

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE CHINOISE DE L'INDE

ASYMÉTRIE ET ASSERTION

PAR

JEAN-LUC RACINE (*)

La relation de l'Inde à la Chine définit l'un des paramètres qui contribuent à dessiner ce que seront l'avenir de l'Asie et la marge de manœuvre de la Chine dans le monde de demain. Les deux pays sont les seuls à compter plus de 1,3 milliard d'habitants en 2019 et l'Inde devrait dépasser la Chine sur ce plan en 2027 (1). Le pays a beau poursuivre son émergence – son produit national brut (PNB) devrait dépasser ceux de la France et du Royaume-Uni en 2019, selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI) –, l'asymétrie avec la Chine a crû considérablement. En 1974, les PNB des deux pays étaient quasiment égaux. Celui de la Chine (13,60 trillions de dollars ou USD) pèse aujourd'hui cinq fois celui de l'Inde (2,72 trillions USD) (2), le budget de la défense chinois (250 milliards USD en 2018) étant près de quatre fois supérieur à celui de l'Inde (66,5 milliards USD) (3).

Cette asymétrie pèse évidemment sur les relations bilatérales, lesquelles s'inscrivent dans une géopolitique complexe, car si l'Inde est trop faible pour imposer ses vues sur la Chine, elle est trop forte pour que celle-ci puisse espérer pleinement la dominer. Les deux pays, dont les *leaders* se rencontrent souvent, ont donc défini des règles du jeu, chacun s'offrant autant de marges de manœuvre que possible, tout en s'accordant « à gérer prudemment leurs différences et à ne pas laisser celles-ci dégénérer en conflit » (4). Des propos rassurants, mais qui prennent place dans une

(*) Directeur de recherche émérite au Centre d'études de l'Inde et de l'Asie du Sud de l'École des hautes études en Sciences sociales (EHESS, France) et chercheur senior au *think tank* Asia Centre.

(1) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects 2019. Highlights*, juin 2019, p. 12.

(2) Banque mondiale, GDP (current US\$) – China, India, chiffres pour 2018 (en ligne : <https://data.worldbank/indicator>, consulté le 26 octobre 2019).

(3) SIPRI, « World military expenditure grows to \$1.8 trillion in 2018 », 29 avril 2019 (en ligne : <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>, consulté le 29 février 2020).

(4) La formule se retrouve dans les deux communiqués séparés publiés par le ministère indien des Affaires étrangères et par l'ambassade chinoise à New Delhi les 12 et 17 octobre 2019, après le second « sommet informel » entre Xi Jinping et Narendra Modi, à Mamallapuram, près de Chennai, en Inde du Sud.

histoire de défiance et dans une géopolitique mondiale déstabilisée à la fois par la politique étrangère de Donald Trump, par l'activisme russe de Vladimir Poutine, et par les ambitions chinoises réaffirmées par Xi Jinping. Entre multilatéralisme affaibli et multipolarité renforcée, l'Inde des nationalistes hindous, au pouvoir depuis 2014, pense trouver un espace où la multiplication des partenariats et le refus des alliances et des blocs permet d'avancer dans sa quête de puissance.

L'HÉRITAGE DE L'HISTOIRE : DEUX DIMENSIONS

Tout avait plutôt bien commencé entre les deux grands voisins, l'Inde démocratique indépendante en 1947 et la Chine communiste établie en 1949. Quoique d'idéologies différentes, Inde et Chine partageaient le même sentiment d'entrer enfin dans l'ère post-coloniale. Un champ s'ouvrait, plus large que celui de la résurgence de l'Asie déjà attendue. Quand l'Inde et la Chine signent en 1954, à Pékin, un accord sur les relations entre l'Inde et « la région tibétaine de la Chine », elles définissent en préambule les « cinq principes de la coexistence pacifique » (*pansheel* : les cinq vertus, en sanscrit), qui vont un an plus tard être incorporés aux principes définis par la conférence de Bandoung, qui elle-même ouvre la voie aux mouvements des non-alignés. Las, le slogan *Hindi-Chini bhai bhai*, (« Indiens et Chinois sont frères ») ne dure qu'un temps. Les assertions de Zhou Enlai sur l'autonomie du Tibet restent lettre morte et la répression y sévit : en 1959, le jeune dalaï lama et des milliers de fidèles fuient Lhassa et se réfugient en Inde.

Trois ans plus tard, des incidents frontaliers à l'est de l'Himalaya tournent à la guerre ouverte. Les forces chinoises franchissent en profondeur la ligne Mac Mahon, non reconnue par Pékin. C'est une déroute humiliante pour l'Inde de Jawaharlal Nehru. La leçon donnée, la Chine retire ses troupes, mais continue jusqu'à ce jour à considérer l'est de l'Himalaya, gouverné par l'Inde depuis 1947 et rebaptisé par elle Arunachal Pradesh en 1972, comme le « Tibet du Sud », qu'elle intègre dans ses cartes. À l'autre extrémité de l'Himalaya, la Chine, qui a déjà mis la main sans combattre sur une bonne part de l'Aksai Chin, plateau quasi désert entre Tibet et Xinjiang, étend son contrôle vers l'ouest, en bordure du Ladakh qu'administre l'Inde.

Brève et peu meurtrière, la guerre de 1962 va toutefois marquer pour longtemps les relations entre l'Inde et la Chine. Dès 1963, la Chine et le Pakistan concluent un accord frontalier qui cède à Pékin une vallée transhimalayenne revendiquée par l'Inde. D'autres incidents frontaliers opposent les deux pays, notamment en 1967, au Sikkim, un protectorat de New Delhi finalement rattaché à l'Inde en 1975. À cette date, les liens entre la Chine et le Pakistan se sont considérablement renforcés, Islamabad ayant facilité la rencontre historique de 1972 entre Richard Nixon et Mao Tsé-Toung visant à contrer Moscou, qui de son côté avait signé

avec l'Inde un « traité de paix, d'amitié et de coopération » en août 1971. Quelques mois plus tard, New Delhi intervient au secours des insurgés du Pakistan oriental, facilitant la sécession du Bangladesh, sans que la Chine intervienne. Il fallut attendre de nouvelles tensions frontalières en 1986-1987 pour que Pékin et New Delhi se parlent au plus haut niveau. La visite de Rajiv Gandhi en Chine, en 1988, marque un tournant diplomatique. Suivra, au fil des ans (1993, 1996, 2003, 2005), une série d'accords et de déclarations affichant une volonté de résoudre les différends et d'œuvrer à la normalisation des relations bilatérales, comme nous l'analyserons plus bas.

Cette rhétorique bien huilée, en quête de convergences, souligne aussi que Chine et Inde sont chacune héritière d'une civilisation majeure plurimillénaire et que leur histoire fut partagée tant par la diffusion du bouddhisme et la quête des textes sacrés menés par des moines chinois dans leur *Pérégrination vers l'Est*, un des grands classiques de la littérature chinoise, que par les échanges maritimes, vaisseaux des rois d'Inde du Sud reliant la Chine au XI^e siècle ou ceux de l'amiral Zheng He reliant l'Inde, le Golfe et l'Afrique au XV^e siècle. Du reste, certaines rencontres entre Xi Jinping et Narendra Modi se déroulent dans des lieux symboliques de ces synergies : celles du bouddhisme en 2015, à Xian, d'où partit, au VII^e siècle, le moine Xuan Zang, en quête des sutras qu'abritera à son retour la grande pagode de l'Oie sauvage ; celles des liens maritimes en 2019 à Mamallapuram, au Tamil Nadu, porte des relations avec la Chine des rois Cholas.

Cette politique des signes ne se confine pas aux exercices de *soft power* : dans les domaines délicats des différends entre Inde et Chine, beaucoup aussi est codé, comme l'illustrent aussi bien sur la question frontalière que l'épineux triangle Inde Chine Pakistan.

UN DIFFÉREND MAJEUR : LA QUESTION FRONTALIÈRE ET L'ENJEU PAKISTANAIS

La question frontalière est posée de longue date. Fruit d'un traité signé en 1914 entre l'Inde britannique et le Tibet, la ligne Mac Mahon ne fut reconnue ni par la République de Chine, ni par la Chine communiste. Deux sujets majeurs sont ici posés, en sus de points plus localisés le long d'une longue frontière himalayenne : la question de l'Arunachal Pradesh (83 000 km² et environ 1,4 million d'habitants), État indien non reconnu par la Chine et qui fut le principal théâtre de la guerre de 1962. À l'Est de l'Himalaya, c'est un territoire stratégique par sa position géographique mais aussi par son héritage culturel. Si les bouddhistes y sont minoritaires aujourd'hui (environ 12% de la population), des monastères majeurs sont présents, dont celui de Tawang, proche de la frontière chinoise. Là se réincarna au XVII^e siècle le sixième dalaï lama et la Chine verrait d'un très mauvais œil une nouvelle réincarnation sur un territoire qu'elle ne contrôle

pas. Pékin a pour principe de protester contre toute visite de responsables indiens de très haut rang en Arunachal, *a fortiori* quand l'actuel dalaï lama se rend à Tawang.

Côté ouest, le contentieux porte essentiellement sur la région transhimalayenne de l'Aksai Chin (38 000 km²), une « ligne de contrôle effectif » ayant été établie après la guerre de 1962 entre l'Aksai Chin contrôlé par la Chine (et rattaché pour l'essentiel au Xinjiang) et le Ladakh administré par l'Inde. L'emplacement de la ligne reste sujet à interprétation et l'Aksai Chin reste revendiqué par l'Inde.

Au nord de l'Aksai Chin, on l'a noté, le Pakistan a cédé à la Chine la vallée transhimalayenne de la Shaksgam en 1963, mais l'accord entre les deux pays précise qu'une renégociation pourra advenir quand Inde et Pakistan régleront la question du Cachemire. Le point est important, car il inscrit le contentieux frontalier entre Inde et Chine dans un triangle élargi au Pakistan et l'embourbe dans l'insoluble question du Cachemire. L'idée d'une reconnaissance réciproque des territoires effectivement gérés par la Chine (Aksai Chin) et par l'Inde (Arunachal Pradesh) s'en trouve largement invalidée pour trois raisons : elle est rejetée par les nationalistes de tous bords, opposés à tout compromis territorial ; elle se heurte, à l'Est, à l'enjeu du monastère de Tawang, à propos duquel la Chine n'envisage aucun renoncement, même en cas de cession du « Tibet du sud » ; elle s'enlise enfin dans la volonté chinoise de ménager le Pakistan sur la question du Cachemire.

Si l'Inde a accueilli en 1959 le dalaï lama fuyant la mainmise chinoise sur le Tibet, elle a vite reconnu cette région de manière implicite comme partie intégrante de la Chine. En 2003, le premier ministre indien Atal Bihari Vajpayee – pourtant du BJP (5) – reconnaît officiellement cette appartenance et réitère que New Delhi « n'autorise pas les Tibétains à engager des activités politiques antichinoises en Inde » (6) Par cette décision, certes réaliste, l'Inde a affaibli sa marge de manœuvre – d'autant qu'elle a aussi reconnu le principe d'« une seule Chine », tout en conservant des relations avec Taiwan. Pékin, lui, n'a pas reconnu en parallèle la souveraineté indienne sur le Cachemire, puisqu'il s'agit là d'un territoire contesté entre Inde et Pakistan.

Faute d'un règlement du contentieux frontalier entre la Chine et l'Inde, Pékin et New Delhi ont multiplié les initiatives, après la visite de Rajiv Gandhi en 1988. Accords bilatéraux ou déclarations conjointes n'ont en rien réglé le problème frontalier, mais permettent de le gérer dans le cadre de trois textes spécifiques : l'« accord sur le maintien de la paix et de la tranquillité le long de la ligne de contrôle » (1993), l'« accord sur les mesures de confiance dans le domaine militaire le long de la ligne de

(5) Bharatiya Janata Party, droite nationaliste hindoue, au pouvoir de 1998 à 2004 et depuis 2014.

(6) *Declaration on Principles for Relations and Comprehensive Cooperation Between the Republic of India and the People's Republic of China*, Pékin, 23 juin 2003 (notre traduction).

contrôle effectif » (1996) et l'« accord sur les paramètres politiques et les principes directeurs pour le règlement de la question frontalière » (2005). Depuis 2003, un dialogue de haut niveau est régulièrement consacré à la question frontalière, sans résultat. La 21^e rencontre date de novembre 2018. Au sommet du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) de novembre 2019, le principe d'une nouvelle rencontre a été adopté, sans précision de date. Sans avancer vers une solution, les deux parties entendent clairement maintenir un dialogue régulier, signe de responsabilité affiché en dépit de réelles divergences.

Les règles implicites de gestion de la ligne de contrôle dont le tracé est contesté visent à calmer le jeu : aucun bâtiment en dur ne doit être construit et si les patrouilles des deux pays se rencontrent inopinément, elles doivent rebrousser chemin. Tout cela n'empêche cependant pas les accrochages le long de la frontière, chaque partie accusant l'autre d'avoir empiété sur ses droits. Là encore, le hasard a ses limites. Les tensions ont plus d'une fois eu lieu à la veille d'importantes visites chinoises en Inde, tel le face-à-face de Daulat Beg Oli, au Ladakh, en avril-mai 2013, qui a précédé l'arrivée du premier ministre Li Keqiang à New Delhi. Les incidents, parfois brefs, se sont multipliés depuis (7). L'épisode le plus marquant fut, en 2017, celui du plateau de Doklam, au point de jonction entre Inde, Chine et Bhoutan, la Chine y construisant une route sur une zone contestée par le Bhoutan et menaçant la sécurité indienne en s'approchant dangereusement de l'étroit passage entre Bhoutan et Bangladesh reliant le corps de l'Inde à l'Inde du Nord-Est. Les tensions militaires ont duré deux mois et demi, sans coups de feu, jusqu'à un accord de désengagement annoncé le 28 août – et présenté par le gouvernement indien comme la marque de son efficace réponse à la Chine.

Derrière tout cela, on trouve une fois encore des principes partagés : ne pas céder sur les revendications territoriales tant qu'un accord se fait attendre ; éviter les dérives lors des incidents frontaliers ; ne pas laisser ce contentieux affecter le reste des relations bilatérales. Certes, celles-ci souffrent du climat de défiance liée tant à la question frontalière qu'à l'appui chinois au Pakistan – y compris dans le domaine militaire –, mais l'espace d'un partenariat reste ouvert. Dans le triangle « coopération-compétition-confrontation », le dernier terme, compris militairement, n'est qu'une hypothèse de stratèges. *Si vis pacem, para bellum* : les budgets de la défense sont en hausse notable dans les deux pays. L'Inde a multiplié les essais de son missile balistique Agni 5, dont la portée couvre toute la Chine. Elle a aussi placé de nouvelles brigades de montagne dans l'Himalaya, en y améliorant les infrastructures de transport. Si l'horizon maritime est beaucoup plus présent qu'auparavant dans la stratégie indienne, comme nous le verrons, le front himalayen reste décisif, d'autant

(7) Mihir Bhonsale, « Understand Sino-Indian border issues. Analysis of incidents reported in the Indian media », Observer Research Foundation (*Occasional Paper* n° 143), février 2018.

que la Chine renforce elle aussi ses communications et sa présence militaire tant au Tibet qu'au Xinjiang. Dans le même temps, les propos rassurants des déclarations conjointes réaffirment l'esprit du *pansheel* et « le respect mutuel et la sensibilité aux préoccupations et aux aspirations de chacune des parties » (8). C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la politique chinoise vis-à-vis du Cachemire, sujet sensible s'il en est, tant pour New Delhi que pour Islamabad.

Après la décision annoncée le 5 août 2019 par le gouvernement Modi d'abolir les dernières marges d'autonomie de l'État du Jammu et Cachemire et d'amoindrir son statut pour le placer sous contrôle direct de New Delhi, la réponse chinoise a été double. Au ministre pakistanais des Affaires étrangères en « visite urgente » à Pékin, son homologue chinois Wang Yi a repris la rhétorique chinoise habituelle en se disant « vivement préoccupé » : « La question du Cachemire est un litige hérité de l'histoire coloniale. Elle doit être réglée convenablement et pacifiquement sur la base de la Charte des Nations Unies, des résolutions appropriées de l'ONU et des accords bilatéraux [entre Inde et Pakistan]. La Chine pense que les actions unilatérales qui compliquent la situation doivent être évitées » (9). Dans le même document, Pékin souligne toutefois que « le Pakistan et l'Inde sont tous deux des voisins amis de la Chine » et appelle à « abandonner l'esprit du jeu à somme nulle » et à chercher « une nouvelle voie vers la coexistence pacifique ». En revanche, la porte-parole de Wang Yi est plus tranchante quand elle aborde le nouveau statut du Ladakh, voisin de l'Aksai Chin : « L'Inde a continué d'amoindrir la souveraineté territoriale chinoise en modifiant unilatéralement sa loi nationale. Cette pratique est inacceptable, et ne pourra se concrétiser » (10).

Devant la vigueur de la réaction pakistanaise, la Chine est allée un pas plus loin, en demandant au Conseil de sécurité un débat sur l'initiative indienne. Ce débat a bien eu lieu le 16 août, mais il fut informel et sans communiqué commun et, *a fortiori*, sans résolution condamnant l'Inde. Le Pakistan a toutefois crié victoire, en arguant du fait que, pour la première fois depuis 1971, la question du Cachemire avait été de nouveau sur l'agenda des Nations Unies. L'Inde a pour sa part rappelé sa position : la question est purement intérieure et le moment venu seront levées les restrictions imposées aux Cachemiris – la région était sous quasi couvre-feu, Internet et téléphones coupés, les opposants politiques en résidence surveillée.

Après la guerre de 1962, la Chine s'était alignée sur les positions pakistanaises quant au Cachemire. Deng Xiaoping, soucieux de calmer le

(8) *Joint Statement between the Republic of India and the People's Republic of China on Building a Closer Developmental Partnership*, New Delhi, 19 septembre 2014.

(9) Communiqué de presse du ministère chinois des Affaires étrangères, « Wang Yi held talks with Pakistani Foreign Minister Qureishi », 9 août 2019 (notre traduction).

(10) Communiqué de la République populaire de Chine, « Foreign Ministry spokesperson Hua Chunying's remarks on the Indian government's announcement of the establishment of the Ladakh Union territory which involves Chinese territory », 6 août 2019.

jeu avec ses voisins, changea de position : à compter de 1980, la Chine traita le Cachemire comme une question bilatérale entre New Delhi et Islamabad – pour ce qui ne concerne pas ses propres territoires –, en appelant les deux parties à négocier. En parallèle, y compris dans les phases de crise entre Inde et Pakistan (guerre de 1965 et de 1971), la Chine continua à renforcer l'armée pakistanaise, facilitant le programme nucléaire de son voisin et développant les industries de défense, sans pour autant rallier le Pakistan sur le terrain des conflits, voire conseillant la retenue, comme lors de la guerre de Kargil en 1999, alors même que Pékin avait peu apprécié que l'Inde ait justifié l'année précédente, dans un courrier au président Bill Clinton, la conduite de ses essais nucléaires en ces termes : « Nous avons un État ouvertement nucléarisé à nos frontières, un État qui a agressé l'Inde en 1962. [...] Pour ajouter à l'anxiété, cet État a aidé un autre de nos voisins à devenir un état secrètement nucléarisé » (11).

Piques, guerres des mots, incidents frontaliers, soutien chinois au Pakistan : Pékin, depuis les années Deng Xiaoping, a défini une double stratégie vis-à-vis de l'Inde. Plaider la responsabilité, l'amitié et les intérêts communs, tout en cultivant au plus près le Pakistan et sa puissance militaire. De longue date, la Chine a reconnu « l'utilité d'un Pakistan puissant aligné sur elle pour peser sur l'Inde » (12).

DU CACHEMIRE AUX NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE

La divergence des positions sur le Cachemire affecte aussi l'un des axes majeurs des nouvelles routes de la soie chinoises : le corridor économique sino-pakistanaise (CPEC), qui doit relier le Xinjiang chinois à la côte pakistanaise, en traversant, au nord du Cachemire, le Gilgit Baltistan, sous administration pakistanaise mais revendiqué par l'Inde. New Delhi a dénoncé le manque de concertation de l'initiative chinoise, et le non-respect de la souveraineté indienne, argument formulé par Narendra Modi en termes génériques : « La connectivité ne peut pour autant ignorer ou saper la souveraineté d'autres nations. Ce n'est qu'en respectant la souveraineté des pays concernés que les projets de corridors de connectivité tiendront leur promesse et éviteront les différences et la discorde » (13). L'Inde a joué le jeu des nouvelles institutions financières internationales lancées sous impulsion chinoise, en étant co-fondatrice de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, établie en 2014, et en nommant en 2015 le président (indien) de la « Nouvelle banque de développement » des BRICS, basée à Shanghai. Cependant, elle a boycotté ce qui fut rebaptisé « Initiative de la ceinture et la route » (BRI –

(11) « Letter from Prime Minister A. B. Vajpayee to President Clinton », 12 mai 1998 (notre traduction).

(12) John W. Garver, « China's Kashmir policy », *India Review*, vol. III, n° 1, janvier 2004, p. 7 (notre traduction).

(13) « Inaugural address by Prime Minister at Second Raisina Dialogue », New Delhi, 17 janvier 2017 (notre traduction).

en français, les « Nouvelles routes de la soie ») en n'assistant ni au premier ni au second forum organisés à cet égard à Pékin, en 2017 et en 2019, alors que plus d'une centaine de pays étaient représentés. Les divergences indo-pakistanaïses sur le Gilgit Baltistan ne sont pas seules en cause. Les routes de la soie sont vues à New Delhi comme servant une politique d'influence chinoise chez les voisins de l'Inde et pas seulement comme un ambitieux programme économique. Joue aussi la défense des intérêts économiques indiens. Géo-économie et géopolitique sont ici indissociables, ce qui explique aussi pourquoi l'Inde a avancé l'argument du piège de la dette des routes de la soie, dans lequel sont tombés certains de ses voisins, tel le Sri Lanka, qui a dû concéder à la Chine, en 2017, la maîtrise du nouveau port d'Hambantota pour 99 ans.

C'est qu'en effet, aux enjeux himalayens s'ajoute désormais la compétition maritime, dans l'Océan Indien d'abord, puis au-delà. La formule du « collier de perles », apparue aux États-Unis dès 2005, bien avant la BRI, a mis en lumière la stratégie chinoise d'investissements portuaires dans le voisinage de l'Inde : au Bangladesh, à Chittagong ; en Birmanie, à Sittwe ou aux îles Cocos, où Pékin dispose d'une station d'écoute proche du commandement interarmées indien des îles Andamans et Nicobar, et des sites spatiaux indiens du golfe du Bengale ; à Hambantota au Sri Lanka ; à Marao aux Maldives et à Gwadar au Pakistan. Avec la BRI, l'activisme chinois dans l'Océan Indien s'est élargi aux Seychelles, au Kenya et à Djibouti, où la Chine a ouvert en 2011 sa première base navale à l'étranger, une seconde étant semble-t-il envisagée au Pakistan, soit à Gwadar, soit à Jiwani, proche de la frontière iranienne, Pékin démentant pour l'heure.

LA RIPOSTE INDIENNE : CONNECTIVITÉS ET INDO-PACIFIQUE

Pour New Delhi, quelle peut être la riposte à la stratégie d'encerclément qu'elle voit à l'œuvre ? Au-delà de la montée en puissance de son appareil de défense (dont le budget 2018 dépasse celui de la France) et en particulier de sa marine, l'affichage diplomatique donne la priorité au voisinage régional. L'excès d'influence chinoise peut permettre à l'Inde de regagner du terrain, comme au Sri Lanka ou aux Maldives, et les relations avec le Bangladesh de Sheikh Hasina sont positives. Au Népal, l'Inde fait face aux accusations d'ingérence et, surtout, aux avancées chinoises, qui préparent la liaison ferroviaire entre le Tibet et Katmandou. En Birmanie, la compétition avec la Chine n'exclut pas des coopérations sino-indiennes, l'Inde exportant vers la Chine une part du gaz qu'elle exploite dans le pays. New Delhi reste toutefois très prudente sur le projet, déjà ancien, de corridor BCIM (Bangladesh, Chine, Inde, Myanmar), devant relier l'Inde de l'Est au Yunnan, car il apparaît désormais comme un des éléments des « routes de la soie ».

New Delhi préfère jouer une autre carte, celle de la « route trilatérale » reliant l'Inde du Nord-Est à la Thaïlande *via* la Birmanie, un élément

donnant corps à la logique du BIMSTEC (14) que Narendra Modi privilégie désormais, au détriment de la SAARC, qui inclut le Pakistan. Si ce volet s'intègre dans la « politique de regard vers l'Est » lancée dès 1992 et rebaptisée « Agir vers l'Est » par Narendra Modi, la stratégie de connectivité indienne a aussi un volet maritime et continental vers l'Ouest. Ce dernier consiste à contourner l'obstacle pakistanais pour s'appuyer sur les ports iraniens et remonter vers le Nord, *via* Chabahar – réponse indienne au Gwadar développé par la Chine et point de départ des routes menant en Afghanistan – et *via* Bandar Abbas, porte d'entrée vers le « Corridor international de transport Nord-Sud », annoncé en 2000 et supposé relier l'Inde à l'Asie centrale et à la Russie, pour faire jonction avec l'Union économique eurasiatique lancée par Vladimir Poutine en 2010. Ce projet ne s'est guère concrétisé, les sanctions contre l'Iran et contre la Russie ajoutant au manque de financements adéquats.

C'est dans le nouvel horizon indo-pacifique que l'Inde entend se positionner face à la Chine, qui dénigre le concept et lui préfère la vieille formule d'Asie-Pacifique, dont l'Inde est exclue. Pour autant, la Chine développe avec constance sa présence dans l'Océan Indien, au-delà des routes du pétrole. L'Afrique orientale, mais aussi les États insulaires (Seychelles, Maurice, Madagascar) sont courtisés, alors même que l'Inde y développe ses appuis en renforçant ses coopérations militaires ou de sécurité (garde-côtes), en disposant de nouvelles facilités (dont l'accès aux bases françaises dans la région décidé en 2018), en promouvant la connaissance du domaine maritime et en soutenant les forums régionaux : l'Association des pays riverains de l'Océan Indien (IORA), centrée sur les domaines économiques (le Pakistan est absent, mais Chine et États-Unis sont observateurs) et le Symposium des marines de l'Océan Indien (IONS), qui regroupe des officiers de 24 pays riverains (dont la France), la Chine comptant au rang des observateurs.

L'enjeu stratégique majeur dépasse toutefois ce cadre géographique. Le concept d'Indo-Pacifique a séduit New Delhi, car il reconnaît de façon nouvelle la place de l'Inde sur les deux façades maritimes du monde asiatique et l'inscrit ainsi dans la nouvelle géopolitique mondiale (15). C'est en Inde que Shinzo Abe avait proposé, en 2007, d'œuvrer à la « confluence des deux mers », reformulant l'idée d'un « arc de liberté et de prospérité » avancé un an plus tôt. On retrouve aujourd'hui les mêmes appels à un

(14) BIMSTEC est l'acronyme de « Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral and Economic Cooperation », qui, établie en 1997, regroupe l'Inde, le Sri Lanka, la Thaïlande, la Birmanie (Myanmar) et à laquelle le Népal et le Bhoutan ont adhéré en 2004. La SAARC est quant à elle l'Association pour la coopération régionale en Asie du Sud, établie en 1985.

(15) Pour des regards indiens sur l'Indo-Pacifique, voir *National Security* (Vivekananda International Foundation, proche du pouvoir, vol. II, n° 3, septembre 2019). Voir aussi Isabelle Saint-Mézard, « Entre Indo-Pacifique et nouvelles routes de la soie : quelles perspectives pour l'Inde ? », *Diplomatie*, dossier Indo-Pacifique, 2019, p. 61-64.

Indo-Pacifique « libre et ouvert, prospère et inclusif » (16), en réponse à l'activisme chinois en mer de Chine. L'Inde souscrit au concept « libre et ouvert » et, sans ajouter à la rhétorique antichinoise, elle s'autorise désormais, avec ses partenaires américain et asiatiques, des exercices conjoints occasionnels dans les eaux contestées, que devrait aussi traverser la future route maritime reliant l'Extrême-Orient russe à l'Inde du Sud, une décision prise lors du Forum de Vladivostok organisé par Moscou en septembre 2019, dont Narendra Modi fut l'invité d'honneur.

D'une tout autre ampleur, les manœuvres navales annuelles « Malabar », indo-américaines au départ, sont désormais élargies au Japon et opèrent alternativement dans l'Océan Indien et dans le Pacifique. L'Inde se refuse pour l'heure à y faire entrer de façon permanente la marine australienne. Pourtant, l'Inde est membre du Quad, le dialogue de sécurité quadrilatéral États-Unis, Japon, Inde, Australie, redéfini non sans ambiguïté comme simple « forum de discussion » stratégique, voire de « consultations », porté par des diplomates et des hauts fonctionnaires (17). Les ministres des Affaires étrangères y ont fait leur entrée en septembre 2019, en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, mais en novembre ils étaient absents de la réunion tenue en marge du sommet de l'Asie orientale, chaque pays publiant un bref communiqué séparé, aucun n'évoquant ouvertement la Chine, pourtant présente dans tous les esprits.

Derrière la façade du Quad, l'Inde renforce ses liens militaires avec Washington, que ponctuent la multiplication des exercices conjoints et l'essor des ventes d'armes liés à la signature d'accords facilitant l'interopérabilité des forces américaines et indiennes. L'Inde est en effet devenue en 2016 « partenaire majeur de défense », un statut lui donnant accès à de multiples technologies militaires ou duales qui ne sont normalement accessibles qu'aux alliés. Ce rapprochement confirmé avec Washington dans le champ sécuritaire pose deux problèmes : l'un à l'Inde, qui n'entend pas pour autant renoncer à toute autonomie stratégique (elle achète toujours des armements russes) et qui récuse toute politique d'endiguement crispé face à Pékin ; l'autre à la Chine, qui ne souhaite pas voir l'Inde rallier pour de bon le camp américain. Cette double contrainte définit un espace dans lequel Inde et Chine se parlent, se consultent et échangent.

COOPÉRER ?

LES LIMITES DU PARTENARIAT STRATÉGIQUE SINO-INDIEN

L'accord de principe pour une coopération élargie de 2003 a ouvert la voie à un dialogue plus nourri, jouant à plein d'une rhétorique positive :

(16) Ministère indien des Affaires étrangères, « India-Australia, Japan, United States consultations », New Delhi, 4 novembre 2019 (notre traduction).

(17) Jean-Luc Racine, « Quid du Quad ? Un forum de sécurité bien ambigu », *Diplomatie*, dossier Indo-Pacifique, 2019, p. 46-49.

« Les intérêts conjoints des deux parties l'emportent sur leurs différences. Aucun des deux pays n'est une menace pour l'autre. Nul n'utilisera ou ne menacera d'utiliser la force contre l'autre. [...] Les différences ne doivent pas affecter le développement d'ensemble des relations bilatérales. » (18) Un pas de plus et, en 2005, était conclu avec le gouvernement congressiste indien un « partenariat stratégique et de coopération pour la paix et la prospérité », fondé sur « le respect mutuel et la prise en compte des préoccupations et des aspirations de chaque partie » (19).

Le champ de coopération affiché est large : commerce, économie, finances, sécurité énergétique, culture, science et technologie, partage des eaux, groupes d'études et dialogues ministériels composent l'essentiel de l'agenda, sans que les questions militaires et de sécurité ne soient exclues, partenariat « stratégique » oblige. Aux déclarations convenues sur la question frontalière, objet d'un nouveau protocole, et à la dénonciation du terrorisme, s'ajoutent des exercices conjoints – d'ampleur limitée – et la volonté de dialogue entre forces armées, car « l'interaction accrue dans le champ militaire renforce la construction de la confiance mutuelle ». Un thème, récurrent aujourd'hui, est aussi abordé : l'affichage de convergences en matière de gouvernance globale, la « promotion de la multipolarité et de la globalisation économique », les nécessaires négociations sur le changement climatique et le développement durable. Le rôle de l'ONU est jugé central, mais face à la demande indienne d'intégrer un Conseil de sécurité élargi avec d'autres pays (dont le Japon, l'Allemagne, le Brésil), la Chine esquivait, hier comme aujourd'hui, une approbation explicite – comme l'ont donnée les autres membres permanents du Conseil de sécurité –, tout en affirmant qu'elle « soutient l'aspiration indienne à jouer un rôle plus grand au sein des Nations Unies, y compris au Conseil de sécurité ».

Quinze ans plus tard ou presque, où en est-on ? Le bilan est pour le moins contrasté.

Des avancées ont eu lieu, y compris dans le domaine militaire, mais les rencontres entre officiers supérieurs sont parfois annulées – la politique des signes – et la Chine continue à s'opposer à l'entrée de l'Inde dans le Groupe des fournisseurs nucléaires, sauf à y admettre aussi le Pakistan. En 2017, avec l'appui de la Russie, l'Inde est devenue membre à part entière de l'Organisation de coopération de Shanghai, qui veille à la sécurité de l'Asie centrale, mais la Chine ne l'a acceptée qu'en y faisant entrer en même temps le Pakistan. En 2018, Inde et Chine ont décidé d'inaugurer en Afghanistan la politique « Inde-Chine Plus », pour coopérer conjointement avec un pays tiers, mais le programme de formation mis en place est modeste et, sur le fond, les stratégies des deux pays divergent. La Chine encourage le dialogue avec les Talibans et y contribue activement, tandis

(18) *Declaration of Principles for Relations and Comprehensive Cooperation between the Republic of India and the People's Republic of China*, Pékin, 23 juin 2003 (notre traduction).

(19) *Joint Statement of the People's Republic of China and the Republic of India*, New Delhi, 11 avril 2005 (notre traduction).

que l'Inde continue de s'y opposer, *a fortiori* si le gouvernement de Kaboul n'est pas clairement impliqué. Nonobstant les déclarations conjointes sur le contre-terrorisme, la Chine a bloqué pendant des années l'inscription, sur les listes onusiennes des terroristes reconnus, du Pakistanais Masood Azhar, chef du Jaish-e Mohammad, organisation djihadiste impliquée dans de multiples attentats en Inde. Pékin n'a donné son feu vert qu'en mai 2019, quand le Pakistan craignait d'être classé sur la liste noire du Groupe d'action financière (GAFI), qui traque le financement du terrorisme.

Déjà évoquées, les tensions de Doklam, aux confins du Tibet, du Bhoutan et de l'Inde, illustrent au mieux les ambiguïtés du partenariat « stratégique », la volonté chinoise de tenter la politique du fait accompli vis-à-vis de ses voisins et la volonté indienne de ne pas céder, en recourant à la puissance militaire, mais sans risquer un conflit ouvert. Pour faire bonne mesure, neuf mois après la crise de Doklam, Xi Jinping et Narendra Modi inaugurent en Chine, à Wuhan, la procédure du « dialogue informel » : une rencontre au sommet permettant des tête-à-tête prolongés. Le processus s'est institutionnalisé avec le second dialogue Xi-Modi, tenu en 2019 à Mamallapuram, près de Chennai, un troisième étant annoncé en Chine en 2020. Confirmé sur le tard, le sommet de Mamallapuram a lui aussi succédé à une phase sinon de tensions, du moins de « différences », liée aux réactions chinoises à la nouvelle politique indienne au Cachemire.

La formule « informelle » a des avantages : elle n'appelle pas de déclaration conjointe, mais les commentaires officiels séparés mettent en avant, sans nier que « la route soit longue et sinueuse », à la fois la volonté de dialogue pour « une coexistence gagnant-gagnant » et les enjeux globaux que peuvent partager Inde et Chine. C'est du moins ce que nous dit Wang Yi, le ministre chinois des Affaires étrangères, commentant la rencontre de Mamallapuram tout en ciblant sans les nommer les États-Unis de Donald Trump : « Face au protectionnisme et à l'unilatéralisme croissants, les deux parties ont décidé d'intensifier leur coordination au sein des instances multilatérales telles que le G20, les BRICS, l'Organisation de coopération de Shanghai et la coopération Chine Russie Inde » et de « faire face en commun aux défis globaux. » (20)

Wang Yi a beau jeu de rappeler les structures où Inde et Chine se rencontrent hors du regard américain ou occidental, dont le sommet annuel des BRICS ou le « format Russie-Inde-Chine », où se retrouvent les ministres des Affaires étrangères et, parfois, comme en juin 2019 en marge du G20, les plus hauts dirigeants des trois pays. Wang Yi joue de même la carte des échanges millénaires entre la Chine et l'Inde, qui entendent, dit-il, « se faire ensemble les avocats du dialogue des civilisations et continuer à renouveler la gloire des civilisations d'Asie ». Il sait combien les nationalistes hindous sont sensibles à cette épaisseur de l'histoire

(20) Wang Yi, « The road ahead is long and winding, though a start will bring an arrival », 14 octobre 2019 (notre traduction).

précoloniale – et préislamique – et dresse obligeamment un parallèle entre les deux pays, unis par « leur aspiration à réaliser conjointement le rêve chinois et le rêve indien » (21).

Les commentateurs indiens sont pour leur part plus nuancés. Shyam Saran, qui fut un *Foreign Secretary* indien remarqué sous le gouvernement de Manmohan Singh, souligne à juste titre que le contexte a changé depuis 2005, entre autres sur le plan économique : l'Inde connaissait alors un taux de croissance de 9% ou plus. Le discours sur les envolées de la Chine et de l'Inde – « Chindia » disait-on alors – n'ont plus cours. Certes, la croissance chinoise se ralentit, mais l'Inde, qui pensait un temps la rattraper (sa croissance fut plus rapide en 2016-2018), fait face elle aussi à un ralentissement notable, que le gouvernement Modi assure être temporaire, lui qui annonce un PNB indien de 10 trillions de dollars en 2030... Si l'Inde, aux yeux de Saran, est à terme « le seul pays ayant le potentiel d'égaliser la Chine dans tout l'éventail de la puissance nationale », encore lui faut-il résorber l'asymétrie existante, « en revenant à une croissance économique forte et continue qui seule pourra générer des ressources comparables à celles de la Chine », condition indispensable pour devenir « un contrepoids crédible » face à Pékin (22).

Pour l'heure on en est loin, comme l'illustrent les relations commerciales entre les deux pays. Si la Chine est depuis des années le premier partenaire de l'Inde à cet égard en tant qu'État (84,4 milliards de dollars en 2018-2019 (23), l'Union européenne et le Conseil de coopération du Golfe dépassant ce chiffre), la croissance considérable des échanges se fait au détriment de la balance commerciale indienne, dont le déficit vis-à-vis de la Chine est passé de moins d'un milliard de dollars en 2000-2001 à 63 milliards en 2017-2018, puis est retombé en 2018-19 à 53 milliards, l'Inde ayant exporté davantage vers la Chine, mais aussi, astuce comptable, parce que la Chine a fait transiter une part de ses exportations *via* Hong Kong (24). Si l'Inde exporte surtout des matières premières (cuivre, charbon, coton, minerai de fer) et des produits chimiques, elle importe des produits plus élaborés : acier, machines-outils, matières premières pour les médicaments génériques et nombre de biens intermédiaires à bas prix. Dilemme pour l'Inde : les biens d'équipement à prix compétitifs permettent aux petites entreprises indiennes de s'équiper, mais les produits chinois inondent le marché, qu'ils soient sans ou avec apports technologiques.

Alors que Washington s'est engagé dans une guerre commerciale avec Pékin, la Chine semble prête à faire des concessions à l'Inde, qui juge le

(21) *Id.*

(22) Shyam Saran, « After Mamallapuram, the reality of asymmetry », *The Hindu*, 21 octobre 2019. En Inde, le *Foreign Secretary*, le plus haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, bénéficie d'une forte couverture médiatique.

(23) Department of Commerce, *Export Import Data Bank*, New Delhi. L'année financière indienne court d'avril à mars.

(24) Asit Rajan Mishra, « How the trade seesaw titled toward China is hurting India badly », *Livemint*, 23 octobre 2019.

marché chinois trop protégé. En octobre 2019, Xi et Modi ont convenu d'établir un « dialogue de haut niveau sur l'économie et le commerce », mais quels en seront les effets ? Signal majeur de l'Inde : elle a *in fine* décidé de ne pas rejoindre l'accord de libre-échange du Partenariat économique intégral régional (RCEP) qu'ont entériné à Bangkok le 4 novembre 2019 l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est), la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, arguant que les termes de l'accord, pour l'heure, menaçaient ses industries et son agriculture, sans ouvrir assez les marchés aux exportations indiennes. (25)

Au-delà du simple commerce, mais liée à lui, est la question de l'avance chinoise dans le champ technologique qu'il soit civil, militaire, ou dual (intelligence artificielle, voire *blockchain*). Le dilemme de New Delhi face à l'adoption ou non de la 5G de Huawei, qui équipe déjà une bonne part de la 4G indienne, n'est certes pas spécifique à l'Inde, mais illustre parfaitement les défis du futur (26).

* *

*

L'évolution de la relation sino-américaine est un élément déterminant d'un contexte international remodelé par l'ascension de la Chine, la redéfinition des intérêts américains et la poussée du protectionnisme ou des accords commerciaux régionaux qui semblent clore la phase d'hyper-globalisation. Se fait entendre un nouveau discours, qui juge que le ralentissement tendanciel de la croissance chinoise expliquerait le durcissement tant interne qu'externe de la politique de Xi Jinping : le volontarisme affiché à Pékin serait, contre intuitivement, un signe d'inquiétude et, en ce sens, il faudrait craindre une « Chine fléchissante » (27). Cette analyse contestée pose toutefois à l'Inde une question significative à plusieurs entrées : sera-t-elle prise dans la nasse des tensions sino-américaines ? en subira-t-elle simplement les contrecoups ? ou y a-t-il là, tant pour Pékin que pour New Delhi, l'opportunité de redéfinir leurs relations sur une base moins conflictuelle et moins asymétrique ? Autre lecture, américaine elle aussi : face à l'activisme chinois, l'Inde reste « le meilleur espoir pour Washington en Asie », même si elle a pu décevoir, faute de devenir un véritable allié des États-Unis (28). Des voix se font entendre, en Inde aussi, pour plaider en faveur d'une « réorientation décisive de la politique étrangère indienne en direction de l'Occident » (29).

(25) « Could join RCEP if demands are met », commentaires du ministre indien du Commerce, *The Hindu*, 5 novembre 2019.

(26) Ananth Krishna, « Wedged between conflicting interests: India's Huawei dilemma », *Global Asia*, vol. XIV, n° 3, septembre 2019.

(27) Michael Beckley, « The United States should fear a faltering China », *Foreign Affairs*, 28 octobre 2019.

(28) Robert D. Blackwill et Ashley J. Tellis, « The India dividend », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2019.

(29) Neelam Deo, « 2019, the year of aligning decisively », Gateway House, 4 janvier 2019.

Pour l'heure, l'évolution du contexte international semble aiguïser plutôt que périmer la ligne traditionnelle de la politique indienne vis-à-vis de la Chine. Un observateur avisé résume la question en ces termes : Modi et ses prédécesseurs ont-ils « bien évalué ou pas le point d'équilibre de la dynamique de compétition-coopération avec la Chine » ? Il conclut que l'Inde « a peu à gagner à prendre une posture de confrontation » (30). La posture indienne, entre phases de tension et grande rhétorique partagée avec Pékin sur fond de méfiance, illustre ainsi « l'art subtil de la conciliation des contraires » (31), aussi bien dans le cadre bilatéral que sur le tablier de go (chinois) ou sur l'échiquier (indien) où se déploient les jeux croisés entre grands acteurs (Chine, États-Unis, Russie, Japon), tant dans l'Indo-Pacifique que dans le champ global où multipolarité et multilatéralisme s'articulent. La relation à la Chine va être de plus en plus une priorité de la politique étrangère indienne, sur tous les plans, diplomatiques, militaires, économiques, technologiques, idéologiques. L'Inde partage avec la Chine un rêve de puissance et cultive comme elle le souvenir de sa grandeur passée. Son émergence est en cours, mais beaucoup reste à faire. Ne comptant pas sur « le piège de Thucydide » pour rééquilibrer la compétition sino-américaine, elle se veut pragmatique, au-delà des discours annonçant des lendemains qui chantent.

Certes, Narendra Modi illustre, à la mode indienne, cette figure de l'homme fort, nationaliste, identitaire qui fait florès aujourd'hui. Toutefois, le très « réaliste » analyste Bharat Karnad, qui veut une Inde forte, met en garde contre les dérives internes du nationalisme hindou qui distraient l'Inde de ses vrais enjeux et compare la Chine, « qui a bondi sous la stratégie conduite par Xi et un système performant », à l'Inde de Modi qui, à ses yeux, « a déambulé, son impact global étant bien moindre que la somme de ses petits succès » (32). Alors que le second mandat de Narendra Modi s'engage, Karnad reste dans sa ligne critique, jugeant que Modi « enfonce l'Inde dans une fosse béante, montant sans réfléchir dans le train de Donald Trump tout en voulant accommoder Xi Jinping et la Chine » (33). La question demeure, au-delà des polémiques : y a-t-il d'autres politiques possibles que celle des équilibres de circonstance ?

Pragmatique, Shyam Saran avait en 2009 émis ce jugement de diplomate expérimenté : « Certes, l'Inde ne dispose pas d'une puissance économique et militaire équivalente à celle de la Chine. Mais l'équivalence n'est pas nécessaire. Ce qui compte, c'est qu'aucune architecture régionale et, en l'occurrence, aucun arrangement global ne puisse être crédible sans la

(30) Ankit Panda, « Modi 2.0 and India's complex relationship with China », *The Diplomat*, 6 juin 2019 (notre traduction).

(31) Isabelle Saint-Mézard, « Inde : quelles stratégies face à la Chine ? », *Hérodote*, n° 173, 2019, p. 46.

(32) Bharat Karnad, *Staggering Forward : Narendra Modi and India's Global Ambition*, New Delhi, Viking, 2018, Introduction (notre traduction).

(33) Bharat Karnad, « The coming pain of putting eggs in the US and China baskets », blog www.bharatkarnad.com, 4 octobre 2019.

participation active de l'Inde » (34). Le raisonnement tient toujours, dix ans plus tard, mais il soulève de nouvelles questions. Le boycott indien entame-t-il la crédibilité des nouvelles routes de la soie ? Son refus de signer tel qu'il est le Partenariat économique intégral régional, qui l'unirait à la Chine dans le plus vaste accord de libre-échange au monde, amenuise-t-il la légitimité du futur accord ? La capacité de l'Inde à dire parfois oui (l'AIB) ou parfois non (le RCEP) renforce-t-elle son positionnement comme acteur spécifique, qui peut séduire, au sein de l'ASEAN, au Japon ou ailleurs, ceux qui veulent garder, face à Pékin, des marges de manœuvre ?

(34) Shyam Saran, « India's foreign policy and the Andaman & Nicobar Islands », Andaman & Nicobar Command Seminar, Port Blair, 5 septembre 2009 (en ligne : <https://abhishek4420.wordpress.com/2009/09/15/shyam-sarans-address-on-indias-foreign-policy-in-andaman-nicobar-islands/>, consulté le 1^{er} mars 2020). Voir également Jean-Luc Racine, « Y a-t-il une géopolitique du nationalisme hindou ? », *Hérodote*, n° 173, 2019, p. 27.