

La Mongolie, un « petit pays » innovant face à ses défis géopolitiques

dimanche 17 février 2019, par [Antoine MAIRE](#)

Alors que les « petits pays » sont traditionnellement considérés dans la littérature scientifique comme des spectateurs plus que comme des acteurs de la vie internationale, la Mongolie fait figure d'exception. Elle a développé une politique stratégique innovante et dynamique pour tenter de répondre aux défis géopolitiques auxquels le pays est confronté. Cet article est accompagné d'une carte réalisée par l'auteur : "La Mongolie, entre enclavement et dépendance aux ressources naturelles".

AVEC un territoire d'une superficie trois fois supérieure à la France, peuplée de seulement 3,2 millions d'habitants, la Mongolie est souvent associée à ses paysages et à la persistance du pastoralisme nomade, mode de vie qui concerne encore environ un tiers de la population. Sur le plan géopolitique, la Mongolie est marquée par sa situation d'enclavement entre la Chine et la Russie. Cette caractéristique constitue la principale constante géopolitique à laquelle sont confrontées les autorités mongoles. Elle a une influence majeure tant sur les échanges extérieurs du pays, sur son positionnement stratégique, mais aussi plus largement sur son histoire et sur les difficultés qu'ont éprouvées les autorités à affirmer l'indépendance et la souveraineté mongole sur la scène internationale.

Sur le plan politique, la Mongolie constitue une exception dans la sphère post-soviétique. Après avoir bâti le plus vaste empire terrestre jamais constitué au XIII^e siècle sous l'impulsion de Gengis Khan, l'histoire mongole a ensuite été marquée par un long déclin, marqué par d'incessantes divisions intestines. Celles-ci ont finalement conduit la Mongolie à devenir partie intégrante de l'empire sino-mandchou des Qing au XVII^e siècle. Privées de leur indépendance et de leur souveraineté, les autorités ont profité de l'effondrement de la dynastie des Qing au début XX^e siècle pour proclamer à nouveau leur indépendance. Elles se sont alors rapprochées de la Russie pour se prémunir contre les velléités irrédentistes chinoises. Ce choix les a conduites à adopter un mode de développement socialiste dès 1924 qui a inscrit le pays dans la sphère d'influence soviétique, faisant de ce dernier un satellite de l'Union soviétique (1922-1991). La Mongolie a finalement recouvré son indépendance et une souveraineté pleine et entière à l'occasion de la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990.

Ce processus révolutionnaire constitue un moment charnière dans l'histoire mongole. Il a servi de creuset à l'émergence de cette nouvelle Mongolie. Les dynamiques qu'il a engendrées ont façonné le système politique mongol, ses logiques de fonctionnement, mais aussi plus largement le positionnement diplomatique singulier adopté par le pays après 1990 (I). Le passage à l'économie de marché a également eu des conséquences majeures sur la structure de l'économie mongole en provoquant un recentrage du pays sur ses avantages comparatifs, notamment ses ressources naturelles, et une réorientation de ses échanges extérieurs, aujourd'hui très majoritairement orientés vers la Chine (II). Ces évolutions ont conduit les autorités mongoles à formaliser une nouvelle stratégie de sécurité pour répondre au défi de l'enclavement et assurer la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (III). Alors que les « petits pays » sont traditionnellement considérés dans la littérature scientifique comme des spectateurs plus que comme des acteurs de la vie internationale, la Mongolie fait figure d'exception en ayant développé une politique stratégique innovante et dynamique pour tenter de répondre aux défis géopolitiques auxquels le pays est confronté. L'évolution du contexte international, en particulier le rapprochement sino-russe, conduit néanmoins la Mongolie à envisager une évolution de sa stratégie de sécurité et un recentrage de ses efforts diplomatiques sur son environnement immédiat (IV).



I. L'affirmation d'une exception démocratique en Mongolie

Les principales dynamiques politiques et économiques observables en Mongolie trouvent leur origine dans les orientations qui se sont dégagées de la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990 et du processus de transition économique et politique qui l'a suivie. Celle-ci se distingue par sa nature apaisée et consensuelle. Il a conduit la Mongolie à adopter un système politique démocratique et à mettre en place un processus de transition pour permettre le passage au capitalisme et à l'économie de marché. Selon l'adage, la révolution démocratique mongole s'est déroulée « sans qu'une vitre n'ait été brisée, sans qu'un coup de feu n'ait été tiré et sans qu'une goutte de sang n'ait été versée ». La singularité du processus révolutionnaire mongol mérite d'être soulignée. Rien ne prédestinait le pays à connaître une telle évolution, alors que l'Union soviétique ne s'était pas encore effondrée et que la Chine populaire avait, quelques mois plus tôt, écrasé la révolte de sa jeunesse sur la place Tienanmen.

La facilité relative avec laquelle la révolution s'est déroulée s'explique par une convergence de vues entre les réformateurs des mouvements démocrates et ceux qui s'exprimaient à l'intérieur de l'ancien parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire mongol (PPRM). Beaucoup partageaient l'idée que le changement devait être profond alors que le pays venait de traverser une décennie de stagnation économique et alors que l'Union soviétique venait d'annoncer le retrait de ses troupes stationnées en Mongolie. Surtout, beaucoup ont perçu dans cet événement une opportunité historique pour permettre à la Mongolie de rompre avec la tutelle soviétique et reconquérir une indépendance et une souveraineté pleine et entière, parachevant ainsi un processus entamé au début du siècle. Les événements de l'hiver 1989/1990 constituent donc une révolution nationale, à travers laquelle le peuple mongol a affirmé pleinement son indépendance et a initié un processus lui permettant de se doter d'un système politique et économique propre afin d'exercer sa souveraineté. Le passage à la démocratie et à l'économie de marché constituait un moyen de rompre les liens de dépendance qui unissaient le pays à l'Union soviétique.

Sur le plan économique, les autorités mongoles ont fait le choix d'opter pour une transition radicale, basée sur la « théorie du choc ». L'objectif était de provoquer un choc pour permettre l'apparition du marché. Outre des considérations idéologiques, une transition graduelle était difficilement envisageable du fait de la dépendance structurelle qui unissait l'économie mongole à l'économie soviétique et au Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM). Pour provoquer ce choc, le processus de transition s'est appuyé sur : 1) de vastes privatisations et notamment la dissolution des coopératives agricoles ; 2) une libération rapide des prix et du commerce extérieur avec l'adoption d'un taux de change flottant et la suppression de l'ensemble des tarifs douaniers ; 3) une restructuration du système financier avec une dissolution des banques d'État et une ouverture du secteur aux banques privées. Le processus de transition s'est accompagné d'une violente crise économique. Elle s'est traduite par un effondrement de l'appareil productif, des échanges extérieurs, l'apparition du chômage, une hyperinflation et un retour des tickets de rationnement au début des années 1990. Symbole de la violence de cette crise, l'économie mongole a mis plus de dix ans pour atteindre à nouveau les niveaux de production atteints en 1990.

Sur le plan politique, l'évolution connue par la Mongolie depuis 1990 contraste avec celle de nombre d'anciens pays socialistes, notamment avec celle de ses voisins russe et chinois. Alors que ces derniers ont eu tendance à être marqués par un retour à l'autoritarisme, la Mongolie s'est au contraire ancrée dans un système démocratique qui a fait la preuve de sa résilience en résistant à plusieurs alternances politiques et à des crises majeures (assassinat du député Zorig en 1998, imposition de l'état d'urgence en 2008). La Constitution mongole n'a que peu évolué depuis son adoption en 1992, les élections sont organisées régulièrement et leurs résultats sont considérés comme légitimes par les acteurs. Les alternances

politiques sont régulières, les dernières ayant eu lieu pour les élections législatives et présidentielles en 2016 et en 2017. Outre ces aspects formels, un approfondissement de la démocratie est également notable avec la mise en place de budgets participatifs à l'échelon local ou avec des expérimentations remarquées, comme l'organisation d'un référendum par SMS en 2015, destiné à fixer la ligne économique du gouvernement, ou plus récemment avec la mise en application d'une expérience de « démocratie délibérative » en 2017 pour proposer un nouveau projet de Constitution.

Cette évolution politique a fait de la Mongolie une exception dans son environnement régional. Le pays est régulièrement présenté comme un exemple, une « oasis de démocratie » selon les mots de l'ancien secrétaire d'État américain John Kerry. Cette singularité constitue un élément structurant. Elle est souvent présentée comme la clé de voûte de la préservation de l'indépendance et de la souveraineté mongole face à d'éventuelles pressions et au risque d'un alignement ou d'un suivisme trop marqué du pays par rapport à ses voisins.

II. La Mongolie face à la « malédiction des ressources »

La sortie de l'économie planifiée a provoqué une profonde crise. Celle-ci a conduit à une destruction du tissu industriel, privé de marchés de débouchés après le retrait de la Mongolie du CAEM et incapable de faire face à la nouvelle compétition internationale après la suppression de l'ensemble des tarifs douaniers. Le processus de désindustrialisation qui a suivi la transition a conduit à un recentrage de l'économie mongole sur ses avantages comparatifs. L'ouverture du pays s'est accompagnée d'une redécouverte du potentiel minier, le territoire mongol étant perçu comme l'une des dernières zones frontalière où des découvertes d'importance étaient encore possibles. Régulièrement présenté comme un « coffre-fort » géologique, le sous-sol mongol est connu pour l'abondance et la diversité de ses ressources, mais aussi pour leur facilité d'exploitation qui les rend particulièrement rentables.

Cette importance croissante du secteur minier a conduit à une réorientation complète du commerce extérieur. En l'espace d'une décennie, l'économie mongole est passée d'une situation de dépendance à l'autre, en l'occurrence d'une dépendance à l'égard de l'Union soviétique à une dépendance à l'égard de [la Chine](#). Cette dernière résulte à la fois de la structure du marché, la demande et la proximité du marché chinois en faisant un espace de débouché naturel, mais aussi de raisons structurelles, l'absence d'infrastructures combinée à l'enclavement du pays. À cette situation s'ajoute une dépendance sectorielle à l'égard du voisin russe. Alors que le pays exporte du pétrole brut en Chine, l'absence de capacité de raffinage le contraint à importer l'essentiel de ses carburants de Russie.

Cette situation constitue une vulnérabilité stratégique majeure. Elle limite la capacité des entreprises à négocier leurs prix de vente. La dépendance au secteur extractif expose par ailleurs le pays aux variations du cours des matières, responsables notamment de la crise de 2008 et en partie du ralentissement, puis de la crise économique, qui ont frappé le pays entre 2013 et 2016. Plus généralement, elle pose la question de la capacité de la Mongolie à échapper aux conséquences de la « malédiction des ressources », symptôme propre aux pays riches en matières premières, qui se traduit notamment par une concentration de l'économie autour du seul secteur extractif et qui peut s'accompagner d'une instabilité politique.

Cette double dépendance est par ailleurs susceptible d'être utilisée par Pékin et Moscou pour faire pression sur le processus décisionnel mongol. Par exemple, en 2002, les autorités chinoises ont décidé de la fermeture de leur frontière avec la Mongolie pour protester contre la venue du Dalaï-Lama à Oulan-Bator. Des mesures de rétorsion économiques ont également été prises en 2016 à l'occasion d'une nouvelle visite du Dalaï-Lama dans le pays. [La Russie](#) a pour sa part décidé de la suspension de ses exportations de carburants à la Mongolie au printemps 2011 pour faire pression sur les autorités mongoles dans le cadre de l'appel d'offres mis en place pour la valorisation du gisement de charbon géant de Tavan Tolgoi.

La prise en compte de ces éléments de vulnérabilité a conduit les autorités mongoles à formaliser une nouvelle stratégie de sécurité pour répondre à ces défis. Son objectif est double : permettre le

développement économique du pays, notamment la diversification de son appareil productif, et préserver l'indépendance et la souveraineté mongole alors que le pays a fait le choix d'un système politique démocratique et libéral quand ses voisins [russe](#) et [chinois](#) et ont adopté un système politique autoritaire et dirigiste.

III. Une stratégie de sécurité innovante

La révolution démocratique a provoqué un bouleversement de l'équation sécuritaire que doivent résoudre les autorités mongoles. Elle a privé le pays des garanties de sécurité que lui apportait l'Union soviétique et l'a contraint à assurer seul son indépendance et la protection de sa souveraineté. Cette situation a conduit les autorités à formaliser une réponse stratégique innovante et originale qui joue notamment sur la spécificité démocratique que revendique la Mongolie. Les questions économiques jouent un rôle central dans cette stratégie dans la mesure où les vulnérabilités de l'économie mongole, précédemment évoquées, sont susceptibles d'être utilisées par les voisins pour faire pression sur le pays.

Après la transition démocratique, les autorités mongoles ont formalisé une nouvelle approche stratégique baptisée « stratégie de troisième voisin ». Cette approche, formalisée dans le cadre du concept de sécurité nationale de 2010 et du concept de politique étrangère de 2011, s'articule autour de trois priorités :

1. la diplomatie mongole cherche à développer des relations approfondies et amicales avec ses deux voisins géographiques. Les autorités mongoles tentent de conserver de bonnes relations avec [la Russie](#) et de développer leurs relations avec [la Chine](#). L'objectif est de maintenir la Mongolie à équidistance de ses deux voisins pour se ménager des marges de manœuvre. Cette volonté politique s'est traduite par la signature d'accords de partenariat stratégique avec ces deux pays ;
2. la diplomatie mongole s'attache également à bâtir des relations privilégiées avec des pays démocratiques et développés, les « troisièmes voisins ». Ces voisins théoriques constituent autant de partenaires susceptibles de contribuer à la préservation du modèle politique adopté par la Mongolie, donc à la protection de son indépendance et de sa souveraineté. [Les États-Unis](#), [le Japon](#), la Corée du Sud, l'Australie, [la France](#), [l'Allemagne](#) ou encore le Royaume-Uni sont reconnus par les autorités mongoles comme des « troisièmes voisins ». Le « troisième voisin » avec lequel les relations sont les plus développées est le Japon. Les autorités mongoles ont conclu avec ce pays un accord de partenariat stratégique adossé à un accord de partenariat économique ;
3. les autorités mongoles jouent, par ailleurs, un rôle remarqué dans la vie internationale. Cela se traduit par un activisme important au sein des organisations internationales et par une implication remarquable au sein des opérations de maintien de la paix. Cela passe également par une contribution active à la stabilité en Asie du Nord-Est. La Mongolie joue notamment un rôle de médiateur sur le dossier nord-coréen en organisant chaque année le « dialogue d'Oulan-Bator », seul mécanisme de dialogue fonctionnel qui réunit l'ensemble des acteurs concernés par ce dossier.

Outre ce volet, la stratégie mongole comporte également une forte composante économique. En la matière, l'objectif poursuivi par les autorités mongoles est le même : la préservation d'un équilibre entre leurs partenaires afin d'éviter au pays de « devenir une simple annexe de matières » pour l'un de ses voisins. Cette approche stratégique existe sous le vocable de la stratégie des « trois tiers ». Elle vise à équilibrer les investissements étrangers qui s'implantent en Mongolie pour que ceux-ci s'équilibrent à tiers égaux entre ceux de la Russie, de la Chine et des « troisièmes voisins ».

La mise en œuvre de cette stratégie a posé la question du contrôle des investissements étrangers, qui s'opposait à la volonté d'attractivité mise en avant par les autorités. Cette volonté de contrôle a été renforcée par une série d'acquisitions d'entreprises considérées comme stratégiques par des entreprises chinoises, dans le domaine pétrolier en 2005, uranifère en 2010 puis charbonnier en 2012. Pour y répondre, les autorités mongoles ont adopté à la veille des élections législatives de 2012 un projet de loi controversé sur les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques. Ce dernier, qui prévoyait un

contrôle parlementaire sur les projets d'acquisitions d'entreprises opérant dans ces secteurs, a suscité de vives critiques des investisseurs. Son adoption a contribué à l'effondrement du flux d'investissements étrangers dans le pays entre 2012 et 2016. Cette expérience a poussé les autorités mongoles à revenir à un cadre plus libéral avec l'adoption de la loi sur l'investissement à l'automne 2013. Celle-ci conserve certains aspects relatifs au contrôle, mais cible uniquement les entreprises étatiques étrangères. Cela a permis de rassurer les investisseurs tout en préservant les capacités de contrôle des autorités mongoles sur les investissements étrangers chinois, ces derniers étant majoritairement le fait d'entreprises étatiques.

Pour faire face à la dépendance économique qui unit le pays à la Chine, les autorités mongoles ont également recherché une diversification des marchés de débouchés offerts à leurs produits miniers. Cette volonté s'est traduite par l'élaboration d'un projet ferroviaire géant qui visait à raccorder les principaux gisements miniers du sud du pays au réseau ferroviaire russe, offrant ainsi un accès aux ports russes de l'Extrême-Orient. Faute de financement et alors que sa rentabilité économique posait question, ce projet a finalement été abandonné. Outre cet aspect, les autorités mongoles se sont également attachées à négocier des accords de transit avec leurs deux voisins afin de simplifier leur accès à la mer et au marché mondial. Un accord a été conclu en 2014 avec la Chine et en 2018 avec la Russie. Ils devraient faciliter à terme une diversification des échanges extérieurs du pays. Ces démarches se sont combinées à la négociation d'accords de libre-échange conclus avec le Japon, l'Union européenne ou encore avec le « *third neighbor trade act* », actuellement discuté aux Etats-Unis. Il devrait permettre, une fois adopté, à certains produits mongols comme le cachemire ou les textiles d'être exemptés de taxes. Face à la dépendance aux carburants russes, les autorités mongoles développent un projet de raffinerie sur le territoire mongol grâce à un prêt préférentiel fourni par l'Inde en 2015.

L'évolution du contexte international, en particulier le rapprochement à l'œuvre entre Moscou et Pékin, conduit pendant les autorités mongoles à mener une réflexion sur leur stratégie et à envisager un éventuel recentrage de leur politique extérieure sur leur environnement géographique immédiat.

IV. La Mongolie face à son environnement stratégique

La Mongolie a été confrontée récemment à une évolution significative de son environnement régional. Tout d'abord, la détérioration des relations entre ses voisins géographiques et ses « troisièmes voisins », notamment après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, a conduit les autorités mongoles à adopter une position de neutralité. Ensuite, le développement des projets de connectivités régionales, notamment [le projet des nouvelles routes de la soie \(Belt & Road Initiative BRI \)](#) suscite l'intérêt du pays qui y voit une opportunité de développement et de désenclavement. Enfin, [le rapprochement entre la Chine et la Russie](#) a conduit les autorités à ne pas vouloir en être exclues pour profiter des opportunités économiques qui en découleront.

Cette volonté mongole s'est traduite par l'organisation régulière de sommets trilatéraux avec la Russie et la Chine. Ceux-ci se tiennent au niveau politique (chefs d'État) et au niveau technique pour favoriser le développement d'une coopération trilatérale et la coordination des politiques économiques mises en œuvre par les trois pays. Elle s'est également traduite par l'élaboration d'un projet de connectivité propre à la Mongolie, baptisé « routes de la steppe », destiné à faire le lien entre les projets de connectivité russe et chinois. Cet activisme a permis aux autorités mongoles de signer en juin 2016 un accord visant à la création d'un corridor économique entre les trois pays. La mise en œuvre de ce projet reste néanmoins incertaine et aucun projet concret n'a pour le moment vu le jour.

Plus généralement, ce rapprochement sino-russe conduit également les autorités mongoles à envisager une évolution de leur positionnement stratégique dans la région. La Mongolie étudie actuellement la possibilité de rejoindre l'Union économique eurasiatique (UEE) portée par la Russie. Elles envisagent également de demander un changement de statut au sein de [l'Organisation de Coopération de Shanghai \(OCS\)](#). Depuis les milieux des années 2000, la Mongolie dispose du statut d'observateur au sein de l'organisation. Les autorités mongoles ont longtemps refusé d'intégrer cette organisation perçue comme

un « club de pays autoritaires ». Les autorités faisaient notamment valoir que les objectifs poursuivis par l'organisation, la lutte contre [le terrorisme](#) et l'extrémisme, ne concernaient la Mongolie qu'à la marge.

Reste que les autorités mongoles font face à des demandes insistantes de leurs deux voisins pour intégrer l'organisation. Ces demandes se combinent au sentiment que la position mongole sur l'OCS constitue un point de blocage qui limite le développement de coopérations économiques, en particulier pour ce qui est de l'inclusion de la Mongolie dans les programmes de connectivité chinois et russe, notamment dans le cadre du projet *Belt and Road Initiative* (BRI). Par ailleurs, l'intégration de [l'Inde et du Pakistan](#) et l'affirmation progressive d'un programme de coopération économique, même s'il tarde à se concrétiser, constituent autant d'évolutions qui pourraient conduire les autorités mongoles à demander à terme une adhésion pleine et entière à l'organisation.

Plus généralement, ces réflexions et les débats qui les accompagnent traduisent une forme de rupture du consensus qui existait jusqu'alors sur les orientations stratégiques adoptées par la Mongolie depuis 1990. Plusieurs éléments témoignent de cette évolution : le débat qui ont eu lieu sur l'adoption d'un « statut de neutralité permanente » en 2015-2016, les discussions autour de l'accession au statut de membre de plein exercice au sein de l'OCS ou plus récemment les appels du Président Khaltmaagiyn Battulga à une refonte du concept de sécurité nationale au motif que les résultats de la politique de « troisième voisin » étaient insuffisants. Outre les éléments inhérents à la vie politique mongole, ces débats sont également le fruit d'une évolution marquée du contexte géostratégique dans lequel s'insère la Mongolie. Le rapprochement à l'œuvre entre la Chine et la Russie combiné à la dégradation des relations entre les voisins géographiques de la Mongolie et ses « troisièmes voisins » réduisent les marges de manœuvre des autorités mongoles. Ils se traduisent naturellement par un recentrage progressif de la politique étrangère mongole sur son environnement proche.

Celui-ci risque néanmoins de s'opérer au détriment des coopérations développées avec les « troisièmes voisins » du pays.

Copyright Février 2019-Maire/Diploweb.com

Plus

. **Antoine Maire, *Les Mongols, insoumis*, éd. Ateliers Henry Dougier, 2016. [Voir sur Amazon](#)**

Prise en étau entre la Russie et la Chine, la Mongolie cherche à consolider son indépendance, acquise après 1990. Entre l'accroissement des tensions géopolitiques et la richesse en matières premières de son sous-sol, les convoitises de ses deux puissants voisins ne cessent de s'attiser. Misant sur ses ressources considérables, le pays du ciel bleu met en œuvre une stratégie de désenclavement pour poursuivre son développement économique rapide et consolider sa jeune démocratie.

Dans ce pays, aux paysages qui semblent infinis, chaque Mongol cultive la liberté comme un art de vivre hérité du nomadisme pastoral. Cet attachement à la liberté se retrouve partout, à chaque échelon de la société, à chaque moment de la vie : autant chez les femmes, véritable pilier de la société, que chez les hommes, qu'ils soient ministres, artistes, éleveurs, sportifs. Ce livre part à leur rencontre et rend compte de ce profond attachement. Les Mongols forment un peuple fier et rebelle, un peuple d'hommes libres. Mais sauront-ils préserver cette indépendance face aux appétits de leurs voisins ? Et sauront-ils garantir l'équilibre social et environnemental déjà mis à mal ?

[Acheter le livre d'Antoine Maire, *Les Mongols, insoumis*, éd. Ateliers Henry Dougier, 2016, sur Amazon](#)

P.-S.

Antoine Maire est docteur associé au CERI-Sciences Po. Il se rend régulièrement en Mongolie pour étudier les évolutions politiques, économiques et sociales de ce pays. Il est l'auteur de « La Mongolie en quête d'indépendance », paru en 2013 chez L'Harmattan et en 2016 de l'ouvrage « Les Mongols, insoumis » aux Ateliers Henry Dougier.