

PROOF COVER SHEET

Author(s): Pascale Hatcher

Article Title: Le boom minier de la Mongolie et la montée du nationalisme des ressources : tensions politiques, promesses électorales et normes néolibérales

Article No: RCJD1172009

Enclosures: 1) Query sheet
2) Article proofs

Dear Author,

1. Please check these proofs carefully. It is the responsibility of the corresponding author to check these and approve or amend them. A second proof is not normally provided. Taylor & Francis cannot be held responsible for uncorrected errors, even if introduced during the production process. Once your corrections have been added to the article, it will be considered ready for publication.

Please limit changes at this stage to the correction of errors. You should not make trivial changes, improve prose style, add new material, or delete existing material at this stage. You may be charged if your corrections are excessive (we would not expect corrections to exceed 30 changes).

For detailed guidance on how to check your proofs, please paste this address into a new browser window: <http://journalauthors.tandf.co.uk/production/checkingproofs.asp>

Your PDF proof file has been enabled so that you can comment on the proof directly using Adobe Acrobat. If you wish to do this, please save the file to your hard disk first. For further information on marking corrections using Acrobat, please paste this address into a new browser window: <http://journalauthors.tandf.co.uk/production/acrobat.asp>

2. Please review the table of contributors below and confirm that the first and last names are structured correctly and that the authors are listed in the correct order of contribution. This check is to ensure that your name will appear correctly online and when the article is indexed.











Sequence	Prefix	Given name(s)	Surname	Suffix
1		Pascale	Hatcher	


Queries are marked in the margins of the proofs, and you can also click the hyperlinks below. Content changes made during copy-editing are shown as tracked changes. Inserted text is in **red font** and revisions have a red indicator **▲**. Changes can also be viewed using the list comments function. To correct the proofs, you should insert or delete text following the instructions below, but **do not add comments to the existing tracked changes**.

AUTHOR QUERIES

General points:

1. **Permissions:** You have warranted that you have secured the necessary written permission from the appropriate copyright owner for the reproduction of any text, illustration, or other material in your article. Please see <http://journalauthors.tandf.co.uk/permissions/usingThirdPartyMaterial.asp>.
2. **Third-party content:** If there is third-party content in your article, please check that the rightsholder details for re-use are shown correctly.
3. **Affiliation:** The corresponding author is responsible for ensuring that address and email details are correct for all the co-authors. Affiliations given in the article should be the affiliation at the time the research was conducted. Please see <http://journalauthors.tandf.co.uk/preparation/writing.asp>.
4. **Funding:** Was your research for this article funded by a funding agency? If so, please insert ‘This work was supported by <insert the name of the funding agency in full>’, followed by the grant number in square brackets ‘[grant number xxxx]’.
5. **Supplemental data and underlying research materials:** Do you wish to include the location of the underlying research materials (e.g. data, samples or models) for your article? If so, please insert this sentence before the reference section: ‘The underlying research materials for this article can be accessed at <full link>/ description of location [author to complete]’. If your article includes supplemental data, the link will also be provided in this paragraph. See <http://journalauthors.tandf.co.uk/preparation/multimedia.asp> for further explanation of supplemental data and underlying research materials.
6. The **CrossRef database** (www.crossref.org/) has been used to validate the references. Changes resulting from mismatches are tracked in **red font**.

QUERY NO.	QUERY DETAILS
AQ1 	Please provide page number for quote by Banque mondiale 2009.
AQ2 	Please add Connors 2011 to the references list.
AQ3 	Please add USAID 2011 to the references list.
AQ4 	Please provide the grant number.
AQ5 	Please give date the website was accessed.
AQ6 	Please add Batkhuyag 2011 to the references list.
AQ7 	Business Mongolia 2011 is not cited in the article – delete from list?
AQ8 	Campbell et al s.d. is not cited in the article – delete from list?
AQ9 	Connors 2010 is not cited in the article – delete from list?
AQ10 	Please give chapter page numbers for Gagné-Ouellet 2012.

QUERY NO.	QUERY DETAILS
AQ11 	Please give chapter page numbers for Wu 1999.

How to make corrections to your proofs using Adobe Acrobat/Reader

Taylor & Francis offers you a choice of options to help you make corrections to your proofs. Your PDF proof file has been enabled so that you can edit the proof directly using Adobe Acrobat/Reader. This is the simplest and best way for you to ensure that your corrections will be incorporated. If you wish to do this, please follow these instructions:

1. Save the file to your hard disk.
2. Check which version of Adobe Acrobat/Reader you have on your computer. You can do this by clicking on the “Help” tab, and then “About”.

If Adobe Reader is not installed, you can get the latest version free from <http://get.adobe.com/reader/>.

3. If you have Adobe Acrobat/Reader 10 or a later version, click on the “Comment” link at the right-hand side to view the Comments pane.
4. You can then select any text and mark it up for deletion or replacement, or insert new text as needed. Please note that these will clearly be displayed in the Comments pane and secondary annotation is not needed to draw attention to your corrections. If you need to include new sections of text, it is also possible to add a comment to the proofs. To do this, use the Sticky Note tool in the task bar. Please also see our FAQs here: <http://journalauthors.tandf.co.uk/production/index.asp>.
5. Make sure that you save the file when you close the document before uploading it to CATS using the “Upload File” button on the online correction form. If you have more than one file, please zip them together and then upload the zip file.

If you prefer, you can make your corrections using the CATS online correction form.

Troubleshooting

Acrobat help: <http://helpx.adobe.com/acrobat.html>

Reader help: <http://helpx.adobe.com/reader.html>

Please note that full user guides for earlier versions of these programs are available from the Adobe Help pages by clicking on the link “Previous versions” under the “Help and tutorials” heading from the relevant link above. Commenting functionality is available from Adobe Reader 8.0 onwards and from Adobe Acrobat 7.0 onwards.

Firefox users: Firefox’s inbuilt PDF Viewer is set to the default; please see the following for instructions on how to use this and download the PDF to your hard drive: http://support.mozilla.org/en-US/kb/view-pdf-files-firefox-without-downloading-them#w_using-a-pdf-reader-plugin

Le boom minier de la Mongolie et la montée du nationalisme des ressources : tensions politiques, promesses électorales et normes néolibérales

Pascale Hatcher

Faculté des relations internationales de l'Université Ritsumeikan, Kyoto, Japan

RÉSUMÉ

Grâce à l'exploitation soudaine de ses abondantes réserves minières, la Mongolie a connu une croissance économique spectaculaire. Malgré ce succès, le gouvernement a entamé une révision de la politique minière du pays, une révision rapidement qualifiée de « nationalisme des ressources ». En s'appuyant sur une perspective d'économie politique hétérodoxe, l'analyse suggère que ce révisionnisme et ses contradictions doivent être abordés à la lumière des tensions ancrées dans la gouvernance minière du pays.

ABSTRACT

Mongolia has witnessed spectacular economic growth, with the recent development of its enormous mineral reserves. Despite such success, the government began a review of its mining regime, a review quickly labelled a display of "resource nationalism". Building on critical political economy insights, this article argues that such recent changes – and their contradictions – must be analysed in light of the tensions rooted in the country's mining legacy.

CHEMINEMENT DE L'ARTICLE

Reçu 30 mai 2015

Accepté le 18 novembre 2015

MOTS-CLÉS

Exploitation minière;
gouvernance; Mongolie;
nationalisme des ressources;
Oyu Tolgoi

Introduction

Grâce à l'exploitation de deux mines qui devraient devenir la plus grande mine de charbon et la troisième plus grande mine de cuivre et d'or au monde, la Mongolie a connu, en 2011, la plus forte croissance économique au monde. Cependant, comme c'est le cas d'un grand nombre de pays du Sud riches en ressources naturelles, les promesses associées à une économie fondée sur le secteur minier ont commencé à être remises en question par la population du pays ainsi que dans les corridors du Grand Khoural, le Parlement mongol.

Cet article examine les complexités politiques qui ont incité le gouvernement nouvellement élu à adopter des politiques relatives au secteur minier que le lobby minier a rapidement présenté comme des manifestations de « populisme » et de « nationalisme des ressources ». En particulier, cet article soutient que l'actuel révisionnisme des politiques minières doit être considéré à la lumière des strates complexes d'acteurs locaux et internationaux qui ont exercé une influence considérable sur la gouvernance minière du pays au cours des deux dernières décennies. L'analyse suggère que les changements récents dans la gouvernance minière du pays, ainsi que leurs contradictions, sont un

symptôme de l'incapacité de l'État à arrimer les intérêts pro-miniers et ceux des populations locales qui questionnent de façon croissante les impacts de l'activité minière sur l'environnement et l'économie du pays.

Cet article est divisé en trois sections. La première partie examine l'importance de l'industrie extractive en Mongolie, ainsi que la montée de politiques qui ont hâtivement été qualifiées de nationalisme des ressources dans le pays. Au-delà du cas de la Mongolie, la seconde partie de cet article propose de positionner le concept de nationalisme des ressources dans un cadre de réflexion d'économie politique hétérodoxe, un exercice qui permet de mettre en lumière la complexité des fondements politiques des réformes actuelles dans les pays riches en ressources naturelles. La dernière section de cet article vise à aller au-delà des approches économiques propres au nationalisme des ressources et examine les fondements politiques du programme de réforme de la Mongolie. Cela mettra l'accent sur la nature externe du régime minier mongol et son impact sur les espaces politiques. Cette partie démontre que les répercussions sociales, environnementales et économiques de l'augmentation des activités minières sont de plus en plus difficiles à gérer sur le plan politique. Ainsi, bien que timide, le révisionnisme actuel du régime minier de la Mongolie doit être considéré dans le cadre d'une opposition accrue aux normes largement néolibérales qui y ont été incrustées.

Activités minières en Mongolie et nationalisme des ressources

Ce n'est que récemment que le secteur minier de la Mongolie a commencé à se développer. Déjà classé au **septième** rang sur le plan de la production mondiale de minerais, le pays est devenu l'un des principaux producteurs au monde (Mendoza, MacArthur, et Ong Lopez 2011, 4). Selon les estimations, la Mongolie contiendrait 6 000 gisements de 80 minerais différents tels que le charbon, le cuivre, l'or, les terres rares et le fer.¹

Entourée de toutes parts par la Russie et la Chine, un pays assoiffé de ressources et son principal partenaire commercial, la Mongolie a fait l'objet de ce que le *Financial Times* qualifie de « boom d'investissement » (Pilling 2012). Le désert de Gobi est le site de construction de ce qui devraient devenir la plus grande mine de charbon (Tavan Tolgoi) et la troisième plus grande mine de cuivre et d'or (Oyu Tolgoi) au monde.

Jusqu'à tout récemment, l'économie mongole connaissait un véritable essor. En 2011, elle a augmenté de plus de 17,5 pour cent, la Mongolie devenant ainsi le pays connaissant la plus forte croissance économique au monde – environ deux fois celle de la Chine (Langfitt 2012). Après avoir contribué à 13 pour cent du produit intérieur brut (PIB) de la Mongolie en 2002 (Mendoza, MacArthur, et Ong Lopez 2011, 4), le secteur minier constituait 30 pour cent du PIB du pays en 2012 (Ernst & Young 2012a, 7). Le secteur représente aussi une part considérable des exportations totales du pays – avec une moyenne de 71 pour cent entre 2007 et 2010 (Ernst & Young 2012a, 4). En 2011, plus de 50 pour cent des recettes fiscales provenaient de l'exploitation de cuivre et l'exploitation du charbon se situait au deuxième rang avec 32 pour cent des recettes gouvernementales (ITIE 2012). Ces parts des recettes devraient toutefois augmenter considérablement dans un proche avenir en raison de la croissance rapide anticipée pour les activités minières du pays. Le **graphique 1** fait état de l'impact de l'activité minière sur l'économie du pays (2003–2013).

Située dans la région éloignée du sud du Gobi – à 550 kilomètres de la capitale, mais à seulement 80 kilomètres au nord de la frontière chinoise (voir le graphique 2) – la mine Oyu Tolgoi (OT) est de la grandeur de l'État de la Floride. Lorsqu'elle fonctionnera à plein régime – elle a produit son premier concentré en janvier 2013 – la mine OT pourrait augmenter le PIB du pays par un tiers (Zand 2013) et, lorsqu'elle aura atteint sa production maximale en 2019, elle pourrait fournir 55 pour cent des recettes fiscales de la Mongolie (McMahon 2010, 25).

L'expansion rapide et exponentielle du secteur minier de la Mongolie est un sujet hautement politique. La controverse est essentiellement centrée sur le réexamen de l'accord d'investissement d'OT initié par le gouvernement en 2013.

Il est à noter qu'environ un quart des sièges des élections de 2012 a été remporté par des personnes perçues comme étant « nationalistes » en matière de gestion des ressources minières. Ces derniers réclamaient une réforme du secteur minier qui remettrait en question certaines des normes les plus libérales du régime extractif. Le président Elbegdorj (Democratic Party), qui a été élu pour un second mandat en juin 2013, a aussi adopté des mesures pour freiner l'expansion du secteur. En 2012, le gouvernement approuvait d'ailleurs une loi sur les investissements visant à limiter la propriété étrangère à un maximum de 49 pour cent dans des secteurs « stratégiques » tels que les mines, la finance, les médias et les télécommunications.²

Les lobbys miniers³ et les médias ont rapidement présenté ces processus de réforme comme des élans de « populisme ». Reuters (2012b) a affirmé : « La Mongolie, qui est riche en ressources naturelles, joue la carte populiste avant les élections » tandis que la manchette d'*Asia Miner* était : « Période d'incertitude pour le secteur minier en Mongolie » (Miller 2012).⁴ La revue *The Economist* (« Before the Gold Rush » 2013) a également souligné que « certains étrangers craignent que des politiciens populistes, qui adhèrent à une croyance selon laquelle la nation vendrait son droit inné trop bon marché », n'étouffent le potentiel minier du pays avant qu'il n'ait réellement porté ses fruits. Au-delà des manchettes de journaux, la Banque mondiale a elle aussi fait une mise en garde : « le populisme pourrait nuire aux efforts d'ajustement et entraîner l'instabilité sociale » (Banque mondiale 2009). L'institution affirmait en 2009 que les « récentes modifications à l'environnement fiscal ont confirmé les perceptions des investisseurs selon lesquelles le régime fiscal de la Mongolie est incertain. Cette instabilité a un effet dissuasif sur l'exploration et la mise en valeur des ressources minérales » (Banque mondiale 2009, 15).

Normes néolibérales et nationalisme des ressources

Au-delà du cas de la Mongolie, les investisseurs miniers du monde entier se retrouvent au milieu d'une vague de réforme de politiques de « nationalisme des ressources », qui ont parfois été confusément qualifiées de « populistes ». Tel que cela a été démontré dans la première partie de cette publication, ces tendances où les gouvernements tentent d'obtenir un meilleur rendement pour leurs ressources naturelles sont perçues comme de sérieuses bévues par l'industrie minière et de nombreux bailleurs de fonds internationaux. Toutefois, et ceci sera l'objet de la deuxième partie de cet article, il est impératif d'aller au-delà de ces perspectives limitées et d'analyser le concept dans un cadre politique, ce qui permettra de mieux définir les causes des réformes et d'en comprendre la portée.

Populisme et opportunisme : la montée de la « menace » nationaliste

En 2012, Ernst & Young annonçait que le nationalisme des ressources était devenu le plus grand risque menaçant désormais les entreprises minières (Ernst & Young 2012b).⁵ Selon la firme, ce nationalisme prend plusieurs formes : l'annulation de contrats, la révision des dispositions relatives aux taux d'imposition et aux redevances, l'augmentation de la participation de l'État, etc. Un rapport d'Ernst & Young examine le nationalisme des ressources du point de vue de son expansion géographique, mais il analyse aussi sa nature : « L'incertitude et la destruction de valeur occasionnées par les changements aux politiques apportés par les gouvernements des nations riches en ressources ne peuvent pas être sous-estimées » (Ernst & Young 2012b, 6).

Parallèlement à la diminution constante des réserves minérales mondiales, cette montée de nationalisme des ressources est largement associée à la forte demande des marchés émergents. Si la Chine consomme, à elle seule, 43 pour cent de la production mondiale de métaux (Banque mondiale 2012, 41), l'Inde et l'Indonésie ont aussi besoin de soutenir leurs secteurs manufacturiers en pleine expansion. Cette forte augmentation de la demande a coïncidé jusqu'à tout récemment avec la montée en flèche des prix des matières premières sur les marchés mondiaux. Ainsi, selon les lobbys miniers, la récente vague de politiques nationalistes dans les pays du Sud aurait été causée par l'opportunisme de gouvernements de pays riches en ressources minérales qui profitent du prix élevé des métaux pour récolter des votes en périodes électorales, d'où l'attribution de l'étiquette « populiste ».

De telles tendances où les gouvernements tentent d'obtenir un meilleur rendement de leurs ressources minérales sont perçues comme de sérieuses bévues économiques par l'industrie minière et les institutions financières multilatérales. L'exploitation minière est considérée comme une entreprise à très haut risque : au-delà des incertitudes relatives aux explorations géologiques et aux taux d'épuisement des réserves, elle requiert une abondance de capitaux, le délai entre l'investissement et le rendement est souvent important et les profits sont assujettis aux caprices des prix des matières premières. En raison de ces risques, la logique néolibérale stipule que les pays doivent offrir des conditions très concurrentielles afin d'obtenir certains des rares capitaux disponibles pour leurs secteurs miniers. Outre la stabilité globale des régimes de gouvernance particuliers des pays hôtes, les incitatifs fiscaux sont considérés comme de très importants déterminants de rendement pour les investisseurs (Banque mondiale 2005, 117). Les pays riches en ressources naturelles ont donc été encouragés à adopter des régimes fiscaux qui offraient des incitatifs très généreux aux investisseurs. Par conséquent, les années 1990 ont été caractérisées par une vague de réformes de libéralisation visant à attirer des investissements directs étrangers pour des secteurs miniers particuliers.

C'est aujourd'hui avec un sentiment d'incertitude que l'industrie minière réagit à la montée du nationalisme des ressources et les compagnies doivent calculer le ratio risque/rendement (Ernst & Young 2012b, 12). Selon Ernst & Young, en plus de compromettre les investissements potentiels, le nationalisme des ressources forcerait les compagnies à réévaluer leurs projets actuels : « Ces gouvernements qui augmentent leur part vont diminuer le rendement et augmenter le risque des entreprises du secteur minier et des métaux; ils mettent en péril les futurs investissements directs étrangers » (2012b, 12). Dans l'analyse de ce qu'ils définissent comme un « nationalisme des ressources

révolutionnaire », Bremmer et Johnston mettent l'accent sur son « effet dangereux sur les entreprises internationales de l'industrie des ressources » : « La propriété de biens précieux peut être confisquée au moyen d'une renégociation de contrats existants, sous prétexte d'une injustice historique *apparente* ou de *prétendus* méfaits environnementaux ou contractuels commis par les entreprises » (2009, 150, nous soulignons).

Contrairement à ces analyses, cet article soutient que les récents changements qualifiés de nationalisme des ressources sont plutôt les symptômes d'un dilemme grandissant auquel les États doivent inévitablement faire face et qui découle des normes néolibérales qui ont été incorporées dans la dernière génération de régimes miniers des pays du Sud, au début des années 2000. Le tout est analysé dans la section suivante.

Normes transnationales et tensions politiques

Le nationalisme des ressources demeure difficile à définir. Les tendances actuelles cherchent à restreindre le concept à un phénomène économique, notamment comme une réaction suscitée par des cycles favorables du marché. Qui plus est, Pickel observe que : « Le discours néolibéral voit le nationalisme économique comme une doctrine pernicieuse et ses partisans comme des ennemis politiques » (2003, 2).⁶ Par conséquent, comme le précise l'auteur, « [q]ualifier des approches ou des actions politiques particulières d'instances de nationalisme économique équivaut donc à les disqualifier » (2). Cette section tente de déterminer dans quel cadre politique l'étiquette de « nationalisme des ressources » se situe.

L'analyse s'appuie sur une perspective d'économie politique hétérodoxe, laquelle insiste sur la nécessité d'étudier les relations de pouvoir multiples et changeantes entre les strates complexes d'acteurs qui exercent une influence sur la gouvernance minière des pays riches en ressources naturelles. Ces acteurs – qui incluent entre autres le secteur privé, les pays d'origine des compagnies multinationales, les institutions financières bilatérales et en particulier les institutions financières multilatérales – établissent un environnement propice à l'investissement pour le secteur minier et élaborent les normes le régissant (Campbell 2004, 7). Un cadre d'économie politique hétérodoxe permet ainsi de mettre en lumière un processus qui vient gêner l'autonomie et l'autorité des États en réduisant leur capacité d'influencer l'évolution de leurs propres structures (Campbell 2004, 2010; Carroll 2010; Strange 1994).

Il est intéressant de noter que, depuis la fin des années 1990, plus de cent pays en développement ont réformé leurs lois sur les mines, leurs politiques et leurs institutions sous la direction de la Banque mondiale (EIR 2003, 10). Ainsi, comme c'est le cas de la Mongolie, de nombreux régimes miniers de pays en développement reflètent des normes élaborées dans les sphères transnationales. Ces normes transnationales sont fermement ancrées dans le modèle néolibéral et ont des conséquences importantes sur la politique nationale et locale de ces pays. Comme l'a souligné Gagné-Ouellet (2012), ces normes donnent priorité notamment :

- au secteur privé dans l'exploitation des ressources minières;
- à l'exploitation minière par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire;
- à l'exploitation d'une ressource exportable par rapport à d'autres ressources minières;
- au secteur industriel par rapport aux petites mines et aux mines artisanales;
- à la garantie de la protection des droits miniers.

De ces normes, découlent deux points importants à préciser dans le cadre de l'analyse du nationalisme des ressources en Mongolie, ou ailleurs. D'une part, et comme l'a proposé Campbell (2010), il est impératif de mettre en lumière ces normes puisqu'elles influencent la structure des relations de pouvoir et conditionnent l'émergence des réformes minières dans les pays du Sud. Le tout est d'autant plus fondamental puisque ces normes, en priorisant une approche néolibérale, viennent restreindre le domaine de ce qui est « acceptable » pour le secteur et, par conséquent, les alternatives possibles. D'autre part, il est essentiel de noter que les origines externes des cadres normatifs traduisent des implications importantes sur le plan des responsabilités politiques et sociales locales, où se situent les espaces démocratiques. Szablowski (2007, 304–305) soutient qu'une dynamique de politiques dictée par des intérêts extérieurs peut transférer les débats de l'arène démocratique locale ou nationale vers un forum transnational où la médiation est perçue comme une question d'ordre technique devant être traitée pour le compte de bénéficiaires qui sont réputés avoir des besoins plutôt que des droits. Dans cette optique, les changements apportés aux politiques d'un secteur minier peuvent témoigner des tensions croissantes entre les sphères transnationales, nationales et locales.

En plus d'illustrer certaines des causes souvent ignorées de la montée actuelle du nationalisme des ressources, l'accent porté sur le type de normes ancrées dans les régimes miniers permet une observation importante d'ordre méthodologique. À ce titre, il est utile de faire une distinction entre les aspects permanents d'un régime (ses normes et ses principes) et ses instruments (les règles et les procédures de prise de décision) (Kébabdjian 1999, 137). La distinction est pertinente, car elle montre que même si les règles et les procédures de prises de décision ont pu être drastiquement transformées, il est possible que les normes et les principes incorporés dans ces régimes soient demeurés fermement ancrés dans une perspective néolibérale. Ainsi, dans cet article, le concept de « nationalisme des ressources » est utilisé comme référant à des mesures qui dérogent réellement aux normes néolibérales mentionnées ci-dessus.

Dans la prochaine section portant sur le cas de la Mongolie, ce cadre d'analyse qui propose une lecture alternative du concept de nationalisme des ressources est appliqué.

Le régime minier de la Mongolie : tensions sociales, économiques et environnementales

Les rares analyses portant sur la réforme du secteur minier en Mongolie mettent l'accent sur les déterminants qui influencent les risques économiques des investisseurs dans le secteur. À titre d'exemple, Spadavecchia (2014) note trois facteurs qui dictent le soi-disant nationalisme en Mongolie : l'exceptionnalisme, la xénophobie, et la géographie politique. On souligne ici l'existence d'une culture toute particulière (ethnique, linguistique, raciale, historique) qui formerait son exceptionnalisme et nourrirait un goût pour le nationalisme des ressources. Ce dernier, toujours selon Spadavecchia (2014), serait encouragé par une montée de xénophobie, ici marquée par un scepticisme certain envers les étrangers et leurs investissements.

Contrairement à ces deux premières notions,⁷ l'argument ici avancé est qu'il est nécessaire d'aller au-delà des symptômes qui ne sont qu'une manifestation pointue et contemporaine de tensions découlant de la gouvernance minière particulière enracinée dans le pays. Comme discuté dans cette section et à la lumière du cadre d'analyse proposé plus

tôt dans cet article, la réforme minière en Mongolie, ainsi que ses contradictions, sont issues du sombre héritage socio-environnemental du secteur et l'incapacité flagrante du gouvernement à réaliser les promesses économiques liées au programme minier.

Toutefois, cette même réforme est contrée par l'immense influence du lobby minier (national et international). Au-delà des titres sensationnalistes qui font la une des journaux nationaux et internationaux, ces deux facteurs expliquent la profonde incohérence de la politique actuelle du gouvernement envers le secteur.

Ce sujet est abordé en deux étapes : en premier lieu, un historique de la gouvernance minière est présenté et il sera ensuite démontré que les changements actuels ne peuvent être qualifiés de nationalisme de ressources puisqu'ils ne remettent pas en cause les normes néolibérales ancrées dans la gouvernance minière du pays. Dans la seconde partie, il est toutefois suggéré que les tensions actuelles qui découlent des normes néolibérales de la gouvernance minière du pays sont telles que les débats sur l'activité minière au pays ne vont que s'intensifier, provoquant possiblement de réels changements au régime minier.

Une Banque, une mine et un désert : la création du régime minier de la Mongolie

Les fondations du régime minier de la Mongolie ont d'abord été introduites au début des années 1990, durant la transition démocratique du pays. Une fois libérée de la tutelle russe,⁸ le pays a rapidement commencé sa transition vers un système basé sur l'économie de marché, un processus parrainé par quelques bailleurs de fonds internationaux, incluant notamment la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. L'influence de la Banque mondiale sur l'industrie extractive du pays a été – et demeure – considérable, comme le montre le [tableau 1](#) (Hatcher 2014; McMahan 2010).

La Banque mondiale (2008) souligne d'ailleurs :

Depuis plus de 10 ans, la Banque a soutenu et encouragé l'élaboration du cadre réglementaire relatif à l'exploration minière et au développement minier menés par le secteur privé. Au cours de cette période, les activités ont porté sur l'établissement de régimes législatifs et fiscaux destinés à l'exploitation minière [...] Ce travail s'est soldé par l'adoption de la Loi sur les ressources minérales de 1997 et d'un régime fiscal raisonnablement concurrentiel pour le secteur.

La Loi sur les mines de 1997⁹ visait à encourager les investisseurs locaux et à attirer les entreprises étrangères (Wu 1999, 15.1). Considérée à l'époque comme l'une des plus

Tableau 1. Projets de la Banque mondiale liés à l'industrie extractive en Mongolie.

Projet ^a	Montant ^b	Date d'approbation	Statut ^c
Projets de la Banque mondiale			
Strengthening Governance	1,2	2012	Actif
Mining Infrastructure Investment Support Project	25	2011	Actif
Development Policy Credit 2	29,7	2010	Clos
Development Policy Credit	40	2009	Clos
Mining Sector Technical Assistance Project	9,3	2008	Actif
Netherlands–Mongolia Trust Fund for Environmental Reform	2,44	2007	Clos
Coal Project	35	1996	Clos
Economic Transition Support Project	20	1993	Clos
Economic Rehabilitation Project	30	1991	Clos

Notes : ^aDe plus de 1 million USD. ^bMontant de l'engagement en millions USD. ^cAu moment de compléter cet article, en octobre 2015.

Source : Hatcher (2014, 105).

attrayantes lois sur les mines d'Asie pour les investisseurs étrangers (Connors 2011, 12), la Loi s'est inspirée des modèles de loi occidentaux, notamment en traitant en priorité la transparence, la sécurité et la transférabilité des droits de propriété. Ses faibles taux de taxation et de redevances étaient d'ailleurs extrêmement attrayants pour les investisseurs étrangers (Packard et Khurelbald 2010). Ferme-
320 ment ancrée dans des normes néolibérales, la réforme a rapidement donné lieu à une augmentation considérable de l'exploration minière (McMahon 2010, 25).

En 2006, l'adoption d'une version amendée de la Loi de 1997 a rapidement été perçue par les lobbys miniers comme une explosion d'« étatisme » (Connors 2011, 61). La Banque mondiale (2008) soulignait également que la version de 2006 constituait une « opposition de l'État
325 au développement dirigé par le secteur privé » et que les changements avaient laissé le secteur minier du pays dans un état d'incertitude et de laxisme réglementaire (Banque mondiale 2009, vi). Ce sont notamment les nouvelles dispositions fiscales qui troublaient les investisseurs.¹⁰ En effet, la version amendée de 2006 a augmenté le taux de redevances à 5 pour cent de la valeur de vente de tous les produits miniers extraits, comparativement au taux précédent de 2,5 pour cent qui avait été prévu par la Loi sur les mines de 1997. Cependant, c'est sans contredit la taxe sur les bénéfices exceptionnels qui a été la disposition la plus controversée des réformes introduites en 2006. La Banque mondiale a estimé que cette taxe «
330 avait un effet dissuasif majeur sur les investissements dans le secteur minier » (2012, 24).

Toutefois, à la lumière du cadre d'analyse proposé dans cet article, il est essentiel de noter qu'en dépit de l'indignation de la communauté minière, le régime minier du pays a continué à refléter des normes néolibérales. Malgré un certain manque de clarté, le régime fiscal de la Mongolie était « concurrentiel avec les autres juridictions minières étrangères » (Connors 2011, 37). La Loi sur les mines amendée en 2006¹¹ continuait
335 donc à offrir un environnement attrayant pour les investisseurs étrangers : elle accordait une liberté commerciale et de transferts, nécessitait moins de réglementation et de supervision des opérations et imposait moins d'exigences de contenu local (61).

Les fondements néolibéraux du régime sont aussi particulièrement évidents dans la disposition permettant aux titulaires de permis minier qui investissent un minimum de 50 millions USD au cours des cinq premières années d'un projet minier de demander un accord d'investissement.¹² Une analyse de l'accord d'investissement d'OT est éclairante à cet égard.
345

Le gouvernement de la Mongolie¹³ détient 34 pour cent des actions ordinaires d'OT (Erdenes), alors que la société étrangère – Turquoise Hill Resources¹⁴ – possède les 66 pour cent restants. Rio Tinto détient la majorité des parts de cette société, ce qui en fait le plus grand investisseur étranger au pays. À la mi-2012, 6,2 milliards USD avaient déjà été investis dans la phase de construction d'OT. Le 15 décembre 2015, la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) annonçaient l'attribution de 2,2 milliards USD en prêt et garanties pour la seconde phase de la mine (SFI 2015).¹⁵
355

Aujourd'hui, le programme de réforme du régime minier de la Mongolie qui a donné lieu au qualificatif de nationalisme des ressources gravite principalement autour d'OT. Comme la mine doit servir de modèle pour les projets miniers d'envergure qui sont en préparation – notamment Tavan Tolgoi – la question a polarisé l'industrie et le public.

À peine un mois après la production du premier concentré de la mine OT, en janvier 2013, les relations entre la compagnie et le gouvernement ont recommencé à se détériorer
360

avec l'annonce d'une possible renégociation de l'accord d'investissement d'OT. Il est à noter que 80,4 pour cent des Mongols seraient en faveur d'une nationalisation totale ou partielle (une participation étrangère jusqu'à concurrence de 49 pour cent) des sites miniers stratégiques du pays (Sant Maral Foundation 2014, 7).

365 Le projet de budget de 2013, qui a été soumis à l'approbation du Parlement durant la session d'automne, contiendrait apparemment une disposition qui augmenterait de 300 millions USD les taxes et les redevances relatives à OT (MacNamara 2012). Les changements proposés, qui ont été annoncés au début de 2013, ont été combinés à une liste de 22 points litigieux opposant les investisseurs étrangers d'OT et le gouvernement.¹⁶

370 La dispute a engendré d'importantes répercussions économiques. Rio Tinto a jugé que les changements envisagés constituaient une possible rupture de l'accord d'investissement et a réagi en mettant fin aux activités d'expansion d'OT, congédiant par le fait même 1 700 employés. Compte tenu de la faible population de la Mongolie (la densité de sa population est la plus faible au monde), de nombreuses personnes ont estimé que les licenciements massifs de Rio Tinto avaient pour but d'exercer une pression sur le gouvernement afin qu'il diminue ses demandes (Edwards 2013). L'administration a répondu en convoquant une session urgente du Parlement et, dans le but d'apaiser Rio Tinto, a renvoyé le directeur d'Erdenes, la société d'État qui détient une participation dans la mine OT (Edwards 2013).

380 Les licenciements massifs d'OT, combinés aux effets pernicieux du déclin de la valeur des matières premières, ont laissé le gouvernement en quête d'une solution politique. Au même moment, les investisseurs étrangers ont tenté de démontrer leur force en délaissant le pays – une baisse de 74 pour cent des investissements étrangers a été enregistrée en Mongolie en 2014 (Reuters 2015). Ceci explique d'ailleurs le fait que le PNB du pays chutait de 17,3 pour cent en 2011 à 6,3 pour cent en 2014 (Ernst & Young 2015, 1). En 2013, cédant aux pressions internationales, les législateurs ont rapidement ratifié une nouvelle version de la Loi sur les investissements en Mongolie.¹⁷ Celle-ci a pour but de rassurer les investisseurs étrangers en offrant une meilleure transparence, une stabilité fiscale et, en particulier, un traitement équitable des investissements locaux et étrangers. Il est important de souligner que le lobby minier est puissant en Mongolie. Selon le directeur exécutif du Conseil des entreprises de la Mongolie, Jim Dwyer, la version initiale du projet de loi sur les investissements « a provoqué un grand rassemblement de la communauté des affaires » (Reuters 2012a).

390 Malgré cette crise qui dura plus de deux ans, les géants miniers tels que Rio Tinto et Ivanhoe continuent à exercer une très grande influence sur le pays. Le siège de Rio Tinto à Oulan-Bator est d'ailleurs situé dans l'un des plus grands édifices de la ville et les publicités de la compagnie sont diffusées continuellement sur les chaînes de télévision locales (Watts 2011).¹⁸

Dans la section suivante, une analyse des causes ayant provoqué le révisionnisme des politiques minières en Mongolie est présentée.

400 **Politique et tensions sociales**

405 Bien que timide, le processus de réforme a été provoqué par des problèmes bien réels. Il est ici proposé d'analyser les causes des tensions qui alimentent actuellement le débat sur l'activité minière en Mongolie. Celles-ci gravitent autour de l'héritage socio-environnemental du secteur et de l'augmentation des inégalités économiques dans le pays, et ce, malgré le boom minier. En d'autres termes, bien que les normes néolibérales incorporées dans le

régime minier aient réussi à contribuer considérablement à l'augmentation des activités minières et, ainsi, à la croissance économique du pays, les répercussions sociales, environnementales et économiques de ces activités sont devenues de plus en plus difficiles à gérer sur le plan politique. Il est intéressant de constater qu'un sondage effectué par la Sant
410 Maral Foundation (2014) démontre d'ailleurs que la majorité des Mongols sont mécontents de la pauvreté chronique du pays et de la croissance des inégalités, qu'ils associent notamment aux accords perçus comme injustes et corrompus entre le gouvernement et les compagnies minières internationales (cité dans Blunt et Sainkhuu 2015, 3).

Même si la Loi sur les mines du pays et l'accord d'investissement d'OT comportent des
415 dispositions socio-environnementales basées sur les plus hauts standards de l'industrie,¹⁹ il n'en demeure pas moins que l'expansion effrénée des activités minières a suscité des préoccupations environnementales urgentes et que des manifestations populaires se sont multipliées à Oulan-Bator. En Mongolie, la moitié des ménages dépend de l'élevage (partiellement ou en totalité) pour sa survie (Blunt et Sainkhuu 2015, 4). Ainsi, en Mongolie
420 tout particulièrement, cette culture nomade et animiste se démarque par l'importance considérable accordée à la protection de l'environnement.

Ces inquiétudes environnementales se manifestent en particulier dans la région du Gobi, où les problèmes environnementaux liés à l'exploitation minière sont amplifiés par le nombre de projets et leur envergure. Le site de Tavan Tolgoi, qui devrait devenir
425 la plus grande mine de charbon au monde, est situé à seulement 160 kilomètres d'OT, alors que l'autre gigantesque mine de cuivre, Tsagaan Suvarga, se trouve à 230 kilomètres au nord. Qui plus est, au moins huit autres mines de moyenne taille se situent elles aussi dans un rayon de 500 kilomètres (Bank Information Center s.d.).

La question de l'eau est particulièrement délicate pour les éleveurs locaux et des environ-
430 nementalistes.²⁰ Avec une durée de vie estimée à 60 ans, OT devrait avoir besoin de 920 litres d'eau par seconde au cours des 30 prochaines années (Watts 2011). La compagnie prévoit extraire et traiter de l'eau saline d'un aquifère fossile ce qui devrait, en théorie, laisser les sources et les puits d'eau souterraine intacts. Des incertitudes persistent néanmoins à l'échelle locale où l'on semble douter à la fois des promesses de la compagnie
435 et de la capacité du gouvernement à surveiller les opérations sur le terrain (Sukhgerel, OT Watch, communication personnelle, 18 février 2012; USAID 2011, 8).

Les inquiétudes relatives au processus de mise en œuvre des dispositions de partici-
440 pation locale demeurent également profondes. Les questions soulevées portent sur les lacunes des processus participatifs, notamment par rapport à la légitimité des parties sélectionnées pour représenter les « communautés locales » lors des discussions avec les autorités minières (Sukhgerel, OT Watch, 2012, 18 février 2012, communication personnelle). Par exemple, dans son propre résumé de l'étude d'impact social et environnemental, la SFI admet qu'elle n'a pas été en mesure de confirmer comment OT a pu parvenir à ce qu'elle qualifie de vaste soutien communautaire (cité dans OT Watch et al. 2012, 6). La qualité des
445 processus participatifs et, ultimement, l'obtention du consentement des communautés locales, sont davantage compliquées par le caractère unique de la démographie de la Mongolie, notamment dans la région du Gobi qui est peu densément peuplée. Le manque de communication entre les familles et les communautés concernées rend l'accès à l'information fort difficile et nuit à leur pouvoir de négociation.

450 Par ailleurs, les tensions ont continué de croître entre les éleveurs locaux et l'industrie minière. Certains éleveurs craignent que le paysage changeant fragmente et diminue les

pâturages pour le bétail, en plus de menacer les espèces fauniques et de compromettre leurs moyens de subsistance (Johnston 2011, 3).²¹ En octobre 2012, les éleveurs ont déposé une plainte au Conseiller en conformité/médiateur (CAO²²) – le mécanisme de recours indépendant de la SFI et de l'AMGI – affirmant que l'utilisation de la terre et de l'eau par OT perturbait leur mode de vie nomade et mettait en péril leur culture indigène et leurs moyens de subsistance (CAO 2013).

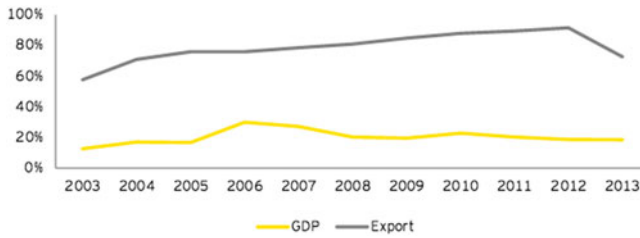
En plus des enjeux socio-environnementaux, la question de la corruption doit également être ajoutée aux problèmes liés à l'activité minière. Il est révélateur de noter que la croissance des activités minières dans le pays a été talonnée de près par la montée de la corruption. La Mongolie occupait d'ailleurs, en 2011, le 120^e rang sur l'échelle internationale de la corruption (Transparency International 2011).

Si certains bénéficient largement du boom minier, les promesses du secteur ne se sont pas réalisées pour tous.²³ En fait, depuis la transition de la Mongolie vers une économie de marché les niveaux de pauvreté et les inégalités ont augmenté. À ce jour, un tiers de la population de la Mongolie vivrait sous le seuil de la pauvreté (McGrath et al. 2012, 6) – une proportion qui atteindrait presque 50 pour cent dans les zones rurales (Awehali 2011). Par ailleurs, une transformation profonde de la société a accompagné le boom minier et la transition globale vers l'économie de marché. Le peuple nomade, qui dépend principalement de l'élevage a connu une importante diminution de sa population (30% des habitants du pays sont aujourd'hui nomades) et a assisté à un exode vers la capitale.

La population montre son impatience quant aux échecs flagrants de l'activité minière de tenir ses promesses socio-économiques. Il est important de souligner ici que cet échec est lié aux normes néolibérales ancrées dans le régime minier, des normes qui viennent limiter la collecte de la rente minière et ainsi, la redistribution sociale de cette rente. Le cas d'OT est révélateur.

L'accord d'investissement d'OT, qui a été signé en 2009 et notamment élaboré dans le cadre d'un projet d'assistance technique de la Banque mondiale (2009), offre des mesures très avantageuses à ses actionnaires. Ses taxes et taux sont stabilisés pour une durée de 30 ans²⁴ et, par conséquent, aucun changement fiscal ou réglementaire ne peut être apporté à moins qu'il ne favorise le projet. De même, les parts du gouvernement demeurent fixes à 34 pour cent.²⁵ En outre, la société Turquoise Hill bénéficie d'un crédit d'impôt à l'investissement de 10 pour cent sur les dépenses en capital et les investissements effectués durant la période de construction d'OT. L'accord a aussi mis fin à la révision de l'impôt sur les revenus des sociétés qui aurait fait passer la durée de la disposition sur les pertes reportées de deux à huit ans (Banque mondiale 2009, 15). Il est crucial de souligner que l'accord a aussi mené à l'annulation de la taxe sur les bénéfices exceptionnels qui avait été instaurée en 2006 pour accroître la rente minière afin d'augmenter les dépenses sociales du gouvernement.

Aujourd'hui, des questions de financement figurent au cœur de la détérioration de la relation entre Rio Tinto et le gouvernement. En février 2013, Rio Tinto annonçait qu'elle aurait besoin d'un financement de 6,6 milliards USD pour l'expansion de la mine, un montant qui, selon le gouvernement, dépasserait de presque 2 milliards USD l'investissement prévu à l'origine (Boulègue 2013). Même si Rio Tinto maintient que ces chiffres correspondent aux prévisions originales du projet, la hausse croissante des coûts de la mine a poussé le directeur d'Erdenes à aviser Rio Tinto que l'approbation du Parlement serait conditionnelle au financement du projet (Edwards 2013). Le gouvernement a rapidement éliminé la nécessité d'une telle approbation, mais il a néanmoins



Graphique 1. Impact de l'activité minière sur l'économie de la Mongolie (2003-2013). Source : Ernst & Young (2015, 4).



Graphique 2. La Mongolie et Oyu Tolgoi. Source : Hatcher (2014, 109).

informé Rio Tinto que les questions relatives au financement du projet devaient être abordées. Le cœur du problème est qu'en raison de sa participation de 34 pour cent dans le projet, le gouvernement a lui-même l'obligation de contribuer au financement de la mine, une tâche difficile pour une administration à court d'argent et surtout, durant une période où les pressions sociales se multiplient.

Misant sur les recettes futures du secteur, le gouvernement a essentiellement financé sa participation dans la mine par des emprunts auprès de Rio Tinto.²⁶ Autrement dit, plus les coûts de développement d'OT seront élevés, plus il faudra de temps pour que le gouvernement commence à récolter des profits (" *In Depth Analysis* » 2013). Le problème est de taille. M. Otgochuluu, responsable de la planification au ministère des Mines, note que : « Des décennies seront nécessaires pour rembourser le prêt [...] Nous avons prévu recevoir les premiers dividendes de la mine en 2019. Mais il faudra 20 ou 30 ans avant que nous recevions une part des profits » (cité dans Zand 2013).

Conclusion

Cet article a démontré que la transformation récente du secteur minier de la Mongolie ne saurait être présentée comme une manifestation de politique de « nationalisme des ressources ». Ancrée dans un cadre d'économie politique hétérodoxe, l'analyse a suggéré qu'au-delà du discours alarmiste des lobbys miniers et des bailleurs de fonds internationaux, la réforme minière reste timide et ne défie que partiellement les normes libérales qui restent solidement enracinées dans la politique minière du pays.

L'analyse a toutefois démontré que les transformations récentes de la gouvernance minière en Mongolie sont le symptôme du début d'une importante réflexion nationale sur la nécessité de repenser ces normes libérales dans laquelle elle puise. Le sombre héritage socio-environnemental du secteur et les déceptions populaires quant aux promesses économiques du secteur, qui tardent à se matérialiser, représentent des pressions certaines sur le gouvernement.

La montée du mécontentement populaire contre le modèle minier en Mongolie représente une ouverture marquée des espaces politiques par une société civile en pleine effervescence. Avec son passé communiste, cette société civile reste malhabile et restreinte quant à ses plans politiques, mais avec son partenariat récent avec certaines factions parlementaires, elle continue à nourrir le dialogue sur le besoin de repenser le modèle minier. Si ce dialogue était pour persister, à l'image de nombreux pays en Afrique et en Amérique Latine riches en ressources naturelles,²⁷ la Mongolie pourrait adopter de véritables politiques de nationalisme des ressources ou, autrement dit, des politiques qui décampent les normes libérales qui gouvernent son régime minier. Toutefois, il est à noter que l'accélération récente de la chute des cours des minéraux sur les marchés mondiaux ainsi que la baisse de la demande de la Chine risquent de venir gêner le pouvoir de négociation du gouvernement de la Mongolie.

Financement

La recherche ayant permis la rédaction de cet article fut financée par le *Grants-in-Aid for Scientific Research* (kakenhi) du gouvernement japonais.

L'auteur

Pascale Hatcher est professeure associée à la Faculté des relations internationales de l'Université Ritsumeikan au Japon. Elle détient un doctorat en études sur le développement international de l'International Institute of Social Studies de l'Université Erasmus Rotterdam aux Pays-Bas. Ses recherches portent sur l'économie politique de la gouvernance minière en Asie du Sud et du Sud-Est, notamment sur le rôle joué par le Groupe de la Banque mondiale dans la promotion de nouveaux cadres miniers. Ses récentes publications incluent *Regimes of Risk : The World Bank and the Transformation of Mining in Asia* (Palgrave, 2014).

Notes

1. La Mongolie a également des réserves d'amiante, de bismuth, d'argiles, de diamant, de pierres précieuses, de graphite, de gypse, de plomb, de calcaire, de magnésium, de nickel, de pétrole, de phosphate, de métaux du groupe platine, de sel, de sable et de gravier, de silice, de talc, d'étain, de tungstène, d'uranium, de zéolite et de zinc (Wu 1999, 15.1).
2. À moins d'avoir obtenu l'approbation préalable du gouvernement.
3. Le lobby minier en Mongolie est partagé entre les plus grandes compagnies minières présentes dans le pays, celles d'origine mongole, et celles d'origine étrangère. Parmi ces dernières, notons la Mongolia Energy Corporation (Chine), Erdenet Mining Corporation (Mongolie-Russie), Aspire Mining (Australie), Turquoise Hill Resources (Canada), et bien entendu, Rio Tinto (Royaume-Uni et Australie). Il est également à noter que les institutions financières internationales, principalement la Banque mondiale et la Banque asiatique de

développement, ainsi que les pays d'origine des grandes compagnies minières opérant en Mongolie, notamment la Chine, l'Australie et le Canada, sont également des acteurs importants dans le lobby minier du pays. Pour une liste exhaustive des compagnies minières étrangères présentes dans le pays, voir : <http://invest-mongolia.apip.com/mining/foreign-mining-companies>.

590

4. Toutes les citations originellement présentées dans une autre langue que le français ont été traduites.

5. En hausse par rapport à la huitième position en 2008.

595

6. Bremmer et Johnston (2009) distinguent quatre variantes de nationalisme des ressources. Le *nationalisme des ressources léger* est commun. La nationalisation de l'industrie pétrolière du Mexique et du Koweït sont des exemples de la deuxième variante, soit le *nationalisme des ressources hérité* (152). Le *nationalisme des ressources économique* est souvent caractérisé par l'allocation d'une plus grande part des recettes des matières premières aux intérêts nationaux plutôt qu'internationaux (150). Le « plus notoire » des cas, le *nationalisme des ressources révolutionnaire*, est caractérisé par l'expropriation et la renégociation forcée de contrats existants (150).

600

7. Les enjeux géostratégiques de l'activité minière en Mongolie sont bien réels. Ce n'est pas une coïncidence si le premier projet de loi sur les investissements est survenu après les tentatives de la plus grande société d'État de fabrication d'aluminium en Chine, l'Aluminium Corporation of China (Chalco), d'acquérir une participation majoritaire dans la société SouthGobi Resources. Cette transaction aurait constitué le plus grand investissement chinois en Mongolie à ce jour. Aujourd'hui, 90 pour cent des exportations mongoles sont destinées à la Chine (Pilling 2012). Il est d'ailleurs prévu que 100 pour cent de la production d'OT sera exportée en Chine. Toutefois, en raison de sa forte dépendance envers les marchés chinois, la Mongolie a déjà été contrainte de diminuer le coût de ses matières premières d'un taux considérable, soit 30 pour cent (Levin 2012). En 2011, le charbon provenant de Tavan Tolgoi aurait été vendu à la Chine pour 70 USD par tonne, laissant un maigre 10 USD par tonne au pays producteur (Batkhuyag 2011). La Mongolie tente tant bien que mal de diversifier ses acheteurs internationaux, mais les coûts liés à la vente de produits à des pays autres que la Russie et la Chine sont considérables.

605

8. Bien que la Mongolie ait obtenu son indépendance en 1921, les Soviétiques y ont rapidement soutenu un régime communiste qui a été instauré en 1924.

9. En vigueur de 1997 à 2006.

615

10. La Loi établissait également de nouvelles règles relatives à la participation de l'État : pour les cas d'exploitation de minéraux ayant une « importance stratégique », la part de l'État serait de 34 pour cent.

11. Il est à noter que la Loi sur les mines a depuis continué à faire l'objet de nombreux amendements – elle a été modifiée à chaque année depuis 2008.

620

12. Ce type d'accord offre un environnement opérationnel stable à l'investisseur, notamment par l'entremise de clauses garantissant une stabilité fiscale et le droit du titulaire de permis de gérer les recettes découlant de ses ventes comme il le désire.

13. Par l'entremise de sa compagnie Erdenes MGL LLC (EML). Erdenes OT est la société qui supervise le projet au nom d'EML.

14. Anciennement Ivanhoe Mines. Cette dernière, une société canadienne a d'abord appartenu à la compagnie BHP Billiton (son permis d'exploration a été vendu en 2000).

625

15. Faisant parti d'un prêt total de 4,4 milliards USD incluant également la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (1,2 milliard USD), Exportation et développement Canada, ainsi que de nombreuses autres banques.

16. Pour plus de détails, voir Khash-Erdene (2013).

17. Cette loi a remplacé l'ancienne loi sur les investissements étrangers de 1993 et la loi sur la réglementation des investissements étrangers dans les secteurs d'importance stratégique de 2012.

630


18. L'accord entourant la seconde phase du développement d'OT s'est soldé en 2015 au moment de compléter cet article.

19. En vertu du chapitre 38, l'accord d'investissement prévoit les dispositions suivantes : a) L'établissement, à tous les trois ans, de rapports indépendants et accessibles au public sur l'évolution du plan de protection de l'environnement et du programme de surveillance du projet; b) Les coûts liés à l'élimination des effets défavorables importants sur l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore seront à la charge du projet; c) Les zones où l'extraction minière est dorénavant interdite devront faire l'objet d'une restauration environnementale et les risques potentiels devront être gérés dans le but de protéger le public; d) Un plan de fermeture de mine sera financé par l'entremise de fonds déposés dans un compte séquestre sept ans avant la fermeture définitive.
20. Voir Goodland (2012) et OT Watch et al. (2012).
21. D'autres importants défis locaux sont associés à la migration soudaine de travailleurs et incluent une sérieuse inflation locale, un manque de planification relative aux infrastructures, ainsi qu'une augmentation du nombre de travailleurs du sexe. La hausse des activités minières comprend aussi d'autres dangers pour la santé tels que la tuberculose et des maladies respiratoires, ainsi que des accidents liés à la consommation d'alcool (McGrath et al. 2012, 7).
22. Le CAO répond aux plaintes des communautés affectées par des projets dans le but d'améliorer les résultats sociaux et environnementaux sur le terrain.
23. Certains politiciens ont multiplié les promesses politiques liées aux bénéfices potentiels du secteur, notamment les versements en espèces. À titre d'exemple, des politiciens ont déjà promis de donner 1,5 milliard MNT à chaque citoyen au cours d'une période électorale, mais même s'ils ne sont pas passés près d'atteindre cet objectif, un montant de 120 000 MNT (environ 92 USD) a néanmoins été distribué à chaque citoyen en 2009. Il est estimé que les deux tiers du budget provenant du Fonds pour le développement humain, lequel a été créé en 2008 pour lier les revenus miniers aux dépenses sociales, ont plutôt été dépensés pour obtenir des suffrages au moyen de ces paiements mensuels à la population (Watts 2011). Même si tous les principaux partis politiques ont aujourd'hui accepté de ne plus faire de telles promesses en période électorale, le secteur continue d'alimenter les attentes.
24. Il s'agit ici de l'impôt sur les revenus des sociétés, des droits de douane, de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe d'accise, des royautés, des permis d'exploration, des permis miniers et des impôts sur les biens immeubles et/ou fonciers.
25. Bien qu'il existe une disposition facultative lui permettant d'acheter une part additionnelle de 16 pour cent d'OT après les 30 premières années de l'accord.
26. L'entente entre les actionnaires prévoit que la société d'État peut décider de ne pas verser immédiatement les sommes requises ("In Depth Analysis" 2013). Entre temps, des 6,6 milliards USD recueillis pour le financement de la seconde phase de la mine, Rio Tinto a annoncé que 2 milliards seraient injectés dans les opérations du projet alors que Turquoise Hill recevrait 4,4 milliards, un montant qui serait équivalent à son investissement (Els 2013).
27. De nombreux pays riches en matières premières tels que l'Afrique du Sud, la République Démocratique du Congo, le Ghana, le Libéria, Madagascar et la Bolivie ont entamé des processus de révision de contrats miniers ainsi que des réformes fiscales et législatives de leur régime minier.

Références

- Awehali, B. 2011. « Mongolia's Wilderness Threatened by Mining Boom. » *The Guardian*. Consulté le 4 mai 2013. <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/jan/11/mongolia-wilderness-mining-boom/print>
- Bank Information Center. s.d. « Oyu Tolgoi Mine Project. » Consulté le 6 février 2016. <http://www.bankinformationcenter.org/feature/oyu-tolgoi-coppersilvergold-mine-project/>
- Banque mondiale. 2005. *Extractive Industries and Sustainable Development : An Evaluation of World Bank Group Experience*. Washington, DC : World Bank.
- Banque mondiale. 2008. « Project Information Document (Concept Stage). » *Mongolia Mining Sector Technical Assistance Project*. Rapport n° AB3367. Consulté le 4 mai 2013. <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/13/000076092_20080314105934/Rendered/PDF/Project0Inform1ncept0Stage1Feb20081.pdf

Banque mondiale. 2009. « Implementation Completion and Results Report : Development Policy Credit. » Poverty Reduction and Economic Management Unit East Asia and Pacific Region. Rapport n° ICR00001282. 

Banque mondiale. 2012. « Prospects for Commodity Markets. » *Global Economic Prospects* (juin). Consulté le 4 mai 2013. http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/GEP2012b_Commodity_Appendix.pdf

« Before the Gold Rush : Mongolia's Road to Riches is Paved with Shareholders' Tiffs. » 2013. *The Economist*, 16 février. <http://www.economist.com/news/asia/21571874-mongolias-road-riches-paved-shareholders-tiffs-gold-rush>

Blunt, P., et G. Sainkhuu. 2015. « Serendipity and Stealth, Resistance and Retribution : Policy Development in the Mongolian Mining Sector. » *Progress in Development Studies* 15 (4) : 371–385. Consulté le 15 septembre 2015. http://www.researchgate.net/profile/Peter_Blunt/publication/266316890_Serendipity_and_Stealth_Resistance_and_Retribution_Policy_Development_in_the_Mongolian_Mining_Sector/links/542c2d9b0cf29bbc126bf594.pdf

Boulègue, M. 2013. « Mongolia's Mining Woes Start Taking Their Toll. » *Registan*, 21 août. <http://registan.net/2013/08/21/mongolias-mining-woes-start-taking-their-toll/>

Bremmer, I., et R. Johnston. 2009. « The Rise and Fall of Resource Nationalism. » *Survival* 51(2) : 149–158.

Business Mongolia. 2011. « Tavan Tolgoi Investment Agreement Gets Critics from Mongolian Experts. » Consulté le 19 août 2011. <http://www.business-mongolia.com/mongolia/2011/08/19/tavan-tolgoi-investment-agreement-gets-critics-from-mongolian-experts/>

Campbell, B., dir. 2004. *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?* Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet.

Campbell, B., dir. 2010. *Ressources minières en Afrique : quelle réglementation pour le développement?* Québec : Presses de l'Université du Québec.

Campbell, B., P. Hatcher, et E. Roy-Grégoire. s.d. « The Political Economy of Financing Social Policies and Enhancing Children's Rights Through Mineral Rents : The Case of Mongolia. » Unpublished working paper. Genève : United Nations Research Institute for Social Development.

CAO (Compliance Advisor Ombudsman) 2013. « Mongolia, Oyu Tolgoi, Southern Gobi. » Consulté le 20 juillet 2013. http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=191

Carroll, T. 2010. *Delusions of Development : The World Bank and the Post-Washington Consensus in Southeast Asia*. Londres : Palgrave Macmillan.

Connors, J. 2010. « Mining Law and Policy Developments in Mongolia : Considerations for Foreign Investors. » Présentation PowerPoint, Pékin : Baker & McKenzie International, disponible jusqu'au 4 mai 2013. http://www.bakermckenzie.com/files/Publication/6c2c6e96-263f-4ff1-82d8-329718c366a7/Presentation/PublicationAttachment/24c777ae-04a0-4880-9caf-d391b0ae7995/pn_tokyouraniummining_mongolia_feb10.pdf

Edwards, T. 2013. « RPT Mongolia Considers Parliament Recall as \$5 bln Mine Plan Stalls. » Reuters, 16 août. <http://in.reuters.com/article/2013/08/15/mongolia-riotinto-idINL6N0GG38T20130815>

EIR (Extractive Industries Review) 2003. *Striking a Better Balance : Volume 1. The World Bank Group and Extractive Industries*. Jakarta et Washington, DC : World Bank Group and Extractive Industries.

Els, F. 2013. « President : 'Time Has Come for Mongolia to Take Oyu Tolgoi Matters into its Own Hands'. » MINING.com, 4 février. <http://www.mining.com/president-time-has-come-for-mongolian-government-to-take-oyu-tolgoi-matters-into-its-own-hands-94654/>

Ernst & Young. 2012a. « Mongolia Mining and Tax Guide 2012/13. » Consulté le 2 décembre 2013. <http://www.minesandmoney.com/london/wp-content/uploads/2012/10/Business-risk-facing-mining-and-metals-2012-2013.pdf>

Ernst & Young. 2012b. « The Business Risk Report : Mining and Metals 2012-2013. » Consulté le 4 mai 2013. <http://www.ey.com/miningmetals>

AQ7

AQ8

AQ9

- Ernst & Young. 2015. « Mongolia Mining and Metals Tax Guide 2015. » Consulté le 3 février 2016. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssetsPI/tax-guide-mongolia-june-2015/\\$FILE/ey-tax-guide-mongolia-june-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssetsPI/tax-guide-mongolia-june-2015/$FILE/ey-tax-guide-mongolia-june-2015.pdf)
- Gagné-Ouellet, S. 2012. « Regulatory Framework Review and Mining Regime Reform in Mali : Degrees of Rupture and Continuity. » In *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*, dir. B. Campbell. Londres : Palgrave Macmillan.
- Goodland, R. 2012. « Mongolia : The Oyu Tolgoi Copper & Gold Mine Project. » Environmental and Social Management Plan Framework. Consulté le 31 juillet 2012. <http://bankwatch.org/sites/default/files/OT-ESIA-review-Annex1-Dec2012.pdf>
- Hatcher, P. 2014. *Regimes of Risk : The World Bank and the Transformation of Mining in Asia*. Londres : Palgrave Macmillan.
- « In Depth Analysis : OT Dispute and Expenditure Overruns. » 2013. *The Mongolist*, 10 mars. <http://www.themongolist.com/blog/government/in-depth-analysis-ot-dispute-and-expenditure-overruns.html>
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) 2012. « Tax Revenue from Mongolia's Mining : US\$330 per Mongolian. » 23 mai. <http://eiti.org/news-events/tax-revenue-mongolia-mining>
- Johnston, L. 2011. *Mongolia – Oyu Tolgoi Copper/Gold/Silver Mine Project Trip Report*. Washington, DC : United States Agency for International Development. Consulté le 4 mai 2013. <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/02/Mongolia+-+Oyu+Tolgoi+Trip+Report.pdf>
- Kébabdjian, G. 1999. *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris : éditions du Seuil.
- Khash-Erdene, B. 2013. « Ts.Elbegdorj : Oyu Tolgoi Should Help Mongolia Prosper, not Leave it with a Scar. » *UB Post*, 4 février. <http://ubpost.mongolnews.mn/?p=2780>
- Langfitt, F. 2012. « Mineral-Rich Mongolia Rapidly Becoming 'Mine-golia'. » National Public Radio. Consulté le 21 mai 2012. <http://www.npr.org/2012/05/21/152683549/mineral-rich-mongolia-rapidly-becoming-minegolia>
- Levin, D. 2012. « In Mongolia, a New, Penned-in Wealth. » *The New York Times*, 27 juin. http://www.nytimes.com/2012/06/27/world/asia/mongolias-coal-deposits-draw-neighbors-attention.html?_r=2&ref=global-home&pagewanted=print
- MacNamara, W. 2012. « Boom in Mongolia Deflates after Deal that Started it is Threatened. » *The New York Times*, 10 décembre. <http://dealbook.nytimes.com/2012/12/10/boom-in-mongolia-deflates-after-deal-that-started-it-is-threatened-2/?pagewanted=print>
- McGrath, F., V. Martsynkevych, D. Hoffman, R. Richter, S. Dugersuren, et A. Yaylymova. 2012. « Spirited Away – Mongolia's Mining Boom and the People that Development Left Behind. » CEE Bankwatch Network, Regine Richter, Urgewald, OT Watch et Bank Information Center. Consulté le 4 mai 2013. <http://bankwatch.org/sites/default/files/spirited-away-mongolia-mining.pdf>
- McMahon, G. 2010. « The World Bank's Evolutionary Approach to Mining Sector Reform. » *World Bank Extractive Industries for Development Series* 19, octobre. http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1288881181404/7530465-1288881207444/eifd19_mining_sector_reform.pdf
- Mendoza, R. U., H. MacArthur, et A. Ong Lopez. 2011. « Extractive Industries, Human Development and Child Rights. » Présentation PowerPoint d'une communication présentée lors de la conférence, Avoiding the Resource Curse : Managing Extractive Industries for Human Development, Oulan-Bator, Mongolie, 20–22 octobre.
- Miller, John. 2012. « Uncertain Times for Mining in Mongolia. » *Asia Miner*. Consulté le 4 mai 2013. <http://www.asiaminer.com/magazine/current-news/from-the-editor/4542-uncertain-times-for-mining-in-mongolia.html>
- OT Watch (Oyu Tolgoi Watch), BIC (Bank Information Center), CEE Bankwatch (Central and Eastern European Bankwatch), London Mining Network, Accountability Counsel, et Urgewald. 2012. « Review of the Oyu Tolgoi Copper/Gold Mine Environmental and Social Impact Assessment. » Consulté le 4 mai 2013. <http://en.minewatch.mn/wp-content/uploads/2012/11/CSO-submission-to-EFIC.pdf>

- Packard, C., et O. Khurelbold. 2010. « The Changing Legal Environment for Mining in Mongolia. » Anderson & Anderson LLP. Consulté le 4 mai 2013. <http://www.anallp.com/the-changing-legal-environment-for-mining-in-mongolia-2/>
- Pickel, A. 2003. *Explaining (with) Economic Nationalism*. Peterborough : Trent International Political Economy Centre, Trent University. Consulté le 14 août 2012. <http://www.trentu.ca/org/tipec/2pickel1.pdf>
- Pilling, D. 2012. « Steady – Mongolia is not yet the New Qatar. » *Financial Times*, 30 mai. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/717c28fc-a979-11e1-9772-00144feabdc0.html#axzz1xMLGqDUv>
- Reuters. 2012a. « Mongolia Passes Watered-down Foreign Investment. » Reuters, 18 mai. <http://www.reuters.com/article/mongolia-mining-idUSL4E8GI3HV20120518>
- Reuters. 2012b. « Resource-Rich Mongolia Plays Populist Card in Run-up to Polls. » Reuters, 18 mai. <http://www.reuters.com/article/2012/05/18/mongolia-investment-idUSL4E8GG8NA20120518>
- Reuters. 2015. « Deals to Soon Yield \$8 bln in Investments for Mongolia Copper, Coal Mines. » Reuters, 6 avril. <http://www.reuters.com/article/mongolia-copper-investment-idUSL3N0X31U120150406>
- Sant Maral Foundation. 2014. « March 2014 Survey. » *Politbarometer* 13 (47).
- SFI (Société financière internationale) 2015. « IFC and MIGA to Provide More Than \$2 Billion for Oyu Tolgoi, Engine of Mongolian Jobs and Growth. » Consulté le 5 février 2016. <http://ifcextapps.ifc.org/ifcext5CPressroom5CIFCPressRoom.nsf5C05CC64D74678BB89E2985257F1C0050C813>
- Spadavecchia, J. R. 2014. « Nationalism, Pastoral Nomadism, and Political Risk to Natural Resource Investments in Mongolia : Case Studies of the Aluminum Corporation of China Limited (Chalco) and Rio Tinto. » *Journal of Political Risk* 2 (6). Consulté le 3 décembre 2014. <http://www.jpolorisk.com/nationalism-pastoral-nomadism-and-political-risk-to-natural-resource-investments-in-mongolia/>
- Strange, S. 1994. *States and Markets*. New York : Continuum.
- Szablowski, D. 2007. *Transnational Law and Local Struggles : Mining, Communities and the World Bank*. Oxford : Hart Publishing.
- Transparency International. 2011. « Corruption Perceptions Index. » Consulté le 30 avril 2014. <http://www.transparency.org/cpi2011/resultsi>
- Watts, J. 2011. « Gobi Mega-Mine Puts Mongolia on Brink of World's Greatest Resource Boom. » *The Guardian*, 7 novembre. <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/nov/07/gobi-mega-mine-mongolia/>
- Wu, J. C. 1999. « The Mineral Industry of Mongolia. » Dans *US Geological Survey – Minerals Yearbook*. Reston : United States Geological Survey. Consulté le 4 mai 2013. <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/1999/9319099.pdf>
- Zand, B. 2013. « Mining the Gobi : The Battle for Mongolia's Resources. » *Spiegel Online*, 7 août. <http://www.spiegel.de/international/world/mining-the-gobi-desert-rio-tinto-and-mongolia-fight-over-profits-a-915021-druck.html>