Asia Centre

2026 • Analyse n°08

11 septembre 2026

Mongolie : l'horizon ne choisit pas

De la COP17 à l'art de devenir indispensable

Auteur :
Dr. Arnaud Leveau



Photo: UNCCD COP17

Mongolie

Mongolie : l'horizon ne choisit pas

De la COP17 à l'art de devenir indispensable

Dr. Arnaud Leveau

05 septembre 2026

Résumé exécutif

En l'espace de trois jours, le président mongol Ukhnaagiin Khürelsükh est passé de la clôture d'un sommet des Nations unies sur la désertification à une rencontre avec Xi Jinping consacrée à la sécurité des approvisionnements en carburant. Cette séquence n'est pas un hasard de calendrier. Elle résume la méthode par laquelle Oulan-Bator convertit son enclavement entre deux géants en fonction régionale. Cette analyse examine comment la Mongolie mobilise la diplomatie environnementale, entretient son rapprochement avec Pékin tout en surveillant sa dépendance, adopte une prudence croissante à l'égard de Moscou sur les dossiers qui touchent à sa souveraineté énergétique, diversifie ses partenariats vers l'Asie centrale, l'Asie du Sud-Est, le Japon, la Corée et la France, et cultive, jusque dans le registre symbolique, une autonomie que sa taille et sa géographie lui refusent sur le plan matériel. Elle interroge, en définitive, les conditions du passage d'un statut d'État-tampon à celui d'État-charnière.

Introduction

Il y a des pays que la géographie condamne à choisir, et d'autres qui apprennent, à force de patience, à en faire une ressource. Entre la Russie et la Chine, la Mongolie n'a jamais eu le luxe du premier. Depuis trente ans, elle s'entraîne au second.

Le 28 août 2026, à Oulan-Bator, Khürelsükh présidait la clôture de la COP17, la conférence des Nations unies sur la lutte contre la désertification. Trois jours plus tard, le même homme se trouvait à Bichkek, au Kirghizstan, en marge du sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai, où il s'entretenait tour à tour avec Xi Jinping et avec Vladimir Poutine de barils, de gazoducs et de sécurité énergétique. Entre les deux rendez-vous, le vocabulaire a changé du tout au tout : des sols restaurés et des troupeaux sauvés, on est passé aux corridors énergétiques et à la sécurité des approvisionnements. Rien, pourtant, dans cette bascule, ne relève de l'improvisation.

C'est une grammaire, patiemment apprise, qui permet à un pays sans accès à la mer de parler, tour à tour, le langage de la résilience climatique et celui des rapports de force énergétiques, et de faire, de cette ambivalence même, une politique. Cette grammaire compte aussi un chapitre plus discret, celui où Oulan-Bator apprend à dire non, poliment, à l'un de ses deux voisins lorsqu'un projet touche à ce qu'elle considère comme relevant de sa sécurité nationale. Entre la COP17, l'impasse du gazoduc Power of Siberia 2 et l'ouverture méthodique vers l'Asie du Sud-Est, une même intention se dessine : transformer une position que l'on subit en fonction que l'on négocie.

I. Une vulnérabilité transformée en capital diplomatique

La désertification n'est pas, pour la Mongolie, un sujet parmi d'autres. Environ 77 % du territoire national est aujourd'hui considéré comme dégradé à des degrés divers, selon les données de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification[1]. Dans un pays où l'élevage extensif conserve un poids économique et culturel considérable, cette dégradation touche directement l'emploi rural et l'exode vers la capitale, qui concentre désormais près de la moitié de la population, sous l'effet conjugué des sécheresses et des dzud, ces hivers extrêmes qui peuvent décimer des cheptels entiers.

[1]UNCCD. (2026). 17th session of the Conference of the Parties (COP17), Ulaanbaatar, 17-28 août 2026.

C'est cette vulnérabilité que la diplomatie mongole a choisi d'internationaliser plutôt que de la subir. Le pays avait déjà obtenu que 2026 soit proclamée Année internationale des parcours et des pasteurs. Accueillir la COP17 s'inscrit dans la continuité de cette démarche : la conférence a mis les parcours pastoraux, qui font vivre près de deux milliards de personnes dans le monde, au centre de l'agenda mondial du foncier, et a débouché sur le lancement d'une Rangelands Flagship Initiative dotée de 1,2 milliard de dollars, intégrée dans un paquet financier de 1,3 milliard pour la restauration des sols dans 23 pays.

Ce mécanisme est classique dans la diplomatie des puissances moyennes ou des petits États : convertir une fragilité nationale en expertise reconnue, à la manière de la Norvège sur la médiation ou de certains États insulaires sur le climat. La Mongolie construit, autour des steppes et du pastoralisme, sa propre niche diplomatique[2].

II. Un succès de mise en scène, un bilan normatif mitigé

Il serait toutefois excessif de présenter la COP17 comme un triomphe multilatéral. Les négociations sur un instrument international consacré à la sécheresse, déjà bloquées deux ans plus tôt à Riyad lors de la COP16, ont de nouveau échoué : les représentants américains s'y sont opposés[3], et le dossier a été renvoyé à la COP18, prévue en 2028 à Charm el-Cheikh. Une source diplomatique citée par Reporterre a résumé l'ambiance en évoquant un sommet simplement « sauvé » plutôt que réussi[4].

Pour la Mongolie, ce bilan normatif mitigé n'entame pas le succès de l'opération sur le plan de l'image. La conférence a rassemblé plus de 25 000 participants, ce qui en fait le plus grand événement international organisé par le pays depuis le sommet ASEM de 2016[5]. Le Centre pour la diplomatie publique de l'université de Californie du Sud a explicitement analysé l'événement comme un exercice de « diplomatie de conférence »[6] : accueillir un sommet mondial permet à un pays enclavé de gagner en visibilité et de mettre en scène ses propres initiatives, comme la campagne présidentielle « Un milliard d'arbres ».

III. Le troisième voisin à l'ère du green hedging

Ce succès d'image s'inscrit dans une politique plus ancienne : utiliser l'engagement climatique comme vecteur de soft power pour atténuer la vulnérabilité géopolitique d'un pays coincé entre deux voisins qui concentrent l'essentiel de ses échanges, la Chine absorbant à elle seule environ 90 % des exportations mongoles.

Cette politique prolonge celle dite du « troisième voisin », théorisée au tournant des années 1990 et couramment associée à une remarque de l'ancien secrétaire d'État américain James Baker[7], pour qui la Mongolie disposait certes de deux voisins, mais pourrait faire des États-Unis un troisième. Depuis, cette politique a consisté à élargir l'espace diplomatique mongol par des relations avec des partenaires extra-régionaux : Washington, mais aussi Tokyo, Séoul, l'Inde, la Turquie ou l'Union européenne.

Ce qui change en 2026 tient moins à l'objectif qu'aux instruments mobilisés. La politique du troisième voisin reposait d'abord sur un équilibre entre partenaires diplomatiques et sécuritaires. Elle s'étend désormais à des formes d'interdépendance plus fonctionnelles : financement climatique, minerais critiques, infrastructures numériques. Cette approche présente un avantage : elle est moins susceptible d'être perçue par Moscou ou Pékin comme une tentative de rééquilibrage frontal. Un exercice militaire conjoint avec les États-Unis peut susciter de la méfiance ; un forum sur la restauration des sols beaucoup moins, tout en permettant à la Mongolie de diversifier ses partenaires, ses financements et ses réseaux internationaux à moindre coût politique. On peut voir dans cette

[2]WWF. (2026, 28 août). UNCCD COP17 lays foundation for land restoration but falls short on drought action.
[3]RFI. (2026, 26 août). COP17 : les États-Unis bloquent les négociations sur la lutte contre la désertification.
[4]Reporterre. (2026, 28 août). La COP17 contre la désertification s'achève sans prise de décision.
[5]Conseil de l'Union européenne. (2016). Asia-Europe Meeting (ASEM), Ulaanbaatar, Mongolia, 15-16 juillet 2016.
[6]USC Center on Public Diplomacy. (2026). Conference diplomacy in action: what COP17 means for Mongolia.
[7]Campi, A. Brookings Institution. Mongolia's third neighbor policy and North Korea.

méthode une forme de green hedging, une manière d'utiliser la coopération environnementale pour diversifier les dépendances sans remettre frontalement en cause les relations avec les deux voisins.

IV. Pékin, partenaire incontournable mais sous surveillance

Le rapprochement avec Pékin a occupé une place particulièrement visible durant la conférence. La Chine avait apporté un soutien matériel à l'organisation de la COP17, et les médias chinois ont présenté l'espace consacré à son expérience en matière de restauration des terres comme le « China Corner » de l'événement.

Sur le plan diplomatique, la visite du ministre chinois des Affaires étrangères Wang Yi à Oulan-Bator, du 13 au 15 juin[8], quelques semaines avant la conférence, a réaffirmé le partenariat stratégique sino-mongol sans paraître dicter l'agenda d'un événement conçu, en partie, pour démontrer l'autonomie diplomatique d'Oulan-Bator. La rencontre entre Khürelsükh et Xi Jinping à Bichkek a confirmé cette centralité de la relation : les deux dirigeants y ont surtout évoqué la sécurité des approvisionnements en carburant, Xi Jinping ayant réaffirmé que la Chine resterait un partenaire fiable pour la Mongolie en matière de pétrole[9], y compris en période d'instabilité des marchés mondiaux, un rappel de la dépendance énergétique persistante du pays enclavé.

Le second axe structurant de cette relation est énergétique. Le projet Power of Siberia 2, destiné à acheminer jusqu'à 50 milliards de mètres cubes de gaz sibérien vers la Chine via le territoire mongol, illustre la difficulté à distinguer l'annonce politique de l'engagement effectif. Politiquement entériné depuis la signature d'un mémorandum russo-chinois en septembre 2025, le projet reste bloqué sur la question du prix : Pékin chercherait à obtenir un tarif proche du prix intérieur russe, autour de 50 dollars pour mille mètres cubes[10], très inférieur au seuil de rentabilité estimé à 125 dollars par Sergey Vakulenko, du Carnegie Russia Eurasia Center[11], et bien en deçà des 258 dollars que la Chine paie actuellement pour le gaz de Power of Siberia 1. Fin mai 2026, Vladimir Poutine s'était par ailleurs rendu au Kazakhstan pour évoquer un tracé alternatif contournant le territoire mongol[12], un rappel inconfortable, pour Oulan-Bator, que sa position de pays de transit n'est acquise que si le projet lui-même l'est. Les recettes de transit souvent évoquées pour la Mongolie, parfois estimées à près d'un milliard de dollars par an, doivent donc être considérées avec prudence : elles relèvent à ce stade de projections plus que d'engagements contractuels.

Cette centralité de la relation avec Pékin s'accompagne, du côté mongol, d'une vigilance croissante. La Chine absorbe à elle seule environ 90 % des exportations mongoles, principalement du charbon, du cuivre et d'autres minerais, une concentration qui expose le pays à toute inflexion de la demande chinoise ou à tout durcissement tarifaire. Cette dépendance commerciale nourrit, dans les milieux mongols de sécurité nationale, une préoccupation plus large que la seule question énergétique : celle de conserver la maîtrise de ses propres ressources critiques, cuivre, terres rares et lithium notamment, plutôt que de les voir intégralement happées par un unique débouché. La participation de la Mongolie, en janvier 2026, à l'Initiative sur les minerais critiques portée par les États-Unis, aux côtés d'une cinquantaine d'autres pays, relève de cette logique : elle ne vise pas à écarter la Chine, mais à s'assurer qu'aucun partenaire, fût-il le premier, ne devienne un passage obligé[13].

V. Moscou, la fin de la faveur automatique

Le cas russe illustre, avec plus de netteté encore, cette vigilance, et elle s'est d'abord manifestée sur le terrain le plus concret qui soit : celui du réservoir d'essence. Durant l'été 2026, les frappes ukrainiennes répétées contre les raffineries russes, qui ont mis hors service jusqu'à 30 millions de tonnes de capacité annuelle, ont fini par provoquer des pénuries de carburant jusqu'en Mongolie. Les exportations russes vers le pays sont passées de 186 400 tonnes

[8]The Diplomat. (2026, juin). Wang Yi's visit and Mongolia's foreign policy balancing act.
[9]International Department, CPC (idcpc.org.cn). (2026, 1er septembre). Compte rendu de la rencontre Khürelsükh-Xi Jinping, Bichkek.
[10]Wall Street Journal. (2026). Putin, the junior partner. Cité in : Jamestown Foundation, Putin's PRC visit failed to advance Power of Siberia 2.
[11]Vakulenko, S., Carnegie Russia Eurasia Center. Cité in : Asia Times (2026, juillet), Power of Siberia 2 deadlock belies Russia-China « no-limits » pact.
[12]Asia Times. (2026, juillet). Power of Siberia 2 deadlock belies Russia-China « no-limits » pact (sur l'option kazakhe évoquée par Poutine).
[13]The Diplomat. (2026, 5 mars). Can Mongolia Rewire Global Uranium Supply Chains ?

en juin à 173 000 tonnes en juillet[14], et Moscou a dû s'engager, à la mi-août, à envoyer des livraisons d'urgence pour désamorcer la situation. Certains observateurs ont toutefois nuancé cette lecture : la demande intérieure mongole, tirée par l'urbanisation et l'essor minier, croît d'environ 14 % par an depuis vingt ans, faisant passer les importations de carburant de 500 000 tonnes en 2005 à près de 2,7 millions de tonnes en 2025, un rythme qu'un fournisseur même non contraint aurait peiné à absorber sans à-coups[15]. La pénurie de l'été 2026 tient ainsi autant à la fragilité de la chaîne d'approvisionnement russe qu'à une vulnérabilité plus structurelle : la Mongolie importe la totalité de son carburant et n'a jamais construit sa propre raffinerie. Un accord politique, aussi solide soit-il, ne suffit pas à garantir l'autonomie lorsqu'il n'existe aucune alternative physique à l'approvisionnement.

Le dossier du gazoduc prolonge cette leçon sur un temps plus long. En août 2024, le gouvernement de coalition « Unité nationale », issu des élections de juin de la même année, a publié son programme d'action pour la période allant jusqu'à 2028. Le texte, très attendu, ne comportait aucune mention du gazoduc Power of Siberia 2, alors présenté depuis des années comme l'un des grands projets d'infrastructure susceptibles de transformer le statut de transit de la Mongolie[16].

L'omission n'est pas restée sans explication. Munkhnaran Bayarlkhagva, ancien responsable du Conseil de sécurité nationale de Mongolie, a estimé que Gazprom cherchait à contrôler unilatéralement le tronçon mongol du projet, une perspective qui aurait, selon lui, entraîné une augmentation soudaine et durable de l'influence russe sur le territoire mongol, au détriment de Pékin. Le constat mérite d'être retourné : ce que Moscou envisageait comme un simple corridor d'exportation, Oulan-Bator l'a lu comme une question de souveraineté sur son propre territoire. Un tuyau que l'on ne contrôle pas soi-même, même lorsqu'il traverse son sol, n'apporte pas nécessairement la centralité qu'il promet.

Cette prudence énergétique s'est doublée d'un débat intérieur plus vif encore. Un projet d'accord destiné à sécuriser l'approvisionnement en carburant aviation auprès d'entreprises russes soumises aux sanctions occidentales a suscité l'opposition du groupe parlementaire du Parti démocrate, qui y voyait un renforcement de la dépendance extérieure du pays au moment même où celui-ci affichait l'objectif inverse[17]. Le sentiment public s'en est trouvé compliqué par la guerre elle-même : les pertes disproportionnées subies par la population bouriate, culturellement et linguistiquement proche des Mongols, dans les rangs de l'armée russe en Ukraine, ont nourri un malaise que la diplomatie officielle préfère ne pas commenter, mais que la société civile mongole n'ignore pas.

Il serait néanmoins excessif de parler de rupture. La visite de Vladimir Poutine à Oulan-Bator en septembre 2024, en dépit du mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale, s'est accompagnée d'une hausse de 21 % des échanges bilatéraux et d'engagements réaffirmés sur l'approvisionnement pétrolier et la reconstruction de la centrale thermique TPP-3 de la capitale. Les deux pays ont également surmonté certains différends anciens dans le secteur de l'uranium, autour de la coentreprise Dordon Uranium, et les visites présidentielles croisées de 2024 et 2025 ont plutôt confirmé une intensification des liens sur le registre bilatéral classique[18]. Deux ans plus tard, le 1er septembre 2026, c'est Khürelsükh qui retrouvait Poutine à Bichkek, en marge du sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai, où les deux dirigeants ont réaffirmé leur volonté d'approfondir leur partenariat stratégique global[19]. La Mongolie ne cherche donc pas à s'éloigner de la Russie dans l'absolu. Elle applique à Moscou le même principe qu'à Pékin : accueillir ce qui la sert, résister à ce qui pourrait transformer un partenariat en dépendance non négociée. Le gazoduc, précisément parce qu'il aurait fixé pour des décennies la nature de cette dépendance, illustre la limite au-delà de laquelle Oulan-Bator paraît craindre que la fonction de transit ne se transforme en dépendance structurelle.

[14]The Moscow Times. (2026, 17 août). Mongolia Says Russia Agreed to Send Emergency Fuel Supplies Amid Shortages.
[15]The Diplomat. (2026, août). Mongolia's Fuel Crisis Is a Demand Problem, Not Just a Supply One.
[16]South China Morning Post. (2024, 21 août). Future murky for Russia-China pipeline as Mongolia omits project from long-term plan.
[17]IndraStra Global. (2025, mai). Mongolia's Tightrope: Balancing Energy Needs and Geopolitical Neutrality.
[18]PIR Center. (2026). N°10 (19). The Prospects for Cooperation Between Mongolia and the Russian Federation in the Energy Sector.
[19]Interfax. (2026, 28 août). Putin, Xi Jinping to discuss Power of Siberia 2 project in meeting in Bishkek.

VI. Minerais critiques et uranium, la diversification comme stratégie

Cette même logique de diversification prudente structure la politique minière mongole, où l'uranium occupe une place particulière. En octobre 2023, lors de la visite d'État du président Khürelsükh en France, un protocole d'accord a ouvert la voie à l'accord d'investissement de 1,6 milliard de dollars finalement signé en janvier 2025 pour le développement de Zuuvch-Ovoo,l'un des plus importants gisements d'uranium non exploités au monde ; le chantier a démarré en juin 2026[20]. Pour un pays dont 90 % des exportations reposent sur l'extraction de ressources naturelles, la diversification des investisseurs miniers constitue un outil habituel de la politique du troisième voisin, où la Mongolie cherche à développer ses relations avec des pays autres que la Chine et la Russie[21].

L'uranium mongol trouve, dans le contexte actuel, une demande particulièrement réceptive. Alors que les États-Unis cherchent à réduire leur dépendance aux livraisons russes d'uranium enrichi, la Mongolie s'est présentée comme une source alternative pour l'Occident, à condition, selon un observateur, d'avancer avec prudence entre Washington, Pékin et Moscou[22]. Cette diversification touche désormais l'ensemble de la chaîne des minerais critiques, au-delà de la seule énergie : un centre coréen de coopération sur les terres rares, financé par Séoul, doit être opérationnel avant la fin de l'année 2025, et les deux pays conduisent des explorations conjointes de gisements stratégiques par l'intermédiaire de leurs instituts de recherche respectifs.

VII. L'Asie du Sud-Est, la frontière oubliée du troisième voisin

L'Asie du Sud-Est demeure le versant le moins commenté de la politique du troisième voisin, alors qu'il en constitue l'un des chantiers les plus aboutis. Le Vietnam en est la clé de voûte. Khürelsükh s'était rendu à Hanoï dès novembre 2023 ; la visite retour du dirigeant vietnamien To Lam à Oulan-Bator, les 30 septembre et 1er octobre 2024, pour le soixante-dixième anniversaire des relations diplomatiques, a permis d'élever la relation au rang de partenariat global, une première pour la Mongolie avec un État d'Asie du Sud-Est[23]. Hanoï y voit un moyen de consolider son rôle de porte d'entrée mongole vers l'ASEAN, un marché de plus de 700 millions d'habitants, et soutient l'aspiration d'Oulan-Bator à devenir partenaire de dialogue de l'organisation.

Cette relation ancienne s'accompagne, depuis peu, d'une institutionnalisation plus large. La Mongolie a adhéré, dès 2005, au Traité d'amitié et de coopération de l'ASEAN, mais son ambassade auprès de l'organisation était restée vacante depuis 2017. La nomination, en mars 2025, d'Enkhtaivan Dashnyam au poste d'ambassadeur mongol auprès de l'ASEAN a marqué la reprise d'un engagement resté longtemps formel. Oulan-Bator regarde désormais la Thaïlande, le Laos et Singapour comme un nouveau front économique, dans un contexte où plusieurs économies d'Asie du Sud-Est affichent une croissance commerciale résiliente malgré les tensions tarifaires internationales[24].

Le parallèle avec Singapour, autre petit État confronté à des voisins autrement plus vastes, éclaire cette approche. La survie diplomatique n'y tient pas à la taille, mais à la capacité de rester un bon voisin tout en se donnant des amis plus loin. Un forum commercial ou une visite d'État en Asie du Sud-Est ne suscite, ni à Moscou ni à Pékin, la méfiance qu'inspirerait un exercice militaire avec les États-Unis. Il permet à la Mongolie de diversifier ses débouchés commerciaux et ses partenaires diplomatiques à l'ONU, sans jamais placer cette diversification sur le terrain sécuritaire qui, seul, provoquerait une réaction de ses deux voisins.

VIII. France, Japon, Corée, diversifier sans rompre

[20] World Nuclear News. (2025, janvier ; 2026, juin). Investment agreement signed for Mongolian uranium project ; Orano starts construction at Mongolia uranium project.
[21] bne IntelliNews. (2024, 12 janvier). Mongolia's uranium exports are foreign policy gold.
[22] TIME. (2024, 14 mai). How the Promise of Nuclear Energy Draws the West to Mongolia.
[23] VNA / Tuoi Tre. (2024, 30 septembre-1er octobre). Vietnam, Mongolia issue joint statement on establishing comprehensive partnership.
[24] The Diplomat. (2025, août). Mongolia Expands Third Neighbor Links to Southeast Asia.

Dans cette recomposition des partenariats extérieurs, la France occupe une place ancienne et concrète, qui dépasse le seul dossier de l'uranium. Engie exploite depuis 2018, dans le désert de Gobi, un parc éolien de 55 mégawatts[25], l'un des premiers investissements occidentaux durables dans la production électrique mongole. En mai 2023, Emmanuel Macron devenait le premier président français à se rendre en Mongolie, une escale symbolique au retour du sommet du G7 d'Hiroshima : reçu sous la yourte présidentielle, il y défendait un partenariat énergétique fondé sur les terres rares et l'uranium mongols, tandis que Khürelsükh qualifiait la France de « troisième voisin important »[26]. Cinq mois plus tard, la visite retour du président mongol à Paris permettait de finaliser l'accord d'investissement avec Orano pour le gisement de Zuuvch-Ovoo, déjà évoqué plus haut, ainsi qu'une lettre d'intention du Bureau de recherches géologiques et minières français pour un projet d'exploration du lithium mongol[27].

Le Japon et la Corée du Sud illustrent une autre dimension du troisième voisin, fondée sur la technologie et la coopération climatique plutôt que sur les grands projets d'infrastructure. Fin juin 2026, le Japon et la Mongolie ont franchi une nouvelle étape dans leur coopération climatique avec l'émission de crédits JCM conformes à l'article 6 de l'Accord de Paris[28]. Séoul, de son côté, a franchi une étape plus spectaculaire encore : la visite d'État du président Lee Jae-myung, du 9 au 11 juillet 2026, la première d'un chef d'État sud-coréen en quinze ans, s'est conclue par une déclaration conjointe ouvrant une « ère dorée » des relations bilatérales et par la signature de vingt-et-un documents portant notamment sur les minerais critiques, la santé, l'éducation et les transports[29], en complément du centre de coopération sur les terres rares déjà mentionné. Ces partenariats ont pour point commun de ne réclamer, en retour, ni base militaire ni alignement diplomatique, ce qui explique leur compatibilité avec la prudence mongole vis-à-vis de ses deux voisins immédiats.

IX. L'Asie centrale, une géométrie régionale qui s'affirme

Le mouvement concerne aussi l'Asie centrale, où la Mongolie a mené, depuis 2025, une véritable offensive diplomatique. En avril 2026, Khürelsükh s'est rendu au Kazakhstan pour une visite d'État, la première d'un président mongol dans le pays depuis près de vingt ans, en marge de laquelle il a participé au Regional Ecological Summit[30]. Dix-huit accords et mémorandums y ont été signés, couvrant le commerce, la finance, l'énergie, le développement urbain, la science et la santé[31], dans la continuité de l'articulation déjà engagée en octobre 2024 entre le programme mongol « Un milliard d'arbres » et le programme kazakh « Deux milliards d'arbres »[32].

Ce rapprochement kazakh n'est que la pointe la plus visible d'un mouvement plus large. En l'espace de treize mois, entre juin 2025 et avril 2026, la Mongolie a reçu ou rendu des visites d'État à l'ensemble des républiques d'Asie centrale. Le président turkmène Serdar Berdimuhamedov s'est rendu à Oulan-Bator début juin 2025, où quatorze documents bilatéraux ont été signés[33] ; le président ouzbek Shavkat Mirziyoyev y a effectué, fin juin, la première visite d'un chef d'État ouzbek dans l'histoire des relations bilatérales[34] ; Khürelsükh s'est ensuite rendu au Kirghizstan, puis, pour la première fois depuis l'établissement des relations diplomatiques en 1992, au Tadjikistan, fin juillet[35] [36]. Aucun de ces échanges ne modifie, à lui seul, l'équilibre régional. Ensemble, ils dessinent une diplomatie systématique, presque protocolaire, dont la fonction dépasse le contenu de chaque accord pris isolément.

[25]ENGIE. (2017). ENGIE to develop its first renewable project in Mongolia (parc éolien de Sainshand, 55 MW).
[26]AFP / Euronews / Engineering News. (2023, 21 mai). Emmanuel Macron, premier président français en visite en Mongolie.
[27]AFP, repris par Connaissance des Énergies. (2023, 12 octobre). Emmanuel Macron reçoit le président de la Mongolie : l'exploitation d'une grosse mine d'uranium.
[28]Ministère de l'Environnement du Japon. (2026, juillet). Premier transfert international d'ITMO Japon-Mongolie dans le cadre du Joint Crediting Mechanism.
[29]The Korea Times / Asianews Network. (2026, 9-13 juillet). President Lee concludes Mongolia state visit, marking 'Golden Era' of bilateral ties.
[30]Nations unies au Kazakhstan. (2026). Regional Ecological Summit 2026 (RES 2026), Astana, 22-24 avril 2026.
[31]zms.mn. (2026, avril). Visite d'État du président Khürelsükh au Kazakhstan : 18 accords et mémorandums signés.
[32]Présidence de la Mongolie (president.mn). (2024, 29 octobre). Communiqué conjoint Khürelsükh-Tokayev : articulation des programmes « Un milliard d'arbres » et « Deux milliards d'arbres ».
[33]Ambassade du Turkménistan. (2025, 1-2 juin). State visit of the President of Turkmenistan to Mongolia.
[34]TimesCA. (2025, 24-25 juin). Uzbekistan - Mongolia: a new stage of partnership.
[35]Gogo.mn. (2025, juillet). Mongolian President U. Khurelsukh to pay state visit to the Kyrgyz Republic.
[36]Gogo.mn. (2025, juillet). Mongolian President U. Khurelsukh to pay state visit to Tajikistan.

Cette orientation s'était déjà manifestée quelques mois avant la COP17, lors de la 11e édition du Dialogue de sécurité d'Oulan-Bator (4-5 juin 2026)[37], dont le programme comportait pour la première fois une session entière consacrée à la connectivité entre l'Asie du Nord-Est et l'Asie centrale. La Mongolie a multiplié les échanges présidentiels avec les cinq républiques d'Asie centrale; Oulan-Bator a élevé sa relation avec Astana au rang de partenariat stratégique et conclu des partenariats globaux avec Tachkent et Bichkek ; le président kazakh Tokayev a de son côté proposé un dialogue trans-Altaï réunissant les quatre pays du massif de l'Altaï. Ces initiatives dessinent une géométrie régionale nouvelle, reliant les steppes d'Asie du Nord-Est aux républiques d'Asie centrale et, à travers elles, à l'Europe.

La dimension énergétique de cette géométrie a également été posée à Oulan-Bator, avec la présentation du cadre Green Power Corridor de la CESAP (UNESCAP), qui envisage un potentiel d'investissement de 30 à 80 milliards de dollars pour l'exportation d'électricité renouvelable mongole vers la Chine et l'Asie centrale, avec un horizon structurant fixé à 2036. La position mongole y est sans ambiguïté : le pays entend vendre son vent et son soleil, non rester un territoire de transit pour des ressources dont le prix serait fixé ailleurs.

Le parallèle avec le Kazakhstan reste instructif. Astana cherche depuis trois décennies à convertir son enclavement en fonction de transit entre Russie, Chine, Europe et Turquie, en développant pipelines et corridors ferroviaires. La Mongolie poursuit, avec des moyens plus modestes, une ambition similaire : moins échapper à son enclavement que rendre son territoire suffisamment utile pour qu'il devienne un espace de passage et de négociation. Le précédent kazakh rappelle toutefois que cette centralité ne se décrète pas : elle se construit projet par projet, et dépend du choix de partenaires qui disposent eux-mêmes d'itinéraires alternatifs.

X. Rester à l'OCS sans s'y fondre

Le maintien de la Mongolie comme État observateur au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai éclaire cette recherche d'équilibre. Depuis 2004, le pays participe aux travaux de l'organisation sans franchir le seuil de l'adhésion pleine[38]. Malgré la réforme engagée lors du sommet de Tianjin en septembre 2025, les documents officiels de l'OCS continuaient, en 2026, à présenter la Mongolie et l'Afghanistan comme les deux seuls États observateurs.

Ce statut permet à la Mongolie de maintenir un accès politique direct à la Chine, à la Russie et aux États d'Asie centrale sans remettre en cause la logique de sa diversification extérieure. C'est un positionnement caractéristique de la diplomatie mongole : rester présente dans les cadres régionaux structurés par ses deux voisins, tout en évitant une intégration susceptible de réduire sa marge de manœuvre.

La même logique se retrouve dans la façon dont la Mongolie utilise l'accueil de forums internationaux comme instrument à part entière de sa politique étrangère. Le Dialogue de sécurité d'Oulan-Bator, dont la 11e édition a réuni plus de trois cents participants de quarante pays sous un format Track 1.5 permettant à chacun de s'exprimer à titre personnel, repose sur un principe simple : offrir un espace où des adversaires acceptent de siéger dans la même salle, sans que cette présence vaille reconnaissance, caution ou précédent. Contrairement au Dialogue de Shangri-La, qui reste avant tout la vitrine des grandes puissances, Oulan-Bator offre aux puissances moyennes et petites un espace de franchise que les formats plus formels n'autorisent pas toujours.

Cette fonction d'accueil s'appuie sur un atout que la Mongolie met explicitement en avant : sa trajectoire démocratique. L'organisation Freedom House la classe « libre » avec un score de 84 sur 100, tandis que ses deux voisins immédiats demeurent en territoire autoritaire ; le pays a maintenu ses institutions démocratiques pendant trente ans entre deux empires, sans troupes étrangères sur son sol. Cet argument, la Mongolie l'utilise pour attirer

[37]Leveau, A. (2026, 22 juin). The Hotel and the Steppe: Shangri-La, Ulaanbaatar and two ideas of order. Asia Unfiltered n°9, Asia Centre.
[38]Organisation de coopération de Shanghai (eng.sectsco.org). Observers and dialogue partners : la Mongolie, observateur depuis le 17 juin 2004.

des partenaires européens notamment, perçus comme offrant une diversification technologique et financière moins directement susceptible d'être traduite en dépendance stratégique

XI. L'autonomie cognitive, SYMBINT et la bataille des récits

La diplomatie mongole ne se limite pas aux instruments matériels que sont les minerais, les corridors ou les forums d'accueil. Elle investit aussi un registre plus discret, celui de la maîtrise de son propre récit, que l'on peut qualifier d'autonomie cognitive. Un séminaire préparatoire au Dialogue d'Oulan-Bator, organisé conjointement par l'Institut national d'études stratégiques de Mongolie et l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, a notamment souligné le rôle des références culturelles et des récits historiques dans la lecture des comportements stratégiques régionaux. C'est ce registre que nous proposons d'appréhender à travers la notion de Symbolic Intelligence (SYMBINT)[39]. Dans une région où les cultures stratégiques puisent à des répertoires historiques distincts, cette attention portée au symbolique n'est pas un raffinement académique : elle est la condition même de la méthode mongole, qui consiste à se rendre utile sans jamais paraître s'imposer, et à faire reconnaître ses choix comme des décisions souveraines plutôt que comme des ajustements subis.

Cette préoccupation pour le récit possède, en Mongolie, une histoire propre. La diplomatie bouddhiste en constitue l'exemple le plus ancien : en cultivant une autorité spirituelle distincte de celle que revendiquent Pékin sur le bouddhisme tibétain ou Moscou sur les traditions bouriates et kalmoukes, Oulan-Bator conserve un registre d'influence qui ne dépend d'aucun des deux voisins et qui lui ouvre, notamment auprès de l'Inde, un canal de dialogue propre[40]. Les chercheurs mongols ont, plus récemment, théorisé cette continuité sous le nom de politique de la « bride dorée », un principe traditionnel d'équilibre entre puissances désormais mobilisé comme fondement conceptuel du soft power contemporain du pays[41].

Cette autonomie cognitive n'a rien d'un supplément décoratif à la diplomatie matérielle décrite plus haut. Elle en est la condition de lisibilité. Une vulnérabilité climatique correctement mise en récit devient un capital diplomatique ; un refus opposé à Moscou sur un gazoduc devient une décision souveraine plutôt qu'un incident bilatéral ; une ouverture vers l'Asie du Sud-Est ou l'Asie centrale devient l'expression d'un choix plutôt que la conséquence d'un abandon. La Mongolie ne dispose pas des moyens matériels pour imposer son récit à ses voisins. Elle dispose, en revanche, d'un répertoire suffisamment ancien et suffisamment cohérent pour que ce récit continue de lui appartenir.

De l'État-tampon à l'État-charnière ?

La steppe mongole n'a pas de relief pour se défendre. Elle s'étend, plate et continue, jusqu'à ce qu'une frontière, décidée ailleurs, l'arrête. Pendant des siècles, cette absence d'obstacle a été lue comme une faiblesse : rien n'y arrête les armées, rien n'y arrête les empires. De la clôture de la COP17 à la rencontre de Bichkek, en passant par l'omission discrète d'un gazoduc dans un programme gouvernemental et par l'ouverture méthodique vers l'Asie du Sud-Est, ces quelques mois dessinent une autre lecture : celle d'un pays qui a fini par retourner cet argument.

Un État-tampon existe par l'espace qu'il maintient entre deux puissances. Un État-charnière existe par les portes qu'il ouvre entre plusieurs. La différence tient à un seul mot, mais elle engage tout : le premier subit sa position, le second en vit. La Mongolie n'a pas achevé ce basculement. Son économie dépend toujours du marché chinois, ses plus grands projets énergétiques restent suspendus aux calculs de Pékin et de Moscou, et son autonomie demeure, pour l'essentiel, une autonomie de manœuvre plutôt qu'une autonomie de moyens. Mais elle a compris, avec la COP17 comme avec le Dialogue d'Oulan-Bator, avec le refus opposé à un gazoduc comme avec la pénurie de

[39]Séminaire NISS-UNIDIR du 2 juin 2026, Military AI and the middle power dilemma, intervention sur le concept de Symbolic Intelligence (SYMBINT).
[40]Rodionov, V. (2026). Buddhism in State Foreign Policy: Mongolia case.
[41]Jalbajav, N. (2026). Politique de la « bride dorée » et soft power contemporain. Journal of Security and Defense Studies.

carburant traversée sans rupture, avec l'ambassade rouverte auprès de l'ASEAN comme avec les accords signés d'Astana à Douchanbé, qu'une vulnérabilité correctement mise en scène, un projet correctement écarté ou une salle correctement prêtée valent parfois mieux qu'une force qu'on ne possède pas.

Une charnière ne choisit jamais, par elle-même, qui franchit la porte. Mais sans elle, personne ne passe. Power of Siberia 2 le rappelle à sa manière : la valeur géopolitique du territoire mongol ne dépend pas seulement de la volonté d'Oulan-Bator d'être un lieu de passage, mais du choix, toujours réversible, de ses voisins d'emprunter cette porte plutôt qu'une autre, et de la mesure dans laquelle la Mongolie elle-même accepte d'en rester le simple gardien. Reste qu'entre le tampon et la charnière, la Mongolie a déjà fait un choix, patiemment documenté par ses steppes restaurées, ses minerais négociés et ses récits soigneusement entretenus : elle préfère être la porte que le mur.

Depuis 20 ans, Asia Centre est engagé pour stimuler et soutenir la création de connaissances indépendantes sur l'Asie contemporaine. Les résultats des travaux menés à partir des sources originales par nos chercheurs sont largement diffusés via les publications du Centre comme par des revues, ouvrages et médias internationaux.. Votre contribution permet de soutenir nos travaux de recherche et d'analyse

Soutenez Asia Centre

