

**Asie centrale**

---



## Mongolie : « démocratisation libérale » et luttes pour la justice sociale

Dalaibuyan Byambajav<sup>1</sup>

**La Mongolie est l'un des rares pays de l'ex-bloc soviétique où la démocratie a pris pied. Pour autant, l'accroissement de la pauvreté et des inégalités qui a accompagné les réformes économiques, la faiblesse de l'État face aux intérêts privés et le clientélisme politique ont suscité à la fois une défiance croissante de la population envers ses représentants et une intensification des luttes pour plus de justice sociale.**

À la fin des années 1980, la lenteur de la réforme au sein du Parti révolutionnaire du peuple mongol au pouvoir (PPRM, aujourd'hui Parti du peuple mongol ou MPP) et le retard économique accumulé par le pays poussèrent de jeunes intellectuels à créer des groupes semi-clandestins pro-réformes et/ou pro-démocratiques, lesquels organisèrent manifestations non violentes et grèves de la faim, pour réclamer un système multipartite, des élections justes et le respect des droits humains. En avril 1990, le PPRM finit par accepter ces demandes et organisa, trois mois plus tard, la première élection multipartite en Mongolie. La nouvelle Constitution de 1992, qui établit les principes fondamentaux de la vie politique, économique et sociale de la nation, indique désormais, dans son préambule, que l'objectif suprême du peuple mongol est « *la création*

---

1. Chercheur en sociologie à l'Université de Hokkaido (Japon), spécialiste des dynamiques de la société civile en Mongolie, chroniqueur à *Mongolia Today*, blog d'information et d'analyse de la Mongolie contemporaine.

*et le développement d'une société humaine, civile et démocratique dans le pays».*

Deux décennies plus tard, la Mongolie apparaît comme l'un des rares pays postsoviétiques où la démocratie s'est plus ou moins bien enracinée. La Mongolie a connu une double transition en dehors de l'hégémonie communiste et de l'économie dirigée. L'attitude mongole envers la démocratie, largement considérée comme la meilleure forme de gouvernement, a été remarquablement stable, tout comme est restée forte la confiance envers elle. Pour autant, l'aggravation de la pauvreté, des inégalités socio-économiques et la corruption ont abouti à un certain cynisme de la population vis-à-vis de la manière dont le pays est gouverné. En témoignent la perte de confiance du public envers les partis politiques, la baisse de participation électorale et l'intensification des luttes pour la démocratie et la justice sociale en Mongolie.

### **Libéralisation politique et... économique**

En dépit d'élections libres, cette transition pacifique n'a guère entamé l'hégémonie politique du PPRM. La fin de l'aide du Comecon – Council for Mutual Economic Assistance – et de l'Union soviétique à la Mongolie, qui représentait près de 30 % de son PIB, a plongé le pays dans une grave crise économique. Pour y faire face, le gouvernement PPRM a mis en œuvre deux politiques clés dans les années 1990. Tout d'abord, il s'est tourné vers les institutions financières internationales, notamment la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Ensuite, avec le soutien de ces institutions et de jeunes réformateurs issus des partis d'opposition, propulsés à d'importants postes gouvernementaux, le PPRM a choisi d'appliquer une « thérapie de choc » : le démantèlement rapide de l'économie planifiée et la transition vers le capitalisme de marché. Dans un laps de temps assez court, le gouvernement a ainsi libéralisé le commerce, mis fin au contrôle des prix et privatisé les entreprises d'État. L'effet immédiat de cette transition a été catastrophique. L'inflation est montée en flèche et la pauvreté a fait un bond spectaculaire. La crise a entraîné un nivellement par le bas en matière de soins de santé, d'éducation et de bien-être social.

De manière générale, la transition économique n'a pas bénéficié équitablement à l'ensemble de la population. Mis en œuvre trop rapidement, le processus de privatisation des entreprises publiques

en est l'exemple le plus frappant. Les travailleurs et la population n'ont pas eu le temps d'en comprendre les enjeux. Seuls ceux qui occupaient déjà des postes administratifs ou managériaux en ont tiré avantage, tandis que la grande majorité des travailleurs et des citoyens ordinaires se sont ajoutés à la masse des plus démunis.

Le mouvement pro-démocratique de 1990 s'est converti et s'est scindé en une multitude de partis politiques. Si une poignée de dirigeants du mouvement ont joué un rôle clé dans le processus d'élaboration des nouvelles lois et dans la libéralisation économique, les autres ont été écartés de la sphère politique formelle : aux élections législatives de 1992, les partis de l'opposition n'ont remporté que six sièges sur un total de soixante-seize. Exclue du parlement, cette opposition était pourtant d'importantes organisations de la société civile qui relayaient les intérêts et les demandes des gens ordinaires. Cette situation s'est prolongée jusqu'en 1996, lorsque l'Union démocratique, une coalition de partis d'opposition de premier plan en Mongolie, remporta la majorité des sièges au parlement.

Une fois installée au pouvoir, l'Union démocratique a directement mis en œuvre des réformes orientées vers le marché et pris des mesures décisives pour accélérer la privatisation des entreprises et des sociétés d'État et attirer les investissements étrangers. Adoptée dans la foulée, la loi minière de 1997 a été saluée par les experts internationaux comme la loi la plus favorable aux investisseurs et la plus libérale en Asie. Parallèlement, l'Union démocratique a impulsé plusieurs réformes politiques importantes visant à renforcer les droits humains et les libertés politiques. Il en va ainsi de la loi sur les organisations non gouvernementales (ONG), approuvée par le parlement en 1997.

Entre 1996 et 2000, le PPRM exerça une opposition à la fois forte et peu constructive. L'Union démocratique a commencé à vaciller en raison de la concurrence à laquelle se livraient différentes factions pour l'octroi des postes politiques, tandis que le PPRM ne cessait de paralyser le parlement, en refusant notamment d'assister aux séances pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines. La démission de trois premiers ministres en quatre ans et l'assassinat en 1998 de S. Zorig (un des leaders du mouvement pro-démocratique) ont bien illustré cette instabilité croissante. Elle explique que les élections de l'année 2000 aient été si dévastatrices pour l'Union démocratique, qui ne remporta qu'un seul siège.

## **De la montée de l'activisme social au clientélisme et à la répression**

---

La montée de l'activisme politique et social a été l'une des caractéristiques les plus frappantes de la société mongole dans les années 1990. Entre 1990 et 2000, environ trente partis et coalitions politiques ont vu le jour. Ils trouvaient, pour la plupart, leur origine dans le mouvement pro-démocratique.

La première ONG de style occidental a été créée au début des années 1990. Elle était dirigée par des femmes affiliées aux nouveaux partis d'opposition. Les femmes apparaissaient alors comme les leaders les plus visibles et actifs dans le secteur des ONG en Mongolie. Une telle féminisation renvoyait à un ensemble de facteurs interdépendants. L'effondrement du socialisme d'État et les modifications radicales ultérieures avaient laissé de nombreuses femmes diplômées d'âge moyen, dans des conditions de travail précaires. Pendant la transition, elles se sont aussi retrouvées exclues des lieux de pouvoir (gouvernement et entreprises), les hommes dominant alors presque complètement le terrain des luttes politiques. Les femmes n'avaient donc d'autre choix que de chercher ailleurs de nouvelles opportunités professionnelles, notamment dans les ONG, lesquelles ont été invitées à traiter de thèmes tels que la protection sociale et la santé, domaines dans lesquels elles étaient traditionnellement plus actives.

Au début des années 1990, les bailleurs de fonds internationaux ont encouragé le gouvernement à adopter une série de réformes politiques et juridiques, dont certaines visaient à faire des ONG les « gardiens » du pouvoir politique et du processus de réforme. Mais peu à peu, dans le courant de la décennie, ces mêmes bailleurs ont révisé leurs priorités, en se centrant davantage sur l'appui aux services sociaux et sur le renforcement du rôle social des ONG, en raison notamment de l'accroissement de la pauvreté en Mongolie.

N'ayant pour seule ressource que le soutien de ces bailleurs de fonds, nombreuses sont alors les organisations locales qui se sont progressivement retirées des questions politiquement sensibles. C'est sans doute ce qui explique qu'en dépit de la prévalence et du nombre de femmes dans le secteur des ONG, l'émergence d'un mouvement de femmes susceptible d'apporter des changements significatifs sur le plan des politiques comme sur le plan des pratiques se fait toujours attendre. Seules quelques avancées sur le plan du

droit des femmes ont été jusqu'à présent obtenues, notamment en matière de lutte contre la violence domestique.

En 2000, les partis d'opposition en Mongolie étaient encore trop faibles pour tenir tête au PPRM qui a remporté la majorité absolue au parlement et dans les gouvernements locaux. Une telle hégémonie politique a encouragé le clientélisme politique et le patronage à tous les échelons des institutions de l'État. Et cette tendance s'est étendue non seulement à l'ensemble des institutions publiques, mais aussi aux institutions privées. En contrôlant étroitement les canaux médiatiques publics et en formant des réseaux de patronage, le PPRM a réussi à décourager toute opposition et réduit l'espace politique pour la société civile.

Le mouvement de protestation en 2002 pour une privatisation juste des terres illustre bien cet état de fait. Cette mobilisation populaire, qui s'est prolongée plusieurs mois, était une réponse à l'adoption de nouvelles mesures d'affectation des sols et de privatisation de la terre qui auraient conduit à déposséder encore davantage les fermiers pauvres et les travailleurs agricoles. Durant cette période, les droits civils et politiques des participants ont été constamment violés par la police et les autorités publiques, dans le cadre des mesures répressives adoptées par le gouvernement pour contrer ce mouvement, et ce avec l'appui des médias.

Au milieu des années 2000, l'intolérance envers la corruption et l'injustice a atteint son paroxysme. Des acteurs politiques, toutes tendances confondues, ont alors réclamé une nouvelle réforme. Après les élections de 2004, une nouvelle coalition gouvernementale de partis d'opposition a pu être formée. Mais les mesures « anticorruption » proposées se sont heurtées à une vigoureuse opposition politique, entraînant notamment la démission du Premier ministre. En 2005, une série de campagnes de protestation et des manifestations de masse pour la justice sociale et la lutte contre la corruption ont donc à nouveau été organisées par les mouvements favorables à la réforme, récemment créés.

### **Projets miniers et activisme environnemental**

Ces mouvements ont aussi bénéficié d'un large soutien de l'opinion publique pour leur action contre les politiques du gouvernement mongole en faveur des investissements dans le secteur minier. En 2005, une société minière canadienne révéla à ses investisseurs la découverte à Oyu Tolgoi, du plus grand gisement inexploité

cupro-aurifère au monde, situé au sud du désert de Gobi, de même que l'accord d'investissement qui avait été négocié avec le gouvernement mongol. Cette négociation secrète attisa le mécontentement de la population et les mouvements favorables à la réforme sont devenus les principaux adversaires de l'accord.

Finalement, un accord relativement équitable a été signé en 2009, même si nombreux sont ceux qui demandent sa renégociation. La découverte d'Oyu Tolgoi, rendue possible en partie par la mise en place d'un climat favorable aux investissements miniers et l'augmentation de besoins en ressources de la Chine, a été un incitant important pour d'autres sociétés étrangères désireuses de faire main basse sur les nombreux gisements inexploités que compte la Mongolie. Aussi, le boom minier est-il devenu à la fois un des axes principaux du discours sur le développement et un terrain privilégié de contestation sociopolitique.

La société mongole se caractérise par la symbiose des cultures nomades et sédentaires. La Mongolie est l'un des rares pays au monde où le nomadisme demeure le mode de vie d'une importante frange de la population. À l'heure actuelle, un tiers de la population mongole vit dans les zones rurales, son activité économique principale étant l'élevage mobile. Trop faible, l'État mongol s'est montré incapable jusqu'à présent de créer les institutions appropriées pour protéger l'environnement et les moyens de subsistance de ses citoyens. De surcroît, ses propres politiques en la matière sont souvent éclipsées par les puissants intérêts politiques et économiques des élites.

La préoccupation croissante du public quant aux effets environnementaux et sociaux de l'exploitation minière a toutefois fait émerger un mouvement écologique de base en Mongolie, à l'instar des mouvements ruraux opposés à l'exploitation minière (mines d'or principalement), lesquels sont peu à peu devenus des acteurs relativement influents sur la politique environnementale.

Bien que les statistiques officielles en Mongolie révèlent l'existence de pas moins de cinq cents ONG environnementales, il semble qu'à peine 20 % environ de ces organisations existent réellement. Comme d'autres types d'ONG, elles souffrent d'un faible niveau de participation du public, du manque de ressources et d'une forte dépendance à l'égard des financements étrangers, ce qui inhibe en retour la formation d'un mouvement de base durable. Si certaines de ces ONG étaient jusqu'à très récemment dominées

par les scientifiques et les écologistes, cette situation a changé ces dernières années, en particulier depuis le milieu des années 2000, grâce à une participation plus active des organisations et des militants de base. Actuellement, les alliés des mouvements écologistes vont du « groupe vert » du parlement, aux Amis de la Terre (FoE) des États-Unis et aux blogueurs. L'intensification de l'activisme environnemental a d'ailleurs abouti à la création d'un Conseil environnemental des citoyens (CEC), le premier organe de consultation faitier représentant des organisations environnementales de la société civile en Mongolie.

### **Mécontentement, diversification et vulnérabilité**

L'émeute du 1<sup>er</sup> juillet 2008, qui a eu lieu après les élections législatives et a coûté la vie à cinq personnes innocentes et blessé des centaines d'autres, illustre le mécontentement croissant du public face au manque de responsabilité politique, à l'inégalité croissante et à l'exclusion sociale. Cette situation a conduit le gouvernement mongol à adopter une approche plus coopérative envers les organisations de la société civile. Dans le même temps, certains dirigeants éminents des mouvements réformateurs et des militants d'ONG ont adhéré à des partis politiques, tantôt pour se garantir un filet de sécurité, tantôt pour résister au changement ou le promouvoir de manière plus efficace. Certes, un tel alignement partisan s'observe depuis les années 1990, mais il n'a jamais été aussi explicite qu'aujourd'hui, ce qui pourrait être une bonne chose.

En Mongolie, on assiste à une diversification croissante des organisations de la société civile en fonction du domaine, des valeurs et des répertoires d'action. Les anciennes représentations d'une société civile féminine et d'un monde politique masculin commencent également à changer. Reste que les organisations de la société civile sont toujours vulnérables lorsqu'elles s'attaquent à des intérêts politiques et économiques puissants et nombre d'entre elles rencontrent souvent des difficultés à maintenir une voix indépendante. De manière générale, les niveaux d'engagement civique des citoyens sont encore faibles. L'héritage du régime communiste se dilue bel et bien, mais il continue d'influencer les attitudes du public envers les autorités et tend à décourager la désobéissance politique.

La dépendance de l'économie et du politique par rapport au secteur minier s'accroît de jour en jour en Mongolie. C'est dire que la

lutte pour la répartition équitable des richesses minières, la transparence politique et la sécurité sociale et environnementale deviendront probablement les principales questions sur lesquelles la société civile mongole va devoir se concentrer dans les prochaines années. Il ne faudrait pas pour autant sous-estimer les luttes plus globales pour la justice sociale, y compris l'égalité des sexes, les droits des minorités et la dignité humaine.

Traduction de l'anglais : Carlos Mendoza