

N° 673

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part,*

Par Mme Gisèle JOURDA,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 437 et 674 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. LA MONGOLIE, UN PAYS QUI CHERCHE À CONSOLIDER SES RELATIONS AVEC L'EUROPE</b> .....	7
<b>A. LA MONGOLIE, UNE DÉMOCRATIE VIVANTE DOTÉE D'UN FORT POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	7
1. <i>Une démocratie vivante</i> .....	7
2. <i>Une économie qui dispose d'importantes ressources naturelles</i> .....	8
<b>B. UN PAYS ENCLAVÉ ENTRE LA CHINE ET LA RUSSIE, QUI CHERCHE À DÉVELOPPER UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AUTONOME</b> .....	10
1. <i>Un pays fortement dépendant de ses voisins russe et chinois</i> .....	10
a) <i>Une histoire nationale marquée par les deux puissants voisins</i> .....	10
b) <i>Un renforcement des relations bilatérales depuis les années 1990</i> .....	11
2. <i>Un pays soucieux de développer une politique étrangère autonome en se rapprochant de ses « troisièmes voisins »</i> .....	11
a) <i>Un pays soucieux de mener une politique étrangère autonome</i> .....	11
b) <i>Une présence importante dans les instances internationales</i> .....	12
c) <i>Le rapprochement avec les « troisièmes voisins »</i> .....	13
<b>II. UN PARTENAIRE PROMETTEUR POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA FRANCE EN ASIE ORIENTALE</b> .....	14
<b>A. L'UNION EUROPÉENNE, UN « TROISIÈME VOISIN » PRIVILÉGIÉ POUR LA MONGOLIE</b> .....	14
1. <i>Des relations de voisinage lointain</i> .....	14
2. <i>Un partenariat qui s'inscrit dans la relation de l'Union européenne avec l'Asie</i> .....	15
<b>B. UN PARTENARIAT PROMETTEUR POUR LA FRANCE</b> .....	16
1. <i>Des échanges commerciaux modestes mais un potentiel d'investissement important</i> .....	16
a) <i>Un excédent commercial structurel pour la France</i> .....	16
b) <i>Un potentiel d'investissement important</i> .....	17
2. <i>Des échanges humains limités mais portés par le tourisme</i> .....	18
a) <i>Des flux migratoires limités :</i> .....	18
b) <i>Des flux touristiques en croissance</i> .....	19
3. <i>Une coopération renforcée ces dernières années</i> .....	19
a) <i>Un dialogue politique intensifié</i> .....	19
b) <i>Une coopération renforcée</i> .....	20
<b>III. L'ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION ET DE PARTENARIAT, UN PRÉALABLE À DE FUTURES COOPÉRATIONS</b> .....	22
<b>A. UN ACCORD MIXTE, QUI NÉCESSITE L'APPROBATION PARLEMENTAIRE DE LA FRANCE</b> .....	22
<b>B. UN ACCORD AYANT VOCATION À COUVRIR L'ENSEMBLE DE LA RELATION UE-MONGOLIE</b> .....	23
1. <i>Un champ de coopération très large</i> .....	23
2. <i>Des stipulations peu contraignantes</i> .....	24

C. UN ACCORD DESTINÉ À ÊTRE COMPLÉTÉ PAR DES ACCORDS PLUS CONTRAIGNANTS.....	25
D. DES PERSPECTIVES DE COOPÉRATION INTÉRESSANTES POUR LA FRANCE.....	26
CONCLUSION .....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 437 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et la Mongolie, d'autre part.

Il s'agit d'un accord mixte, qui nécessite en conséquence la ratification des Etats membres.

Cet accord, signé à Oulan-Bator le 30 avril 2013, renouvelle le cadre juridique de la relation UE-Mongolie, que l'accord de coopération économique et commerciale signé en 1993 entre la Communauté économique et européenne et la Mongolie avait établi, en étendant le nombre de secteurs de coopération envisagés.

Il s'inscrit dans une politique de rapprochement de la Mongolie à l'égard de l'Europe, considéré comme le « troisième voisin » d'un pays historiquement lié à la Russie et à la Chine.

Il permettra à l'Union européenne de s'affirmer comme un partenaire de référence pour la Mongolie. Il viendra renforcer la relation de l'Union européenne avec l'Asie orientale, au moment où la Mongolie s'apprête à accueillir le prochain sommet du Dialogue Asie-Europe (ASEM), les 15-16 juillet prochains.

Cet accord ouvre également pour la France des perspectives de coopération intéressantes, notamment dans le secteur des infrastructures, de l'agroalimentaire et du tourisme, où des entreprises françaises sont déjà présentes.

Votre commission a donc adopté ce projet de loi.



---

## I. LA MONGOLIE, UN PAYS QUI CHERCHE À CONSOLIDER SES RELATIONS AVEC L'EUROPE

### A. LA MONGOLIE, UNE DÉMOCRATIE VIVANTE DOTÉE D'UN FORT POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT

#### 1. Une démocratie vivante

**La Mongolie est une jeune démocratie.** En 2015, le pays a célébré le 25 anniversaire de ses premières élections libres. **Jusqu'en 1990, le pays a vécu sous un régime de parti unique**, dominé par le Parti révolutionnaire du peuple mongol (PRPM). **La transition démocratique s'est déroulée de manière pacifique.** Le PRPM est sorti vainqueur des élections législatives de 1992. **Le pays a ensuite connu une série d'alternances politiques**, avec la victoire de la Coalition démocratique (CD, libérale) en 1996, le retour au pouvoir du PRPM en 2000 et la victoire du Parti démocratique mongol (PDM) en 2012.

**Le président actuel, M. Elbegdorj est un des principaux artisans de la transition politique de la fin des années 1980.** Ancien Premier ministre (2004-2006), il a été élu en 2013, réalisant la première alternance politique à cette fonction depuis la démocratisation en 1990. Le scrutin s'est déroulé en présence des observateurs de l'OSCE.

Les élections de juin 2012 ont vu la victoire du PDM, avec une courte majorité face au PPM (Parti du peuple mongol, nouveau nom du PRPM). Le scrutin s'est déroulé sans incident notable, alors que les élections de 2008 avaient été suivies de manifestations durant lesquelles 5 personnes avaient trouvé la mort. Le Premier ministre M. Saikhanbileg, désigné en novembre 2014, était jusqu'en août 2015 à la tête d'un gouvernement associant les deux principaux partis du pays (PDM et PPM) et le Parti « Coalition-justice » (une formation issue de l'alliance de deux petits partis à l'issue des élections de 2012). En août 2015, le PPM a quitté le gouvernement, M. Saikhanbileg restant Premier ministre.

**Des élections législatives sont prévues en juin 2016.** Le gouvernement issu des urnes sera formé en septembre, après la tenue du Sommet du Dialogue Asie-Europe (ASEM) qui se tiendra à Oulan-Bator à l'été. L'issue du scrutin est pour l'heure incertaine, 40 à 50 % des électeurs étant encore indécis selon les sondages. Les deux partis de gouvernement, le PPM (héritier de l'ancien parti unique) et le PDM (libéral et social-démocrate) sont donnés avec 20% des suffrages chacun environ.

Le paysage politique comprend également d'autres partis: le PPRM (issu d'une scission du PPM conduite par l'ancien président Enkhbayar), le Parti vert, le Parti républicain, et le Parti nationaliste - l'ensemble de ces partis représenterait environ 8% aux prochaines élections. Un parti « outsider », le Parti national du travail, créé en 2015, est également en lice.

Constitué de *think tanks* rassemblant notamment l'intelligentsia mongole vivant à l'étranger, son électorat est constitué de ceux qui rejettent dos à dos les deux grands partis, soit une partie de la classe moyenne d'Oulan Bator, qui connaît des difficultés économiques dans le contexte de crise actuel.

**La vie politique mongole témoigne d'un attachement très fort aux droits de l'homme. Le pays fait figure de modèle dans la région** en matière de respect de l'Etat de droit. La Mongolie a ratifié la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ainsi que le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international sur les droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort. **Le pays a aboli la peine de mort et défend aux côtés de l'Union européenne et de la France son abolition universelle.**

## **2. Une économie qui dispose d'importantes ressources naturelles**

Avec 12 milliards en 2014 pour 3 millions d'habitants, soit environ 4 170 dollars par habitant, selon les chiffres de la Banque mondiale, **la Mongolie est un pays pauvre, avec une économie de taille modeste.**

**Elle possède néanmoins de nombreux atouts. C'est le 4<sup>ème</sup> pays du monde le plus richement doté en ressources naturelles.** Son économie repose en grande partie sur ses ressources minières considérables et sur l'élevage. Elle dispose d'autres secteurs à fort potentiel de développement, comme le tourisme et les télécommunications.

**La prospection minière déployée à échelle industrielle dans le courant des années 2000 a permis une forte expansion économique du pays au tournant des années 2010.** Le développement du secteur s'appuie sur des projets miniers d'envergure nationale, comme la mine de charbon « cokéfiable »<sup>1</sup> de Tavan-Tolgoï, la mine d'or et de cuivre d'Oyu-Tolgoï ou les gisements d'uranium. L'importance du secteur minier dans l'économie devrait encore s'accroître à l'avenir. L'exploitation du gisement d'Oyu-Tolgoï, l'un des plus grands gisements de cuivre inexploités, pourrait à lui seul procurer le tiers des revenus de l'Etat à l'horizon 2020. La prédominance du secteur minier dans l'économie s'est accentuée ces dernières années : il représente désormais 20 % du PIB, contre 10 % il y a dix ans.

Le pays a connu une forte croissance entre 2002 et 2009, puis un recul du PIB en 2009 (-1,6 %) lié à la crise mondiale. **La croissance s'est envolée dans les années 2010-2013, avec un taux de croissance record en**

---

<sup>1</sup> L'opération de « cokéfaction » du charbon consiste à éliminer les matières volatiles afin d'éviter sa combustion en présence d'oxygène. Cette opération se réalise dans un four à très haute température (1100 °C) après que le charbon a été broyé et mélangé dans du fioul dans une proportion de 1 à 5% de la masse, et dure une vingtaine d'heures en moyenne. La production de « coke », sortant de fours de « cokéfaction » s'accompagne de celle de sous-produits tels que des gaz, du goudron de houille, etc.

---

**2011 de 17,5 %.** La forte phase d'expansion économique qu'a connue le pays à partir de 2000 est due principalement à la mise en valeur des abondantes ressources en matières premières.

**Le pays connaît des difficultés conjoncturelles depuis 2014,** dues à la baisse des cours des matières premières et au ralentissement de la croissance économique en Chine, qui est le premier partenaire commercial de la Mongolie. La décélération de l'économie s'est traduite par un ralentissement du rythme de croissance, passant de 11 % en 2013 à 7 % en 2014, avec des prévisions de l'ordre de 3-5 % d'ici 2017.

**Les difficultés du pays ont entraîné un important déséquilibre des finances publiques.** Le pays a mené une politique budgétaire expansive à partir de 2012, car il anticipait des revenus miniers supérieurs aux cours réels. Le gouvernement a contourné la loi de stabilité budgétaire (qui limite le déficit budgétaire à 2 % du PIB) en ayant recours à la Banque de Développement de Mongolie, créée en 2011 pour financer des dépenses relevant du budget de l'Etat. Cette politique a eu pour conséquences une hausse du besoin de financement externe et une diminution des réserves de change. En réponse, le gouvernement a eu recours à de nombreux leviers de financement pour attirer des devises. L'émission d'emprunts obligataires publics et garantis a entraîné une hausse de l'endettement, notamment externe. La politique monétaire a été resserrée depuis fin 2014, mais les mesures de financement ont eu un effet expansif sur le secteur bancaire, à présent très exposé sur le secteur de l'immobilier.

La richesse du sous-sol garantit la solvabilité de la Mongolie à long terme, mais la prépondérance du secteur minier dans l'économie est aussi un **facteur de vulnérabilité**. Elle entraîne une surexposition à la volatilité des cours internationaux et aux aléas de l'environnement régional. Par ailleurs, la faible diversification de la base économique est un facteur de vulnérabilité supplémentaire : 90% des exportations mongoles sont absorbées par la Chine, qui compte pour 30% des importations mongoles.

Compte tenu du faible niveau des réserves monétaires, les autorités mongoles ont dû faire **appel à l'assistance du FMI en début d'année 2016** pour soutenir leur effort d'ajustement macroéconomique, sans aller jusqu'à formaliser une demande d'accord de confirmation du FMI, dit « stand-by arrangement »<sup>1</sup> (un programme dont a bénéficié la Mongolie en 2009, consistant à solliciter des facilités de prêts en contrepartie d'engagements en matière de politique budgétaire et monétaire). Pour faire face aux tensions financières, deux perspectives se dessinent d'ici 2017 : soit un ajustement renforcé sous forme d'un programme dit de « stand-by », soit une

---

<sup>1</sup> Le stand-by arrangement a été mis en place en 1992 pour refinancer les Etats ne parvenant pas à contrôler le déficit de leur balance des paiements.

augmentation du plafond de ligne de « swap<sup>1</sup> » entre banques centrales mongole et chinoise. Les déséquilibres macroéconomiques poussent par ailleurs la Banque asiatique de développement (le plus important des bailleurs de fonds multilatéraux du pays en volume) à intervenir davantage pour soutenir le développement.

**Les réserves naturelles considérables du pays devraient faciliter son redressement.** Plusieurs projets miniers d'envergure connaissent des développements favorables. Ces projets représentent des investissements de l'ordre de 90 % du PIB mongol d'ici 2020. L'entrée en production de nouvelles mines stimulera les exportations et assurera la solvabilité du pays. En conséquence, un **rebond de croissance est attendu à l'horizon 2018**, au moment de la mise en exploitation du mégaprojet minier Oyu-Tolgoï.

Au-delà de ses ressources minières, **la Mongolie dispose d'atouts structurels, avec une population jeune** (50 % de la population a moins de 30 ans) et un fort ancrage démocratique. Les difficultés actuelles montrent toutefois la **nécessité de mener des réformes pour diversifier l'économie.**

## **B. UN PAYS ENCLAVÉ ENTRE LA CHINE ET LA RUSSIE, QUI CHERCHE À DÉVELOPPER UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AUTONOME**

### **1. Un pays fortement dépendant de ses voisins russe et chinois**

#### *a) Une histoire nationale marquée par les deux puissants voisins*

Etat d'Asie du Centre-Est enclavé entre la Russie et la Chine, la Mongolie a longtemps été soumise à l'influence de ses deux puissants voisins.

Les relations entre la Mongolie et la Chine sont historiquement sensibles. La Grande Muraille de Chine a été construite pour lutter contre les attaques des peuplades d'Asie centrale. **Au XIII<sup>ème</sup> siècle, les Mongols, avec à leur tête le petit-fils de Gengis Khan, conquièrent la Chine et l'intègrent à leur vaste empire.** Les Mongols sont chassés de Chine un siècle plus tard, mais de nombreuses tentatives d'invasion de la Chine par les Mongols et d'invasion de la Mongolie par la Chine suivront. Pendant la dynastie Qing au 18<sup>ème</sup> et au 19<sup>ème</sup> siècle, **la Mongolie est finalement incorporée à l'Empire chinois.** Elle est alors divisée en deux provinces, la Mongolie-intérieure et la Mongolie-extérieure.

Les Mongols profitent de la chute de la dynastie Qing et de la proclamation de la République de Chine en 1912 pour déclarer l'indépendance de la Mongolie extérieure, après plus de deux siècles de domination chinoise. Ils bénéficient de l'appui de la Russie, qui chasse les

---

<sup>1</sup> Le « swap » désigne ici un contrat définissant un échange de monnaie entre deux Banques centrales pendant une période donnée. C'est un procédé utilisé par les banques centrales pour se procurer des devises étrangères, en général des dollars.

---

troupes chinoises de Mongolie. **En 1924 est proclamée la République populaire de Mongolie**, qui sera finalement reconnue par la Chine nationaliste puis par la République populaire de Chine en 1949.

**De 1924 à 1990, la Mongolie est soumise à l'influence russe.** La République populaire de Mongolie entretient des relations étroites avec l'URSS, qui maintient un stationnement permanent de forces soviétiques en Mongolie. Après le schisme sino-soviétique au début des années 1960, la Mongolie, qui reste suspicieuse à l'égard de la Chine, soupçonnée de vouloir récupérer une partie de son territoire, s'aligne sur l'URSS. Dans les années 1980, la Mongolie suit l'exemple de Mikhaïl Gorbatchev et entreprend d'améliorer ses relations avec la Chine (en même temps qu'avec les Etats-Unis).

*b) Un renforcement des relations bilatérales depuis les années 1990*

Après la chute de l'URSS, la Mongolie entame un rapprochement marqué avec la Chine, qui aboutit à la normalisation de la relation sino-mongole par la signature d'un traité d'amitié et de coopération en 1994. La Chine devient le premier partenaire commercial de la Mongolie : 87 % des exportations mongoles lui sont destinées. De nombreux investisseurs chinois sont présents en Mongolie, notamment dans l'industrie minière. **La Chine est le premier investisseur, le premier client et le deuxième fournisseur du pays.** Les deux pays coopèrent en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité régionale.

Les relations entre la Russie et la Mongolie se distendent avec la fin de la guerre froide : le commerce russo-mongol baisse de 80 % au début des années 1990. **Les années 2000 voient une volonté de rapprochement de la Russie à l'égard de la Mongolie.** La visite de Vladimir Poutine en 2000 est la première visite d'un président russe depuis la fin de l'URSS et donne lieu à la signature d'un traité bilatéral. En 2003, la Russie procède à l'annulation de 98 % de la dette mongole. Le rapprochement avec la Russie est vu par la Mongolie comme un utile contrepoids à l'influence chinoise. **La Russie est le premier fournisseur de la Mongolie.** La société des chemins de fer russe possède 50 % de la compagnie mixte opérant en Mongolie. Soucieuse de ménager de bonnes relations avec son voisin russe, la Mongolie s'est abstenue lors du vote de la résolution des Nations Unies 68/262 sur l'Ukraine.

**2. Un pays soucieux de développer une politique étrangère autonome en se rapprochant de ses « troisièmes voisins »**

*a) Un pays soucieux de mener une politique étrangère autonome*

La politique étrangère de la Mongolie se caractérise par une **forte volonté d'autonomie**. Le pays cherche ainsi à asseoir son **statut de neutralité permanente**. En septembre 2015, le président mongol a sollicité, lors de la

70<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations Unies, le soutien de la communauté internationale pour faire reconnaître ce statut.

Cette volonté d'autonomie est également illustrée par les efforts de la Mongolie pour consacrer son statut de « **zone exempte d'armes nucléaires** ». Une initiative en ce sens a été annoncée dès 1992, et a été bien accueillie par la Russie et la Chine. Il s'agit d'une initiative originale, puisque jusqu'alors, les zones exemptes d'armes nucléaires étaient constituées exclusivement de groupes de pays. En 2000, le Parlement mongol a adopté la « loi de Mongolie sur son statut de zone exempte d'armes nucléaires » : elle a acté l'interdiction, sur le territoire du pays, de l'acquisition, du développement, de l'essai ou du contrôle d'armes nucléaires. La même année, l'assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 55/33S intitulée « Sécurité internationale et statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie » reconnaissant le nouveau statut du pays.

L'indépendance de la politique étrangère mongole se manifeste aussi dans les **relations qu'elle entretient avec la Corée du Nord**. Ces relations régulières visent à encourager le dialogue entre Pyongyang et Séoul, même si la Mongolie condamne les programmes nucléaire et balistique nord-coréens. Le ministère des affaires étrangères mongol accueille chaque année un stagiaire nord-coréen. Depuis le printemps 2013, la Mongolie souhaite jouer un rôle direct dans le règlement du dossier nord-coréen. L'importante communauté mongole en Corée du Sud (20 000 personnes en 2016) rend la Mongolie sensible à ce dossier.

Enfin, la Mongolie porte un **intérêt particulier à l'Asie centrale**, et notamment au Kazakhstan, au Turkménistan et au Kirghizstan. Cet intérêt s'accompagne du sentiment d'un destin partagé du fait des choix démocratiques, notamment du Kirghizstan.

*b) Une présence importante dans les instances internationales*

**La Mongolie est membre de nombreuses instances internationales et régionales.** Le pays a récemment été élu au Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies le 28 octobre 2015 avec l'appui de la France.

Elle est devenue le **57<sup>ème</sup> Etat participant de l'OSCE en novembre 2012**. Cette candidature a été motivée principalement par la **volonté mongole de dépasser les seules relations avec la Russie et la Chine** ainsi que par le souhait de se rapprocher des organisations internationales. Le 26 juin 2013, une importante mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), institution autonome de l'OSCE, a ainsi pu observer pour la première fois les élections présidentielles dans ce pays. De même, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP-OSCE) s'y est réunie pour la première fois du 15 au 18 septembre 2015 sur le thème des défis de sécurité et du rôle des parlementaires en matière de coopération régionale.

---

La Mongolie est, par ailleurs, devenue **partenaire de l'ASEM** en septembre 2006 et accueillera le 11e sommet Europe-Asie à Oulan-Bator les 15 et 16 juillet 2016.

Dans le domaine de la sécurité, elle est **l'un des douze "partenaires du dialogue" de l'ARF (ASEAN Regional Forum, le forum régional de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est)**. Une **coopération entre la Mongolie et l'OTAN existe dans le cadre des relations de l'Alliance avec les « pays contacts »**. Un programme individuel de partenariat et de coopération avec la Mongolie a ainsi été approuvé le 19 mars 2012 par le Conseil de l'Atlantique Nord.

La Mongolie participe à de **nombreuses opérations de maintien de la paix (OMP) sous mandat des Nations unies**. Elle en est le **premier contributeur mondial par rapport à sa population**. Elle a également participé à des opérations sous commandement de la coalition, en Irak, en Afghanistan<sup>1</sup> et au Kosovo<sup>2</sup>.

La Mongolie a le **statut d'observateur de l'Organisation de coopération de Shanghai**<sup>3</sup>. La Russie et la Chine souhaitent une adhésion pleine et entière mais la Mongolie a pour l'heure toujours décliné. Néanmoins le pays relève que la coopération économique au sein de l'OCS est prometteuse pour la Mongolie surtout pour les projets de transport et de transits auxquels la Mongolie a intérêt à prendre part.

Elle entretient des **relations étroites avec le FMI, le PNUD et la Banque Mondiale pour mener à bien son développement**. Elle a adhéré à la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) en juillet 2006. La Mongolie est l'un des pays fondateurs de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures créée en octobre 2014 à Pékin.

*c) Le rapprochement avec les « troisièmes voisins »*

Depuis la transition démocratique, la Mongolie est soucieuse de **maintenir un équilibre dans la relation avec ses deux grands voisins immédiats** que sont la Russie et la Chine. Dans ce but, et pour diversifier ses relations, elle a adopté une approche trilatérale en incluant à sa politique étrangère le concept de **« troisième(s) voisin(s) »**. Elle a ainsi développé ses relations avec les Etats-Unis, le Japon et la Corée du Sud, mais aussi avec l'Union européenne et ses Etats membres, en particulier l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.

---

<sup>1</sup> La Mongolie a fourni des troupes à la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) depuis mars 2010 sous la forme d'un peloton d'infanterie.

<sup>2</sup> De décembre 2005 à mars 2007, la Mongolie a fourni un peloton intégré au contingent belge.

<sup>3</sup> L'organisation de coopération de Shanghai a été créée les 14 et 15 juin 2001 par la Russie, la Chine, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. En 2016, l'Inde et le Pakistan rejoindront cette organisation intergouvernementale comme membres à part entière. Les Etats-Unis et le Japon se sont vus refuser le statut d'observateur. Succédant au « 5 de Shanghai », cette organisation vise à régler les problèmes de frontières, notamment sino-soviétique et à faciliter la coopération économique.

**Les liens de la Mongolie avec les Etats-Unis sont étroits.** La Mongolie a participé à l'intervention en Irak (en 2007, le contingent mongol en Irak s'élevait à 130 hommes). En 2005, George W. Bush a été le premier président américain en activité à se rendre en Mongolie dans le cadre d'une visite officielle. **Le pays est également très proche du Japon,** qui est un des principaux soutiens de la Mongolie depuis la transition démocratique et le premier pays donateur. En **Corée du Sud,** la communauté mongole, qui était estimée à 33 000 en 2008 et 20 000 en 2016, constitue l'une des premières **communautés mongoles à l'étranger.**

Depuis les années 1990, **la Mongolie est également soucieuse de se rapprocher de l'Europe.** Elle entretient des relations avec l'Allemagne qui datent d'avant la transition démocratique, les programmes de coopération avec l'ex-RDA ayant été pour l'essentiel maintenus. En 1991, la Mongolie a signé des accords de protection des investissements avec l'Allemagne et la France, et un traité de coopération avec le Royaume-Uni.

Les **pays d'Europe centrale** sont également des partenaires privilégiés de la Mongolie. A l'instar du Royaume-Uni et de la France, la République tchèque, la Bulgarie et la Hongrie disposent d'ambassades à Oulan-Bator (les autres pays de l'UE sont accrédités auprès de Pékin), et la Pologne d'un ambassadeur non résident-permanent.

## **II. UN PARTENAIRE PROMETTEUR POUR L'UNION EUROPEENNE ET POUR LA FRANCE EN ASIE ORIENTALE**

### ***A. L'UNION EUROPEENNE, UN « TROISIEME VOISIN » PRIVILEGIE POUR LA MONGOLIE***

#### **1. Des relations de voisinage lointain**

L'Union européenne est le **troisième partenaire commercial de la Mongolie après la Chine et la Russie.** Le commerce UE-Mongolie tend à **baisser depuis 2014** (403 millions d'euros en 2015 contre 408 millions d'euros en 2014 et 579 millions en 2013), en lien avec les difficultés conjoncturelles de la Mongolie. **L'UE est largement bénéficiaire :** les exportations européennes vers la Mongolie ont représenté 319 millions d'euros en 2015 (**machines et équipements de transport, en majorité**), tandis que les importations de l'UE en provenance de Mongolie ont représenté 84 millions d'euros (**matières premières pour l'essentiel**).

Dans le cadre de la **programmation 2014-2020 de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD),** un montant de 65 millions d'euros a été alloué par l'UE à la Mongolie avec **deux secteurs prioritaires :** l'amélioration de la gouvernance financière en vue d'une

---

croissance durable et inclusive du **secteur minier** en Mongolie et le soutien à **l'emploi dans les zones rurales**.

Selon des estimations de l'ONU, **58 500 Mongols vivaient à l'étranger en 2010** (pour 2,9 millions d'habitants), dont **un quart dans l'Union européenne (14 400)** ; plus de 82 % de ces derniers vivaient dans six Etats membres : République tchèque (rassemblant près de 37 % des Mongols vivant dans l'UE, soit près de 5 300 personnes), Royaume-Uni et Autriche (environ 11 % chacun), France et Hongrie (environ 9 % chacune) ainsi que Suède (près de 6 %). Selon ces estimations, **la majorité des émigrés mongols vivaient toutefois en Fédération de Russie (près de 21 000) et en Corée du Sud (plus de 20 000)**.

## **2. Un partenariat qui s'inscrit dans la relation de l'Union européenne avec l'Asie**

Au regard de sa population ou de son niveau de développement, la Mongolie n'est pas pour l'UE un partenaire stratégique au même titre que peuvent l'être la Chine, le Japon ou la Corée. Néanmoins, à côté des enjeux liés au développement économique du pays, **les valeurs que l'UE et la Mongolie partagent et son positionnement central en Asie orientale** plaident pour le renforcement de la relation UE-Mongolie.

Outre qu'elle est très **attachée aux droits de l'homme**, la Mongolie accorde en effet une **importance particulière à la stabilité en Asie du Nord-Est**. Dans une allocution au Parlement européen, le 9 avril 2015, le Président Elbegdorj a proposé que la Mongolie soit un point d'ancrage pour l'UE en Orient afin de mieux défendre les intérêts et les valeurs de l'UE dans cette partie du monde. La Mongolie constitue à ce titre un **partenaire privilégié** pour l'Union européenne sur ces questions.

Par ailleurs, la relation de l'Union européenne avec la Mongolie s'inscrit dans **le cadre plus large d'un rapprochement de l'UE avec les pays d'Asie**. L'Union européenne a engagé la négociation de nouveaux accords-cadres avec ses principaux partenaires asiatiques. Des accords-cadres similaires à l'accord UE-Mongolie ont ainsi été signés avec la Corée en 2010 et avec le Vietnam et les Philippines en 2012.

Le partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Asie sera d'ailleurs mis à l'honneur lors du **prochain sommet du Dialogue Asie-Europe (Asia-Europe Meeting, ASEM)** qui se tiendra à Oulan-Bator les 15 et 16 juillet 2016. Intitulé « vingt ans d'ASEM : un partenariat pour l'avenir grâce à la connectivité », ce sommet est celui du vingtième anniversaire de ce forum, qui n'est pas une organisation internationale et n'a pas d'existence institutionnelle. La présidence mongole a d'ores et déjà détaillé les thèmes qui seront abordés, qui vont tous dans le sens d'un renforcement du partenariat global Europe-Asie pour la troisième décennie d'existence de l'ASEM.

## **B. UN PARTENARIAT PROMETTEUR POUR LA FRANCE**

### **1. Des échanges commerciaux modestes mais un potentiel d'investissement important**

#### *a) Un excédent commercial structurel pour la France*

La France occupe le **9e rang des fournisseurs de la Mongolie**, tandis qu'elle se classe au 12<sup>e</sup> rang de ses clients en 2015. En matière d'exportations, elle est le **2<sup>e</sup> pays européen derrière l'Allemagne** et devant la Pologne (premier pays européen, l'Allemagne se classe au 6<sup>e</sup> rang des pays exportateurs en Mongolie avec 3 % de part de marché). La Mongolie représente le 144<sup>e</sup> marché à l'exportation de la France et se classe au 177<sup>e</sup> rang de ses fournisseurs en 2015.

**Le commerce franco-mongol a été multiplié par quatre entre 2003 et 2013**, passant de 8,3 millions d'euros à 34,8 millions d'euros. Le volume des échanges est passé de 18,6 millions d'euros en 2008 à 52,4 millions d'euros en 2011, année durant laquelle la Mongolie a enregistré le taux de croissance du PIB le plus élevé de son histoire (17,5 %).

Toutefois, **les résultats de notre commerce extérieur sont affectés par le ralentissement de l'activité économique en Mongolie. Le commerce franco-mongol a reculé en 2014 et 2015** de respectivement 38,7 % et 15,4 %. Notre part de marché à l'exportation était de 0,6 % en 2015, contre 1 % en 2014.

**Avec 14 millions d'euros d'exportations contre 4 millions d'euros d'importations, nos exportations vers la Mongolie excèdent largement nos importations encore en 2015.**

**Nos exportations vers la Mongolie (14 millions d'euros en 2015) se concentrent sur un nombre restreint de secteurs.** En 2015, les **biens d'équipements** tirent nos exportations (30 % du total), avec les **produits chimiques, parfums et cosmétiques** (12,3 %) et les **industries agro-alimentaires** (10 % des exportations totales).

**Nos importations depuis la Mongolie (4 millions d'euros en 2015)**, qui avaient été multipliées par dix entre 2003 et 2007, passant de 1,1 million d'euros à 11,5 millions d'euros, sont stabilisées depuis 2008 (+/- 3 millions d'euros). Le **principal client de la Mongolie est de très loin la Chine**, qui absorbe près de 90 % de ses exportations et **achète presque exclusivement des produits miniers**. En 2015, la catégorie des produits textiles représente 95 % du total de nos importations.

**Le commerce franco-mongol se caractérise par un volume d'échanges relativement modeste et par la prépondérance des exportations françaises**, ce qui assure à notre pays un excédent commercial structurel vis-à-vis de la Mongolie (10 millions d'euros en 2015). Le contexte actuel offre de **nombreuses opportunités aux entreprises françaises. La présence française**

---

s'appuie sur environ 150 ressortissants et une quinzaine d'entreprises, dont certaines sont implantées depuis longtemps et ont constitué avec des entreprises mongoles une chambre de commerce et d'industrie franco-mongole.

*b) Un potentiel d'investissement important*

Avec un stock d'investissements directs étrangers (IDE) de 37,5 millions d'euros (0,4% du stock total), **selon les chiffres de la CNUCED, la France se situe au 18<sup>e</sup> rang des investisseurs en Mongolie et au 5<sup>e</sup> rang des pays européens**, derrière les Pays-Bas (2,5 milliards d'euros), le Luxembourg (850 millions d'euros), le Royaume-Uni (90 millions d'euros) et l'Allemagne (45 millions d'euros).

Les chiffres de la CNUCED sous-estiment vraisemblablement les investissements français dans le secteur minier. Ainsi, la Direction générale du Trésor évalue le stock d'IDE français en Mongolie à environ 150 millions d'euros. Toujours **selon la DGT, la France se situerait ainsi au 3<sup>ème</sup> rang des investisseurs européen en Mongolie.**

**Un accord sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements entre la France et la Mongolie** a été signé en 1993.

Les entreprises françaises sont **présentes notamment dans le domaine minier**. Le groupe Areva conduit depuis 1997 des **opérations d'exploration des gisements d'uranium** dans les provinces de Dornogobi et Sukhbaatar au Sud-Est et à l'Est du pays. Il dispose actuellement de 18 licences d'exploration dans ces provinces. En juin 2015, Areva a obtenu des licences minières d'exploitation pour les gisements de Dulaan Uul et Zuuvch Ovoo, classés ressources stratégiques par le gouvernement mongol. **Le groupe Engie** est également présent en Mongolie, où il a ouvert une représentation commerciale en 2014. Il fait partie d'un consortium qui va être chargé de la **construction et de l'exploitation d'une centrale à charbon à Oulan-Bator**. Il est également pré-qualifié pour participer au développement du projet Tavan Tolgoi dans le sud du désert de Gobi.

En lien avec ces projets et les perspectives d'exploitation future dans le domaine minier, **les investissements français en Mongolie, qui sont encore d'un niveau modeste, sont appelés à se développer.**

**L'AFD n'intervient pas en Mongolie**. Le **dialogue institutionnel avec la Banque Asiatique de Développement** est néanmoins engagé pour envisager, quand les conditions seront réunies (capacités d'endettement plus favorables), une articulation avec les financements existants, notamment dans le secteur du développement urbain durable.

**Proparco intervient en Mongolie** depuis 2009 avec un mandat centré sur le développement durable, la croissance verte et solidaire. Deux projets ont été financés : production de produits laitiers (Compagnie SUU) et développement de la microfinance et soutien aux PME (XacBank).

En outre le **Fonds Français pour l'environnement mondial (FFEM) met actuellement en œuvre un projet d'agriculture durable** afin de lutter contre la dégradation de l'environnement. Le projet est porté par l'ONG « Agronomes et Vétérinaires sans Frontières ».

## **2. Des échanges humains limités mais portés par le tourisme**

### *a) Des flux migratoires limités :*

#### **- La communauté française en Mongolie :**

**La communauté française en Mongolie est en expansion**, passant de 100 personnes en 2010 à 156 personnes en 2014. Elle se caractérise par un faible pourcentage de ressortissants binationaux et **une part importante d'hommes expatriés**. Elle est composée de 52 femmes et de 104 hommes.

Les Français qui s'expatrient en Mongolie y sont très bien accueillis. Les secteurs professionnels les plus concernés sont le **secteur minier avec Areva, les ONG, le tourisme, et l'enseignement**. Les diverses **ressources énergétiques et minières du pays sont une des raisons de l'accroissement de la communauté française** sur ces dix dernières années.

#### **- La communauté mongole en France :**

Pour ce qui concerne les flux migratoires de la Mongolie vers la France, les données s'avèrent historiquement basses. Le nombre de titulaires d'un titre ou d'une autorisation de séjour en France était de 1328 en 2014.

Le nombre d'étudiants dans le système universitaire est également peu élevé même s'il connaît une croissance continue, de 72 étudiants en 2008 à 136 en 2014, du fait du renforcement de notre coopération bilatérale. En outre, un programme de 10 bourses annuelles a été lancé en 2014 par l'Ambassade de France en Mongolie.

En 2015, les Mongols ont déposé plus de 2 400 demandes de visas et ont obtenu plus de 2 200 visas, parmi lesquels environ 100 visas de long séjour ; en matière d'asile et de protection subsidiaire, ils ont déposé 145 premières demandes, 168 décisions les concernant ayant été prises (favorables pour 22 % d'entre elles) ; ils ont conclu 139 contrats d'accueil et d'intégration ; ils ont fait l'objet de plus de 200 décisions d'éloignement ; 64 décisions d'éloignement ont été exécutées en métropole à leur encontre.

En 2014, les Mongols se sont vus délivrer 250 premiers titres de séjour (soit une augmentation de 90% en quatre ans) pour des motifs le plus souvent familiaux (33,3 %), humanitaires (30 %) et d'études ou de stages (21 %) ; 32 Mongols ont acquis la nationalité française.

*b) Des flux touristiques en croissance*

**Plus de 7000 visiteurs français se sont rendus en Mongolie en 2014. La France est le 2<sup>ème</sup> pays européen émetteur, derrière l'Allemagne et devant le Royaume-Uni.**

Une exemption de visas pour les courts séjours de moins de 30 jours avait été décidée par les autorités mongoles en juin 2014 pour 18 mois. Cette mesure, qui concernait 42 pays dont la France n'a pas été reconduite et l'obligation de visas a été rétablie pour ces 42 pays depuis le 1er janvier 2016. Les autorités mongoles ont invoqué la nécessité de renforcer les contrôles à l'entrée dans le pays, dans la perspective de l'organisation du sommet de l'ASEM qui se tiendra les 15 et 16 juillet 2016 à Oulan-Bator.

**Avec 2000 à 2500 visas de court séjour délivrés chaque année, le tourisme des Mongols en France reste marginal.** Toutefois, **l'émergence d'une classe moyenne crée un contexte favorable** pour le développement des voyages. Une ligne aérienne directe entre Oulan-Bator et Paris a d'ailleurs été expérimentée durant l'été 2014. Si ce projet n'a pas été poursuivi, cette ligne avait eu un impact direct sur les demandes de visas de Mongols pour la France (2500 visas de court séjour en 2014). L'intérêt des jeunes Mongols pour l'apprentissage de la langue française (400 étudiants à l'Alliance française d'Oulan-Bator) présente également un atout pour le développement des échanges.

### **3. Une coopération renforcée ces dernières années**

*a) Un dialogue politique intensifié*

**Les échanges politiques entre la France et la Mongolie se sont récemment intensifiés. Le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius a effectué une visite historique en octobre 2013.** Il s'agissait de première visite d'un Ministre des affaires étrangères français dans le pays depuis l'établissement des relations diplomatiques en 1965.

Depuis cette visite, le dialogue de haut niveau s'est intensifié avec la venue en France de plusieurs membres du gouvernement de Mongolie. Les présidents français et mongoles se sont entretenus en marge du sommet de l'ASEM à Milan en octobre 2014. En 2015, le ministre mongol des Affaires étrangères s'est rendu en France du 10 au 12 juin. Le ministre français des Affaires étrangères a rencontré son homologue le 3 septembre à Pékin. Le ministre de la Défense de Mongolie a effectué une visite en France du 23 au 25 septembre. Ces rencontres ont été l'occasion de réaffirmer la volonté des deux parties de renforcer leurs échanges dans tous les domaines.

La France et la Mongolie ont célébré en 2015 le 50<sup>ème</sup> anniversaire de l'établissement de leurs relations diplomatiques. **A cette occasion, le président mongol a effectué une visite officielle en France (18-**

19 novembre), qui a été l'occasion de signer de nouveaux accords de coopération (voir *infra*), et de participer à la COP 21.

En 2016, les échanges se poursuivent. Un entretien a eu lieu le 29 avril à Paris entre les deux ministres des Affaires étrangères.

*b) Une coopération renforcée*

De 1984 à 1996, la France avait fermé son ambassade à Oulan-Bator. Elle avait nommé en 1996 un ambassadeur non résident, signe de la reprise des relations entre les deux pays. La transformation de l'Ambassade en poste permanent, le 25 juin 2003, a marqué la volonté du Gouvernement français d'intensifier les relations franco-mongoles, également symbolisée par la décision des deux chefs d'Etat de co-parrainer la Mission archéologique française en Mongolie (juillet 2003).

L'inauguration d'une Alliance française à Oulan-Bator en 2005, l'ouverture d'un service économique à l'Ambassade de France en 2012 et la création d'un service de coopération et d'action culturelle en 2014 témoignent de ce souci constant de développer notre partenariat.

La coopération franco-mongole couvre de nombreux domaines :

- **coopération culturelle, scientifique et technique :**

La coopération culturelle, scientifique et technique s'inscrit dans le cadre d'un **accord intergouvernemental signé en mai 2005 et renouvelé en novembre 2015** à l'occasion de la visite du président de Mongolie en France par un accord plus large intégrant notamment la coopération dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement supérieur et du cinéma.

La vitalité de la coopération culturelle est illustrée par **le succès de l'Alliance française de Mongolie** qui compte environ 600 élèves.

La France et la Mongolie développent depuis de nombreuses années une **coopération en matière d'archéologie**. Un nouvel accord dans le domaine de l'archéologie et de la paléontologie a été signé à l'occasion de la visite du ministre des Affaires étrangères en Mongolie en octobre 2013.

**Un programme de bourses pour promouvoir la mobilité étudiante** vers la France a également été lancé à l'occasion de la visite du président de Mongolie en novembre 2015.

La coopération concerne aussi le **domaine de l'Etat de droit et de la formation**. Un accord a été signé en 2012 avec l'ENA, un autre avec le Conseil supérieur du notariat en 2013. Des contacts ont eu lieu en juin 2013 avec le Barreau de Paris pour initier une coopération dans le domaine de la formation des procureurs.

Enfin, la coopération concerne également le **domaine de la santé**. La France a contribué à l'équipement du centre des urgences de l'hôpital de

---

Traumatologie d'Oulan-Bator et les premières assises franco-mongoles de la santé se sont tenues le 5 juin en Mongolie.

- **coopération en matière de tourisme :**

Un accord-cadre de coopération a été signé en février 2005, renouvelé en novembre 2015 lors de la visite du président Isakhiagiyn Elbegdorj en France. Celui-ci vise à promouvoir le patrimoine naturel et culturel, à soutenir le développement d'un secteur du tourisme durable et responsable en Mongolie et à augmenter les flux touristiques.

- **coopération militaire :**

La France et la Mongolie développent leur **coopération militaire** par des actions de formation et des échanges d'expériences (exercice Khaan Quest<sup>1</sup>). Par ailleurs, des officiers mongols sont formés par la France dans la perspective de la participation à des opérations de maintien de la paix, la Mongolie étant le premier pays contributeur aux OMP des Nations Unies au regard de sa population.

- **coopération dans le secteur de l'énergie :**

S'agissant de la **coopération bilatérale dans le secteur de l'énergie nucléaire**, un accord a été signé entre le Commissariat à l'Énergie Atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence pour l'Énergie Nucléaire de Mongolie le 2 septembre 2013, en marge du premier groupe de travail franco-mongol sur l'énergie. Cet accord établit un cadre général de coopération dans le domaine de la formation en sciences et techniques nucléaires de spécialistes et d'étudiants mongols. Il fait suite à un accord bilatéral signé en octobre 2010 qui prévoit notamment l'échange et la formation des personnels et témoigne de notre volonté d'accroître notre coopération dans le domaine nucléaire afin d'accompagner les projets.

- **coopération dans le secteur agroalimentaire :**

Dans le secteur agricole, un accord de coopération entre les deux pays a été signé lors de la visite en Mongolie du ministre des Affaires étrangères en octobre 2013.

La reconnaissance internationale de la filière animale française (génétique, identification des animaux, vaccins vétérinaires...) permet d'envisager des perspectives de coopération en matière d'élevage bovin et ovin notamment. Cette coopération agricole permet d'accompagner les **programmes d'importation d'animaux vivants français** que la Mongolie souhaite intensifier. Elle permet également de mettre en place des **formations destinées aux professionnels mongols pour une valorisation de leurs produits de qualité grâce aux appellations d'origine.**

---

<sup>1</sup> Depuis 2003, la Mongolie organise des exercices militaires dit Khaan Quest destinés à améliorer sa participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Deux nouveaux accords ont été signés dans ce secteur à l'occasion de la visite du président de Mongolie en novembre 2015. Ils doivent permettre de développer une **coopération franco-mongole en matière de génétique bovine** via l'insémination artificielle en Mongolie en appui de laboratoires dédiés et de financer de nouveaux projets par l'intermédiaire d'un Fonds spécifique.

### III. L'ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION ET DE PARTENARIAT, UN PRÉALABLE À DE FUTURES COOPÉRATIONS

#### A. UN ACCORD MIXTE, QUI NÉCESSITE L'APPROBATION PARLEMENTAIRE DE LA FRANCE

Le 27 juillet 2009, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la Commission européenne à négocier un accord-cadre de partenariat et de coopération avec la Mongolie. **Les négociations ont été engagées en janvier 2010 à Oulan-Bator** et se sont achevées en octobre 2010. L'accord a été paraphé en décembre 2010 et **signé en avril 2013**.

Il s'agit d'un **accord mixte, qui porte à la fois sur des matières de la compétence de l'UE et sur des matières relevant en partie au moins des Etats membres**. A ce titre, il doit être approuvé par les Etats membres. Parmi les matières qui relèvent de la compétence de l'UE, l'accord prévoit entre autres une coopération dans le domaine des migrations, une coopération en matière d'énergie, ou encore une coopération en matière de transport. Parmi les compétences relevant des Etats membres, l'accord évoque notamment des actions de coopération en matière de lutte contre le terrorisme, ou encore de protection des données à caractère personnel.

Il convient de rappeler que la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie en 2014 par la Commission sur l'accord de libre-échange UE-Singapour, afin de lui demander de trancher la question de savoir s'il s'agit d'un accord mixte. La CJUE n'a pas encore à ce jour rendu son avis, mais il est susceptible d'influencer à l'avenir les solutions retenues en matière de ratification parlementaire par les Etats membres des accords conclus par l'UE. La France estime que les accords de coopération doivent faire l'objet d'une ratification nationale afin de respecter les dispositions prévues en la matière et d'associer aussi étroitement que possible les Parlements nationaux à l'élaboration des relations entre l'Union et les pays tiers.

**L'accord-cadre de partenariat et de coopération UE-Mongolie nécessite une approbation parlementaire en vertu de l'article 53 de la constitution.** L'accord prévoit notamment une coopération en matière de lutte contre le terrorisme ainsi que dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Or cette coopération s'appuie sur des échanges d'informations qui, dès lors qu'elles

---

contiendraient des données à caractère personnel, seraient couvertes par la législation française en matière de protection des données personnelles.

## ***B. UN ACCORD AYANT VOCATION À COUVRIR L'ENSEMBLE DE LA RELATION UE-MONGOLIE***

### **1. Un champ de coopération très large**

**La coopération entre l'Union européenne reposait jusqu'à présent sur un accord de coopération économique et commerciale signé en 1993.** L'APC signé en 2013 remplace sans l'abroger l'accord de 1993. Il renouvelle le cadre juridique de la relation UE-Mongolie et étend le nombre de secteurs de coopération envisagés.

L'accord de 1993 ne traitait en effet que du volet économique et commercial. **Le nouvel accord couvre l'ensemble de la relation UE-Mongolie.** Il témoigne de la volonté de l'UE d'engager ses partenaires dans une relation globale qui ne se limite plus à une dimension économique mais comporte une dimension politique.

**L'accord est ainsi similaire à d'autres accords signés par l'UE avec la Corée en 2010 ou avec le Vietnam et les Philippines en 2012.** Des accords du même type ont été paraphés et sont en passe d'être signés avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Thaïlande et Singapour. Ces accords ont tous vocation à définir un cadre très large de coopération.

**L'accord couvre ainsi l'ensemble des « secteurs d'intérêt commun »**, qui sont listés à l'article 2 : commerce et investissement, politique macro-économique et services financiers, petites et moyennes entreprises, justice, coopération juridique, protection des données, migrations, trafics illicites, criminalité organisée, terrorisme, énergie, environnement et ressources naturelles, agriculture et développement rural, santé, médias, science et technologie, éducation et culture.

**La structure de l'accord reflète la diversité des matières traitées.** L'accord est constitué de neuf titres comptant au total soixante-quinze articles :

Le **titre Ier** précise la nature et la portée de l'accord. Le **titre II** est consacré à la **coopération bilatérale, régionale et internationale**. Le **titre III** traite de la **coopération dans le domaine du développement durable**. Le **titre IV** porte sur la **coopération en matière de commerce et d'investissement**. Le **titre V** est relatif à la **coopération dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité**. Le **titre VI** détaille les **autres domaines de coopération**. Le **titre VII** précise les **modalités de la coopération**, le **titre VIII** le **cadre institutionnel** et le **titre IX** est consacré aux **dispositions finales**.

## 2. Des stipulations peu contraignantes

**En matière de coopération bilatérale, régionale et internationale,** le titre Ier souligne que les parties s'engagent à dialoguer et à coopérer dans toutes les instances et organisations régionales et internationales compétentes. Le titre II précise que les parties s'engagent à coopérer notamment à l'ONU, à l'OMC et à l'ASEM.

**En matière sociale et environnementale,** les engagements de coopération s'articulent autour des objectifs de développement durable et de réduction de la pauvreté, qui font l'objet du titre III. Par ailleurs, l'accord-cadre accorde une importance particulière aux enjeux environnementaux dans les dispositions visant à favoriser le commerce bilatéral (titre II). La coopération dans le domaine des matières premières (article 25) inclut des coopérations sur le cadre réglementaire régissant le secteur. Les enjeux environnementaux sont également pris en compte dans les articles consacrés à la coopération en matière de développement, de transports et d'agriculture (titre VI). L'accord prévoit également une coopération dans le domaine de l'énergie (article 44) afin de favoriser le développement des énergies renouvelables.

**En matière économique,** l'accord élargit les matières qui figuraient dans l'accord de 1993. Les engagements en matière de commerce et d'investissement, qui font l'objet du titre IV, sont plus précis que dans l'ancien accord. L'accord de 2013 reprend les principaux engagements de l'accord de 1993 (développement et diversification du commerce bilatéral), mais prévoit plus spécifiquement des engagements sur les questions sanitaires et phytosanitaires, la coopération douanière, l'investissement, la politique de la concurrence, les services, les mouvements de capitaux, les marchés publics, la transparence dans l'administration, les matières premières (cadre réglementaire, commerce, respect de l'environnement) ou la protection de la propriété intellectuelle.

**En matière de justice,** l'accord fait une place particulière aux droits de l'homme. L'engagement des parties en matière de droits de l'homme est rappelé dans les considérants de l'accord et constitue le premier des principes généraux gouvernant l'accord (article 1). Les parties s'engagent à approfondir leur coopération dans ce domaine (article 29 et 35). Une coopération en matière de justice internationale est prévue à l'article 5. Le respect des droits de l'homme constitue aux termes de l'article 1 un « élément essentiel » de l'accord. En conséquence, la violation des engagements en matière de droits de l'homme constitue un « cas d'urgence spéciale » qui justifie que l'une des parties prenne unilatéralement des « mesures appropriées » sans aucune condition préalable (article 59).

**En matière de sécurité,** l'accord précise l'engagement des parties à coopérer face à différentes menaces transversales : trafics d'armes légères et de petit calibre, terrorisme et son financement, drogues illicites, criminalité

---

organisée, corruption, etc. (article 3, 4, 6 et titre V). L'article 3 stipule que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs inclut le respect des obligations contractées au niveau international en matière de désarmement et de non-prolifération. Comme pour les stipulations en matière de droit de l'homme, il s'agit aux termes de cet article d'un « élément essentiel de l'accord », dont la violation constitue ainsi un « cas d'urgence spéciale » (article 59).

**En matière de migrations**, les parties s'engagent à coopérer pour prévenir l'immigration clandestine et la présence illégale de leurs ressortissants sur leurs territoires respectifs (article 31). Elles s'engagent à la réadmission de leurs ressortissants respectifs ne remplissant pas les conditions de présence ou de séjour en vigueur sur le territoire de l'autre partie.

L'accord encourage également la **coopération dans d'autres domaines** (titre VI), incluant notamment l'éducation et la culture, le tourisme, la société de l'information, la santé, la société civile et la gestion des risques de catastrophe.

### ***C. UN ACCORD DESTINÉ À ÊTRE COMPLÉTÉ PAR DES ACCORDS PLUS CONTRAIGNANTS***

Les stipulations de l'accord restant très générales, sa mise en œuvre nécessitera des initiatives pour établir des coopérations dans les divers domaines évoqués.

**Dans ce but, l'article 56 prévoit la création d'un comité mixte** pour « veiller au bon fonctionnement et à la bonne application » de l'accord, « **définir les priorités** au regard de [ses] objectifs » et « faire des recommandations pour promouvoir [ses] objectifs ». Aux termes de cet article, le comité se réunit « normalement » chaque année, alternativement à Oulan-Bator et à Bruxelles.

La **réunion du 16<sup>ème</sup> comité mixte UE-Mongolie à Oulan-Bator** en décembre 2015 a déjà permis de **mettre en avant des priorités** pour la mise en œuvre de l'accord.

**L'accord ouvre ainsi la voie à des dialogues**, au niveau politique, administratif ou entre les sociétés civiles. En particulier, la mise en œuvre d'un « **dialogue sur les droits de l'homme** » constitue une des priorités de l'accord, conformément à l'article 35.2.d). La première session de ce dialogue sur les droits de l'homme, initialement prévue en 2015, devrait être menée après le Sommet de l'ASEM, soit au second semestre 2016.

**En outre, l'accord permettra à l'UE d'apporter son expertise à la Mongolie dans divers domaines :**

- La Mongolie a ainsi d'ores et déjà manifesté son intérêt pour **l'expertise de l'UE en matière de négociations commerciales**, la Mongolie

réalisant actuellement une étude de faisabilité pour un accord de libre-échange avec la Chine.

- L'UE a proposé aussi son **expertise en matière de santé, d'infrastructures et de sûreté nucléaire.**

- La Mongolie souhaite par ailleurs développer des projets de coopération avec l'UE en **matière d'agroalimentaire, de BTP et d'énergies renouvelables, notamment éoliennes.**

**Enfin, de futures coopérations sont prévues sous forme d'accords plus contraignants :**

- L'accord prévoit ainsi en son article 27 la conclusion « dans les plus brefs délais » d'un **accord bilatéral relatif aux indications géographiques.**

- Dans le domaine des migrations, l'accord établit également, en son article 31, que les parties conviennent de négocier « à la demande de l'une ou l'autre des parties », **un accord de réadmission.**

- Dans le domaine de la **coopération entre PME**, aux termes de l'article 39, les parties « envisagent » de négocier un accord concernant les échanges d'information, les ateliers sur l'intensification de la coopération et d'autres événements promotionnels entre les PME des deux parties.

- Enfin, « si nécessaire », l'article 44 prévoit qu'un accord spécifique sera conclu entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et la Mongolie sur le **commerce des matières nucléaires.**

#### **D. DES PERSPECTIVES DE COOPÉRATION INTÉRESSANTES POUR LA FRANCE**

Si l'accord se limite à poser un cadre général pour de futures coopérations, plusieurs perspectives de coopérations intéressantes se dessinent pour la France, notamment en matière économique.

Au regard des spécificités de l'économie mongole, une place particulière est faite à la coopération dans les **matières premières** (article 25). Il s'agit d'un domaine où les entreprises françaises, et notamment Areva et Engie (voir *supra*) envisagent de renforcer leur présence. Aux termes de l'accord, « les parties reconnaissent qu'un **environnement transparent, non discriminatoire, ne créant pas de distorsions et fondé sur des règles** est le meilleur moyen de **créer un cadre favorable aux investissements directs étrangers** dans la production et le commerce des matières premières ». Les parties s'engagent à favoriser les échanges dans ce domaine, notamment en faisant « progresser la coopération au niveau de la suppression des obstacles aux échanges de matières premières ». La coopération dans le domaine des matières premières vise en outre à promouvoir la bonne gouvernance ainsi qu'une croissance durable et inclusive du secteur minier.

Le **tourisme** constitue un autre secteur important de l'économie mongole et un vecteur potentiel de développement de la coopération France-Mongolie. Aux termes de l'article 40, les parties « conviennent **d'intensifier leur coopération pour sauvegarder et optimiser les potentialités du patrimoine naturel et culturel** ». Cet axe de coopération présente un intérêt particulier pour la France, qui est le deuxième pays d'origine de touristes européens en Mongolie. La coopération France-Mongolie dans ce domaine est déjà structurée par l'accord de 2005 sur le développement du secteur du tourisme durable et responsable en Mongolie. L'accord consacre l'importance de cette coopération et ouvre la voie des initiatives nouvelles dans ce domaine.

L'article 44, consacré à la coopération dans le **domaine de l'énergie** et l'article 45, qui traitent de la coopération dans le **domaine des transports**, permettent également d'envisager un renforcement de la présence des entreprises françaises dans ces secteurs. L'article 44 encourage la diversification des sources d'approvisionnement en énergie et le développement des énergies renouvelables, en insistant sur la nécessité « d'instaurer des conditions propices aux investissements ». L'article 45 invite également à « améliorer les perspectives d'investissement » dans le domaine des transports en même temps qu'à promouvoir la sécurité et la protection de l'environnement dans ce secteur.

Enfin, les perspectives de développement sont également intéressantes pour la France dans le **domaine de l'élevage**, évoqué à l'article 48. Il s'agit d'un secteur important de l'économie mongole sur lequel la France est bien positionnée, comme en témoigne l'accord franco-mongol sur la génétique bovine signée en 2015.



---

## CONCLUSION

L'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la Mongolie élargit considérablement le champ de la coopération que l'accord de coopération économique et commerciale de 1993 avait établi.

Si ses dispositions restent très générales, il ouvre la voie à de futures coopérations dans de nombreux secteurs d'intérêt commun. Pour la France, dont la relation avec la Mongolie s'est récemment intensifiée, il offre des perspectives intéressantes dans plusieurs domaines, comme les infrastructures, le tourisme ou encore l'agroalimentaire.

22 des 27 Etats signataires ont déjà ratifié cet accord. A la veille du Dialogue Asie-Europe, qui se tiendra les 15-16 juillet prochains en Mongolie à Oulan-Bator et viendra symboliser la relation entre l'Union européenne et la Mongolie, il apparaît opportun que la France procède également à sa ratification.

Votre commission a approuvé ce projet de loi.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 8 juin 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, Président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Gisèle Jourda sur le projet de loi n° 437 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part.*

*Après l'exposé du rapporteur, Mme Nathalie Goulet est intervenue :*

**Mme Nathalie Goulet.** – Le chef de la diplomatie américaine John Kerry s'est rendu dimanche en Mongolie, où il a participé à un festival culturel. Ce pays est attractif, et je ne peux que vous inciter, mes chers collègues, à adhérer au groupe d'amitié France-Mongolie que préside François Pillet.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte à l'unanimité le rapport ainsi que le projet de loi précité.*