

Antoine Maire

Chercheur associé

Fondation pour la recherche stratégique

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Mongolie : quelles évolutions après les élections législatives du 24 juin 2020 ?

Cette note a été achevée le 16 juillet 2020

La Mongolie a organisé le 24 juin 2020 des élections législatives. Elles offrent l'occasion de dresser un bilan de la décennie écoulée, marquée à la fois par un approfondissement de la spécificité démocratique mongole, mais aussi par des fragilités économiques toujours prégnantes. Elles se sont déroulées dans un contexte inédit, marqué par la Covid-19 et par l'adoption d'un amendement à la Constitution entré en vigueur le 25 mai 2020. Les électeurs ont renouvelé à cette occasion leur confiance au Parti populaire mongol (PPM), majoritaire depuis 2016. Ce dernier devra répondre aux défis auxquels fait face le pays, qu'il s'agisse de la restauration de la confiance entre les autorités politiques et la population, de la diversification de l'économie ou encore de la préservation du positionnement singulier qu'occupe la Mongolie sur la scène internationale.

Trente ans après la transition : quel bilan pour la Mongolie ?

Les autorités mongoles ont célébré cette année le trentième anniversaire de leur révolution démocratique. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres Etats centrasiatiques, les transitions politiques et économiques qui ont eu lieu au début des années 1990 n'ont pas été suivies d'un retour à l'autoritarisme. Cette évolution était inattendue, la Mongolie étant dépourvue de tout passé démocratique, enclavée entre deux voisins autoritaires, et richement dotée en matières premières, ce qui ne facilite habituellement pas la consolidation d'un régime

démocratique. Cela fonde l'exception mongole, faisant du pays une « *oasis de démocratie* » dans la région, selon l'expression utilisée par le Secrétaire d'Etat américain John Kerry en 2016. La décennie 2000 a d'ailleurs été marquée par un approfondissement de la pratique démocratique, un retour de la croissance et l'affirmation d'une diplomatie autonome. Les années 2010 présentent un bilan plus contrasté sur les plans politique, économique et stratégique.

Un approfondissement contrasté de la démocratie

La démocratie apparaît toujours solidement ancrée dans le pays. Les alternances dont le pays était coutumier se sont poursuivies. Un approfondissement de la pratique démocratique est même notable avec des initiatives singulières telles qu'un référendum par SMS organisé en 2015, la création d'un budget participatif pour permettre la redistribution d'une partie de la rente minière, ou encore des expérimentations de démocratie délibérative mises en œuvre à Oulan-Bator ou lors du processus d'amendement de la Constitution.

L'amendement à la Constitution adopté par les autorités à la fin de l'année 2019 constitue une autre avancée notable¹. Il doit permettre de lutter contre l'instabilité politique qui caractérise la Mongolie depuis le début des années 1990², de renforcer l'indépendance de la justice et de favoriser une légère décentralisation. Le changement principal tient au fait qu'il renforce les pouvoirs du Premier ministre en lui permettant de composer son gouvernement et en réduisant le nombre de parlementaires qui peuvent y siéger. Cette disposition vise à lutter contre la pratique du *double deal*, expression locale qui renvoie à la possibilité pour les parlementaires de cumuler leur mandat de député avec une position ministérielle. Autre changement notable : la capacité des parlementaires à flécher une partie des dépenses budgétaires est réduite afin d'accroître la cohérence du processus d'investissement public. Cet amendement a mis un terme à plus d'une décennie de débats récurrents autour de la nécessité de modifier la Constitution. Il n'a pas pour autant tranché totalement le débat autour d'un éventuel changement de régime³.

Malgré ces avancées, des zones d'ombre demeurent. Si l'instabilité politique est régulièrement pointée du doigt, le problème le plus marquant reste celui de la corruption. Les affaires se sont multipliées au cours de la décennie passée, qu'elles concernent l'attribution des grands contrats miniers ou la gestion du budget public. Révélée en 2017, l'affaire dite « des PME » a par exemple mis en évidence des pratiques népotiques à grande échelle, de nombreux hauts responsables mongols utilisant un fonds de soutien aux PME pour accorder des prêts bonifiés à des entreprises détenues par leurs proches. La corruption impacte la confiance des Mongols dans leurs institutions ainsi que la capacité du pays à mettre en œuvre une réelle stratégie de développement qui lui permettrait de valoriser ses ressources minérales.

Des vulnérabilités économiques persistantes

Sur le plan économique, la dernière décennie a été marquée par une croissance erratique. L'économie mongole a tout d'abord crû de manière rapide au début des années 2010, atteignant une croissance annuelle de plus de 17 % en 2011. Elle a progressivement ralenti, à la suite de la

¹ Antoine Maire, « [La réforme de la Constitution, un révélateur des tensions politiques en Mongolie](#) », *Asia Trends*, n° 6, automne 2009.

² Depuis 1990, la durée de vie moyenne d'un gouvernement n'excède pas 18 mois. Les divisions internes aux partis politiques locaux ainsi que la nature du régime, qui tend vers le parlementarisme depuis 2001, expliquent en partie cette instabilité.

³ Les sondages d'opinion réalisés en Mongolie mettent en évidence une appétence d'une large majorité de la population en faveur d'un régime politique de type présidentiel. Le président Battulga s'est également positionné en faveur de ce type de régime, en tentant d'influer en faveur de cette option lors du débat sur la réforme constitutionnelle.

chute des cours des matières premières ainsi que des tentatives de renégociation de certains grands contrats miniers, notamment celui d'Oyu Tolgoi⁴. Alors que les autorités avaient procédé à des emprunts sur les marchés internationaux, ce ralentissement a fait planer le risque d'un défaut de paiement du pays. Pour y faire face, les autorités ont dû recourir à des plans d'austérité importants et à une aide du Fonds monétaire international (FMI) en 2017. Si la Mongolie a renoué avec une croissance soutenue, l'épidémie de Covid-19 en début d'année 2020 a replongé le pays dans des difficultés importantes. La gestion de l'épidémie a été largement saluée⁵, mais les mesures qui ont permis de contrôler l'épidémie se sont également traduites par un ralentissement économique, le PIB chutant de 10,7 % au premier trimestre 2020.

Les vulnérabilités qui caractérisaient l'économie mongole à la fin des années 1990 demeurent, notamment une très forte dépendance du pays au secteur minier et aux exportations. Le secteur minier continue à représenter près de 30 % du produit intérieur brut. Cette dépendance sectorielle se couple à une dépendance extérieure qui unit le pays à ses deux voisins. La Chine demeure le principal partenaire commercial de la Mongolie, absorbant la quasi-totalité de ses exportations. Quant à la Russie, elle continue à fournir la totalité de la consommation mongole de carburants. Cette situation expose la Mongolie à une vulnérabilité importante puisqu'une variation des cours des matières premières ou de l'activité en Chine a immédiatement des conséquences importantes sur son économie. Les stratégies adoptées par les autorités mongoles pour diversifier leur économie et leurs partenaires commerciaux restent pour le moment des vœux pieux.

La diversification de la structure économique reste donc un enjeu majeur et constituera l'un des objectifs des autorités mongoles pour la décennie à venir. Elle est un impératif pour lutter contre la pauvreté et favoriser un processus de croissance plus inclusif. Près d'un tiers de la population continue à vivre sous le seuil de pauvreté, et la croissance qu'a connue la Mongolie ces dernières années n'a pas permis une amélioration significative de la situation.

Un positionnement international à confirmer

Dans le domaine de la politique étrangère, un approfondissement des orientations adoptées dès les années 1990 est notable. Dans son environnement proche, la Mongolie a conclu un accord d'amitié et de partenariat stratégique global avec la Chine en 2014 et avec la Russie en 2019. Ces partenariats constituent avant tout des déclarations d'intention dans lesquelles les parties s'engagent à respecter leurs spécificités respectives, à régler leurs différends par le dialogue et à œuvrer au développement des échanges économiques et culturels. Les autorités mongoles veillent à préserver un parallélisme rhétorique strict dans les relations qu'elles développent avec ces deux voisins. Pour ce qui est des réalisations concrètes, la coopération dans le domaine de la

⁴ Les autorités mongoles ont entamé un bras de fer avec l'investisseur, Rio Tinto, au début de l'année 2013. Il a conduit à la suspension des activités sur le site. Les objectifs de négociation mongols n'étaient pas clairs mais visaient à obtenir une part plus importante de la valeur générée par le gisement. Les autorités mongoles ont dans un premier temps envisagé d'augmenter la participation de l'Etat dans le gisement, fixée à 34 % dans l'accord d'investissement initial. Elles ont ensuite cherché à accroître le taux des *royalties* versés par l'investisseur. Un accord a finalement été trouvé en 2015 sans que les autorités ne parviennent pour autant à obtenir des avancées substantielles, l'accord prévoyant simplement une reprise des travaux d'élargissement du site, notamment pour la partie souterraine du gisement, et la réalisation d'une étude de faisabilité pour la construction d'une raffinerie de cuivre.

⁵ La Mongolie ne compte au 15 juillet 2020 aucune victime de l'épidémie et seulement un peu plus de 260 cas importés.

défense s'est accrue avec Moscou⁶. En revanche, les projets de coopération économique qui devaient donner du corps au partenariat sont restés lettre morte⁷. Les relations avec la Chine ont pour leur part connu une série de hauts et de bas. Une visite du président Xi en 2014 a conduit Pékin à ouvrir une ligne de crédit d'un milliard de dollars, mais des tensions régulières ont également émaillé la relation. La visite du Dalai-Lama à Oulan-Bator fin 2016 a conduit la Chine à adopter des mesures de rétorsion économique, obligeant le gouvernement mongol à présenter des excuses humiliantes à son homologue chinois.

La Mongolie a aussi cherché à s'inscrire dans le cadre des nouveaux projets de connectivité qui ont vu le jour en Eurasie, en particulier au sein du projet chinois des « nouvelles routes de la soie » (*Belt & Road Initiative*, BRI). Cela s'est traduit par l'organisation d'un dialogue trilatéral régulier entre les chefs d'État russe, chinois et mongol, organisé en marge du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Il a conduit à la signature, en juin 2016, d'un accord trilatéral pour la création d'un corridor économique entre les trois pays. Les réalisations concrètes apparaissent néanmoins ténues et les autorités mongoles se plaignent régulièrement de l'absence d'avancées. Elles soupçonnent Pékin et Moscou de vouloir en faire un levier pour pousser la Mongolie à intégrer l'OCS⁸.

Pour ce qui est des « troisièmes voisins »⁹, les autorités mongoles ont tenté de densifier leurs rapports avec eux grâce à des accords de partenariat stratégique – avec le Japon en 2010, l'Inde en 2014 ou, plus récemment, les États-Unis en 2019. Alors que ces derniers étaient traditionnellement considérés comme le premier des « troisièmes voisins », le Japon apparaît dorénavant comme celui avec lequel la Mongolie a développé les relations les plus abouties. Le partenariat stratégique conclu entre les deux États s'appuie en effet depuis 2015 sur un accord de partenariat économique. La Mongolie a également confirmé son engagement sur la scène internationale. Elle a continué à jouer un rôle de facilitateur sur le dossier nord-coréen¹⁰ et a accueilli plusieurs événements multilatéraux de renom, notamment le sommet Asie-Europe (ASEM) en 2016.

Cependant, une diminution de l'engagement international de la Mongolie est notable depuis l'élection de Kh. Battulga à la présidence en 2017. L'actuel président est peu porté sur les sujets internationaux, au contraire de son prédécesseur, Ts. Elbegdorj, qui en avait fait un des axes clés de son action. Dans ce contexte, la capacité de la Mongolie à donner une portée plus que symbolique à sa politique de « troisièmes voisins » et à faire entendre une voix singulière par rapport à celle de ses voisins reste posée. La fin de la décennie a en outre été marquée par une rupture du consensus qui prévalait sur les questions internationales. Certains acteurs,

⁶ Un accord d'assistance technico-militaire a été conclu entre les deux pays en 2005. Il permet à la Mongolie d'obtenir l'assistance de la Russie pour l'entretien et la maintenance de ses équipements militaires, largement hérités de la période socialiste. Des exercices militaires réguliers sont organisés, par exemple l'exercice Selenge ; la Mongolie est associée à l'exercice Vostok 2018. Plus récemment, la Russie a fait don à la Mongolie de deux appareils Mig-29 à l'occasion du 70^{ème} anniversaire de la bataille de Khalkhin-Gol (Nomonhan).

⁷ La Russie prévoyait d'aider la Mongolie à développer son réseau ferroviaire. Des projets étaient également envisagés dans le domaine de l'uranium, notamment la mise en exploitation de la mine de Dornod, annoncée en 2009. Ces projets n'ont à ce jour débouché sur aucune avancée concrète.

⁸ La Mongolie dispose d'un statut d'observateur au sein de l'organisation depuis 2004. La Chine et la Russie appellent néanmoins régulièrement les autorités mongoles à reconsidérer la position de leur pays au sein de l'organisation et à en faire un membre à part entière.

⁹ La Mongolie utilise ce concept pour faire référence aux pays démocratiques et développés en mesure de soutenir l'exception démocratique mongole. Les États-Unis, le Japon, la France, le Royaume-Uni, entre autres, bénéficient de ce qualificatif.

¹⁰ La Mongolie contribue notamment aux discussions entre les autorités nord-coréennes et japonaises sur le dossier des enlevés en organisant des rencontres entre les familles.

notamment le président Battulga, questionnent aujourd’hui les résultats concrets produits par la politique de « troisièmes voisins ». Celle-ci limiterait la capacité de la Mongolie à s’insérer dans son environnement régional. A ce stade, l’émergence de ce débat n’a pas conduit à une remise en cause de cette orientation diplomatique.

Elections législatives du 24 juin 2020 : une aspiration à la stabilité

Les élections législatives du 24 juin 2020 se sont déroulées dans le contexte de l’état d’urgence sanitaire mis en place par le gouvernement pour lutter contre la Covid-19. Cette situation a donné lieu à une campagne marquée par la distanciation sociale. Les électeurs ont renouvelé leur confiance au parti majoritaire, une première depuis 1990.

Une campagne marquée par la COVID-19

Les autorités mongoles ont adopté à la fin de l’année 2019 une nouvelle loi électorale pour les élections législatives. Elle a instauré un nouveau mode de scrutin, majoritaire et multinominal. Il présente la particularité de reposer sur de grandes circonscriptions électorales (26) au sein desquelles les électeurs ont été appelés à choisir plusieurs députés. Ce type de scrutin avait déjà été utilisé en Mongolie pour les élections législatives de 1992 ainsi que pour celles de 2008. Il était présenté comme une solution pour obtenir des majorités plus équilibrées et favoriser une nationalisation des enjeux de la campagne¹¹.

La stratégie du gouvernement pour lutter contre la Covid-19 a conduit à la mise en œuvre d’une campagne électorale marquée par la distanciation sociale. Le gouvernement a en particulier pris la décision de prolonger jusqu’au 30 juin les mesures mises en œuvre pour lutter contre la pandémie. Pour garantir la bonne tenue du scrutin, les autorités ont adopté un décret pour l’encadrement de la campagne. Il incitait les partis à recourir principalement à des rencontres numériques plutôt que physiques, et, lorsque cela n’était pas envisageable, à respecter des mesures barrières contre la propagation du virus (aération régulière des salles, distance minimale de 1,5 mètre entre les participants, obligation du port du masque). Ces mesures ont été critiquées dans la mesure où de nombreux partis, notamment les petits, ont souligné qu’elles ne permettaient pas de mener une campagne électorale équitable et qu’elles offraient une prime exagérée aux sortants.

Dans ce contexte, les différents partis ont limité les rassemblements et privilégié des techniques de campagne basées sur des moyens numériques et sur les réseaux sociaux. À l’inverse des élections précédentes, l’évolution de la situation sanitaire n’a pas permis à des observateurs internationaux de superviser le déroulement du scrutin. La campagne a d’ailleurs été marquée par quelques incidents, notamment l’arrestation de quelques candidats dans le cadre d’enquêtes sur des faits supposés de corruption. Cela a notamment été le cas pour les candidats S. Bayartsogt ou B. Byambasaikhan, issus du Parti démocrate, ou pour l’ancien Premier ministre J. Erdenebat, issu du Parti populaire, majoritaire, mais d’un courant opposé à celui de l’actuel Premier ministre U. Khurelsukh. Ces événements ont mis en lumière des pratiques récurrentes qui interrogent quant à une possible instrumentalisation de la justice. Des événements similaires émaillent régulièrement la vie politique locale sans pour autant remettre en cause le système démocratique ni les alternances qu’il produit.

¹¹ Les élections législatives tenues en 2016 avaient été organisées selon un mode de scrutin majoritaire et uninominal. Celui-ci avait conduit les candidats à mettre l’accent sur les enjeux locaux des circonscriptions au sein desquels ils se présentaient (Antoine Maire, « [Mongolie : Les enseignements des élections mongoles du 29 juin 2016](#) », *Asie21*, septembre 2016).

Des partis en quête de renouvellement pour lutter contre la défiance

Les élections législatives ont conduit à une opposition classique entre les deux partis historiques autour desquels se structure la vie politique mongole : le Parti populaire (PPM)¹² et le Parti démocrate (PDM). Le premier a abordé ces élections législatives en position de force grâce à une majorité écrasante à l'Assemblée et à une gestion jugée convaincante de la crise sanitaire. Le parti est en outre parvenu à dépasser les conflits internes qui le traversaient après 2016. Il était alors divisé entre deux courants principaux, celui du président du Parlement, M. Enkhbold, et celui du député U. Khurelsukh. Après son accession au pouvoir, U. Khurelsukh a mis en œuvre un processus de restructuration du parti qui lui a permis d'asseoir son influence et de renforcer son unité. Ce processus a culminé avec la destitution controversée de M. Enkhbold de la présidence du Parlement en 2018, une première dans l'histoire politique mongole. La sélection des candidats aux législatives a parachevé ce processus. Bien que le parti détienne 65 des 76 sièges au sein de la précédente législature, le parti a fait le choix de présenter plus de 50 % de nouveaux candidats. Il a mené une campagne axée sur le thème de l'unité nationale et fait valoir ses résultats économiques et son action contre la Covid-19. Il a également souligné que la stabilité constituait un élément indispensable pour garantir le développement du pays et sa prospérité.

Le Parti démocrate¹³ s'est pour sa part présenté à cette élection en situation de faiblesse. Il reste empêtré dans une crise profonde liée à son passage au pouvoir entre 2012 et 2016 et à la cinglante défaite subite aux législatives de 2016. La victoire de son candidat, Kh. Battulga, à la présidence en 2017 n'a pas changé la donne, ce dernier occupant une position très singulière au sein du parti et devant sa victoire à son positionnement personnel plus qu'à son affiliation partisane. Dans ce contexte, le parti, dirigé par S. Erdene, a dû faire face à une série de scissions qui l'ont considérablement affaibli. Des figures historiques ont quitté le parti pour fonder leur propre mouvement, à l'instar de l'ancien Premier ministre N. Altankhuyag ou des députés J. Batzandan et L. Bold. Le PDM a axé sa campagne sur les scandales de corruption qui ont marqué la précédente législature tout en promettant de créer une croissance économique qui bénéficie au plus grand nombre. Pour dissiper les doutes sur sa capacité à gouverner, il a également annoncé qu'en cas de victoire, il nommerait au poste de Premier ministre R. Amarjargal, économiste reconnu qui avait déjà occupé cette fonction entre 1999 et 2000.

La défiance qui frappe les deux principaux partis politiques mongols a également conduit à une recomposition du paysage politique. Le Parti populaire et révolutionnaire mongol (PPRM) de l'ancien président N. Enkhbayar s'est allié avec le Parti vert courage civique et le Parti traditionaliste uni dans le cadre d'une coalition baptisée « Notre coalition ». Celle-ci a axé sa campagne sur le partage des richesses et une plus grande implication de l'État dans le secteur minier pour préserver les intérêts nationaux contre ceux des entreprises minières étrangères. Autre initiative, le Nouveau parti de L. Bold a formé une coalition avec le Parti républicain, le

¹² Le Parti populaire mongol est l'ancien parti unique qui a présidé aux destinées du pays pendant toute la période socialiste. Il demeure un acteur influent de la vie politique mongole du fait qu'il a accepté d'accompagner la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990. Il a procédé à cette occasion à un profond renouvellement de ses structures et de ses orientations programmatiques en affirmant un positionnement social-démocrate à la fin des années 1990.

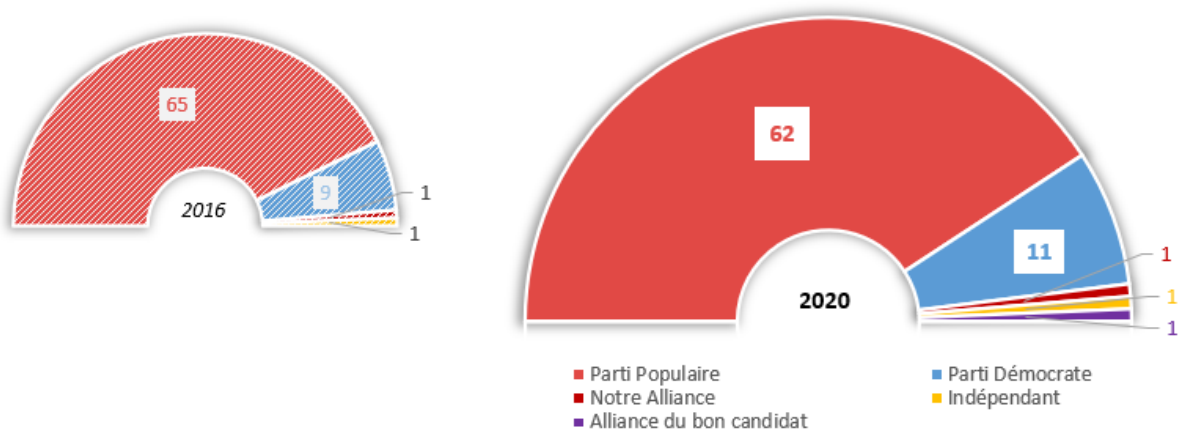
¹³ Le Parti démocrate présente un profil hétéroclite. Formé au début des années 2000, il résulte de la réunion des différentes forces politiques qui ont organisé la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990. Cette particularité fait que la discipline partisane y est faible et que les orientations politiques promues par le parti peuvent varier en fonction du rapport de force qui s'établit entre ses factions internes. Le parti revendique néanmoins un positionnement plus libéral que celui du Parti populaire.

Parti démocrate national et le Parti de la vérité et de la droiture, intitulée « Nouvelle alliance ». Cette dernière a insisté sur sa volonté de lutter contre l'establishment « MANAN », acronyme qui signifie « brouillard » et qui est utilisé pour dénoncer les alternances successives entre le PPM et le PDM.

L'historien et éditorialiste Baabar, figure historique des mouvements démocrates, a pour sa part initié une approche originale en sélectionnant 76 candidats sur lesquels les citoyens pourraient reporter leur choix. Cette démarche partait du postulat que les structures partisanes ne constituaient plus le cadre opportun pour décider du vote. Il convenait donc selon lui de se focaliser plutôt sur la qualité individuelle des candidats. Grâce à la contribution de diplomates, d'économistes, ou encore d'universitaires, une liste transpartisane a été établie pour guider les électeurs dans leur choix. Elle était composée de candidats du Parti populaire, du Parti démocrate, du Parti social-démocrate et d'un nombre important de représentants du Parti du travail national, qui regroupe principalement des citoyens jeunes, formés à l'étranger, qui souhaitent contribuer au renouvellement du paysage politique local. Cette initiative est révélatrice du discrédit qui frappe les partis politiques en Mongolie. Le nombre élevé de candidats indépendants lors de cette élection, 121, en atteste également.

Une majorité absolue pour le Parti populaire

Le scrutin s'est déroulé le 24 juin 2020 sans incident notable. Il a été marqué par une participation importante (73,65 %). Les électeurs ont accordé au Parti populaire une très large majorité à l'Assemblée avec 62 sièges. Si le Parti a perdu trois députés par rapport à la précédente législature, il a néanmoins conservé une majorité écrasante qui lui laisse une très grande latitude dans la conduite de son action à la tête de l'État. Cette victoire constitue un événement historique. Pour la première fois, les Mongols ont accordé à nouveau leur confiance à une majorité sortante.



Composition du Parlement mongol en 2016 et 2020

Le mode de scrutin a amplifié la victoire du Parti populaire. Il n'en demeure pas moins que les électeurs lui ont accordé une confiance indéniable – avec 44,9 % des suffrages exprimés contre 24,5 % au Parti démocrate. Ces élections confirment également la disparition progressive d'une

ligne de fracture traditionnelle au sein de la vie politique mongole qui voyait les campagnes se montrer plus enclines à voter pour le Parti populaire alors que les villes penchaient davantage en faveur du Parti démocrate, en particulier la capitale Oulan-Bator. Les élections de 2020 n'ont pas confirmé ce phénomène puisque 22 des 24 députés d'Oulan-Bator sont issus du Parti populaire.

Le Parti démocrate continue pour sa part son déclin. Outre des résultats électoraux décevants en nombre de sièges, le parti a également perdu 10 points dans les suffrages exprimés par les citoyens. Autre fait marquant, des figures historiques du Parti ont été sèchement battues. Cela a été le cas pour le président du parti, S. Erdene, mais aussi pour des figures telles que R. Amarjargal, qui aurait dû devenir Premier ministre, E. Bat-Uul, l'ancien maire d'Oulan-Bator (2012-2016), ou encore Z. Enkhbold, ancien président du Parlement (2012-2016) et actuel directeur de cabinet du président Battulga. Cette défaite devrait conduire à une transformation profonde du parti, ce dernier pâtissant d'une incapacité à renouveler ses cadres depuis les années 1990.

Cette élection confirme également la bipolarisation de la vie politique locale, encouragée par les modes de scrutin retenus lors des deux précédentes élections. Les acteurs qui ont tenté de s'extraire de ce duel bipartisan n'ont pas été en mesure de bouleverser le jeu politique. Le Parti populaire et révolutionnaire mongol, qui s'était imposé en 2012 comme une troisième force, continue son déclin même s'il parvient à sauver un siège au Parlement grâce à son ancien candidat à la présidentielle, S. Ganbaatar. La Coalition de la « bonne personne », portée par le Parti du travail national, s'est pour sa part distinguée en parvenant à faire élire un de ses membres, T. Dorjkhand. Cela pourrait constituer une étape importante dans l'émergence de l'alternative politique que tente d'incarner le mouvement.

Une stabilité inédite pour mener les réformes

La reconduction de la majorité sortante et la confiance accordée par les électeurs au Premier ministre Khurelsukh ouvrent une période de stabilité inédite dans l'histoire récente de la Mongolie.

Une confiance à rétablir entre le monde politique et la population

Le Premier ministre U. Khurelsukh a été réélu à son poste quelques jours après le scrutin tout comme le président du Parlement, G. Zandanshaatar. Le Premier ministre a évoqué l'importance de cette stabilité. Elle doit lui permettre de mettre en œuvre des politiques publiques sur le long terme, un élément essentiel pour restaurer la confiance entre les autorités et la population. La nouvelle majorité devra en outre mettre en œuvre et faire vivre les évolutions induites par l'amendement à la Constitution entré en vigueur le 25 mai 2020. En vertu de ce dernier, le gouvernement de U. Khurelsukh ne compte que quatre parlementaires. Cela devrait susciter l'émergence de dynamiques inédites entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Comme cela a été évoqué précédemment, la lutte contre la corruption constitue un autre défi auquel sera confrontée la nouvelle majorité. Le Premier ministre a souligné lors de son discours de politique générale qu'il avait été élu en 2017 à la tête du Parti populaire fort d'une double promesse : « nettoyer le parti, nettoyer l'Etat ». La corruption qui fragilise la Mongolie peut en effet provoquer des scandales qui sapent la confiance des Mongols dans leurs institutions, comme cela a été le cas lors des précédentes législatures. Elle donne également naissance à un phénomène plus insidieux lié à la politisation des structures de l'Etat. Chaque changement

politique s'accompagne de la mise en œuvre d'un *spoil system*¹⁴. La reconduction inédite de la majorité précédente devrait limiter l'importance de ce phénomène. La question des liens entre les parlementaires et les grands conglomérats locaux reste cependant posée. Le programme du Parti souligne sa volonté de lutter contre les conflits d'intérêt sans pour autant apporter de solutions concrètes qui permettraient de mettre en œuvre ce vœu pieux.

Le Parti populaire et le Premier ministre devront en tout cas composer avec une situation de cohabitation. Le président Battulga, sauf surprise, devrait être en mesure de se représenter lors de l'élection présidentielle du printemps 2021. Bien que l'amendement à la Constitution limite à un le nombre de mandats qu'un président peut effectuer, cette disposition ne devrait pas empêcher une nouvelle candidature de Kh. Battulga, la première dans le nouveau cadre constitutionnel. Ce dernier orientera son action à l'aune de cette échéance. Dans cette perspective, il a déjà exprimé le souhait de travailler étroitement avec les députés de l'opposition et de peser sur la refondation que devra nécessairement mettre en œuvre le Parti démocrate. Cette situation pourrait conduire à un accroissement des tensions entre le président, le Premier ministre et le Parlement durant la première année de la législature.

L'horizon économique : mégaprojets et diversification

Sur le plan économique, cette nouvelle mandature devrait logiquement se traduire par la prolongation des politiques mises en œuvre depuis 2017. Le Premier ministre a affirmé dans son discours de politique générale qu'il focaliserait son action sur les priorités suivantes : la réduction des importations et le développement des exportations ; l'instauration d'une plus grande justice sociale ; l'amélioration des conditions de vie ; l'élargissement de la classe moyenne et le renforcement du développement rural.

Concernant le développement économique, la nouvelle majorité fait comme à l'accoutumée le souhait de stimuler la croissance grâce au déblocage des « mégaprojets ». Ces derniers constituent un thème récurrent de la vie politique mongole, et cet objectif est avancé par les principaux partis lors de toutes les élections depuis 2008. Les législatives du printemps 2020 n'y font pas exception puisque le Parti populaire a fait de leur mise en œuvre l'axe prioritaire de son programme économique. Cela devrait se traduire par la mise en production de gisements miniers importants, celui de charbon de Tavan Tolgoi, la partie souterraine du gisement de cuivre et d'or d'Oyu Tolgoi, ou encore les gisements d'argent d'Asgat et de Salkhit. La mise en exploitation des gisements de terres rares et de lithium est également présentée comme un objectif de la prochaine législature. Il apparaît en tout cas que la nouvelle majorité ne devrait pas remettre en cause les grands contrats miniers déjà conclus.

Le prochain gouvernement devrait également conserver l'ambition de bâtir une stratégie d'industrialisation fondée sur les ressources, une orientation que plébiscitent à la fois le Premier ministre, U. Khurelsukh, et le président, Kh. Battulga. Cette stratégie vise principalement à accroître la part de valeur ajoutée dans les produits miniers exportés. Cela doit passer par la création de complexes industriels en marge des principaux sites miniers, notamment chargés de transformer le minerai en produits semi-finis comme le cuivre, le charbon coke ou encore le gaz naturel synthétique.

¹⁴ L'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau directeur à la tête d'une administration se traduit régulièrement par le remplacement des fonctionnaires. Il peut affecter jusqu'à 30 % des fonctionnaires d'une administration après un changement politique.

Concernant la diversification de la structure économique, des mesures protectionnistes pourraient être mises en œuvre pour protéger davantage la production agricole domestique. Le nouveau gouvernement a affirmé son ambition de faire du pays un exportateur important de viande à l'échelle régionale. La création d'une usine de transformation est ainsi annoncée dans la ville de Darkhan. Un programme de structuration de la production laitière est également évoqué. L'autre axe sur lequel devrait porter l'effort du gouvernement concerne le tourisme. Un renforcement des formations, de nouvelles campagnes de communication à l'international mais aussi une spécialisation des différentes régions mongoles en fonction de leur spécificité, par exemple autour de la figure de Gengis Khaan pour la province du Khentei, sont évoqués.

La nouvelle majorité devra démontrer sa capacité à engager le pays dans un réel processus de développement plus inclusif. L'importance de l'activité minière favorise en effet une concentration de la richesse, tant sociale que territoriale. Surtout, elle devra gérer les conséquences économiques de la crise liée à la Covid-19, qui pourrait provoquer un nombre important de faillites d'entreprises.

Une continuité en matière de politique étrangère et de défense

Concernant le positionnement international du pays, les résultats des dernières élections ne devraient pas se traduire par des changements majeurs dans la politique étrangère mongole. Le Parti populaire a néanmoins fait valoir, pendant la campagne, sa volonté de renforcer l'intégration régionale de l'économie mongole. Cela pourrait se traduire par la négociation d'accords de libre-échange, par exemple avec l'Union économique eurasiatique. La question de l'adhésion de la Mongolie à l'Organisation de coopération de Shanghai devrait à nouveau être posée. Une évolution de la position mongole à cet égard pourrait être envisagée si elle permettait de renforcer l'intégration régionale, objectif majeur fixé par le Premier ministre. Pour ce qui est de la politique mise en œuvre à l'égard des « troisièmes voisins » de la Mongolie, ceux-ci continuent d'être présentés comme des partenaires essentiels à la sécurité et à l'indépendance mongole.

Une réforme de la gouvernance de la politique étrangère pourrait également être mise en place. La Constitution accorde des pouvoirs importants au président en matière diplomatique. Il représente la Mongolie à l'étranger, signe les traités et nomme les ambassadeurs, excluant totalement le gouvernement de ce champ d'action. Cependant, la faible appétence du président Battulga pour ces sujets a conduit le Premier ministre à jouer un rôle croissant dans ce domaine lors de la dernière législature. Le partage des responsabilités entre le président, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères dans le champ diplomatique est donc marqué par une certaine confusion. Ce constat était partagé pendant la campagne par le Parti populaire et le Parti démocrate, qui souhaitent tous deux créer les conditions d'une politique étrangère plus unifiée. L'adoption d'une nouvelle loi de politique étrangère qui clarifierait les responsabilités et permettrait au gouvernement de jouer un rôle plus important dans le domaine est donc évoquée.

Concernant la défense, l'implication des forces armées dans les projets de développement, notamment la construction du projet ferroviaire, ou dans des programmes tels qu'« Etudiant soldat »¹⁵ devrait être confortée. Le prochain gouvernement pourrait également créer une force

¹⁵ Ce programme, initié en 2014, invite des étudiants à suivre une formation militaire accélérée. Celle-ci équivaut alors au service militaire, ce qui leur permet, notamment, de postuler à une carrière dans la fonction publique.

de génie ainsi qu'une force cyber. Un effort est par ailleurs annoncé pour une amélioration des conditions de vie de soldats – avec une augmentation de leur salaire et un renouvellement progressif de leurs équipements si les conditions budgétaires le permettent. Cet effort devrait concerner en priorité les gardes-frontières, dont les effectifs devraient augmenter. La création d'un service de secours aérien est également à l'ordre du jour, ce qui répondrait à une demande historique des acteurs économiques. Le programme du Parti populaire évoquait, enfin, un accroissement de la participation des forces armées mongoles aux opérations internationales de maintien de la paix¹⁶.

Les élections législatives du 24 juin sont inédites puisqu'elles ont conduit les électeurs à renouveler leur confiance à la majorité sortante. Ces résultats, combinés aux résultats attendus de la réforme constitutionnelle, devraient se traduire par l'ouverture d'une période de stabilité inédite.

L'enjeu pour la nouvelle majorité et le prochain gouvernement sera de démontrer leur capacité à tirer parti de cette période de stabilité pour favoriser une croissance économique plus inclusive, socialement et territorialement, tout en diversifiant l'économie locale. Le gouvernement devra à brève échéance gérer les difficultés économiques provoquées par la Covid-19 tout en posant les fondements d'une stratégie de développement économique pensée sur le temps long.

Sur la scène internationale, l'accroissement des tensions entre d'une part ses « troisièmes voisins », en particulier les États-Unis et le Japon, d'autre part ses voisins géographiques, la Chine et la Russie, pourrait réduire les capacités d'action de la Mongolie. Moscou et Pékin pourraient accroître leur pression sur le pays pour le forcer à rejoindre l'Organisation de coopération de Shanghai et à renoncer partiellement à ce qui faisait sa spécificité dans la région. Face à cette situation, le débat qui commence à voir le jour sur les résultats concrets produits par la politique de « troisièmes voisins » souligne qu'il existe un risque que cette dernière soit remise en cause si les autorités considèrent qu'elle empêche l'intégration économique régionale du pays.

¹⁶ La Mongolie déploie un contingent de 849 soldats au Soudan du Sud (UNMISS). Les forces armées mongoles sont également présentes en Afghanistan depuis 2009 avec 233 soldats (RSM).

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS