

Antoine Maire

Chercheur associé

Fondation pour la recherche stratégique

Face au conflit en Ukraine, quelle attitude pour la Mongolie ?

L'invasion russe de l'Ukraine a eu des répercussions indirectes en Mongolie. Elle a exposé le pays aux difficultés de son positionnement géographique et à son enclavement entre la Chine et la Russie. Les autorités locales ont fait le choix de la neutralité, conformément aux grandes lignes de leur stratégie de sécurité nationale. Cette attitude a néanmoins suscité des critiques intéressantes, qui témoignent de l'émergence d'une controverse politique illustrant la rupture du consensus partisan sur les questions stratégiques et de politique étrangère. Elle renvoie à un débat récent, celui de l'opportunité pour la Mongolie de se doter d'un statut de neutralité permanente.

Une prudente neutralité face à la guerre

Face à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Mongolie a opté pour une posture de neutralité. Sur le plan diplomatique, elle a appelé au cessez-le-feu et au dialogue, sans pour autant condamner l'agression russe¹. La communication mongole s'est principalement focalisée sur l'évacuation des ressortissants présents en Ukraine, notamment des étudiants. Elle a privilégié l'utilisation du vocabulaire des autorités russes, parlant d'« opération militaire spéciale » plutôt que de guerre. La Mongolie s'est par ailleurs abstenue lors du vote des résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies : celle du 2 mars condamnant l'agression contre l'Ukraine² et celle du 24 sur les

¹ « [Б.Батцэцэг: Украинд 30 орчим монгол иргэн үлдсэн, зарим нь буцах хүсэлтээ илэрхийлсэн боловч эцсийн шийдвэрээ гаргаагүй байна](#) », Ikon.mn, 10 mars 2022.

² United Nations, « [Aggression against Ukraine](#) », A/RES/ES-11/1, 2 mars 2022.

conséquences humanitaires de la guerre³. Face à la crise, le Président a réuni le Conseil de sécurité le 15 mars. Cette instance, qui discute des grandes questions stratégiques, regroupe les trois principales figures du pays : le Président, le Premier ministre et le président du Parlement. À la suite de cette réunion, ses membres ont validé l'orientation du gouvernement et ils sont convenus qu'une position de neutralité était celle qui permettait de servir au mieux les intérêts du pays⁴.

Le gouvernement a en revanche cherché à capitaliser sur la situation pour tenter d'obtenir des avantages économiques. Dans le domaine gazier, les gouvernements mongol et russe ont signé, le 28 février, soit quatre jours après le déclenchement de l'invasion, un protocole d'accord pour lancer les travaux exploratoires de construction d'un gazoduc. Transitant par le territoire mongol, il doit permettre d'acheminer le gaz russe sur le marché chinois. Cet accord s'inscrit dans un long processus de discussions engagé il y a près de vingt ans et qui a été réactivé ces derniers mois. Cette initiative a été présentée comme une marque d'opportunisme face à la crise. Les autorités mongoles avaient adopté une stratégie similaire en 2014 après l'annexion de la Crimée en cherchant à tirer parti des sanctions adoptées contre la Russie pour développer les échanges économiques bilatéraux, notamment dans le secteur alimentaire. Le gouvernement a travaillé sur la résilience de l'économie nationale, déjà affectée par la crise de la Covid-19. Les sanctions prises contre le système bancaire russe pourraient notamment compliquer l'approvisionnement en carburants de la Mongolie pour lequel elle est intégralement dépendante de son voisin russe. Une réunion des ambassadeurs des pays européens a par ailleurs été organisée le 13 avril afin de présenter la position occidentale et les pistes à envisager pour accompagner la Mongolie face aux conséquences des sanctions adoptées contre la Russie⁵.

Sur le plan social, l'invasion russe n'a provoqué initialement qu'une faible réaction de la part de la population. Cela s'explique en partie par la couverture médiatique de l'évènement. Les médias mongols ont relayé des informations sur le conflit, mais en reprenant souvent le vocabulaire utilisé par les médias russes. Les premières manifestations organisées après l'invasion russe n'ont réuni qu'une dizaine de personnes sur la place centrale d'Oulan-Bator et le double de journalistes. Elles ont provoqué quelques tensions avec des militants des groupes ultranationalistes, Bosoo Khukh et Dayar Mongol. Ces derniers sont paradoxalement connus pour leur attachement aux symboles du nazisme et pour leur alignement sur les positions russes. Si la réaction populaire a été limitée, le sort des soldats russes issus des minorités mongoles, notamment ceux originaires de la province frontalière de Touva, a suscité des témoignages d'empathie sur les réseaux sociaux.

La critique populaire de l'invasion russe a néanmoins connu un rebond lié à la politisation de cette question. Plusieurs anciens présidents et anciens Premiers ministres ont dénoncé l'agression russe et ont déploré l'absence de réaction des autorités mongoles ou même de la population⁶. Ces prises de position ont transformé cette question en une controverse politique. Le paysage politique mongol est aujourd'hui divisé en trois composantes principales : le Parti populaire (МАН),

³ United Nations, « [Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine](#) », A/RES/ES-11/2, 24 mars 2022.

⁴ « [Монгол улс төвийг сахисан байр сууриа хадгална](#) », Inews, 15 mars 2022.

⁵ « Барууны орнууд: ОХУ-ын эсрэг хориг Монголд нөлөөлөхгүй байхад анхаарна », Gogo.mn, 13 avril 2022.

⁶ Cela a par exemple été le cas de l'ancien Président Elbegdorj (Parti démocrate, 2009-2017) ou encore des anciens Premiers ministres S. Bayar (Parti populaire, 2008-2011) et M. Enkhsaikhan (Parti démocrate, 1996-1998). Des acteurs économiques ont également pris position pour afficher leur soutien à l'Ukraine, notamment P. Tsenguun, le dirigeant de l'entreprise Altan Taria, ou encore T. Ganbold, le dirigeant de l'hôtel Corporate et du groupe NRI.

qui occupe actuellement l'ensemble des postes de pouvoir en Mongolie, le Parti du travail national (XYH), et le Parti démocrate (AH). Si le Parti populaire et le Parti du travail national ont fait le choix de la neutralité face au conflit, la guerre en Ukraine a servi de catalyseur à la lutte de pouvoir qui oppose deux factions du Parti démocrate, celle dirigée par l'ancien président Battulga et celle soutenue par l'ancien maire d'Oulan-Bator, E. Bat-Uul ou l'ancien Président Elbegdorj.

Le parti traverse une crise profonde qui l'a vu perdre toutes les élections organisées depuis 2017. Certains de ses dirigeants ont par ailleurs été inquiétés par la justice, notamment E. Bat-Uul. Dans ce contexte, la faction de E. Bat-Uul, Ts. Elbegdorj et S. Erdene, celle qui dirige officiellement le Parti démocrate selon la Cour suprême, a condamné clairement l'invasion russe. Cette prise de position a conduit l'ambassade de Russie à critiquer le Parti démocrate et à dénoncer son soutien à la politique américaine. Le Parti a rétorqué en organisant des manifestations de soutien à l'Ukraine autour de l'ambassade de Russie lors desquelles les manifestants ont appelé au départ de l'ambassadeur russe, Iskander Azizov. Le Parti en a profité pour dénoncer l'alignement de l'ancien Président Battulga sur les positions russes et la menace que représenterait ce dernier pour l'indépendance et la souveraineté de la Mongolie. Ce dernier a notamment soutenu l'annexion de la Crimée en 2014, et il adopte régulièrement des positions favorables à Moscou. Les dirigeants du Parti démocrate l'ont accusé de vouloir transformer la Mongolie en une « nouvelle Biélorussie ». Ils ont en particulier ciblé le bilan de l'ancien président, notamment sa volonté de voir la Mongolie rejoindre l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) comme membre à part entière.

La question de la position adoptée par la Mongolie face à la guerre en Ukraine a ainsi fait l'objet d'une controverse politique interne. Elle résulte d'un processus de convergence entre des convictions politiques portées par le Parti démocrate, qui a joué un rôle clé dans l'émancipation de la Mongolie face à la tutelle soviétique en 1990, et un effet d'opportunisme lié aux luttes de pouvoir qui traversent le parti.

Une position révélatrice de la stratégie de sécurité mongole

La position de neutralité adoptée par les autorités mongoles est conforme à la stratégie mise en place depuis le début des années 1990. Celle-ci a été forgée après que la Mongolie a rompu avec la tutelle de l'Union soviétique. La révolution de l'hiver 1989-1990 avait parachevé le processus de conquête de l'indépendance en permettant de bâtir un système de prise de décisions propre pour exercer une souveraineté réelle. L'élaboration de cette nouvelle stratégie de sécurité est souvent résumée sous le vocable de « troisième voisin », terme forgé lors de la visite du Secrétaire d'État américain James Baker en Mongolie en 1991. Ce terme renvoie à la volonté de la Mongolie de développer des relations approfondies avec des pays démocratiques et développés pour les aider à diversifier les relations extérieures du pays. Cet axe a été mis en avant principalement dans les années 2000 et au début des années 2010.

Avant cela, la stratégie de sécurité mongole cherche en priorité à gérer les conséquences de l'enclavement géographique auquel est confronté le pays. Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle se couple à un différentiel de puissance marqué entre la Mongolie et ses voisins. La Chine et la Russie sont des puissances nucléaires, membres du Conseil de sécurité des Nations unies. À l'inverse, malgré la superficie de son territoire (trois fois la France métropolitaine), la

Mongolie peut être considérée comme un « petit pays » sur la scène internationale⁷. Ce qualificatif renvoie à des critères objectifs, par exemple la taille de la population, de l'économie, ou encore la capacité des forces armées, et subjectifs, en particulier une difficulté à peser réellement sur son environnement stratégique.

Face à cette situation, la priorité des gouvernements successifs consiste à maintenir de bonnes relations avec les deux voisins. Cette approche se traduit par des mesures de réassurance qui visent à construire une relation de confiance avec Pékin et de Moscou. La Constitution interdit par exemple le stationnement ou le transit de forces étrangères sur le territoire mongol (art. 4.3). La Mongolie a également adopté à la fin des années 1990 un statut de zone exempte d'armes nucléaires qui garantit qu'aucune arme nucléaire ne puisse être entreposée sur son territoire. Ce statut a été reconnu par les Nations unies ainsi que par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Les autorités mongoles s'attachent également à ce que les coopérations de défense qu'elles développent ne soient pas perçues comme une menace. Ainsi, celles avec les pays occidentaux et avec l'OTAN se concentrent sur les opérations de maintien de la paix⁸.

Plus généralement, la Mongolie réaffirme systématiquement la politique de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays voisins. Les exactions commises en Chine contre la minorité mongole de la province de Mongolie intérieure ne suscitent aucune prise de position officielle. Autre exemple, la position mongole à l'égard du Dalai-Lama a évolué. Ce dernier n'est plus invité officiellement dans le pays, malgré l'importance du lamaïsme pour les Mongols. Sa dernière visite a eu lieu à l'automne 2016, à l'initiative d'une organisation religieuse. La Chine avait alors pris des sanctions limitant les échanges économiques avec la Mongolie. Le ministre des Affaires étrangères avait été contraint de présenter des excuses humiliantes à Pékin et d'assurer que ce type de visite ne se reproduirait pas. Sur la question de Taïwan, les autorités mongoles réaffirment régulièrement leur soutien à la politique de la « Chine unique ».

Au-delà de ces éléments de réassurance, la Mongolie s'attache à développer des relations apaisées et équilibrées avec ses deux voisins géographiques, condition *sine qua none* à toute velléité de diversification de ses relations extérieures. Un mimétisme est notable dans le développement des relations bilatérales russo-mongoles d'une part, sino-mongoles d'autre part. La Mongolie a par exemple signé un accord de partenariat stratégique global avec les deux voisins et le pays s'attache à entretenir un niveau d'échange équivalent. Plus récemment, les priorités de son action étrangère tendent à évoluer. Les autorités mongoles se recentrent sur leur environnement proche, en particulier sur leur intégration économique régionale et sur le développement des échanges économiques avec les deux voisins. Il s'agit dans ce cadre de positionner leur pays comme un espace de transit « naturel » pour le développement du commerce sino-russe, en cherchant une place dans le développement des projets de connectivité existants entre les deux pays. L'organisation d'un format de dialogue trilatéral depuis 2014 au niveau politique et administratif s'inscrit dans cette perspective. Il a permis la conclusion d'un accord tripartite pour la mise en

⁷ David Vital, *The Survival of Small States. Studies in Small Power / Great Power Conflict*, Oxford University Press, 1971.

⁸ L'organisation de l'exercice multinational *Khan Quest* qui associe l'ensemble des partenaires de la Mongolie, y compris ses deux voisins, en offre un exemple. La dernière édition s'est tenue en 2019.

place d'un corridor économique entre les trois pays en 2016 (cet accord peine néanmoins à produire des résultats concrets).

L'ensemble de ces éléments expliquent le mutisme des autorités mongoles sur la situation en Ukraine et le fait qu'elles se soient contentées d'appeler au dialogue. La réaction du gouvernement mongol avait été similaire lors de l'annexion de la Crimée en 2014. Elle résulte de ce primat accordé à la préservation de bonnes relations avec la Chine et la Russie et au recentrage de l'action extérieure de la Mongolie sur son environnement proche afin de renforcer son intégration économique régionale.

Un rebond du débat sur le statut de neutralité permanente

Au-delà de cette attitude générale, la politisation de la question ukrainienne en Mongolie atteste de l'évolution du débat stratégique. Alors que ce dernier a longtemps bénéficié d'un consensus transpartisan, il apparaît rompu depuis le milieu des années 2010. Cela se traduit par l'apparition de controverses récurrentes sur des sujets de politique étrangère, par exemple sur la politique de « troisièmes voisins », sur l'éventualité d'une adhésion de la Mongolie à l'OCS ou encore, plus récemment, sur l'attitude à adopter face à l'agression russe de l'Ukraine. Ce débat renvoie à une question de fond qui a réémergé à l'occasion de la crise : celle d'une éventuelle formalisation de la neutralité mongole.

Lors de l'Assemblée générale des Nations unies en 2015, le Président mongol, Ts. Elbegdorj, avait annoncé que la Mongolie souhaitait se doter d'un statut de neutralité permanente. Cette annonce, inattendue, avait provoqué un débat important dans le pays. Les initiateurs du projet affirmaient que l'évolution de la situation internationale, la crise en Ukraine et la dégradation des relations entre la Russie et l'Occident justifiaient cette initiative. La publication au printemps 2014 par l'ambassade américaine en Mongolie d'une tribune appelant tous les pays à s'unir pour l'Ukraine, suivie d'une tribune russe dénonçant cette initiative américaine, avait fait craindre aux autorités mongoles que le conflit ne les force à prendre parti. Les initiateurs du projet de neutralité permanente affirmaient qu'il permettrait d'éviter une telle situation. Ils soulignaient qu'il s'agissait d'une simple officialisation de ce qu'avait toujours été la politique étrangère mongole. Ils insistaient notamment sur le fait que la traduction de « neutralité » dans la langue mongole [*төвийг сахих*] signifie littéralement « rester au centre », et que ce projet correspondait donc au concept de politique étrangère qui impose à la Mongolie de se tenir à équidistance de ses deux voisins. Son adoption devait même permettre à la diplomatie mongole d'élargir son champ d'action et de revendiquer un rôle de médiateur sur la scène internationale.

De nombreux anciens diplomates et acteurs politiques se sont néanmoins opposés au projet. Ils pointaient du doigt la désuétude du concept de neutralité permanente, une idée du XXe siècle, qui ne correspondait selon eux plus aux réalités d'un monde marqué par l'interdépendance entre les nations. L'autre élément qu'ils mentionnaient concernait le bien-fondé même d'adopter un tel statut alors qu'il jugeait l'environnement géopolitique dans lequel s'insérait la Mongolie plutôt favorable, notamment du fait des deux accords de partenariat stratégique global conclus avec la Russie et la Chine. Ils soulignaient par ailleurs qu'un tel statut aurait constitué un changement de paradigme majeur pour la politique étrangère mongole. Selon eux, ce projet reposait sur une confusion entre une politique de non-alignement et une politique de neutralité. Elle présentait le risque de réduire significativement les marges de manœuvre du pays, qui a toujours joué de la compétition

d'influence entre ses deux voisins. Pour appuyer leur propos, ils citaient un proverbe mongol qui affirme qu'« *un veau qui grandit en ayant l'habitude de téter plusieurs mamelles aura du mal à changer ses habitudes* ». L'adoption d'un statut de neutralité aurait donc pour conséquence de remettre en cause la réactivité et l'adaptabilité de la politique étrangère mongole en la privant du dynamisme et de l'opportunisme qui l'ont toujours caractérisée.

Ces critiques, combinées à la victoire du Parti populaire aux élections législatives de 2016, ont conduit à l'abandon de ce projet. L'invasion russe et l'éventualité d'une neutralité de l'Ukraine ont néanmoins réactivé ce débat, sans pour autant que l'adoption d'un tel statut soit à l'ordre du jour. L'existence de ce débat illustre néanmoins les interrogations auxquelles sont confrontées les autorités mongoles face à l'évolution de leur environnement stratégique. Le Concept de sécurité nationale adopté au début des années 2010 n'apparaît plus comme un élément consensuel.

Conclusion

La réaction de la Mongolie face à l'agression russe de l'Ukraine a donc été marquée par une volonté de ne pas prendre position et de préserver une neutralité stricte. Cette attitude résulte des difficultés propres auxquelles ce pays est confronté, en particulier son enclavement entre la Chine et la Russie, qui limite ses marges de manœuvre sur la scène internationale. Face à cette situation, la position des autorités mongoles est marquée par une grande constance, déjà notable en 2014 : la volonté de ne pas contrarier ses voisins et de conserver de bonnes relations avec eux. Cette position illustre la manière dont un petit pays peut élaborer une stratégie de sécurité nationale. Son statut lui impose de se focaliser sur son environnement proche, ses voisins, afin de créer les conditions d'une diversification ultérieure de ses relations extérieures. Cela explique le primat absolu accordé par les autorités mongoles aux voisins, perçu comme un prérequis indispensable à la préservation de son autonomie et de sa souveraineté.

En revanche, les réactions politiques au conflit contrastent avec celles de 2014. L'annexion de la Crimée n'avait suscité aucune réaction de la part des autorités ni des partis politiques. En 2022, le conflit a généré une controverse inédite qui a vu l'un des principaux partis d'opposition prendre position dans le conflit et organiser des manifestations devant l'ambassade de Russie. Cela illustre une rupture du consensus partisan qui prévalait sur les questions de politique étrangère. Celle-ci est notable sur d'autres sujets, en particulier sur l'attitude que doit adopter la Mongolie à l'égard de l'OCS ou encore sur la possibilité pour le pays de se doter d'un statut de neutralité permanente.

Lors de l'élection présidentielle de 2021, le futur Président mongol, U. Khurelsukh, avait évoqué dans son programme la possibilité d'amender le concept de sécurité nationale. Cet exercice, s'il devait être mis en place, pourrait permettre d'interroger les évolutions potentielles de la stratégie de sécurité mongole et offrir l'occasion de reconstruire un consensus autour de ces questions essentielles pour l'avenir du pays. La mise à jour de ce document-cadre, et éventuellement du concept de politique étrangère, pourrait permettre de clarifier les ambitions mongoles en matière de politique étrangère et d'explicitier plus clairement le primat accordé par la Mongolie à la préservation de bonnes relations avec ses deux voisins et de préciser l'apport éventuel des « troisièmes voisins » à cette stratégie.

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

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RESERVES