

BHOUTAN : LA DISPARITION DE LA FRONTIÈRE DE LA CORNE DE RHINOCÉROS OU LES PETITS PAS DE L'ONCLE XI EN HIMALAYA

Emmanuel GONON



Source de l'illustration: Alok @cartoonistalok / The Bridge Chronicle, 8 juillet 2017,
<https://www.thebridgechronicle.com/opinion/indo-china-dispute-lot-big-talk-no-bloodshed-2303>

Études géopolitiques n°10, janvier 2025

BHOUTAN : LA DISPARITION DE LA FRONTIÈRE DE LA CORNE DE RHINOCÉROS LES PETITS PAS DE L'ONCLE XI EN HIMALAYA

Emmanuel GONON

Consultant-chercheur en développement des territoires. Il est chercheur associé à la Chaire de recherche en études indo-pacifiques

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Un vieux contentieux frontalier	5
1.1 La Chine, le Bhoutan et le sanctuaire du Sakteng	5
1.2 Un contexte initial favorable, pour la Chine	8
1.3 Les premières revendications territoriales	9
2. Pousser à la négociation	11
2.1 Le bâton plutôt que la carotte	11
2.2 Le Bhoutan, un État fragile	13
3. Sur quoi appuyer la frontière ?	15
3.1 Le choix du support	15
3.2 Une brève comparaison avec d'autres frontières himalayennes	17
3.3 La frontière coutumière, un concept rassurant	21
3.4 Jusqu'où vont les routes ? La réalité de terrain	22
3.5 De l'utilité limitée des accords signés	23
3.6 Le silence prudent du Bhoutan	27
4. L'ouverture des « vraies » négociations	29
4.1 Mais où en est-on ?	29
4.2 « Faire la guerre, c'est promener sa frontière sur le territoire d'autrui » (Ratzel, 1988) : la stratégie chinoise en question	31
4.3 Où l'on crée des « marches », peuplées de paysans-soldats	33
4.4 Sakteng et le silence assourdissant de l'Inde	35
En guise de conclusion : la frontière du Tibet	39
Références	41

Summary

The Bhutan-China border negotiation process was launched 40 years ago and is still ongoing at the time of writing. In parallel with the meetings of experts charged with negotiating the border line, an aggressive practice of nibbling away at territories disputed by China has developed. The article seeks to identify the motives and impacts of this Chinese action on Bhutanese territory, which has become more systematic and accelerated since Xi Jinping came to power. It concludes that, in its management of Bhutan's border, China seeks above all to enclose its territory, without neglecting territorial gains to the detriment of its neighbor.

Keywords: Bhutan, China, border, negotiations, Tibet, India, salami slicing.

Résumé

Le processus de négociation de la frontière Bhoutan-Chine a été lancé il y a 40 ans et n'est pas clos au moment de la rédaction de cet article. En parallèle des réunions d'experts chargés de négocier le tracé frontalier s'est développée une pratique agressive de grignotage des territoires contestés par la Chine. L'article cherche à identifier les ressorts et les impacts sur le territoire bhoutanais de cette action chinoise, qui s'est systématisée et accélérée depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, concluant que, dans sa gestion de la frontière du Bhoutan, la Chine cherche surtout à clôturer son espace, sans négliger pour autant des gains territoriaux au détriment de son voisin.

Mots-clés : Bhoutan, Chine, frontière, négociations, Tibet, Inde, saucissonnage.

Introduction

Au terme de 25 sessions de discussions frontalières, aucune délimitation de la frontière entre le Bhoutan et la Chine n'a été fixée. De l'examen d'une littérature abondante se dégage deux idées maîtresses : la première est que la Chine, par touches successives, grignote à petits pas le territoire de son voisin méridional. Ce processus, souvent décrit comme une stratégie de « saucissonnage » ou de « grignoter comme un ver à soie »¹, aurait fait perdre au Bhoutan son sommet le plus emblématique, le Kula Kangri², ainsi qu'une superficie d'environ 8 000 km² depuis le début des négociations en 1984³. La seconde idée est que cette

1 Ou « salami slicing », Scott Snyder (1996) ; « nibble like a silkworm », Robert Barnett (2021). Il s'agit pour la Chine de rogner des territoires pour obtenir un gain stratégique. Cela déséquilibre les victimes en les enfermant dans un choix de Hobson : soit souffrir en silence, soit risquer une guerre coûteuse et dangereuse avec la Chine, dont ils porteront en outre la responsabilité du déclenchement.

2 Certains le compare à une corne de rhinocéros, en raison de sa forme cartographique singulière (Rizal, 2013).

3 Différence entre les superficies du pays annoncées dans les Annuaire statistiques de 1986 (46 500 km²) et de 2023 (38 394 km²).

stratégie semble s'être accélérée depuis l'accession de Xi Jinping au pouvoir en 2012.

Bien que les motivations précises derrière cette stratégie restent difficiles à cerner, il est néanmoins possible d'analyser son développement sur le terrain au cours des 40 ans dernières années, afin de comprendre les techniques de négociation frontalière de la Chine, au détriment du Bhoutan.

Le différend frontalier entre le Bhoutan et la Chine s'inscrit au croisement de deux trajectoires historiques, l'une de déconstruction du dispositif impérial d'origine britannique né au tournant du XX^e siècle, qui produisit à la périphérie de l'Inde des États-tampons pour accroître la profondeur stratégique de son empire et l'autre, actuel, de construction d'un État chinois par l'intégration des États-tampons de ses périphéries dans le territoire national. Les deux dynamiques, l'une qui s'achève et l'autre qui émerge, avaient en commun une pratique agressive de délimitation des confins, de recherche de l'avantage terrain, soit dans les Himalayas les lignes de crête, mais surtout leurs points de franchissement permettant ainsi de faire peser en toutes saisons une menace sur le pays en contrebas.

Le présent travail s'appuie sur une littérature abondante, surtout en langue anglaise, ainsi que sur un suivi régulier de la presse indienne et bhoutanaise sur les vingt dernières années, et l'utilisation de cartographie en accès libre, notamment les cartes en ligne. Les sources primaires incluent les déclarations officielles des différents gouvernements concernés. À ce titre, les publications chinoises sont généralement succinctes et portent surtout sur les conclusions des différentes sessions de discussions frontalières. À l'inverse, les rapports des parlements successifs du Bhoutan retranscrivent régulièrement, avec un détail variable selon les assemblées, les incidents frontaliers ou l'état d'avancement des pourparlers en cours⁴.

4 Jusqu'en 2007, les comptes-rendus portent le numéro de l'assemblée et sa date de tenue. À partir de 2008, ils indiquent également la législature concernée. Quand ils sont cités, nous indiquons seulement le numéro de l'assemblée et sa date de tenue. Ils sont disponibles en ligne à <https://www.nab.gov.bt/page/resolutions>

1. Un vieux contentieux frontalier

1.1 La Chine, le Bhoutan et le sanctuaire du Sakteng

La 25^{ème} session de discussion a suscité une profusion d'articles, tant dans la presse sud-asiatique qu'ailleurs dans le monde. Ainsi, *The Economist* titrait le 2 novembre 2023, « *China and Bhutan aim to resolve long running border dispute* », alors que quelques mois auparavant, ce même journal ne parlait du pays que pour en vanter l'amélioration du cadre de vie.

Pour le Bhoutan, cette session s'est amorcée dans un climat tendu, né du refus annoncé par le représentant chinois de valider, lors de la 64^{ème} réunion du Fonds pour l'environnement mondial (GEF) en juin 2023, l'octroi d'un financement pour le développement du *Sakteng Wildlife Sanctuary*, une réserve qui occupe 740 km² de l'interfluve entre les rivières Jyonkhar et Kameng, affluents de rive droite du Brahmapoutre, à l'extrême Est du pays. Cette action n'est pas nouvelle puisqu'en 2020 la Chine avait formulé la même objection, lors d'une précédente demande de subvention (58^{ème} réunion du GEF, en juin 2020)⁵. Cependant, cette démarche est inédite dans la pratique chinoise de négociation frontalière, car elle a été formulée dans un forum international plutôt que dans le cadre strict de négociations bilatérales que la Chine avait toujours privilégié jusqu'à ce jour. Elle traduit une inflexion dans l'approche des différends frontaliers par le gouvernement chinois. On serait tenté d'y voir une conséquence de la montée en puissance de la Chine sur la scène diplomatique internationale et le souci de Xi Jinping d'y faire prévaloir une position plus proactive, affirmée et parfois agressive (Surwandono, 2022).

5 Voir "Agenda Item 10" (GEF, 2020).

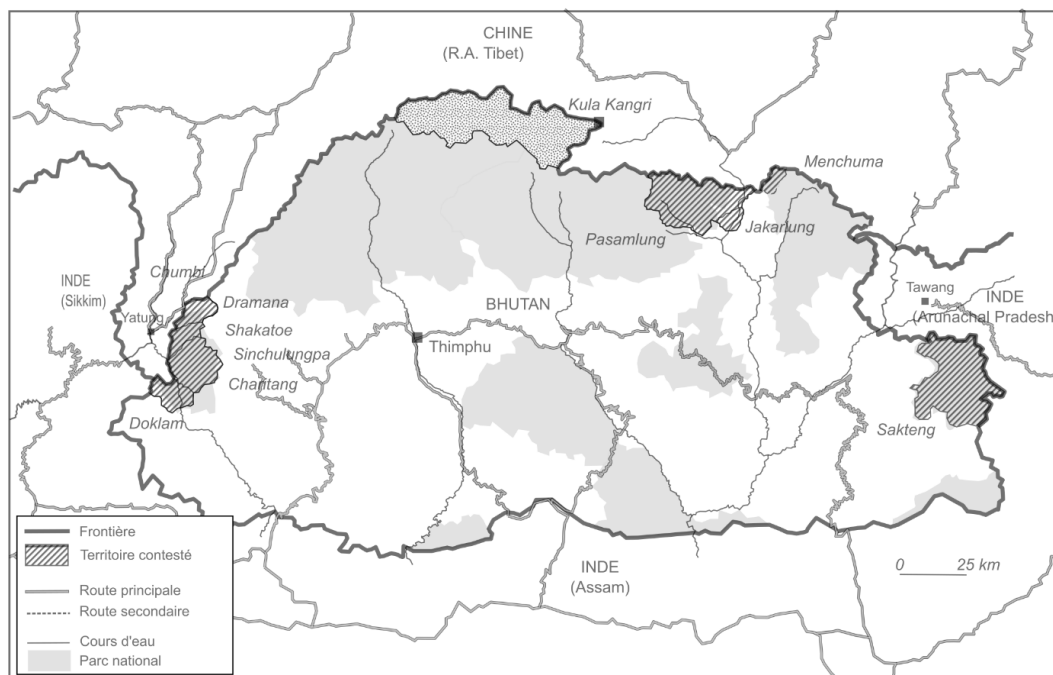


Figure 1 : Les frontières de Bhoutan en 1984

Source : Cartographie de l'auteur. Projection conique conforme de Lambert ; base cartographique : carte du Bhoutan au 1/250 000 dressée par le *Department of Survey & Land Records, Ministry of Agriculture, Bhutan* (2006). Le tracé de la ligne est conforme à celui de la carte du Land Use Cover, produite en 1994 par le *Department*. La limite des territoires revendiquée est extraite de Baidu.com (百度地图).

NB : L'absence de cartographie à grande échelle accessible (représentant de petits espaces) rend difficile la localisation précise des lieux cités. S'y ajoute également la pluralité d'appellations pour un même lieu, ou un même cours d'eau, signe d'une possession politique qui a varié dans le temps : ainsi la vallée de la Chumbi porte des toponymes sikkim pa, dzongkha, tibétains et maintenant chinois. Nous avons utilisé la base de données « Tibet Autonomous Region » du site du *Eesti Keele Instituudi kohanimeandmebaas* (KNAB) <https://arhiivi.eki.ee/knab/knab.htm>.

Le contentieux frontalier entre Bhoutan et la Chine est à la fois complexe et ancien, marqué par une approche chinoise agressive récurrente : l'absence d'un traité de frontière a permis aux Chinois de revendiquer 680 km² de territoire dans le secteur de Sakteng, d'occuper entre 1959 et 1962 plusieurs pâturages à la périphérie de la vallée de la Chumbi, ou encore d'occuper dès 1959 les enclaves que le Bhoutan possédait depuis près de 300 ans au Ngariskorsum (Choephel, 1978). Que ces revendications ou occupations aient constitué pour le gouvernement chinois les préliminaires à une négociation bilatérale⁶ n'a pas,

6 La revendication cartographique de ces 680 km² disparaît de cartes publiées en 1962, sans doute en signe de bonne volonté, puisque devant l'absence de réaction bhoutanaise, la revendication est reformulée 6 mois plus tard, (The Hindu, 1963).

semble-t-il, convaincu les autorités bhoutanaises de nouer des contacts avec la Chine, d'autant qu'en annexant le Tibet cette dernière lui ôtait un partenaire politique et économique majeur (Mathou, 2004). De même, le Bhoutan n'a pas répondu favorablement à la proposition chinoise de constituer une Fédération Himalayenne qui comprendrait le Népal, le Bhoutan, le Sikkim, la NEFA et le Nagaland (Gonon, 1997).

Pour résoudre ce contentieux et fixer leur frontière commune, les deux pays ont adopté en 1984 un rythme de réunions annuelles, se tenant alternativement dans l'un des deux États. La première rencontre réunissait l'ambassadeur du Bhoutan en Inde, accompagné d'officiels du ministère des Affaires étrangères et du Département du Survey, accueillis par un vice-ministre chinois des Affaires étrangères. À partir de la 6^{ème} session, ces réunions ont réuni le ministre des Affaires étrangères du Bhoutan et des vice-ministres chinois des Affaires étrangères. Si les premières sessions ont suivi un rythme quasi annuel jusqu'en 2002 (de la 1^{ère} à la 16^{ème} session), il n'a plus été respecté par la suite, sauf entre 2012 et 2016 (de la 20^{ème} à 24^{ème} session), la 25^{ème} session ne s'étant tenue qu'en 2023. Preuve d'un intérêt vacillant des deux pays à régler leur différend frontalier ? Il semble plutôt que ce rythme saccadé des réunions soit dû à l'indisponibilité des participants : la Chine a repoussé la tenue de la réunion en 1989 (en lien avec les manifestations étudiantes de Tienanmen), tandis que le Bhoutan l'a fait en 2003 (en raison d'une opération de pacification dans le sud du pays), en 2007 (en lien avec l'adoption de la constitution et premières élections), puis en 2011 (en raison des élections locales). L'interruption de 2017 à 2023 est la conséquence du face-à-face sino-indien à Doklam puis de la pandémie de Covid-19.

Sans doute parce que la lenteur des négociations exaspérait les représentants des *gewog* (districts) frontaliers au sein des assemblées parlementaires⁷, un groupe expert (*expert group meeting* -EGM) fut créé à l'initiative du Bhoutan lors de la 15^{ème} session afin de renforcer l'efficacité des sessions et de « faciliter la démarcation de la frontière ». Sa tâche était de conduire une enquête technique conjointe sur les territoires où il y a des « divergences de vue » entre le Bhoutan

7 78^{ème} assemblée, 2000.

et la Chine⁸. il s'agissait donc d'une mission purement technique de relevé cartographique, sans traduction des décisions politiques en cartes (celles-ci ont-elles d'ailleurs été prises ?), comme l'indique le rang protocolaire des membre des EGM, sensiblement inférieur à celui des participants aux sessions de discussion⁹.

1.2 Un contexte initial favorable, pour la Chine

Une des caractéristiques du processus de négociation est qu'il est amorcé dans un contexte initialement favorable pour la Chine, dominé par son « ouverture ». Les années 1980 voient la Chine s'affirmer comme un acteur majeur sur la scène internationale, amorçant une période d'ouverture et de réforme sous l'impulsion de Deng Xiaoping. L'économie socialiste de marché est mise en place, tandis que le gouvernement fait le choix d'une dissociation des questions politiques et économiques vis-à-vis de ses voisins : « développons les relations commerciales et repoussons le règlement des litiges à plus tard »¹⁰. S'amorce alors pour la Chine une extraordinaire croissance économique dont les dividendes lui permettront de financer sa politique frontalière.

Un paradoxe sans doute, mais un paradoxe qui porte ses fruits, comme en témoigne la création en 1981 d'un groupe de travail mixte (*joint working group*) entre l'Inde et la Chine, modèle que Pékin propose au Bhoutan en 1983. Cela aboutit en 1984 à l'ouverture des sessions de négociations frontalières qui débouchent en décembre 1988 sur l'adoption par les deux gouvernements des *Quatre principes fondamentaux pour guider leurs négociations*¹¹.

8 80^{ème} assemblée, 2002. Comme pour les sessions, peu d'informations sont disponibles quant à la fonction précise et la capacité de négociation de ces EGM.

9 À la tête des EGM est placé le Directeur général du Département des frontières et océans du MoFA et le Secrétaire bhoutanais des Frontières internationales.

10 Un extrait du discours prononcé par Deng Xiaoping lors de son « voyage dans le sud » en 1982.

11 Présentés lors de la 66^{ème} assemblée, en 1988, les « Quatre principes directeurs pour le règlement des questions frontalières » incluent les cinq principes de la coexistence pacifique, des consultations amicales, de la compréhension mutuelle et de l'accommodement, ainsi que les objectifs suivants : prendre en considération l'histoire, les traditions, les coutumes, les sentiments nationaux et les intérêts de l'autre partie, maintenir le statu quo tel qu'il existait avant mars 1959, et s'abstenir de toute action unilatérale.

Le document est fondateur à plus d'un titre pour le Bhoutan. D'une part, il offre un cadre diplomatique de référence pour les deux pays qui n'avaient pas (et n'ont toujours pas) de relations diplomatiques directes. Le Bhoutan n'avait alors noué que peu de relations bilatérales directes, si ce n'est avec l'Inde avec laquelle il est lié par le traité d'amitié du 9 août 1949, par lequel il laisse l'Inde « guider » sa politique étrangère, tandis que les deux pays se consultent étroitement sur les affaires étrangères et de défense¹². D'autre part, il fixe le cadre de référence de la négociation frontalière, basé sur les frontières entre les deux pays telles qu'elles existaient en 1959, après la prise de contrôle du Tibet par l'Armée populaire de libération (APL) au lendemain de l'échec de la révolte tibétaine de mars 1959 et le départ en exil de son gouvernement.

1.3 Les premières revendications territoriales

Lors des réunions suivantes, les représentants des deux pays exprimèrent leurs divergences quant au tracé, portant sur des zones telles que le « district de Baiyu » (vallées de Pasamlung et de Jakarlung dans le nord du Bhoutan) et les régions de Sinchulumpa (Senqionglong), Dramana (Zhuomoma), du Yak chu (Lulinqu) et de Doklam (Donglang)¹³ dans l'ouest du pays. La zone de Menchuma (Minjuima) n'apparaît pas sur les cartes¹⁴. Mais aucune carte officielle ne fut rendue publique à l'époque, et le seul document qui localise les zones revendiquées est une carte d'origine chinoise, non sourcée, datée des années 1980 (Rizal, 2013).

Les premières discussions sont perçues comme prometteuses, à tel point qu'un commentateur indien les considère comme proches d'aboutir à un règlement rapide du différend frontalier (Mansingh, 1994). Cet optimisme ne s'est cependant pas concrétisé, bien que les discussions aient tout de même permis aux deux pays de conclure, le 5 décembre 1998, un *Accord sur le maintien de la*

12 Le traité remplace celui de Punakha signé en 1910, qui contenait déjà cette clause de subordination du pays à l'empire Britannique.

13 Les zones portent le nom des rivières qui les traversent, selon la toponymie bhoutanaise. Entre parenthèses est donnée la toponymie chinoise.

14 Elle n'est en outre citée qu'une fois dans les comptes rendus de l'assemblée du Bhoutan, lors de la 68^{ème} session, en 1990.

paix et de la tranquillité le long de la frontière sino-bhoutanaise¹⁵, similaire à celui que la Chine a négocié avec l'Inde en 1993, exception faite des règles encadrant les déploiements militaires, qui sont absentes du texte sino-bhoutanais¹⁶.

中不边界及争议区情况示意图 (80年代)

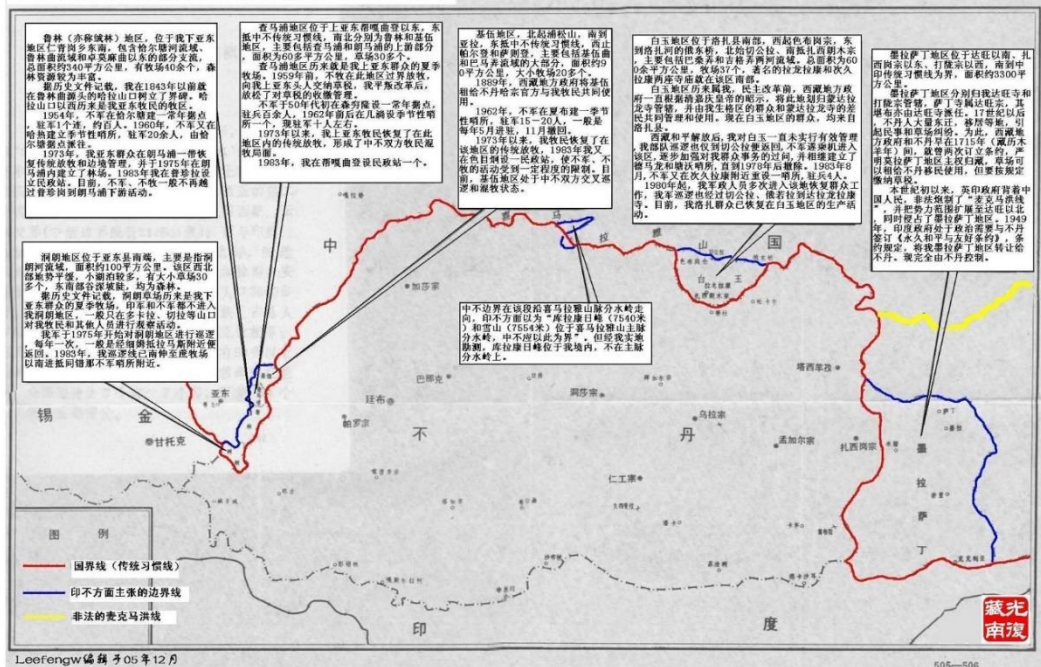


Figure 2: Les revendications chinoises

Source : carte d'origine chinoise, ni datée ni sourcée.

Nous avons trouvé une première publication en 2012, sur le blog <https://web.archive.org/web/20120822023714/http://gming1983.blog.163.com/blog/static/11139012201192243246317/>. Elle fut régulièrement republiée par la suite, notamment par Rizal (2013 ou Barnett (2021).

Avec le texte de 1984, l'accord de 1998 constitue l'un des deux seuls documents qui encadrent les relations de voisinage entre la Chine et le Bhoutan avant 2023, année de la signature du *Protocole d'accord sur une feuille de route en trois*

15 Agreement for the Maintenance of Peace and Tranquillity Along the Sino-Bhutanese Border Areas. Consultable à https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/2675_665437/2686_663376/2687_663378/202406/t20240607_11406784.html

16 Agreement on the Maintenance of Peace and Tranquillity along the Line of Actual Control in the India-China Border Areas. Consultable à <https://peacemaker.un.org/chinaindia-borderagreement93>. L'accord porte sur la réduction des déploiements armés le long de la LAC (Article 2), détaille les procédures encadrant les exercices militaires (Art.3), les intrusions aériennes et les survols (Art. 5) à proximité de la ligne. Elle introduit des mesures de construction de confiance entre les personnels (Art.3).

étapes pour accélérer les négociations sur la frontière entre le Bhoutan et la Chine. L'article 3 de l'accord de 1998 rappelle que les deux parties s'engagent « à maintenir le statu quo sur la frontière telle qu'elle existait avant mars 1959 [...] Ils s'abstiendront également de toute action unilatérale visant à modifier le statu quo de la frontière »¹⁷.

Par la signature du texte se clôt une première phase des négociations frontalières sans qu'aucun accord définitif n'ait été trouvé. Les discussions suivantes prennent place dans un contexte différent, marqué en Chine par une accélération de son développement, financée par l'extraordinaire excédent de sa balance commerciale. Cette dynamique s'est notamment traduite au Tibet par la construction de la voie ferrée Golmud-Lhasa, mise en service en 2006 et sa prolongation jusqu'à Shigatsé en 2014. Ces projets s'inscrivent dans le cadre du Programme de développement de l'Ouest (西部大开发, Xībù Dàkāifā), lancé par Pékin en 2000-2001, pour « consolider la défense nationale et l'unité des nationalités » (Vernerey, 2005). Ce programme a permis aux autorités chinoises de financer la construction d'un réseau routier dense au Tibet, notamment de routes frontalières stratégiques permettant à l'APL d'accéder à tous les secteurs litigieux de leur frontière du sud-ouest. Le développement de ses infrastructures s'est poursuivi dans les plans quinquennaux suivants, mais la liaison ferroviaire tant attendue Shigatsé-Kathmandou reste pour l'instant à l'état de projet¹⁸.

2. Pousser à la négociation

2.1 Le bâton plutôt que la carotte

Le gouvernement chinois a rapidement adopté une stratégie consistant à précéder chaque étape de négociation par un incident frontalier, initialement pour tester la réalité de la frontière et de son contrôle par les autorités du Bhoutan comme en 1966 (The Hindu, 1966; Mansingh, 1994). Par la suite, ils ont

¹⁷ *Agreement ...*, Article 3.

¹⁸ Le gouvernement central (et non pas la région autonome du Tibet) aurait financé la construction de 123 300 km de routes au Tibet depuis 1953, à hauteur de 45,6 milliards de dollars, réalisées pour 47% ces 10 dernières années (Tibet News, 2024).

servi à inciter le gouvernement bhoutanais à ouvrir des négociations sur le tracé (Mathou, 2014). Ces incidents, qui se produisent selon un rythme annuel, portent moins sur des accrochages entre patrouilles chinoises et bhoutanaises que sur des violations récurrentes de la frontière par des Tibétains en quête de meilleurs pâturages ou de plantes médicinales, notamment de cordyceps. Ils atteignent leur paroxysme en 1979, faisant comprendre au gouvernement bhoutanais qu'il était temps d'ouvrir des négociations (Mathou, 2014). À la différence de la Chine pour qui la connaissance de la frontière est récente et repose sur une prise de contrôle progressive du territoire tibétain - favorisée dans ce secteur par les opérations de l'APL contre les Khampas dans la région de Tsona Dzong-, le Bhoutan dispose des archives d'une administration des territoires frontaliers. L'Inde a aidé en outre le pays à cartographier son territoire dès 1972, en créant la même année le *Department of Survey & Land Records* (མ་ཁྲམས་སྡེ་ཚན།, *sa khrams sde tshan*). En 1981, le Bhoutan a également mis en place une *Boundary Commission* (མ་མཚན་མ་ལྷན་ཚོགས།, *sa mtshams lhan tshogs*) qui, en compilant des données historiques, cartographiques et fiscales, a formulé la position bhoutanaise concernant la délimitation de la frontière avec la Chine (Chansoria, 2023)¹⁹. Cette position a été officiellement présentée lors de la 6^{ème} session de réunion, en 1989.

Peu à peu la nature des accrochages a évolué : de rencontres occasionnelles avec des collecteurs ou des pasteurs tibétains, elles deviennent plus agressives, avec la multiplication des vols de yacks, pour enfin prendre la forme de groupes encadrés par du personnel chinois. L'intensification des incidents à la fin des années 1970 paraît coïncider avec le développement d'une implantation chinoise (Han) permanente dans les régions frontalières du Bhoutan, notamment dans la vallée de la Chumbi et dans le sud de la région de Lhokha, remplaçant ainsi une occupation qui était auparavant saisonnière : la carte ci-dessus cite 1980 et 1983 comme dates d'une implantation permanente administrative et militaire dans les territoires revendiqués. Cette implantation s'accompagne de la construction de chemins carrossables en remplacement des anciennes pistes, revêtus dans les années 2010. Elle suit une logique de conquête du territoire, approche prudente,

19 En tout 74 cartes topographiques au 1/50 000 pour couvrir tout le pays, moins les régions frontalières du nord et du nord-ouest. Elles seront utilisées pour produire en 1994 le premier atlas d'aménagement du territoire.

puis très volontaire à partir de 2009-2010, notamment dans la vallée de la Chumbi où les pistes existantes sont rendues carrossables jusqu'à la ligne de crête, ou le long de la rivière, avant de la franchir ou de passer le col et de pénétrer en territoire bhoutanais. Ainsi est dénoncée la construction d'une piste longeant la Shakhatoe (2001), ainsi qu'une autre remontant la vallée du Langmarpo jusqu'à Dolepchen²⁰. En 1999, une soixantaine de Tibétains, encadrés par un personnel chinois, ont construit un chemin muletier de 3 mètres de large en territoire bhoutanais, franchissant le Chegong la et descendant jusqu'aux sources chaudes de Pasamlung²¹.

2.2 Le Bhoutan, un État fragile

Le Bhoutan a également connu une croissance continue au cours de la période, lui permettant de doubler son PIB, mais elle repose en partie sur un accroissement de la dette extérieure du pays, et une forte dépendance vis-à-vis de l'Inde pour son commerce extérieur. Si elle s'est quelque peu atténuée - représentant 75% des importations et 88% des exportations en 2022- elle demeure significative, d'autant plus que la balance des échanges du Bhoutan est très déséquilibrée (RGB, 2022). En effet, alors que le Bhoutan importe surtout des produits manufacturés, ses exportations à destination de l'Inde sont constituées pour l'essentiel d'électricité et d'alliages ferreux. L'Inde reste en outre le principal acteur du développement du pays, finançant le 12^e plan quinquennal à hauteur de 23%²².

Outre l'absence de relations diplomatiques permettant des échanges entre ambassadeurs, la faible réaction du gouvernement bhoutanais face aux activités chinoises s'explique par plusieurs facteurs internes. Le premier est la faible présence de l'armée bhoutanaise aux frontières du Tibet : sa surveillance est avant tout saisonnière et les postes frontières sont ouverts seulement pendant

20 Le nombre de transgressions est sous-rapporté, même dans les comptes-rendus des assemblées. A titre de comparaison le long de la dyade sino-indienne seulement 1 incident sur 40 fait l'objet d'un article de presse (Brethouwer *et al.*, 2022).

21 83^{ème} assemblée, 2005.

22 <https://www.indembthimphu.gov.in/pages/Ng>.

l'été²³. D'autre part, l'armée bhoutanaise, de taille modeste²⁴, est principalement déployée dans le sud du pays pour lutter contre les groupes rebelles indiens. Le contrôle de la frontière nord repose pour l'essentiel sur des patrouilles occasionnelles de l'armée et sur celles des gardes forestiers assurant la surveillance des parcs nationaux. À cela s'ajoute l'absence d'axe moderne de communication vers les points de passage de la frontière : depuis Choekhor, il faut 4 jours pour atteindre les sources chaudes de Pasamlung et une journée de plus pour atteindre le Chegong la, qui marque la frontière revendiquée par le Bhutan et les pâturages de printemps des éleveurs de yacks²⁵.

Le second facteur est la fragilité du gouvernement bhoutanais, qui a dû faire face au cours des années 1990 et 2000 à un mouvement de rébellion conduit par le Parti populaire du Bhoutan (BPP). Créé en 1990 au Bengale occidental, le BPP demandait la démocratisation du régime et refusait la politique de bhoutanisation (« une nation, un peuple, une langue ») ciblant les Lhotshampa, implantés dans les basses terres du sud-ouest²⁶. Dans le même temps, des mouvements armés, comme le *National Democratic Front of Bodoland* (NDFB) et l'*United Liberation Front of Asom* (ULFA), utilisaient la jungle de basse altitude du sud-est comme base arrière pour mener des actions dans l'Assam voisin.²⁷ Une opération militaire conjointe, menée par les forces armées

23 Le Dzongda (préfet) de Trashigang proposa (78^{ème} assemblée, 2000) que les postes frontaliers soient rapprochés des frontières et que la fréquence des patrouilles soit accrue, mais cela est resté *a priori* lettre morte.

24 Environ 8000 hommes (CIA Factbook, 2020).

25 Le réseau routier du Bhoutan reste encore embryonnaire et se compose d'un axe est-ouest courant à mi-pente (vers 2000-2200m) desservant les principales zones de peuplement du pays, et de pénétrantes sud-nord, le reliant aux villes frontalières de l'Inde. Seules des pistes relient cet axe aux points de passage frontaliers avec le Tibet (ADB, 2024).

26 Lhotshampa, ou habitants du sud. Ce sont des immigrés majoritairement Népalais vivant dans les basses terres du pays. Le Bhoutan craignait de subir le sort du Sikkim, où l'afflux d'immigrants, sensible depuis les années 1950, aboutit à l'émergence d'une majorité Népalaise qui renversa la monarchie et demanda le rattachement du pays à l'Inde.

27 Les camps ont été établis par quatre mouvements séparatistes assamais : l'ULFA, le NDFB, la Bodo Liberation Tigers Force (BLTF) et la Kamtapur Liberation Organization (KLO). Ils abritaient également des séparatistes du Conseil national socialiste du Nagaland (NSCN) et du All Tripura Tiger Force (ATTF). Ils auraient des liens avec la Force des Tigres du Bhoutan, le Parti maoïste du Bhoutan et le Parti communiste du Bhoutan (Chandramohan, 2009).

indiennes et bhoutanaises a réussi à les chasser du territoire en 2003 (opération *All Clear*).

Ces actions gouvernementales n'ont pas suffi à stabiliser totalement la situation. La question des quelque 100 000 Lhotshampa expulsés revient régulièrement dans les échanges diplomatiques entre le Bhoutan et le Népal, tandis que les accrochages entre groupes rebelles et armée bhoutanaise restent récurrents. À ces défis sécuritaires, s'ajoute une réforme institutionnelle qui a fait passer le pays d'une monarchie absolue à une monarchie parlementaire. Ce processus qui s'est étendu sur une décennie - entre la dévolution de certains pouvoirs de gouvernance en 1998 et la tenue des premières élections législatives en mars 2008²⁸ - a largement impacté la capacité du Bhoutan de négocier avec la Chine. Cette dernière a su tirer parti de la lenteur du processus de démocratisation pour faire évoluer la négociation dans le sens de ses intérêts²⁹.

3. Sur quoi appuyer la frontière ?

3.1 Le choix du support

Dès la première session de négociation, les représentants chinois ont proposé d'ajouter aux principes de définition « classiques » de la frontière - tels que les lignes de crêtes, les lignes de partage des eaux, et les pratiques locales de droits de pâtures et de collecte de taxes – un critère supplémentaire : celui de la « réalité du terrain » ou « réalité existante » (*existing reality*) pour justifier leur occupation actuelle de l'espace frontalier

28 C'est un des rares cas de démocratie imposée (Quintino, 2019).

29 Le soutien du gouvernement chinois au BPP, mais surtout aux rebelles d'Assam n'a jamais été démontré, mais reste une probabilité forte.

et les revendications induites³⁰. Cette proposition a été refusée par les représentants bhoutanais, et elle semble être le principal point de contention entre les deux partis depuis lors. Les autorités chinoises ont également exigé, comme condition préalable au règlement de la frontière, l'établissement de relations diplomatiques normales entre les deux pays, une demande que le Bhoutan a refusée, posant comme prérequis la fixation de leur frontière commune.

Une troisième proposition, formulée en 1996 et réitérée en 2020³¹, que le Bhoutan a refusé jusqu'à présent, fut celle d'un « compromis global » (*package deal*). Cette proposition revenait à céder 495 km² dans la région centrale (située en contrebas de la ligne de crêtes du Grand Himalaya, ligne actuellement revendiquée par le Bhoutan³²) en échange de 269 km² dans le « nord-ouest », à la hauteur de la vallée de Chumbi³³, que le gouvernement chinois considère comme stratégiques pour la défense de son territoire. Présentée comme généreuse par les autorités chinoises, cette proposition rappelle des stratégies similaires adoptées par la Chine lors de la plupart de ses négociations frontalières avec ses voisins dès lors que les positions respectives étaient définies au terme des discussions secteur par secteur. Ce fut le cas lors des négociations avec le Pakistan, le Népal, l'Inde et la Birmanie. En règle générale, les revendications du pays s'appuient sur une connaissance relativement précise des limites de son propre territoire, tandis que les revendications territoriales chinoises apparaissent *a priori* imprécises, Pékin n'ayant pas eu à les administrer directement avant l'ouverture des négociations (Gonon, 1997).

30 À la ligne-frontière du Bhoutan, maintenue depuis 1956-58 et étayée par des archives historiques et les pratiques traditionnelles, les Chinois ont opposé en 1984 deux lignes. La première était basée sur des cartes chinoises et des revendications antérieures et située à l'intérieur des régions bhoutanaises de Ha, Dukye et Bumthang, près de la vallée de Chumbi. La seconde se situe entre les deux, toujours à l'intérieur du territoire bhoutanais mais marquant la présence physique d'habitants chinois assurée par de nombreux empiètements périodiques (Muni, 1984 ; Chansoria, 2023).

31 Renommée "*package solution*" en 2020, la nouvelle proposition inclue désormais la zone de Doklam (*The Hindu*, 2020).

32 75^{ème} session, 1997.

33 Chumbi est un toponyme désignant la vallée traversée par le *Dromo chu* (tibétain) ou le *Gyumo chhu* (dzongkha), qui a donné l'adjectif *Jumbi*.

3.2 Une brève comparaison avec d'autres frontières himalayennes

Le contexte est certes différent puisque ces négociations ont pris place au début des années 1960. À cette époque, la Chine influencée par la pensée maoïste, remettait en question les frontières de son territoire, qu'elle considérait comme imposées par des acteurs impérialistes. Le gouvernement chinois revendiquait les limites de l'empire Qing, dont il assumait l'héritage territorial (Gonon, 1997). Chaque négociation s'est conclue par un échange de territoires, au bénéfice de la Chine, même si le discours du gouvernement chinois ait toujours mis en avant sa grande générosité dans le processus de négociation, ou la stricte égalité des gains.

Tableau 1: Le bilan des négociations ³⁴

Pays	Dates de négociation	Superficie concédée par le pays	Superficie concédée par la Chine
Birmanie	1954-1960	342 km ²	139 km ²
Népal	1950-1961	1 836 km ²	1 836 + 303 km ²
Pakistan	1961-1963	1 900 km ²	1 900 km ²
Inde	1960- ??	33 000 km ²	90 000 km ²

Sources :

Frontière sino-birmane : « International Boundary Study No. 42 Burma-China Boundary », *The Geographer, Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research*, US Department of State. 30 November 1964.

Frontière sino-pakistanaise : « International Boundary Study No. 85 China-Pakistan Boundary », *The Geographer, Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research*, US Department of State. 15 November 1968. Également, Manzoor Khan Afridi & Abdul Zahoor Khan, « Pak-China Boundary Agreement: Factors and Indian Reactions », *International Journal of Social Science Studies*, 2015, ISSN: 2324-8033.

Frontière sino-népalaise : « International Boundary Study No. 50 China-Nepal Boundary », *The Geographer, Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research*, US Department of State. 30 May 1965.

Frontière sino-indienne : La ligne n'étant pas fixée, il s'agit d'estimations peu précises. Les chiffres correspondent aux territoires revendiqués : Aksai Chin, par la Chine (environ 33 000 km²) ; Arunachal Pradesh par l'Inde (environ 90 000 km²). Voir GOI (1962), *Report of the Officials of the Governments of India and the People's Republic of China on the Boundary Question*, India. Ministry of External Affairs, Government of India Press, 1962; voir aussi, Gonon, Emmanuel (2011), *Marches et frontières dans les Himalayas*, Québec, PUQ, 2011.

La dyade sino-birmane s'appuie sur les traités de frontière antérieurs, dont le traité anglo-chinois de 1941. Dans un premier temps le gouvernement de la RPC

34 Cf. sources des tableaux ci-dessous.

a revendiqué l'extrême nord du territoire et la totalité du pays Wa. Les négociations ultérieures ont confirmé la ligne de 1941, la Chine cédant définitivement le territoire de Namwan, un territoire sous un bail perpétuel accordé à la Birmanie en 1897, en échange des territoires de Panghung et Panglao³⁵.

Entre Népal et Chine, la dyade reprend la ligne coutumière traditionnelle, issue de traités qui n'étaient précis qu'à la hauteur des lieux de commerce historiquement disputés par les Tibétains et les Népalais³⁶. Elle suit la ligne de crête du Grand Himalaya, à quelques exceptions près. Une trentaine de litiges ont été résolus par échange de territoires, illustrant un processus « normal » de négociations, même s'il reste favorable à la Chine³⁷.

Les concessions chinoises semblent, à première vue, généreuses, mais elles s'accompagnent souvent de calculs stratégiques. Par exemple, dans les accords avec le Népal, bien que la Chine ait cédé certains territoires, comme l'ouest du bassin de la Limi, elle a pu s'arroger l'avantage tactique du contrôle des cols ou des gorges, privant souvent les populations népalaises d'altitude (les Bhotia) de leurs pâturages estivaux.

35 Articles 1 et 2 du Boundary Treaty between the People's Republic of China and the Union of Burma, signed on October 1, 1960.

36 Le dernier en date étant le traité de paix de Thapathali, signé en 1856 par le Népal et le Tibet.

37 Ou plus précisément par le changement de nationalité des propriétaires des terres ou des pâtures (Shrestha, 2013).

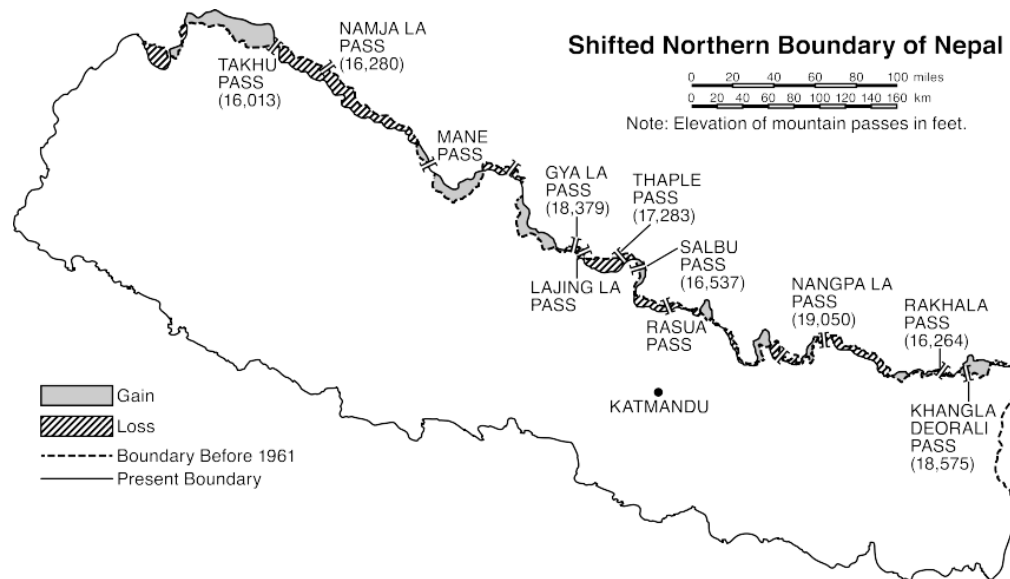


Figure 3: Les échanges de territoires entre Chine et Népal ³⁸

Source : carte extraite de Shrestha, B.N. (2013), *The Natural Environment and the Shifting Borders of Nepal*, c. à https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/eurasia_border_review/Vol42/V4N204Shrestha2.pdf.

³⁸ Shrestha, 2013.

C'est toutefois un accord « gagnant-gagnant » pour les deux parties : couplé au traité d'amitié et de coopération, il offre au Népal un partenaire faisant contrepoids à l'omniprésence indienne, que renforce quelques années plus tard la construction d'une route remplaçant l'ancienne piste de yack reliant Katmandou à Lhassa. La Chine obtient ainsi un allié fiable en Asie du Sud, et prouve sa capacité à régler pacifiquement son litige frontalier.

Dans la dyade Chine-Pakistan, le même principe de ligne coutumière traditionnelle a été mis en avant. Le Pakistan revendiquait la chaîne de l'Aghil, au nord du Karakorum, ainsi que le Tagdumbash Pamir, administrés par le Mir du Hunza tout au long du XIX^e siècle, tandis que la Chine revendiquait la haute vallée de la Hunza et de ses affluents. La frontière a été fixée sur la ligne de crête de la chaîne du Karakorum, mais la Chine concéda toutefois un territoire englobant la rive gauche de l'Oprang Jilga et le bassin de la Braldu, en contrebas de la ligne de crête. Au prix de l'abandon de la majeure partie des pâturages estivaux hunzakots³⁹, le Pakistan obtient la reconnaissance internationale de son contrôle politique sur l'ouest du Kashmir, tandis que la Chine s'assurait la fixation du segment sud-asiatique de la frontière du Xinjiang et un second allié dans la région. Ce partenariat fut renforcé par la construction de la Karakoram Highway (KKH), reliant Kashgar à Islamabad via le col de Khunjerab.

Lors des négociations pour la fixation de la dyade sino-indienne en 1960, le principe de ligne coutumière traditionnelle fut également retenu. Près d'une vingtaine de sessions de négociations ont eu lieu en 1960, sans aboutir à aucun accord, si ce n'est que le principe de la ligne de partage des eaux était acceptable par les deux parties⁴⁰. Afin d'accélérer le processus, Zhou Enlai a proposé à Jawaharlal Nehru un « compromis global » lors de sa visite à Delhi en avril 1960, mais ce dernier a refusé l'offre. À la fin de l'année 1961, face à ce qu'il percevait comme un grignotage méthodique des positions indiennes, Nehru opta pour une « *forward policy* » destinée à récupérer les positions perdues, que le gouvernement chinois interpréta comme une menace et une source potentielle

39 Soit quelques 5000 km² (Bhutto, 1963) ; (GOI, 1963).

40 GOI, 1962. Les revendications indiennes s'appuyaient sur les documents administratifs de gestion des territoires ou de collecte des taxes aux postes frontières ; les revendications chinoises étaient plus brouillonnes, voire contradictoires et les représentants souvent contredisant leurs déclarations antérieures (estoppel).

d'instabilité à la frontière, d'autant plus que la Chine était confrontée à d'autres défis dans le Xinjiang⁴¹. En octobre 1962, La Chine lança une offensive militaire sur l'ensemble de la zone, afin de « pacifier la frontière », qu'elle stoppa un mois plus tard, se retirant des territoires conquis, sauf dans l'extrême nord-ouest de la dyade, à la hauteur de la Shyok, où elle conserva le contrôle des terrains acquis. Mao Zedong aurait déclaré que « si nous contre-attaquons une fois, la frontière deviendra stable et le problème de la frontière pourra être résolu pacifiquement » (Fravel, 2020).

3.3 La frontière coutumière, un concept rassurant

Le concept de « ligne coutumière traditionnelle » paraît avoir été une prémisse du discours négociateur chinois, plus qu'un principe de définition de la frontière. Il accompagna systématiquement une autre prémisse, qui était de dénoncer les traités de frontières « inégaux », puisque négociés par une puissance coloniale extra-asiatique⁴². Mais ce principe ne fut guère utilisé, sauf à très grande échelle, pour céder ou revendiquer des portions de territoire. *De facto*, c'est le principe de la ligne de crête qui fut le plus utilisé par les négociateurs chinois et qu'ils imposèrent aussi aux négociateurs bhoutanais. Ainsi, lors des négociations frontalières sino-indiennes de 1960, au cours de laquelle la question de la frontière bhoutanaise fut soulevée par les représentants indiens, la Chine déclara qu'elle « *also recognised this traditional and customary alignment* ». Dans sa note du 26 décembre 1959, le gouvernement chinois affirma : « *Concerning the boundary between China and Bhutan there is only a certain discrepancy between the delineation on the maps of the two sides in the sector south of the so-called McMahon Line. But it has always been tranquil along the border between the two countries* » (GOI, 1962). C'est pourtant en contradiction avec ce principe de limite coutumière que la Chine refusa la frontière nord du Bhoutan, qui incluait le

41 D'autant plus que l'Inde avait accordé l'asile politique au gouvernement tibétain en exil deux ans plus tôt.

42 Curieusement, le traité de Thapathali fut jugé comme relevant de cette catégorie et « abrogé » en 1956. Il semblerait qu'une grande partie des positions de la Chine en matière de politique étrangère « soit dictée par le contexte et les intérêts, plutôt que par l'adhésion à des principes » (Menon & Kanisetti, 2020).

Kula Kangri comme limite du territoire, reportant la frontière sur la ligne de crête plus au sud, réduisant d'environ 6000 km² la superficie du pays⁴³.

De même, les revendications chinoises sur les zones d'alpage de l'ouest bhoutanais, initialement justifiées par des besoins supposés des populations tibétaines, ont été rapidement requalifiées en nécessité stratégique pour la défense nationale. Par contre, les vallées septentrionales de Pasamlung et de Jakarlung n'ont pas fait l'objet d'une désignation particulière⁴⁴.

Si le terme de « compromis global » ne paraît pas avoir été employé dans les discussions de 1960, sauf avec l'Inde, son principe a été la norme lors des négociations : un échange de territoires de part et d'autre de la ligne de crête, définie comme principe normateur (Afridi & Khan, 2015), et la fixation rapide d'une frontière assortie d'une liaison routière moderne. Cette approche permettait à la Chine d'affiner à grande échelle un tracé lui garantissant un avantage terrain, notamment en termes de facilité de surveillance de la frontière. Dans le cas du Bhoutan, il est fort probable que les deux vallées du nord du pays aient été mises en avant pour servir de monnaie d'échange et proposer un accord « gagnant-gagnant ».

3.4 Jusqu'où vont les routes ? La réalité de terrain

Le principe de « réalité du terrain » (*existing reality*), catégoriquement rejeté par les négociateurs bhoutanais, n'a pas été mis en avant lors des négociations frontalières des années 1960. Exception faite de la frontière avec la Birmanie, où la Chine pouvait revendiquer une administration de la périphérie relativement ancienne (similaire à la gestion de ses autres frontières terrestres orientales), les autres frontières étaient de contrôle récent, compte tenu de l'annexion du Tibet en 1950 et de son administration par la RPC en 1959. Cette « nouveauté » a probablement favorisé la formulation de revendications initiales excessives et idéologiques (The Hindu, 2020), avant que celles-ci ne soient révisées en tracés plus réalistes et surtout plus facilement défendables. La prise en compte de la

43 La perte du Kula Kangri est confirmée lors de la 4^{ème} session de de la première législature, en novembre 2009.

44 Le terme de Bayul a été adossé à la vallée de Pasamlung au cours des négociations. Ironiquement, le tibétain sbas-yul (ཤར་ཡུལ་) désigne un pays caché, un territoire qui échappe à la juridiction temporelle (du Tibet).

réalité de terrain vint plus tard. Bien que des incursions récurrentes de patrouilles chinoises ou de bergers tibétains aient été régulièrement documentées, il faut attendre 1984 pour observer une forme plus radicale de prises de territoire (Bai 2012), d'abord par la construction de pistes en direction de la ligne de contrôle effectif (LAC), puis par celle de structures légères (tentes, fortifications rudimentaires) à proximité de cette ligne⁴⁵. Progressivement, des structures permanentes sont construites en retrait de la LAC, tandis que les pistes sont transformées en routes revêtues.

Cette stratégie s'est généralisée à l'ensemble de la chaîne himalayenne à partir des années 2000 et connu une accélération après 2010. Les anciennes pistes muletières ou de yack ont fait place à des routes goudronnées modernes, facilitant l'accès des soldats (ou des commerçants) à la quasi-totalité des passes la franchissant⁴⁶. Si avec le Pakistan, le Népal et l'Inde, les routes s'arrêtent aux points de franchissement de la chaîne, elles pénètrent nettement à l'intérieur du territoire bhoutanais, atteignant jusqu'à 30 km dans la région de Pasamlung.

Il n'est donc pas surprenant que la vallée de la Chumbi, qui constitue un axe de liaison crucial entre le Tibet et l'Inde et dont le territoire a été annexé par le Tibet sur le Sikkim au XVIII^e siècle, présente le réseau routier le plus dense. Les cols des chaînes qui la dominent à l'ouest et à l'est sont desservis par des routes ou des pistes (Rajagopalan & Prakash, 2013). Certaines sont même construites vers des crêtes non franchissables, comme la route qui s'arrête au pied du mont Phula, à l'extrémité nord-ouest du Bhoutan, sans possibilité de redescendre vers la vallée bhoutanaise du Mo chu qui pourtant est (relativement) accessible par le Wagye la, un peu plus au nord.

3.5 De l'utilité limitée des accords signés

La région de la Chumbi a été le théâtre de l'activité de construction de frontière la plus agressive de la part de la Chine, où ses revendications territoriales se sont révélées les plus spécifiques. Les premières négociations ont porté toutefois

45 Rappelons que la *line of actual control* (LAC), si elle a une existence « de terrain », n'a jamais été cartographiée et n'est précise que là où des combats se sont déroulés en 1962.

46 Observations de l'auteur en utilisant la fonction *timelaps* de Google Earth qui permet une comparaison 1984-2022/2023.

(6^{ème} session, 1989) sur les vallées de Pasamlung et de Jakarlung, situées au nord, que les représentants chinois revendiquaient. ces revendications ont été reformulées lors des réunions suivantes. Lors de la 7^{ème} session, la Chine proposa de les abandonner en échange de concessions dans l'ouest du Bhoutan. Cette proposition a été plus clairement formulée lors de la 10^{ème} réunion en 1995, où la Chine a offert d'échanger 495 km² de territoires dans le nord contre 269 km² à l'ouest, reformulant l'année suivante la même proposition sous la forme d'une offre globale (*package deal*), précisant les lieux qu'elle revendiquait du sud au nord : Sinchulumpa, Dramana et Shakhatoe. Lors de ces premières années de discussions, les incidents frontaliers étaient plus fréquents dans le nord du pays que dans l'ouest, la Chine montrant là, le risque que prenait le Bhoutan à refuser sa proposition d'échange.

Refusant de réduire ses revendications lors de la 12^{ème} session, la Chine réitéra sa demande d'établir des relations diplomatiques formelles et proposa, peut-être à la suite du refus renouvelé du Bhoutan, l'*Accord de maintien de la paix et de la tranquillité le long de la frontière commune*. Le texte n'est toutefois qu'un accord de principe, qui n'a pas valeur de traité, tant que le Bhoutan n'a pas établi de relations diplomatiques formelles avec la Chine. Le refus persistant du pays d'y souscrire paraît avoir plusieurs causes. La première est la délégation à l'Inde de la gestion de ses relations extérieures, aux termes du traité de 1949 et ce jusqu'en 2007. S'y ajouta un manque initial de personnel diplomatique⁴⁷. Enfin, il a orienté sa politique étrangère de manière à éviter toute implication directe dans la politique des grandes puissances. Il n'a noué de relations formelles avec aucun des membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU et établir des liens diplomatiques avec la Chine reviendrait à déroger à ce principe de politique étrangère du pays (Kaul, 2022). L'absence de relations diplomatiques avec la Chine fait paradoxalement le jeu de cette dernière puisque si chaque incursion chinoise est aussitôt dénoncée par l'ambassade du Bhoutan en Inde auprès de l'ambassade de Chine en Inde, elle n'est en fait abordée qu'au cours de la session de négociation suivante. En outre, les réponses chinoises aux objections

47 L'ambassade du Bhoutan en Inde ne fut établie qu'en 1969 et en 1999 il n'a noué des relations diplomatiques qu'avec 19 pays. En 2024 le chiffre est de 54, mais il n'a ouvert que 7 ambassades à l'étranger, dont une représentation à l'ONU et une auprès de la Commission européenne. En outre, son ouverture diplomatique a connu des phases d'accélération et d'arrêt (Kaul, 2022).

bhoutanaises furent très répétitives : la Chine fait officiellement savoir qu'en l'absence d'accord sur sa proposition, elle ne peut pas contrôler les activités des bergers tibétains le long de la frontière (Bisht, 2010).

Si l'Accord constitue un engagement significatif pour les Bhoutanais, il est très symbolique aux yeux du gouvernement chinois, qui ne cessa de l'ignorer, notamment son article 3, de *ne pas recourir à des actions unilatérales pour modifier le statu quo de la frontière*. C'est d'ailleurs ce point que le ministre des Affaires étrangères bhoutanais rappela quand les Chinois commencèrent la construction d'une route dans le Doklam le 17 juin 2017, en direction du poste militaire bhoutanais de Jampheri, déclenchant un face-à-face entre troupes chinoises et indiennes, qui a duré jusqu'en août 2017⁴⁸. Ce à quoi le porte-parole du ministère chinois des Affaires étrangères répondit : « Le Doklam fait partie de la Chine depuis les temps anciens. Il n'appartient pas au Bhoutan, et encore moins à l'Inde. C'est un fait incontestable étayé par des preuves historiques et jurisprudentielles, et la situation sur le terrain » (Xinhua, 2017).

Le « plateau de Doklam » est le bassin de réception de la rivière Doklam, affluent de rive droite du Khangphu chu⁴⁹, et constitue le point de trijonction entre le Bhoutan, la Chine et l'Inde, tel que défini par le traité anglo-chinois de 1890. Ce traité délimitait la frontière sikkimo-tibétaine et confirmait la suzeraineté britannique sur le royaume du Sikkim. L'article 1 précise que « La frontière du Sikkim et du Tibet sera la crête de la chaîne de montagnes séparant les eaux qui se jettent dans la Teesta du Sikkim et ses affluents des eaux qui se jettent dans le Mochu tibétain et, vers le nord, dans d'autres rivières du Tibet. La ligne commence au mont Gipmochi, à la frontière du Bhoutan, et suit la ligne de partage des eaux susmentionnée jusqu'au point où elle rejoint le territoire du Népal ». Les juristes chinois ne prennent en compte que la seconde phrase de l'article : en identifiant le mont Gipmochi comme la trijonction, ils dessinent la dyade Bhoutan-Chine sur la crête de Jampheri. Pour les juristes indiens, qui privilégient la première phrase de l'article, la frontière passe sur la ligne des plus

48 Note adressée à l'ambassadeur de la Chine en Inde le 20 juin, suivie d'un Communiqué de presse du 27 juin 2017 ; <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-272.html>.

49 Ou Amo chu et en aval, Torsa.

hautes crêtes et, à partir du Batang La, se dirige vers l'est puis le sud-est la crête du Sinchela.

Le traité de 1890 présente deux principales faiblesses : premièrement, il a été négocié entre deux suzerains sans la participation des vassaux, le Tibet ayant refusé de le reconnaître, ce qui fournit un prétexte à l'Empire britannique pour envahir le pays en 1904. Deuxièmement, il établit deux principes contradictoires : la ligne des plus hautes crêtes (ligne de partage des eaux) et un point de départ sur un chaînon secondaire plutôt que sur la crête principale. En outre, il fixait la trijonction Sikkim-Bhoutan-Tibet sans que le Bhoutan ne soit consulté sur le sommet du Gipmochi, se basant sur une cartographie à l'époque imprécise (Joshi 2017).

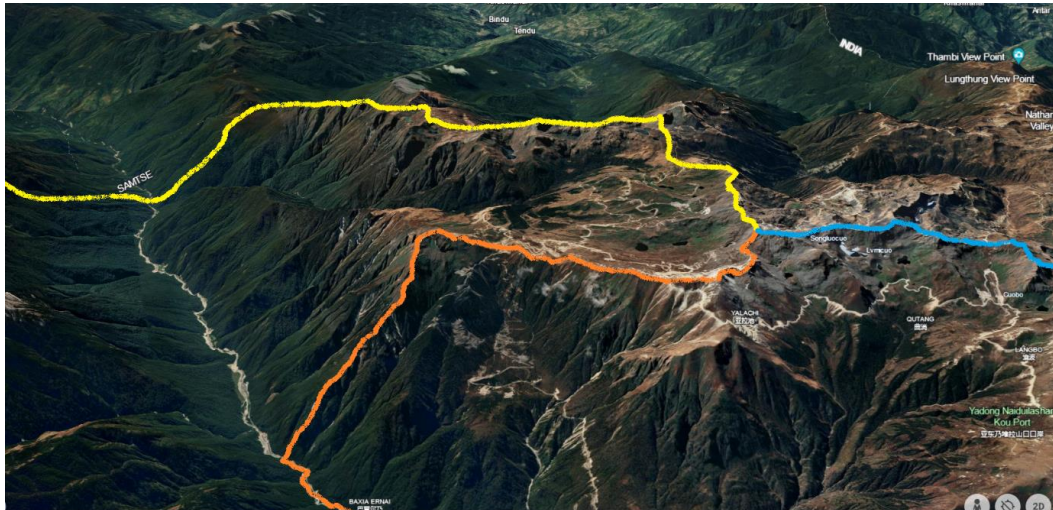


Figure 4: Le Doklam depuis le nord

Source : représentation 3D de Google Earth du plateau de Doklam depuis le nord à une altitude d'environ 11000 m. Au premier plan, la chaîne portant la frontière bhoutanaise (ligne orange), qui plonge vers la Tista ; au centre le plateau de Doklam, terminé par le chaînon de Jampheri qui porte la frontière chinoise (ligne jaune). A l'ouest (droite de la photo) la ligne de crête portant la frontière indienne (ligne bleue). Les lignes surlignant les différents tracés de frontière sont de l'auteur.

En occupant le Doklam, l'armée chinoise porte sa ligne de défense sur la crête de Jampheri qui domine le corridor de Shiliguri, distant de 30 km. Elle réduit aussi une faiblesse tactique de la vallée de la Chumbi, qui est menacée par le dispositif militaire indien implanté sur les cols la surplombant. Considérée comme « le bien immobilier le plus stratégique de toute la région de l'Himalaya » (Garver, 2011), la vallée de la Chumbi permet à l'armée chinoise de menacer le corridor, large

d'une vingtaine de kilomètres, dont la perte isolerait les États du Nord-Est du reste de l'Inde. La capacité de l'APL de vaincre les forces indiennes au Sikkim ou de les déborder reste hypothétique, mais les positions qu'elle occupe constituent néanmoins une menace potentielle d'invasion, qui pourrait se concrétiser depuis le Doklam jusqu'à la jonction Torsa-Mochu, puis suivre la Mochu à travers l'ouest du Bhoutan.

L'action chinoise dans le Doklam paraît répondre à un double objectif. D'une part, c'est la poursuite du déploiement du dispositif chinois à la frontière, amorcé par la construction de pistes dans la zone de Dramana-Shakatoe et progressivement prolongé vers le sud. Cette expansion a ignoré la nature contestée des territoires en transformant les pistes en routes goudronnées (*pucca roads*) et en multipliant les constructions en dur. D'autre part, elle constitue un test de la robustesse et de la profondeur de l'alliance indo-bhoutanaise pour une action qui les concerne tous les deux, puisqu'au travers du Doklam se pose la question de la trijonction entre les pays⁵⁰. Plus précisément, la Chine chercha à apprécier quelle marge de manœuvre lui offraient les nouvelles modalités du traité indo-bhoutanais de 2007⁵¹. À l'inverse de la presse indienne ou internationale, le gouvernement Modi se montra très timoré dans son traitement du « *Doklam stand-off* ». La presse chinoise a en revanche mis en avant la supériorité de l'APL et la faiblesse présumée de l'armée indienne⁵².

3.6 Le silence prudent du Bhoutan

Mais la leçon majeure que sembla en retirer le gouvernement bhoutanais est son abandon relatif par son allié stratégique -l'Inde- lors de la confrontation, que le gouvernement chinois mis à profit en envoyant le vice-ministre des Affaires

50 Shivshankar Menon (Conseiller indien à la sécurité nationale), ayant alors déclaré qu'en 2012, les représentants spéciaux des deux pays étaient parvenus à un accord général selon lequel la trijonction serait finalisée en consultation avec le pays tiers concerné (Mitra, 2017).

51 En remplacement de la subordination du pays à l'Inde en matière de relations extérieures que contenait le traité de 1949, l'article 2 insiste sur la solidarité stratégique : « Conformément aux liens durables d'amitié et de coopération entre le Bhoutan et l'Inde, le gouvernement du Royaume du Bhoutan et le gouvernement de la République de l'Inde coopèrent étroitement l'un avec l'autre sur les questions relatives à leurs intérêts nationaux. Aucun des deux gouvernements n'autorisera l'utilisation de son territoire pour des activités préjudiciables à la sécurité nationale et aux intérêts de l'autre. »

52 Pour une mise en perspective des discours officiels respectifs, consulter notamment Kumar, 2021.

étrangères, Kong Xuanyou, à Thimphu en juillet 2018. Il rappela alors que la Chine « respecte l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale du Bhoutan comme toujours », invitant en outre le pays « à participer activement à la BRI et à partager ainsi les dividendes du développement de la Chine » (The Bhutanese, 2018). La proposition fut refusée par le gouvernement bhoutanais⁵³ dans une atmosphère nationale plutôt antichinoise (ENODO, 2018), dominée par la crainte d'une invasion comme celle que connut le Tibet en 1951. S'y ajoute le ressentiment né de l'annexion supposée des territoires périphériques par la Chine, même si le gouvernement bhoutanais rappela que « la carte actuelle du Bhoutan incorpore entièrement tous les territoires contestés dans ses frontières, même si la frontière dans ces lieux contestés n'est pas encore mutuellement acceptée par les deux parties dans ces régions » (The Bhutanese, 2023)⁵⁴.

Bien que le Bhoutan n'ait ouvert l'accès à Internet qu'en 1999, les réseaux sociaux se sont rapidement imposés comme un instrument d'influence majeur, mobilisé aussi bien par la Chine, que par les partis d'opposition et la diaspora bhoutanaise. Celle-ci, majoritairement implantée en Australie, tend à développer une approche plus nationaliste et promeut l'idée d'une diplomatie moins indo-centrée (Kaul, 2023), destinée à minorer ou contrebalancer une présence de l'Inde que les jeunes générations jugent trop envahissante (AFP, 2018). La Chine commence à être perçue comme un partenaire capable de satisfaire les besoins du Bhoutan en matière de création d'emplois, de génération de revenus et de croissance économique (Mishra, 2019), parvenant à vendre son modèle de développement économique. Une partie de la population semble sensible au soft power que déploie la Chine, qui se traduit par la construction du Grand Bouddha Dordenma par une société chinoise sur fonds singapouriens de 2006 à 2015 (Kuensel, 2015), mais aussi par l'envoi d'artistes de cirque, d'acrobates et de footballeurs, la fourniture d'un nombre croissant de bourses à des étudiants bhoutanais pour étudier en Chine (Litner, 2020). S'y ajoute enfin la pénétration croissante des produits chinois sur les marchés bhoutanais, comme dans les projets de développement du pays. Ainsi, la *Chinese Power Corporation* participe aux projets

53 Il n'a pas participé au deuxième Forum de coopération internationale « Belt and Road » (BRF) qui s'est tenu en Chine en 2019.

54 De nombreuses cartes en ligne, au premier rang desquelles OpenStreetMap (www.openstreetmap.org) présentent des frontières du pays conformes aux revendications chinoises.

hydroélectriques de Chukha et Punatsangchhu, tandis que *Huawei* participerait au déploiement de la 3G-4G (Mehta, 2024).

Pour le gouvernement chinois, cette évolution représente une opportunité de transformer le Bhoutan en un allié inconditionnel, à l’instar du Népal. Mais les autorités bhoutanaises perçoivent ce voisin himalayen moins comme un modèle à suivre dans la gestion de son positionnement géostratégique entre deux adversaires puissants, que comme un repoussoir, une perception qui a guidé la diplomatie bhoutanaise jusqu’à ce jour (Kaul, 2021). En ce sens, les liens historiques et économiques avec l’Inde sont perçus comme un mal nécessaire, dont il convient de s’accommoder. Même si les élections qui se sont déroulées depuis mars 2008 eurent comme principal enjeu la gestion de la dette extérieure (103% du PIB fin 2023) (RGB, 2024), aucun des partis en lice n’a adopté de message prochinois, insistant au contraire chacun sur une approche spécifique du développement des liens avec l’Inde. Ces partis sont toutefois consensuels, puisqu’ils ne remettent pas en question le modèle politique actuel de monarchie parlementaire. Les partis d’opposition sont majoritairement issus des Lhotshampa et sont en exil⁵⁵. Les liens qu’ils entretiennent avec les partis politiques au pouvoir au Népal leur font adopter une tendance plus favorable à la politique chinoise, qui sans doute les soutient directement ou indirectement.

4. L’ouverture des « vraies » négociations

4.1 Mais où en est-on ?

À l’initiative de la Chine, les deux pays signèrent en avril 2021 un *Protocole d’accord pour une « feuille de route en trois étapes »*⁵⁶. Cet accord est présenté comme le texte fondateur du processus de fixation de la dyade bhoutano-chinoise. Il définit les trois étapes « classiques » (Curzon, 1905 ; Gonon, 1997) par lesquelles le processus est développé :

55 Le *Druk National Congress*, en exil à Katmandou, constitue une organisation faîtière pour un certain nombre de partis. D’autres partis, comme le Parti communiste du Bhoutan (marxiste-léniniste-maoïste) également issus de la communauté Lhotshampa, sont en exil dans l’est du Népal.

56 Memorandum of Understanding for a “3-Step Roadmap” (MoU).

- étape de définition : *“first agreeing to the demarcation of the border in talks on the table”*. Cette première phase consiste généralement à définir un ou plusieurs supports de la frontière. Ici, la cession du Kula Kangri à la Chine sanctionne le choix de la ligne de partage des eaux comme support et clos l'étape, en 2008-2009.
- étape de délimitation : *“after which the two sides would visit the sites along the demarcated line on the ground,”*. L'Expert group meeting conduisit deux enquêtes techniques mixtes de terrain, l'une dans la zone nord (Bayul-Pasamlung) en 2013, et l'autre dans la zone ouest en 2016.
- étape de démarcation : *“before finally and formally demarcating the boundary between them”*.

L'étape de la démarcation devrait logiquement suivre l'endossement des travaux de terrain par les sessions de négociation, par la 22^{ème} (2014) pour le rapport du secteur Nord et la 24^{ème} (2016) pour ceux du secteur Ouest, qui marquaient théoriquement la fin du processus de délimitation. Pourtant le MoU fut complété en octobre 2023 par un « Accord de coopération sur les responsabilités et fonctions de l'équipe technique conjointe (ETC) sur la délimitation et la démarcation de la frontière entre le Bhoutan et la Chine » (RGB, 2023b). Convient-il dès lors de considérer les 24 sessions de discussions qui ont précédé l'accord et les 13 réunions du groupe expert qui les ont accompagnées depuis 2002 comme des travaux préparatoires au processus de fixation de la frontière ?

De même, elles ne remettent pas en question les superficies des territoires litigieux, qui n'ont pas changé depuis leur première formulation en 1995 (10^{ème} session) : les zones revendiquées, telles que dessinées sur la carte chinoise (Cf figure 1, supra) sont restées les mêmes tout au long du processus de discussion, sans aucune concession de la part du gouvernement chinois.

On serait donc théoriquement dans une phase de démarcation, mais l'accord d'octobre 2023 laisse supposer que c'est la phase de définition qui se clôt. Tout se passe comme si le gouvernement chinois se lançait maintenant dans les négociations frontalières dès lors qu'il a obtenu la garantie préalable que le gouvernement bhoutanais abandonnerait ses propres revendications et acquiescerait aux siennes. On peut penser que le gouvernement chinois souhaite faire des négociations qui s'ouvrent une opération « gagnant-gagnant » au terme

de laquelle le Bhoutan obtiendrait une frontière négociée et la Chine le tracé de frontière qu'elle souhaite. Pour Pékin, il s'agirait d'une opération à double objectif : sur le plan interne, démontrer la capacité du gouvernement à négocier un tracé profitable pour le pays ; et sur le plan externe, afficher sa bonne volonté en négociant pacifiquement et diplomatiquement avec un voisin, n'hésitant pas à concéder des territoires pour parvenir à un accord (226 km², soit la différence de superficie entre les territoires concédés par la Chine et ceux concédés par le Bhoutan). Ce message à portée diplomatique est adressé à l'Inde, mais également à d'autres acteurs internationaux.

4.2 « Faire la guerre, c'est promener sa frontière sur le territoire d'autrui » (Ratzel, 1988) : la stratégie chinoise en question

Pour y parvenir, la Chine a constamment réécrit les règles qu'elle avait elle-même proposées ou imposées. Le principe des lignes des plus hautes crêtes, qui a servi de support pour les dyades sino—pakistanaise et sino-népalaise, et qui a accessoirement incité les Bhoutanais à abandonner le Kula Kangri, voire Menchuma, n'est plus respecté dans la zone de Pasamlung, et dans une moindre mesure dans le Doklam. À l'inverse, le principe de la limite coutumière est sollicité pour justifier la revendication chinoise sur ces deux zones, même si leur fondement historique paraît fragile, mais il est refusé au Bhutan pour les pâturages du nord-ouest du pays⁵⁷. Dans un contexte où la frontière est globalement connue, car franchie régulièrement au niveau des cols qui la marquent, ou côtoyée lors des transhumances d'été, son usage coutumier n'a pas été pris en compte par les négociateurs chinois.

Ce que met en avant le gouvernement chinois est le principe de la réalité existante, ou réalité de terrain, qu'il n'a pas clairement défini, mais qu'il a lentement façonnée. Il faut lire le processus actuel comme l'interprétation chinoise du concept d'*uti possidetis*, qui présuppose de considérer les territoires objets de la négociation comme *terra nullius*, territoires non administrés et non

57 Les références historiques chinoises semblent couvrir uniquement la période de la dynastie Qing. Aucune référence antérieure n'est mise en avant.

peuplés, qu'il s'agit de se répartir aux termes d'une négociation amiable⁵⁸. Ce serait une lecture toute jésuitique de l'accord de 1998, en particulier de l'article 3, qui permettrait à la Chine d'agir dans les territoires en litiges, car non encore attribués au Bhoutan au terme d'une négociation ouverte. C'est d'ailleurs la réponse que donnent systématiquement les autorités chinoises en affirmant que l'absence d'accord de frontière les empêche de contrôler les collecteurs ou pasteurs tibétains qui parcourent ces territoires. Implicitement, l'incapacité du Bhoutan à faire de facto respecter les limites de son territoire est dès lors perçue comme une preuve qu'il n'exerce pas la juridiction qu'il revendique, ce qui octroie à la Chine le droit d'y appliquer la sienne, d'autant plus que le Bhutan refuse les généreuses offres d'échange de territoires. C'est une forme de préemption défensive, dont il convient d'ancrer les zones considérées au territoire national : les routes sont là, il faut désormais peupler les périphéries desservies et y « forger un sentiment de communauté au sein de la nation chinoise », une formule qui porterait la marque distincte de la philosophie de Xi Jinping (Luo, 2021), selon l'article 11 de la loi chinoise sur la frontière terrestre nationale entrée en vigueur le 1er janvier 2022⁵⁹.

Cette loi prévoit également (article 43) des activités socio-économiques telles que le renforcement de la frontière par la fourniture de services publics et la construction d'infrastructures (article 10), ainsi que la construction de villages frontaliers. Elle ne fait qu'entériner une stratégie de développement lancée fin 2016, concrétisée au Tibet par le « *Plan de construction de villages aisés dans les zones frontalières de la région autonome du Tibet (2017-2020)* » (Desai, 2022),

58 Pour une vision très « arithmétique » de la répartition des territoires en litige, voir le blog (archivé) <https://web.archive.org/web/20120822023714/http://gming1983.blog.163.com/blog/static/11139012201192243246317/>

59 La loi met la gestion de la frontière (国界) et de la zone frontière (边境) sous le contrôle de la Commission militaire centrale (CMC), qui contrôle l'Armée populaire de libération (PLA), ainsi que la Police armée populaire (PAP) depuis 2018. Par l'article 7, elle a le pouvoir de réglementer la délimitation et la démarcation des frontières terrestres nationales, comme de gérer la défense et la gestion des frontières et des zones frontalières, ainsi que la coopération internationale en matière de frontières terrestres (Sakabe-Mori, 2024).

visant à construire 628 villages administratifs frontaliers « modérément aisés » (小康), dont 427 villages de première ligne et 201 de deuxième ligne⁶⁰.

4.3 Où l'on crée des « marches », peuplées de paysans-soldats ⁶¹

Pour la seule préfecture de Shigatsé, qui a des frontières avec le Népal, le Bhoutan et l'Inde, 349 villages, abritant environ 128 500 personnes, sont soit déjà achevés, soit en passe de l'être⁶².

Tableau 2: Les villages dans le secteur du Bhoutan⁶³

Préfecture	Comté	Villages
Lhokha	Cona	Quna Village, Yama Rong Village, Khatak Village
	Lhodrak	Lhakhang Township, Gongzu Village, Sangyul Village, Lagyab municipalité, <i>Tamalung (Dermalung)</i> , <i>Menchuma (2)</i> , <i>Gyai'norpu (Jieluobu)</i> , <i>Pasamlung</i> , <i>Mabjathang</i>
	Lhunze	Zhongna Village, Yumai Border Well-off Village, Dakri Township, Douyu Lopa Township, Sanlin Township
Shigasté	Yatung(Dromo)	Guru Village, <i>Pangda Village (2)</i> , <i>Langmarpo</i> , <i>Pangka la</i> , <i>Chamatang</i> , <i>Gieu</i> , <i>Qulei</i>
	Gampa	Jiru Village

Sources : Localisation des villages : Google Earth (couverture 2017-2023 selon les lieux), croisé avec Xiao, Mui & Chang, Agnes (2024), The New York Times, 10/08/2024; aussi Jennifer Jun & Brian Hart, China Is Upgrading Dual-Use Villages along Its Disputed Indian Border, China Power, 16 mai, 2024. Mis à jour 22 juil. 2024, c. le 6 septembre 2024, <https://chinapower.csis.org/analysis/china-upgrading-dual-use-xiaokang-villages-india-border/>.

Si le gouvernement de la région autonome du Tibet annonçait la construction de villages dits « aisés » et la relocalisation simultanée des Tibétains dans ces villages, Xi Jinping appelait la même année à ce que « Les Chinois talentueux viennent travailler dans les régions pauvres et éloignées, dans les zones frontalières où vivent des minorités ethniques, ainsi que dans les communautés

60 Pas d'information précise, mais sans doute moins de 10 km et 20-30 km de la frontière, selon les villages observés via *Google Earth* par l'auteur.

61 Par analogie avec d'autres colonies chinoises en périphérie de l'empire (Trombert, 2020).

62 *Tibet Insight News*, CCAS, 1-15 avril 2019.

63 Desai (2022), complété par l'auteur. Les noms en italiques indiquent les villages construits dans les zones contestées.

et en première ligne » (Brar, 2024). Mais le développement rapide de ces villages, comme la présence de structures à usage militaire (Malyasov, 2023) font douter du caractère strictement civil de ces implantations. Ces doutes sont d'autant plus renforcés par le fait que ces villages seront prochainement raccordés au réseau de fibre optique Lanzhou-Xining-Lhassa, opérationnel depuis fin 2021, et que 98% d'entre eux disposent déjà d'un accès 4G (Desai, 2022). La Chine a clairement amorcé dans ces zones contestées un processus de colonisation militaire, qui n'est pas achevé, si l'on tient compte des nouvelles routes qu'elle construit⁶⁴. Les mêmes observations peuvent être faites en périphérie orientale de la vallée de la Chumbi, mais paradoxalement, les implantations observables n'y atteignent pas la même ampleur, sans doute parce qu'elles sont très proches de l'axe déjà densément développé Yatung-Rubinkha.

Dès lors se pose la question de l'objectif des négociations sur le tracé de la frontière, dont la 26^{ème} session devrait bientôt se tenir, peut-être pour valider le tracé délimité : quels territoires sont-ils encore en jeu ? Quelle est la valeur du « *package deal* », qui n'a plus été évoqué depuis 2020 ? Ces territoires sont-ils définitivement perdus pour le Bhoutan, ou doit-on voir dans les constructions routières, comme dans les « villages » un cadeau futur au pays, du même ordre que les « routes de l'amitié » offertes il y a soixante ans au Pakistan et au Népal ? Toutes les options restent ouvertes, mais la plus probable pour le Bhoutan semble être la perte définitive de la totalité des territoires en litige. Encore est-il que, interrogé au sujet des constructions de la vallée de Pasamlung, le ministre des Affaires étrangères a déclaré que « Les constructions chinoises à la frontière n'influenceront pas les négociations frontalières avec le Bhoutan » (Lau, 2024). De même, interrogé sur la possibilité d'échanger le Doklam contre des terres dans le nord - les vallées de Jakarlung et de Pasamlung - le premier ministre Lotay Tshering l'a confirmé, ajoutant qu'aucune des deux parties ne disposait de preuves suffisantes pour revendiquer ces territoires (Mehta, 2024).

64 Notamment la route partant de Gyai'norpu vers la vallée méridionale du Paksamlung, déjà attribuée à la Chine sur les cartes en ligne.

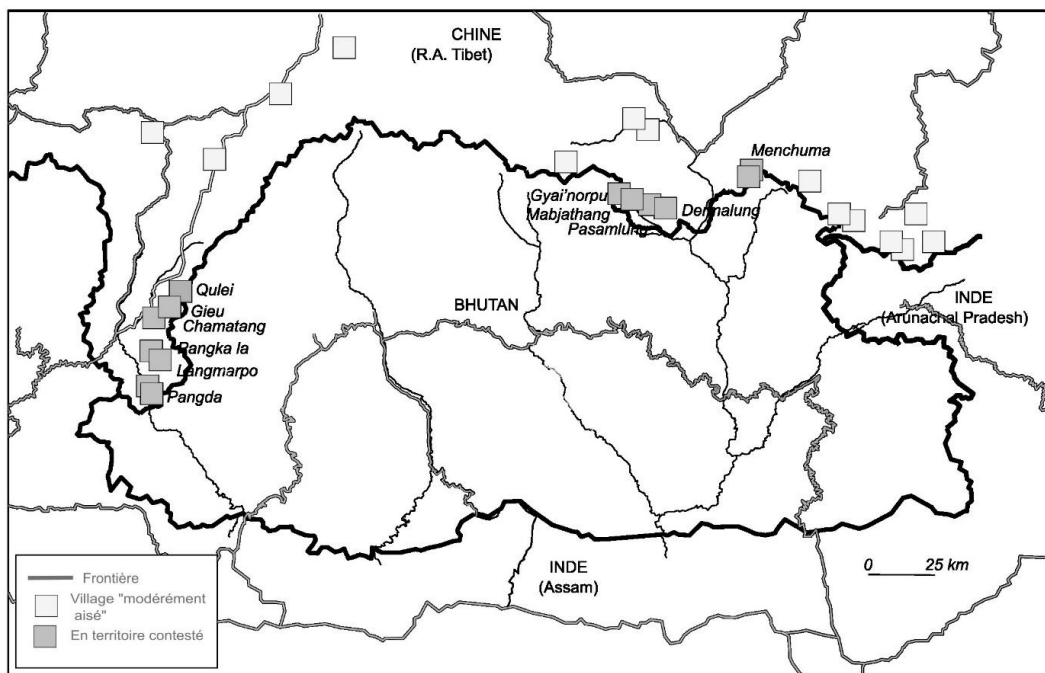


Figure 5: Le Bhoutan réduit

NB : Frontières du Bhoutan telles que représentées sur les cartes en ligne. Sont différenciés les villages « modérément aisés » bâtis en territoire contesté (bhoutanais).

Source : cartographie de l'auteur (id. Figure 1). Localisation des villages : Google Earth (couverture 2017-2023 selon les lieux), croisé avec Xiao, Muiy & Chang, Agnes (2024), *The New York Times*, 10/08/2024; aussi Jennifer Jun & Brian Hart, « China Is Upgrading Dual-Use Villages along Its Disputed Indian Border » *China Power*, May 16, 2024. Updated July 22, 2024, c. le 6 septembre 2024 sur <https://chinapower.csis.org/analysis/china-upgrading-dual-use-xiaokang-villages-india-border/>.

4.4 Sakteng et le silence assourdissant de l'Inde

À l'extrême est du Bhoutan, la Chine revendique une zone d'environ 600 km², plus vaste que le parc de Sakteng, qui correspondrait aux dzongkhags de Trashigang et de Samdrup Jongkhar. Elle appuie cette revendication sur deux traités supposément signés en 1715 entre les Bhoutanais et les Tibétains, concernant le partage d'alpages. La zone revendiquée était présente dans la carte chinoise (figure 2) mais a disparu des cartes chinoises ultérieures (figure 6).

La revendication chinoise fut formulée à deux reprises : en 2020 sans doute pour relancer des négociations au point mort depuis le « stand off » du Doklam, via la tenue d'un dixième EGM, et en 2023, sans doute pour que se tienne la 25^{ème} réunion. À l'issue de ces sessions, un document clé est signé : le 10^{ème} EGM valide le *Protocole d'accord pour une "feuille de route en trois étapes"* ; lors de la 25^{ème} réunion, c'est « *l'Accord de coopération sur les responsabilités et fonctions de l'équipe technique conjointe (ETC) sur la délimitation et la démarcation de la frontière entre le Bhoutan et la Chine* » qui est signé. Doit-on alors considérer la revendication sur le massif de Sakteng comme un simple argument ? Peut-être, si les négociations aboutissent très vite. Mais les vallées de Pasamlung et de Jakarlung n'étaient-elles pas initialement un argument d'échange, avant de devenir un véritable enjeu ? Sinon le risque est grand que le « territoire revendiqué » de Sakteng ne soit relié à la Chine par une extension vers le sud des revendications chinoises.

La première revendication sur cette zone a été formulée peu après que le gouvernement indien eut annoncé un projet de construction du corridor Trashigang-Tawang, qui réduirait de 150 km la distance de la plaine du Brahmapoutre à Tawang, qui passe actuellement par le Bomdila et le Se La, facilitant ainsi le déploiement des troupes indiennes⁶⁵. La région de Tawang fait partie de l'Arunachal Pradesh, que la Chine revendique presque intégralement sous le nom Tibet du Sud (district de Shannan). Située sur l'ancienne route commerciale reliant le Tibet à la vallée du Brahmapoutre par Tsona Dzong (མཚོ་སྣ་རྩོང་, Cuona), Tawang occupe un positionnement similaire à celui de la vallée de la Chumbi. Elle est sous contrôle indien depuis la signature de la convention de Simla en 1904, qui a établi les frontières sino-indienne et sino-tibétaine.

65 L'inauguration du tunnel du Sela en 2024, qui permet d'éviter le col du Sela (4 170 m) rend toutefois cet axe moins nécessaire puisqu'il offre une liaison ouverte tout l'année entre Itanagar (Assam) et Tawang.



Figure 6: Carte partielle du «Tibet du Sud» ⁶⁶

Source : Extrait de la carte officielle du district de Shannan (2016), téléchargée du blog <https://claudearpi.blogspot.com/2023/04/changing-names-in-arunachal-pradesh-why.html>. Sans doute publiée par SinoMaps Press, institution publique placée sous la juridiction directe du Bureau national de topographie et de cartographie.

Ce projet de route d'une vingtaine de kilomètres paraît pour l'heure suspendu, signe possible d'une interférence de la Chine⁶⁷, pour contrecarrer l'Inde, qui cherche à ancrer le nord-est du pays dans une dynamique de développement intégré régional au travers de la *Act East Policy* de Narendra Modi (2014). Si les analystes indiens mettent volontiers en avant cette possibilité de mieux défendre

⁶⁶ Extrait de la carte officielle du district de Shannan (2016), présentant une frontière du Bhoutan telle qu'elle représentée sur les cartes bhoutanaises et indiennes, localisant clairement Sakteng en territoire bhoutanais.

⁶⁷ Ou simple précaution du royaume à ne pas fournir des arguments supplémentaires à la Chine.

Tawang⁶⁸, ils négligent l'autre possibilité : celle de mieux défendre le Bhoutan depuis Tawang⁶⁹ en cas d'agression chinoise. En outre, souvent focalisés sur la fragilité intrinsèque du corridor de Shiliguri, ils négligent le désir de la Chine non pas de fragiliser l'Inde, mais plutôt de disposer d'un accès alternatif à l'océan Indien. Les options actuelles, telles que la Karakoram Highway (KKH) et le port de Gwadar impliquent une longue traversée du Xinjiang, tandis que l'Arniko Highway présente le risque du cul-de-sac dans la plaine du Gange, faute de voie ferrée désenclavant le Népal depuis l'Inde. Quoique moins bien connectée au réseau tibétain que la vallée de la Chumbi, celle de Pasamlung se trouve plus proche du port bangladais de Chittagong et pourrait à terme être reliée au corridor Bangladesh-Chine-Inde Myanmar (BCIM)⁷⁰.

L'Inde s'est montrée relativement discrète tout au long du processus de négociation frontalière, à l'exception notable de son intervention en 2017 dans la région du Doklam. Cette discrétion peut s'expliquer par le fait que l'APL possède un avantage logistique sur l'armée indienne que l'Inde commence à combler, mais avec retard. En 1997, le projet *India–China Border Roads* (ICBR) identifia un réseau de 73 routes stratégiques à construire, mais il fallut l'incident du Doklam pour que ce projet soit accéléré et mis à jour. Pour la période 2016-2020, le budget ICBR (phases 1 et 2) a triplé, atteignant 1,7 milliards de dollars ; l'ICBR 3 a été doté d'un budget de 571,8 millions de dollars pour la période 2022-2026 (Times of India, 2024). Le sentiment d'infériorité tactique vis-à-vis de l'APL, né de la défaite de 1962, a perduré au sein de l'armée indienne jusqu'aux accrochages de 2020 à Galwan et surtout de 2022 à Yangtze, où l'armée indienne paraît avoir pris le dessus. C'est enfin parce que toutes les sessions de négociation ont été précédées ou suivies (voire les deux) de discussions entre gouvernements indien et bhoutanais. De plus, l'Inde est le premier financeur du développement du pays, son premier fournisseur et son premier client, même si la part de la Chine ne cesse de croître depuis plusieurs années. L'Inde finance en grande partie le 13^{ème} plan (2024-2028) du pays et joue un rôle clé dans la création de la

68 En décembre 2022, l'APL a tenté une incursion dans le secteur Damping-Yangtze, au nord de Tawang.

69 À ce jour, la seule force indienne présente dans le pays est l'*Indian Military Training Team* (IMTRAT), cantonnée depuis 1961 à Haa, à deux jours de marche de la Chumbi, qui assure la formation de l'armée bhoutanaise (Swami, 2017).

70 Même si celui-ci est d'un avenir incertain (Lasserre & Alexeeva, 2024).

première « ville connectée » à Gelephu (*Gelephu Mindfulness City*), annoncée en décembre 2023. Cette zone économique spéciale doit à la fois attirer des IDE dont le Bhoutan a besoin, devenir un pôle d'emploi pour la jeunesse bhoutanaise, dont le taux de chômage atteint 23% et constituer un relai technologique le long du corridor BCIM (SASEC 2023).

En guise de conclusion : la frontière du Tibet

On ne peut que noter ce contraste saisissant entre, d'une part, un processus de négociation diplomatique de la ligne frontière, lent mais courtois, et d'autre part, une pratique chinoise de terrain agressive, qui s'est systématisée au cours des quinze dernières années, comme si les deux processus étaient découplés l'un de l'autre et ne concernaient pas le même objet, la frontière bhoutano-chinoise. C'était *a priori* un jeu à trois, l'Inde revendiquant depuis 1959 un droit de regard sur le processus de négociation de la frontière. Faute d'une armée forte aux frontières, et surtout d'une politique de la frontière, qui n'a émergé que récemment, en miroir de la politique chinoise, l'Inde n'a joué qu'un rôle d'observateur dans le processus de règlement du litige frontalier mené par le Bhoutan, qui a su conduire des discussions sans donner *a priori* à la Chine les gages qu'elle attendait.

Pour la Chine, le différend territorial avec le Bhoutan est perçu comme « non important », et n'a pas été résolu uniquement parce que « l'Inde y fait obstacle en raison de son influence particulière sur la culture, la défense et la diplomatie du Bhoutan » (Global Times, 2021). C'est peut-être selon cette lecture qu'il faut interpréter l'agressivité chinoise vis-à-vis du Bhoutan, qui lui reproche un lien à l'Inde qu'elle n'a pu à ce jour briser, ou affaiblir. Pour la Chine, transformer ce voisin en un allié "amical" ou au moins "neutre" serait un moyen de légitimer le contrôle qu'elle exerce sur le Tibet, qui partage des similitudes ethniques et culturelles avec le Bhoutan⁷¹. Les 628 villages *xiaokang* sont pour le pouvoir chinois ce que fut la Grande muraille pour les Ming, un outil de contrôle du territoire plus qu'un dispositif de défense contre un envahisseur. Cela reflète un

71 Les deux pays partageant une même confession bouddhiste : un syncrétisme Nyingmapa-Kagyupa pour le Bhoutan et une tradition Gelugpa pour le Tibet (Gonon, 1997).

besoin vital pour Xi Jinping qui cherche à renforcer la cohésion interne du pays en éliminant toute menace séparatiste émanant du Tibet (Mankikar, 2022).

Ce faisant, le gouvernement chinois pratique un grand-écart diplomatique extraordinaire, car il mène, d'une part, une politique très agressive dans la gestion de ses frontières terrestres, au détriment du Bhoutan, mais aussi de l'Inde, du Népal, voire d'autres pays (Xiao & Chang, (2024). D'autre part, il cherche à se concilier l'Inde pour éviter que n'émerge un « Indopacifique » dont la Chine serait exclue, particulièrement si les relations indo-américaines se renforcent. Cependant, il est peu probable que la Chine abandonne sa politique du bâton pour adopter une position moins intransigeante dans son différend frontalier avec le Bhoutan, ou qu'elle envisage de considérer les infrastructures et constructions réalisées comme un don du « grand frère » au petit pays.

Post-scriptum au 6 nov. 2024 : du 20 au 22 août 2024, le 14^{ème} EGM s'est tenu à Pékin et les deux pays ont confirmé que le processus de négociation se poursuivait de façon constructive. En marge de cette rencontre s'est également tenue la deuxième réunion de l'équipe technique conjointe sur la délimitation et la démarcation de la frontière entre la Chine et le Bhoutan qui a discuté de la mise en œuvre de l'accord de coopération sur les fonctions de l'équipe technique conjointe sur la délimitation et la démarcation de la frontière entre la Chine et le Bhoutan (MoFA, 2024). Le processus de négociation frontalière se poursuit donc, même si une recherche récente porte désormais à 22 le nombre de villages construits dans les territoires en litige (Barnett, 2024).

Références

ADB (2024), *Bhutan Highways Master Plan to 2040 - Strategic Environmental Assessment Scoping Report*, Asian Development Bank, Draft 26 mai.

AFP (2018), « China woos Bhutan, to India's displeasure », *AFP*, 10 oct.

Bai, Leon (2012), « Resolving the India-China Boundary Dispute: Incentivising Cooperation, Enlarging Bargaining Space and Promoting Constructive Strategies », *ORF Occasional Papers* 25 mai.

Barnett, Robert (2021), « China Is Building Entire Villages in Another Country's Territory », *Foreign Policy*, 7 mai.

Barnett, Robert (2024), « Forceful Diplomacy: China's Cross-Border Villages in Bhutan », *Turquoise Roof Bulletin No. 6*, octobre.

Bisht, Medha (2010), « Sino-Bhutan Boundary Negotiations: Complexities of the 'Package Deal' », *IDSA Comment*, 19 janvier.

Brar, Aadil (2024) « China Doubling Construction on Neighbor's Land », *Newsweek*, 23 février.

Brethouwer, Jan-Tino; Fokkink, Robber ; Greene, Kevin; Lindelauf, Roy; Tornquist, Caroline; Subrahmanian V.S. (2022), *Rising tension in the Himalayas: A geospatial analysis of Chinese border incursions into India*. PLoS ONE 17(11): e0274999.

Bhutto, Zulfikar Ali (1963), *The Sino-Pakistan Boundary Agreement Speech*, 26 mars.
<https://bhutto.org/index.php/speeches/speeches-from-1948-1965/the-sino-pakistan-boundary-agreement-march-26-1963/>

Chandramohan, Balaji (2009), « Indo-Bhutan Joint Action against Insurgents », *IDSA Comment*, 5 octobre.

Chansoria, Monika (2023), « Bhutan–China Boundary Issues: The Complexities of Colonial History and Its Aftermath in Himalayan Asia », *JIIA Policy Brief*, 7 août.

Choephel, Gedun (1978), *The White Annals*, Library of Tibetan Arts Works and Archives, Dharamsala.

Curzon George Nathaniel, (1907), *Frontiers – The Romanes Lectures*, Clarendon Press, Oxford.

Desai, Suyash (2022), « China's Next Generation Infrastructure Development in Tibet: Implications for India », *China Brief* 22(1), Jamestown Foundation,
<https://jamestown.org/program/chinas-next-generation-infrastructure-development-in-tibet-implications-for-india/>

ENODO (2018), « Conflict Resolution: A Population-Centric Approach to Manage Regional Instability - Real-Time Social Media Analysis of the Standoff in Bhutan », *ENODO Global*,
https://enodoglobal.com/wp-content/uploads/2017/08/ENODO_Specialized-Analysis-Bhutan_20170818_FINAL.pdf

Fravel, M. Taylor (2020), « Stability in a Secondary Strategic Direction: China and the Border Dispute with India After 1962 » dans Kanti Bajpai et al. (dir.), *Routledge Handbook of China–India Relations*, Routledge, 169-179.

Garver, John W. (2011), *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, University of Washington Press.

Global Environment Facility (GEF) (2020). *Highlights of The Council's Discussions, 58th GEF Council Meeting June 2-3, 2020, Virtual Meeting*, 16 juin,
https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/HIGHLIGHTS_58th_Council_Meeting%20%28002%29.pdf

Global Times (2021), « China, Bhutan sign MoU on a Three-Step Roadmap for expediting boundary talks », *Global Times*, 15 octobre.

GOI (1962), *Report of the Officials of the Governments of India and the People's Republic of China on the Boundary Question*, India. Ministry of External Affairs, Government of India Press.

GOI (1963), *Sino-Pakistan "Agreement", March 2, 1963; Some Facts*, External Publicity Division: Ministry of External Affairs Government of India, New Delhi.

Gonon, Emmanuel (1997), *Autour des Himalayas, géopolitique d'une marche*, Thèse de Doctorat, Université Lyon2, France, <http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/1997/egonon#p=0&a=title>

Joshi, Manoj (2017), « Doklam, Gipmochi, Gyemochen: It's Hard Making Cartographic Sense of a Geopolitical Quagmire », *The Wire*, 20 juillet.

Kaul, Nitasha (2021), « Beyond India and China: Bhutan as a Small State in International Relations », *International Relations of the Asia-Pacific*, 22(2), 297-337.

Kaul, Nitasha (2022), « Bhutan's foreign policy balancing act », *East Asia Forum*, nov.

Kaul, Nitasha (2023), « Subalternizing Geopolitics: Bhutan as a Small Himalayan State », *Georgetown Journal of Asian Affairs*, Vol. 9,
<https://repository.digital.georgetown.edu/handle/10822/1084986>

Kuensel (2015), « Buddha Dordenma consecrated », *Kuensel*, 25 septembre.

- Kumar, Suneel (2021), « China's Revisionism and the Cessation of the Doklam Impasse », *Czech Journal of International Relations*, 56(2), 65-84.
- Lasserre, Frédéric & Alexeeva, Olga V. (2024), « Heurs et malheurs du projet de corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar », *Regards géopolitiques*, 10(2), 19-31.
- Lau, Jack (2024), « Chinese village construction in disputed zone outpaces China-Bhutan border talks », *South China Morning Post*, 18 février.
- Lintner, Bertil (2020), « Why China wants a Himalayan dispute with Bhutan », *Asia Times*, 13 juil.
- Luo, Shuxian (2021), « China's land border law: A preliminary assessment », *Commentary*, Brookings, 4 novembre, <https://www.brookings.edu/articles/chinas-land-border-law-a-preliminary-assessment/>
- Malyasov, Dylan (2023), « Satellite images indicate China's ongoing encroachment in Bhutan », *Defense & Security*, 12 décembre, <https://defence-blog.com/china-unsanctioned-settlements-bhutan-border-concerns-escalation/>
- Mankikar, Kalpit A. (2022), « Preserving National Security, the Xi Jinping Way », *ORF Issue Brief No. 518*, janv., Observer Research Foundation, <https://www.orfonline.org/research/preserving-national-security-the-xi-jinping-way/>
- Mansingh, Surjit (1994), « China-Bhutan Relations », *China Report* 30(2), 175-186.
- Afridi, M. K., & Khan, A. Z. (2016). Pak-China Boundary Agreement: Factors and Indian Reactions. *Int'l J. Soc. Sci. Stud.*, 4, 1.
- Mathou, Thierry (2004), « Bhutan-China relations: towards a new step in himalayan politics », *The spider and the Piglet: Proceedings of the First International Seminar on Bhutan Studies*, The Center for Bhutan Studies, Thimphu.
- Menon Prakash, Kanisetti Anirudh (2020), « The Doklam Imbroglio », *Takshashila Discussion Document*, 2018-03, V1.1, mis à jour juil. 2020.
- Mehta, Ashok K. (2024), « Doklam shadow over India-Bhutan relation », *The Tribune*, 29 fév.
- Mishra, Shreya (2019), « Young Bhutan's opinion on its mega neighbours », *ORF Expert Speak*, 1^{er} novembre.
- Mitra, Devirupa (2017), « Current Stand-Off an Attempt by China to Change the Status Quo at Tri-Junction: Shivshankar Menon. » *The Wire*. 9 juillet.
- MoFA (2024). *Joint Press Release of the 14th Expert Group Meeting on the China-Bhutan Boundary Issues*, Ministry of Foreign Affairs, The People's Republic of China, 22 août, https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/wjbxw/202408/t20240823_11478583.html
- Muni, Sukh Deo (1984). « Bhutan Steps Out », *The World Today*, 40(12), Royal Institute of International Affairs.
- Xiao, Mui & Chang, Agnes (2024). « China's Great Wall of Villages ». *The New York Times*, 10 août.
- Quintino, Karim (2019). « The Kingdom of Bhutan: A Democracy by Obligation ». *Political Observer | Revista Portuguesa De Ciência Política (Portuguese Journal of Political Science)*, no. 10, 65-76.
- Rajagopalan, Rajeswari Pillai & Prakash, Rahul (2013), « Sino-Indian Border Infrastructure: An Update », *ORF Occasional Paper #42*.
- Rajesh, Y.P. (2023) « India launches villages programme in Arunachal, ignores angry China », *Reuters*, 10 avril.
- Ratzel, Friedrich (1988). *Géographie politique*, Éditions régionales européennes et Economica, Paris (1ère éd. en allemand, 1897).
- RGB (2022), *Bhutan Trade Statistics 2022*, Department of revenue and customs, Ministry of finance, Royal Government of Bhutan.
- RGB (2024), *Final-Debt-Situational-Report_31-Dec-2023*, Ministry of Finance, Royal Government of Bhutan.
- RGB (2024b), *Joint Press Release on the 25th Round of Boundary Talks between Bhutan and China*, Ministry of Foreign Affairs, Royal Government of Bhutan, 24 octobre.
- Rizal, Govinda (2013), « Bhutan China Border Mismatch », *Bhutan News Services*, 1er janv.
- Sakabe-Mori, Aki (2024), « The National Land Boundary Law of the People's Republic of China as Part of Domestic Politics in China », *Nakasone Peace Institute Comment*, 16 février.
- SASEC (2023) « Gelephu Smart City Project to Boost Foreign Investments in Bhutan, Strengthen Regional Connectivity », *South Asia Subregional Economic Cooperation*, 17 déc.
- Shrestha, Buddhy N. (2013), *The Natural Environment and the Shifting Borders of Nepal*, c. à https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/eurasia_border_review/Vol42/V4N2_04Shrestha2.pdf.
- Snyder, Scott (1996), « *The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy* » (PDF). United States Institute of Peace.
- Surwandono, Derina Faslig Silitonga (2022), « Why did China's Assertive Strategy on the Himalayan Border? », *Nation State: Journal of International Studies*, 5(2), 140-165.

Swami, Praveen (2017), « Doklam disengagement: Sigh of relief in Bhutan but for its troops, fears remain, fingers crossed », *Indian Express*, 29 août.

The Bhutanese (2018), « Bhutan-China boundary talks to happen in 2018 but exact dates yet to be set », *The Bhutanese*, 27 août.

The Bhutanese (2023), « Prime Minister says no change in stance on border talks and nothing new was said », *The Bhutanese*, 1er avril.

The Hindu (2020), « History, the standoff, and policy worth rereading », *The Hindu*, 18 juin.

Tibet news (2024), « Tibet is only provincial-region where road building is fully funded by Beijing », *Tibetan Review*, 1er août, <https://www.tibetanreview.net/tibet-is-only-provincial-region-where-road-building-is-fully-funded-by-beijing/>

Times Of India (2024), « Boost for security forces! Phase 3 of India-China border roads project started; to give impetus to road network in eastern Ladakh », *Times of India*, 29 juillet.

Trombert, Eric (2020), *Le glaive et la charrue. Soldats et paysans chinois à la conquête de l'Ouest. L'histoire d'un échec*, Paris : Collège de France, Institut des Hautes Études Chinoises.

Vernerey, Mathieu (2005), « La grande ruée vers l'Ouest », *Diplomatie*, juillet-août.

Xinhua (2017), « Full text of facts and China's position concerning Indian border troops' crossing of China-India boundary », *Xinhua*, 2 août.

Avec la participation de la Chaire en Études indo-pacifiques

