

Le Népal entre la Chine et l'Inde

Philippe Ramirez

▶ **To cite this version:**

Philippe Ramirez. Le Népal entre la Chine et l'Inde. Outre-terre. Revue européenne de géopolitique, 2009, Jeux Olympiques et géostratégie, 21 (1), pp.235-241. 10.3917/oute.021.0235 . halshs-01694880

HAL Id: halshs-01694880
https://shs.hal.science/halshs-01694880

Submitted on 17 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAIRN.INFO
CHERCHER, REPÉRER, AVANCER

LE NÉPAL ENTRE LA CHINE ET L'INDE

Philippe Ramirez

Outre-terre | « Outre-Terre »

2009/1 n° 21 | pages 235 à 241

ISSN 1636-3671
ISBN 9782749210100

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2009-1-page-235.htm

Pour citer cet article :

Philippe Ramirez, « Le Népal entre la Chine et l'Inde », *Outre-Terre* 2009/1 (n° 21), p. 235-241.
DOI 10.3917/oute.021.0235

Distribution électronique Cairn.info pour Outre-terre.
© Outre-terre. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

Le Népal entre la Chine et l'Inde [1]

Philippe Ramirez [2]

Peu avant sa mort en 1775, le fondateur du Népal, Prithvi Narayan Shah, émit la recommandation suivante à ses successeurs : « Ce royaume est une igname prise entre deux pierres. Maintenez des relations amicales avec l'Empereur de Chine. Maintenez aussi des relations amicales avec l'Empereur des Mers [le souverain britannique] » [3]. Pour l'essentiel, malgré les formidables bouleversements politiques qu'ont depuis connus les deux grands voisins du Népal, la situation géostratégique du pays reste globalement identique. Dans sa politique extérieure, l'État himalayen subit même une contrainte beaucoup plus grande aujourd'hui qu'avant la montée en puissance des Britanniques en Inde (XIX^e siècle) et l'intervention chinoise au Tibet (1950). Car auparavant il pouvait se permettre de défendre militairement ses intérêts, en particulier ce qui longtemps constitua sa première ressource : le commerce transhimalayen transitant par la vallée de Katmandou et relayé par une forte communauté de marchands népalais à Lhassa. Par trois fois – 1788, 1791 et 1855 – des expéditions népalaises entrent au Tibet, sous des prétextes divers : différends sur la valeur de la monnaie népalaise utilisée au Tibet, menaces sur les commerçants népalais à Lhassa, empiètements sur les cols.

La suzeraineté de l'empereur chinois sur le Tibet fut jusqu'à la fin du XVIII^e siècle assez lointaine pour que les Népalais pussent faire plier le dalaï-lama. La seconde invasion népalaise (1791) allait justement contribuer à renforcer la présence chinoise au Tibet : ayant en vain sollicité l'aide des Britanniques, les Tibétains se tournèrent vers les Chinois qui non seulement repoussèrent les Népalais et leur imposèrent un tribut annuel, mais s'établirent militairement sur le versant nord de l'Himalaya. Les velléités tibétaines de Katmandou s'en trouvèrent considérablement réduites. Ce qui entraîna un certain rapprochement avec les Britanniques. Mais pour les dirigeants népalais, la menace chinoise restait malgré tout moins préoccupante que celle émanant du sud. De fait : le conflit anglo-népalais de 1814-1816 mit fin à l'expansion népalaise dans l'Himalaya et le royaume devint un État satellite de l'Inde britannique. Sans que Pékin, sollicité

1. Août 2008.
2. *Chargé de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).*
3. Cf. L.Stiller, *Prithvi Narayan in the Light of Dibya Upadesh*, Katmandou, 1968.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

par Katmandou pour venir à son aide, soit intervenu. Le dernier conflit ouvert entre Népal et Tibet remonte à 1855-1856 lorsque leurs armées se disputèrent durant plusieurs mois les cols menant de Katmandou à Lhassa. Le Népal obtint par le traité de Thapathali que ses ressortissants à Lhassa ne soient plus menacés et que le Tibet lui verse un tribut annuel ; en échange, il s'engagea à prévenir toute agression extérieure contre le Tibet. Mais durant un siècle encore, la distante influence de la Chine ne saura, pour le Népal, contrebalancer la puissance britannique en Inde : lors de l'expédition britannique contre le Tibet en 1904, le Népal ne répondit pas aux appels de la Chine ; il cessa en 1908 d'envoyer son tribut à Pékin ; et il resta passif durant la courte indépendance tibétaine permise par la révolution chinoise de 1911. L'intervention chinoise au Tibet en 1950 provoqua une dernière crise avec le Népal, le tribut tibétain étant supprimé en 1953 et les activités commerciales des Népalais à Lhassa de nouveau compromises. Le Népal dut accepter un rapprochement stratégique avec l'Inde.

Un coup d'oeil un peu trop rapide sur la géographie régionale peut donner l'impression que le Népal est dans une position comparable face à l'Inde et à la Chine. Or, de par la topographie de la chaîne himalayenne, l'accès est bien plus aisé vers le sud que vers le nord. Au sud, la populeuse et riche plaine du Gange, au nord le quasi-désert que constitue le plateau tibétain. Compte tenu de l'histoire de son peuplement, de ses affinités culturelles et des contraintes de son économie, le Népal est bien davantage tourné vers l'Inde que vers le Tibet et *a fortiori* que vers la lointaine Chine des Han. Les Népalais se déplacent très fréquemment en Inde, y poursuivent leurs études, y émigrent (4 millions y vivraient) ; ils connaissent bien la civilisation indienne ; le hindi est compris à peu près partout au Népal, quand ce n'est pas la langue maternelle ; la littérature, la musique et le cinéma népalais s'inspirent de modèles indiens ; il n'est pas jusqu'aux noms des partis politiques népalais qui ne se calquent sur ceux qui existent au sud. D'une façon ou d'une autre, l'Inde est omniprésente au Népal. De la Chine, par contre, les Népalais ne savent presque rien et la civilisation chinoise n'a guère influencé la leur. Tout juste apprennent-ils dans les écoles que le grand architecte Arniko introduisit les pagodes en Chine et qu'une princesse népalaise fut mariée au fameux empereur tibétain Songtsen Gampo.

L'importance respective des deux grands voisins dans l'histoire contemporaine du Népal reste également sans comparaison. Dès 1947, les dirigeants de l'Inde indépendante tentent d'influer sur la transformation politique du Népal et ils joueront fin 1950 un rôle majeur dans la chute de l'oligarchie de la famille des Rana, qui détenait le pouvoir effectif depuis 1846 aux dépens des rois Shah. La même année 1950 est signé un traité qui autorise la libre circulation des biens et des personnes entre les deux pays et prévoit une coopération stratégique. La ré-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

vision de ce traité, considéré comme inéquitable par beaucoup de Népalais, sera régulièrement demandée. Mais il est toujours en vigueur et joue un rôle capital dans l'économie et la démographie népalaises. Durant les cinquante dernières années, les grandes réformes politiques du Népal ont été chaque fois introduites soit avec l'appui de l'Inde soit au contraire au nom de l' « indépendance nationale », un euphémisme qui traduit invariablement chez les Népalais une volonté d'émancipation vis-à-vis des Indiens. Car tant au sein des équipes dirigeantes que dans l'opinion, l'intimité entretenue avec l'Inde se conjugue avec la crainte de ce qui est perçu comme une volonté hégémonique en Asie du Sud. Si bien que, dans une certaine mesure, tous les rapprochements népalais à l'égard de la Chine peuvent être interprétés comme des tentatives de mise à distance de l'Inde.

Cette tendance est plus nette encore dans la période 1960-1990, celle de la Démocratie des Panchayats (conseils, ndlr) dans laquelle les orientations de politique étrangère – entre autres – sont directement dictées par le palais royal. Aussi l'Inde proteste-t-elle dès décembre 1960 contre le coup d'État du roi Mahendra qui mettait un terme à la première expérience démocratique. Quelques semaines plus tard, Katmandou accepte que la Chine aménage la première route carrossable reliant la frontière chinoise à Katmandou – et donc à l'Inde –, un atout stratégique capital ; et au même moment, Pékin demande à Delhi de cesser de soutenir les opposants népalais. Certes l'annexion totale du Tibet (1959) et la tension montante entre ses deux grands voisins n'ont laissé d'inquiéter le Népal. Mais là encore, ce que les Népalais redoutent le plus c'est que l'Inde, pour assurer sa sécurité face à la Chine, ne fasse fi de l'indépendance du Népal et intervienne directement sur son territoire. Katmandou, comme Delhi, reconnaîtra très tôt la souveraineté de la Chine au Tibet (1956). Le 28 avril 1960, un Traité de paix et d'amitié prévoit une coopération des deux États, Népal et Chine, dans le domaine civil et un autre traité déterminera en octobre de l'année suivante les modalités de démarcation des frontières communes. Lors de la guerre sino-indienne de 1962, le royaume proclame très vite sa neutralité et surtout sa ferme intention de résister à toute pression extérieure. La crise régionale a cependant été d'une telle ampleur que le Népal, cette fois-ci directement menacé dans sa souveraineté, évitera les années suivantes de jouer la Chine contre l'Inde. Ses intérêts n'ont d'ailleurs guère progressé depuis le rapprochement avec Pékin et malgré la signature d'un accord commercial en 1964 tant les échanges transhimalayens que les activités commerciales des ressortissants népalais à Lhassa restent fortement restreints par le régime maoïste. En outre, à l'été 1967, au plus fort de la Révolution culturelle, des agents chinois auraient mené des actions de propagande en territoire népalais ; cet incident demeurant – il faut le noter – le seul de ce type dans l'histoire des relations entre les deux États.

Le rapprochement sino-américain des années 1970 puis les tentatives d'apai-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

sement sino-indien au début de la décennie suivante auront deux effets sur le Népal. D'abord, le territoire népalais ne sera plus utilisé en vue d'actions anti-chinoises : les camps de réfugiés tibétains les plus proches de la frontière, qui auraient été utilisés par les services américains afin de soutenir les résistants « Khampa », sont définitivement évacués en 1974. Ensuite, le Népal est désormais en mesure de braver sans risque majeur l'affirmation grandissante de l'Inde en Asie du Sud. Le rattachement à l'Inde en 1975 du petit royaume du Sikkim est en effet perçu au Népal comme une annexion préfigurant sa propre annexion. Par ailleurs, New Delhi refuse de renégocier les accords de 1950 et reste réticente au projet du roi Birendra (1975) : faire de son pays une « zone de paix », auquel Pékin adhère par contre sans ambages. La libéralisation économique chinoise dans les années 1980 a certaines conséquences sur les échanges entre les deux États : sur la frange nord du Népal, le commerce local et la circulation des troupeaux, interrompus depuis 1959, sont à même de reprendre ; une liaison aérienne Katmandou-Lhassa est ouverte ; les produits chinois bon marché commencent à pénétrer le marché népalais, où ils attirent un nombre croissant de touristes indiens. Parallèlement, les contrats au bénéfice d'entrepreneurs chinois se multiplient dans le domaine de l'équipement.

À la fin des années 1980 au Népal, la contestation grandit contre l'inefficacité du régime en matière de développement et son autoritarisme. En réponse, le gouvernement népalais multiplie ses mises en cause de la dépendance économique imposée par l'Inde et, en 1998, fait l'acquisition d'équipement militaire auprès de la Chine. La transaction porte sur une petite quantité de matériel logistique mais contrevient du point de vue indien au Traité de paix et d'amitié du 31 juillet 1950 en vertu duquel le Népal peut « librement importer des armes et munitions depuis ou à travers le territoire indien ». En mars 1989, l'Inde ferme ses postes-frontières avec le Népal, imposant au royaume un embargo commercial qui durera quinze mois et contribuera à la chute du régime Panchayat.

Le nouveau gouvernement népalais (mai 1991), dirigé par le *Nepali Congress* (NC), dont les affinités avec l'Inde sont dénoncées par la gauche et le palais, assure immédiatement Pékin que les équilibres traditionnels de la diplomatie népalaise seront préservés. Dès l'année suivante une zone de libre-échange est établie de part et d'autre de la frontière et ses habitants obtiennent le droit de circuler librement entre Népal et Chine. Cette mesure accélère l'essor récent du commerce bilatéral : entre 1991 et 2000, les exportations népalaises sont multipliées par trois – 2,4 à 7 millions de dollars – et les exportations chinoises vont presque décupler – 16 à 154 millions de dollars.

En février 1996, le Parti communiste népalais-maoïste (PCN-M) lance la « guerre populaire ». Le nom du parti ne doit pas abuser : l'extrême gauche népalaise s'inspire comme les autres partis népalais avant tout de modèles indiens

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

et s'appuie, même en matière de maoïsme, sur des réseaux politiques indiens. Alors que New Delhi a tardé à condamner l'insurrection, laissant suspecter dans l'opinion népalaise une œuvre de déstabilisation ou une tentative de pression, Pékin a immédiatement et à plusieurs reprises dénoncé les maoïstes. À partir de 2001, l'Inde comme les USA et le Royaume-Uni apporteront finalement un soutien direct à l'armée népalaise dans le cadre de la « lutte contre le terrorisme ». Un soutien qui sera suspendu dès lors que le roi Gyanendra s'est arrogé les pleins pouvoirs en février 2005. C'est vers la Chine que le régime se tourne alors : en juin puis en novembre, des armements – en volume certes modeste – sont acheminés par la frontière terrestre. Cette seconde entorse aux accords de défense avec l'Inde intervient alors que le Népal a depuis peu infléchi son attitude vis-à-vis des 30 000 réfugiés tibétains établis sur son territoire, dont les activités politiques étaient jusque-là tolérées : le gouvernement népalais ordonne en janvier de la même année la fermeture de la représentation du dalaï-lama à Katmandou et du *Tibetan Refugee Welfare Office* ; alors que le droit d'asile était jusque-là accordé aux personnes passant la frontière avec le Tibet, plusieurs cas de rapatriements forcés sont régulièrement rapportés dès 2003 ; le Népal ne condamnera pas non plus la fusillade de septembre 2006 sur le col de Nangpa La, lors de laquelle les forces de sécurité chinoises abattent deux Tibétains sur le point de passer au Népal.

Ces vingt dernières années, l'amitié distante et neutraliste entre Népal et Chine s'est donc transformée en une coopération concrète dans les domaines économique et politique, accompagnée par une multiplication de gestes significatifs. C'est dans ce cadre que doivent être abordées les prises de position népalaises sur les événements du Tibet en mars 2008. Malgré le relatif contrôle exercé par les autorités népalaises sur les opposants tibétains, plusieurs organisations, notamment le *Nepal Tibet Solidarity Committee* (NTSC), ont été à diverses reprises en mesure de lancer des actions de protestation. Ces manifestations ont toutes été très rapidement dispersées par la police, parfois assez durement comme l'ont montré les images diffusées par les médias internationaux – et qui ont été parfois présentées comme des documents de la « répression chinoise au Tibet ». Des centaines de manifestants ont été appréhendés mais relâchés quelques heures plus tard. Début mars, alors que les opposants tibétains en Inde lancent la « Marche vers le Tibet », Katmandou autorise la Chine à déployer du côté népalais de la frontière des officiers de sécurité en uniforme. De même, Pékin obtient en mai, alors que s'annonce le passage de la flamme olympique au sommet de l'Everest, que soient suspendues les expéditions à partir du Népal.

L'attitude conciliante des autorités népalaises vis-à-vis des exigences chinoises s'appuie tant sur une certaine apathie de l'opinion publique népalaise à l'égard de la question tibétaine que sur un relatif consensus des instances politiques. Plu-

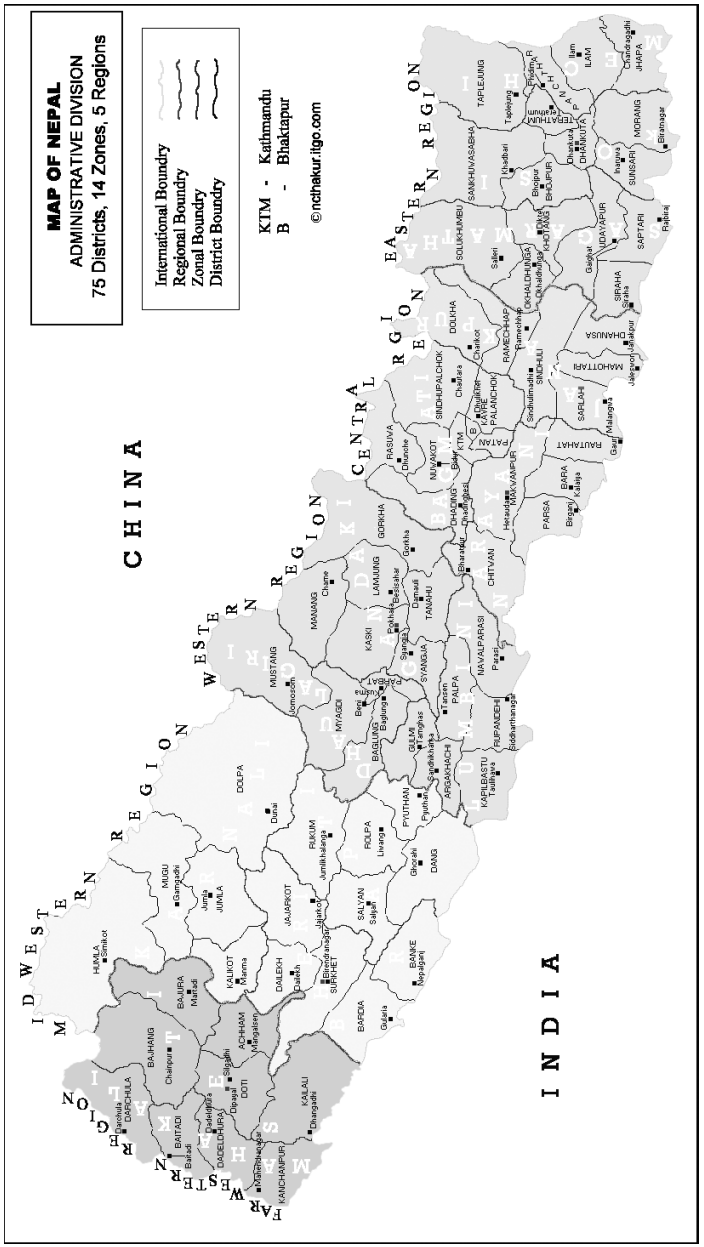
Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

sieurs dirigeants des deux grands partis de gauche, le PCN-M et le PCN-UML (marxiste-léniniste unifié), ont dénoncé les « activités anti-chinoises » au Népal et réitéré leur soutien aux positions de Pékin sur le Tibet et sur Taiwan. Ces déclarations – certes individuelles – restent fidèles à la tradition diplomatique népalaise d'équilibre entre les deux grands voisins. Mais elles sont aussi mêlées de considérations relevant davantage de la politique interne : il s'agit de contrecarrer le positionnement jugé « pro-indien » du troisième acteur majeur, le *Nepali Congress*. Dans l'affaire tibétaine, les prises de position de ce dernier parti, dont le président a dirigé le gouvernement intérimaire jusqu'en août 2008, ont été beaucoup plus discrètes. Il s'agit également pour la gauche comme pour les nationalistes de pointer une fois de plus le rôle de l'Inde et de dénoncer le traité de libre circulation, censé permettre aux agents du dalaï-lama de pénétrer librement au Népal par la frontière méridionale.

Malgré l'attitude amène de Katmandou à son égard, Pékin n'a pas relâché sa pression. En témoignent les sorties répétées de l'ambassadeur chinois devant la presse locale, qui est allé jusqu'à réclamer que des mesures pénales soient prises à l'encontre des manifestants. Le soutien à la Chine du fait du gouvernement et de larges secteurs de l'opinion reste cependant cantonné dans certaines limites. Le poids des Chinois est contrebalancé par plusieurs facteurs : d'abord naturellement l'Inde ; mais également – au moins à court terme – les Nations unies qui représentent un acteur économique non négligeable dans le pays et sont chargées d'y superviser la transition politique : le représentant du Secrétaire Général a notamment contesté l'application du *Public Security Act* lors des manifestations de mars et de mai. L'État népalais doit en outre prendre en compte l'enracinement d'une relative démocratie. D'abord au sein des institutions : le 8 juillet, la Cour suprême obtenait que trois activistes tibétains toujours en détention soient relâchés. Mais aussi dans l'opinion, inquiète des menaces que feraient peser sur la souveraineté nationale du Népal tout renoncement à sa diplomatie équilibrée. C'est sans doute pourquoi, au-delà des déclarations individuelles, aucun parti n'a publié de position officielle sur les événements récents au Tibet. Les maoïstes, qui après leur victoire aux élections d'avril ont en août pris la direction du gouvernement, ne pourront guère s'émanciper de ces contraintes. Ils pourront certes, comme leurs prédécesseurs, faire mine de se tourner vers la Chine lorsque le poids de l'Inde se fera trop pressant. Mais ce sera bien entendu à cette seule fin, et non pour des raisons idéologiques auxquelles Pékin ne serait de toute façon aucunement sensible. La dominance de l'Inde sur le versant sud de l'Himalaya n'est pas une donnée dont le Népal peut s'affranchir, sinon au risque de la renforcer plus encore.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre

Carte administrative du Népal



Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 78.208.39.4 - 17/02/2018 15h38. © Outre-terre