

**Antoine Maire**

Chercheur associé, Fondation pour la recherche stratégique

FONDATION  
*pour la* RECHERCHE  
STRATÉGIQUE

## Quelle place pour les « troisièmes voisins » dans la stratégie internationale de la Mongolie ?

L'exacerbation des tensions géopolitiques entre les grandes puissances complique la position des « petits États » sur la scène internationale. Ces périodes de durcissement se traduisent souvent par un rétrécissement de leurs marges de manœuvre<sup>1</sup>. Face à ces tensions, ils sont souvent contraints d'adopter une politique étrangère plus conforme aux intérêts et aux aspirations de leurs puissants voisins. La Mongolie constitue un cas éclairant pour penser la manière dont les « petits États » font face aux changements de leur environnement extérieur et la manière dont ils parviennent à continuer à exercer leur souveraineté et leur indépendance dans des circonstances plus complexes.

Enclavée entre deux géants autoritaires, la Chine et la Russie, la Mongolie a développé une stratégie de désenclavement qui repose sur une volonté de trianguler les relations qu'elle entretient avec ses deux voisins géographiques. Élaborée après la révolution démocratique de l'hiver 1989-1990, cette stratégie s'appuie sur un consensus transpartisan. Cependant, le rapprochement sino-russe et les tensions entre les pays occidentaux et la Chine et la Russie compliquent la mise en œuvre de cette stratégie mongole. Des débats commencent à voir le jour au sein de la communauté stratégique sur une éventuelle évolution de la stratégie de sécurité nationale. L'approfondissement des relations entre la France et la Mongolie, particulièrement marqué en 2023, constitue dans ce cadre un marqueur fort. Il témoigne de la détermination des autorités mongoles à poursuivre cette stratégie pourtant délicate.

---

<sup>1</sup> Ben Tonra, « Les petits pays ont aussi une politique étrangère », chap. 12, in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère, nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 331-361.

## Une stratégie de désenclavement à nouveau consensuelle.

À l'hiver 1989-1990, la Mongolie a procédé à une révolution nationale qui lui a permis de reconquérir une indépendance et une souveraineté perdues depuis la fin du XVII<sup>e</sup> siècle. Elle a conduit le pays à renoncer aux garanties de sécurité que lui apportait jusqu'alors l'Union soviétique et à formaliser une nouvelle stratégie de sécurité pour faire face à son enclavement. Ce dernier se traduit notamment par une situation de dépendance très marquée à l'égard de la Chine, notamment pour l'exportation des matières premières, quasi intégralement vendues sur le marché chinois. Cette situation de dépendance est utilisée par les autorités chinoises pour faire pression sur leurs homologues mongoles. La visite du Dalaï-Lama dans le pays en 2016 a par exemple été suivie de représailles économiques qui ont conduit les autorités mongoles à devoir présenter des excuses publiques à leur voisin.

Attachées à un modèle démocratique, libéral et parlementaire qui contraste avec celui de ses voisins, les autorités mongoles maintiennent depuis 1990 une politique internationale multi-piliers. Cette stratégie de sécurité originale cherche à trianguler les relations extérieures du pays. Elle repose, donc, sur plusieurs piliers :

- ⇒ Le maintien et le renforcement des bonnes relations qui unissent la Mongolie à ses voisins. Cela se traduit par la mise en œuvre de mesures de réassurance, par exemple l'interdiction de stationner des forces étrangères dans le pays ou encore un attachement strict au respect de la souveraineté de ses voisins. Les autorités mongoles essaient également de maintenir un équilibre dans les rapports qu'elles entretiennent avec leurs deux voisins ;
- ⇒ Le développement de nouvelles relations avec des pays démocratiques et développés, les « troisièmes voisins ». Ils doivent permettre de contrebalancer l'influence des voisins géographiques et de soutenir la Mongolie dans la préservation de son modèle politique. Cette approche a produit des résultats sur le plan diplomatique (accords de partenariat stratégique avec le Japon, l'Inde, les États-Unis, la Corée du Sud), mais ses effets restent, sur le plan économique, limités ;
- ⇒ Un engagement accru dans les organisations internationales, notamment les Nations unies. Cet engagement se traduit par la participation de la Mongolie aux opérations de maintien de la paix<sup>2</sup>. Il vise notamment à prouver à l'ensemble de la communauté internationale l'intérêt et la légitimité de l'indépendance mongole.

Les grandes orientations de politique étrangère font aujourd'hui l'objet d'un relatif consensus entre les principales forces politiques mongoles. Les trois principaux partis, le Parti populaire, le Parti démocrate et le Parti XYH, convergent sur l'importance de la stratégie de « troisièmes voisins » pour préserver l'indépendance et la souveraineté mongoles. Le Parti démocrate et le Parti XYH, actuellement dans l'opposition, considèrent que la politique de « troisièmes voisins » constitue un garde-fou permettant de préserver l'originalité du système politique mongol et son ancrage dans la démocratie. Ils soulignent la difficulté pour la Mongolie de défendre son modèle face à ses voisins géographiques, mais aussi face à une partie de la population mongole, encline

---

<sup>2</sup> Près de 900 soldats mongols sont actuellement déployés dans le cadre de la mission des Nations unies au Soudan du Sud.

à souhaiter une gouvernance articulée autour d'un « homme fort »<sup>3</sup>. Cette politique constitue donc à la fois une ressource interne et externe.

Si l'attachement de l'ensemble des forces politiques à la stratégie de troisièmes voisins est notable, en revanche l'échelle des priorités des trois partis diffère. Ainsi, le Parti démocrate et le Parti XYH affirment leur volonté de donner la priorité au développement des relations entre la Mongolie et ses « troisièmes voisins ». À l'inverse, le Parti populaire, actuellement au pouvoir, subordonne le développement de cette orientation politique aux relations que le pays développe avec la Chine et la Russie, qui restent les partenaires privilégiés de la Mongolie.

Néanmoins, ce consensus contraste avec ce qui était observable dans le milieu des années 2010. Certains acteurs politiques soulignaient à l'époque les résultats limités générés par la stratégie mongole. Ils mettaient en exergue le faible volume d'investissement des « troisièmes voisins » en Mongolie. Ils indiquaient par ailleurs que l'affirmation de cette stratégie avait créé de la défiance de la part de la Chine et la Russie. Selon eux, cela pouvait expliquer les difficultés du pays à approfondir son intégration économique régionale et à tirer pleinement parti du rapprochement sino-russe.

Ce débat se cristallisait notamment autour d'une éventuelle adhésion de la Mongolie à l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)<sup>4</sup>. L'ensemble des forces politiques s'accorde aujourd'hui sur la nécessité pour la Mongolie de rester observateur au sein de l'organisation, malgré les demandes réitérées de la Chine de voir la Mongolie la rejoindre comme membre à part entière<sup>5</sup>. Cette position a d'ailleurs été réaffirmée successivement par la ministre mongole des Affaires étrangères<sup>6</sup> et par le Premier ministre, L. Oyun-Erdene, lors du dernier sommet des chefs de gouvernement de l'organisation<sup>7</sup>.

Cette évolution du débat politique interne sur les questions internationales s'explique en partie par la décision russe d'envahir l'Ukraine<sup>8</sup>. Malgré une neutralité de façade, conforme au premier pilier de leur stratégie de sécurité nationale, une large partie des autorités mongoles condamnent en privé cette invasion. Selon eux, celle-ci a mis à nouveau en exergue le refus de la Russie d'abandonner ses prétentions impériales sur son environnement proche. Dans ce contexte, le maintien de la politique de « troisièmes voisins », même si elle est susceptible de générer des tensions avec la Russie et avec la Chine, est considéré comme vital pour permettre à la Mongolie de préserver son indépendance et sa souveraineté.

## Quelles limites pour la politique de « troisièmes voisins » ?

Au-delà du consensus qu'affichent les acteurs politiques mongols sur la stratégie de sécurité nationale de la Mongolie, une évolution significative du débat stratégique s'est dessinée. Au sein de la communauté stratégique, qui regroupe les *think tanks* et les acteurs administratifs impliqués sur les questions de sécurité nationale, le débat a été nourri par deux éléments : la

---

<sup>3</sup> « Улс төрийн барометр №22(56) » [Baromètre politique n°22(56)], [Sant Maral](#), mars 2023.

<sup>4</sup> Antoine Maire, « La Mongolie en marge de l'Indopacifique », [Conflicts](#), avril 2023.

<sup>5</sup> « China nudges Mongolia to join Eurasian security bloc », [Reuters](#), 27 octobre 2023.

<sup>6</sup> « Б.Батцэцэг: Бид ОХУ, БНХАУ-ын дунд аюулгүй байгаагаа мэдэрдэг » [B. Battsetseg : Nous nous sentons en sécurité entre la Russie et la Chine], [Montsame](#), 2 juin 2021.

<sup>7</sup> « ЕРӨНХИЙ САЙД Л.ОЮУН-ЭРДЭНЭ ШХАБ-ЫН ГИШҮҮН, АЖИГЛАГЧ ОРНУУДЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТЭРГҮҮН НАРЫН ЗӨВЛӨЛИЙН ӨРГӨТГӨСӨН ХУРАЛДААНД ОРОЛЦОЖ, ҮГ ХЭЛЛЭЭ » [Discours du Premier ministre L. Oyun-Erdene au conseil des chefs de gouvernement de l'OCS], [Gouvernement mongol](#), 26 octobre 2023.

<sup>8</sup> Antoine Maire, « Face au conflit en Ukraine, quelle attitude pour la Mongolie ? », [Notes de la FRS](#), n° 23/2022, 30 mai 2022.

crise sanitaire liée à la Covid-19 et le conflit en Ukraine. Ces événements mettent en exergue la nécessaire primauté que la Mongolie doit accorder à ses voisins géographiques par rapport à des « troisièmes voisins » considérés parfois comme « virtuels ». Lors de leurs échanges avec leurs homologues mongols, les autorités russes et chinoises se plaisent d'ailleurs à souligner les limites de cette stratégie de « troisièmes voisins », notamment dans une situation de crise. Elles pointent par exemple du doigt l'incapacité des pays occidentaux à approvisionner le pays en vaccins pendant la crise sanitaire tout en mettant en avant la capacité de la Russie et de la Chine à maintenir des échanges extérieurs avec la Mongolie dans un contexte international pourtant contraint. Ces exemples illustrent selon elles la primauté de la géographie sur des aspirations mongoles à la diversification jugées illusoire.

L'invasion russe de l'Ukraine complique encore davantage l'équation que doit résoudre la Mongolie. Lors d'une rencontre bilatérale sino-russe, le Procureur général russe, Igor Krasnov, a évoqué avec son homologue la nécessité d'une coopération plus approfondie entre les deux pays pour aider la Mongolie à contrer les tentatives occidentales d'ingérence sur son territoire<sup>9</sup>. Cela illustre les pressions auxquelles les autorités mongoles sont confrontées.

Ces éléments soulignent indirectement les défis associés au format de dialogue trilatéral promu par les autorités mongoles depuis le milieu des années 2010 pour gérer leurs relations avec leurs voisins. Une rencontre entre les chefs d'État des trois pays est organisée chaque année. Elle porte principalement sur l'intégration économique régionale de la Mongolie. Les trois pays y discutent notamment de la mise en place de programmes de connectivités entre eux, qu'ils soient routiers, ferroviaires, numériques ou encore énergétiques. Le projet de construction d'une extension du gazoduc *Power of Siberia-2* qui relierait la Russie à la Chine en transitant par la Mongolie s'inscrit dans ce cadre<sup>10</sup>. Au-delà de ces aspects économiques, le dialogue semble s'élargir aux questions relatives à la sécurité nationale<sup>11</sup>. La volonté de la Chine et de la Russie d'investir ce format de dialogue constitue une opportunité pour la Mongolie, désireuse d'en tirer des bénéfices économiques, mais il constitue également et surtout un défi car il pourrait être utilisé par la Chine et la Russie pour accroître leur influence dans le pays.

Ces pressions conduisent en tout cas les autorités mongoles à affirmer aujourd'hui plus clairement leurs craintes par rapport aux relations qu'elles souhaitent entretenir avec leurs « troisièmes voisins ». Cela se traduit par un appel à la prudence dans le soutien que peuvent apporter les ambassades occidentales aux manifestations organisées dans le pays contre l'invasion russe de l'Ukraine. Cela concerne également la promotion de valeurs considérées comme « occidentales » et susceptibles de heurter les valeurs traditionnelles mongoles (promotion des droits LGBTQ+, critiques contre la place des enfants dans le Naadam, etc.). Selon certains acteurs, leur promotion présenterait le risque de pousser la population à se méfier des « troisièmes voisins » et pourrait être exploitée *in fine* par les autorités russes et chinoises.

---

<sup>9</sup> Jack Lau, « China and Russia must oppose Nato 'threats' to international law enforcement, Moscow's top prosecutor says », [China South Morning Post](#), 14 juillet 2023.

<sup>10</sup> « Construction of Mongolian part of Russian gas link to China may start in early 2024 – TASS », [Reuters](#), 24 octobre 2023.

<sup>11</sup> « АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН АСУУДЛААРХ МОНГОЛ, ОРОС, ХЯТАДЫН ГУРВАН ТАЛТ УУЛЗАЛТ МОСКВА ХОТОД БОЛОВ » [Réunion tripartite sur les questions de sécurité entre la Mongolie, la Chine, la Russie à Moscou], [Conseil de sécurité nationale de Mongolie](#), 20 septembre 2023.

Ce débat marque une inflexion dans la manière dont les élites mongoles pensent leur stratégie de sécurité nationale. Les grandes lignes de cette stratégie restent inchangées, mais des évolutions sont à attendre dans sa mise en œuvre, avec probablement l’affirmation de « lignes rouges » pour les relations avec les « troisièmes voisins ». Au-delà de ces éléments, il s’agit aussi d’un test de confiance. Les autorités souhaitent ainsi évaluer si elles peuvent exprimer librement leurs inquiétudes auprès de leurs partenaires et si ces derniers sauront faire preuve d’une compréhension suffisante pour leur permettre d’adapter leur relation au quotidien sans pour autant renoncer à leur objectif global. Ces évolutions pourraient être formalisées dans le cadre d’une nouvelle version de leur concept de sécurité nationale, dont la dernière actualisation remonte à 2010. Une telle adaptation pourrait néanmoins s’avérer épineuse du fait des pressions russes, chinoises et occidentales qui pèsent actuellement sur les autorités mongoles.

### **La France, un « troisième voisin » modèle ?**

Dans ce contexte, l’approfondissement des relations diplomatiques entre la France et la Mongolie constitue un marqueur fort des résultats produits par la politique de « troisièmes voisins ». Une série de visites officielles a eu lieu dernièrement, en particulier la visite du Président français à la fin du mois de mai suivie de la visite d’État du Président mongol à Paris au début du mois d’octobre. Ce cycle a produit des avancées notables sur nombre de projets concrets<sup>12</sup>. Dans le domaine minier, le projet d’extraction d’uranium porté par Orano constitue l’aboutissement de près de vingt-cinq années de travail dans le pays. L’accord signé par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour accompagner la Mongolie dans l’exploration de son sous-sol devrait permettre au pays de mieux connaître ses réserves en lithium, une ressource clé pour la transition énergétique. Par ailleurs, l’accord signé avec Thales Alenia Space dans le domaine des télécommunications avec le lancement d’un satellite devrait contribuer à renforcer la souveraineté mongole.

Du fait de son attachement à la démocratie, au respect du droit international et à la préservation de la stabilité régionale, la Mongolie pourra constituer un partenaire pour la stratégie Indopacifique de la France<sup>13</sup>. Par ailleurs, la France et l’Union européenne ont engagé une réflexion structurante sur la diversification et la sécurisation des approvisionnements en minerais et métaux stratégiques, comme en témoignent le rapport produit par Philippe Varin à l’échelon français ou le Critical Raw Materials Act (CRMA) discuté au niveau européen. Cette sécurisation des approvisionnements passe par le redémarrage d’une activité minière sur le sol européen, par le développement d’une industrie du recyclage, mais aussi et surtout par une diversification des partenaires étrangers en la matière. La Mongolie, du fait de la richesse de son sous-sol en matières premières (cuivre, or, terres rares, uranium, etc.), pourrait devenir un partenaire clé dans cette perspective, au même titre que d’autres pays d’Asie centrale comme le Kazakhstan.

La France est un des premiers pays occidentaux à avoir reconnu la Mongolie en 1965 et depuis 2007, la Mongolie considère la France comme l’un de ses « troisièmes voisins ». Parmi ceux-ci, la France est l’un des rares à appuyer son engagement politique en Mongolie sur des projets économiques d’envergure. La présence française couvre l’ensemble du spectre possible de coopération (investissements, échanges culturels, échanges stratégiques, défense) ; les

---

<sup>12</sup> « Déclaration conjointe du Président de la République Emmanuel Macron et du Président de la Mongolie Ukhnaagiin Khürelsükh », [Elysée](#), 12 octobre 2023.

<sup>13</sup> « La stratégie de la France dans l’Indopacifique », [Gouvernement français](#), 2018.

investissements français concernent des projets stratégiques clés pour l'avenir du pays, par exemple le secteur minier, l'énergie, la sécurité civile, l'agriculture, les transports, la distribution, le tourisme ou encore les communications. Pour la Mongolie, l'approfondissement de cette relation bilatérale constitue un signal fort adressé aux autres « troisièmes voisins » du pays. Les projets concrets qui l'accompagnent témoignent de la capacité de cette politique à produire des résultats concrets sur le terrain, notamment dans des secteurs clés pour le développement du pays et le renforcement de sa souveraineté. Les autorités mongoles souhaitent donc capitaliser sur cette réussite pour inciter leurs autres « troisièmes voisins » à suivre une voie similaire. Le récent accord signé avec les autorités américaines sur les minerais stratégiques pourrait également constituer un prélude à l'arrivée de nouveaux investisseurs américains dans le pays<sup>14</sup>.

## Conclusion

Alors que la politique de « troisièmes voisins » constitue un pilier historique majeur de la stratégie de sécurité nationale mongole, l'exacerbation des tensions entre les voisins géographiques du pays et ses « troisièmes voisins » a entraîné une évolution progressive des priorités des autorités mongoles. Confrontées aux pressions russes et chinoises et à des attentes déçues quant à l'investissement concret de leurs « troisièmes voisins » dans le pays, les autorités mongoles ont été tentées d'ajuster leur stratégie internationale pour privilégier la recherche d'une plus grande intégration régionale.

L'agression de la Russie contre l'Ukraine et sa volonté de considérer son « étranger proche » comme son pré carré ont paradoxalement conduit à la réémergence d'un consensus au sein de la classe politique mongole sur la politique des « troisièmes voisins ». Les récents développements dans les relations franco-mongoles attestent de la pertinence de cette orientation et de sa capacité à produire des résultats sur le temps long. Ce consensus reste néanmoins fragile. Les débats autour des limites à fixer à cette stratégie et du risque d'importation de la conflictualité entre les grandes puissances restent actifs. Dans un tel contexte, la mise en œuvre de cette politique reste délicate. Elle requiert une forme d'opportunisme et une grande flexibilité pour accommoder les intérêts aussi contradictoires de leurs voisins géographiques ou politiques. Elle témoigne de l'inventivité et de la flexibilité dont font preuve les « petits États » pour préserver leurs marges de manœuvre face à la dégradation de leur environnement extérieur. Les élections législatives du printemps 2024 permettront d'évaluer la force de ce consensus sur les questions internationales et les éventuelles répercussions politiques internes des tensions géopolitiques.

---

<sup>14</sup> « The United States and Mongolia Sign MOU to Collaborate on Critical Minerals », [US Department of State](#), 26 juin 2023.

Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)

55 rue Raspail 92300 Levallois-Perret

Fondation reconnue d'utilité publique par décret du 26 février 1993

Directeur de la publication : Bruno Racine

ISSN : 2273—4643

© FRS 2023 — tous droits réservés

*Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L.122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration sous réserve de préciser le nom et la qualité de l'auteur et la source de la citation, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1er de l'article L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.*

[WWW.FRSTRATEGIE.ORG](http://WWW.FRSTRATEGIE.ORG)