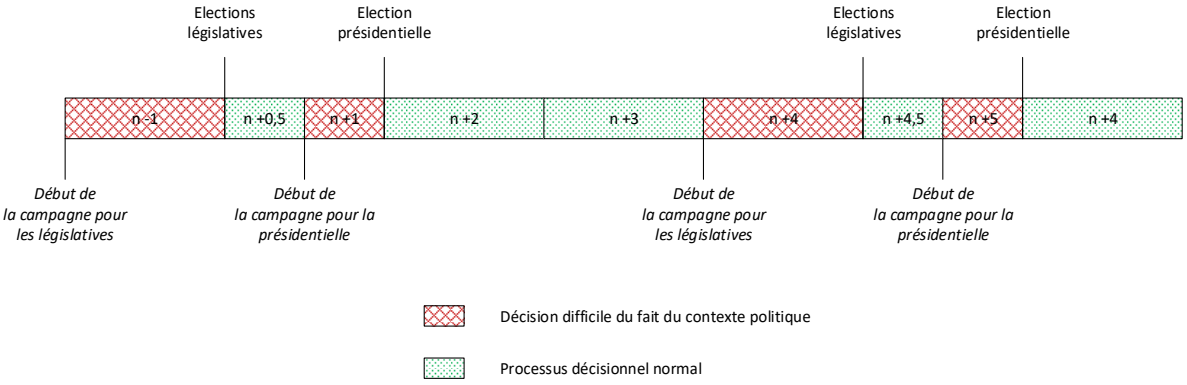
Le contexte géopolitique pouvait initialement laisser à penser que la Mongolie se trouvait dans une position comparable à celle des États développementalistes d'Asie du Nord-Est, à savoir le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. À l'instar de ces États, la Mongolie se trouve dans une position géostratégique délicate qui met au défi son indépendance et sa souveraineté. Autre point commun, le développement économique est présenté comme devant permettre au pays de limiter sa dépendance à l'égard de ses deux voisins et de renforcer son indépendance et sa souveraineté. La comparaison s'arrête néanmoins là et la situation mongole s'avère en réalité radicalement différente de celle des pays précédemment cités. La principale différence tient à l'enclavement de la Mongolie entre deux grandes puissances que sont la Chine et la Russie. L'ambition des autorités mongoles est de s'émanciper de cet enclavement régional pour développer des liens privilégiés avec d'autres partenaires, les « troisièmes voisins ». Cette ambition ne suppose néanmoins pas une rupture avec ses deux voisins géographiques, mais au contraire le maintien de bonnes relations, indispensables au développement de ces relations alternatives. Les États développementalistes faisaient pour leur part face à une situation de guerre qui les plaçait dans une situation binaire et qui permettait une identification aisée de l'ennemi. Au Japon, l'objectif était de s'émanciper autant que possible de la tutelle américaine. En Corée du Sud et à Taïwan, l'objectif était de remporter la guerre qui opposaient les deux pays à leur voisin, respectivement la Corée du Nord et la Chine, et de prouver ainsi la supériorité de leur système économique sur celui de leur voisin. L'ennemi étant clairement identifié, les acteurs faisaient face à une alternative : s'aligner sur la position des autorités ou être considérés comme des « traîtres » qui favorisaient les positions de l'ennemi. Ce système binaire ne se retrouve pas en Mongolie où, malgré une sinophobie virulente, aucun ennemi n'est désigné ni ne fait consensus. Le système mongol offre au contraire une multiplicité de positionnements aux acteurs sans que cela n'entre en contradiction avec la stratégie formulée par le pays. Cette situation est par ailleurs renforcée par la compétition d'influence qui oppose les voisins de la Mongolie. Dans le cadre de cette compétition, les voisins du pays recherchent des alliés locaux qui sont alors amenés à

se positionner en fonction de leur pays de référence. Le positionnement des acteurs selon ces axes peut alors s'expliquer par leurs préférences idéologiques ou par les intérêts économiques qui les lient aux voisins de la Mongolie. Cette situation se traduit concrètement par une importation de cette compétition d'influence étrangère par les acteurs domestiques et qui en tirent profit et qui tentent de l'utiliser dans les luttes de pouvoir internes qui peuvent les opposer. Cette situation ne constitue donc pas seulement une contrainte, mais aussi une ressource que les acteurs mongols tentent d'exploiter. Cette compétition d'influence se traduit néanmoins par une polarisation multiple de la société et de l'économie mongole. L'objectif du développement et le nationalisme ne permettent pas de la dépasser, sans doute parce qu'aucune menace vitale ne pèse réellement sur l'indépendance du pays, la Mongolie s'efforçant d'entretenir de bonnes relations avec l'ensemble de ses voisins.

Le second aspect à considérer concerne les outils de coercition et de contrainte qui peuvent être utilisés par les États développementalistes pour favoriser l'apparition d'une alliance développementaliste. L'utilisation des subventions et des financements publics à constituer un outil important dans les États développementalistes qui a notamment permis à l'État d'orienter le comportement des grands conglomérats industriels en direction d'un même objectif de développement. Cette situation ne se retrouve pas non plus en Mongolie malgré le fait que l'État se soit récemment doté de nouvelles capacités de financement grâce à l'émission d'obligations sur les marchés internationaux. Quatre différences sont notables. Tout d'abord, il convient de rappeler que les financements accordés par les autorités mongoles n'ont pas réellement bénéficié aux grands conglomérats dans la mesure où les autorités ont privilégié le développement de projets portés par des entreprises petites ou moyennes. Ensuite, si un consensus se dégage sur les objectifs du développement, les projets concrets qui doivent permettre la mise en œuvre de ce développement provoquent un débat important parmi les acteurs. Ces divergences s'expliquent par des intérêts qui sont propres aux acteurs, mais aussi par des différences d'interprétation des textes adoptés qui empêche l'apparition d'une « alliance développementaliste » lorsqu'un projet particulier doit être évoqué. Autre élément, le montant de ces financements restait inférieur au coût des grands projets que souhaitent mettre en œuvre les autorités et les conglomérats mongols. Ces derniers ont donc recours à des partenaires étrangers pour permettre le financement de ces projets, qu'ils s'agissent d'investisseurs ou d'institutions financières internationales. La capacité de contrôle de l'État est donc faible. Cette difficulté aurait néanmoins pu être contournée par le rôle que joue l'État dans l'attribution des permis et des licences nécessaires à la mise en œuvre de ces grands projets. Cela n'a néanmoins pas été le cas du fait de la politisation de l'administration mongole et de la faiblesse de l'État. La politisation de l'administration se traduit par un manque de continuité dans l'action de l'État qui varie au gré des alternances politiques. L'État se trouve alors en position de faiblesse par rapport aux acteurs privés, ce qui ne lui permet pas d'intervenir dans les conflits qui peuvent émerger entre les acteurs domestiques. L'État se trouve alors privé de ses pouvoirs d'arbitrage. Or ceux-ci jouent un rôle-clé dans l'apparition d'une « alliance développementaliste ».

Le troisième aspect à considérer est la nature du système politique mongol. La plupart des États développementalistes sont caractérisés par un système autoritaire. Ce type de système présente l'intérêt d'offrir à l'Etat la possibilité d'user de manière discrétionnaire des pouvoirs de coercition qui s'offrent à lui. Cela facilite l'apparition d'une alliance développementaliste dans la mesure où cela met l'État en position de

force et lui permet d'intervenir lorsqu'un acteur souhaite se soustraire à cette alliance, donc aux objectifs que l'État a fixés pour assurer le développement. En outre, cette caractéristique facilite la mise en œuvre d'une politique cohérente à moyen ou long terme. Cette caractéristique constitue la principale différence qui oppose la Mongolie aux autres États dits développementalistes. Contrairement à ces États, la Mongolie a mis en place après 1990 un système économique libéral et un système politique démocratique. Ce nouveau cadre constitue un obstacle important qui empêche l'apparition d'une alliance développementaliste. Ce système favorise tout d'abord la mise en place de stratégies d'action de court terme qui s'adaptent au calendrier électoral. Le second effet de ce système est de provoquer une polarisation de la société à chaque échéance électorale. L'organisation régulière d'élections se traduit par une compétition entre les candidats et les partis qui poussent ces derniers à se différencier l'un de l'autre pour pouvoir espérer emporter le suffrage des citoyens. La Mongolie restant un pays en voie de développement, les questions économiques occupent naturellement une place importante dans la campagne et l'opinion reste très divisée sur ces questions. Chaque échéance électorale se traduit donc par une polarisation des acteurs pendant une période où la formation d'une « alliance développementaliste » est impossible dans la mesure où elle irait à l'encontre de l'esprit et de la pratique d'une campagne électorale. Cette caractéristique est renforcée par les échéances électorales très rapprochées qui rythment la vie politique mongole. La Constitution prévoit en effet l'organisation d'élections législatives et d'une élection présidentielle tous les quatre ans. L'élection présidentielle est traditionnellement organisée un an après les élections législatives. Les cycles électoraux en Mongolie peuvent donc être résumés de la façon suivante :



Système décisionnel mongol et contexte politique.

Ce schéma permet de mettre en évidence les périodes qui s'offrent aux autorités mongoles pour prendre des décisions politiquement sensibles. Ce schéma est simplifié et les fenêtres d'opportunité qui s'offrent aux autorités mongoles sont en réalité plus limitées, surtout après les élections législatives, dans la mesure où ce schéma ne tient pas compte du délai nécessaire à la formation d'un nouveau gouvernement et aux changements qu'il peut engendrer au sein de l'administration. L'examen des projets d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi accrédite ce découpage temporel puisque l'ensemble des décisions prises par les autorités l'ont été lors des phases où le processus décisionnel peut être considéré comme « normal ». Il a également une influence

importante sur l'apparition d'une alliance développementaliste. En effet, l'apparition d'une telle alliance n'est possible que dans les périodes qui suivent une élection, mais ces périodes sont relativement courtes du fait même de la durée des cycles électoraux. Dernier effet pervers de ce système, la compétition entre les partis politiques et la hausse du coût des campagnes électorales ont poussés les partis à se rapprocher des grands conglomérats mongols pour financer leur campagne. Cette situation s'est également traduite par la politisation de l'administration. La combinaison de ces deux éléments a joué un rôle-clé dans l'affaiblissement de l'État qui explique en grande partie l'incapacité du gouvernement à jouer son rôle d'arbitre.

Le dernier élément qui explique l'apparition d'une alliance développementaliste dans les pays nord-est asiatiques concernait l'enchâssement et le rapport de force relativement équilibré qui unissait l'État aux grands conglomérats qui devaient porter le développement. Cette situation, cela a déjà été évoqué, ne se retrouve pas dans le cas mongol. L'État est caractérisé par une faiblesse importante qui se traduit par des difficultés à mettre en œuvre ses décisions et par une incapacité à garantir la cohérence des parties qui le constituent. Cette situation s'explique par la politisation de l'administration, mais aussi par les spécificités du système politique. Le régime politique mongol était à l'origine un régime semi-présidentiel, mais les évolutions constitutionnelles et la pratique des acteurs en font aujourd'hui un régime d'essence parlementaire. Cette prédominance du Parlement, cela a été évoqué dans la première partie de cette thèse, se traduit par un gouvernement affaibli au sein duquel le Premier ministre ne dispose pas de réelles capacités d'arbitrage. Celui-ci se trouve donc dans l'incapacité de pouvoir réellement assurer la cohérence de l'action gouvernementale puisque chaque ministre est responsable individuellement devant le Parlement. Cette situation se traduit par l'importation des conflits qui existent au sein du Parlement au sein du gouvernement. Dès lors, le gouvernement, sauf s'il peut s'appuyer sur un Premier ministre suffisamment puissant pour œuvrer à la construction de ce consensus, comme cela a été le cas entre 2007 et 2009 par exemple lorsque S. Bayar était Premier ministre, ne peut pas réellement participer à la création de cette alliance puisqu'il est lui-même partagé sur la question et que sa composition résulte de l'équilibre entre les forces politiques qui composent le Parlement. L'enchâssement n'en est alors pas réellement un puisque le gouvernement, donc l'Etat, ne dispose pas d'une autonomie suffisante qui lui permettrait de s'extraire des conflits politiques internes. Dès lors aucun acteur tiers ne peut réellement jouer le rôle de médiateur qui permettrait de trouver un compromis entre les groupes d'intérêts. Cette situation différencie alors la Mongolie de la situation vécue par les États développementalistes démocratiques, en particulier la France d'après-guerre, où l'État se trouvait en position de jouer son rôle de médiateur entre les différentes opinions et les différents intérêts qui s'exprimaient à l'époque, permettant ainsi la négociation d'un compromis et l'apparition d'une « alliance développementaliste ». La formation de gouvernements de coalition nationale constitue une tentative de réponse apportée par les autorités mongoles à cette difficulté. Ces derniers, malgré leur ambition, peinent néanmoins à inclure l'ensemble des composantes qui forment un paysage politique mongol très morcelé. Dès lors, les acteurs qui en sont exclus continuent à s'opposer à l'action du gouvernement par le biais des relais et des coalitions d'acteurs qu'ils parviennent à nouer. Le cas du gisement de Tavan Tolgoi en offre ici un exemple éclairant.

La combinaison de ces différents éléments se retrouve sur les cas d'Oyu Tolgoi et de Tavan Tolgoi et explique pourquoi la construction d'une « alliance développementaliste » s'avère si difficile en Mongolie. Ils permettent également de

montrer que, malgré une situation qui pouvait sembler comparable, le cas mongol diffère sensiblement de la situation vécue par les États développementalistes d'Asie du Nord-Est.

*

* *

L'examen du cas d'étude de Tavan Tolgoi visait à servir d'outil afin d'examiner la possibilité d'apparition d'une alliance développementaliste en Mongolie. La réinscription théorique réalisée au début de cette partie avait permis d'identifier trois concepts différenciés formulés dans la littérature sur le développement : l'alliance dépendantiste évoquée dans les approches se réclamant de la théorie de la dépendance, la triple alliance à vocation développementaliste évoquée par Peter Evans pour expliquer le développement d'État se trouvant pourtant en situation de dépendance objective, et l'alliance développementaliste, concept élaboré pour rendre compte du développement très rapide connu par les pays d'Asie du Nord-Est.

L'examen du cas de Tavan Tolgoi a permis de montrer qu'il n'existait pas réellement « d'alliance développementaliste » en Mongolie du fait des divisions qui existent entre les acteurs et de l'incapacité de l'État à provoquer une « *cristallisation de la société autour d'un projet de développement commun* »[1]. Les raisons qui empêchent l'apparition d'une telle alliance entre ces acteurs sont multiples. Celles-ci ont été évoquées dans le paragraphe précédent et sont une pression géopolitique trop faible et trop diffuse qui conduit les acteurs locaux à procéder à l'importation de conflits étrangers, la faiblesse de l'État et sa capture par les grands conglomérats privés qui l'empêche de jouer le rôle d'arbitre du processus de développement, ou encore la nature du système politique mongol qui, du fait des échéances électorales répétées, tend à polariser la société et à réduire les moments durant lesquels l'apparition d'une alliance développementaliste est possible.

Cette absence « d'alliance développementaliste » ne permet pourtant pas de rapprocher le cas mongol de la « triple alliance » formulée par Peter Evans. La principale différence tient au fait que les trois acteurs supposés former cette alliance sont eux-mêmes divisés. Les investisseurs étrangers ne forment pas un bloc monolithique. Ce terme regroupe des acteurs très divers. Ceux-ci vont de l'entreprise d'État qui inscrit son action dans le cadre la politique d'influence de son État de tutelle à l'entreprise multinationale dépourvue d'objectif politique et qui souhaite simplement tirer un maximum de profit de l'investissement qu'elle souhaite réaliser dans le pays. Les groupes d'intérêts locaux sont également divisés et la saturation du marché mongol et la difficulté éprouvée par ces derniers dans leur stratégie de croissance et de diversification les poussent dans une concurrence exacerbée pour s'approprier les dernières positions de rente qui restent vacantes. À l'instar de ces deux catégories

[1] P. Debanes, S. Lechevalier, 2014, p. 14.

d'acteur, l'État mongol ne constitue pas non plus un acteur monolithique, mais est lui aussi divisé selon les lignes de fractures qui traversent le monde politique. Ces trois catégories d'acteurs sont donc marquées par des conflits et des luttes de pouvoir. Dans ce contexte, ces différents acteurs puisent dans les divisions qui existent dans les autres catégories pour développer leur stratégie et pour en tirer profit dans les luttes de pouvoir propres à leur champ. Les conflits des uns nourrissent les conflits des autres et empêchent par conséquent l'apparition d'une « triple alliance » telle que Peter Evans l'avait notée dans le cas brésilien.

Néanmoins, les divisions qui traversent ces trois catégories d'acteurs et les stratégies croisées qu'ils peuvent développer permettent aussi de distinguer le cas mongol de « l'alliance dépendantiste » postulée par les partisans de la théorie de la dépendance. Les lignes de fractures qui traversent la société mongole n'opposent pas tant une élite *compradore* au reste du pays que des coalitions d'intérêts variables dont les rapports varient en fonction de leurs intérêts du moment. Le système est donc marqué par une grande fluidité qui contraste avec la rigidité du modèle proposé par la théorie de la dépendance.

Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance que joue le système démocratique dans la fluidité de ce système. Les inconvénients de ce système politique ont déjà été évoqués lorsqu'il s'est agi d'identifier les conditions qui compliquent l'émergence d'une alliance développementaliste en Mongolie. Ce système présente néanmoins un avantage certain qui tient à sa fluidité. Les échéances électorales permettent, en fonction du souhait des citoyens, de modifier les rapports de force entre les acteurs politiques donc de renouveler régulièrement les coalitions d'acteurs qui voient le jour. Autre élément, le système démocratique apparaît également comme un avantage indispensable à la mise en œuvre de la stratégie de sécurité nationale élaborée par les autorités mongoles. Dans le système actuel, les intérêts et les coalitions d'acteurs permettent à l'ensemble des intérêts d'être plus ou moins représentés, a minima de conserver une capacité d'influence. De plus, ce système induit un élément d'incertitude important sur le processus de décision. Dès lors, il est beaucoup plus difficile d'exercer une pression sur les autorités mongoles. Ce système s'il peut parfois bloquer certains projets de développement permet aussi d'assurer un certain équilibre entre les acteurs et d'éviter que l'un ne s'arroge une position dominante qui pousserait les autres acteurs impliqués à s'allier pour le mettre en échec. À l'inverse, dans un système autoritaire, il serait facile pour un acteur étranger de faire pression sur le dirigeant clé et de l'obliger à s'aligner sur ses positions. L'absence d'incertitude réelle dans les processus de décisions réduirait dès lors les marges de manœuvre des autorités mongoles. La démocratie apparaît donc comme pouvant parfois constituer un frein au développement, mais apparaît aussi et surtout comme un outil décisif dans la mise en œuvre de la stratégie de sécurité et de développement élaborée par les autorités mongoles.

Ce constat renvoie également à une caractéristique du fonctionnement du système politico-économique mongol qui place le compromis au cœur du processus de décision. Dans un article publié en 2005[1], Jaques Legrand proposait d'examiner l'influence du nomadisme pastoral sur le fonctionnement du pouvoir en Mongolie. Il insistait sur le fait ce mode de vie se caractérise principalement par deux éléments : la mobilité et la dispersion. Ces deux caractéristiques visent un objectif commun, maintenir le procesus de production pendant l'intégralité de l'année en permettant à

[1] J. Legrand, 2005.

l'environnement qui acceuille les populations de se régénérer suffisament pour être à nouveau praticable l'année suivante. En d'autres termes, la mobilité inhérente à ce mode de vie vise à permettre aux acteurs de continuer à vivre sur un territoire pourtant hostile, en somme il vise à leur permettre de rester sur place. Cette dispersion des populations sur un vaste territoire a, selon lui, des conséquences politiques importante. Cette dispersion fait que le pouvoir relatif des acteurs ne peut pas se mesurer uniquement à l'aune de la richesse matériel d'une famille. Il est au contraire essentiellement relationnel et dépend de la capacité des acteurs à construires des coalitions et des alliances pour préserver leurs intérêts. Ces alliances, du fait même de la dispersion, sont fragiles et évolutives. Cette caractéristique se traduit par une grande flexibilité. Elle a également pour conséquence de favoriser la recherche constante du consensus ou du compromis dans la prise de décision. Sans consensus ou sans compromis, les alliances élaborées risquent de se distendre et le pouvoir des acteurs qui y sont intégrés risque de diminuer.

Le cas de Tavan Tolgoi, examiné dans le cadre de ce chapitre, permet de dresser de nombreux parallèles avec ce mode de fonctionnement traditionnel de la société mongol. Ce chapitre a en effet permis de montrer l'importance des relations d'alliance et des coalitions que les acteurs parviennent à construire dans les luttes de pouvoir qui les opposent. Ces coalitions s'appuient à la fois sur des acteurs privés, gouvernementaux mais aussi sur des acteurs étrangers. Ce cas témoigne donc du fait que, sans consensus, il est très difficile aux acteurs de débloquer un projet clé pour l'avenir du pays. Dans ce contexte, la recherche d'un compromis doit rester la norme sous peine de se traduire par le blocage d'un projet et l'incapacité des acteurs à dépasser les conflits qui les opposent. L'étude de ce cas accrédite donc l'hypothèse selon laquelle le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition n'est pas totalement « neuf » mais qu'il présente au contraire des éléments de continuité, a minima des caractéristiques qui permettent de le rapprocher du système politico-économique qui s'est progressivement développé sur la base d'un mode de vie spécifique : le nomadisme pastoral. Ce parallèle, s'il mérite d'être mentionné, nécessiterait néanmoins une approche plus approfondie qui permettrait d'examiner réellement l'influence du nomadisme pastoral sur le nouveau système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. En particulier, il conviendrait de s'interroger sur les raisons qui expliquent ces éléments de continuite alors même que l'importance relative de ce mode de vie tend à diminuer avec la hausse progressive et continue du taux d'urbanisation en Mongolie.

L'examen du cas de Tavan Tolgoi a donc permis d'offrir un exemple concret du fonctionnement du système politico-économique mongol sur un projet clé pour le développement du pays. L'examen de ce cas d'étude a également permis de vérifier concrètement les résultats identifiés lors de l'étude des autres variables examinées jusqu'alors. Le cas de Tavan Tolgoi permet maintenant de mieux définir le fonctionnement du système politico-économique mongol qui a émergé après la transition et de mieux comprendre comment ce dernier réagit au défi du développement économique. La conclusion de ce travail permettra de synthétiser les conclusions formulées lors des différents chapitres, de dresser un portrait plus général du système politico-économique mongol qui a vu le jour après la transition, et de présenter les spécificités du cas mongol et ce qu'il permet d'apporter à l'économie du développement et plus généralement à la science politique.

Conclusion générale

L'objectif de cette thèse a été de mieux comprendre l'évolution du système politico-économique mongol après la révolution de l'hiver 1989/1990. Lors de cette dernière, le pays est simultanément passé de l'autoritarisme à la démocratie et du socialisme au capitalisme. Ce double mouvement de transition a constitué une étape supplémentaire dans l'émancipation politique mongole à l'égard de ses deux voisins géographiques, la Chine et la Russie. Forte de cette nouvelle indépendance et de cette nouvelle souveraineté, les autorités mongoles ont dû faire face à deux défis : la préservation de leur indépendance, et le développement et la diversification de leur économie nationale dans un contexte marqué par une abondance en matières premières. La présentation de ces deux défis en introduction a permis de montrer qu'ils ne peuvent être dissociés et que l'exercice de la souveraineté passe nécessairement par le développement et la diversification de l'économie mongole. Dans ce contexte, cette thèse a cherché à savoir comment cette « nouvelle » Mongolie libérale et démocratique parvient à préserver son indépendance et sa souveraineté alors que le syndrome de la « malédiction de la ressource », propre aux pays richement dotés en matières premières, la pousse mécaniquement à être transformée en une « simple annexe de matières premières »[1] pour la Chine.

La méthode de recherche adoptée a conduit à l'élaboration d'un cadre théorique composite, qui a permis de tenir compte à la fois des questions liées au développement économique, à l'influence d'une richesse en matières premières et à la souveraineté nationale. Il s'est agi tout d'abord de décrire le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après 1990. L'étude des approches transitologiques a mis en évidence une divergence dans les processus de transition. Des pays qui apparaissaient initialement semblables ont suivi des trajectoires d'évolution radicalement différentes. La Mongolie ne fait pas exception puisque rien ne permettait d'envisager la réussite de la transition mongole et l'enracinement de la démocratie dans le pays. Ce constat a donc imposé d'explorer le nouveau système politico-économique qui a vu le jour afin de mieux comprendre comment les composantes de ce dernier réagissent au défi du développement et de la protection de la souveraineté. Les travaux réalisés en transitologie ont poussé à l'adoption d'une approche composite qui permette de rendre compte de ce nouveau système politico-économique et de l'enchevêtrement des logiques politiques et économiques.

Pour cela, le choix a été fait d'inscrire cette démarche de recherche dans le cadre de l'économie politique. Cette approche présente l'intérêt d'allier au cœur de ses raisonnements les questions politiques, notamment celle de la souveraineté, et économiques, à travers l'étude des mécanismes du développement. La situation dans laquelle se trouve la Mongolie, son niveau de développement et sa richesse en matières premières, a conduit à privilégier plus particulièrement les travaux réalisés en économie du développement pour analyser le cas mongol. Aucune approche ne permettait cependant d'inclure l'ensemble des caractéristiques de ce cas. Un cadre théorique composite a donc été élaboré pour faciliter l'exploration et la description du nouveau système politico-économique mongol. Pour éviter de biaiser normativement l'analyse, deux approches théoriques contradictoires ont été mobilisées : la théorie de la dépendance et celle de l'État développementaliste. Celles-ci ont conduit à l'élaboration de deux idéal-types, l'État dépendant et l'État développementaliste, opposés dans leurs résultats et dans leurs formes. Ils présentent néanmoins l'intérêt de partager des variables communes et ne se différencient que du fait des valeurs

[1] Parlement de Mongolie, 30/06/1994, art. 33.2.

opposées prises par ces variables. Ces deux idéal-types ont donc constitué les deux extrémités d'un gradient qui a permis de positionner le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. L'intérêt de cette approche a été de faciliter le processus d'exploration en le faisant reposer sur des variables identifiées grâce à la constitution de ces deux idéal-types, variables qui ont été éprouvées dans le cadre d'études menées dans d'autres contextes géographiques.

Cette approche descriptive a été complétée par une approche analytique qui a cherché à comprendre comment les composantes du système politico-économique, décrit grâce à l'examen des variables, réagissent face à la question de recherche autour de laquelle se structure cette thèse. Cela est passé par la formulation d'un certain nombre d'hypothèses relatives au fonctionnement de ce système et à la façon dont ses composantes réagissent face au double défi de la protection de cette nouvelle souveraineté, donc de la mise en place d'une approche protectionniste dans un cadre libéral, et de l'initiation d'un processus de développement.

L'ensemble des résultats auxquels cette thèse a permis d'aboutir seront synthétisés dans cette conclusion. Il s'agira tout d'abord de présenter la valeur prise par les variables identifiées dans la réinscription théorique. Cela permettra de décrire le type de système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition (1). Il conviendra ensuite d'analyser les hypothèses formulées dans le cadre de l'introduction et de vérifier leur validité. Cela permettra de répondre à la question de recherche en démontrant comment la Mongolie, un État démocratique et libéral, fait face au défi du développement économique et de la protection de son indépendance, dans un cadre démocratique et libéral et dans un contexte marqué par une importante richesse en matières premières (2). Il s'agira enfin de présenter les apports de cette thèse pour la compréhension de la Mongolie et plus généralement pour la science politique et d'évoquer les pistes de travail qui mériteraient d'être approfondies pour compléter et enrichir les résultats de cette thèse (3).

I - La description du cas mongol, un cas hybride.

Le premier objectif de cette thèse a consisté à décrire le type de système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. Cette étape a constitué un préalable pour comprendre la façon dont ce système et ses composantes réagissent au défi du développement économique et de la protection de la souveraineté identifié en introduction. L'exploration et la description de ce système se sont appuyées sur l'élaboration d'un modèle analytique composite, basé sur la construction de deux idéal-types opposés, l'État dépendant et l'État développementaliste. D'un côté, l'idéal-type de l'État développementaliste, inspiré du processus de croissance connu par les nouveaux pays industrialisés d'Asie, incarne un État qui a réussi à initier un processus de développement économique très rapide et à diversifier son économie.

Ce succès lui a permis de conquérir une plus grande indépendance stratégique, garantie à l'exercice d'une souveraineté pleine et entière. À l'inverse, l'idéal-type de l'État dépendant, inspiré de la situation connue par certains pays latino-américains après la Seconde Guerre mondiale, renvoie au contraire à un État qui n'aurait pas su assurer son processus de développement. L'activité économique de ce dernier se concentre autour de l'exportation de produits primaires. Son économie est peu diversifiée et souffre des symptômes de la « malédiction de la ressource » qui affectent les pays richement dotés en matières premières. Cela se traduit par l'installation d'une situation de dépendance économique à l'égard des pays industrialisés, consommateurs de matières premières, qui se doublent rapidement d'une situation de dépendance politique. Ce type d'État se trouve ainsi dans une situation de blocage économique et dans l'incapacité d'exercer pleinement sa souveraineté. La mobilisation de ces deux idéal-types présente l'intérêt de ne pas biaiser normativement l'analyse et de permettre une exploration large du cas mongol. Elle a également permis d'identifier une série de cinq variables communes : l'État, les grands conglomérats, la stratégie de développement, le financement du développement et l'alliance développementaliste. L'examen de ces dernières dans les différents chapitres de cette thèse a permis de dresser progressivement le portrait du nouveau système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition. Cela a également permis de vérifier la validité de la première hypothèse formulée dans cette thèse.

- *Hypothèse 1 :* *La Mongolie n'est ni un État développementaliste ni un État dépendant, mais un cas hybride.*

Les résultats produits dans les cinq chapitres de cette thèse ont permis de démontrer que le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition emprunte à la fois des caractéristiques de la dépendance et du développementalisme. Il s'agit donc d'un système hybride. Les résultats produits par cette thèse sont présentés ci-dessous à travers la présentation des résultats produits autour des cinq variables identifiées en introduction.

- **Variable 1 : L'État et son rôle dans le développement économique.**

État dépendant	Idéal-types	*État développementaliste*
Absence d'autonomie de l'État qui sert les intérêts de la classe dominante	⟷	Bureaucratie efficace qui définit, ordonne et arbitre le processus de développement

L'étude de cette première variable dans le contexte mongol a permis de mettre en évidence les mutations et les caractéristiques de l'État mongol depuis 1990. La structure administrative et bureaucratique mise en place pendant la période socialiste a été importée d'Union soviétique. Elle a joué un rôle-clé dans la domination exercée par l'Union soviétique sur le pays. Après la transition, les autorités mongoles ont dû modifier et réadapter cette structure administrative pour permettre au pays de se doter des institutions nécessaires à l'exercice de sa nouvelle souveraineté. L'examen de ces

réformes et la réappropriation de ces dernières par les acteurs ont conduit à mettre en évidence une grande instabilité dans les structures administratives. Cela a une influence importante sur l'action de l'État dans le processus de développement. Dans ce cadre, les résultats produits lors de l'examen de cette première variable sont triples.

Le premier résultat concerne la forme qu'a prise la fonction de planification au sein de l'État mongol depuis 1990. L'instrument de la planification a joué un rôle central pendant la période socialiste. L'instabilité bureaucratique qui a ensuite marqué la période postsocialiste s'est traduite par une attribution incertaine de cette fonction, tantôt confiée à un ministère ou une agence publique dédiée ou à un simple département du ministère des finances. Ces évolutions traduisent un abandon progressif de la planification après le passage au capitalisme et l'adoption des idées libérales. La mise en œuvre de ces dernières a conduit à un retrait de l'État, jugé nécessaire pour permettre un fonctionnement optimal du marché. Le développement de l'activité minière et la hausse importante des revenus publics qu'elle a provoquée ont néanmoins conduit les autorités mongoles à redécouvrir l'importance de la fonction de planification dans une économie libérale. Cela s'est traduit par la création d'une agence, puis d'un ministère, à qui cette fonction a été spécifiquement confiée. Elle a également conduit à l'adoption d'une loi sur la planification du développement économique. Celle-ci a pour objectif de favoriser la cohérence et la continuité des politiques publiques. Elle doit également faciliter la gestion de la rente provoquée par le développement de l'activité minière. À terme, elle doit favoriser l'enclenchement d'un processus de développement coordonné qui ne repose pas uniquement sur les mécanismes du marché. Il convient néanmoins de noter que ce nouveau système de planification diffère sensiblement de celui mis en place pendant la période socialiste. Il repose en effet sur la concertation et vise avant tout à orienter et à garantir la cohérence de l'action de l'État. Il vise également à donner des points de référence aux acteurs privés pour leur permettre d'orienter à leur tour leurs actions en direction d'un même objectif de développement économique. Il doit donc jouer un rôle clé dans la coordination et la mise en cohérence de l'action de l'État.

Ce premier résultat permet déjà de mettre en évidence l'évolution suivie par l'État mongol depuis 1990. Après avoir opté pour la mise en œuvre d'une politique économique très libérale qui a conduit l'État à se priver progressivement de ses outils d'intervention dans l'économie, l'afflux de la rente minière combiné à l'échec de cette première approche l'a progressivement conduit à redéfinir son rapport à l'économie et à se doter de nouveaux instruments d'intervention. Le cas de la fonction de planification, de son attribution, et de son contenu concret, en offre un exemple éclairant. Cette évolution témoigne en partie de la volonté mongole de se doter des attributs du développementalisme pour s'extraire d'une situation de dépendance objective, c'est-à-dire d'une dépendance économique au seul secteur minier et à un client unique, la Chine.

Un autre résultat concerne le niveau d'autonomie de l'État et la mise en évidence de l'existence d'un « système des dépouilles » qui influence très profondément le fonctionnement de la bureaucratie. L'analyse qui a été menée a permis de montrer que chaque changement politique s'accompagne de bouleversements importants au sein de l'administration. Ceux-ci concernent l'ensemble de la chaîne hiérarchique, du secrétaire d'État, au directeur général et jusqu'au chef de département. Cette évolution, conséquence directe de la nature démocratique du système politique mongol, a pour conséquence de limiter la continuité de l'action publique en Mongolie. Elle se traduit également par une absence

d'autonomie de la structure bureaucratique à l'égard de la sphère politique qui révèle une capture de l'administration par les partis politiques. Des réformes de la fonction publique sont envisagées pour limiter ce phénomène, mais ces dernières tardent à produire des résultats concrets.

Ce deuxième résultat conduit cette fois à rapprocher le cas mongol de l'idéal-type de l'État dépendant dont la structure administrative est capturée par les représentants de la classe dominante qui empêchent par conséquent l'État de jouer un rôle neutre, qui favoriserait un développement de l'économie nationale. Le cas mongol ne peut en tout cas pas être rapproché de l'idéal-type de l'État développementaliste caractérisé par une bureaucratie autonome, très compétente et qui est capable de rendre les arbitrages nécessaires à la mise en cohérence d'un processus de développement.

Ce deuxième résultat a conduit à un troisième qui a trait à la faiblesse de l'État. Cette première variable a en effet permis de démontrer que l'État mongol, du fait même du fonctionnement de ce « système des dépouilles », fait face à une double faiblesse. Celle-ci est tout d'abord interne. L'État éprouve de grandes difficultés à assurer la cohérence de l'action des parties qui le constituent. Le système politique et le fonctionnement du « système des dépouilles » fragilisent la cohérence de l'action publique et limitent significativement la capacité du Premier ministre à rendre des arbitrages clairs pour le développement du pays. Cette faiblesse interne se combine logiquement à une faiblesse externe qui empêche l'État mongol de mettre réellement en œuvre ses politiques publiques et d'imposer ses choix, y compris aux acteurs privés.

Ce résultat conduit, à nouveau, à rapprocher l'État mongol de l'idéal-type de l'État dépendant. Contrairement à l'État développementaliste, qui se trouve en position de force, l'État dépendant est faible et ne dispose pas de la cohérence ni de la capacité à imposer un mode de développement coordonné aux acteurs privés, qu'ils soient domestiques ou internationaux.

L'examen de cette première variable permet donc de montrer que le système politico-économique qui a émergé après la transition se rapproche davantage de l'idéal-type de l'État dépendant que de celui de l'État développementaliste. Une évolution est cependant notable qui voit l'État mongol se doter progressivement des attributs du développementalisme, mais qui peine pour le moment à les rendre réellement effectifs.

- **<u>Variable 2 :</u> Les conglomérats locaux, les liens avec le monde politique, et le rôle dans le développement économique.**

<u>État dépendant</u>	Idéal-types	*<u>État développementaliste</u>*
Groupes compradors spécialisés dans le commerce ou l'exportation de produits primaires	⟷	Grands conglomérats industriels qui réalisent l'essentiel de la production économique nationale

La deuxième variable examinée dans cette thèse s'est intéressée à l'histoire, à la structure et au rôle joué par les grands conglomérats privés qui ont vu le jour après la transition. Cette évolution a joué un rôle majeur dans la mesure où le pays est passé directement du féodalisme au socialisme au début du XXe siècle, ce qui n'a pas permis à une bourgeoisie locale de voir le jour. Le développement de ces conglomérats et l'émergence de cette bourgeoisie après la transition de 1990 constituent donc un élément-clé puisque, dans une économie libérale, il revient aux acteurs privés et non plus à l'État de mener à bien le processus de développement du pays. L'examen de cette deuxième variable a permis de démontrer trois résultats concernant les grands conglomérats mongols et leur rôle dans le processus de développement.

Il a tout d'abord été démontré que l'économie mongole est concentrée autour d'un petit nombre de conglomérats. Ces derniers ont émergé dans la seconde moitié des années 1990 avant de s'imposer et de se stabiliser dans le courant des années 2000. Ces groupes présentent à premières vues une structure très diversifiée, mais celle-ci est trompeuse, car leur vitalité repose principalement sur une activité unique qui génère l'essentiel des profits. Les autres activités déployées par ces groupes sont rarement profitables et résultent de stratégies de diversification horizontale, souvent hasardeuses. L'identification de l'activité principale de ces conglomérats a permis de les regrouper en trois catégories. La première est constituée de ceux dont l'activité repose sur d'anciennes industries publiques, acquises au moment des privatisations. La deuxième regroupe les conglomérats qui se sont développés grâce à l'importation de produits étrangers. La troisième est pour sa part composée de groupes qui se sont développés grâce à l'obtention de licences minières. L'émergence et le processus de diversification de ces conglomérats les ont conduits à occuper progressivement tous les pans de l'économie mongole. Cette saturation du marché pose aujourd'hui la question des stratégies de croissance qu'ils peuvent adopter, notamment le développement d'une base industrielle qui leur soit propre, chose qu'aucun n'est réellement parvenu à mettre en œuvre pour le moment.

Ce constat rapproche la structure du secteur privé de celle prédite dans l'idéal-type de l'État dépendant. En effet, contrairement à l'idéal-type de l'État développementaliste, les conglomérats mongols ne disposent pas d'une réelle base industrielle, lorsque celle-ci n'est pas extractive. La plupart de ces groupes se rapprochent donc des groupes « compradors » et tirent leurs revenus du commerce qu'ils effectuent avec l'étranger. Cela peut se traduire par l'exportation de produits primaires ou par l'importation de produits manufacturés sur le marché mongol. La structure économique présentée ici est donc proche de celle observable dans l'idéal-type de l'État dépendant où, conséquence de la « malédiction de la ressource », la base industrielle se concentre autour de l'exportation de produits primaires. La bourgeoisie nationale tire doublement parti de cette situation en exportant ces produits et en procédant à l'importation de produits manufacturés sur le marché local.

Le deuxième résultat a permis de mettre en parallèle cette structure des grands conglomérats avec le rapport qu'ils entretiennent au monde politique, la plupart étant liés à des partis politiques. Ces liens se structurent autour des deux grands partis, le Parti populaire et le Parti démocrate. Ils résultent d'une double logique. Les campagnes électorales coûtent de plus en plus cher et obligent les partis à se rapprocher des grands conglomérats pour les financer. De leur côté, ces conglomérats cherchent à se doter d'une influence politique qui leur permet de se protéger, d'être mieux informés et de peser éventuellement sur la décision publique. Ce résultat complète celui obtenu lors de l'examen de la première variable et montre que la

capture de l'État par les partis politiques se double indirectement d'une capture de l'État par les grands conglomérats locaux.

Ce deuxième résultat permet également de rapprocher le cas mongol de l'idéal-type de l'État dépendant, où l'État ne dispose d'aucune autonomie et se situe sous le contrôle de la classe dominante, la classe compradore. Reste que la compétition qui existe entre les conglomérats locaux incite à considérer que ces groupes compradors ne constituent pas nécessairement un obstacle au processus d'industrialisation. Au contraire, les groupes mongols cherchent aujourd'hui de nouveaux relais de croissance et cela pourrait notamment passer par le développement d'une base industrielle. Le développement de projets de transformation des minerais ou de projets agricoles plaide en faveur de cette hypothèse même si celle-ci ne peut être vérifiée faute de recul suffisant.

Le troisième résultat produit à propos de cette variable concerne l'importance des liens qui unissent les conglomérats mongols avec des partenaires étrangers. Ces liens se sont développés principalement par l'intermédiaire des contacts noués par les fondateurs des conglomérats pendant leur jeunesse. Ils ont joué un rôle-clé dans le processus de développement des conglomérats mongols en leur offrant un soutien financier ou une licence exclusive pour la distribution de produits étrangers sur le marché mongol, leur permettant ainsi de bénéficier d'une situation de quasi-rente.

Ces liens constituent un indice de plus qui rapproche le cas mongol de l'idéal-type de l'État dépendant. En effet, dans l'idéal-type de l'État développementaliste, les conglomérats locaux tirent leur force de leur base industrielle nationale et pas des liens qui les unissent à l'étranger. À l'inverse, les conglomérats prévus par l'idéal-type de l'État dépendant sont très liés à leurs partenaires étrangers qui garantissent leur puissance domestique en achetant leur production primaire ou en les approvisionnant en produits manufacturés qui seront ensuite revendus sur le marché local. L'examen de cette deuxième variable a donc démontré la proximité entre cet idéal-type dépendantiste et la situation qui est observable en Mongolie.

- **<u>Variable 3 :</u>** **La stratégie mongole de développement.**

<u>État dépendant</u>	Idéal-types	*<u>État développementaliste</u>*
Libéralisme et échanges inégaux	⟷	Industrialisation par substitution d'importations puis par un soutien aux exportations

Le troisième variable examinée dans cette thèse s'est concentrée sur la variable de la stratégie de développement adoptée par les autorités mongoles. Cette stratégie est essentielle dans une économie libérale dans la mesure où il lui revient d'assurer la mise en cohérence du comportement des acteurs publics et privés afin de favoriser le processus de développement. Elle constitue un référentiel qui doit réduire le niveau d'incertitude dans lequel évoluent les acteurs. Elle doit également permettre aux acteurs privés et publics d'orienter et de mettre en cohérence leurs décisions d'investissements, donc de rationaliser le processus d'allocation du capital. La démonstration s'est appuyée sur l'étude de l'ensemble des documents d'orientation du

développement adoptés par les autorités mongoles depuis 1990. Elle a permis d'identifier trois résultats principaux.

L'analyse a tout d'abord montré que les autorités mongoles ont adopté un nombre important de textes d'orientation du développement économique. Cette prolifération de textes s'explique par les différentes alternances politiques. Lorsqu'un texte est adopté par une majorité, celui-ci tend à être systématiquement remis en cause par la majorité suivante qui souhaite élaborer un texte qui lui soit propre. Paradoxalement, ces échéances politiques ne constituent pas l'unique raison qui conduit les autorités mongoles à amender ou à adopter de nouveau texte d'orientation du développement avant que ces derniers n'arrivent à leur terme. L'autre raison réside dans la volonté des autorités de s'aligner sur les pratiques internationales et sur les documents adoptés par les Nations unies pour favoriser le développement, comme les objectifs du millénaire ou les objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Paradoxalement, les multiples documents adoptés pour l'orientation du développement économique sont marqués par une grande constance. Tous s'articulent autour de l'objectif d'une diversification impérative de l'économie nationale et tous insistent sur la nécessité de combiner les différentes stratégies d'industrialisation potentielles pour y parvenir, qu'il s'agisse de la substitution aux importations, du soutien aux exportations, du développement d'une activité de transit ou surtout de la mise en place d'un processus d'industrialisation par les ressources. Cette constance témoigne paradoxalement d'un consensus entre les partis sur les objectifs du développement et sur la façon et les moyens à utiliser pour y parvenir.

Ce constat a conduit à un deuxième résultat relatif au processus d'adoption de ces textes. Alors que celui-ci se faisait initialement sur une base partisane, les derniers textes ont au contraire été le fruit du travail de groupes transpartisans impliquant l'ensemble des forces politiques du pays. Cette attention témoigne de la volonté des autorités et de l'ensemble des acteurs politiques de construire un consensus autour de ces documents d'orientations, quelle que soit la majorité en place. Outre cette recherche de consensus, la rédaction de ces textes s'est aussi basée sur un vaste processus de consultation auprès de l'ensemble des acteurs privés.

L'ambition et le consensus construit par les autorités mongoles autour de ces objectifs de développement permettent de rapprocher le cas mongol de l'idéal-type de l'État développementaliste. La différence principale tient au fait que la rédaction de cette stratégie ne joue qu'un rôle indicatif qui doit servir à orienter le développement. Les marges de manœuvre à l'État sont étroites et celui-ci, du fait de sa faiblesse, ne dispose pas des outils nécessaires pour réellement contraindre le comportement des acteurs privés et les forcer à inscrire leur action dans le cadre de la stratégie de développement. La consultation et la concertation constituent dans ce cadre un moyen de dépasser cette faiblesse afin de favoriser l'émergence d'un consensus qui conduise les acteurs privés à s'impliquer dans cette stratégie.

Le troisième résultat concerne la mise en œuvre de la stratégie de développement. Les politiques qui ont été élaborées n'ont souvent pas permis d'atteindre les objectifs identifiés, signe d'un échec relatif de la stratégie de développement. En ce sens, l'épisode de forte croissance connu par la Mongolie au début des années 2010 est trompeur et largement illusoire. Ce dynamisme reposait essentiellement sur une intensification de l'activité minière et non sur un réel effort de diversification de l'économie nationale. L'examen des politiques mises en œuvre a néanmoins permis de démontrer une évolution de l'action de l'État, conditionnée en

réalité par les moyens sur lesquels ce dernier peut s'appuyer. Trois moments ont ainsi été identifiés. Pendant la première période, l'action de l'État a été très limitée et s'est concentrée autour de la mise en place d'un cadre libéral qui permette le bon fonctionnement d'une structure de marché. Le rôle de l'État était alors minimal et essentiellement réglementaire. L'action de l'État a progressivement évolué avec le développement du secteur minier. Confronté à une pression croissante de l'opinion publique et à l'échec de la stratégie adoptée dans les années 1990, l'État a joué un rôle plus actif dans le développement des grands projets miniers en élaborant progressivement des outils d'intervention dans le domaine économique, notamment par l'intermédiaire d'un code minier plus restrictif. Cette évolution s'est poursuivie avec la mise en place d'instruments financiers d'intervention qui ont permis à l'État de se doter de moyens de financement directs pour accompagner le processus de développement, soutenir le secteur privé, et obtenir des résultats concrets par rapport aux objectifs fixés dans la stratégie de développement.

Cette évolution de l'action de l'État est inhabituelle et contraste avec la trajectoire que suivent habituellement les États développementalistes. Ceux-ci, une fois le processus de développement parvenu à son terme, abandonnent progressivement les attributs du développementalisme pour se concentrer sur un rôle plus régulateur. L'État mongol présente une trajectoire d'évolution opposée qui le voit se doter progressivement des attributs du développementalisme. Cette évolution s'explique principalement par une adaptation progressive de l'État au contexte économique dans lequel il opère, c'est-à-dire la redécouverte d'un potentiel minier important qui a permis à l'État d'exercer un contrôle sur l'entrée des investisseurs et sur les conditions d'octroi des licences nécessaires au développement d'une activité, mais aussi l'apparition d'une rente minière croissante qui a dégagé des marges de manœuvre budgétaire ayant permis à l'État de jouer un rôle plus direct dans le processus de développement. Cette évolution reste encore balbutiante, mais elle tend à rapprocher l'État mongol de l'idéal-type de l'État développementaliste, tel que formalisé dans la partie théorique de cette thèse.

- **<u>Variable 4 :</u> Le financement du processus de développement.**

<u>État dépendant</u>	Idéal-types	*<u>État développementaliste</u>*
Investissements directs étrangers	⟷	Aide étrangère et contrôle du financement des banques

La quatrième variable de cette thèse s'est attachée à analyser la façon dont la Mongolie parvient à compenser le déficit existant entre les capitaux disponibles sur le plan national et ceux nécessaires à la mise en place d'un processus d'industrialisation, en d'autres termes à la question du financement du processus de développement. Cette question est d'autant plus importante en Mongolie que le développement économique connu par le pays pendant toute la seconde moitié du XXe siècle a reposé essentiellement sur l'assistance économique fournie par l'Union soviétique. Cette aide a pris fin lors de la transition et a poussé les autorités à trouver d'autres sources de financement. L'analyse menée lors de l'examen de cette variable s'est donc concentrée successivement sur les différentes sources de financement utilisées par les autorités mongoles, à savoir : les financements domestiques, qu'il s'agisse de l'épargne

nationale ou de la rente générée par le développement du secteur extractif, des investissements étrangers ou encore des dons et des prêts que la Mongolie a pu obtenir à l'étranger.

L'examen de l'attitude des autorités à l'égard de ces différentes sources de financement a permis de démontrer leur pragmatisme en matière de financement du processus de développement. Les autorités n'ont pas fait le choix de privilégier une source de financement au détriment d'une autre, mais tentent au contraire de combiner l'ensemble des sources de financement qui s'offrent à elles. Les investissements étrangers sont ainsi utilisés principalement pour financer les projets miniers qui demandent un investissement initial en capital très élevé. Les prêts étrangers sont utilisés pour financer des projets dont la rentabilité économique n'est pas forcément assurée. À l'inverse, l'argent généré par le développement de la rente minière a principalement servi aux projets susceptibles d'uniformiser le processus développement. L'objectif est ici d'éviter un développement en « peau de léopard » qui se structurerait principalement autour des grands sites miniers du pays.

Le deuxième résultat concerne le rôle central joué par le secteur minier dans le financement du développement mongol. Il a été démontré que ce dernier a permis le retour des investisseurs étrangers en Mongolie au début des années 2000. Le développement de l'industrie extractive s'est ensuite traduit par une hausse de la croissance, mais aussi par une hausse significative des revenus budgétaires de l'État. Cette rente a permis de doper les capacités d'investissements publics, donc la capacité de l'État à intervenir directement dans le processus de développement. Enfin, le développement de l'activité minière a permis d'améliorer significativement l'image de la Mongolie à l'international et lui a permis de contracter des prêts sur les marchés financiers internationaux à des conditions très avantageuses. Cela a également renforcé le rôle que joue l'État dans le financement du processus de développement puisqu'il a été chargé de la redistribution de l'argent collecté sur le plan national.

Il a ensuite été démontré que cette évolution a mécaniquement conduit à un renforcement du rôle de l'État dans le développement économique, conforme à la tendance mise en évidence lors de l'examen de la troisième variable. Ces nouvelles capacités de financements se sont combinées à un système financier domestique largement déficient. Cela a eu pour effet de positionner l'État au cœur du financement du processus de développement. C'est à l'État que revient d'accorder des droits d'entrée aux investisseurs étrangers, c'est à lui que revient le pouvoir de collecter et de redistribuer l'argent généré par le développement du secteur extractif et c'est également l'État qui doit négocier avec ses partenaires étrangers pour l'allocation de l'argent des prêts qui lui ont été accordés, ou plus encore pour distribuer l'argent collecté à la suite de l'émission d'obligation sur les marchés étrangers. L'État joue ainsi un rôle d'intermédiaire et de courtier dans l'allocation du capital.

Cet accroissement du rôle joué par l'État dans le financement du processus de développement s'est néanmoins accompagné d'un processus d'apprentissage. Ce processus, logique étant donné qu'il s'agit de problématique auxquelles les autorités mongoles n'ont jamais été confrontées jusqu'alors, s'est aussi bien exprimé sur la méthode de contrôle des investisseurs étrangers, avec une évolution et un affinement progressifs des mécanismes de contrôle, qu'au niveau de l'investissement public avec la volonté d'adopter une gestion plus rationnelle de la rente, qui soit cohérente avec la stratégie de développement adoptée par le pays.

Ces évolutions montrent que, comme l'analyse de la troisième variable a déjà permis de l'envisager, l'État mongol tend à se doter progressivement des attributs du développementalisme et à abandonner la posture libérale adoptée dans les années qui ont suivi la transition vers la démocratie et l'économie de marché. Cette évolution a été rendue possible grâce à l'apparition de nouveaux mécanismes d'intervention dans le domaine économique, notamment grâce au développement de l'industrie minière. Ces derniers doivent progressivement permettre à la Mongolie de diversifier sa structure économique et de réduire progressivement sa dépendance à l'égard des investissements étrangers. Cette dépendance reste aujourd'hui très forte et les autorités mongoles, confrontées aux pressions politiques inhérentes à un système démocratique et au processus d'apprentissage évoqué précédemment, peinent pour le moment à adopter une gestion rationnelle de la rente minière qui permettrait de compenser cette dépendance aux investissements étrangers.

- **<u>Variable 5 :</u> La création d'un consensus pour le développement.**

<u>État dépendant</u>	Idéal-types	*<u>État développementaliste</u>*
Lutte des classes et alliance entre la bourgeoisie du centre et la bourgeoisie de la périphérie	⟷	Alliance développementaliste

La dernière variable examinée lors de cette thèse a pour sa part été consacré à la question des interactions entre l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de développement. L'approche choisie a évalué si les autorités mongoles sont en mesure de construire un consensus entre les différents acteurs nationaux impliqués dans le développement, principalement les conglomérats et l'État. En d'autres termes, il s'est agi de savoir si l'État mongol est en mesure de créer les conditions nécessaires à l'apparition d'une « alliance développementaliste ». Pour procéder à cette analyse, l'approche s'est concentrée sur l'étude d'un cas symptomatique des difficultés auxquelles font face les autorités mongoles : le cas du projet de Tavan Tolgoi. Ce cas présente l'intérêt de représenter l'un des plus gros gisements miniers au monde, d'impliquer des acteurs étrangers et domestiques, et de conditionner et d'être conditionné par le développement d'autres projets industriels. L'étude de ce cas a donc offert un exemple concret de l'attitude de l'État face à un projet susceptible de jouer un rôle-clé dans le processus de développement et d'industrialisation autant que dans la protection de l'indépendance et de la souveraineté du pays. Il a également permis de considérer les tensions et les contradictions qu'un processus de développement peut générer et l'attitude de l'État à l'égard de ces dernières.

L'étude de ce cas a tout d'abord permis de mettre en évidence les contradictions auxquelles font face les acteurs mongols dans leur processus de développement. Les autorités mongoles ont décidé de faire de ce projet minier un projet moteur qui doit à la fois initier un processus d'industrialisation et permettre la diversification des clients potentiels en ouvrant une nouvelle voie d'exportations aux produits miniers mongols. La mise en œuvre de ces projets, dont la rentabilité économique est plus que douteuse, a conduit à l'apparition de tensions entre le projet minier et les projets industriels qui

lui sont associés, notamment au niveau ferroviaire. Cette situation témoigne ici des contradictions que génère tout processus de développement.

Il a ensuite été démontré que ces contradictions inhérentes au processus de développement ont été utilisées par des coalitions d'acteurs locaux dans les luttes de pouvoirs qui les opposent sur le plan domestique. Ces luttes de pouvoirs concernaient à la fois les acteurs politiques qui s'opposaient à l'intérieur des partis en vue d'échéances électorales ou encore les conglomérats domestiques qui s'opposaient pour parvenir à obtenir un rôle dans un projet clé pour l'avenir du pays. Ces luttes ont conduit ces acteurs à élaborer des stratégies et des alliances hétéroclites qui ont finalement eu pour conséquence d'empêcher l'apparition d'un « consensus développementaliste » autour du projet qui aurait permis de le débloquer.

Cette analyse a également permis de démontrer que ces luttes ont été accentuées par la situation d'enclavement géographique à laquelle la Mongolie est confrontée. La position géostratégique du pays pousse les acteurs régionaux, la Chine et la Russie, à s'y affronter pour y exercer leur influence. Le passage du pays à la démocratie et à l'économie de marché a également conduit d'autres acteurs à s'intéresser à la Mongolie et à s'immiscer dans la lutte d'influence qui oppose traditionnellement les deux voisins géographiques du pays. L'étude du cas de Tavan Tolgoi a permis de démontrer que cette lutte d'influence vient se superposer aux luttes de pouvoirs qui opposent les acteurs nationaux. Les acteurs étrangers utilisent les acteurs domestiques pour défendre leurs intérêts directement en Mongolie. Inversement, ces luttes d'influence sont également instrumentalisées par les acteurs domestiques qui sont amenés à les utiliser pour renforcer leurs positions dans les conflits de pouvoir internes qui peuvent voir le jour. Cette situation se traduit par une importation des luttes d'influence externe sur le plan intérieur qui complique encore davantage la négociation d'un compromis qui permettrait l'émergence d'une « alliance développementaliste ».

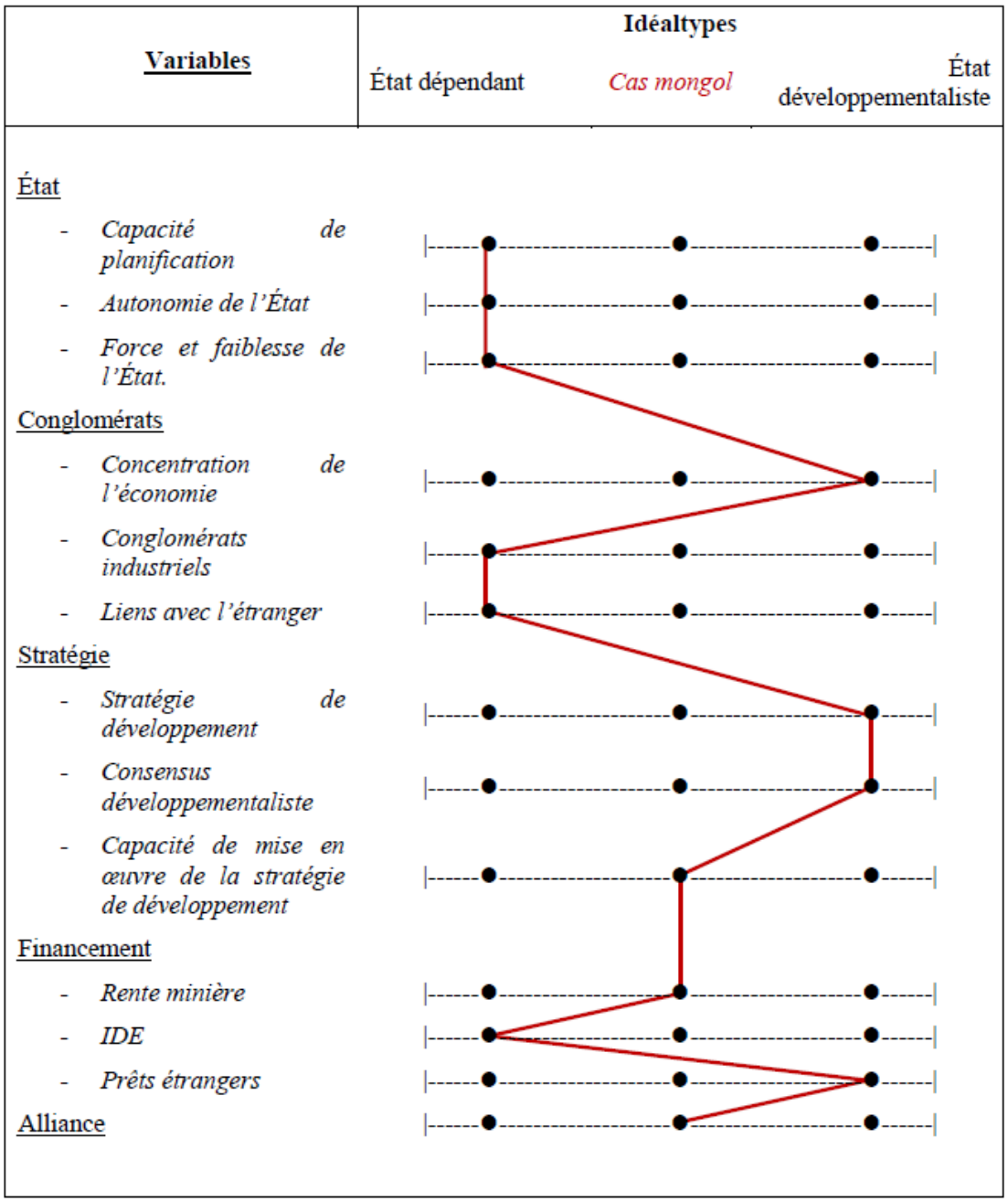
L'analyse de ce cas a donc permis de mettre en évidence le système général dans lequel se déroule le processus de développement mongol, les contradictions et les luttes de pouvoir qu'il génère et les tensions extérieures qu'il suscite et leur traduction sur le plan intérieur. Ce système apparaît très complexe, car il se joue sur plusieurs niveaux et regroupe des acteurs dont les stratégies se structurent autour d'enjeux différenciés. Cela a pour conséquence de restreindre drastiquement les conditions d'apparition d'une « alliance développementaliste », c'est-à-dire d'une configuration politique où les acteurs parviennent à un compromis qui sert l'ensemble des intérêts nationaux et qui permet le développement du pays.

L'exploration de ce cas a également démontré que le fonctionnement de ce système ne peut être compris sans prendre en compte les résultats produits dans le cadre des chapitres précédents. Ainsi, la faiblesse de l'État, l'intrication entre les conglomérats locaux, les partis politiques et les acteurs étrangers, l'incapacité de l'État à mettre en œuvre réellement en œuvre sa stratégie de développement, ou encore la dépendance mongole aux investisseurs étrangers sont autant d'éléments qui permettent l'existence de ce système. La faiblesse de l'État joue néanmoins un rôle plus important dans la mesure où il revient normalement à ce dernier de rendre des arbitrages et donc de limiter les conflits internes. L'État, du fait de sa faiblesse, se trouve dans l'incapacité de faire émerger des mécanismes de régulation qui permettraient l'ouverture de négociations entre les acteurs nécessaires à tout compromis. L'État se

trouve ainsi incapable de créer les conditions d'apparition d'une alliance développementaliste en Mongolie.

Dans ce contexte, le cas mongol ne se rapproche pas de l' « alliance développementaliste » décrite dans l'idéal-type de l'État développementaliste. Il ne peut pas non plus être rapproché de l'idéal-type de l'État dépendantiste et de son « alliance dépendantiste ». En effet, la situation d'enclavement, les luttes d'influence extérieures et les luttes de pouvoirs politiques ou économiques domestiques empêchent l'apparition de toute alliance. Elles conduisent au contraire à la constitution de coalition d'acteurs hétéroclites, souvent instables, difficilement réconciliables qui constituent *in fine* des éléments de blocage sur les projets controversés. Ces coalitions d'acteurs aux intérêts divergents entravent le développement par le biais de la persistance d'un conflit dont les formes peuvent évoluer au cours du temps.

L'examen de ces différentes variables a donc permis de démontrer la première hypothèse formulée dans l'introduction de cette thèse, à savoir que l'État mongol qui a émergé après la transition n'est ni un « État développementaliste » ni un « État dépendant ». Il constitue au contraire un cas hybride qui emprunte à la fois à l'idéal-type de l' « État développementaliste » et à celui de l' « État dépendant ». Le graphique suivant offre un résumé de ce caractère hybride.



La Mongolie, un cas hybride entre dépendance et développementalisme.

Ce tableau synthétise les résultats produits au cours de cette thèse et démontre le caractère hybride de l'État mongol. Il présente néanmoins l'inconvénient d'être statique et de ne pas tenir compte de l'évolution connue par l'Etat mongol. Cette thèse a en effet démontré que l'État mongol, que le rôle que ce dernier joue dans le développement économique, tendent à évoluer progressivement sous l'effet de l'échec d'une approche libérale du développement tentée dans les années 1990, sous l'effet du processus d'apprentissage, mais surtout sous l'effet du développement du secteur minier qui permet progressivement à l'État de se doter de nouveaux outils d'intervention indispensables à la mise en place d'une stratégie cohérente. Cette thèse a donc démontré que l'État mongol tend progressivement à se doter des attributs d'un État développementaliste. Ce dernier se trouve toujours dans une phase initiale de

développement. Cette évolution devrait néanmoins se poursuivre étant donné que le développement du secteur minier devrait perdurer, positionnant donc l'État au centre du processus de collecte et d'allocation de la rente générée par ce secteur.

Cette évolution est singulière car elle prend place dans un contexte démocratique. L'émergence d'un État développementaliste s'accompagne souvent de la mise en place d'un régime autoritaire, qui prend en charge le développement économique et qui construit sa légitimité sur ses succès économiques. La Mongolie présente pour le moment un profil très différent puisque l'État mongol se dote progressivement des attributs du développementalisme dans un cadre démocratique. Paradoxalement, cette évolution originale et l'hybridité du système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie permettent de dresser un parallèle avec le système politico-économique qui a vu le jour dans la France d'après-guerre. Ce système, qui a permis à la France d'assurer sa reconstruction économique, de se positionner sur des secteurs de pointe, et *in fine* de reconquérir son statut international, s'est notamment basé sur une planification indicative basée très largement sur la consultation et le compromis[1]. L'analyse du cas mongol a permis de montrer certaines similarités entre le système qui a existé en France et celui qui a vu le jour en Mongolie, notamment au niveau du rôle attribué à la fonction de planification, du rôle de l'État dans le financement du développement, ou encore du nécessaire compromis sur lequel repose sa mise en œuvre. Ce rapprochement mériterait néanmoins d'être approfondi pour être réellement pertinent dans la mesure où les conditions dans lesquelles se sont développés ces deux systèmes sont très différentes.

L'analyse de ces différentes variables a donc permis de dresser le portrait du type d'État mongol, cas hybride qui présente à la fois des attributs d'un État dépendant et ceux d'un État développementaliste. Cependant, cette thèse a également permis d'évaluer les autres hypothèses formulées pour guider ce travail de recherche et comprendre comment les composantes du système politico-économique précédemment décrit réagissent au défi du développement et de la protection de la souveraineté.

II - La Mongolie face au développement économique et à la protection de sa souveraineté.

Cette analyse a permis d'aboutir à une description du système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après la transition de 1990. Cette description a conduit à mettre en évidence l'existence d'un système politico-économique hybride qui emprunte à la fois à la dépendance et au développementalisme, mais qui tend à

[1] R. Kuisel, 1984 ; M. Woo-Cumings, 1999.

évoluer progressivement vers le développementalisme. Cette évolution reste encore à expliquer. Pour cela, il s'agira d'examiner les hypothèses 2 et 3 formulées dans l'introduction de cette thèse. Celles-ci permettront de rendre compte de la nature dynamique de ce système qui évolue sous l'effet de deux forces, celle du développement du secteur minier et celle de la démocratie.

Cette évolution progressive de l'État mongol fait qu'il ne se trouve pas en position de pleine dépendance et de souveraineté limitée comme l'idéal-type de l'État dépendant pouvait le laisser penser. Il ne se trouve pas non plus en position d'initier un processus de développement et d'industrialisation qui lui permettrait de renforcer son autonomie et son indépendance sur la scène internationale et de se dégager pour partie des contraintes induites par la situation d'enclavement à laquelle le pays est confronté. Ce constat ne permet donc toujours pas de répondre concrètement à la question de recherche formulée au début de cette thèse, à savoir comment la Mongolie fait face au défi du développement économique et à la protection de son indépendance et de sa souveraineté. Pour y parvenir, il convient de revenir aux hypothèses formulées au début de cette thèse afin d'en examiner la validité au regard des résultats produits.

- *Hypothèse 2 :* *Le système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie est hybride, mais le développement du secteur minier pousse l'État mongol à se doter progressivement des attributs du développementalisme.*

La seconde hypothèse formulée au début de cette thèse a cherché à évaluer l'évolution du système politico-économique mongol entre 1990 et 2016 afin d'identifier les forces sous l'effet desquelles cette évolution a pris place. L'analyse des variables précédentes a montré que l'État s'est progressivement doté des attributs du développementalisme. L'hypothèse qui a été formulée est que cette évolution s'explique principalement par le développement du secteur minier en Mongolie. Celui-ci a conduit l'État à modifier son rapport à l'économie et à se doter progressivement d'outils d'intervention plus directs.

Il a été démontré que le développement du secteur minier a conduit l'État à s'impliquer davantage dans le développement économique par l'intermédiaire de deux éléments. Le premier est lié à la prise de mesures législatives et réglementaires. L'afflux d'investissements étrangers provoqué par la redécouverte du potentiel minier mongol et les tensions sociales provoquées par cette activité ont conduit les autorités à adopter un code minier beaucoup plus restrictif qui permet à l'État d'exercer un pouvoir de contrôle et de maximiser les recettes budgétaires qu'il peut tirer du secteur. L'État s'est donc progressivement imposé comme un intermédiaire et comme un partenaire avec lequel les opérateurs miniers doivent nécessairement discuter s'ils veulent permettre le développement de leur activité. Comme l'a démontré l'analyse du cas de Tavan Tolgoi, cela a notamment été le cas pour les gisements identifiés par les autorités comme étant d'importance stratégique sur lesquels les investisseurs doivent négocier directement un accord d'investissement avec l'État pour permettre leur développement et leur mise en production.

L'influence du développement du secteur extractif ne s'est cependant pas limitée au seul domaine réglementaire. Comme cela a été démontré lors de l'examen du financement du processus de développement, le boom minier s'est également

traduit par une forte hausse des revenus budgétaires. Il a offert à l'État la possibilité d'emprunter directement sur les marchés mondiaux pour financer son développement. Cette évolution a fait de l'État un pivot et un courtier qui doit à la fois s'assurer de capter une partie de la rente générée par ce secteur d'activité tout en s'assurant d'une gestion rationnelle de cette dernière qui permette d'assurer le développement du pays. La combinaison de ces éléments a donc conduit l'État à se doter d'outils financiers destinés à permettre la redistribution de cette rente. Cette nouvelle capacité d'action financière l'a conduit à s'impliquer progressivement dans le financement du processus de développement et à partager concrètement avec le secteur privé les risques induits par un tel processus.

Cet afflux d'argent a également eu pour conséquence, comme cela a été démontré lors de l'examen de la stratégie de développement et de l'évolution de l'appareil bureaucratique, de conduire les autorités mongoles à redécouvrir l'intérêt de l'outil de la planification économique. Alors que cet outil a été quasiment abandonné au milieu des années 1990, le boom minier et ses conséquences, notamment budgétaires, ont poussé les autorités mongoles à renouer avec la planification à la fin des années 2000. Cela a constitué une rupture importante avec l'attitude non interventionniste adoptée jusqu'alors par l'État qui partait du postulat que c'est le marché qui devait garantir l'allocation des ressources disponibles la plus optimale et que l'État ne devait pas y interférer. Cette redécouverte est passée par la création d'une nouvelle agence gouvernementale puis d'un ministère dédié. Elle s'est également traduite par l'adoption d'une nouvelle loi sur la planification du développement. Par ce système, l'État n'entend pas se substituer au secteur privé pour promouvoir le développement, mais simplement l'accompagner en prenant à sa charge une partie du risque induit par tout processus de développement. Il a également été démontré que cette redécouverte de l'intérêt de la planification s'explique également par une volonté des autorités d'adopter un processus d'investissement public coordonné et cohérent avec les objectifs de développement du pays. Ce désir est une conséquence directe du développement du secteur minier. Celui-ci s'est traduit par une forte hausse des revenus budgétaires, donc du budget d'investissement public, qui a confronté les autorités mongoles à la nécessité de coordonner le processus d'investissement pour assurer son efficacité.

L'analyse des stratégies de développement adoptées par les autorités mongoles a également conforté cette hypothèse. La diversification de l'économie y apparaît systématiquement comme un objectif prioritaire. Les stratégies de développement élaborées ont également accompagné l'évolution du rôle de l'État dans le domaine économique afin que ce dernier ne se limite plus à un seul rôle réglementaire. Il a par exemple conduit l'État à mettre en place une politique de substitution aux importations en adoptant un protectionnisme sélectif et en favorisant le développement d'industries de substitutions grâce à des prêts avantageux accordés par la Banque de développement.

Cette thèse a donc démontré que le développement du secteur minier a progressivement obligé l'État à se doter de mécanismes de contrôle à l'égard des investisseurs étrangers. La rente générée par ce secteur l'a pour sa part conduit à se doter d'outils pour permettre la redistribution de cette rente et d'un système de planification qui permette d'assurer la cohérence du processus de développement. Le secteur minier apparaît donc comme une force majeure dans l'évolution de l'État mongol qui l'a conduit à se doter progressivement des attributs du développementalisme.

- *Hypothèse 3 :* *Le régime politique démocratique joue un rôle ambivalent en favorisant l'évolution de l'État mongol vers le développementalisme tout en l'empêchant de devenir réellement développementaliste.*

La troisième hypothèse formulée dans le cadre de cette thèse a visé à questionner l'influence de la démocratie sur le processus de développement mongol. Cette interrogation fait écho à la possibilité de voir émerger un État développementaliste démocratique. La difficulté liée à une telle configuration politique tient au fait que l'autoritarisme facilite le processus de développement dans le cadre d'une économie de marché. Il permet à l'État de disposer d'outils qui facilitent l'orientation et la coordination du comportement des acteurs privés, donc du processus de développement économique. À l'inverse, la conflictualité inhérente à un système démocratique complique l'émergence d'un consensus développementaliste et la mise en cohérence du comportement des acteurs privés. Les différents chapitres de cette thèse tendent à confirmer l'ambivalence de la démocratie sur la mise en place du processus de développement mongol. Plusieurs éléments doivent être distingués pour comprendre l'influence de ce système d'organisation politique sur le processus de développement économique.

Il a tout d'abord été démontré que le fonctionnement du système démocratique se traduit par une grande instabilité au sein de la bureaucratie mongole. Le « système des dépouilles » qui se met en place après chaque alternance a pour effet de fragiliser l'État et de limiter la continuité de son action dans le temps. Ainsi, ce dernier n'est pas réellement en mesure de garantir la continuité des politiques publiques mises en œuvre au-delà de la durée d'une législature. L'analyse des différentes stratégies de développement a confirmé ce résultat en mettant en évidence la prolifération de documents d'orientation du développement économique et en montrant la difficulté des autorités mongoles à mettre en œuvre les orientations définies dans ces textes sur le temps long. Chaque échéance politique conduit à une remise en cause des documents adoptés par la précédente majorité, ce qui limite d'autant la continuité de l'action publique.

Le fonctionnement même du système démocratique, notamment la hausse continue du coût des campagnes électorales, a eu pour effet de remettre en question l'autonomie de l'État de favoriser un processus de capture par les grands conglomérats qui sont liés aux partis politiques. Cette évolution a pour conséquence de priver la bureaucratie d'autonomie et de limiter sa capacité à rendre des arbitrages ou à orienter l'action de l'ensemble des acteurs privés en direction d'un même objectif de développement.

Il a aussi été démontré que la logique du système démocratique a des effets pervers sur le système d'investissement public. Il conduit les acteurs politiques à concentrer les revenus de l'État sur le financement de projets qui sont politiquement rémunérateurs, c'est-à-dire le versement d'allocations à la population ou encore le financement de projets locaux dans les circonscriptions où sont élus les députés. Cela a pour conséquence de fragmenter le processus d'investissement et de diminuer sa cohérence. Il a également été démontré que le développement du secteur minier tend à renforcer ce phénomène puisqu'il provoque des attentes importantes de la population et qu'il oblige les élites politiques à mettre en œuvre les promesses qu'ils ont

formulées pendant les périodes électorales. En cela, le système démocratique qui prévaut en Mongolie n'a pas incité les dirigeants politiques à adopter une gestion rationnelle de la rente minière. Au contraire, celle-ci a été principalement utilisée pour financer le versement d'allocations directes à la population qui, si elles ont pu contribuer à améliorer momentanément le niveau de vie d'une partie d'entre elle, ont revanche été réalisées au détriment d'un programme d'investissement qui aurait permis de favoriser la diversification de l'économie nationale. La crise économique que traverse actuellement la Mongolie, provoquée notamment par la baisse des cours des matières premières, démontre que la hausse des revenus budgétaires pendant les années fastes n'a pas été utilisée pour diversifier la structure de l'économie nationale et pour renforcer sa résilience vis-à-vis des chocs économiques extérieurs, qu'ils prennent la forme d'une baisse des cours des matières premières ou d'un ralentissement de la croissance économique en Chine.

Le fonctionnement même du système démocratique et les échéances électorales qu'il induit compliquent le processus de décision. Il provoque une polarisation régulière de la société et une politisation des grands contrats et des grands projets économiques qu'ont souhaité mettre en œuvre les autorités mongoles. Cette politisation empêche l'émergence durable d'un consensus développementaliste autour des grands projets d'investissement. Elle a également pour conséquence de réduire significativement les périodes pendant lesquelles les autorités mongoles peuvent s'engager et signer des contrats ou des accords politiquement sensibles. Cela se traduit par une désynchronisation entre le temps politique et le temps économique qui complique la prise de décision. Le fonctionnement même du système démocratique favorise la conflictualité et complique la construction d'un consensus développementaliste autour de l'État qui lui permettrait d'agréger l'ensemble des composantes de la société autour d'un même objectif développementaliste.

À l'inverse, il convient de souligner le rôle positif joué par le régime démocratique dans le processus de développement. La mise en évidence du processus menant à l'élaboration d'une stratégie de développement a ainsi montré que la mise en place de mécanismes de dialogue et de concertation entre les principaux acteurs politiques et économiques a permis de faire émerger progressivement un consensus national autour des grands objectifs de développement. Ce résultat montre que la polarisation de la société provoquée par les échéances électorales ne constitue pas un horizon indépassable et que la mise en place de mesure de dialogue et de concertation peut permettre de la dépasser.

L'étude de l'attitude adoptée par les autorités mongoles à l'égard des investisseurs étrangers a, elle, permis de démontrer que la démocratie et les débats qu'elle provoque favorisent la mise en place d'un processus d'évaluation des politiques publiques et plus généralement la mise en place d'un processus d'apprentissage. Cette caractéristique a permis de répondre rapidement à l'échec des premières réformes sur le contrôle des investissements étrangers et de permettre au pays de se doter quelques mois plus tard d'un texte mieux adapté aux réalités de la situation mongole. L'intérêt de la démocratie a ainsi été de permettre un retournement de la position des autorités, grâce notamment à une alternance politique, qui ne s'est pas pour autant traduite par une remise en cause de la légitimité du régime. Il a également été démontré que les autorités mongoles, du fait des logiques du système démocratique, sont très réactives aux pressions de l'opinion. Cette pression populaire, sur les investissements étrangers ou sur la gestion de la rente minière, a progressivement conduit l'État à s'impliquer davantage dans le développement

économique en renforçant ses mécanismes de contrôle à l'égard des investissements étrangers tout en le poussant à se doter de nouveaux instruments de gestion de la rente minière. Ici, paradoxalement, le fonctionnement du système démocratique a encouragé l'évolution de l'État mongol et l'a conduit à se doter de certains des attributs du développementalisme, comme évoqué lors de l'examen de la précédente hypothèse.

L'analyse menée tout au long de cette thèse a également démontré que la démocratie permet à la Mongolie de se prémunir, malgré sa richesse en matières premières, contre une évolution en direction d'un État de type rentier[1] ou néopatrimonial[2]. Les circuits de distribution de la rente qui voient le jour dans ce type d'État sont soutenus par le régime, souvent autoritaire, qui les utilise pour légitimer son pouvoir et s'assurer de l'allégeance des personnes qui en bénéficient. À l'inverse, l'analyse du cas mongol montre que la démocratie empêche, ou a minima complique, l'apparition d'un tel système. Les alternances politiques, dont le pays est coutumier, empêchent les circuits de distribution de la rente de se solidifier et de perdurer dans le temps. Au contraire, ceux-ci sont remis en cause à chaque changement politique, ce qui provoque une incertitude importante qui empêche la cristallisation effective d'un État de type rentier.

L'étude du cas de Tavan Tolgoi a permis d'appuyer ce constat en mettant en lumière un autre avantage du système démocratique lié à l'imbrication entre le monde politique et le monde des affaires. La rotation des élites provoquée par les alternances politiques garantit la fluidité du système. Les groupes qui sont exclus du pouvoir et des avantages qu'il permet d'octroyer au niveau économique peuvent espérer une alternance politique qui leur permettra à leur tour d'accéder à ces ressources. Cette caractéristique a pour avantage d'éviter de diviser la société entre ceux qui sont inclus et ceux qui sont exclus des cercles de pouvoir. Cela favorise une gestion pacifique des différends et incite à un partage des ressources plutôt qu'à une concentration de ces dernières entre les mains d'une élite restreinte. Cette caractéristique apparaît d'autant plus importante dans un contexte marqué par une richesse importante en matières premières et garantit la fluidité et le dynamisme du système. Elle empêche l'apparition d'un homme fort qui, s'il parvenait à s'imposer, pourrait bénéficier de la règle du « *winner takes all* ». Le système démocratique constitue un obstacle important à l'émergence d'un État rentier, voire d'un État néopatrimonial. Il favorise au contraire l'émergence de coalitions d'intérêts hétéroclites et fluctuantes et permet, lorsqu'un acteur devient trop puissant, aux autres acteurs de se regrouper pour le mettre en échec. Le fonctionnement de ce système renvoie d'ailleurs au fonctionnement historique du pouvoir en Mongolie, marqué par la dilution du pouvoir et la recherche du compromis qu'induit la dispersion des populations liée au nomadisme pastoral[3].

Les résultats produits au cours de cette thèse ont donc permis de valider l'hypothèse selon laquelle le rôle de la démocratie est contrasté dans l'évolution du système politico-économique mongol. Il favorise à la fois le renforcement de l'implication de l'État dans le développement, par l'intermédiaire des pressions populaires qui s'exercent sur les autorités, tout en générant indirectement des effets pervers, notamment sur la faiblesse de l'État, qui l'empêche de devenir pleinement développementaliste. Cette conclusion est paradoxale dans la mesure où les caractéristiques d'un « État développementaliste » ne sont habituellement pas

[1] H. Mahdavy, 1970.
[2] D. Bach, M. Gazibo (dir.), 2011.
[3] J. Legrand, 2005.

attribuées à un État démocratique. La Mongolie constitue donc une exception en devenir, susceptible de se doter des attributs du développementalisme

Il n'en demeure pas moins que la démocratie joue un rôle essentiel dans la protection de la souveraineté mongole dans le contexte d'enclavement géographique auquel il fait face.

- *Hypothèse 4 : La démocratie constitue une garantie de sécurité dans un contexte marqué par une abondance en matières premières et par un enclavement entre deux grandes puissances.*

La quatrième hypothèse a cherché à évaluer comment les composantes du système politico-économique mongol font face au défi de souveraineté et d'indépendance que présente la situation d'enclavement. L'hypothèse qui a été formulée est que la démocratie constitue la clé de voûte de la stratégie de sécurité mongole, en particulier parce que la richesse en matières premières du pays suscite la convoitise de ses voisins, qu'ils soient géographiques (Chine, Russie) ou politiques (États-Unis, Japon, Corée du Sud). Cette hypothèse peut sembler contre-intuitive notamment au regard de certains des résultats produits au cours des différents chapitres de cette thèse.

Il a été démontré que la faiblesse de l'État, imputable à un effet pervers du fonctionnement de la démocratie, a conduit les autorités à se trouver dans une position délicate, notamment concernant la mise en exploitation des gisements uranifères situés dans l'ouest du pays. Les acteurs publics mongols sont apparus divisés et ces divisions ont pu être utilisées par la Russie ou la Chine pour défendre leurs intérêts. Plus tard, le cas de Tavan Tolgoi a démontré que les luttes de pouvoirs internes que permet un système démocratique ont conduit les acteurs domestiques à favoriser l'importation des luttes d'influence extérieures à la Mongolie et à les instrumentaliser dans leurs luttes internes. À cela s'ajoute le fait, comme cela a été démontré dans l'analyse de la précédente hypothèse, que la démocratie favorise la mise en œuvre de politiques de court terme. Le temps politique en Mongolie n'est pas le même que celui qui vaut en Chine ou en Russie, deux pays marqués par un système autoritaire. Cette désynchronisation peut être utilisée par les deux voisins de la Mongolie pour faire pression sur les autorités mongoles.

Cette thèse a également démontré que la démocratie et le libéralisme économique compliquent la mise en œuvre de la stratégie de sécurité élaborée par les autorités mongoles sur le plan économique. Un parallèle peut ici être dressé entre la stratégie diplomatique adoptée par les autorités, dite de « troisième voisin », et celle adoptée sur le plan économique, dite de stratégie des « trois tiers ». La première a fait l'objet d'un consensus entre les acteurs politiques qui a permis sa mise en œuvre. À l'inverse, la mise en œuvre de la seconde repose en partie sur la capacité de l'État à mobiliser les acteurs privés autour d'un même objectif de développement, ce que ce dernier n'est pour le moment pas parvenu à faire. En somme, il a été démontré au cours de cette thèse que la stratégie de sécurité élaborée par les autorités mongoles sur le plan économique est avant tout déclarative dans la mesure où l'État n'est pas en mesure de coordonner le comportement des acteurs privés. Le fait que la Mongolie ait adopté un système libéral joue un rôle important dans cet état de fait dans la mesure où l'État ne peut s'appuyer sur la coercition pour forcer les acteurs privés à coopérer.

Cette incapacité est d'autant plus marquée que l'absence d'autonomie de l'État fait que ce dernier est aujourd'hui placé sous l'influence des grands conglomérats privés autour desquels se structure l'économie mongole. L'exemple du cas de Tavan Tolgoi présenté dans le cinquième chapitre de cette thèse est là pour en témoigner.

Néanmoins, malgré tous ces éléments, la démocratie apparaît également jouer un rôle-clé dans la stratégie de sécurité du pays et dans le nouvel exercice de la souveraineté. Comme cela a été démontré lors de l'analyse du cas de Tavan Tolgoi, la démocratie présente deux éléments d'intérêts : une incertitude importante dans les processus décisionnels et une dispersion du pouvoir. Cette incertitude garantit que la décision n'est pas prise par un acteur unique, comme cela peut être le cas dans les États autoritaires, mais qu'elle résulte d'un agrégat de décisions qui doivent traduire un consensus autour de ce projet. Cette incertitude politique permet également de ne pas figer une décision et peut épisodiquement justifier un retournement de position où la volonté des autorités de procéder à une renégociation d'un accord signé comme l'analyse du cas de Tavan Tolgoi a permis de le démontrer. Cela constitue un nouvel élément qui protège l'État mongol d'une évolution en direction d'un type néopatrimonial ou rentier.

Cette incertitude est liée à la nature parlementaire du système politique mongol. Celui-ci provoque une dispersion du pouvoir. La décision finale de mettre en œuvre un projet d'importance stratégique n'est pas prise par un acteur unique, mais par un ensemble d'acteurs. Cela a pour effet de renforcer l'importance du consensus et du compromis dans la prise de décision. Comme le démontre le cas de Tavan Tolgoi, faute de consensus, le développement de certains projets n'est pas réellement possible. La création de ce type de système en 1992 a été semi-consciente. Les autorités considéraient avoir testé pendant la période socialiste un système politique autoritaire dominé par un homme, le secrétaire général du parti unique. La concentration du pouvoir entre les mains d'un homme renforce le risque de voir ce dernier soumis à une influence étrangère, donc de limiter la souveraineté mongole. À l'inverse, la dispersion du pouvoir limite la capacité d'influence d'un partenaire étranger et protège ainsi les autorités. Elle permet à ces dernières de conserver des marges de manœuvre, mais les oblige également à trouver les bases d'un compromis avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Cette recherche du consensus entre les acteurs, donc de compromis entre les intérêts dont ils sont porteurs, peut conduire à une situation de blocage comme l'a démontré l'analyse du projet de Tavan Tolgoi. Elle garantit néanmoins la prise en compte de l'ensemble des intérêts et empêche qu'un acteur puisse tout emporter, ce qui conduirait *in fine* au développement d'un État de type rentier ou néopatrimonial, sur le modèle de ce qui est observable dans d'autres pays richement dotés en matières premières et marqués par l'autoritarisme. Cela joue un rôle important au plan domestique, mais aussi au plan international dans la mesure où elle favorise indirectement la mise en œuvre de la stratégie des « trois tiers ». Cette recherche de consensus oblige en effet les autorités mongoles à trouver systématiquement un compromis entre les intérêts russes, chinois et ceux de leurs troisièmes voisins, ce qui est l'objectif même de la stratégie dite de « troisième voisin ». La combinaison de la dispersion du pouvoir, de l'incertitude décisionnelle et de la recherche d'un consensus joue donc un rôle-clé dans la stratégie de sécurité mise en œuvre par les autorités et dans sa déclinaison sur le plan économique puisqu'elle oblige les autorités à trouver un compromis et un équilibre entre les multiples intérêts et convoitises auxquelles

elles doivent faire face du fait de leur richesse en matières premières et de leur position d'enclavement.

Cette thèse a donc également permis de démontrer que la démocratie, en tant que système politique qui favorise l'émergence de solutions de compromis, joue un rôle-clé dans la stratégie de sécurité mongole. La prégnance de ce compromis renvoie également à la question de l'origine de ce système et à la question de savoir ce qui permet d'expliquer cette spécificité mongole qui contraste par exemple avec l'évolution d'autres pays postsocialistes, également richement dotés en matières premières, en particulier les États d'Asie centrale.

- *Hypothèse 5 : Le nouveau système qui a vu le jour correspond aux caractéristiques mêmes de la société mongole. L'État n'y est pas vertical ni bureaucratique, mais réticulaire.*

La cinquième hypothèse formulée dans le cadre de cette thèse a cherché à interroger les liens entre ce nouveau système politico-économique et le mode de fonctionnement de la société mongole. Il s'est agi notamment de prendre en compte dans la démonstration l'un des autres traits caractéristiques de la Mongolie : le nomadisme pastoral. Ce dernier, qui concerne encore près d'un tiers de la population, constitue un élément distinctif entre la Mongolie et ses deux voisins. Il renvoie à l'opposition qui est traditionnellement mise en avant entre la civilisation mongole, marquée par le pastoralisme nomade, et les civilisations sédentaires de ses deux voisins, la Chine et la Russie. Cette dernière hypothèse a donc cherché à évaluer l'influence de ce type d'organisation sociale sur le nouveau système politico-économique qui a vu le jour en Mongolie après 1990.

Dans cette perspective, cette thèse a permis de mettre en évidence une réappropriation progressive des structures bureaucratiques. Il a été montré que la création d'une administration, donc de la base d'un État, s'est faite de la fin du XVIIe siècle au début des années 1990 sous une influence sino-mandchoue puis soviétique. La domination étrangère à laquelle ont alors été confrontées les autorités mongoles s'est traduite concrètement par l'importation des structures bureaucratiques du dominant. La révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 a dans ce cadre constitué un tournant majeur qui a conduit les autorités mongoles, pour la première fois depuis près de trois siècles, à modifier des structures bureaucratiques importées pour les rendre plus conformes à leurs pratiques sociales. Cela devait permettre *in fine* aux Mongols de disposer des outils nécessaires pour prendre les décisions qui les concernent, en somme des outils nécessaires à l'exercice de leur nouvelle souveraineté.

Cette thèse a également permis de mettre en parallèle le mode de fonctionnement du système politico-économique mongol avec celui induit par le nomadisme pastoral. Deux phénomènes ont été mis en évidence. Tout d'abord, la question de la dispersion du pouvoir, évoquée dans l'hypothèse précédente, est à mettre en parallèle avec le mode vie du pastoralisme nomade. Ce mode de vie repose sur deux principes : la dispersion de la population et la mobilité. Ces deux principes visent à limiter la pression exercée par les communautés humaines sur un environnement fragile pour leur permettre de continuer à vivre dans un environnement pourtant hostile et fragile. Cette dispersion et cette mobilité ont des conséquences

politiques. Elles provoquent une dilution et une dispersion du pouvoir et limitent la capacité de contrôle des souverains, notamment leur capacité à user du monopole légitime de l'usage de la force. Cette caractéristique impose la mise en œuvre de mécanismes de consultation, nécessaires pour légitimer une décision et permettre son application. L'étude des processus mis en œuvre pour élaborer une stratégie de développement et favoriser sa mise en application a permis d'en offrir un exemple concret.

Cette dispersion du pouvoir impose également une recherche constante du consensus ou d'une large majorité pour permettre la mise en application des décisions. Faute de cela, le contrôle central étant faible, cette situation risque de conduire à la non-application des décisions prises au niveau central. La dispersion de la population induit en effet que si une décision centrale est perçue comme illégitime, les acteurs locaux disposent de marges de manœuvre suffisantes pour ne pas l'appliquer. L'analyse du processus d'élaboration de la stratégie de développement et l'étude du cas de Tavan Tolgoi ont permis de mettre en évidence l'importance de cette recherche du consensus et du compromis dans le processus décisionnel mongol.

L'hypothèse d'un parallèle entre le système social des Mongols et le système politico-économique qui a vu le jour après 1990 semble confirmée. Sa démonstration nécessiterait néanmoins une approche plus approfondie et la mise en place d'une démarche comparative qui permettrait d'isoler le fond social comme une force déterminante dans l'évolution de la société mongole contemporaine.

La confrontation de ces hypothèses avec la description du système politico-économique mongol a permis de répondre à la question de recherche identifiée au début de cette thèse. Elle a permis de montrer comment les acteurs mongols font face aux défis du développement économique et la difficulté qu'éprouve l'État à coordonner le comportement des acteurs privés. Elle a également montré que, malgré ces difficultés, le développement du secteur minier a conduit l'État à se doter d'outils d'intervention directs dans l'économie qui lui permettent progressivement de jouer un rôle plus actif, donc de tenter de mettre en place une stratégie qui lui permette de diversifier son économie et de s'extraire progressivement de la double dépendance à laquelle fait face le pays, à l'égard de la Chine, mais aussi à l'égard du secteur minier. Ce processus, qui conduit progressivement l'État mongol à se doter des attributs du développementalisme, s'appuie sur un apprentissage long et difficile. La difficulté de ce processus est accrue par les conséquences de l'enclavement. Il conduit à une lutte d'influence entre les voisins de la Mongolie qui est utilisée par les acteurs domestiques dans les conflits internes qui peuvent les opposer. La réalisation de cette thèse a ainsi permis de mieux comprendre comment la Mongolie fait face au défi du développement économique et de la protection de son indépendance et de sa souveraineté acquises après 1990. Elle a également permis de démontrer les difficultés qui se présentent aux autorités mongoles et le fait que cette situation a les conséquences qu'elles induisent pour l'ensemble du système politico-économique mongol.

III - Contributions de la thèse à la discipline et pistes de recherche ultérieures.

La réalisation de cette thèse s'est organisée autour de la nécessité d'analyser en politiste une question économique, celle du développement, afin d'identifier les enjeux que cette question révèle pour l'exercice de la nouvelle souveraineté mongole. Cet exercice a conduit à la construction d'un cadre analytique hybride qui s'inscrit dans le cadre de l'approche dite de l'économie politique. Dans ce contexte, l'analyse et la compréhension du cas mongol ont permis de formuler une réponse à la question de recherche formulée précédemment. Les résultats produits dans ce cadre présentent l'intérêt de pouvoir être généralisés et d'apporter des éléments complémentaires à des théories de portée plus générale. Les résultats de cette thèse font échos aux débats théoriques qui existent sur le cas mongol (A), mais aussi en économie du développement et plus généralement en science politique (B). En outre, cette thèse ayant été réalisée dans le cadre d'une Convention interprofessionnelle de formation par la recherche (CIFRE), les enseignements tirés de ce cas pourront également être réutilisés par les entreprises qui sont ou qui souhaitent s'implanter sur le marché mongol (C). Les enseignements qu'il est possible de tirer pour ces différentes approches seront présentés successivement ainsi que les limites et les pistes de recherches qui mériteraient d'être approfondies.

A - Les enseignements de la thèse pour les approches mongoles.

Cette thèse a permis, outre de collecter de nouvelles données et une meilleure compréhension des cas abordés, d'apporter de nouveaux éléments de compréhension et d'analyse relatifs à trois débats théoriques qui traversent actuellement les études mongoles. Le premier concerne la mise en œuvre de la stratégie de sécurité mongole. Le deuxième a trait à l'influence du secteur minier sur le processus de développement et l'apparition d'une éventuelle « malédiction de la ressource » en Mongolie. Le troisième concerne quant à lui le processus de transition et les éléments qui permettent d'expliquer le mode de fonctionnement du nouveau système politico-économique. Le fonctionnement de ce système renvoie plus généralement à la question du lien, existant ou supposé, entre le mode de vie traditionnel des Mongols, le nomadisme pastoral, et leur mode d'organisation politique.

Les travaux réalisés sur la politique étrangère de la Mongolie sont nombreux[1]. Leur particularité est de se concentrer sur le versant diplomatique de cette stratégie et de ne pas réellement envisager sa mise en œuvre économique. La question chinoise y

[1] A. Campi, 01/12/2015.

est centrale, mais ces approches se sont concentrées sur la mise en œuvre de la politique étrangère[1]. Cette thèse a donc permis d'élargir la compréhension des conséquences politique de l'enclavement mongol en montrant concrètement l'influence d'une telle situation sur la vie politique, mais aussi économique. La mise en évidence de coalitions d'acteurs hétéroclites aux intérêts divergents qui participent à l'importation des luttes d'influence qui s'exercent sur la Mongolie constitue l'un des principaux résultats de cette thèse. Une des faiblesses est néanmoins d'être restée à un niveau d'analyse national et de ne pas avoir pris en compte le comportement des acteurs locaux face au développement de cette activité. Le rôle joué par les organisations non gouvernementales, leur influence sur le processus de décision ou les liens qu'elles peuvent entretenir avec l'étranger n'ont pas pu être abordées par manque de temps, mais aussi parce que celles-ci n'ont jamais joué un rôle structurant dans les cas analysés au long de cette thèse. Ces questions mériteraient donc d'être approfondies dans la mesure où elles permettraient de prolonger la compréhension du système d'action dans lequel opèrent les Mongols, tel qu'il a été mis en évidence lors de l'étude du cas de Tavan Tolgoi.

Les travaux consacrés à la Mongolie qui portent sur la question minière se sont jusqu'alors principalement concentrés sur les impacts sociaux du développement de cette activité[2] ou sur la gouvernance mise en place à l'égard de ce secteur[3]. Cette thèse a permis de proposer une nouvelle approche qui permet de mieux comprendre les implications politiques du développement d'une telle activité. Elle a permis de mettre en évidence l'influence de ce secteur sur l'évolution de l'action de l'État dans le domaine économique. En cela, elle a également permis de montrer les contraintes qui s'exercent sur l'action de l'État dans le domaine économique. Celle-ci a été principalement analysée dans les études mongoles à l'aune du concept de « néolibéralisme »[4]. La thèse a montré que l'utilisation de ce concept n'est pas réellement opérante. La dimension idéologique de l'action de l'État dans le domaine économique, si elle a pu jouer un rôle dans les années 1990, tend cependant à s'estomper. Le développement du secteur minier et ses conséquences et l'enclavement géographique auquel fait face le pays ont conduit les autorités à adopter une approche plus pragmatique, fruit du processus d'apprentissage qu'elles sont amenées à suivre. Celui-ci a conduit l'État à se doter des attributs du développementalisme ce qui l'a conduit à renforcer son implication dans le domaine économique et à abandonner rapidement une approche de type « néolibérale ».

L'autre aspect sur lequel cette thèse a permis d'apporter des éléments supplémentaires porte sur la compréhension du processus de transition mongol. Ce dernier a conduit les chercheurs à élaborer des travaux qui s'articulent principalement autour de deux questions. Comment expliquer le processus de transition et plus particulièrement le choix des autorités d'opter en 1990 pour la démocratie et le capitalisme ? Comment expliquer le succès de la transition mongole et l'enracinement du pays dans la démocratie et l'économie de marché alors que d'autres États ont échoué à le faire ? Ce constat a conduit les chercheurs à parler de démocratisation « contre toute attente »[5]. Sur ce point, ce travail de recherche a permis de mettre en évidence l'importance de la situation géographique à laquelle sont confrontées les

[1] J. Reeves, janvier 2010.
[2] A. Floret, 2011 ; C. Griell, 2015.
[3] P. Hatcher, 2016.
[4] M. Rossabi, 2005 ; P. Hatcher, 2016.
[5] V. Fritz, 2008.

autorités mongoles en insistant notamment sur le rôle que joue la démocratie dans la protection de la nouvelle souveraineté mongole. Il a ainsi été démontré que ce système démocratique présente l'avantage de diluer le pouvoir donc de permettre à l'ensemble des intérêts de s'exprimer. Cela facilite l'émergence de solution de compromis. L'autre point sur lequel cette thèse a permis d'obtenir des avancées concerne la structuration du monde économique après la transition, sur lequel aucun travail n'a réellement été effectué. Il a ainsi été démontré que le processus de privatisation des anciennes propriétés publiques a joué un rôle important dans l'émergence d'une nouvelle bourgeoisie locale, mais que le développement du secteur minier y a exercé une influence au moins aussi importante.

Le dernier aspect à laquelle cette thèse a contribué dans le champ des études mongoles concerne le débat théorique qui existe sur l'influence du nomadisme pastoral, en tant que mode de vie, sur le fonctionnement politique de la société mongole[1]. Cette question a suscité de nombreux travaux qui se sont plutôt concentrés sur la période prémoderne. Ces travaux ont montré que le mode d'organisation sociale, notamment la dispersion provoquée par le nomadisme pastoral[2], a eu pour conséquence de créer des systèmes politiques réticulaires au sein desquels le pouvoir est dispersé plutôt que concentré entre les mains d'un homme[3]. Cette hypothèse a concrètement pris la forme d'un concept, celui « d'État sans tête »[4] élaboré par David Sneath au milieu des années 2000, mais qui s'inscrit dans une longue série de travaux déjà réalisés sur la question. Les résultats produits dans le cadre de cette thèse tendent à accréditer cette hypothèse en montrant que celle-ci est également valide pour la période contemporaine. En effet, il a été démontré que le système politico-économique qui a vu le jour après la transition est caractérisé par une dispersion du pouvoir qui pousse systématiquement les acteurs à rechercher le consensus dans la prise de décisions collectives. Ce résultat conforte ainsi le résultat proposé par Jacques Legrand en 2005 sur les conséquences politiques du nomadisme pastoral et sur le fait que la dispersion qu'impose ce mode de vie favorise l'importance du compromis dans la résolution des différends et renforce l'importance des réseaux d'alliances dans les jeux de pouvoir[5]. L'étude de cas réalisée autour du projet de Tavan Tolgoi a notamment démontré que le pouvoir en Mongolie ne résulte pas tant d'une accumulation matérielle ou financière, mais bien plutôt du pouvoir relationnel des acteurs, c'est-à-dire de leur capacité à forger des réseaux d'alliances ou à s'insérer dans ces derniers. Cette hypothèse mériterait néanmoins d'être approfondie afin de démontrer que cette caractéristique sociale et ses implications politiques sont bien corrélées et afin de démontrer si ce fond social particulier explique, ou non, l'évolution politico-économique singulière connue par la Mongolie après 1990, et pourquoi celle-ci diffère de celle des autres pays d'Asie centrale.

[1] J. Legrand, 2005 ; D. Sneath, 2006 ; P. Sabloff, 2013.
[2] J. Legrand, 2005.
[3] D. Sneath, 2006.
[4] D. Sneath, 2006.
[5] J. Legrand, 2005.

B - Les enseignements de la thèse pour la science politique.

Les résultats produits dans le cadre de cette thèse s'inscrivent également dans le cadre de la science politique. Si l'approche s'est concentrée sur une question économique, celle du développement, cette question a été traitée en politiste en s'intéressant principalement aux enjeux de pouvoir et de souveraineté qu'elle induit. Ce constat a conduit à mobiliser des outils analytiques et conceptuels qui s'inscrivent dans une approche hybride, présentée en introduction, l'économie politique. Cette thèse a donc permis d'apporter des avancées sur certains des grands questionnements autour desquels se structure l'économie politique et plus largement la science politique. Ces enseignements peuvent être regroupés autour de trois thèmes : celui de la connexion entre les questions économiques et les questions de souveraineté politique, celui de l'influence de la démocratie sur le processus de développement dans un contexte marqué par une abondance en matières premières, et enfin celui de la diffusion des modèles de développement et plus largement celle de la « diversité » des capitalismes.

Sur le plan méthodologique, la mise en œuvre de cette thèse a été compliquée par l'absence d'approche unifiée qui permette de prendre en compte ces interactions entre dépendance, développement, sécurité et souveraineté. Les approches qui sont utilisées habituellement, que ce soient les Relations internationales, l'Économie politique internationale ou encore la Géoéconomie, n'offrent pas de schéma théorique qui permette de tenir compte de l'ensemble des caractéristiques du cas mongol. Cette thèse s'est donc appuyée sur un cadre théorique composite qui a cherché à combiner des approches *a priori* contradictoires pour faciliter l'exploration du cas mongol et permettre de répondre à la question de recherche identifiée. Si le recours aux approches qui s'intéressent à l'État développementalisme ne constitue pas une originalité, puisqu'un renouveau de l'attrait pour ce concept est notable depuis le début des années 2010[1], cette thèse a en revanche permis de démontrer l'intérêt d'une approche longtemps décriée[2], celle de la théorie de la dépendance. Il a ainsi été démontré que ces deux approches, a priori contradictoires, présentent la particularité de reposer sur des variables communes qui prennent simplement des valeurs différentes dans l'un ou l'autre modèle. Cette thèse a donc également permis de démontrer que si la théorie de la dépendance apparaît largement dépassée, la richesse de ces questionnements et des travaux qu'elle a suscités lui confère une valeur analytique certaine qui a permis de mieux comprendre les conséquences politiques d'une situation de dépendance économique à l'égard du secteur primaire, notamment sur l'exercice de la souveraineté d'un État. Elle démontre également l'intérêt méthodologique d'élaborer des cadres analytiques composites, qui permettent, seuls, de tenir compte de l'ensemble des caractéristiques propres au cas étudié.

La question centrale qui a structuré cette thèse portait sur les conséquences politiques d'une situation d'enclavement géographique et d'une double dépendance auxquelles fait face la Mongolie, à l'égard du secteur minier autour duquel se structure l'essentiel de son économie et à l'égard de la Chine qui constitue le principal partenaire commercial du pays. Cette thèse illustre le fait qu'une situation de

[1] P. Debanes, S. Lechevalier (Ed.), 2014.
[2] A. Blom, 1993.

dépendance économique a des conséquences politiques sur l'exercice de la souveraineté. Il a ainsi été démontré que l'exercice plein et entier de la nouvelle souveraineté mongole après 1990 ne peut pas être pensé uniquement en termes politiques, mais doit nécessairement inclure une dimension économique[1]. Cette thèse a également confirmé que l'analyse de la stratégie de sécurité d'un État, même si le cas mongol est très particulier, doit également inclure les questions économiques et leurs conséquences politiques sous peine de rester lacunaire. Cette approche confirme donc l'intérêt des approches qui s'attachent à élargir les approches sur la sécurité pour y inclure de nouvelles dimensions qui ne soient pas uniquement militaires, en particulier économiques[2]. Les résultats de cette thèse plaident notamment en faveur des nouvelles approches qui tendent à se développer autour de l'idée que l'émergence des États, notamment ceux de la périphérie chinoise, s'inscrit dans un cadre particulier qui les conduit à adapter leurs stratégies et leurs institutions[3]. Elle confirme la nécessité de prendre davantage en compte le facteur économique dans l'analyse des relations internationales pour mieux comprendre l'influence de ce facteur sur le libre exercice de la souveraineté des États. Cela permet de ne pas uniquement chercher à comprendre ces relations comme relevant d'une seule logique de puissance. Il apparaît au contraire, au terme de cette thèse, que le plein exercice de la souveraineté passe nécessairement par la mise en place d'un processus de développement économique.

La rédaction de cette thèse a donc conduit à s'interroger sur le processus de développement et sur les éléments qui permettent d'expliquer pourquoi certains États échouent dans leur processus de développement alors que d'autres parviennent au contraire à en initier un qui leur permet en quelques décennies de rompre avec une spécialisation primaire et de passer du statut de pays en voie de développement à celui de nouveaux pays industrialisés[4]. Trois aspects méritent ici d'être distingués : le rôle de l'État dans le processus de développement, l'influence d'une richesse en matières premières et enfin l'influence de la démocratie sur la mise en place d'un processus de développement.

Sur le premier point, les résultats produits dans cette thèse confirment l'importance du rôle que doit jouer l'État dans un processus de développement. Dans le cas mongol, cette thèse a démontré que l'État est amené à jouer un rôle croissant dans le processus de développement, aussi bien en facilitant la mise en cohérence des comportements des acteurs économiques qu'en assurant un partage du risque avec le secteur privé grâce aux financements qu'il peut accorder. Cette thèse a permis de confirmer les travaux réalisés jusqu'alors sur le rôle que doit nécessairement jouer l'État dans le processus de développement[5]. L'intervention de l'État permet de dépasser le déterminisme inhérent au fonctionnement du marché et à la logique des avantages comparatifs et d'accompagner les acteurs privés pour que ceux-ci puissent construire de nouveaux avantages comparatifs. Outre ce rôle, cette thèse a également permis de démontrer l'intérêt d'un système de planification dans un État en développement. Ce système de planification se voit attribuer plusieurs fonctions. D'une part, il facilite la mise en cohérence de l'action de l'État et en particulier de ses décisions d'investissements. L'importance de cet outil est donc renforcée par un

[1] T. J. Pempel, 2013.
[2] B. Buzan, O. Waever, J. De Wilde, 1997 ; H. Nesadurai, 2005 ; G. Andruseac, 2015.
[3] P. Alary, E. Lafave de Micheaux (Ed.), 2015.
[4] D. Acemoglu, J. Robinson, 2012.
[5] P. Evans D. Rueschemeyer, T. Skocpol, 1985 ; B. Chavance, 2007 ; D. Acemoglu, J. Robinson, 2012.

contexte de richesse en matières premières qui induit des revenus budgétaires conséquents qui offrent à l'État la possibilité d'investir sur le marché domestique. D'autre part, ce système de planification offre un indicateur et un cadre qui permettent aux acteurs privés de mieux comprendre l'action déployée et que va déployer l'État dans le temps long. Il favorise ainsi une baisse de l'incertitude pour ces acteurs privés et facilite la mise en cohérence du comportement de ces derniers, pour ce qui est de leurs décisions d'investissement, en direction d'objectifs de développement partagés. Il conduit ainsi la mise en cohérence du comportement des acteurs privés dans une économie libérale, facilitant l'apparition d'un État doté des attributs du développementalisme dans un contexte démocratique.

Le second enseignement de cette thèse pour l'étude du développement économique concerne l'influence de la richesse minière sur ce processus. Il a été démontré que les symptômes de la « malédiction de la ressource » sont notables en Mongolie, notamment une concentration progressive de l'économie autour du secteur extractif. Il a néanmoins été également démontré que cette richesse pousse l'État à jouer un rôle plus important dans le domaine économique qui l'amène à servir d'intermédiaire et de courtier. L'État doit capter cette rente, afin que celle-ci ne profite pas uniquement aux acteurs privés, puis la redistribuer selon les priorités qu'il a définies. Cette position pose la question de l'utilisation rationnelle de cette rente dans un contexte d'abondance, donc de l'impact qu'elle est susceptible d'avoir sur le développement. Cette thèse a donc confirmé les hypothèses avancées par la théorie dite de la « malédiction de la ressource » tout en montrant que l'argent généré par le développement de l'activité minière peut, s'il est utilisé efficacement, servir à combler l'écart existant entre les capitaux disponibles et les capitaux nécessaires au financement de leur processus de développement.

Le troisième et dernier enseignement de cette thèse pour la compréhension du processus de développement a trait à l'influence de la démocratie. Cette thèse a ainsi montré que la démocratie joue un rôle ambivalent. Elle complique la mise en cohérence de l'ensemble des comportements des acteurs autour d'un même objectif de développement. Elle favorise la mise en place de politiques de redistribution de la rente au détriment de la politique d'investissement. Elle conduit à l'apparition de conflits qui peuvent parfois bloquer la mise en œuvre de projets clés dans le développement du pays et elle empêche, du fait de ses caractéristiques même, la mise en place d'un État pleinement développementaliste qui prendrait en charge le processus de développement. À l'inverse, ce système politique favorise la mise en place de systèmes consultatifs qui facilitent l'intégration de l'ensemble des acteurs dans le processus de développement. Ces mécanismes favorisent l'émergence de solutions de compromis qui permettent de dépasser les contradictions inhérentes à un processus de développement. Surtout, un système démocratique favorise les processus d'apprentissage qui permettent de modifier la politique de l'État. Cette thèse confirme donc que la démocratie ne constitue pas nécessairement un avantage ou un inconvénient pour le développement, mais bien un défi qui peut, en fonction des conditions de son exercice, favoriser ou ralentir un processus de développement.

Le dernier enseignement de cette thèse concerne les types de capitalismes et leurs variations nationales. Les approches transitologiques ont démontré le caractère infondé de l'hypothèse d'une convergence des capitalismes vers un modèle unique[1]. Elles ont au contraire insisté sur la diversité nationale des capitalismes et sur le fait

[1] L. Bruszt, D. Stark, 1998 ; B. Amable, 2008 ; B. Hancké, 2009 ; F. Bafoil, 2014.

qu'ils peuvent prendre des formes très différentes en fonction des contextes nationaux dans lesquels ils se développent[1]. Cette thèse permet de conforter cette hypothèse en ayant décrit le processus qui a conduit à la formation du capitalisme en Mongolie et en ayant montré comment les réformes, souvent importées de l'étranger, ont été réappropriées et progressivement adaptées pour être conformes avec le système social local. Cet enseignement concerne également la réappropriation de modèles de développement étrangers. Au début des années 1990, les autorités mongoles entendaient faire de leur pays un nouveau « tigre asiatique ». Cette ambition s'est néanmoins heurtée aux spécificités de la société mongole et au contexte particulier dans lequel le processus de transition a pris place. Cette thèse a montré que l'apparition d'un État purement développementaliste est conditionnée à un afflux d'argent que l'État doit redistribuer. En ce sens, cette thèse permet de mieux comprendre le processus qui conduit à la formation d'États développementalistes.

Cette thèse a outre mis en évidence que les autorités mongoles ont dû adapter les modèles qu'elles ont souhaité adopter aux contraintes locales. Cela a finalement conduit à l'émergence d'un système politico-économique mixte, qui emprunte et combine des apports de modèles très différents. Cette approche tend donc à montrer que le système social des Mongols joue un rôle important pour comprendre le type de capitalisme qui a vu le jour en Mongolie et en quoi ce dernier diverge des types de capitalisme observables dans les autres pays en transition. Cette hypothèse liée à la spécificité du capitalisme mongol mériterait néanmoins d'être approfondie dans le cadre de travaux ultérieurs[2]. Il serait notamment nécessaire de considérer le rapport salarial et la façon dont celui-ci a évolué depuis 1990. Cet aspect n'a pas été considéré dans la mesure où son influence sur la question de recherche est minime. Il conviendrait donc de l'approfondir dans d'autres travaux et de comparer les résultats obtenus avec d'autres cas afin d'être en mesure de démontrer réellement une spécificité du capitalisme mongol.

C - Les enseignements de la thèse pour les investisseurs.

Le cadre particulier dans lequel cette thèse a pris place, une convention interprofessionnelle de formation par la recherche (CIFRE), incite également à considérer les apports de cette thèse pour l'entreprise AREVA, mais aussi plus largement pour les investisseurs qui souhaiteraient s'implanter sur le marché mongol. Pour l'entreprise cette thèse visait à : identifier et déconstruire les acteurs avec lesquels elle est amenée à interagir sur le terrain mongol, cerner le système dans lequel elle s'insère et les stratégies différenciées qu'y poursuivent les acteurs, et enfin être

[1] V. Bunce, 1999 ; L. Diamond, 2002.

[2] Cf. les travaux réalisés actuellement dans le cadre du groupe de recherche "Emerging Subjects of the New Economy: Tracing Economic Growth in Mongolia", dirigé par Rebecca Empson à l'University College London (UCL) et financé par le Conseil européen de la recherche (ECR) dont les premiers résultats devraient commencés à être diffusé au troisième semestre 2017 (https://www.ucl.ac.uk/anthropology/mongolian-economy).

capable de mieux comprendre son environnement pour être en mesure d'anticiper les risques et les opportunités en présence.

La réalisation de cette thèse a permis à l'entreprise de saisir le fonctionnement du système politico-économique mongol. En particulier, elle a conduit à identifier le mode de fonctionnement et les stratégies poursuivies par des acteurs avec lesquels l'entreprise est amenée à interagir au quotidien, en particulier l'État. Outre la question de la faiblesse de l'État et de l'influence du processus politique sur ce dernier, cette thèse a également conduit à d'autres avancées, sur la gestion des investisseurs étrangers, sur la gouvernance mise en œuvre par les autorités à l'égard du secteur minier ou encore sur la stratégie de développement que les autorités mongoles souhaitent mettre en œuvre. Cela constitue des avancées importantes dans la mesure où l'entreprise est amenée à interagir quotidiennement avec ces acteurs et qu'elle doit se soumettre à la gouvernance élaborée par les autorités mongoles pour gérer les investisseurs étrangers et le développement du secteur minier. La description faite du nouveau système de planification élaboré par les autorités mongoles doit pour sa part permettre à l'entreprise de mieux se situer dans les projets que développe le gouvernement à court, moyen et long terme.

Cette approche des acteurs et de leurs caractéristiques se traduit également par une meilleure compréhension l'environnement complexe dans lequel s'insère l'entreprise. En cela, la situation mongole est très différente de celle existante dans les autres pays ou opère l'entreprise, qui sont marqués soit par l'autoritarisme (Niger, Kazakhstan), ou qui sont parvenus à un niveau de développement élevé et qui font valoir l'État de droit (Canada) pour rendre plus prévisible l'environnement dans lequel s'insèrent les investisseurs. La Mongolie diffère de ces deux cas et présente l'intérêt de présenter un mode de fonctionnement basé sur la dispersion du pouvoir, qui diffère de celui d'État autoritaire, et sur une grande informalité, qui diffère en cela de l'État de droit qui prévaut dans les pays développés. À ces deux caractéristiques s'ajoutent les conséquences de l'enclavement géographiques du pays et des luttes d'influence qui opposent ses voisins. Ces luttes d'influence favorisent et sont instrumentalisées dans les luttes internes qui opposent les acteurs domestiques. Elles conduisent à l'émergence de coalition d'acteurs hétéroclites, aux intérêts souvent divergents, mais qui convergent autour d'un objectif particulier. La mise en évidence de ces coalitions d'acteurs plaide pour la mise en place d'une stratégie d'implantation de l'entreprise qui permette d'identifier les coalitions qui se structurent autour de son projet, les stratégies dont ils sont porteurs et les réseaux d'influence dans lesquels ils s'insèrent.

Cette situation résonne également avec le débat existant autour de la stratégie d'implantation de l'entreprise dans le pays. Le débat peut être résumé par l'opposition entre deux stratégies potentielles. La première consiste à présenter le projet d'investissement de l'entreprise dans le pays comme étant uniquement un projet susceptible d'être économiquement rentable, de favoriser le développement de l'emploi et de doper les revenus budgétaires. La seconde consiste au contraire à présenter ce projet comme étant stratégique, qui doit permettre de contribuer au développement économique du pays, mais aussi d'atteindre ses objectifs stratégiques, donc de renforcer son indépendance et de favoriser le plein exercice de sa souveraineté. Les résultats produits au cours de cette thèse laissent à penser que la seconde stratégie constitue celle qui est la plus opportune pour porter le développement du projet en Mongolie, mais aussi pour le protéger contre d'éventuels revirements politiques. Cette thèse plaide en faveur de ce type de stratégie, car elle a démontré l'existence d'un lien profond entre les questions stratégiques et les questions

économiques. Le développement des grands projets, comme celui de Tavan Tolgoi, ne peut être compris sans prendre en compte les ambitions stratégiques que nourrissent les autorités mongoles, les pressions géopolitiques et la compétition d'influence dans lesquelles elles s'insèrent.

Enfin, cette thèse, outre une meilleure connaissance des acteurs et des stratégies dont ils sont porteurs, doit également permettre à l'entreprise d'accroître sa capacité à anticiper les risques et les opportunités que produit l'environnement dans lequel elle opère. Les cycles politiques mis en évidence et l'importance de ces derniers pour la prise de décision témoignent et illustrent de la nécessité de prendre en compte ces moments et leurs logiques propres dans la stratégie d'implantation de l'entreprise. Cette thèse ne s'est pas uniquement focalisée sur un acteur ou sur une majorité unique. Elle a au contraire cherché à mettre en évidence les logiques de fonctionnement du système politico-économique mongol. Ces résultats sont donc susceptibles d'être valables et d'être utilisés par l'entreprise, quel que soit le secteur ou la majorité du moment. En ce sens, les résultats produits sont susceptibles d'être réutilisés par l'ensemble des investisseurs qui souhaitent s'implanter en Mongolie. Le modèle d'analyse proposé mériterait quant à lui d'être testé dans d'autres contextes pour vérifier sa validité et son intérêt pour un investisseur potentiel.

Cette thèse démontre également l'intérêt d'un contrat CIFRE, tant pour l'entreprise que pour le processus de recherche en lui-même. Les résultats produits dans cette thèse ont permis à l'entreprise de mieux comprendre la Mongolie et l'environnement dans lequel elle opère. À l'inverse, les demandes épisodiques et l'immersion dans l'entreprise ont permis de nourrir le processus de recherche de questions qui n'auraient pas forcément émergé dans un cadre classique. Cette immersion a également permis de tester des hypothèses et les résultats produits pour vérifier leur validité. Ce type de contrat s'est donc avéré être d'une grande richesse pour la bonne conduite de ce processus de recherche.

*

* *

Le travail de recherche réalisé dans le cadre de cette thèse s'est principalement concentré sur le cas mongol. Elle a démontré l'intérêt du cas mongol comme terrain d'étude. Le fait que la Mongolie soit une démocratie a grandement facilité le travail en permettant d'obtenir des entretiens avec des dirigeants clés qui ont fait preuve d'une grande liberté de ton. L'autre intérêt de ce cas concerne la taille du pays. La Mongolie reste un petit pays, le cercle du pouvoir est relativement restreint et cela facilite beaucoup le processus de recherche. Il conduit à développer des analyses détaillées d'un secteur, à l'image de ce qui a été réalisé pour les élites économiques. Le cas mongol constitue donc un terrain d'étude privilégié.

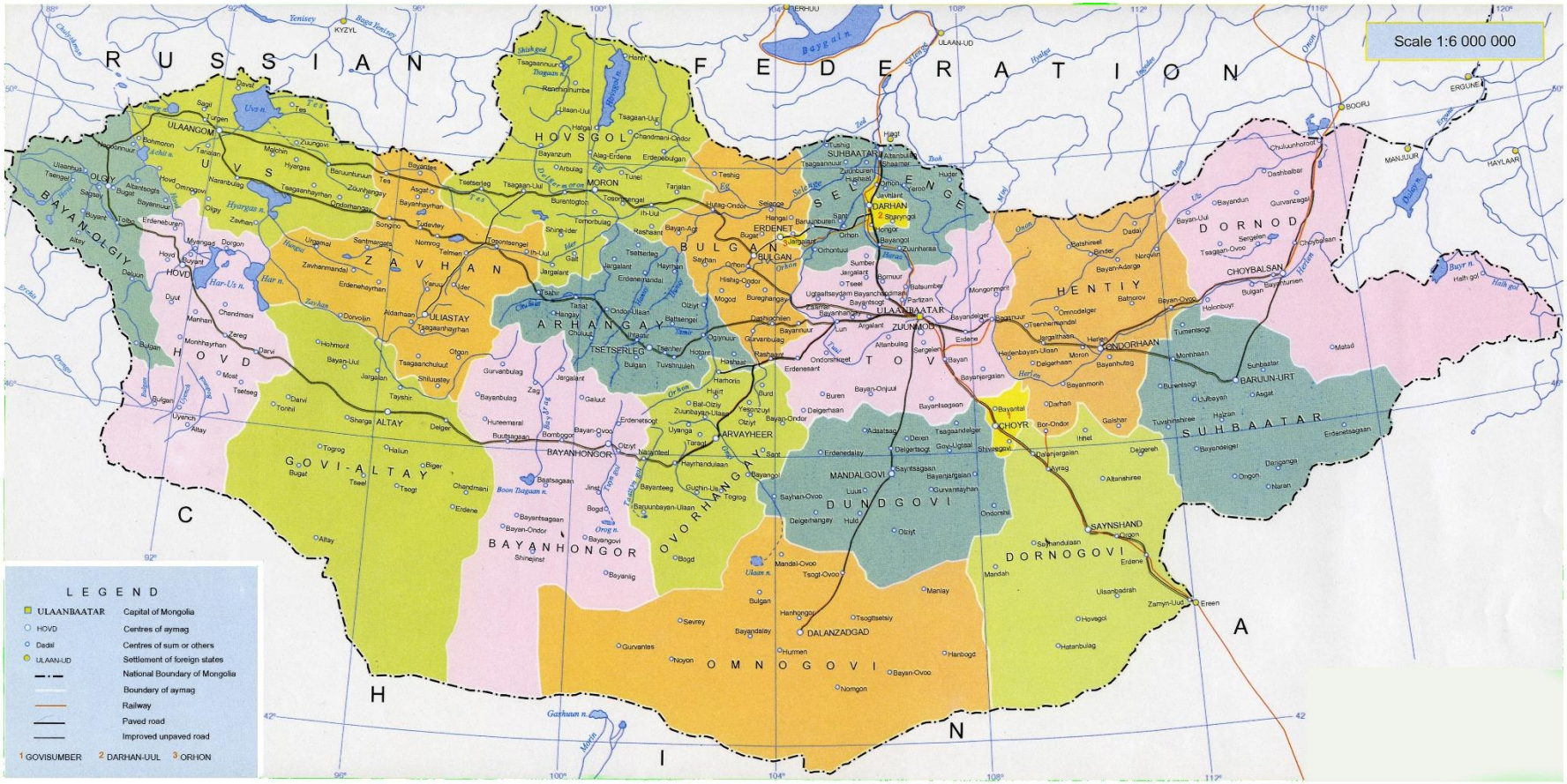
Cette thèse a également ouvert plusieurs perspectives de recherche qui mériteraient à l'avenir d'être approfondies. L'une des faiblesses de ce travail est de s'être uniquement concentré sur le cas mongol. L'adoption d'une démarche comparative permettrait d'apporter des avancées sur deux points principaux. La première consisterait à comparer le cas mongol avec des pays qui présentent des profils similaires, mais des trajectoires d'évolution différenciées, notamment les pays d'Asie centrale. Une telle comparaison permettrait de confirmer ou d'infirmer cette spécificité mongole, voire d'isoler les facteurs susceptibles d'expliquer cette spécificité, en particulier la démocratie ou l'influence du nomadisme pastoral.

L'autre approche qui présenterait un intérêt consisterait à comparer les stratégies politico-économiques mises en œuvre par les pays périphériques à la Chine pour faire face à l'émergence de leur puissant voisin et préserver leur souveraineté et leur indépendance. Une telle approche permettrait d'identifier la valeur que prennent les variables identifiées dans le cas mongol et dans ces autres pays. Dans ce cadre, des comparaisons pourraient notamment être élaborées avec des pays comme le Kazakhstan ou la Corée du Nord. Ces pays présentent en effet l'intérêt de présenter des conditions initiales similaires : une proximité directe avec de grands voisins qui questionnent l'exercice de leur souveraineté, un enclavement géographique ou politique et enfin une richesse en matières premières qui fait de ce secteur le moteur de leur développement. La comparaison de l'évolution de ces trois pays et de la façon dont ils gèrent ces éléments communs rendrait possible une meilleure compréhension du cas mongol, mais aussi des raisons qui expliquent le processus de divergence suivi par ces trois pays pourtant très proches.

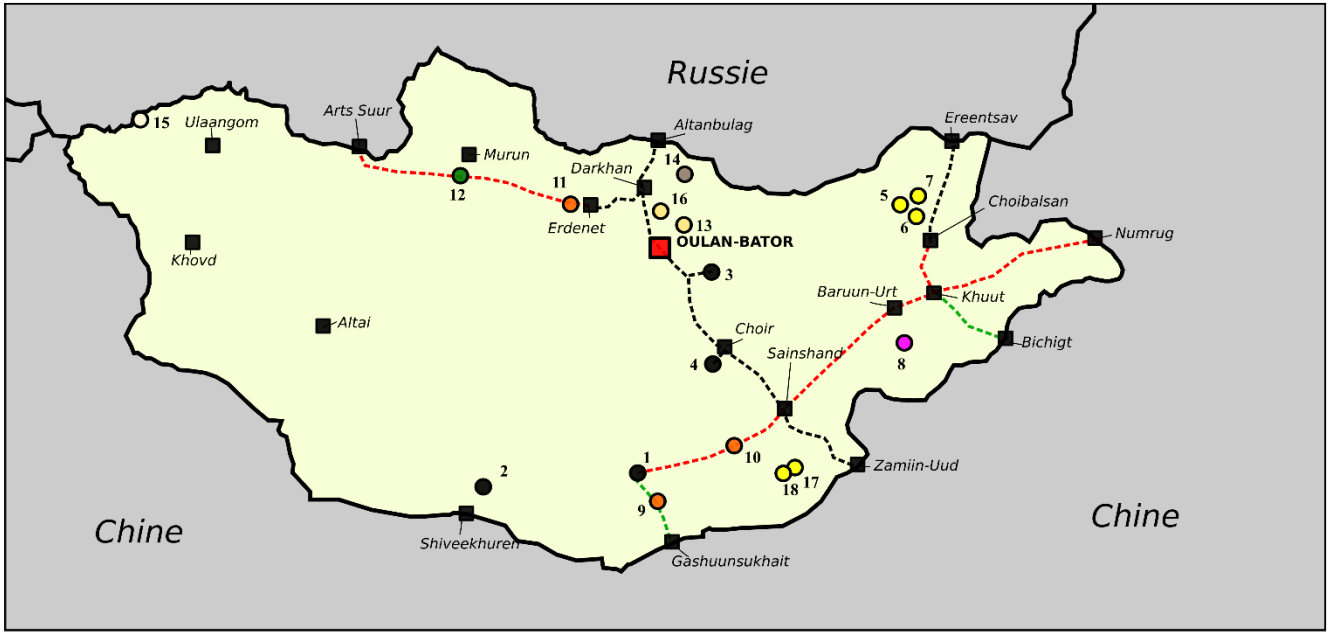
Cette thèse a donc présenté l'évolution du système politico-économique mongol après la transition. Elle a mis en évidence une trajectoire d'évolution qui a vu l'État mongol se doter progressivement des attributs du développementalisme face au développement du secteur minier afin de s'assurer que ce dernier contribue au développement du pays, donc qu'il participe à la protection de l'indépendance et de la souveraineté mongole. Il conviendra de vérifier si cette évolution se confirme dans les années à venir et si elle offre à la Mongolie la possibilité d'assurer son développement économique et sa souveraineté à moyen et long terme face à une Chine qui ne cesse de monter en puissance et de renforcer son influence sur les pays de sa périphérie proche.

Annexes

Annexe 1 – carte administrative de la Mongolie.



Annexe 2 – carte de synthèse.



Chemin de fer :

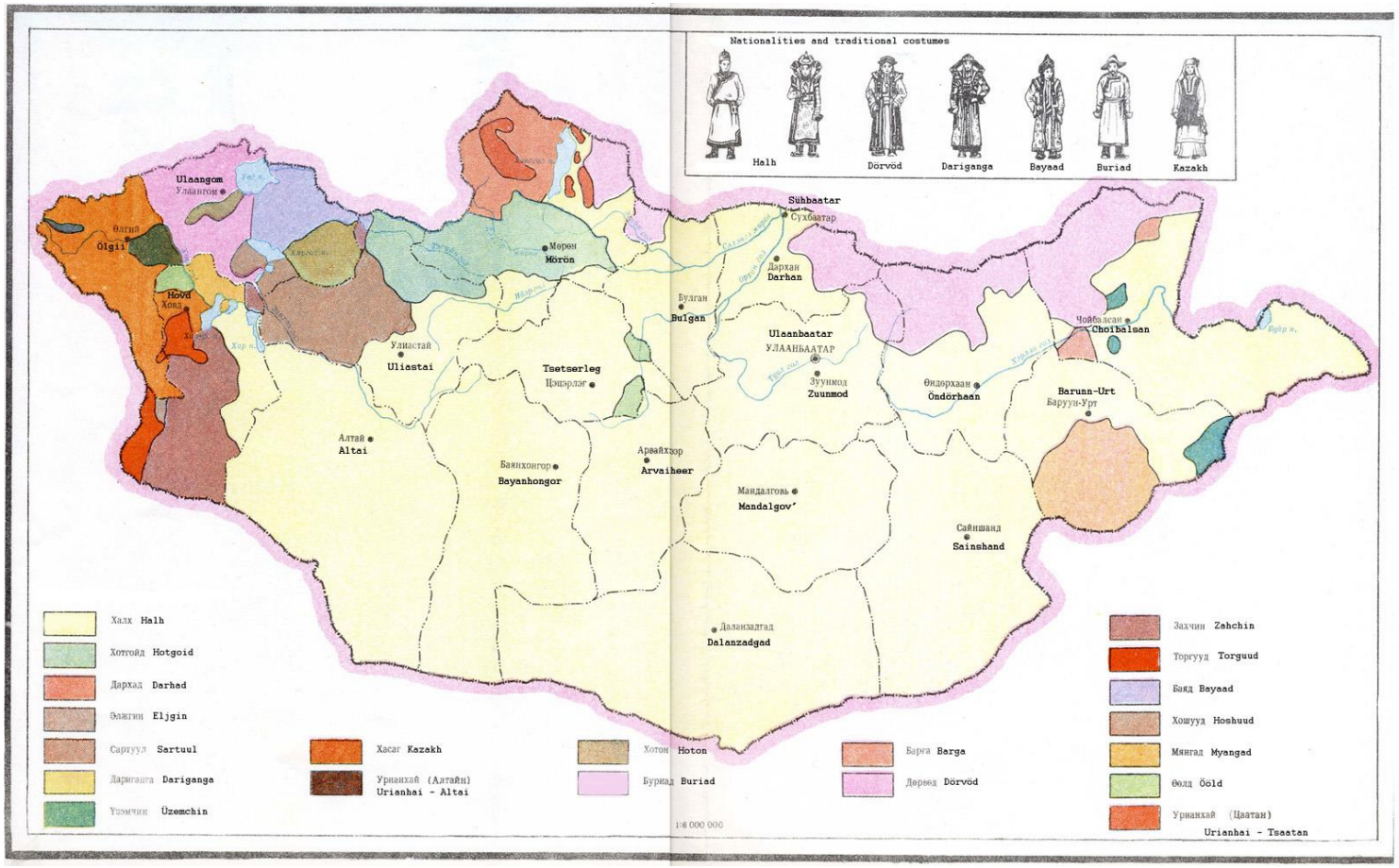
- Lignes existantes (standard russe)
- Projet ferroviaire, octobre 2014 (standard russe)
- Projet ferroviaire, octobre 2014 (standard chinois)
- Capitale
- Villes

Cartographie : Antoine Maire

Gisements miniers mongols d'importance stratégique :

1 - Tavan Tolgoi (Charbon)
2 - Nariin Sukhait (Charbon)
3 - Baganuur (Charbon)
4 - Shivee Ovoo (Charbon)
5 - Mardai (Uranium)
6 - Dornod (Uranium)
7 - Gurvanbulag (Uranium)
8 - Tomortei (Fer)
9 - Oyu Tolgoi (Cuivre, Or)
10 - Tsagaan Suvarga (Cuivre, Molybdène)
11 - Erdenet (Cuivre, Molybdène)
12 - Burenkhaan (Phosphore)
13 - Boroo (Or)
14 - Tomortei novoo (Zinc)
15 - Asgat (Argent)
16 - Gatsuurt (Or)
17 - Zoovch Ovoo (Uranium)
18 - Dulaan Uul (Uranium)

Annexe 3 – carte ethnique de la Mongolie[1]



[1] B. Rinchen, 1979.

Annexe 4 – données générales sur la Mongolie

Capitale :	Oulan-Bator
Population totale[3] :	3 000 000
Superficie :	1 564 100 km²
Densité[1] :	2 hab. / km²
Population urbaine[1] :	71 %
Population des principales villes[2] :	Oulan-Bator (1 240 048)
	Erdenet (84 187)
	Darkhan (74 985)
	Dalanzadgad (18 781)
Origines ethniques[2] :	Khalkha (82.4 %)
	Kazakh (3.9 %)
	Bouriates (1.7 %)
	Autres (12 %)
Langue officielle :	Mongol (alphabet cyrillique et classique)
Religions[2] :	Bouddhistes (53 %)
	Agnostiques (38.6 %)
	Musulmans (3 %)
	Chamanistes (2.9 %)
	Chrétiens (2.2 %).
Taux d'alphabétisation[1] :	98 %
Nature de l'État :	République basée sur un État unitaire et sur une démocratie parlementaire

[1] Source : Banque Mondiale.
[2] Source : dernier recensement mongol (2010).
[3] Source : office national de la statistique (2014).

Annexe 5 – évolution de l'économie mongole depuis 1990.

	1990	2000	2015
Indicateurs sociaux :			
Population (en millions)	2,2	2,4	3
Taux d'urbanisation (en %)	54,6	56,6	68,6
IDH	0,6 (100)	0,6 (117)	0,7 (103)
Espérance de vie à la naissance (hommes)	58	60	65
Espérance de vie à la naissance (femmes)	63	66	74
Indicateur de GINI*	33,2 (1995)	32,9 (2002)	32 (2014)
Indicateurs économiques :			
Taux de chômage (en %)	5,5	4,6	7,5
PIB (en millions $ courants) [1]	2560,8	1136,9	11757,9
PIB par habitant (en $ courants) [1]	1172,4	474,2	3973,4
Composition du PIB :			
Agriculture (en %)	15,2	30,9	14,8
Industrie (en %)	40,6	25	34,1
Services (en %)	44,2	44,1	51,1
Composition des importations : [2]			
Produits alimentaires (en %)	6,9	7,7	8,7%
Carburants et produits miniers (en %)	21,1	19,6	24,7%
Produits chimiques (en %)	4,1	4,6	7,1%
Équipements, machines, véhicules (en %)	46,5	21,7	20,7%
Autres (en %)	21,4	46,5	38,9%

Composition des exportations : [2]			
Produits miniers (en %)	48,1	35,2%	78,8%
Produits textiles (en %)	20,5	35,9%	6,5%
Produits d'origine animale (en %)	5,2	4,3%	0,6%
Autres (en %)	26,2	24,6%	14,2%
Partenaires commerciaux à l'exportation :			
Russie (Union soviétique) (en %)	78,3	33,56%	1,6%
Chine (en %)	1,7	17,82%	83,7%
Japon (en %)	0	11,93%	0,4%
États-Unis (en %)	0,1	4,62%	0,4%
Allemagne (en %)			
Autres (en %)	19,9	23,01%	13,8%
Partenaires commerciaux à l'importation :			
Russie (Union soviétique) (en %)	77,5	8,43%	26,9%
Chine (en %)	3,9	49,84%	36,6%
Japon (en %)	0	1,51%	7,2%
États-Unis (en %)	0	24,31%	3,1%
Allemagne (en %)			
Autres (en %)	18,6	13,63%	26,2%
Balance commerciale (en millions $)	-263,3	-78,7	872,3

Source : Banque asiatique de développement.
[1] Source : Banque mondiale.
[2] Source : Office national de la statistique.

Annexe 6 – liste des entretiens.

Nom	Date	Fonction
ADIYA O.	18-juin-13	Directeur des relations locales à Oyu Tolgoi.
ALGAA N.	28-juin-16	Directeur de l'association minière nationale.
ALIMA	12-nov-13	Chercheuse
AMARMEND A.	11-déc-15	Expert au conseil des serviteurs de l'État
AMARMEND A.	16-mai-16	Expert au conseil des serviteurs de l'État
AMARSANAA A.	19-nov-13	Directeur des relations extérieures à Oyu Tolgoi.
AMARTUVHSIN Kh.	18-nov-14	Président de Tenger Insurance.
ARIUNA A.	26-mai-14	Directrice de la coopération économique, de l'aide et des prêts au ministère du développement économique.
ARIUNAA L.	16-mai-14	Directeur du département économie de l'Académie de Management.
ARIUNZUL N.	08-mai-14	Chercheur du département Asie de l'Institut des Études Stratégiques.
BAABAR	21-mai-15	Éditorialiste.
BADAMDASH D.	28-nov-14	Directeur d'Eagle TV.
BATBAYAR R.	08-déc-15	Vice-directeur de la Banque de développement.
BATBAYAR Ts.	28-mai-14	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère des Affaires étrangères.
BATCHIMEG M.	06-déc-13	Députée, présidente du comité sur les Affaires étrangères et sur la sécurité.
BATSUURI H.	15-avr-13	Économiste
BATSUURI J.	05-déc-14	Député.
BATTOGTOKH D.	10-déc-15	Secrétaire d'État par intérim et directeur de la stratégie et de la planification au ministère de l'industrie.
BATTUR A.	01-juil-16	Conseiller à la sécurité nationale et à la politique étrangère du Président Mongol.

BAYARA S.	07-déc-15	Conseiller de la fondation Zorig.
BAYARKHUU D.	09-déc-15	Sous-directeur du département de la stratégie et de la planification du ministère des Affaires étrangères.
BAYASAKH J.	16-mai-14	Directeur du département des relations internationales à l'école de Politique étrangère de l'université nationale de Mongolie.
BAZARVAANI G.	08-mai-14	Directeur du département Russie et Asie Centrale à l'Institut des Études Stratégiques.
BEKHBAT Kh.	27-nov-15	Directeur de l'Institut diplomatique du ministère des Affaires étrangères.
BOLD L.	16-déc-15	Député et ancien ministre des Affaires étrangères (2012-2014).
BONILLA Lauren	24-juin-16	Post-doctorante à l'University College of London.
CHIMGUNDARI N.	09-mai-14	Rédactrice au ministère des Affaires étrangèes.
CHOI Dale	24-juil-12	Consultant en économie.
DASHDORJ L.	29-mai-15	Conseiller économique du Président mongol.
DAVAASAMBU M.	02-déc-13	Responsable Europe au département de la coopération économique, en charge de l'aide et des prêts au ministère du développement économique.
DAVAASUREN S.	17-déc-15	Professeur d'économie à l'université nationale de Mongolie.
DEMBEREL N.	25-juin-13	Directeur du département des Affaires politiques du Parti populaire.
DEMBEREL S.	08-déc-15	Député.
DORJSUREN E.	11-nov-13	Directeur Asie à l'Institut des Etudes Stratégiques.
DUSDIEKER Sammy	01-juil-13	Attaché commercial à l'ambassade d'Allemagne.
ENKHBAYAR N.	13-juin-16	Chercheur au comité national d'économie.
ENKHMANDAKH B.	22-mai-14	Directeur du développement international chez MAK.
ENKHMANDAKH B.	09-juin-16	Directeur du développement international chez MAK.
ERDENECHULUUN L.	04-déc-15	Ancien ministre des Affaires étrangères (2000 - 2004).

GANBAT Ch.	10-août-12	Directeur de Liberty Partners.
GANBILEG A.	20-nov-14	Directeur du développement chez MAK.
GANKHUYAG Ch.	13-juin-16	Ancien vice-ministre des finances et directeur d'ARD Capital.
GANTUNGALAG A.	08-déc-15	Analyste risque financier à la Banque de développement.
GANZORIG U.	17-nov-14	Président de UMC et Mandal Insurance.
JARGALSAIKHAN D.	28-nov-13	Économiste
KHASHULUUN Ch.	12-mai-14	Professeur d'économie à l'université nationale de Mongolie et ancien directeur du Comité à l'innovation et au développement national.
KHOSBAYAR D.	15-juin-16	Chargé de l'investissement chez MTZ.
LINDBERG Meloney	20-mai-14	Directrice de l'Asia Foundation en Mongolie.
MASHBAT O.	02-déc-13	Conseiller du ministre des Affaires étrangères.
MCRAE Cameron	24-juin-13	Directeur exécutif d'Oyu Tolgoi
MENDEE J.	21-juin-16	Chercheur l'Université de Colombie Britannique.
MERAT Jacques	24-juin-16	Expert chargé de la gouvernance à la Coopération suisse.
MUNKHBAT J.	18-déc-15	Secrétaire général du Parti populaire.
MUNKHBAT S.	20-mai-14	Directeur de l'école des sciences sociales de l'université nationale de Mongolie.
MUNKHDUL B.	28-mai-13	Directeur de Cover Mongolia
MUNKHJARGAL D.	26-mai-14	Fonctionnaire du département de la coopération économique, de l'aide et des prêts du développement économique.
MUNKHNARAN B.	30-mai-13	Expert chez Liberty Partners
MUNKH-OCHIR D.	10-déc-13	Directeur de l'administration au ministère de la défense.
MUNKHTUR D.	15-mai-14	Directeur du département Europe Amérique à l'Institut des Études Stratégiques.
MUNKHTUR T.	18-nov-14	Directeur de MCS Energy.
NOMINCHIMEG O.	22-juin-16	Juriste chez Hogan & Lovells
OTGOCHULUU Ch.	05-juin-13	Directeur de la stratégie et de la planification au ministère des mines.
OTGOCHULUU Ch.	02-juil-16	Directeur adjoint d'Erdenes Mongol

OYUN S.	07-déc-15	Députée, présidente de la fondation Zorig.
OYUNGEREL Ts.	01-déc-15	Député.
OYUNSUREN D.	07-déc-13	Chercheuse à l'école de politique étrangère de l'université nationale.
OYUNTUYA Sh.	01-juin-13	Experte à l'Asie Foundation.
SHURKHUU D.	09-mai-14	Directeur de l'Institut des Relations Internationales
SODNOM D.	03-déc-13	Ancien Premier ministre (1984 - 1990) et conseiller de l'entreprise MAK.
SUGARMAA D.	01-juil-16	Directrice du développement local chez Energy Resources.
SUKHGEREL D.	15-avr-13	Directrice de l'ONG OT Watch.
SUMATI L.	28-juin-16	Directeur de l'institut de sondage Sant Maral.
TSEGTSEGMAA D.	19-juin-13	Fonctionnaire au département des investissements étrangers, des régulations et de l'enregistrement du Ministère du développement économique.
TSENGUUN Ts.	01-juil-13	Expert chez Erdenes Tavan Tolgoi.
TSOLMON O.	25-juin-16	Candidate du Parti populaire et révolutionnaire aux élections législatives de 2016.
TUMENTSOGT Ts.	11-nov-14	Directeur de General Electric et président du CEO Club.
TUYA N.	16-déc-14	Ancienne ministre des Affaires étrangères (1998 - 2000).
ULAMBAYAR B.	21-nov-14	Directeur de Gobi Capital.
ULAMBAYAR D.	09-déc-15	Directeur de l'école des Relations internationales de l'université des humanités.
WHITE Laura	27-mai-13	Chargé des relations extérieures à Oyu Tolgoi.
ZANDANSHATAR G.	18-mai-15	Ancien ministre des Affaires étrangères (2009 - 2012).
ZOLTUYA B.	14-juin-16	Directrice de la politique commerciale au ministère de l'industrie.
ZORIGT D.	28-juin-16	Ancien ministre des mines et de l'énergie (2008-2012).

Bibliographie

I - Ouvrages et articles scientifiques.

ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James A., 2012, *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*, Profile Books.

ADDELTON, Jonathan S., 2013, *Mongolia and the United States: A Diplomatic History*, Hong Kong University Press.

ALARY, Pierre, LAFAVE DE MICHEAUX, Elsa (Dir.), 2014, *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise. Diversité et recomposition des trajectoires nationales*, Presses de Sciences Po.

ALTANKHUYAG, Norovin, 2013, *Towards the summit*, August Von Goethe Literatureverlag.

AMARSANAA, J., BATSAIKHAN, O., TUVSHINTULGA, A., 2013, *Монгол Улсын Засгийн Газар Түүхэн Товчоон (1911 - 2012)*, Admon.

AMSDEN, Alice H., 1989, *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*, Oxford University Press.

ANDRUSEAC, Gabriel, 2015, « Economic security – new approaches in the the context of globalization », *CES Working Papers*, vol. 7, n° 2, p. 232 à 240.

ARIGBUKH, T., MUNKHBAYAR, Ch., 2008, *Монголын баячуудын нууцаас*, Oulan-Bator.

ARIUNAA, Lkhagvadorj, 2010, *Fiscal Federalism and Decentralization in Mongolia*, Universitätsverlag Potsdam.

ARIUNAA, Lkhagvadorj, avril 2012, "An analysis of the new budget law of Mongolia of 2011", Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/38681/1/MPRA_paper_38678.pdf.

ATWOOD, Christopher P., 2004, *Encyclopedia of Mongolia and the Mongol Empire*, Facts on File.

AUTY, Richard M., 1990, *Resource-based industrialization : sowing the oil in eight developing countries*, Clarendon Press.

BAABAR, 1999, *History of Mongolia. From World Power to Soviet Satellite*, Nepko.

BAASANJARGAL, Damdini, BAYANSAN, Turiin, BATSUKH, Jarantain,

CHINZORIG, Onongiin, 2009, *Монголын баялаг бүтээгчид*, Oulan-Bator.

BACH, Daniel C., GAZIBO, Mamoudou (Dir.), 2011, *L'État néopatrimonial, genèse et trajectoires contemporaines*, Presses de l'université d'Ottawa.

BADARCH, Kherlen, 2013, *Integrating New Values into Mongolian Public Management*, Universitätsverlag Potsdam.

BADIE, Bertrand, 1992, *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard.

BAFOIL, François (dir.), 1997, *Les stratégies allemandes en Europe centrale et orientale. Une géopolitique des investissements directs*, L'Harmattan.

BAFOIL, François, 2006, « Privatisations et formation des États est-européens », *Critique Internationale*, p. 137-152, https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/1021308/filename/ci32p137-152.pdf.

BAFOIL, François, 2006, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Presses de Sciences Po.

BAFOIL, François, 2012, *Capitalismes émergents. Économies politiques comparées, Europe de l'Est et Asie du Sud-Est*, Presses de Sciences Po.

BAFOIL, François, 2014, *Emerging Capitalism in Central Europe and Southeast Asia. A Comparison of Political Economies*, Palgrave.

BALLIS, William B., 1956, "Political dynamics", p. 532 à 550, dans *Mongolia People's Republic (Outer Mongolia)*, HRAF Subcontractor's Monograph, Human Relations Area Files.

BARAN, Paul, 1967, *Économie politique de la croissance*, Maspero.

BARKMANN, Udo B., 2005, "Political Parties and the Democratic Process in Mongolia", p. 37 à 63, dans SCHAFFERER, Christian, 2005, *Understanding Modern East Asian Politics*, Nova Science Publishers.

BAROUCH, Gilles, 1994, "La rhétorique des monographies", p. 153 à 161 dans,

PAVE, Francis, 1994, *L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Seuil.

BATBAYAR, Ts., SONI, Sharad K., 2007, *Modern Mongolia a concise history*, Pentagon Press.

BATCHIMEG, Migeddorjin, 2012, "National Security of Mongolia: Past, Present & Future", *The Mongolian Journal of International Affairs*, n° 17.

BATSAIKHAN, Ookhnoi, 2013, *Mongolia: becoming a nation-state*, Bitpress.

BATSUKH, Jarantai, CHINZORIG, Onon, 2007, *Secrets of Mongolian business leaders*, Top secret newspaper.

BATSUURI, H., octobre 2015, "Original sin: is Mongolia facing and external debt crisis?",*The Northeast Asian Economic Review*, vol. 3, n° 2, p. 3 à 15.

BAWDEN, Charles, 1968, *The modern history of Mongolia*, Frederick A. Praeger.

BAYART, Jean-François, 1996, "L'historicité de l'État importé", *Cahiers du CERI*, n°15, p. 3 à 49.

BAYART, Jean-François, 2006, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Fayard.

BAYASAKH, Jamsranii, 2015, "Repenser l'affiliation régionale de la Mongolie dans la nouvelle Asie du Nord-Est", p. 85 à 89, dans CHABAL, Pierre (Dir.), 2015, *Concurrences interrégionales Europe-Asie au XXIe siècle*, Peter Lang.

BAYRAA, S., MAIDAR, Ts., KHALIUN, D. (dir.), 2015, *Монгол ардчилал эхэлсэн түүх*, Munkhin Useg.

BEBLAWI, Hazem, GIACOMO, Luciani (Ed.), 1987, *The Rentier State*, Croom Helm.

BILLE, Franck, 2014, *Sinophobia: Anxiety, Violence, and the Making of Mongolian Identity*, University of Hawai'i Press.

BILSKIE, Julia S., ARNOLD, Hugh M., 2002, "An examination of the political and economic transition of Mongolia since the collapse of the Soviet Union", *Journal of Third World Studies*, vol. 19, n°2, p. 205 à 218.

BLUNT, Peter, octobre 2013, "Rural Mongolia's Early Experience with Local Development Fund Utilisation under the Integrated Budget Law: Findings and Recommendations", Agence de coopération et de développement suisse, n° 1/2013, https://www.researchgate.net/publication/265300899_Rural_Mongolia's_Early_Experience_with_Local_Development_Fund_Utilisation_under_the_Integrated_Budget_Law_Findings_and_Recommendations.

BOLD, Luvsanvandan, 2012, "The 19th Ministerial Council Meeting's Statement by H.E. Mr. Luvsanvandan BOLD, Minister for Foreign Affairs of Mongolia", *Mongolian Journal of International Affairs*, n°17, p. 9-11.

BOLDBAATAR, B. (Ed.), 2014, *Монгол, Монголчууд, Монгол орон : Түүхийн альманах*, Nepko.

BOLD-ERDENE, D., 2013, "The State of the Political Parties in Mongolia: Facts and Conclusions", *The Mongolian Journal of International Affairs*, n°18, p. 47 à 51.

BOONE, Peter, 1994, « Grassroots macroeconomic reform in Mongolia », *Journal of comparative economics*, n°18, p. 329 à 356.

BOUDON, Raymond, 1986, *L'idéologie*, Fayard.

BOURGOUIN, France, SINGH, Jewellord N., 2013, *Resource Governance and Developmental States in the Global South, Critical International Political Economy Perspectives*, Palgrave.

BOUSSAQUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po.

BROWN, William A., ONON, Urgunge, 1976, *History of the Mongolian People's Republic*, Harvard University Press.

BRUNO, Michael, SACHS, Jeffrey, 1982, "*Energy and Resource Allocation: a Dynamic Model of the "Dutch Disease"*", Review of Economic Studies, vol. 49, p. 845 à 859.

BRUUN, Ole, ODGAARD, Ole, 1996, *Mongolia in transition, old patterns, new challenges*, Nordic Institute of Asian Studies.

BULAG, Uradyn E., 1998, *Nationalism and Hybridity in Mongolia*, Oxford University Press.

BULAG, Uradyn E., janvier / février 2009, "Mongolia in 2008: From Mongolia to Mine-golia", *Asian Survey*, vol. 49, n° 1, p. 129 à 134.

BUTLER, William Elliott, 1982, *The Mongolian legal system: contemporary legislation and documentation*, Nijhoff Distributor.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, DE WILDE, Jaap, 1997, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc.

CAMPI, Alicia J., 09/05/2013, "New Sino-Mongolian Oil Deal Undercuts Russia's Old Role", *China Brief Volume*, vol. 13, n° 10, p. 13 à 16.

CAMPI, Alicia, 01/12/2015, « Mongolia Reassesses Foreign Policy Strategies After 25 Years of Democracy", East-West Center, http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=194999.

CAMPI, Alicia, BATBAYAR, Tsedendambyn, 2009, *The impact of China and Russia on United States-Mongolian political relations in the twentieth century*, The Edwin Mellen Press.

CARDOSO, Fernando H., FALETTO, Enzo, 1978, *Dépendance et développement en Amérique Latine*, Presses universitaires de France.

CARNEY, Richard W., 2016, "Varieties of hierarchical capitalism: family and state market economies in East Asia", *The Pacific Review*, vol. 29, n° 2, p. 137 à 163.

CHANG, Han-joon, 2008, *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury.

CHAPONNIERE, Jean-Raphaël, LAUTIER, Marc, 13/03/2014, « Le modèle des États développeurs d'Asie en perspective historique », 5th GREThA International Conference on Economic Development, 19-20, June 2014, Bordeaux Economic development and the State:The new frontiers of public action, http://gretha.u-bordeaux4.fr/sites/default/files/colloques_pdf/lautier_chaponniere.pdf.

CHAVANCE, Bernard, 1994, *La fin des systèmes socialistes. Crise, réforme et transformation*, L'Harmattan.

CHAVANCE, Bernard, MAGNIN, Eric, MOTAMED-NEJAD, Ramine, SAPIR, Jacques (dir.), *Capitalisme et socialisme en perspective. Evolution et transformation des systèmes économiques*, La Découverte, 1999.

CHAVANCE, Bernard, 1999, "Le capitalisme et le socialisme comme espèces systémiques: formation, co-évolution, transformation", p. 295 à 315, dans CHAVANCE, Bernard, MAGNIN, Eric, MOTAMED-

NEJAD, Ramine, SAPIR, Jacques (dir.), *Capitalisme et socialisme en perspective. Evolution et transformation des systèmes économiques*, La Découverte, 1999.

CHAVANCE, Bernard, MAGNIN, Eric, 2000, "National Trajectories of Post-socialist Transformation: Is There a Convergence Towards Western Capitalisms?", p. 221 à 233 dans DOBRY, Michel, 2000, *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe*, Springer.

CHAVANCE, Bernard, 2007, "L'économie institutionnelle entre orthodoxie et hétérodoxie", *Revue du MAUSS*, n° 2, p. 64 à 70.

CHOU, Hui-ping, juin 2007, "Introduction to Mongolia's Local Government System", *Bimonthly Journal on Mongolian and Tibetan Current Situation*, vol. 16, n°6, http://www.mtac.gov.tw/mtacbooke/upload/09611/0101/e1.pdf.

CLIFT, Ben, 2014, *Comparative Political Economy. States, Markets and Global Capitalism*, Palgrave.

Cold War: The 1964 Coup Attempt and the Sino-Soviet Split", *Journal of Cold War Studies*, vol. 8, n° 1, p. 95 à 119.

CONSTANT, Frédéric, 11/02/2015, « Le droit mongol sous les Qing », conférence au centre d'études mongoles et sibériennes (CEMS).

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil.

DAGVADORJ, S., 2002, "National council for sustainable development in Mongolia", *The Mongolian Journal of International Affairs*, vol. 8-9, p. 81 à 89.

DAMIRAN, Tsedev, PRATT, Richard, 2013, "Public administration in Mongolia", chap. 14, p. 319-339 dans LIEBERT, Saltanat, CONDREY, Stephen E., GONCHAROV, Dmitry (Ed.), 2013, *Public administration in post-communist countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, CRC Press.

DAMIRAN, Tsedev, PRATT, Richard, décembre 2005, « Institutional change in Mongolia : balancing waves of reform », *Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance* (NAPSIPAG), http://www.napsipag.org/pdf/Balancing_Waves.pdf.

DANAASUREN, V., octobre 2015, "Capital Market Development in Mongolia", *The Northeast Asian Economic Review*, vol. 3, n° 2, p. 17 à 27.

DAUVERGNE, Peter, 1998, *Weak and strong states in Asia-Pacific societies*, Allen & Unwin.

DAVAADASH, Ch., 04/08/2015, « Монголын нийгмийн шилжилтийн зарим онцлог, ээдрээ », *Sonin.mn*, http://www.sonin.mn/news/easy-page/46187

DE VISSCHER, Christian, LE BUSSY, Gauthier, 2001, "La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif", *Pyramides*, n° 3, p. 61 à 80.

DEBANES, Pauline, LECHEVALIER, Sébastien (dir.), avril-juin 2014, Vers un renouveau de l'État développeur en Asie ?, *Critique internationale*, n° 63.

DEBANES, Pauline, LECHEVALIER, Sébastien, 2014, "La résurgence du concept d'État développeur : quelle réalité empirique pour quel renouveau théorique ?", *Critique Internationale*, N°63, p. 9 à 18.

DELAPLACE, Grégory, 2010, "Chinese Ghosts in Mongolia", *Inner Asia*, vol. 12, p. 127 à 141.

DELBECQUE, Eric, LAFONT, Angélique (dir.), 2012, *Vers une souveraineté industrielle ? Secteurs stratégiques et mondialisation*, Vuibert.

DESJACQUES, Alain, septembre 2005, "Les choix mongols : autopsie d'une politique écartelée entre rêve et réalités régionales", communication, *2ème congrès du Réseau Asie*.

DESROCHES Jean-Paul (Com.), 2003, *Mongolie : Le Premier Empire des steppes*, Actes Sud.

DESTANNE DE BERNIS, Gérard, 1966, "Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale", *Économie appliquée*, vol. 19, n° 3-4, Id, p. 415 à 475.

DEYO, Frederic C., 1987, *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Cornell University Press.

DIERKES, Julian (Ed.), 2012, *Change in Democratic Mongolia. Social Relations, Health, Mobile Pastoralism and Mining*, Brill.

DOBRY, Michel (dir.), 2000, "Les transitions démocratiques regards sur l'état de la « transitologie »", *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 4-5.

DORJAND, L., YAVUUKHULAN, D., 2002, "Mongolian Economic Development Strategy", *The Mongolian Journal of International Affairs*, n° 8-9, p. 63 à 69.

DRAKIKOUPIL, Jan, 2009, *Globalization and the State in Central and Eastern Europe. The politics of foreign direct investment*, Routledge.

DUNNING, John H., LUNDAN, Sarianna M., 2008, *Multinational enterprises and the global economy*, Edward Elgar.

DUPEYRAT, Pascal, 2011, *Guide des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques*, Ellipses.

EISENSTADT, Shmuel N., 1973, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Sage.

EISMA, Doeke, 2003, *Mongol rule. Reflections on Mongol sociopolitics*, Leiden.

ELLEMAN, Bruce A., KOTKIN, Stephen, SCHOFIELD, Clive, 2013, *Beijing's Power and China's Borders. Twenty Neighbors in Asia*, M. E. Sharpe.

EMPSON, Rebeccas, été 2013, "Some Views of the Mongolian 'Wolf Economy'", Anthropolitan Summer University College London, https://www.ucl.ac.uk/anthropology/mongolian-economy/articles/Rebecca_Empson-libre.pdf.

ENKHBAT, Badarchyn, ODGAARD, Ole, 1996, "Decentralization and local governance", p. 165 à 189 dans BRUUN, Ole, ODGAAARD, Ole, 1996, *Mongolia in transition, old patterns, new challenges*, Nordic Institute of Asian Studies.

ENKHBAYAR, Shagdar, avril 2007, « Neo-liberal 'shock therapy' policy during the Mongolian economic transition », Economic Research Institute for Northeast Asia, *ERINA report*, vol. 54.

ENKHBAYAR, Shagdar, 2012, *Mongolia's Economic Transition and Development Challenges*, Lambert Academic Publishing.

ENKHSAIKHAN, Mendsaikhnii, 25/03/1015, "Төрийг урлахуй", https://www.facebook.com/media/set/?set=a.620903004677792.1073741827.158754657559298&type=3.

ENKHTUR, Dulamdary, 1998, "Mongolia's Journey Toward Sustainability", *World Resources Institute*, http://pdf.wri.org/ncsd_mongolia.pdf.

ERDENE, Lkhagva, RADCHENKO, Sergey, 09/07/2016, "The Mysterious Sale of Mongolia's Erdenet Mine", *The Diplomat*, http://thediplomat.com/2016/07/the-mysterious-sale-of-mongolias-erdenet-mine/.

EVANS, Peter, 1979, *Dependent development. The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*, Princeton University Press.

EVANS, Peter, 1989, « Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State », *Sociological Forum*, vol. 4, n° 4, p. 561 à 587.

EVANS, Peter, 1995, *Embedded autonomy. States and industrial transformation*, Princeton University Press.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda, 1985, *Bringing the state back in*, Cambridge University Press.

EVEN, Marie-Dominique, POP, Rodica, 1994, *Histoire secrète des Mongols : chronique mongole du XIIIe siècle*, Gallimard.

FAURE, Yves-André, MEDARD, Jean-François, 1995, « L'État-business et les politiciens entrepreneurs. Néopatrimonialisme et Big men : économie et politique. », p. 289-311, dans ELLIS, Stephen Ellis, FAURE, Yves-André, 1995, *Entreprises et entrepreneurs africains*, Karthala-Orstom.

FISH, Steven, 1998, « « Mongolia: democracy without prerequisites », *Journal of Democracy*, vol. 9, n°3, p. 127 – 141.

FLORET, Arthur, 2010, "Le changement social et l'État moderne en Mongolie", mémoire, Université de Montréal.

FRANK, André Gunder, 1967, *Capitalisme et sous-développement en Amérique latine*, Maspero.

FRANK, André Gunder, 1971, *Lumpen-bourgeoisie et lumpen-développment*, Maspero.

FRIEDBERG, Erhard, 1994, "Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention", p. 133 à 152 dans, PAVE, Francis, 1994, *L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Seuil.

FRITZ, Verena, 2002, "Mongolia: Dependent Democratization", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 18, n° 4, p. 75 à 100.

FRITZ, Verena, 2007, "Democratisation and corruption in Mongolia", *Public Administration & Development*, vol. 27, n°3, p. 191 à 203.

FRITZ, Verena, 2008, "Mongolia: The Rise and Travails of a Deviant Democracy", *Democratization*, n° 15, p. 766 à 788.

FRITZ, Verena, MENOCAL, Alina R., mai 2011, « (Re)construire des États développeurs. De la théorie à la pratique », Overseas Development Institute, Working paper 274, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2327.pdf.

FUKAO, Kyoji, PAPRZYCKI, Ralph, 2008, *Foreign direct investment in Japan. Multinationals' role in growth and globalization*, Cambridge University Press.

GANBAT, D., 2004, "The Mass Public and Democratic Politics in Mongolia", *Asian Barometer*, Working Paper Series, n° 29.

GANBAT, Damba, 2007, « Administrative Reform in Mongolia, Past and Present", http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbk21gspa.snu.ac.kr%2Fdatafile%2Fdownfile%2FGanbatDamba_3_1.doc&ei=yFk-U5z0K-u00wXV7YCgCw&usg=AFQjCNEBNFDPfiKN1Ebr6R_n2qlnXP4BTQ&bvm=bv.64125504,d.d2k.

GANBAT, Damba, 2014, "National Security Concept of Mongolia: Basic Principle", p. 91 à 99 dans National Institute for Defense Studies, 2014, *Asia Pacific Countries' Security Outlook and Its Implications for the Defense Sector*, NIDS Joint Research Series, n° 11.

GANKHUYAG, Chuluuni, 02/10/2010, "Wolf Economy", *Ganhuyag Hutagt's Blog*, http://ganhuyagchh.blogspot.fr/2010/10/wolf-economy.html.

GARDELLE, Linda, 2010, *Pasteurs nomades de Mongolie. Des sociétés nomades et des États*, Buchet Chastel.

GE, Wei, KINNUCAN, Henry W., 2016, "Does Dutch Disease Hit Mongolia?", presentation at the Southern Agricultural Economics Association (SAEA) Annual Meeting, San Antonio, Texas, 6-9 February, 2016, http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/229564/2/SAEA%20paper_%20Wei%20Ge.pdf.

GENIEYS, William, 2011, *Sociologie politique des élites*, Armand Colin.

GERSCHENKRON, Alexandre, 1962, *Economic backwardness in historical perspective. A book of essays*, Harvard University Press.

GINSBURG, Tom, 1999, « Nationalism, Elites, and Mongolian rapid transformation », p. 247 à 276, dans S. Kotkin, B. A. Elleman, 1999, *Mongolia in the twentieth century, landlocked cosmopolitan*, M. E. Sharpe.

GINSBURGS, George, Août 1961, "Local Government in the Mongolian People's Republic 1940-1960", *The Journal of Asian Studies*, vol. 20, n° 4, p. 489-508.

GODEMENT, François, KRATZ, Agatha, juin 2015, "“One Belt, One Road”: China’s great leap outward", *China Analysis*, http://www.ecfr.eu/publications/summary/one_belt_one_road_chinas_great_leap_outward3055.

GREENE, Megan, 2008, *The Origins of the Developmental State in Taiwan: Science Policy and the Quest for Modernization*, Harvard University Press.

GRIELL, Coralie, 2015, "Orpaillage, environnement et développement en Mongolie", mémoire, Université Paris Descartes.

HAHM, Hongjoo, YENER, Demir, 1998, "Finacial sector reforms in Mongolia", *EDI working papers*, n° 18873, http://documents.worldbank.org/curated/en/558711468773972796/pdf/multi-page.pdf.

HALLIDAY, Fred, octobre 1999, "Soviet foreign policymaking and the Afghanistan war: from ‘second Mongolia’ to ‘bleeding wound’", *Review of International Studies*, vol. 25, n° 4, p. 675 à 691.

HAMILTON, Gary, 1996, *Asian Business Networks*, Walter de Gruyter.

HAN, Seunghee, 2014, "Operation of the Economic Planning Board in the Era of High Economic Growth in Korea", Knowledge Sharing Program, Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea.

HASNAIN, Zahid, 2014, "Mongolia: The Politics of Public Investments", *Country Case Study, Banque Mondiale*, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21050/933580WP0P12000LIC000Mongolia0Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

HATCHER, Pascale, 2016, "Le boom minier de la Mongolie et la montée du nationalisme des ressources : tensions politiques, promesses électorales et normes néolibérales", *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, http://dx.doi.org/10.1080/02255189.2016.1172009.

HELLMAN, Joel, KAUFMANN, Daniel, septembre 2001, "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies", *Finance and Development*, vol. 38, n° 3, http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm.

HERMET, Guy, 1996, *Le passage à la démocratie*, Les Presses de Sciences Po.

HIRABAYASHI, James, 1956, “Social structure”, p. 183 à 220, dans *Mongolia People’s Republic (Outer Mongolia)*, HRAF Subcontractor’s Monograph, Human Relations Area Files.

HIRSCHMAN, Albert O., 1945, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press.

HIRSCHMAN, Albert O., 1964, *Stratégie du développement économique*, Editions ouvrières.

HONEYCHURCH, William, 2015, *Inner Asia and the spatial politics of empire. Archeology, mobility and culture contact*, Springer.

HONMA Masaru, octobre 2015, "Banking Sector Transition in Mongolia since 1990", *The Northeast Asian Economic Review*, vol. 3, n° 2, p. 29 à 42.

HO-T'IEN, Ma, 1949, *Chinese agent in Mongolia*, The John Hopkins Press.

HUMPHREY, Caroline, SNEATH, David, 1999, *The End of Nomadism?: Society, State, and the Environment in Inner Asia*, Edward A. Allworth.

HUNDT, David, 2009, *Korea’s developmental alliance. State, capital and the politics of rapid development*, Routledge Advances in Korean Studies.

INDRA, B. (dir.), 2013, "БНХАУ-ын эрчим хүчийн эрэлт, Монгол-Хятадын уул уурхайн салбарын харилцаа", Стратегийн судлагааны хүрээлэн, n° 8.

ISAACS, Rico, avril 2014, “Neopatrimonialism and beyond : reassessing the formal and informal in the study of Central Asian politics”, *Contemporary Politics*, vol. 20, n° 2, p. 229 à 245.

ITO, Takatoshi, KRUEGER, Anne O., 2000, *The role of foreign direct investment in East Asian Economic development*, University of Chicago Press.

IWA, Sung-hee, LEE, In-kwon (Ed.), 2004, *Competition and corporate governance in Korea. Reforming and restructuring the Chaebol*, Adward Elgar.

JACKSON, Sara L., 2013, "Imagining the mineral nation: contested nation-building in Mongolia", *The Journal of Nationalism and Ethnicity*, http://dx.doi.org/10.1080/00905992.2014.969692.

JARRY-OMAROVA, Anna, 2010, *Genre du pouvoir et démocratie libérale en Mongolie Analyse de l'échec du mouvement associatif des femmes, entre espace politique, nomadisme et ONG internationales*, EHESS, thèse, sous la direction de Djallal G. Heuze.

JEFFRIES, Ian, 2007, *Mongolia. A guide to economic and political developments*, Routledge.

JIANYONG, Feng, février 2014, « The 1911 Revolution and the Frontier: The “Political Game” and “State-Building” in Outer Mongolia during

the 1911 Revolution », *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 12, Issue 5, No. 3, http://japanfocus.org/-Feng-Jianyong/4071?rand=1391437729&type=print&print=1?rand=1391437753&type=print&print=1.

JOHNSON, Chalmers, 1982, *MITI and the Japanese miracle : the growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press.

JOHNSON, Chalmers, 1996, *Japan: Who Governs?: The Rise of the Developmental State*, Norton & Company.

KANG, David C., 2002, *Crony Capitalism, corruption and development in South Korea and The Philippines*, Cambridge University Press.

KANG, Seung-Mo, 2001, "L'impact de la stratégie de développement éonomique sur la politique de l'investissement direct étranger. L'étude du cas coréen entre 1962 et 1996", thèse, Sciences Po.

KAPLONSKI, Christopher, 2004, *Truth, History and Politics in Mongolia: Memory of Heroes*, Routledge.

KEULEERS, Patrick, DE JAEGERE, Samuel, GU, Qing, DAVAADULAM, Tsegmed, décembre 2012, « Institutional and context analysis – public sector governance, anti-corruption and participation in Mongolia », *Paper*, Programme des Nations unies pour le développement.

KHAISANDAI, Luvsan, 2012, "Mongolia in Northeast Asia: Issues of Economic Development and Cooperation", *Mongolian Journal of International Affairs*, n° 17, p. 59 à 63.

KIM, Byung-Kook, hiver 1992, « Economic Policy and the Economic Planning Board (EPB) in Korea », *Asian Affairs*, vol. 12, n° 4, p. 197 à 213.

KIM, Eun Mee, 1997, *Big business, strong state. Collusion and conflict in South Korean development, 1960-1990*, State University of New York Press.

KIM, Yun-tae, 2008, *Bureaucrats and entrepreneurs. The state and chaebol in Korea*, Edison N. J..

KORSUN, Georges, MURRELL, Peter, mai 1995, « Politics and economics of Mongolia's privatization program », *Asian Survey*, vol. 35, n°5, p. 472 à 486.

KOTKIN, Stephen, ELLEMAN, Bruce A. (Ed.), 1999, *Mongolia in the twentieth century: landlocked cosmopolitan*, M. E. Sharpe.

KUISEL, Richard F., 1984, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXè siècle*, Gallimard.

LACAZE, Gaëlle, 2006, *La ballade du négociant*, 58 min., http://www.neotheque.com/lib/html/gaelle_lacaze/g_lacaze.html.

LANE, David, 2000, "La transformation du socialisme d'État en Russie. D'une économie « chaotique » à un capitalisme d'État coopératif", *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, p. 747-764.

LARUELLE, Marlène, PEYROUSE, Sébastien, 2012, *The Chinese Question in Central Asia. Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor*, Hurst.

LATTIMORE, Owen, 1962, *Studies in Frontier History*, Mouton & Co.

LATTIMORE, Owen, 1966, *Mongolie, Nomades et Commissaires*, Editions du Seuil.

LATTIMORE, Owen, mars 1956, « Satellite politics: the Mongolian prototype », p. 296-303, dans LATTIMORE, Owen, 1962, *Studies in Frontier History*, Mouton & Co.

LEE, Yong Wook, SON, Key-young, 2014, *China's rise and regional integration in East Asia hegemony or community?*, Routledge.

LEFTWICH, Adrian, février 1995, « Bringing Politics Back In : Towards a Model of the Developmental State », *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n° 3, p. 400-427.

LEGRAND, Jacques, 1975, *Le choix mongol : de la féodalité au socialisme*, Éditions sociales.

LEGRAND, Jacques, 1976, *L'administration dans la domination sino-mandchoue en Mongolie Qalq-a. Version mongole du Lifan Yuan Zeli*, Institut des Hautes Etudes Chinoises.

LEGRAND, Jacques, 2005, "Nomadic Pastoral Societies - The Importance of Compromise in Dealing with Tension, Conflict and Security", p. 326 à 341 dans LEGRAND, Jacques, 2011, *Mongols et Nomades : Société, Histoire, Culture*, Admon.

LEGRAND, Jacques, novembre 2005, "Les nomades mongols : une alternative anthropologique ?", *Réseau Asie et Pacifique*, http://www.gis-reseau-asie.org/article/les-nomades-mongols-une-alternative-anthropologique-par-jacques-legrand-professeur-inalco-paris-iisn/les-nomades-mongols-une-alternative-anthropologique-par-jacques-legrand-professeur-inalco-paris-iisn/.

LEMIEUX, Cyril, 2007, "A quoi sert l'analyse des controverses ?", *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, vol. 1, n° 25, p. 191 à 212.

LIM, Hyun-Chin, 1985, *Dependent development in Korea, 1963 – 1979*, Seoul National University Press.

LINHARDT, Dominique, 2008, « L'État et ses épreuves : éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Papiers de recherche du Centre de Sociologie de l'Innovation*, n° 9, http://www.csi.ensmp.fr/working-papers/WP/WP_CSI_009.pdf.

LIST, Friedrich, 1998, *Système national d'économie politique*, Gallimard.

LORIAUX, Michel, 1999, "The French developmental State as a myth and moral ambition", p. 235 à 275, dans WOO-CUMINGS, 1999, *The developmental state*, Cornell University Press.

LOVELL, Julia, 2007, *The Great Wall: China Against the World, 1000 BC-AD 2000*, Atlantic Books.

LUTTWAK, Edward N., 2012, *La montée en puissance de la Chine et la logique de la stratégie*, Odile Jacob.

LUVSANJAMTS, Lkham, SODERBERG, Marie, juin 2005, "Mongolia – heaven for foreign consultants", *S-WoPEc*, Working Paper 215, http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0215.pdf.

MA HO-T'IEN, 1949, *Chinese agent in Mongolia*, The John Hopkins Press.

MACDOUGALL, Christopher, octobre 2015, "Foreign Direct Investment into Mongolia", *The Northeast Asian Economic Review*, vol. 3, n° 2, p. 43 à 53.

MAGNIN, Eric, 1999, "La contribution des économies post-socialistes à la diversité du capitalisme", p. 349 à 370, dans CHAVANCE, Bernard, MAGNIN, Eric, MOTAMED-NEJAD, Ramine, SAPIR, Jacques (dir.), *Capitalisme et socialisme en perspective. Evolution et transformation des systèmes économiques*, La Découverte, 1999.

MAHDAVY, Hossein, 1970, "The Patterns and Problems of Economic. Development in Rentier States: the Case of Iran", p. 428 à 467, dans COOK, Michael (Ed.), 1970, *Studies in the Economic History of the Middle East: from the Rise of Islam to the Present Day*, Oxford University Press.

MAINGUY, Claire, 2004, "L'impact des investissements directs étrangers sur les économies en développement", *Région et Développement*, n°20, http://region-developpement.univ-tln.fr/fr/pdf/R20/R20_Mainguy.pdf.

MARUKAWA, Tomoo, ITO, Asei, ZHANG, Yongqi, mars 2014, "China's outward foreign direct investment data", *Contemporary Chinese Studies*, ISS, n° 15.

MATSUNAGA, Yasuyuki, 2000, "L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ?", *Critique internationale*, vol. 8, n° 1, p. 46 à 58.

MIGDAL, Joel S., 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press.

MIGDAL, Joel S., 2001, *State in society : studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge University Press.

MILNE, Elizabeth, LEIMONE, John, ROZWADOWSKI, Franek, SUKACHEVIN, Padei, avril 1991, "The Mongolian People's Republic: toward a market economy", Fond Monétaire International.

MINGQI, Xu, 29/10/2015, "Les nouvelles Routes de la soie - stratégies économiques chinoises", Conférence organisée par le Conseil européen des relations internationales (ECFR), l'Association des anciens élèves de l'ENS (A-Ulm) et l'association ENS-Diplomatie.

MOON, Chung-in, PRASAD, Rashemi, octobre 1994, "Beyond developmental state. Networks, politics and institutions", *Governance*, vol. 7, n° 4, p. 360 à 366.

MORAN, Theodore H., 1974, *Copper in Chile. Multinational corporations and the Politics of Dependence*, Princeton University Press.

MORAN, Theodore H., 1998, *Foreign Direct Investment and Development. The new policy agenda for developing countries and economies in transition*, Institute for International Economics.

MORGAN, David O., 1982, « Who Ran the Mongol Empire ? », *Journal of the Royal Asiatic Society of Great Britain and Ireland*, No. 1, p.124-136.

MORGAN, David O., 1986, *The Mongols*, Basil Blackwell.

MOROZOVA, Irina Y., 2002, *The Comintern and Revolution in Mongolia*, The White Horse Press.

MULLER, Pierre, 2010, "Référentiel", p. 555 à 562 dans

MURRELL, Peter, 1995, "Reform's rhetoric-realization relationship: the experience of Mongolia", p. 79 à 96, dans POZNANSKI, Kazimierz, 1995, *The evolutionary transition to capitalism*, Westview Press.

NAMJIN, Tumuriin, 2002, *The economy of Mongolia, from traditional times to the present*, The Mongolia Society.

NESADURAI, Helen E., février 2005, "Conceptualising Economic Security in an Era of Globalisation: What Does the East Asian Experience Reveal?", *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper*, n° 157/05.

NIXSON, Frederick, SUVD, Bat, LUVSANDORJ, Puntsagdash, WALTERS, Bernard (Ed.), 2000, *The Mongolian economy. A manual of applied economics for a country in transition*, Edward Elgar.

NIXSON, Frederick, WALTERS, Bernard, 2000, « Administrative reform », p. 25 à 40, dans NIXSON, Frederick, SUVD, Bat, LUVSANDORJ, Puntsagdash, WALTERS, Bernard (Ed.), 2000, *The Mongolian Economy. A Manual of Applied Economics for a Country in Transition*, Edward Elgar.

OH, Ingyu, 1999, *Mafioso, big business and the financial crisis. The state-business relations in South Korea and Japan*, Ashgate.

OMOWEH, Daniel A. (Ed.), 2012, *The feasibility of the democratic developmental state in the south*, Council for the development of social science research in Africa.

OYUNSUREN, D., avril 2014, “Does China’s Soft Power Policy Help to Improve Its Image? The Case of Mongolia and Kazakhstan1”, *Inha University-National University of Mongolia Joint Conference “Rising China and East Asia”*, CIS, Inha University, Korea.

ÖZYAVUZ, Anaïs, SCHMID, Dorothée, avril 2015, "Persistence and Evolutions of the Rentier State Model in Gulf Countries", *Notes de l'IFRI*, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rentier-state-final.pdf.

PADADAVID, Phyllis, MILLER, Mark, novembre 2015, "Three lessons from Mongolia’s ‘wolf economy’", *ODI Annual report*, http://www.odi.org/publications/10070-three-lessons-mongolia-wolf-economy-infrastructure.

PEIXOTO, Antonio Carlos, 1977, "La théorie de la dépendance : bilan critique", *Revue Française de science politique*, vol. 27, n° 4-5, p. 601 à 629.

PEMPEL, Thomas J., 2013, *The economy-security nexus in Northeast Asia*, Routledge.

PERKINS, John, 2004, *Confessions of an Economic Hit Man*, Plume.

PERKINS, John, 2005, *Les confessions d'un assassin financier - Révélations sur la manipulation des économies du monde par les États-Unis*, Alterre.

PERROUX, François, 1962, *L'économie du XXe siècle*, Presses universitaires de France.

PERROUX, François, 1969, *Indépendance de l'économie nationale et interdépendance des Nations*, Union Générale d'Editions.

PERROUX, François, 1973, *Pouvoir et économie*, Bordas.

PETERS, Guy, 2010, "Nouveau management public (New public management)", p. 398 à 404 dans, BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po.

POLIER, Jonathon Wise, 1968, "L'indépendance nationale et l'investissement étranger. La politique française à l'égard des investissements américains, 1945 – 1966", thèse de science politique, Sciences Po.

POP, Rodica, 2006, "Kinship and Exogamy in the Mongolian Clannish Society", p. 243-254, dans Elena V. Boikova, Rostislav B. Rybakov (Ed.), 2006, *Kinship in the Altaic world: proceedings of the 48th permanent international Altaistic conference*, Moscow 10-15 july, 2005, Harrassowitz Verl.

POPPE, Nicholas, 1956, "Ethnics groups", p. 151 à 163, dans *Mongolia People's Republic (Outer Mongolia)*, HRAF Subcontractor's Monograph, Human Relations Area Files.

POULANTZAS, Nicos, 1974, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Seuil.

PREBISCH, Raul, 1950, « The economic development of Latin America and its principal problems », United Nations Department of Economic Affairs, Economic Commission for Latin America.

PRZEWORSKI, Adam, 1986, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", p. 47 à 63 dans O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, WHITEHEAD, Laurence (Ed.), 1986, *Transitions from Authoritarian Rule*, John Hopkins University Press.

PRZEWORSKI, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.

RADCHENKO, Sergey S., hiver 2006, "Mongolian Politics in the Shadow of the

RADCHENKO, Sergey, 2007, "New documents on Mongolia and the Cold War", *Cold War International History Project Bulletin*, n° 16, p. 341 à 446.

RADCHENKO, Sergey, 2012, “Soviet Withdrawal from Mongolia, 1986–1992: A Reassessment”, *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 25, n°2, p. 183 à 203.

RAGARU, Nadège, 2008, "Multigroup, une trajectoire entrepreneuriale dans la construction du capitalisme bulgare", p. 149 à 186 dans FAVAREL-GARRIGUES, Gilles, BRIQUET Jean-Louis (dir.), 2008, *Milieux criminels et pouvoir politique. Les ressorts illicites de l’État*, Karthala.

RAHUL, Rain, 1989, *Mongolia between China and USSR*, Munshiram Manoharlal Publishers.

REEVES, Jeffrey, 2012, "Mongolia's evolving security strategy: omni-enmeshment and balance of influence", *The Pacific Review*, vol. 25, n°5, p. 589 à 612.

REEVES, Jeffrey, 2013, "Sino-Mongolian relations and Mongolia's non-traditional security", *Central Asian Survey*, vol. 32, n°2, p. 175 à 188.

REEVES, Jeffrey, 2015, *Chinese Foreign Relations with Weak Peripheral States: Asymmetrical Economic Power and Insecurity*, Routledge.

REEVES, Jeffrey, 21/01/2014, "Development Planning in Mongolia: Failure and Potential", *Asia-Pacific Center for Security Studies - Editorial*, http://apcss.org/development-planning-in-mongolia-failure-and-potential/.

REEVES, Jeffrey, janvier 2010, “Mongolia State Weakness, Foreign Policy, and Dependency on the People's Republic of China”, Thèse réalisée sous la direction de Christopher Hughes, London School of Economics.

REEVES, Jeffrey, mai/juin 2011, "Mongolia's Environmental Security Chinese Unconscious Power and Ulaanbaatar's State Weakness", *Asian Survey*, vol. 51, n°3, p. 453 à 471.

REEVES, Jeffrey, PACHECO PARDO, Ramon, 2014, "Weak Power Bargaining with China: Mongolia and North Korea in comparative perspective", *Journal of Contemporary China*, vol. 23, n° 90, p. 1152 à 1173.

REEVES, Jeffrey, PACHECO PARDO, Ramon, mai 2013, "Parsing China’s power: Sino-Mongolian and Sino-DPRK relations in comparative perspective", *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 13, p. 449–477.

RINCHEN, Byambyn, 1979, *Atlas ethnologique et linguistique de la République Populaire de Mongolie*, Académie des Sciences de RPM.

ROBINSON, Mark, WHITE, Gordon, 1998, *The democratic developmental state. Political and institutional design*, Oxford University Press.

ROEMER, Michael, juin 1979, "Resource-based industrialization in the developing countries: A survey", *Journal of Development Economics*, vol. 6, n° 2, p. 163 à 202.

ROSSABI, Morris, 2005, *Modern Mongolia, from Khans to Commissars to Capitalists*, University of California Press.

ROSSABI, Morris, 2013, "Sino-Mongol Border: From Conflict to Precarious Resolution", p. 169 à 190 dans ELLEMAN, Bruce A., KOTKIN, Stephen, SCHOFIELD, Clive, 2013, *Beijing's Power and China's Borders. Twenty Neighbors in Asia*, M. E. Sharpe.

ROSSABI, Morris, 2014, *From Yuan to Modern China and Mongolia: The Writings of Morris Rossabi*, Brill.

ROSSER, Andrew, avril 2006, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton.

ROSTOW, Walt W., 1962, *Les étapes de la croissance économique*, Editions du Seuil.

RUESCHEMEYER, Dietrich, 1992, « Capitalist development and Démocracy : a Theoretical Framework », p. 40 – 78, dans RUESCHEMEYER, Dietrich, STEPHENS, Evelyne H., STEPHENS John D., 1992, *Capitalist Development and Democracy*, Polity Press.

RUPEN, Robert A., 1965, *The Mongolian People's Republic*, Hoover Institution Studies.

RUPEN, Robert A., 1979, *How Mongolia is really ruled. A political history of the Mongolian People's Republic 1900 – 1978*, Hoover Institution Press.

SABLOFF, Paula L. W., 2013, *Does every one want democracy? Insights from Mongolia*, Left Coast Press.

SACHS, Jeffrey D., WARNER, Andrew M., décembre 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", The National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper*, n° 5398.

SANDAG, Shagdariin, KENDALL, Harry, 1999, *Poisoned Arrows: The Stalin-choibalsan Mongolian Massacres, 1921-1941*, Westview Press.

SANDERS, Alan J. K., juin 1992, "Mongolia's New Constitution: Blueprint for Democracy", *Asian Survey*, vol. 32, n° 6, p. 506 à 520.

SANDERS, Alan J., été 2012, "Putting the Horse Before the Cart...", *Mongol Survey*, n°26, p. 3-4, http://www.mongoliasociety.org/survey/survey_26.pdf.

SAPIR, Jacques, 1996, *La Mandchourie oubliée : Grandeur et démesure de l'art de la guerre soviétique*, Editions du Rocher.

SARUUL, Agwaandorjiin, 1999, *Demokratisierungschancen in der Mongolei*, Tectum Verlag

SCHICK, Allen, février 1998, « Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms », *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1, p. 123 à 131.

SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques, 1967, *Le défi américain*, Denoël.

SHIRENDYB, B., 1968, *By-Passing Capitalism*, Mongolian People's Republic State Press.

SID AHMED, Abdelkader, 1998, "Vers une théorie de l'industrialisation à partir de l'exportation et de la transformation des ressources naturelles : de la "staple theory" à la rente pétrolière", *Revue Tiers-Monde*, vol. 29 n° 115, p. 715 à 812.

SINGER, H. W., 1991, “Terms of trade: new wine and new bottles?”, *Development policy review*, vol. 9, p. 339-351.

SINGER, Hans, 1950, “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, *The American Economic Review*, vol. 40, n°2, p. 473 à 485.

SMITH, Andy, 2010, "Paradigme", p. 404 à 411 dans BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po.

SNEATH, David, 2006, "Transacting and enacting: Corruption, obligation and the use of monies in Mongolia", *Journal of Anthropology*, vol. 71, n°1, p. 89 à 112.

SNEATH, David, 2007, *The Headless State, Aristocratic Order, Kinship Society, & Misrepresentations of Nomadic Inner Asia*, Columbia University Press.

SONI, Sharad K., 2002, *Mongolia-Russia Relations: Kiakhta to Vladivostok*, Shipra Publications.

STEINER-KHAMSI, Gita, STOLPE, Ines, 2004, "Decentralization and recentralization reform in Mongolia: tracing the swing of the pendulum", *Comparative Education*, vol. 40, n°1, p. 29 à 53.

STEPANOFF Charles, FERRET Carole, LACAZE Gaëlle, THOREZ Julien (dir.), 2013, *Nomadismes d'Asie centrale et septentrionale*, Armand Colin.

STERN, Marie, OJENDAL, Joakim, février 2010, "Mapping the Security—Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?", *Security Dialogue, Special Issue on the Security-Development Nexus Revisited*, vol. 41, n° 1, p. 5 à 29.

STEWART, Susan, KLEIN, Margarete, SCHMITZ, Andrea, SCHRODER, Hans-Henning (Ed.), 2012, *Presidents, Oligarchs and bureaucrats. Forms of rule in the Post-Soviet space*, Ashgate.

STUDWELL, Joe, 2008, *Asian Godfathers. Money and Power in Hong Kong and South-East Asia*, Grove Press.

TSEDENDAMBA, L., novembre 2013, "Economic Development Strategy Promoting Exports of Mongolia", *ERINA Report*, n° 114, p. 32 à 37.

TSERENDORJ, U., 2007, "Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин, сонгуулийн ерөнхий хорооны үүрэг оролцоо", *Open Society Forum*, http://forum.mn/pdf/2007_forum/Speech_Tserendorj.pdf.

TUMURKHULEG, Toitogiin, 2002/2003, "La position du gouvernement français sur la Mongolie-Extérieure (1911-1915)", *Anda (CEMS)*, n°47/50, p. 62 à 66.

TUNGALAG, D., 2014, "Монгол улсын эдийн засгийн аюлгүй байдлын зарим асуудалд", p. 224 à 236 dans ULAMBAYAR, D. (dir.), 2014, *Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын гадаад, дотоод орчны судалгаа, дүн шинжилгээ*, Мөнхийн Үзэг.

TUVSHINJARGAL, Dagiima, AVRALT-OD, P., 2015, "The Wolf Economy and Natural Resource Trap", *Journal of Economics, Business and Management*, vol. 3, n° 8, p. 812 à 819.

ULAMBAYAR, D. (dir.), 2014, *Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын гадаад, дотоод орчны судалгаа, дүн шинжилгээ*, Мөнхийн Үзэг.

VALERI, Marc, 2007, *Le sultanat d'Oman : une révolution en trompe-l'oeil*, Kharthala.

VELTMEYER, Henry, 2013, "The political economy of natural resource extraction: a new model or extractive imperialism?", *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 34, n° 1, p. 79 à 95.

VLADIMIRTSOV, Boris, 1948, *Le régime social des Mongols. Le féodalisme nomade*, Libraire d'Amérique de d'Orient.

VOS, Heinrich, 2011, *The determining of Chinese outward direct investment*, Edward Elgar.

WADE, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

WANG, Bijun, MAO, Rui, GOU, Qin, 2014, "Overseas Impacts of China's Outward Direct Investment", *Asian Economic Policy Review*, vol. 9, p. 227-249.

WATKINS, Melville H., mai 1963, "A Staple Theory of Economic Growth", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, n° 2, p. 141 à 158.

WEATHERFORD, Jack, 2004, *Genghis Khan and the Making of the Modern World*, Three Rivers Press.

WEBER, Max, 1919 (2002), *Le savant et le politique*, 10/18.

WEBER, Max, 1922 (1995), *Économie et société - Les catégories de la sociologie*, Pocket.

WEISS, Linda (Ed.), 2003, *States in the global economy. Bringing domestic institutions back in*, Cambridge University Press.

WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.), 1999, *The developmental state*, Cornell University Press.

WU, Yongping, 2005, *A Political Explanaton of Economic Growth. State Survival, Bureaucratics Politics, and Private Enterprises in the Making of Taiwan's Economy, 1950 – 1985*, Harvard University Press.

YABI, Gilles O., 2004, "Les investissements directs étrangers sont-ils réellement un moteur de la croissance dans les pays en développement ? Les résultats mitigés d'une analyse empirique", *Revue canadienne d'études du développement*, 25 (2), p. 275 - 291.

II - Rapports et autres documents.

Agence mongole de la taxation, 11/03/2015, "Сүүлийн 5 жилд татвар төлөлтөөрөө тэргүүлж буй аж ахуйн нэгжүүд", http://mta.mn/news/show/1119.

Agence mongole de la taxation, 30/03/2012, "2011 онд хамгийн их татвар төлсөн 100 татвар төлөгчид", http://www.mta.mn/news/show/520.

Ambassade des États-Unis en Mongolie, 15/01/2013, "2013 MONGOLIA INVESTMENT CLIMATE STATEMENT", http://photos.state.gov/libraries/mongolia/805999/PDFs/mics_2013.pdf.

Assemblée générale des Nations unies, 08/09/2000, "Déclaration du Millénaire", résolution 55/2, http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm.

Assemblée générale des Nations unies, 25/09/2015, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", résolution, n°70/1, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

Australian Aid, Asia Foundation, Sant Maral Foundation, avril 2015, "Survey on perceptions and knwoledge of corruption. Stregnhening transparency in Mongolia project", http://www.santmaral.mn/sites/default/files/SPEAK16thSurveyENG.pdf.

Banque asiatique de développement, 1992, *Mongolia, a centrally planned economy in transition*, Oxford University Press.

Banque asiatique de développement, 2008, "MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS-BASED COMPREHENSIVE NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY OF MONGOLIA", http://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-mon-2012-2016-oth-01.pdf.

Banque Asiatique de Développement, octobre 1998, "Financial Sector in Mongolia—Transition to a Market Economy Built on Successful Financial Reforms", Rapid Sector Assessment, https://www.oecd.org/countries/mongolia/42227628.pdf.

Banque de développement de Mongolie, 26/05/2016, "САНХҮҮГИЙН ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ӨДӨР ТУТМЫН МЭДЭЭ /2016.05.26/", http://www.dbm.mn/%D1%81%D0%B0%D0%BD%D1%85%D2%AF%D2%AF%D0%B3%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D0%B7%D0%B0%D1%85-%D0%B7%D1%8D%D1%8D%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D3%A9%D0%B4%D3%A9%D1%80-%D1%82%D1%83%D1%82%D0%BC%D1%8B%D0%BD-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D-2016-05-26/.

Banque de développement de Mongolie, 28/01/2016, "МУХБ-наас төслүүдэд олгосон санхүүжилт, санхүүжилтийн нөхцөл, эргэн төлөлтийн мэдээ 2015 он 4-р улирал", http://www.dbm.mn/%D0%BC%D1%83%D1%85%D0%B1-%D0%BD%D0%B0%D0%B0%D1%81-%D1%82%D3%A9%D1%81%D0%BB%D2%AF%D2%AF%D0%B4%D1%8D%D0%B4-%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%BD-%D1%81%D0%B0%D0%BD%D1%85%D2%AF%D2%AF%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D1%82-%D1%81%D0%B0%D0%BD%D1%85%D2%AF%D2%AF%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D0%BD%D3%A9%D1%85%D1%86%D3%A9%D0%BB-%D1%8D%D1%80%D0%B3%D1%8D%D0%BD-%D1%82%D3%A9%D0%BB%D3%A9%D0%BB%D1%82%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D-2015-%D0%BE%D0%BD-4-%D1%80-%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BB/.

Banque de Mongolie, 2016, "Монгол Улсын нийт гадаад өрийн статистик", https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4_3.

Banque de Mongolie, 25/01/2009, "АРИЛЖААНЫ БАНКНЫ 2008 ОНЫ 4-Р УЛИРЛЫН ЗЭЭЛИЙН ТАЙЛАН", https://mongolbank.mn/documents/statistic/loanbank/2008/04.pdf.

Banque de Mongolie, 25/01/2016, "АРИЛЖААНЫ БАНКНЫ 2015 ОНЫ 4-Р УЛИРЛЫН ЗЭЭЛИЙН ТАЙЛАН", https://mongolbank.mn/documents/statistic/loanbank/2015/04.pdf.

Banque mondiale, 08/02/2006, "Mongolia - Renewable Energy for Rural Access Project (English)", http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/02/6936585/mongolia-renewable-energy-rural-access-project.

Banque Mondiale, 2009, "Southern Mongolia Infrastructure Strategy", http://siteresources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/SMIS_July.pdf.

Banque Mondiale, juin 2009, « Mongolia Towards a High Performing Civil Service », Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, East Asia and Pacific Region.

Banque Mondiale, octobre 2016, "World Bank East Asia and Pacific Economic Update",

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25088/9781464809910.pdf.

BARRIA, Carlos, 2013, "A Mongolian Neo-Nazi Environmentalist Walks Into a Lingerie Store in Ulan Bator", *Reuters*, http://www.parismatch.com/Actu/International/En-images/Le-monde-surrealiste-des-neo-nazis-mongols-520553#520570.

Bechtel, juin 2012, "Sainshand Master Plan Project - Final Report", http://www.slideshare.net/misheelt/spt.

BP, juin 2016, "BP Statistical Review of World Energy", vol. 65, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf.

Bureau du CNRS en Chine, hiver 2015, "Le CNRS en Chine, la vie des laboratoires", n°18.

Cabinet du Président de la Mongolie, 28/05/2014, "Монгол улсын Ерөнхийлөгч санаачилгаар "Том төрөөс ухаалаг төр лүү" үндэсний зөвлөлдөх уулзалт - Эмхэтгэл", http://president.mn/content/3987.

Chambre de commerce de l'industrie et du commerce, 17/06/2015, "2014 оны Шилдэг 100 Аж Ахуйн Нэгжүүд", http://www.mongolchamber.mn/chamber/index.php/home/2013-09-11-07-10-35/2013-09-11-07-12-22/2015-06-16-11-05-34/item/234-2015-06-17-05-22-39.

CHULUUNBAATAR, G., JARGALSAIKHAN, J. (Ed.), 2007, "The Millenium Development Goals Implementation, second national report", Gouvernement de Mongolie, http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/National-MDG-reports/The-Second-National-MDG-Report.html.

CNUCED, 2013, "Investment Policy Review - Mongolia", http://investmongolia.gov.mn/wp-content/uploads/2014/05/Investment-Policy-Review-of-Mongolia.pdf.

Comité de régulation financière, 2008, "Үйл ажиллагааны тайлан 2007", http://frc.gov.mn/b/uatailan#.

Comité de régulation financière, 2013, "Үйл ажиллагааны тайлан 2012", http://frc.gov.mn/b/uatailan#.

Comité de régulation financière, 2015, "ҮНЭТ ЦААСНЫ ЗАХ ЗЭЭЛИЙН 2014 ОНЫ НӨХЦӨЛ, БАЙДАЛ", http://www.frc.mn/uploads/file/e9fc2d5d138818eb1338c5cfd84f29873de78ee8.pdf.

Comité de régulation financière, 2016, "Үйл ажиллагааны тайлан 2015", http://frc.gov.mn/b/uatailan#.

Comité parlementaire permanent sur les structures de l'État, 2016, *Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзээл бариmтал - 2030. Үндэслэлт, хамрах хүрээ*, Мөнхийн Үсэг.

Commission électorale de Mongolie, 2012, "Намуудын сонгуулийн зардлын тайлан", http://gec.gov.mn/page/310/495.

Conseil du service de l'État, 2015, "Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулага дахь 10 үндсэн шинэчлэл", document interne.

Conseil du service de l'État de Mongolie, 2013, *2012 оны үйл ажиллагааны товч тайлан*.

Conseil du service de l'État de Mongolie, 2015, *2014 оны үйл ажиллагааны товч тайлан*.

Conseil du service de l'État, 2008, "Mongolian Civil Service Profile Map", https://track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/Mongolia/Authorities/Public%20Civil%20Profile%20Map.pdf.

Conseil national de la gouvernance des entreprises, 2016, "КОМПАНИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ҮНДЭСНИЙ ТАЙЛАН - 2015", http://governance.mn/upload/files/2016/01/07/c6eca79876616ea9a1ca86172d0805f7.pdf.

Economic Research Institute, mai 2014, "AN ECONOMIC IMPACT ASSESSMENT OFERDENES TAVAN TOLGOI", http://resource.sodonsolution.org/enminingjournal/file/2014/11/73b14fe7261db9cb/6818f27be7bb2658.pdf.

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), décembre 2015, "Mongolia Ninth EITI Reconciliation Report - 2014", https://eiti.org/files/2014_m_eiti_report.pdf.

EITI, décembre 2015, "MONGOLIA NINTH EITI RECONCILIATION REPORT 2014", http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/final-reports/Final%20report%20EITI%20Mongolia%202014%20en.pdf.

ELBEGDORJ, Tsakhiagiin (a), 16/11/2013, "Ухаалаг хүн ёс зүйтэй байдаг, ухаалаг төр хариуцлагатай байдаг", http://president.mn/content/3672.

ELBEGDORJ, Tsakhiagiin (b), 16/11/2013, "Монголын хөгжлийн клуб гэдэг сайн дурын байгууллага байгуулагдлаа гэж бодож байна", http://president.mn/content/3673.

Erdenes MGL, 08/12/2010, "Prequalification for Company/Consortium to Invest and Cooperate in the Tavan Tolgoi Coal Deposit", http://www.erdenesmgl.mn/uploads/pdf/InvitationforPrequalificationENGFinalLAST2010.12.08.pdf.

Erdenes MGL, 23/12/2010, "Open Bidding for Contract Miner for Tavan Tolgoi Coal Deposit", http://www.erdenesmgl.mn/news-show/23.

Erdenes Tavan Tolgoi, 01/05/2014, "Mining infrastructure case study - examining the development of infrastructure to support Erdenes Tavan Tolgoi and how a continuation will bring", http://fr.slideshare.net/ulziimyagmar/01052014-mining-infrastructure-case-study-examining-the-development-of-infrastructure-to-support-erdenes-tavan-tolgoi-and-how-a-continuation-will-bring-badarch-enkhbat.

Erdenes Tavan Tolgoi, 30/10/2012, "Erdenes Tavan Tolgoi – A world-class coking coal project going to market", http://fr.slideshare.net/ulziimyagmar/1029312012-presentation-erdenes-tavan-tolgoi-a-worldclass-coking-coal-project-going-to-market-graeme-hancock.

Forum économique mondial, 16/01/2014, "Scenarios for Mongolia", http://www3.weforum.org/docs/WEF_ScenariosSeries_Mongolia_Report_2014.pdf.

GENTE, Régis, 30/07/2012, "En Mongolie, le triomphe de l'oligarchie", Le *Temps*, http://www.letemps.ch/Page/Uuid/a6dbda02-d9bb-11e1-a40b-ccc4376b0201/En_Mongolie_le_triomphe_de_loligarchie.

Gouvernement de Mongolie, 2014, "МОНГОЛ УЛСЫН МЯНГАНЫ ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТОД СУУРИЛСАН ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖЛИЙН ЦОГЦ БОДЛОГ ЫН ЯВЦЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЙЛАН", rapport, http://cabinet.gov.mn/files/govnews/15050001.pdf.

Gouvernement de Mongolie, Ivanhoe Mines, Rio Tinto International, 06/10/2009, "INVESTMENT AGREEMENT", http://ot.mn/media/ot/content/about_us/IA/Oyu_Tolgoi_IA_EN.pdf.

Gouvernement de Mongolie, Turquoise Hill Resources, Rio Tinto, 18/05/2015, "OYU TOLGOI UNDERGROUND MINE DEVELOPMENT AND FINANCING PLAN", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/2015-05-18_OTUMDAFP.pdf.

Grandnews.mn, 19/06/2014, "Тансаг хотхонуудад амьдардаг хөрөнгөлөг улстөрчид... ", http://www.grandnews.mn/content/read/50820.htm.

Hero, 2011, « Анхны Монголын баян 100 тэрбумтнууд », p. 15 – 59.

Institut canadien des mines, de la métallurgie et du pétrole, 11/12/2005, "NORMES DE L'ICM SUR LES DÉFINITIONS - Pour les ressources minérales et réserves minérales", http://web.cim.org/UserFiles/File/Normes_de_l_ICM_sur_les_definitions_pour_les_resources_minerales_et_reserves_minerals.pdf.

Institut du développement national, Parlement de Mongolie, mai 2015, *Монгол улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого (төсөл) 2015-2040*.

Institut national du développement, 01/12/2015, "Монгол Улсын урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал /2016-2030 он/ батлах тухай", projet de résolution parlementaire.

Institut national du développement, décembre 2015, "DRAFT LONG TERM DEVELOPMENT POLICY OF MONGOLIA (2015-2040) DEVELOPED BY THE NATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE", https://fr.scribd.com/doc/293827817/DRAFT-LONG-TERM-DEVELOPMENT-POLICY-OF-MONGOLIA-2015-2040-DEVELOPED-BY-THE-NATIONAL-DEVELOPMENT-INSTITUTE.

Ivanhoe Mines, 20/03/2012, "Ivanhoe Mines announces 2011 financial results and review of operations", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/2012-03-20_NR.pdf.

Ivanhoe Mines, 28/03/2011, "Ivanhoe Mines announces 2010 financial results and review of operations", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/2011-03-28_NR.pdf.

Ivanhoe Mines, 31/03/2010, "Ivanhoe Mines announces 2009 financial results and review of operations", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/2010Mar31-NR2.pdf.

JARGALSAIKHAN, Dambadarjaagiin, 04/12/2013, "Ухаалаг төрийн нууц", http://jargaldefacto.com/%D1%83%D1%85%D0%B0%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B3-%D1%82%D3%A9%D1%80%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D0%BD%D1%83%D1%83%D1%86/..

JARGALSAIKHAN, Dambadarjaagiin, 14/05/2015, "Намуудын нууц эзэд хэн бэ?", *Өнөөдөр*, http://jargaldefacto.com/%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D1%83%D1%83%D0%B4%D1%8B%D0%BD-%D0%BD%D1%83%D1%83%D1%86-%D1%8D%D0%B7%D1%8D%D0%B4-%D1%85%D1%8D%D0%BD-%D0%B1%D1%8D/

KHUDLORJ, B., 2012, “Mongolia's sustainable development agenda: progresses, bottelenecks and vision for the future”, PNUD, http://www.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/Rio_Sustainable%20Development_Mongolia%20report_eng.pdf.

Ministère des finances de Mongolie, 27/04/2010, "Монгол Улсын 2009 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан", https://mof.gov.mn%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F07%2FTaniltsuulga-2009-by-Apr-27-2010-v2.docx&usg=AFQjCNED53ZhZDypMCfCmsjaQvyP1UuTmw.

Ministère du développement économique, 27/05/2014, "Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн өнөөгий байдал ба сайжруулах үндэслэл", https://slidegur.com/doc/336651/h%D3%A9gzhlijn-h%D3%A9t%D3%A9lb%D3%A9rb

Mongolian Mining Corporation, 01/06/2012, "Concession Agreement for UHG-GS Railway Base Infrastructure Signed", http://www.mmc.mn/admin/wp-content/uploads/2012/08/2012-06-01-Concession-Agreement-for-UHG-GS-Railway-Base-Infrastructure-Signed.pdf.

Mongolian Mining Corporation, 02/04/2012, "Offering Memorandum", http://www.mmc.mn/upload/2012-04-02_c_00975ann-20120402.pdf.

Mongolian Mining Corporation, 2011, "Annual report 2010", http://upload.mmc.mn/financial-report/2011-04-28_e101.pdf.

Mongolian Mining Corporation, 2012, "Annual report 2011", http://upload.mmc.mn/financial-report/AR_2011_Eng.pdf.

Mongolian Mining Corporation, 2014, "Annual report 2013", http://upload.mmc.mn/financial-report/MMC_2013_Annual_Report_ENG.pdf..

Mongolian Mining Corporation, 2016, "Annual Report 2015", http://upload.mmc.mn/financial-report/ANNUAL%20REPORT%202015%20eng.pdf.

Mongolian Mining Corporation, septembre 2010, "IPO Prospectus", http://upload.mmc.mn/investor/e_00975cir-20100928.pdf.

Nations unies, 1992, "Action 21", http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/.

Nations unies, 1998, "Mongolia's Agenda 21", http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/action/mongolia.htm#part%203.

Nations unies, 2014, "UNITED NATIONS E-GOVERNMENT - SURVEY 2014 ; E-GOVERNMENT FOR THE FUTURE WE WANT", Département des affaires économiques et sociales, https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

News.mn, 13/03/2012, "Хандивын илүүдлийг улсын орлого болгохыг хүсэв", http://politics.news.mn/content/99960.shtml.

OCDE, 2000, "Investment Guide for Mongolia", http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/1400241e.pdf?expires=1464165946&id=id&accname=ocid195751&checksum=877E57C848CEFC8BE043043D50B2FD92.

OCDE, 2016, "Statistiques détaillées de l'aide: APD (Aide publique au développement) : versements", *Statistiques de l'OCDE sur le développement international*, http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr.

OCDE, octobre 2015, "Anti-corruption reforms in Mongolia. Joint first and second rounds of monitoring of the Istanbul anti-corruption action plan", https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf.

Office national de la statistique, janvier 2016, "Монгол улсын нийгэм, эдийн засгийн байдал".

Office national de la statistique, 2001, *2000 оны хүн ам, орон сууцны тооллого : үндсэн үр дүн*, recensement de 2000.

Office national de la statistique, 2011, *Хүн ам, орон сууцны 2010 оны тооллого: нэгдсэн дүн*, BCI.

Office national de la statistique, 2014, *Статистикийн эмхэтгэл 2014*.

Office national de la statistique, décembre 2015, *Статистикийн бюллетень – 12 сар 2015*.

Open Society Forum, 2012, "2021: Mongolia Scenarios", http://www.forum.mn/projects/Scenario/Scenario%20in%20Eng_final%20Sep%2024-2012.pdf.

ORSOO, Chimegmaa, 15/03/2012, "Qui sont les oligarques mongols ?", *Le Monde*, http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/15/qui-sont-les-oligarques-mongols_1669002_3232.html.

Oxford Business Group, 2012, *The Report: Mongolia 2012*, Oxford Business Group.

Oxford Business Group, 2013, *The Report: Mongolia 2013*, Oxford Business Group.

Oxford Business Group, 2014, *The Report: Mongolia 2014*, Oxford Business Group.

Oxford Business Group, 2015, *The Report: Mongolia 2015*, Oxford Business Group.

Parlement de Mongolie, 02/07/2015, "УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГЫН 2015 ОНЫ 101 ДҮГЭЭР ЗАХИРАМЖААР БАЙГУУЛАГДСАН АЖЛЫН ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ", rapport d'un groupe de travail, http://www.parliament.mn/news/info/categories/77/pages/23139.

Parti démocrate, 2004, "ӨРХ ГЭРЭЭ ТЭТГЭЕ - “Эх орон – Ардчилал” эвслийн

Parti démocrate, 2008, "ИРГЭН БҮРТ-ЭРДЭНИЙН ХУВЬ - Ардчилсан намын Улсын Их Хурлын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр", http://forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=2136.

Parti populaire et révolutionnaire de Mongolie, 06/05/2008, "ШУДАРГА ЁС - ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР ДЭВШИХ ХӨГЖИЛ - ДЭВЖИХ АМЬДРАЛ ; УИХ-ын 2008 оны сонгуульд МАХН-аас оролцох мөрийн хөтөлбөр", http://forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=2106.

Parti populaire et révolutionnaire, 2004, "ТАНЫ ТӨЛӨӨ ТАНЬТАЙ ХАМТ - УИХ-ын 2004 оны сонгуульд оролцох МАХН-ын мөрийн хөтөлбөр", *Үнэн*, n° 99.

Parti populaire et révolutionnaire, 2008, "ШУДАРГА ЁС - ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР ДЭВШИХ ХӨГЖИЛ - ДЭВЖИХ АМЬДРАЛ - УИХ-ын 2008 оны сонгуульд МАХН-аас оролцох мөрийн хөтөлбөр", http://forum.mn/index.php?sel=news&obj_id=2106.

PNUD, 01/03/2013, "Strengthening the Government Capacity of National Development Policy and Planning", http://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/prodocs/pov/Signed%20PRODOC%20%20Dev%20planning_for%20website.pdf.

Président du Parlement, 15/04/2014, "Ажлын хэсэг байгуулах тухай", décret, n° 60, dans Institut du développement national, Parlement de Mongolie, mai 2015, *Монгол улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого (төсөл) 2015-2040*.

Sant Maral, mars 2016, "Politbarometer", n°49.

Sant Maral, novembre 2005, "Politbarometer", n° 25.

The Asia Foundation, 18/05/2016, "Local Development Funds Shift Decision-Making Power to Mongolia’s Citizens", http://asiafoundation.org/2016/05/18/local-development-funds-shift-decision-making-power-mongolias-citizens/.

Transparency International, janvier 2016, "Corruption Perceptions Index 2015", http://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_2015.

Turquoise Hill Resources, 25/03/2013, "Turquoise Hill Resources announces financial results and review of operations for 2012", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/130325nr.pdf.

Turquoise Hill Resources, 26/03/2014, "Turquoise Hill Resources announces financial results and review of operations for 2013", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/news/TH-NR-26-Mar-2014.pdf.

Turquoise Hill Resources, Gouvernement de Mongolie, Oyu Tolgoi, 18/05/2015, "OYU TOLGOI UNDERGROUND MINE DEVELOPMENT AND

FINANCING PLAN", http://www.turquoisehill.com/i/pdf/2015-05-18_OTUMDAFP.pdf.

UNIDO, février 2011, "Strategic Directions on Industrial Policy in Mongolia", rapport, https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Research_and_Statistics/Policy_Advisory_Services/Strategic%20Directions%20on%20Industrial%20Policy%20in%20Mongolia.pdf.

USGS, octobre 2007, "2006 Mineral Yearbook - Mongolia", http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2006/myb3-2006-mg.pdf.

UYANGA, G., 12/12/2013, "ТОМ төртэй болмоор байна", Sonin.mn, http://sonin.mn/blog/uyanga/22607.

Wikileaks, 02/01/2008, "MONGOLIA'S COAL: DISPELLING THAT OLD BLACK MAGIC", *08ULAANBAATAR2_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08ULAANBAATAR2_a.html.

Wikileaks, 07/02/2007, "Parliament Fires Controversial Trade Minister", *07ULAANBAATAR85*, https://wikileaks.org/plusd/cables/07ULAANBAATAR85_a.html.

Wikileaks, 13/04/2009, "AMBASSADOR AND PRIME MINISTER DISCUSS MCC AND AFGHANISTAN", *09ULAANBAATAR98_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09ULAANBAATAR98_a.html.

Wikileaks, 15/11/2006, "U.S.-BASED PEABODY MOVES TOWARD COAL INVESTMENTS WITH USG HELP", *06ULAANBAATAR832_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/06ULAANBAATAR832_a.html.

Wikileaks, 26/10/2009, "PRIME MINISTER BAYAR STEPS DOWN, CITING HEALTH", *09ULAANBAATAR308_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09ULAANBAATAR308_a.html.

Wikileaks, 27/05/2008, "OPPOSITION LEADER ELBEGDORG TO PEABODY ENERGY: NO POLITICAL CONSENSUS ON MINING", *08ULAANBAATAR243_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08ULAANBAATAR243_a.html..

Wikileaks, 29/08/2006, "MONGOLIANS REBUFF RUSSIAN COMMERCIAL BEAR HUG", *06ULAANBAATAR652_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/06ULAANBAATAR652_a.html.

Wikileaks, 29/10/2009, "KEY MONGOLIAN MINING DEAL STILL ON TRACK", *09ULAANBAATAR315_a*, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09ULAANBAATAR315_a.html.

World Growth Mongolia, décembre 2008, "Taxation and Mining in Mongolia", http://www.itsglobal.net/sites/default/files/itsglobal/Review%20of%20Taxation%20and%20Mining%20in%20Mongolia%20Using%20International%20Best%20Practice%20Analysis,%20for%20World%20Growth%20%282008%29.pdf.

УИХ-ын 2004 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр", *Өдрийн сонин*, n° 126.

Үндэсний Шуудан, 17/07/2014, "Г.Уянга: Номтойбаяр бараг ингэх л гэж УИХ-д орсон Биз", 133.

III - Documents officiels.

A - Constitution.

Grand Khural de la République Populaire de Mongolie, 13/01/1992, "МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ", Constitution, http://legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367.

B - Lois.

Grand Khural de la République Populaire de Mongolie, 23/03/1990, "Foreign Investment Law", loi, *International Legal Materials*, vol. 30, n° 2, p. 263 à 265.

Parlement de Mongolie, 18/01/1991, "ГАЗРЫН ТОСНЫ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/215?lawid=215.

Parlement de Mongolie, 29/05/1992, "МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/9546?lawid=9546.

Parlement de Mongolie, 06/05/1993, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ", loi, dans *Journal officiel*, avril/mai 1993, n°3, p. 314 à 339.

Parlement de Mongolie, 10/05/1993, "ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/212.

Parlement de Mongolie, 30/09/1994, "АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ", loi, p. 40 à 59, dans ULZIIBAYAR, B., TSETSENBILEG, B. (Ed.), 2010, *Монгол Улсын Ашигт Малтмалын Хуулиуд 1910 - 2010*, MBS Law Firm.

Parlement de Mongolie, 30/12/1994, "ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/7137?lawid=7137.

Parlement de Mongolie, 29/07/1996, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/additional/details/2302?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 05/06/1997, "АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/7069?lawid=7069.

Parlement de Mongolie, 03/08/2000, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/additional/details/592?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 14/12/2000, "ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛСАН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/663?lawid=367.

Parlement de Mongolie, 01/02/2001, "ЭРЧИМ ХҮЧНИЙ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/60?lawid=60.

Parlement de Mongolie, 12/04/2001, "АЖИЛЛАХ ХҮЧ ГАДААДАД ГАРГАХ, ГАДААДААС АЖИЛЛАХ ХҮЧ, МЭРГЭЖИЛТЭН АВАХ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/35?lawid=35.

Parlement de Mongolie, 27/12/2001, "АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/1250?lawid=7069.

Parlement de Mongolie, 03/01/2002, "ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/307?lawid=212.

Parlement de Mongolie, 27/06/2002, "ТӨСВИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН УДИРДЛАГА, САНХҮҮЖИЛТИЙН ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/502?lawid=502.

Parlement de Mongolie, 28/06/2002, "ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/487?lawid=487.

Parlement de Mongolie, 22/09/2004, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/additional/details/582?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 28/01/2005, "УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ /шинэчилсэн найруулга/", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/508.

Parlement de Mongolie, 12/05/2006, "ЗАРИМ БҮТЭЭГДЭХҮҮНИЙ ҮНИЙН ӨСӨЛТИЙН АЛБАН ТАТВАРЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/7092.

Parlement de Mongolie, 09/06/2006, " ЗӨӨЛИЙН ЕРӨНХИЙ ХЭЛЭЛЦЭЭРИЙГ СОЁРХОН БАТЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/9973?lawid=9973.

Parlement de Mongolie, 29/06/2006, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУСГАЙ САНГИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/278?lawid=278.

Parlement de Mongolie, 08/07/2006, "АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/63?lawid=63.

Parlement de Mongolie, 06/02/2007, "МОНГОЛ УЛСЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ САНГИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/7102?lawid=7102.

Parlement de Mongolie, 05/07/2007, "ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/467?lawid=467.

Parlement de Mongolie, 30/11/2007, "МОНГОЛ УЛСЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ САНГИЙН 2008 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/317.

Parlement de Mongolie, 06/05/2008, "ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/867?lawid=487.

Parlement de Mongolie, 29/05/2008, "ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/305?lawid=212.

Parlement de Mongolie, 25/11/2008, "ЗАРИМ БҮТЭЭГДЭХҮҮНИЙ ҮНИЙН ӨСӨЛТИЙН АЛБАН ТАТВАРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ", amendement, http://legalinfo.mn/law/details/7092.

Parlement de Mongolie, 19/12/2008, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/additional/details/570?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 16/07/2009, "ЦӨМИЙН ЭНЕРГИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/97?lawid=97.

Parlement de Mongolie, 25/08/2009, "ЗАРИМ БҮТЭЭГДЭХҮҮНИЙ ҮНИЙН ӨСӨЛТИЙН АЛБАН ТАТВАРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙГ ХҮЧИНГҮЙ БОЛСОНД ТООЦОХ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/261?lawid=261.

Parlement de Mongolie, 18/11/2009, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/559?lawid=559.

Parlement de Mongolie, 25/11/2009, "МОНГОЛ УЛСЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ САНГИЙН ТУХАЙ /Энэ хуулийг 2009 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/", loi, http://legalinfo.mn/law/details/7102?lawid=7102.

Parlement de Mongolie, 27/11/2009, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2010 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/556?lawid=556.

Parlement de Mongolie, 17/12/2009, "ҮЙЛДВЭРЛЭЛ, ТЕХНОЛОГИЙН ПАРКИЙНЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН тухай", loi, http://legalinfo.mn/law/details/44?lawid=44.

Parlement de Mongolie, 24/06/2010, "ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/503?lawid=503.

Parlement de Mongolie, 25/11/2010, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2011 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/557?lawid=557.

Parlement de Mongolie, 25/11/2010, "МОНГОЛ УЛСЫН 2011 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/331.

Parlement de Mongolie, 10/02/2011, "МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН БАНКНЫ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/361?lawid=361.

Parlement de Mongolie, 02/06/2011, "ХӨДӨӨ АЖ АХУЙН ГАРАЛТАЙ БАРАА, ТҮҮХИЙ ЭДИЙН БИРЖИЙН ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/567.

Parlement de Mongolie, 09/07/2011, " ЗЭЭЛИЙН ЕРӨНХИЙ ХЭЛЭЛЦЭЭРИЙГ СОЁРХОН БАТЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/289?lawid=289.

Parlement de Mongolie, 30/11/2011, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2012 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/558?lawid=558.

Parlement de Mongolie, 15/12/2011, "МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/351.

Parlement de Mongolie, 23/12/2011, "ТӨСВИЙН ТУХАЙ /Шинэчилсэн найруулга/", loi, http://legalinfo.mn/law/details/504?lawid=504.

Parlement de Mongolie, 23/12/2011, "ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/504?lawid=504.

Parlement de Mongolie, 10/02/2012, "ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХӨГЖЛИЙН ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ САНГААС 2011-2015 ОНД АВАХ ЗЭЭЛИЙН ЕРӨНХИЙ ХЭЛЭЛЦЭЭР СОЁРХОН БАТЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/10290?lawid=10290.

Parlement de Mongolie, 17/05/2012, "СТРАТЕГИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ БҮХИЙ САЛБАРТ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛЖ БАЙГАА АЖ АХУЙН НЭГЖИД ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/8685?lawid=8685.

Parlement de Mongolie, 22/05/2012, "ИННОВАЦИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/8668?lawid=8668Ь

Parlement de Mongolie, 17/08/2012, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", http://www.legalinfo.mn/additional/details/1559?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 17/08/2012, "ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/1966?lawid=467.

Parlement de Mongolie, 08/11/2012, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2013 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/8914?lawid=8914.

Parlement de Mongolie, 19/04/2013, "МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ СТРАТЕГИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ БҮХИЙ САЛБАРТ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛЖ БАЙГАА АЖ АХУЙН НЭГЖИД ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬД", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/1726?lawid=8685.

Parlement de Mongolie, 03/10/2013, "ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/9491?lawid=9491.

Parlement de Mongolie, 15/11/2013, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2014 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/9567?lawid=9567.

Parlement de Mongolie, 01/07/2014, "ГАЗРЫН ТОСНЫ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/10484?lawid=10484.

Parlement de Mongolie, 01/07/2014, "МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/2015?lawid=63.

Parlement de Mongolie, 07/10/2014, "МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", http://www.legalinfo.mn/additional/details/2042?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 14/11/2014, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2015 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/10754.

Parlement de Mongolie, 04/12/2014, "МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", http://www.legalinfo.mn/additional/details/2060?lawid=344.

Parlement de Mongolie, 12/02/2015, "ЧӨЛӨӨТ БҮСИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/10930?lawid=10930.

Parlement de Mongolie, 18/02/2015, "ӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/10933?lawid=10933.

Parlement de Mongolie, 18/02/2015, "МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/2157?lawid=63.

Parlement de Mongolie, 09/04/2015, "ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ЗАРИМ ХЭСЭГ ХҮЧИНГҮЙ БОЛСОНД ТООЦОХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/2181?lawid=9491.

Parlement de Mongolie, 05/06/2015, " МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР БОЛОН ЯПОНЫ ОЛОН УЛСЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ АЙГУУЛЛАГА ХООРОНДЫН УЛААНБААТАР ХОТЫН ОЛОН УЛСЫН НИСЭХ ОНГОЦНЫ ШИНЭ БУУДАЛ БАРИХ ТӨСӨЛ /II/-

ИЙН ЗЭЭЛИЙН ГЭРЭЭГ СОЁРХОН БАТЛАХ ТУХАЙ", loi, http://www.legalinfo.mn/law/details/11102?lawid=11102.

Parlement de Mongolie, 09/07/2015, "ҮЙЛДВЭРЛЭЛИЙГ ДЭМЖИХ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/11226?lawid=11226.

Parlement de Mongolie, 13/11/2015, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН 2016 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/11461?lawid=11461.

Parlement de Mongolie, 26/11/2015, "ЗЭЭЛИЙН ЕРӨНХИЙ ХЭЛЭЛЦЭЭРИЙГ СОЁРХОН БАТЛАХ ТУХАЙ", loi, *Journal officiel*, n° 47.

Parlement de Mongolie, 26/11/2015, "МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ ТӨСВИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/law/details/504.

Parlement de Mongolie, 25/12/2015, "СОНГУУЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/11558?lawid=11558.

Parlement de Mongolie, 04/02/2016, "МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", amendement, http://legalinfo.mn/additional/details/2647?lawid=354.

Parlement de Mongolie, 05/02/2016, "ХҮНИЙ ХӨГЖИЛ САНГИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ ХҮЧИНГҮЙ БОЛСОНД ТООЦОХ ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/11755?lawid=11755.

Parlement de Mongolie, 05/02/2016, "ИРЭЭДҮЙН ӨВ САНГИЙН ТУХАЙ", loi, http://legalinfo.mn/law/details/11707?lawid=11707.

C - Projets de loi.

Parlement de Mongolie, 24/04/2012, "Стратегийн ач холбогдолтой аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулийн төсөл", projet de loi, http://103.9.91.141/new/law/project/view/proid/730.

Parlement de Mongolie, 08/04/2013, "Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл", projet de loi, http://www.parliament.mn/law/project/105/category/1.

Parlement de Mongolie, 24/09/2013, "Хөрөнгө оруулалтын сангийн тухай хуулийн төсөл", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/227.

Parlement de Mongolie, 01/10/2014, "ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГО ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/464.

Parlement de Mongolie, 13/10/2014, "ИРЭЭДҮЙН ӨВ САНГИЙН ТУХАЙ ХУУЛЫН ТӨСӨЛ", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/474.

Parlement de Mongolie, 06/02/2015, "Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого батлах тухай", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/540.

Parlement de Mongolie, 12/06/2015, "ИРЭЭДҮЙН ӨВ САНГИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬН ТӨСӨЛ", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/644.

Parlement de Mongolie, 24/06/2015, "Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийн төсөл", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/657.

Parlement de Mongolie, 02/07/2015, "Төрийн албаны тухай хуулийн төсөл", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/667.

Parlement de Mongolie, 04/11/2015, "МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН 2015 ОНЫ НАМРЫН ЭЭЛЖИТ ЧУУЛГАНЫ 11 ДҮГЭЭР САРЫН 04-НИЙ ӨДӨР АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ, ГАДААД БОДЛОГЫН БАЙНГЫН ХОРООНЫ ХУРАЛДААНЫ ТОВЬЁГ", discussions du comité permanent à la sécurité et à la politique étrangère, www.parliament.mn/files/download/137604.

Parlement de Mongolie, 06/11/2015, "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт", projet de loi, http://www.parliament.mn/law/project/735/category/1.

Parlement de Mongolie, 04/01/2016, "Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/775.

Parlement de Mongolie, 27/01/2016, "ЦӨМИЙН ЭНЕРГИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬН ТӨСӨЛ", projet de loi, http://www.parliament.mn/laws/projects/802.

D - Résolutions parlementaires.

Parlement de Mongolie, 08/10/1992, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨРИЙН ТУХАЙ", résolution, n° 27, http://legalinfo.mn/law/details/6224?lawid=6224.

Parlement de Mongolie, 11/11/1993, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨРИЙН БИЕЛЭЛТИЙН ЯВЦЫН ТУХАЙ", résolution, n° 81, http://legalinfo.mn/law/details/6305?lawid=6305.

Parlement de Mongolie, 30/06/1994, "Монгол улсын үндэсний аюлгүй байдлын болон гадаад бодлогын баримтал, цэргийн номлол батлах, нийтлэх иухай", résolution, n° 56, http://legalinfo.mn/law/details/6289.

Parlement de Mongolie, 21/05/1996, "МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРӨӨС ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЧИГЛЭЛ, БҮТЦИЙН ЕРӨНХИЙ ТОГТОЛЦООНЫ ӨӨРЧЛӨЛТ, ШИНЭЧЛЭЛТИЙН ТАЛААР

БАРИМТЛАХ БОДЛОГЫН ТУХАЙ", Résolution, n° 38, http://www.legalinfo.mn/law/details/6280?lawid=6280.

Parlement de Mongolie, 03/05/1996, "МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution parlementaire, n° 26, annexe 1.

Parlement de Mongolie, 30/08/1996, "ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ТОГТОЛЦОО, БҮТЦИЙН ЕРӨНХИЙ БҮДҮҮВЧИЙН ТУХАЙ", résolution, n° 40, http://legalinfo.mn/law/details/6567.

Parlement de Mongolie, 01/11/1996, "УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТОГТООЛ ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР-ИЙГ БАТЛАХ ТУХАЙ", Résolution, n° 61, http://legalinfo.mn/law/details/6047?lawid=6047.

Parlement de Mongolie, 01/11/1996, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР-ИЙГ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 61, http://legalinfo.mn/law/details/6047?lawid=6047.

Parlement de Mongolie, 24/07/1998, "ТОГТООЛЫН ХАВСРАЛТАД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 84, http://legalinfo.mn/law/details/6694?lawid=6694.

Parlement de Mongolie, 13/05/1999, "АЙМАГ, НИЙСЛЭЛИЙН ӨМЧЛӨЛД ЭД ХӨРӨНГӨ ШИЛЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ", résolution, n° 29, http://legalinfo.mn/law/details/5824.

Parlement de Mongolie, 01/09/2000, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 33, http://legalinfo.mn/law/details/6051?lawid=6051.

Parlement de Mongolie, 14/06/2001, "МОНГОЛ УЛСЫН БҮСЧИЛСЭН ХӨГЖЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 57, http://legalinfo.mn/law/details/6299.

Parlement de Mongolie, 28/06/2002, "АЛТАНБУЛАГ ХУДАЛДААНЫ ЧӨЛӨӨТ БҮС БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 38, http://legalinfo.mn/law/details/5823?lawid=5823.

Parlement de Mongolie, 18/06/2003, "ТӨРӨӨС ХҮНС, ХӨДӨӨ АЖ АХУЙН ТАЛААР БАРИМТЛАХ БОДЛОГО БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 29, http://legalinfo.mn/law/details/6589?lawid=6589.

Parlement de Mongolie, 22/04/2004, "“Замын-Үүд” чөлөөт бүс байгуулах тухай", résolution, n° 17, http://legalinfo.mn/law/details/6059?lawid=6059.

Parlement de Mongolie, 05/11/2004, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 24, http://legalinfo.mn/law/details/6036.

Parlement de Mongolie, 21/04/2005, "МОНГОЛ УЛСЫН МЯНГАНЫ ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТЫГ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 25, http://legalinfo.mn/law/details/6252?lawid=6252.

Parlement de Mongolie, 01/12/2005, "“Цагааннуур” чөлөөт бүс байгуулах тухай", résolution, n° 74, http://legalinfo.mn/law/details/6913?lawid=6913.

Parlement de Mongolie, 06/02/2007, "ТОДОРХОЙ ОРДЫГ СТРАТЕГИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ БҮХИЙ АШИГТ МАЛТМАЛЫН ОРДОД ХАМААРУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 27, http://legalinfo.mn/law/details/6523.

Parlement de Mongolie, 31/01/2008, "“МОНГОЛ УЛСЫН МЯНГАНЫ ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТОД СУУРИЛСАН ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖЛИЙН ЦОГЦ БОДЛОГО” БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 12, http://legalinfo.mn/law/details/7045.

Parlement de Mongolie, 21/11/2008, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 2008-2012 ОНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 35, http://legalinfo.mn/law/details/6187?lawid=6187.

Parlement de Mongolie, 04/12/2008, "ХУУЛИЙН ТӨСЛҮҮД БУЦААХ, ҮНДСЭН ЗАРЧИМ, УДИРДАМЖ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 40, http://legalinfo.mn/law/details/6839.

Parlement de Mongolie 19/12/2008, "ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ТОГТОЛЦОО, БҮТЦИЙН ЕРӨНХИЙ БҮДҮҮВЧИЙГ БАТЛАХ ТУХАЙ", Résolution, n°43, http://legalinfo.mn/law/details/6513.

Parlement de Mongolie, 04/06/2009, "Төрөөс малчдын талаар баримтлах бодлого батлах тухай", résolution, n° 39, http://legalinfo.mn/law/details/6505?lawid=6505.

Parlement de Mongolie, 16/07/2009, "Оюу толгой ордыг ашиглах хөрөнгө оруулалтын гэрээний тухай", résolution, n° 57, http://legalinfo.mn/law/details/6405?lawid=6405.

Parlement de Mongolie, 20/05/2010, "“Монгол мал” үндэсний хөтөлбөр батлах тухай", résolution, n° 23, http://legalinfo.mn/law/details/7039?lawid=7039.

Parlement de Mongolie, 24/06/2010, "Төрөөс төмөр замын тээврийн талаар баримтлах бодлого батлах тухай", résolution, n° 32, http://legalinfo.mn/law/details/6633.

Parlement de Mongolie, 07/07/2010, "Таван толгойн нүүрсний ордыг ашиглах зарим асуудлын тухай", résolution, n° 39, http://legalinfo.mn/law/details/6631?lawid=6631.

Parlement de Mongolie, 15/07/2010, "Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай", résolution, n° 48, http://legalinfo.mn/law/details/6163?lawid=6163.

Parlement de Mongolie, 10/02/2011, "Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал батлах тухай", résolution parlementaire n°10, annexe 1.

Parlement de Mongolie, 18/09/2012, " МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 2012-2016 ОНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 37, http://legalinfo.mn/law/details/8722?lawid=8722.

Parlement de Mongolie, 18/09/2012, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 2012-2016 ОНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ", résolution, n° 37, http://legalinfo.mn/law/showPrint/8722.

Parlement de Mongolie, 16/01/2014, "Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого батлах тухай", résolution, n° 18, http://legalinfo.mn/law/details/9756?lawid=9756.

Parlement de Mongolie, 29/01/2014, "Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийг боловсронгуй болгох тухай Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл", projet de résolution, http://www.parliament.mn/laws/projects/330.

Parlement de Mongolie, 08/05/2014, "Эдийн засгийн идэвхжлийг нэмэгдүүлэх зарим арга хэмжээний тухай", résolution, n° 34, http://legalinfo.mn/law/details/10365.

Parlement de Mongolie, 23/05/2014, "Цагаан суваргын ордын төрийн эзэмшлийн хувь тогтоох тухай", projet de résolution, http://www.parliament.mn/laws/projects/394.

Parlement de Mongolie, 01/07/2014, "Цагаан суваргын ордын төрийн эзэмшлийн тухай", résolution, n°54, http://legalinfo.mn/law/details/10495?lawid=10495.

Parlement de Mongolie, 16/10/2014, "Монгол Улсын Засгийн газрын зарим гишүүнийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх тухай", résolution, n° 63, http://legalinfo.mn/law/details/10708?lawid=10708.

Parlement de Mongolie, 24/10/2014, "Төрөөс төмөр замын тээврийн талаар баримтлах бодлогын хэрэгжилтийг хангах зарим арга хэмжээний тухай", résolution, n° 64, http://legalinfo.mn/law/details/10742?lawid=10742.

Parlement de Mongolie, 05/11/2014, "Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай", résolution, n° 68, http://legalinfo.mn/law/details/10746?lawid=10746.

Parlement de Mongolie, 21/11/2014, "Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох тухай", résolution, n° 71, http://legalinfo.mn/law/details/10756?lawid=10756.

Parlement de Mongolie, 10/12/2014, "Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүдийг томилох тухай", résolution, n° 76, http://legalinfo.mn/law/details/10793?lawid=10793.

Parlement de Mongolie, 23/01/2015, "“Тодорхой ордыг стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод хамааруулах тухай” тогтоолын хавсралтад нэмэлт оруулах тухай", résolution, n° 11, http://legalinfo.mn/law/details/10875?lawid=10875.

Parlement de Mongolie, 18/02/2015, "Эдийн засгийн хүндрэлээс гарах арга хэмжээний хөтөлбөр батлах тухай", résolution, n° 41, http://www.legalinfo.mn/law/details/10951.

Parlement de Mongolie, 19/06/2015, "Төрөөс эрчим хүчний талаар баримтлах бодлого батлах тухай", résolution, n° 63, http://legalinfo.mn/law/details/11130?lawid=11130.

Parlement de Mongolie, 09/07/2015, "Хөдөө аж ахуйн “Халх гол” чөлөөт бүс байгуулах тухай", résolution, n° 75, http://legalinfo.mn/law/details/11237?lawid=11237.

Parlement de Mongolie, 26/11/2015, "Төрөөс хүнс, хөдөө аж ахуйн талаар баримтлах бодлого батлах тухай", résolution, n° 104, http://legalinfo.mn/annex/details/6968?lawid=11485.

Parlement de Mongolie, 04/01/2016, "Монгол Улсын урт хугацааны тогтвортоӣ хөгжлиӣн үзэл баримтлал /2016-2030 он/ батлах тухаӣ УИХ-ын тогтоолын төсөл", projet de résolution parlementaire, http://www.parliament.mn/laws/projects/774.

Parlement de Mongolie, 05/02/2016, "Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 батлах тухай", résolution, n° 19, http://legalinfo.mn/law/details/11725?lawid=11725.

E - Projets de résolutions parlementaires.

Parlement de Mongolie, 20/04/2010, "Төмөр замын тээврийн талаар", projet de résolution, http://103.9.91.141/new/law/project/view/proid/279.

Parlement de Mongolie, 02/06/2010, “Тавантолгойн нүүрсний ордыг ашиглах зарим асуудлын тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл, Ашигт малтмалын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөл, Хөрөнгө оруулалтын гэрээний төсөл, Нүүрс олборлолтын гэрээний төсөл, Таван толгойн нүүрсний ордод хөрөнгө оруулж хамтран ажиллах компанийг сонгох урьдчилсан шалгаруулалтын баримт бичгийн төсөл", projet de résolution, http://103.9.91.141/new/law/project/view/proid/315.

Parlement de Mongolie, 30/04/2014, "Төмөр замын шинэ шугам барих тухай", projet de résolution, http://www.parliament.mn/law/project/370/category/1.

Parlement de Mongolie, 18/06/2014, "“Төрөөс төмөр замын тээврийн талаар баримтлах бодлого”-ын хэрэгжилтийг хангах зарим арга хэмжээний тухай", projet de résolution, http://www.parliament.mn/law/project/421/category/5.

Parlement de Mongolie, 06/02/2015, "ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХҮНДРЭЛИЙГ ДАВАН ТУУЛАХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", projet de résolution, http://www.parliament.mn/laws/projects/535.

F - Résolutions gouvernementales.

Gouvernement de Mongolie, 11/09/1995, "АЯЛАЛ ЖУУЛЧЛАЛЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 167, http://legalinfo.mn/annex/?lawid=1733.

Gouvernement de Mongolie, 12/04/1996, "ҮНДЭСНИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮНИЙГ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 73, http://legalinfo.mn/law/details/4606?lawid=4606.

Gouvernement de Mongolie, 15/08/1996, "ҮНДЭСНИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮНИЙГ ШИНЭЧЛЭН БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 199, http://legalinfo.mn/law/details/4637?lawid=4637.

Gouvernement de Mongolie, 27/05/1998, "ХӨТӨЛБӨР САЙШААХ ТУХАЙ /Монгол Улсын XXI зууны Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр/", résolution, n° 82, http://legalinfo.mn/law/details/5012?lawid=5012.

Gouvernement de Mongolie, 06/10/1999, "ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ /Сэргээгдэх эрчим хүч ашиглан хөдөөг цахилгаан эрчим хүчээр хангах “100 000 Нарны гэр” үндэсний хөтөлбөр/", résolution, n° 158, http://legalinfo.mn/annex/details/832?lawid=4759.

Gouvernement de Mongolie, 27/12/2000, "2001 ОНЫГ “ҮНДЭСНИЙ ҮЙЛДВЭРЛЭЛИЙГ ДЭМЖИХ, ХӨГЖҮҮЛЭХ ЖИЛ” БОЛГОХ ТУХАЙ", résolution, n° 203, http://legalinfo.mn/law/details/5716?lawid=5716.

Gouvernement de Mongolie, 03/04/2006, "ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ТУХАЙ", résolution, n° 62, http://legalinfo.mn/law/details/4665?lawid=4665.

Gouvernement de Mongolie, 09/05/2007, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ ЭРДЭНЭС-МГЛ ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХЯЗГААРЛАГДМАЛ ХАРИУЦЛАГАТАЙ КОМПАНИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТУХАЙ", résolution, n° 113, http://www.legalinfo.mn/law/showPrint/5676.

Gouvernement de Mongolie, 05/03/2008, "ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭД БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 82, http://legalinfo.mn/law/details/4197?lawid=4197.

Gouvernement de Mongolie, 09/04/2008, "ТӨМӨР ЗАМЫН СУУРЬ БҮТЭЦ БАРИХ ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ ТУХАЙ", résolution, n° 134, http://legalinfo.mn/law/details/4208?lawid=4208.

Gouvernement de Mongolie, 18/06/2008, "ТӨМӨР ЗАМЫН СУУРЬ БҮТЭЦ БАРИХ ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ ТУХАЙ", résolution, n° 252, http://legalinfo.mn/law/details/4221?lawid=422.

Gouvernement de Mongolie, 20/08/2008, "ТӨМӨР ЗАМЫН СУУРЬ БҮТЭЦ БАРИХ ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ ТУХАЙ", résolution, n° 319, http://legalinfo.mn/law/details/4225?lawid=4225.

Gouvernement de Mongolie, 19/12/2008, "2009 ОНЫГ “ҮЙЛДВЭРЖҮҮЛЭЛТИЙГ ДЭМЖИХ ЖИЛ” БОЛГОХ ТУХАЙ", résolution, n° 62, http://legalinfo.mn/law/details/5743?lawid=5743.

Gouvernement de Mongolie, 11/02/2009, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ ТӨРИЙН ӨМЧИТ КОМПАНИ БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 45, http://www.legalinfo.mn/law/showPrint/4230.

Gouvernement de Mongolie, 14/10/2009, "ЖАГСААЛТ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 320, http://legalinfo.mn/law/details/2677.

Gouvernement de Mongolie, 02/04/2010, "ИРГЭН БҮРТ 1.5 САЯ ТӨГРӨГ ХҮРТЭЭХ ТАЛААР АВАХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 84, http://legalinfo.mn/law/details/3041?lawid=3041.

Gouvernement de Mongolie, 12/05/2010, "“САЙНШАНД” АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН ЦОГЦОЛБОРЫН ЗӨВЛӨЛ, АЖЛЫН ХЭСЭГ БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 118, http://legalinfo.mn/law/details/8756.

Gouvernement de Mongolie, 20/07/2010, "ХӨГЖЛИЙН БАНК БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 195, http://legalinfo.mn/law/details/5466.

Gouvernement de Mongolie, 20/10/2010, "“ЭРДЭНЭС-ТАВАН ТОЛГОЙ” ХК БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 272, http://legalinfo.mn/law/details/9829?lawid=9829.

Gouvernement de Mongolie, 03/11/2010, "Төмөр замын сүлжээ, суурь бүтцийг өргөжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай", résolution, n° 283, http://legalinfo.mn/law/details/9922?lawid=9922.

Gouvernement de Mongolie, 21/04/2011, "МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН БАНКНЫ ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛИЙГ ТОМИЛОХ ТУХАЙ", résolution, n° 133, http://legalinfo.mn/law/details/3163?lawid=3163.

Gouvernement de Mongolie, 31/08/2011, "ШИНЭ ТӨМӨР ЗАМЫН ТӨСЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ТУХАЙ", résolution, n° 266, http://legalinfo.mn/law/details/5615?lawid=5615.

Gouvernement de Mongolie, 11/04/2012, "“Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн хувьцааг иргэдэд эзэмшүүлэх, аж ахуйн нэгжид худалдахтай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай", résolution, n° 116, http://legalinfo.mn/law/details/9927?lawid=9927.

Gouvernement de Mongolie, 30/05/2012, "“ЭРДЭНЭС-ТАВАН ТОЛГОЙ” ХК-ИЙН ХУВЬЦААНЫ ТУХАЙ", http://legalinfo.mn/law/details/9830?lawid=9830.

Gouvernement de Mongolie, 25/06/2012, "“САЙНШАНД" АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН ЦОГЦОЛБОР ТӨСЛИЙН ТАЛААР АВАХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 216, http://legalinfo.mn/law/details/9940?lawid=9940.

Gouvernement de Mongolie, 04/07/2012, "ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ /Монгол Улсын 2013-2017 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр/", résolution, n° 223, http://legalinfo.mn/law/details/9017?lawid=9017.

Gouvernement de Mongolie, 27/08/2012, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АГЕНТЛАГИЙН ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 6, http://legalinfo.mn/law/details/8680?lawid=8680.

Gouvernement de Mongolie, 29/08/2012, "ЯАМДЫН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЦИЙГ БАТЛАХ ТУХАЙ", http://legalinfo.mn/law/details/8698?lawid=8698.

Gouvernement de Mongolie, 06/10/2012, "“САЙНШАНД” АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН ЦОГЦОЛБОР БАЙГУУЛАХ АЖЛЫГ ЭРЧИМЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ", résolution, n° 76, http://legalinfo.mn/law/details/8755?lawid=8755.

Gouvernement de Mongolie, 29/09/2012, "ЯАМНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ СТРАТЕГИ, БҮТЦИЙН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙГ БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 63, http://legalinfo.mn/law/details/8768?lawid=8768.

Gouvernement de Mongolie, 03/11/2012, "ТӨРӨӨС ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТАЛААР БАРИМТЛАХ БОДЛОГЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙГ ЭРЧИМЖҮҮЛЭХ ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 121, http://legalinfo.mn/law/details/8801?lawid=8801.

Gouvernement de Mongolie, 02/03/2013, "ЖУРАМ БАТЛАХ ТУХАЙ /Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа ААН-ийн хүсэлтийг хүлээн авах, шийдвэрлэх/", résolution, n° 75, http://legalinfo.mn/law/details/9136?lawid=9136.

Gouvernement de Mongolie, 02/03/2013, "“САЙНШАНД” АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН ЦОГЦОЛБОРЫН БҮТЭЭН БАЙГУУЛАЛТЫГ ЭХЛҮҮЛЭХ ТУХАЙ", résolution, n° 76, http://legalinfo.mn/law/details/9086?lawid=9086.

Gouvernement de Mongolie, 02/03/2013, "БҮТЭЭН БАЙГУУЛАЛТЫН ТОМООХОН ТӨСӨЛ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 71, http://legalinfo.mn/law/details/9094?lawid=9094.

Gouvernement de Mongolie, 06/07/2013, "ЭКСПОРТЫГ ДЭМЖИХ ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 239, http://legalinfo.mn/law/details/9425?lawid=9425.

Gouvernement de Mongolie, 09/07/2013, "ЗГ-ын 2013-7-9-ны 261-р тогтоолоор 2-р заалтыг хүчингүй болсонд тооцсон", résolution, n° 129, http://legalinfo.mn/law/details/9126?lawid=9126.

Gouvernement de Mongolie, 09/07/2013, "ТАВАНТОЛГОЙН ЦАХИЛГААН СТАНЦЫН ТӨСЛИЙГ ЭРЧИМЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ", résolution, n° 261, http://legalinfo.mn/law/details/9316?lawid=9316.

Gouvernement de Mongolie, 16/08/2013, "НҮҮРСНИЙ ЭКСПОРТЫГ ДЭМЖИХ ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 299, http://legalinfo.mn/law/details/9338?lawid=9338.

Gouvernement de Mongolie, 09/11/2013, "АГЕНТЛАГ БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 367, http://www.legalinfo.mn/law/details/9538?lawid=9538.

Gouvernement de Mongolie, 21/12/2013, "ГАДААДААС 2014 ОНД АВАХ АЖИЛЛАХ ХҮЧ, МЭРГЭЖИЛТНИЙ ЭЗЛЭХ ХУВИЙГ ТОГТООХ ТУХАЙ", résolution, n° 421, http://legalinfo.mn/law/details/9624?lawid=9624.

Gouvernement de Mongolie, 20/08/2014, "ТАВАН ТОЛГОЙН ОРДЫН ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 268, http://legalinfo.mn/law/details/10568?lawid=10568.

Gouvernement de Mongolie, 15/12/2014, "ЯАМДЫН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЭЦ, ОРОН ТООНЫ ХЯЗГААР БАТЛАХ ТУХАЙ", résolution, n° 382, http://legalinfo.mn/law/details/10791?lawid=10791.

Gouvernement de Mongolie, 15/12/2014, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АГЕНТЛАГИЙН ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 387, http://legalinfo.mn/law/details/10797?lawid=10797.

Gouvernement de Mongolie, 27/07/2015, "ЭКСПОРТЫГ ДЭМЖИХ, ИМПОРТЫГ ОРЛОХ ҮЙЛДВЭРИЙН ТӨСЛҮҮДИЙГ САНХҮҮЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ", résolution, n° 312, http://legalinfo.mn/law/details/11266.

Gouvernement de Mongolie, 04/08/2015, "ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ /Аялал, жуулчлалыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр/", résolution, n° 324, http://legalinfo.mn/law/details/11386.

Gouvernement de Mongolie, 17/08/2015, "ИМПОРТЫН ЗАРИМ БАРААНЫ ГААЛИЙН АЛБАН ТАТВАРЫН ХУВЬ, ХЭМЖЭЭГ ТОГТООХ ТУХАЙ", résolution, n° 332, http://legalinfo.mn/law/details/11288.

Gouvernement de Mongolie, 21/12/2015, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН АГЕНТЛАГ, ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 501, http://legalinfo.mn/law/details/11525?lawid=11525.

Gouvernement de Mongolie, 01/02/2016, "ГАЗРЫН ТОС БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛДВЭР, ДАМЖУУЛАХ ХООЛОЙ БАРИХТАЙ ХОЛБОГДУУЛАН АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 75, http://legalinfo.mn/law/details/11668?lawid=11668.

Gouvernement de Mongolie, 22/02/2016, "МАЛ АЖ АХУЙН ҮЙЛДВЭРЛЭЛИЙН БҮТЭЭМЖИЙГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХ ТУХАЙ", résolution, n° 113, http://www.legalinfo.mn/law/details/11732.

Gouvernement de Mongolie, 28/03/2016, "ИМПОРТЫН ЗАРИМ БАРААНЫ ГААЛИЙН АЛБАН ТАТВАРЫН ХУВЬ, ХЭМЖЭЭГ ТОГТООХ ТУХАЙ", résolution, n° 185, http://legalinfo.mn/law/details/11845.

Gouvernement de Mongolie, 18/04/2016, "ХӨТӨЛБӨР БАТЛАХ ТУХАЙ /Экспортыг дэмжих үндэсний хөтөлбөр/", résolution, n° 211, http://legalinfo.mn/law/details/11974.

G - Décrets ministériels ou parlementaires.

Commission de privatisation du gouvernement de Mongolie, 05/12/1994, "Таван толгой нүүрсний уурхайг хувьчлах тухай", résolution, n° 42, https://prezi.com/3wniygzuuorx/presentation/.

Premier ministre de Mongolie, 26/01/2009, "ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖИЛ,ШИНЭТГЭЛИЙН ХОРООНЫ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ СТРАТЕГИ,БҮТЦИЙН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙГ

ЗӨВШӨӨРӨХ,ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН БҮТЭЦ БАТЛАХ ТУХАЙ (Захирамж)", décret, n° 8, http://legalinfo.mn/law/details/4701.

Président du Parlement, 15/04/2014, "Ажлын хэсэг байгуулах тухай", décret, n° 60, dans Institut du développement national, 07/05/2015, *Монгол улсын жөгжлийн урт хугацааны бодлого 2015-2040 (төсөл)*.

Lettre de B. Garamgaibaatar, président du groupe parlementaire du Parti démocrate, à M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie, 23/01/2015, "Асуулга тавих тухай", n° 01/11, p. 32 à 33, dans A. Gansukh, 17/04/2015, "Улсын их хурлын дарга Зандаахүүгийн Энхболд танаа".

Lettre de M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie, à B. Garamgaibaatar, président du groupe parlementaire du Parti démocrate, 26/01/2015, "Улсын их хурлын гишүүн их хурал дах ардчилсан намын бүлгийн дарга Б.Гарамгайбаатар танаа", n° 3/54, p. 34 à 38, dans A. Gansukh, 17/04/2015, "Улсын их хурлын дарга Зандаахүүгийн Энхболд танаа".

Comité parlementaire permanent chargé des demandes des citoyens, 18/02/2015, "Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай", résolution, n° 5, p. 65, dans A. Gansukh, 17/04/2015, "Улсын их хурлын дарга Зандаахүүгийн Энхболд танаа".

Lettre de M. Enkhsaikhan, ministre de la Mongolie, à L. Erdenechimeg, parlementaire, 24/02/2015, "Улсын их хурлын гишүүн Л.Эрдэнэчимэг танаа, n° 3/81, p. 42 à 56, dans A. Gansukh, 17/04/2015, "Улсын их хурлын дарга Зандаахүүгийн Энхболд танаа".

Lettre de Z. Enkhbold, président du Parlement, M. Enkhbold, L. Tsog, et R. Gonchigdorj, vice-présidents du Parlement, à Ch. Saikhanbileg, Premier ministre, 03/04/2015, "Таван толгой ордыг ашиглах уралдаант шалгарулалтын тухай", n° 1/2662, p. 76 à 77, dans A. Gansukh, 17/04/2015, "Улсын их хурлын дарга Зандаахүүгийн Энхболд танаа".

Lettre de D. Ganbat, directeur de MTZ, à Ch. Saikhanbileg, Premier ministre, 03/04/2015, "Тавантолгой-Гашуунсухайт чиглэлийн төмөр замын тухай", p. 69 à 70, dans A. Gansukh, 17/04/2015, "Улсын их хурлын дарга Зандаахүүгийн Энхболд танаа".

Président du Parlement, 12/06/2015, "Ажлын хэсэг бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах тухай", décret, n° 137.

Président du Parlement, 29/04/2016, "Ажлын хэсэг байгуулах тухай", ordonnance, n° 101, http://politics.eagle.mn/content/read/31105.htm.

H - Compte-rendu du conseil des ministres.

Gouvernement de Mongolie, 19/03/2008, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хэвлэлийн мэдээ", conseil des ministres,

http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=08110016.

Gouvernement de Mongolie, 02/03/2009, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хэвлэлийн мэдээ", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=09030001.

Gouvernement de Mongolie, 02/04/2010, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хуралдааны тойм", http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingintro.php&qs1=meetingid=10040002.

Gouvernement de Mongolie, 07/04/2010, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хэлэлцэх асуудал", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingagenda.php&qs1=meetingid=10040003.

Gouvernement de Mongolie, 21/04/2010, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хуралдааны тойм", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingintro.php&qs1=meetingid=10040006.

Gouvernement de Mongolie, 25/04/2012, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хэвлэлийн мэдээ", Conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=12040004.

Gouvernement de Mongolie, 20/08/2014 (b), "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хуралдааны тойм", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingintro.php&qs1=meetingid=14080005.

Gouvernement de Mongolie, 04/02/2015, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хэвлэлийн мэдээ", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=15020004.

Gouvernement de Mongolie, 13/04/2015, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хуралдааны тойм", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingintro.php&qs1=meetingid=15040002.

Gouvernement de Mongolie, 22/06/2015, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хэвлэлийн мэдээ", Conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=15060006.

Gouvernement de Mongolie, 11/04/2016, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХЭРЭГ ЭРХЛЭХ ГАЗАР", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=16040003.

Gouvernement de Mongolie, 26/05/2016, "ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХУРАЛДААН - Хуралдааны тойм", conseil des ministres,

http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingintro.php&qs1=meetingid=10050005.

Gouvernement de Mongolie, 13/06/2016, "Засгийн газрын ээлжит бус хуралдаанаар дараах асуудлуудыг хэлэлцэн шийдвэрлэлээ. Засгийн газрын шийдвэртэй холбоотойгоор Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэг мэдээлэл хийлээ", conseil des ministres, http://cabinet.gov.mn/report/printreport.php?fn=govmeetingpress.php&qs1=meetingid=16060002.

I - Recommandations du Conseil de sécurité nationale.

Conseil de sécurité nationale (a), 18/05/2010, "ТАВАН ТОЛГОЙН ОРДЫГ АШИГЛАХ ТАЛААР", recommandation, n° 24/20, http://nsc.gov.mn/sites/default/files/20150420004.pdf.

Conseil de sécurité nationale (b), 18/05/2010, "ТАВАН ТОЛГОЙН НҮҮРСНИЙ ОРДЫГ АШИГЛАХ ТАЛААР", recommandation, n° 24/21, http://nsc.gov.mn/sites/default/files/20150420003.pdf.

Conseil de sécurité nationale de Mongolie, 09/09/2011, "ТӨРӨӨС ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТАЛААР БАРИМТЛАХ БОДЛОГЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙГ ЭРЧИМЖҮҮЛЭХ ТУХАЙ", recommandation, n° 35/32, http://nsc.gov.mn/sites/default/files/20150421006.pdf.

Conseil de sécurité nationale de Mongolie, 27/03/2012, "ТӨМӨР ЗАМЫН ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", recommandation, n° 07/04, http://nsc.gov.mn/sites/default/files/20150421009.pdf.

Conseil de sécurité nationale, 20/12/2013, "“Том төрөөс ухаалаг төр рүү” санаачлагыг хэрэгжүүлэх тухай", Recommandation n°52/32, http://www.nsc.gov.mn/?q=en/node/203.

Conseil de sécurité nationale de Mongolie, 17/03/2014, "ГАЗРЫН ТОС БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛДВЭРИЙН ТУХАЙ", résolution, n° 14/06, http://nsc.gov.mn/sites/default/files/20150421019_0.pdf.

Conseil de sécurité nationale, 16/02/2015, "ТАВАНТОЛГОЙН ТАЛААР АВАХ ЗАРИМ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТУХАЙ", résolution, n° 04/03, http://nsc.gov.mn/sites/default/files/20150421028.pdf.

J - Décrets présidentiels.

Président de Mongolie, 08/01/2014, "ЗАСГИЙН ГАЗАРТ ЧИГЛЭЛ ӨГӨХ ТУХАЙ", Décret, n° 1, http://legalinfo.mn/law/details/9647?lawid=9647.

K - Décisions de la cour constitutionnelle.

Cour constitutionnelle de Mongolie, 13/02/2015, " Хөрөнгө оруулалтын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Онц байдлын тухай, Хүний хөгжил сангийн тухай, Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай", décision, n° 2, http://www.legalinfo.mn/law/details/10903.

Table des matières

Remerciements **5**

Carte de la Mongolie **7**

Glossaire **9**

Sommaire **11**

Introduction générale ***13***

1) La Mongolie et ses caractéristiques. 15

2) La lutte mongole pour l'indépendance et la souveraineté. 16

I - Le cas mongol et ses problèmes. **19**

A - Le défi de la cohérence du processus de transition. 19

B - Développement économique et souveraineté nationale. 22

C - Le défi du développement économique. 25

D - Évolution et formalisation de la question de recherche. 28

II - État de l'art et présentation des principales caractéristiques de la transition mongole. **31**

A - La transition mongole vers la démocratie. 31

1) La révolution démocratique mongole, quels éléments explicatifs ? 32

2) Les raisons de l'exception démocratique mongole. 35

B - La transition économique. 39

C - Les conséquences stratégiques et économiques de la transition. 45

D - Indépendance et souveraineté, quelle approche du cas mongol ? 50

III - Cadre théorique. **52**

A - Les enseignements de la transitologie. 54

B - « Dépendance » contre « développementalisme ». 58

1) La théorie de la dépendance. 59

2) L'État développementaliste. 67

C - La construction d'un modèle analytique pour comprendre le cas mongol. 72

D - Les hypothèses de recherches. 76

IV - Méthodologie. **83**

A - Le cadre de la recherche. 83

B - Méthodologie de l'enquête. 86

C - Les sources mobilisées dans le cadre de cette thèse. 87

D - La recherche de terrain et ses défis. 88

E - L'opérationnalisation des résultats et le processus de recherche. 90

V - Intérêt de la recherche. **92**

A - Intérêt pour les études mongoles. 92

B - Intérêt pour la discipline. 93

C - Intérêt pour les investisseurs et les techniques d'approche des pays en développement. 95

VI - Plan de la thèse. 96

Chapitre 1 L'État face au développement économique en Mongolie 99

I - L'État, acteur central du développement. 102

A - L'État et le pilotage du développement. 102

B - L'autonomie de l'État. 105

C - Forces et faiblesses de l'État. 107

II - Approche historique de l'État en Mongolie. 109

A - « L'État dans la société », l'influence du pastoralisme nomade. 110

B - L'État « importé », la création d'une bureaucratie sous l'égide des Qing. 113

C - L'État « importé », la construction d'un État moderne sous l'égide soviétique. 116

III - L'État dans la Mongolie contemporaine. 121

A - Transition et réformes de l'État en Mongolie. 122

B - La structure de l'État en Mongolie. 126

C - Les projets de réformes actuels. 134

1) L'Etat « développementaliste » de l'ancien Premier ministre, M. Enkhsaikhan. 134

2) « L'Etat intelligent » du Président Elbegdorj. 135

3) Les objectifs de la réforme de l'Etat. 142

IV - L'État en Mongolie. 145

A - Les mutations de la planification en Mongolie après 1990. 146

1) L'attribution institutionnelle de la fonction de planification en Mongolie depuis 1990 : 146

2) Le comité à l'innovation et au développement national [2008 – 2012]. 153

3) Le ministère du développement économique [2012 – 2014] : 157

B - La capture de l'État par les partis politiques et le système des dépouilles (spoils system). 164

1) Le système des dépouilles (spoils system) mongol : 164

a) Cas 1 : changement de majorité au Parlement qui conduit à la formation d'un nouveau gouvernement. 172

b) Cas 2 : remaniement gouvernemental qui conduit à un changement de l'affiliation politique de certains ministères. 173

c) Cas 3 : remaniement gouvernemental qui conduit à un changement de ministres sans qu'il y ait de changement dans l'affiliation politique de ce dernier. 175

d) Cas 4 : continuité, les ministres concernés restent en place malgré les différents remaniements gouvernementaux. 176

2) Mode de fonctionnement du système des dépouilles mongol : 178

C - La faiblesse de l'État mongol, le cas Khan Resources. 188

1) L'affaire Khan Resources : 189

2) Khan Resources et la faiblesse de l'État mongol : 195

3) Khan Resources, un symbole de la faiblesse du Premier ministre. 197

Chapitre 2 Les grands conglomérats en Mongolie 203

I - Les élites économiques dans la sociologie du développement. 206

A - Structure du monde économique et développement. 207

B - Le monde économique face à l'État et à la politique. 209

C - Le monde économique et l'étranger. 211

II - Structure et caractéristiques des grands conglomérats mongols 214

A - Une économie mongole très concentrée. 216

B - Vers une typologie des grands conglomérats mongols. 222

C - Généalogie des grands conglomérats mongols. 228

III - Les grands conglomérats mongols et la politique. 240

A - Des grands conglomérats mongols très liés au monde politique. 240

B - L'intérêt des partis politiques pour les grands conglomérats mongols. 254

C - L'intérêt des grands conglomérats pour la politique. 264

1) Lobbying et influence. 265

2) Conquête de marchés et développement des conglomérats. 267

3) Influence et stratégie de diversification des conglomérats. 271

IV - Les grands conglomérats mongols face à l'étranger. 274

A - Les grands conglomérats mongols et leurs partenaires étrangers. 274

B - Des liens avec l'étranger, condition d'une réussite et d'un développement pour les grands conglomérats. 285

C - Les grands conglomérats mongols, un frein à l'industrialisation et au développement économique ? 287

Chapitre 3 La stratégie de développement mongole 295

I - Débats théoriques autour d'une stratégie de développement. 297

A - Une abondance de matières premières, bénédiction ou malédiction ? 298

B - L'élaboration délicate d'une stratégie de développement. 300

C - Quelle stratégie pour l'industrialisation ? 302

II - Une stratégie de développement, quelles incarnations concrètes en Mongolie ? 304

A - Planification et stratégie de développement dans la Mongolie libérale. 305

B - L'adoption de la loi sur la planification du développement économique de 2015. 308

C - Les textes à considérer pour l'étude de la stratégie de développement mongole. 318

III - L'évolution du référentiel développementaliste en Mongolie. 319

A - Le développement économique dans la Constitution et le concept de sécurité nationale. 321

B - La stratégie mongole de développement et ses évolutions depuis 1990. 328
1) Le concept de développement de 1996. 328
2) Le programme de développement durable pour le XXIe siècle de 1998. .. 333
3) La politique globale de développement nationale basée sur les objectifs du millénaire adoptée au début de l'année 2008. 339
C - La stratégie de développement durable à l'horizon 2030 adoptée en 2016.. 349
IV - Une stratégie pour quels résultats ? 370
A - Les résultats concrets de la stratégie de diversification mongole au niveau sectoriel..... 370
1) L'agriculture. 371
2) Le tourisme. 374
3) L'industrie manufacturière. 376
4) L'industrie lourde. 377
5) L'énergie. 381
6) Les infrastructures de transport. 382
B - La politique mise en œuvre par les autorités mongoles au niveau sectoriel. 387
1) L'agriculture. 387
2) Le tourisme. 390
3) Le secteur manufacturier. 392
4) L'industrie lourde. 396
5) L'énergie. 398
6) Les infrastructures de transport. 400
C - Les raisons de ces échecs. 404

Chapitre 4 Le financement du développement en Mongolie..... 413
I - Quels financements pour quel développement ? 417
A - Les sources de financement du développement. 417
B - Développementalisme, dépendance et financement du développement. 419
C - Type de financement et stratégie de développement. 422
II - Les sources de financement nationales du développement mongol..... 425
A - Le financement intérieur dans le développement mongol..... 426
1) Le secteur bancaire privé..... 426
2) Les marchés financiers en Mongolie. 435
3) L'investissement public en Mongolie. 437
B - Quels outils pour exploiter la rente minière ? Les mutations de la gouvernance minière en Mongolie..... 439
1) Un code minier libéral pour attirer les investisseurs (1997 – 2006). 441
2) Le durcissement du code minier : la « windfall » taxe de 2005 et la loi minière de 2006. 444
3) Accroître les marges de manœuvre des autorités mongoles : l'amendement à la loi minière de 2015. 448

C - Outils et utilisation de la rente minière. 452
1) Le programme d'investissements publics (2011). 453
2) Les fonds financiers liés à la rente minière. 460
a) Le Fonds de développement de la Mongolie (2007). 460
b) Le Fonds de développement humain (2009). 464
c) Le Fonds de stabilité budgétaire (2010). 468
d) Le Fonds de développement local (2010). 469
e) Fonds héritage (2016). 473
III - Les investissements directs étrangers et le processus de développement. 478
A - Les investissements directs étrangers en Mongolie. 479
B - La politique mongole à l'égard des investissements étrangers. 486
1) La mise en place d'un cadre législatif libéral pour attirer les investisseurs. 487
2) La loi SEFIL, une tentative de protection à l'égard des IDE. 488
3) La loi sur l'investissement de 2013 : un retour au libéralisme pour renouer la confiance avec les investisseurs. 490
C - Le contrôle des investissements étrangers. 498
1) La nécessité d'un contrôle des investissements étrangers. 499
2) Les outils de contrôle des investissements étrangers dans le secteur minier. 504
3) Les outils de contrôle des investissements étrangers. 512
IV - Les sources de financement extérieures du développement. 524
A - L'aide publique au développement en Mongolie. 524
B - Les prêts bonifiés réalisés par des pays étrangers. 526
1) Les prêts bonifiés comme outils pour le développement mongol. 527
2) Quelle influence sur l'indépendance et la souveraineté mongoles ? 529
C - Les emprunts réalisés sur les marchés financiers mondiaux. 532
1) La création d'une banque de développement mongole. 533
2) La Banque de développement et le financement du processus de développement. 539

Chapitre 5 Tavan Tolgoi et l'alliance développementaliste, le système d'action 551
I - Alliance dépendantiste et alliance développementaliste, l'unité nationale face au développement économique. 554
A - L'alliance développementaliste, l'interaction des variables et des acteurs. 555
B - Les conditions de création d'une alliance développementaliste. 557
C - Quels outils pour l'analyse de « l'alliance développementaliste » ? 559
II - Le projet minier de Tavan Tolgoi, un cas d'étude. 563
A - Les caractéristiques et l'histoire du gisement de Tavan Tolgoi. 564
1) Structure du gisement. 564
2) La situation actuelle du gisement : 568
3) Histoire du gisement du gisement de Tavan Tolgoi. 572

B - Les projets industriels adossés à la mine. 578
1) Le projet ferroviaire : 578
a) La politique mongole dans le domaine ferroviaire. 579
b) L'impact de la politique ferroviaire mongole sur le projet ferroviaire de Tavan Tolgoi. 592
2) Le projet de centre industriel de Sainshand : 595
3) Le projet de centrale électrique de Tavan Tolgoi : 598
C - Les acteurs du projet. 604
1) Les acteurs mongols présents sur le site minier. 605
a) Tavan Tolgoi LC, sous l'influence de D. Bat-Erdene. 605
b) Energy Resources, propriétaire du gisement d'Ukhaa Khudag. 607
c) Erdenes Tavan Tolgoi, entreprise d'État propriétaire du gisement de Tavan Tolgoi. 612
2) Le système décisionnel de l'État sur le projet et son évolution. 614
3) L'influence des acteurs étrangers sur le projet. 621
III - Les controverses autour du projet minier de Tavan Tolgoi. 625
A - Le projet d'appel d'offres pour Tavan Tolgoi de 2010 – 2011. 627
1) Les négociations autour du projet d'accord de 2010 / 2011. 627
2) Principaux enseignements de l'échec du projet d'accord de 2010 / 2011. 640
B - Le projet d'accord d'investissement pour Tavan Tolgoi de 2014 – 2015. ... 649
1) Les négociations autour du projet d'accord de 2014 / 2015. 649
2) Positionnement des acteurs autour du projet d'accord de 2014 / 2015. 671
3) Analyse de l'échec du projet de 2015. 679
C - Le projet d'Oyu Tolgoi, quels enseignements pour la compréhension du projet de Tavan Tolgoi ? 694
1) Présentation des négociations autour du projet d'Oyu Tolgoi. 695
2) Analyse des négociations autour du projet d'Oyu Tolgoi. 704
3) Comparaison entre Oyu Tolgoi et Tavan Tolgoi, vers l'identification d'un système d'action. 711
IV - Les enseignements du cas de Tavan Tolgoi pour le système politico-économique mongol de l'après-transition. 714
A - Les variables de l'analyse et le cas Tavan Tolgoi. 715
1) La variable du fonctionnement de l'État et de l'administration. 715
2) La variable de l'influence des groupes d'intérêts sur l'État. 717
3) La variable de la stratégie de développement. 718
4) La variable du financement du développement. 719
B - L'échec de la construction d'un « consensus développementaliste » autour du projet de Tavan Tolgoi. 721
C - Les conditions d'émergence d'une « alliance développementaliste » en Mongolie. 723

Conclusion générale 731
I - La description du cas mongol, un cas hybride. 734

II - La Mongolie face au développement économique et à la protection de sa souveraineté..... 747

III - Contributions de la thèse à la discipline et pistes de recherche ultérieures. 757

A - Les enseignements de la thèse pour les approches mongoles. 757

B - Les enseignements de la thèse pour la science politique. 760

C - Les enseignements de la thèse pour les investisseurs. 763

Annexes* *767

Annexe 1 – carte administrative de la Mongolie..... 769

Annexe 2 – carte de synthèse. 770

Annexe 3 – carte ethnique de la Mongolie..... 771

Annexe 4 – données générales sur la Mongolie..... 772

Annexe 5 – évolution de l'économie mongole depuis 1990. 773

Annexe 6 – liste des entretiens. 775

Bibliographie* *779

I - Ouvrages et articles scientifiques. 781

II - Rapports et autres documents. 800

III - Documents officiels. 809

A - Constitution. 809

B - Lois. 809

C - Projets de loi. 814

D - Résolutions parlementaires. 815

E - Projets de résolutions parlementaires. 819

F - Résolutions gouvernementales. 819

G - Décrets ministériels ou parlementaires. 823

H - Compte-rendu du conseil des ministres. 824

I - Recommandations du Conseil de sécurité nationale. 826

J - Décrets présidentiels. 826

K - Décisions de la cour constitutionnelle. 827

Table des matières 829