

Le Népal entre Chine, Inde et États-Unis : *Le versant himalayen de la seconde guerre froide*

Par **Didier Chaudet**, géopolitologue spécialiste du monde persanophone (Iran, Afghanistan, Tadjikistan) et de l'Asie du Sud (Pakistan, région himalayenne), responsable Asies pour ONE (Observatoire de la Nouvelle Eurasie) et membre du comité de rédaction de la *Revue Défense Nationale*.

Photo ci-dessus : Festival hindou de Khadga Jatra à Katmandou. Pris en étau entre Pékin et New Delhi, le Népal ne peut pas choisir de camp de par sa situation géographique où l'implication excessive de l'Inde dans les affaires népalaises a créé une situation propice à l'arrivée de la Chine dans le pays. (© Xinhua/Sulav Shrestha)

Parmi les pays de l'Asie oubliée, les pays de l'Himalaya sont particulièrement négligés dans la réflexion francophone. Pourtant, c'est une région qui est au cœur des tensions sino-indiennes, et dont l'environnement géopolitique se complexifie encore avec la seconde guerre froide. Dans cet ensemble, l'État népalais illustre bien des évolutions en cours.

Pré carré contesté de l'Inde, montée en puissance de la Chine

Shashi Tharoor **(1)** présente la relation indo-népalaise de façon assez significative, expliquant le lien fort entre son pays et son voisin du Nord, mais aussi les incompréhensions qui ont pu émerger entre New Delhi et Katmandou. Selon lui, lorsque les États princiers indiens ont été appelés à intégrer l'Inde moderne post-Partition [de 1947], le maharadjah du Népal aurait naturellement envoyé un émissaire pour savoir quel document devait être signé pour l'incorporation de son territoire à l'Inde **(2)**.
L'anecdote, mise au conditionnel et non sourcée, rappelle une incontestable réalité : les liens religieux, culturels, historiques entre les deux pays sont particulièrement importants. Pour l'Inde, l'Himalaya dans son ensemble est d'ailleurs un espace religieusement et historiquement significatif. Et New Delhi a hérité du Raj britannique une influence incontestable dans la région. Une influence qui a amené très tôt New Delhi à se positionner contre la Chine au Tibet **(3)**. Quant au Népal, le Traité de Paix et d'Amitié avec l'Inde de 1950 a ouvert la frontière aux citoyens des deux pays, et a permis un renforcement de leur sécurité mutuelle.
Mais cette relation n'a pas été sans difficulté. On voit mal un leader népalais prêt à céder naturellement l'indépendance de son pays quand on connait l'histoire du Népal — un pays qui se considérait historiquement comme la grande puissance de l'Himalaya, ayant été capable de résister à l'impérialisme britannique, même si son territoire a été amoindri par les guerres anglo-népalaises, conclues par le traité de Sugauli le 4 mars 1816. Un traité dont le flou à propos de la frontière népalo-indienne explique qu'aujourd'hui Katmandou considère que les territoires de Lipulekh, Kalapani et Limpiyadhura, contrôlés par l'Inde, devraient appartenir au Népal. Comme l'a rappelé le diplomate de carrière Rajiv Sikri, les Indiens ont eu tendance à considérer le Népal comme une quasi-province indienne, ne prenant pas en considération que le nationalisme népalais s'est en partie construit sur un farouche désir d'indépendance, et sur un sentiment anti-indien **(4)**.
L'intégration de l'État himalayen du Sikkim, en 1975, a renforcé une certaine méfiance, au Népal, face à l'Inde. Cette méfiance a pu devenir du rejet, lors du blocus de ce pays par New Delhi en 2015/2016, en réaction à la nouvelle constitution alors promulguée par Katmandou. Face à cette situation, la Chine a pu développer son influence. Il est à noter que ses liens avec le Népal sont historiques, mais que New Delhi, à cause d'une vision indo-centrée de l'histoire népalaise, n'a pas pu comprendre la légitimité d'une telle relation bilatérale **(5)**. Par la suite, la sécurité du Tibet, pour Pékin, passait forcément par un dialogue avec Katmandou. Mais c'est à partir de la décennie 2010 qu'on constate la montée en puissance chinoise au Népal. En 2014, les Chinois devancent les Indiens au Népal en termes d'investissements. En 2018, leur premier exercice militaire en commun confirme que Pékin est devenu un acteur sécuritaire de poids dans le pays. Enfin, le Premier ministre K.P. Sharma Oli a signé le 4 décembre 2024 à Pékin un accord de coopération ouvrant la porte à des projets de la BRI (*Belt & Road Initiative*) au Népal. Bien sûr, New Delhi ne compte pas laisser l'influence chinoise s'installer sans résistance : ainsi l'Inde empêche que son espace aérien ne soit utilisé par les aéroports internationaux de Pokhara et de Gautam Buddha, financés avec l'aide de la Chine. Mais la réalité économique et diplomatique actuelle fait que le Népal n'est plus la chasse gardée de l'Inde.

L'influence américaine et la seconde guerre froide : d'abord une source d'inquiétude…

On pourrait penser que la géopolitique népalaise se limite d'abord à cette rivalité sino-indienne. Et que la région en général et le Népal en particulier ne sont pas concernés par la logique de « nouvelle guerre froide ». Pourtant, force est de constater que comme évoqué dans l'article encadrant ce dossier [voir p. 56], les Américains se sont bel et bien impliqués dans la zone en général, et au Népal en particulier, par désir de contrer la Chine.

En effet, dans la région himalayenne, par son *Tibetan Policy and Support Act* de 2020 **(6)**, Washington exprime ouvertement son soutien à une minorité en Chine contre le pouvoir central. Elle permet de refuser l'ouverture d'un nouveau consulat chinois sur le territoire américain tant qu'il n'y aura pas un consulat américain à Lhassa. Cette législation représente la continuation du *Tibetan Policy Act* de 2002, qui souhaite une négociation entre Pékin et le Dalaï Lama sans aucune précondition. Du point de vue chinois, cette politique représente une intrusion américaine dans ses affaires intérieures, niant de fait la notion d'« une seule Chine », et soutenant la logique séparatiste au Tibet. Le fait que les Américains aient mené des exercices militaires avec les forces spéciales indiennes dans les États indiens de l'Himachal Pradesh, en aout 2022, et de l'Uttarakhand, en octobre de la même année, les deux partageant une frontière avec le Tibet, ne peuvent qu'avoir renforcé le sentiment de menace venant des États-Unis. Pour l'Inde, au contraire, c'est un nouvel appui d'importance, face à une montée en puissance chinoise qui semble irrésistible.

Au Népal même, on retrouve cette opposition américaine à l'influence chinoise. La législation pro-tibétaine des Américains impose au Népal d'offrir des papiers aux Tibétains se trouvant sur le territoire. Elle finance également, sur la période 2021-2025, un soutien à la langue, à la culture, et aux jeunes leaders tibétains basés en Inde et au Népal **(7)**. Une situation particulièrement gênante pour les Népalais, qui ne veulent pas apparaitre comme une base arrière pour une opposition tibétaine à la Chine. Quoi qu'il en soit, ils se retrouvent déjà pris en otages de la seconde guerre froide, notamment par la politique menée par les Américains à leur égard. En 2019, quand le Pentagone publie sa Stratégie indopacifique, les termes du document ont pu faire apparaitre le Népal comme un pays avec lequel Washington souhaitait forger une quasi-alliance militaire. Une approche qui oublie le positionnement diplomatique traditionnellement neutre du Népal. Naturellement, le milieu politique et le gouvernement, à l'époque, ont dénoncé l'idée de partenariat sécuritaire qui serait, de fait, anti-chinois **(8)**.

... puis une « divine surprise » pour le Népal

Plus largement, cette Stratégie indopacifique américaine, mais aussi l'aide au développement du MCC (*Millenium Challenge Corporation*, agence gouvernementale américaine) de 500 millions de dollars, ont été vues comme une politique visant à concurrencer la BRI. Cette aide a été acceptée par le Parlement népalais, avec cinq ans de retard, en février 2022, quelque temps après que le numéro deux du Département d'État américain, Donald Lu, eut fait savoir que son rejet nuirait aux relations bilatérales **(9)**. Mais elle a été accompagnée d'une « déclaration interprétative » réaffirmant que le Népal rejetait toute alliance militaire ou sécuritaire, y compris la « stratégie indopacifique » américaine **(10)**. Et l'ambassade américaine a dû revenir sur les propos de Donald Lu, qui n'ont pas servi la cause américaine.

En fait, le Népal a réussi, malgré des tensions réelles entre Chinois et Américains sur son territoire, à préserver ses intérêts nationaux. Quand une proposition américaine apparait comme gênante pour son rapport à la Chine, le Népal ne peut pas être contraint à l'accepter, d'où son rejet, après avoir accepté l'aide financière du MCC, du *State Partnership Program* du Pentagone, qui ressemblait trop, pour Katmandou, à une alliance militaire **(11)**. L'aide du MCC était en fait trop importante pour être refusée, et était objectivement utile au développement économique du pays **(12)**.

Face au désir népalais de préserver sa neutralité, la diplomatie américaine a dû multiplier les déplacements officiels pour amadouer Katmandou. Cette offensive de charme a un pendant économique non négligeable : la sous-secrétaire d'État pour les Affaires politiques, Victoria Nuland, a ainsi promis que les États-Unis investiraient un milliard de dollars au Népal, notamment dans les énergies propres et l'électrification, sur la période 2023-2028.

Le pays himalayen réussit donc à préserver des relations privilégiées avec les deux Grands. Et alors que l'Inde est très sensible à l'intrusion d'autres grandes puissances dans son environnement régional, on constate que la politique américaine est pleinement acceptée, en bonne partie parce que New Delhi ne peut concurrencer économiquement la Chine au Népal sans l'aide de Washington **(13)**. En Inde, en Chine et aux États-Unis, le Népal devient donc un partenaire prisé qu'il faut charmer diplomatiquement et économiquement, d'une façon qui serait difficilement imaginable sans la nouvelle guerre froide.

Le Népal va être, dans les années à venir, un pays important à suivre pour tout analyste cherchant à analyser les tensions sino-américaines, et les choix régionaux chinois comme indiens dans la « nouvelle guerre froide ». Ce serait bien une erreur que de continuer à négliger ce pays, petit sur une carte du monde, mais important par son histoire et sa position géopolitique.

Didier Chaudet

Notes

(1) Diplomate, homme politique et écrivain indien.

(2) Shashi Tharoor, *Pax Indica: India and the World of the 21st century*, Penguin Books India, 2013, p. 97.

(3) S.D. Muni, « India and the Unfolding Himalayan Geostrategic Context » *in* Alok Bansal, Aayushi Ketkar (dir.), *Geopolitics of Himalayan Region*, New Delhi, Pentagon Press, 2019, p. 13-14.

(4) Rajiv Sikri, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, New Delhi, Sage, 2009, p. 81-82.

(5) Vijay Gokhale, « India's Fog of Misunderstanding Surrounding Nepal–China Relations », *Carnegie India*, 4 octobre 2021.

(6) https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4331

(7) Arun Budhathoki, « A 'Himalayan battle of wits' is brewing in Nepal as US, China and India ramp up support », *South China Morning Post*, 13 janvier 2021.

(8) Kamal Dev Bhattarai, "Amid China-US Rivalry, India Maintains Low Profile in Nepal", *The Diplomat*, 3 octobre 2023.

(9) Michael Kugelman, « Why the United States Is Courting Nepal », *The Diplomat*, 2 février 2023.

(10) Al Jazeera, « Nepali parliament ratifies contentious US aid grant amid protests », 27 février 2022.

(11) P.K. Balachandran, « Nepal Backs Away From US State Partnership Program », *The Diplomat*, 22 juin 2022.

(12) Elle se concentrait sur l'électricité et l'infrastructure routière, deux sujets clés pour le développement économique.

(13) Mohamed Zeeshan, « In Nepal, the US and India Come Together to Counter China », *The Diplomat*, 22 aout 2024.



Photo ci-contre : Le 27 novembre 2024, l'ambassadeur de Chine au Népal et la ministre népalaise de l'Éducation félicitent les 220 étudiants népalais apprenant le mandarin et ayant reçu la bourse de l'ambassade de Chine pour 2024. Au-delà des investissements économiques ou de la construction d'infrastructures, l'influence chinoise au Népal se ressent également au niveau culturel où il y a désormais plus d'une centaine d'écoles privés enseignant le mandarin aux étudiants népalais, détournant peu à peu les Népalais de leur grand frère indien. Le tourisme chinois est également mis en avant, ce que l'Inde essaie de freiner comme elle le fait à Lumbini, près de la frontière indienne, où New Delhi n'autorise pas le survol de son territoire aux compagnies chinoises cherchant à se poser à l'aéroport international népalais de Gautam Buddha, construit par la Chine. (© Xinhua/Hari Maharjan)