

ASIA TRENDS

*THE RUSSIA-UKRAINE WAR
THROUGH AN ASIAN LENS*

TRENDS: G20 – FOREIGN POLICY - CONFLICTS AND CRISES
INSIGHTS AND ANALYSES FROM ASIA - AFGHANISTAN,
CHINA, INDIA AND CENTRAL ASIA

#9 SPRING 2023

SPRING 2023

ASIA TRENDS

THE RUSSIA-UKRAINE WAR THROUGH AN ASIAN LENS

EDITORIAL

Français 5

**Explicit and Implicit: China's Ambivalence
about Russia's Invasion of Ukraine..... 7**

Yitzhak Shichor

**L'ambivalence des relations russo-chinoises
et le « Sud global » 23**

Pierre Andrieu

**2022, l'année de la renaissance du G20 ? Une
étude des stratégies nationales des pays-
membres asiatiques au sommet de Bali..... 37**

Camille S Liou et Florian Veslin

**A New Delhi, le Raisina dialogue: miroir du
monde et porte-voix de l'Inde 55**

Jean-Luc Racine

**Afghanistan in Asia a year and a half after
the Taliban take-over..... 69**

Samira Grotto

**Notes de lecture: « Le dossier chinois » et
« The China coup » 81**

Jean-François Di Meglio

EDITORIAL

Le numéro 9 de notre revue s'est fait attendre. Sans doute notre fidèle lectorat l'aura-t-il remarqué, aussi occupé qu'il puisse être par ailleurs du fait de l'actualité de plus en plus imposante qui nous vient des régions du monde qui ont toujours été le cœur d'activité et de recherche d'Asia Centre, ce dont nous continuons d'être fiers, de même que de la vitalité de nos productions et de l'attachement qu'elles suscitent.

La date de parution a pour conséquence que certains des articles que vous trouverez ici n'ont pas été rédigés, ni même réactualisés, dans les dernières semaines, et ont parfois été écrits il y a plusieurs mois. Nous n'avons pas pour vocation, du moins dans notre publication semestrielle, de coller à l'actualité. Cependant, le décalage entre la date de rédaction et le moment de la parution n'enlève rien à l'actualité et à la pertinence des contributions d'auteurs dont l'autorité nous honore. Il s'agit d'abord de l'article du Pr Shichor, éminent sinologue dont le regard critique sur « l'Empereur », porté dans cet article avant même le XXème Congrès du Parti communiste, apporte une lumière bienvenue et conforme à notre regard commun sur la Chine d'aujourd'hui. Il s'agit aussi de celui de Pierre Andrieu, dont l'expérience de diplomate dans des postes déjà exposés en leur temps aux prémices de crise actuelle, en Russie, en Moldavie ou en Ukraine, permet de comprendre aussi la complexité de la relation Chine-Russie. L'article-bilan de Florian

Veslin et de **Camille S Liou** nous permet de revenir sur le G20 de Bali, tournant probable dans le rôle grandissant de l'Asie dans les relations internationales et la gouvernance mondiale, avec ses gagnants et ses perdants. Il fait pendant au débat récent qui s'est tenu en ligne à l'initiative d'Asia Centre avec Yves Tiberghien, le Dr. Jean-Luc Racine, et Stéphanie Balme sur la nouvelle ère du G20 indien en 2023. La contribution la plus récente, celle de Jean-Luc Racine, précisément, revient sur un évènement illustratif du nouveau rôle de l'Inde, puisqu'il était présent au « Dialogue Raisina » , instance de rencontre mise en place depuis quelques années déjà à Delhi et qui a consacré cette année le poids de ce pays du fait de la qualité des orateurs et du concours de participants auquel il a donné lieu. La rubrique « Asie du sud » de ce numéro fait, comme pour l'article de Florian Veslin et de **Camille S Liou** une place légitime à notre nouvelle génération de chercheurs et contributeurs, avec un éclairage donné par Samira Grotto, sur les croisements d'intérêts et de conflictualités que présente aujourd'hui la nouvelle donne en Afghanistan.

Nous vous souhaitons très bonne lecture.

Le Comité éditorial

Explicit and Implicit: China's Ambivalence about Russia's Invasion of Ukraine

Yitzhak Shichor
The Hebrew University of Jerusalem
The University of Haifa

Introduction

A good deal has been published about China's attitude towards Russia's invasion of Ukraine and the ongoing war. According to conventional wisdom, primarily fed and promoted by the US, Beijing approves of Moscow's invasion, but the picture is more complicated. To understand the Chinese reactions, it is essential to distinguish between Beijing's short-run *explicit* reactions, in words (said or muted), and actions (taken or avoided), as well as long-run and far-reaching *implicit* reactions (on which little or nothing has been published so far), which, though originate in history, are not less but perhaps more meaningful. Based on a number of thorough considerations, to be discussed below, Beijing is careful not to be involved in the Ukraine war and to take an ambivalent position. This was not always the case.

In Mao Zedong's time, China was actively involved in external conflicts *only* nearby, in East Asia. These included the Korean War, Taiwan, India, Vietnam, and the Soviet Union. China

also aided communist movements mainly in Southeast Asia.¹ As far as other conflicts were concerned, the Chinese contribution was mainly rhetorical and virtual. If China had any will to intervene, which I doubt, it did not have the means—political (exclusion from the United Nations and absence of diplomatic relations), economic and military. All these obstacles had been removed by the late 1990s, mostly during Deng Xiaoping’s term of office. Already in October 1971, China had finally been admitted to the United Nations, becoming a permanent member of its Security Council, and established diplomatic relations with almost all UN members. Undergoing thorough reforms, its economy has developed fast to rank second in the world, and its military has been thoroughly modernized and reorganized, fed on consecutively increased budgets. By the time Russia invaded Ukraine, China had all the tools to intervene in the war, political, economic and military. However, this is not what actually happened, contrary to the anticipation and interpretation of Western Cold War veteran observers, as well as some high Chinese officials and academics, many of them educated in the West

and absorbed its views. Beijing’s reluctance to intervene in the Ukraine war reflects the following considerations.

Ideological Considerations

Ultimately, China’s policy is based on philosophical relativism and a realist world outlook, unlike Western religions and philosophies that rely on an absolute distinction between good and bad, which in turn reflects an idealist world view. Such a black or white perception does not conform to Chinese thought. Based on the concept of *yin-yang*, there is no absolute good nor absolute bad, but each situation contains good and bad elements simultaneously, and the ideal situation, actually the optimal, is a balance or an equilibrium. Therefore, in an internal (or external) conflict, no side is absolutely right or absolutely wrong. Their differences should, therefore, be settled by peaceful negotiation, and not be forced. These principles apply also to the Russia-Ukraine war.

Although China could be active in the Ukraine war, its restraint had allegedly originated in Deng Xiaoping policy of keeping a low

1 William R. Heaton, “China and Southeast Asian Communist Movements: The Decline of Dual Track Diplomacy,” *Asian Survey*, Vol. 22, No. 8 (August 1982): 779-800.

international profile.² This principle is not new. It reflects values that go back to the fundamentals of Chinese traditions and behavior, as expressed in the classics and proverbs. There is no other civilization that underlines adopting the *middle way*, rather than excelling, like the Chinese. It is the essence of one of the Four Books (*Si Shu*), the *Doctrine of the Mean* (*Zhong Yong*, 中庸). A well-known prescription of Daoism and Confucianism states: “do not make an effort [literally: do not do]—and there is nothing that will not be done” (*wuwei er wu buwei*, 无为而无不为).³ A number of proverbs illustrate, and justify, Beijing’s attitude towards the Ukraine war, like: *zuoshan guan hudou* (坐山观虎斗, sit on top of a mountain and watch the tigers fight); *yuanshui jiubuliao jinhuo* (远水救不了近火, distant water will not extinguish a fire nearby).

This ideological principle determines post-Mao China’s foreign policy. To maintain good relations with all, and safeguard stability, primarily for economic reasons, Beijing

deliberately avoids taking sides in international conflicts. This is evident in the conflicts between Turkey and Greece, Iran and Saudi Arabia, Lebanon and Israel, India and Pakistan, and also Russia and Ukraine. Although Beijing sends “special envoys”, usually former senior Foreign Ministry officials, to countries that are in conflict, this is mainly for information collections from the sides involved and never for any mediation attempt. Mediation means that the mediator has to accept the position of one of the sides on some issues—and this is exactly what the Chinese want to avoid. Whatever the ultimate outcome, China would not be blamed and could sustain its good relations with both. These are the ideological and doctrinal foundations of China’s response to the war in Ukraine.

Political Considerations

However we interpret these proverbs and legacies, either that Beijing does not have the means to intervene in distant conflicts, or that these are none of its business, the bottom line is that Xi Jinping rejects the suggestions of China’s hawkish leaders who advise a higher and more active Chinese profile in the western direction. If this is indeed Xi’s policy, it is not based on any

2 Yan Xuetong, “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement,” *The Chinese Journal of International Politics* Vol. 7, No. 2 (Summer 2014), pp. 153-184.

3 “The General Principle Of Lao Zi’s Political Philosophy: The Concept of ‘Inaction’ (*Wuwei*),” *Chinese Studies in Philosophy*, Vol. 26, Nos. 1-2 (1994), pp. 13-40.

doubt about China's political, economic and military power, but on different priorities and agenda. For him, and unlike what most China watchers, if not all of them, say, Xi is NOT primarily interested in a new international order, definitely not under Chinese predominance. Following Confucius, his main aim is achieving *domestic* order, which is not only more important than dealing with the international system, but also a precondition for that.⁴ His policy, like that of his predecessors, is based on minimal external intervention, on settling international conflicts by diplomacy, and on keeping good relations with all by avoiding taking sides. This policy is evident in Beijing's balanced attitude toward Russia's invasion of Ukraine.⁵

4 Confucius, *Daxue* (The Great Learning), 4: "To put the world in order, we must first put the nation in order; to put the nation in order, we must first put the family in order; to put the family in order; we must first cultivate our personal life; we must first set our hearts right." The abridged version is 修身齊家治國平天下. ("Cultivate the self, [then] govern the family, [then] govern the nation, [then] pacify the world").

5 Some Chinese voices, later silenced, opposed the Russian invasion. A scholar from the PLA National Defense University, blamed Russia for an indiscriminate use of force; "flawed" concerns about "security considerations"; and obsession with "owning land". Jun Mai, "Russia's War on Ukraine Based on Flawed Logic, Chinese Military Scholar Wrote in Article Scrubbed from the Web," *South China Morning Press*, May 21, 2022. He was not the only one. See also: Yan Xuetong, "China's Ukraine Conundrum: Why the War Necessitates a Balancing Act," *Foreign Affairs*, May 2, 2022.

Despite China's proclaimed friendship with Russia, its United Nations votes on Ukraine reflect an independent, and even critical, outlook. Of six essential UN votes on Ukraine, three at the General Assembly and three at the Security Council, Beijing voted with Russia *only on one*, on November 15, against Russian payment of compensation to Ukrainian victims of the invasion. While Beijing justified the need to discuss the issue of compensation, it considered it a legal issue on which the General Assembly has no jurisdiction and cannot discuss it, let alone to implement it.⁶ Moreover, once agreed on, compensation should also be applied to *all* formerly colonized people. Although the compensation resolution was adopted, it had no practical value anyway. Some "experts" say that China insisted on opposing the resolution so as to avoid incriminating Russia, but this is not necessarily the case. In its other votes Beijing did indirectly and implicitly incriminate Moscow. The Chinese used this opportunity to represent formerly colonized nations, knowing that no such compensation will ever be offered to them anyway.

6 "China votes against UNGA resolution that asks Russia to pay 'reparations' to Ukraine," *Global Times*, November 15, 2022.

On the five other votes, including three at the Security Council which Russia vetoed, condemning Russia's "illegal" invasion and annexation, the Chinese abstained—knowing that their abstention would not change the outcome. But it was nonetheless a signal of their reservation and ultimate mute disagreement with Moscow's "campaign". There was no surprise about China's votes: this had been precisely its response to the Russian annexation of Crimea in 2014—which Beijing does not recognize to this very day. Repeatedly circulated, the belief that Beijing is backing Moscow's invasion of Ukraine is evidently *not true*.⁷ China established "strategic partnership" with Ukraine already in 2011. Ukraine is fully aware of, and understands, Beijing's dilemmas and choices. On August 3, 2022, Zelensky told Australian students: "As for now, China is balancing and indeed has neutrality and, I will be honest, this neutrality is better than China joining Russia."⁸

On September 30, 2022, Zhang Jun, China's ambassador to the UN, gave a speech that provided a detailed explanation for China's abstention

at the Security Council, but his explanation is valid for China's other abstentions as well.⁹ He began by saying that "the sovereignty and territorial integrity of *all* countries should be safeguarded, the purposes and principles of the UN Charter should be observed, the legitimate security concerns of *all* parties should be taken seriously, and *all* efforts conducive to the peaceful resolution of the crisis should be supported" (my emphasis). These words underlined that China recognizes not only Ukraine's concerns (territorial integrity, sovereignty, and security), but also those of Russia. Implicitly, he blamed Russia for one sin only: using force rather than seeking a peaceful resolution of the crisis; de-escalating the situation; and restarting diplomatic negotiations to reach a settlement and an early ceasefire, through the good offices of the UN Security Council. China, he continued, also rejected the use of political isolation, sanctions and applying pressure, which would only fuel tensions, worsen the situation and make the issue more complicated and intractable. *All parties* (meaning Russia included) should exercise restraint and avoid actions that exacerbate tensions,

7 For example: Thomas J. Duesterberg, "China's Historic Error on Ukraine," *Forbes*, February 28, 2022.

8 Rod McGuirk, "Ukraine President Zelenskyy Says China Must Not Help Russia," *Associated Press*, August 3, 2022.

9 "Explanation of Vote by Ambassador Zhang Jun on the UN Security Council Draft Resolution on Ukraine," September 30, 2022.

and allow for a solution through diplomacy. He concluded by saying that China “will continue to play a constructive role in easing the situation and resolving the crisis.” Yet, except rhetoric, there has been no Chinese attempt to play such a role, in line with its traditional reluctance to mediate in international conflicts. To some extent, the continuation of the conflict is in China’s interest, especially with regard to weakening Russia, given unsettled historical accounts, and relevant military lessons.

Military Considerations

Until 1998 Ukraine had limited or no real significance for China’s defense system. Soon, however, Ukraine has become China’s most important East European partner in military terms. It had to do with China’s acquisition of a junk aircraft carrier, whose construction had stopped following the disintegration of the Soviet Union. Although ridiculed by observers at the time, in retrospect it foreshadowed a dramatic transformation of China’s regional naval power, and perhaps beyond. Bought in 1998, the stripped hulk was towed to China, was then thoroughly rebuilt, and used for training. In 2012, fourteen years later, it was commissioned as “Liaoning”, China’s first aircraft

carrier. In 2016, after another four years, it became combat-ready. A year later a second aircraft carrier (the “Shandong”) was launched, and in June 2022, a third (the “Fujian”). A fourth is already under construction. Although the Chinese also acquired other obsolete aircraft carriers (two from Russians and one from Australia), the Ukrainian (originally called “Varyag”), had jump-started the process that, given time, would make China a blue-ocean regional naval power and, ultimately, a global one.

Over the last two decades (2001 to 2021), China had the biggest share in Ukraine’s arms exports, which grew before the Russian invasion from 33.6 percent in 2017, to 39.8 percent in 2018, 81.3 percent in 2019 and 67.8 percent in 2020. Valued at nearly \$2 billion, these arms included mainly naval, aircraft and tank engines, and IL-78M tanker-transport aircraft, ranking Ukraine as China’s third arms supplier. With a modest turnover (Russian arms sales to China in those years reached nearly \$30 billion), Ukraine’s arms deliveries to China were still important, for both sides.¹⁰ In addition to the hardware provided to China, Ukraine has

¹⁰ All data from SIPRI, “Arms Transfers Database”, available at: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/htm/export/values.php>.

become a battleground, which provided China also with software of invaluable significant lessons about Russia's fighting capabilities, its first large-scale war since Afghanistan. Although a Sino-Russian military confrontation is not on either agenda now, it may well be in the future. Evidently, China has refused Russian requests to supply arms, forcing the Russians to turn to Iran.

Finally, many observers commented that the Russian invasion of Ukraine, whether successful or not, and the Western reactions to both possibilities, would provide China with significant lessons, perhaps a model, for its assumed forthcoming invasion of Taiwan.¹¹ Yet China's Foreign Ministry Spokesman said that "The Taiwan question and the Ukraine issue are fundamentally different in nature."¹² It is highly unlikely that China had intended to invade Taiwan *even before* the Russian invaded Ukraine, definitely afterward. Except for the early 1950s, when the Chinese had

hardly managed to invade a few of the offshore islands, no *real* attempts for invading Taiwan have ever been made. And there was no need. Taiwan, already an integral part of China's economy, could be paralyzed almost instantly by Beijing's cyberwarfare. If there are lessons Beijing should learn from Russia's confrontation with Ukraine, given the casualties, the destruction, the sanctions, and, not least, the loss of Russia's residues of its legitimacy—it would *by no means* invade Taiwan by force, an extremely costly and superfluous offensive, the policy Beijing has practically adopted since Mao's time.

Economic Considerations

In 2021, on the eve of the Russian invasion of Ukraine, trade turnover between China and Ukraine reached around \$19 billion, nearly balancing exports and imports. Needless to say, there is no symmetry between the two. China's share in Ukraine's trade was about 15 percent, whereas the share of Ukraine in China's trade was about 0.3 percent and, apparently, of limited significance. However, a dynamic outlook at China-Ukraine trade in the years before the invasion, reveals that in 2019 China became Ukraine's leading trade partner. From 2016 to 2021

11 Brent D. Sadler, "Applying Lessons of the Naval War in Ukraine for a Potential War with China," *Backgrounder*, No. 3743 (Center for National Defense, The Heritage Foundation, January 5, 2023). See also: "Ukraine War Forcing China to Rethink 'How and When' It May Invade Taiwan, CIA Chief Says," *The Guardian*, July 21, 2022.

12 Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference," June 13, 2022.

China's imports from Ukraine nearly quadrupled, while its exports more than doubled.¹³ By 2019, Ukraine, which had begun selling corn to China in 2013, had become China's leading corn supplier, accounting for over [80 percent](#) of China's total corn imports.¹⁴ Given China's integration in the world economy, and its alleged "dependence" on foreign trade, some pointed out that one of Beijing's lessons of the Ukraine-Russia war concerns the impact of the Western sanctions on Russia's economy. Yet, despite China's evidently increased international economic role, its ratio to GDP is still smaller (34.5 percent) compared to Russia (46.7 percent), meaning that China is much less vulnerable to sanctions. Needless to say, China is considerably bigger than Russia (1.45 billion to 145 million), and its ability to absorb sanctions is much better, given the size of its domestic market and its effort to increase its self-reliance, especially in technology and

13 For one of the best analyses, see: Zongyuan Zoe Liu, "What's at Stake for China's Economic Relationship with Ukraine?" Council on Foreign Relations, March 2, 2022, available at: <https://www.cfr.org/in-brief/whats-chinas-economic-relationship-ukraine>, accessed on January 22, 2023. See also: "China's Imports from Ukraine Quadrupled over Four Years," *BOFIT Weekly*, No. 8 (2022); Ralph Jennings, "War Puts Billions of Dollars in Ukraine-China Trade at Risk," *Voice of America*, February 25, 2022.

14 Elizabeth Wishnick, "Ukraine: China's Burning Bridge to Europe?" *The Diplomat*, February 4, 2022.

energy. In addition to the fact that Western sanctions on Russia are not very effective, in June 2021 Beijing enacted the Anti-Foreign Sanctions Law, allowing Chinese authorities to use countermeasures against entities they believe have harmed China.¹⁵

Ukraine is also an important destination of Chinese investments. Between 2008 and 2020 China invested \$7.65 billion in Ukraine, ranking second in Eastern Europe (following Serbia where China invested \$17.15 billion between 2010 and 2022). Another sign of China's reservations about the Russian invasion of Ukraine is that there were *no Chinese investments in Russia since early 2022*, while they reached \$3.33 billion in 2021, \$1.88 billion in 2020, and \$7.1 billion in 2019.¹⁶ Most Chinese investments in Ukraine consisted of construction, energy, agriculture, transport, metals, and real estate. In addition to these investments, undoubtedly damaged during the war, China had planned to lease nearly one

15 Interview with Yukon Huang, "China's Sanctions Strategy and Its Implications," National Bureau of Asian Research, July 26, 2022. See also: Hong Bo, "Implications of the Ukraine War for China: Can China Survive Secondary Sanctions?," *Journal of Chinese Economic and Business Studies* (October, 2022).

16 All data from: American Enterprise Institute, "China Global Investment Tracker," available at: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>, accessed on January 19, 2023.

tenth of Ukraine's farmland, for fifty years. In September 2013, China signed a deal for 100,000 hectares of Ukrainian farmland, eventually to expand to 3 million, in the province of Dnipropetrovsk. Covering about 9 percent of Ukraine's total farmland, and 5 percent of its total territory, the deal was to offer China pigs and crops at preferential rates. By that time, this was China's biggest farmland investment deal.¹⁷ Earlier, China's Export-Import Bank gave Ukraine a \$3 billion agricultural development loan, with \$600 million more in 2013. As part of the deal, China had agreed to build a bridge across the Strait of Kerch as well as a highway in Crimea, later annexed by Russia.

Finally, Beijing's foreign economic relations has targeted Ukraine not just as an end but also as a bridge to Western Europe. Although this option had existed, and used, well before the Belt and Road Initiative was proclaimed in 2013, this initiative has formalized and substantiated Ukraine-China economic relations. In 2015, Ukraine decided to join the BRI Initiative as a transit country from China to

Europe, and as a means not only to promote China-Ukraine relations but also EU-Ukraine relations (and, tacitly) to bypass Russia.¹⁸ In 2016 the two parties signed a memorandum of understanding for increasing cooperation in trade and investment. It is within this framework that these relations have developed. While Ukraine is not a member of the European Union, this drawback has been overcome by the trade agreement signed between Ukraine and the EU in 2017, which provided an opportunity for China. In 2018, it opened a BRI trade and investment center in Kiev, and Chinese companies began investing in Ukraine's ports, thirteen of which are Black Sea ice-free, well connected to the rest of Europe by a network of railroads, and roads.¹⁹

Yet, even before the Russian invasion and the consequent war, Ukraine had not been completely ready to become China's bridge to Europe, or a bilateral partner. Not being an EU member tended to complicate border bureaucracy, customs issues and infrastructure. Attempts to use railroads through Central Asia to bypass Russia—also

17 Elisabeth Braw, "Why Does China Own So Much of Ukraine," *The Wall Street Journal*, June 30, 2022; Mandy Zuo, "Ukraine to Become China's Largest Overseas Farmer in 3m Hectare Deal," *South China Morning Post*, September 22, 2013; Lily Kuo, "China Just Bought Five Percent of Ukraine," *The Atlantic*, September 23, 2013.

18 Maria Lagutina, "Improving Relations with Russia and Ukraine," in: Alessia Amighini (Ed.), *China's Belt and Road: a Game Changer?* (Milano: Edizioni Epoké - ISPI, 2017), pp. 67-68.

19 Wishnick.

a Chinese interest—had basically failed well before the Russian invasion. This had to do, among other reasons, with history. For centuries Ukraine—and Eastern Europe—were Russia’s main source of food. It is not a coincidence that Putin directs most of its efforts, military and political, to this region. Unlike those who point out that Putin is inclined to the east, the top of his agenda is in the west, Russia’s traditional origin. For China, the fact that Putin regards the east as less important, could provide another opportunity, indirectly related to the Ukraine war.

Historical Considerations

Although this reaction was never mentioned, definitely not in public, nor even insinuated—it is inconceivable that at least some of China’s leaders, headed by Xi Jinping, have not thought about it. On July 12, 2021, half a year before his invasion of Ukraine, Russian president Vladimir Putin published an article entitled “On the Historical Unity of Russians and Ukrainians”.²⁰ This detailed historical treatise should have been understood as foreshadowing Russia’s invasion of Ukraine, but was not. In it Putin justified Russia’s planned

incorporation of Ukraine (and other East Europe countries), on the basis of a common language, a common religion, economic ties, and common ethnicity (“one people”). He mentions the Treaty of Perpetual Peace (Вечный мир, *Vechnyi Mir*), which incorporated the city of Kiev and other Ukrainian territories to Russia. Signed in 1686, the treaty preceded the Treaty of Nerchinsk (尼布楚條約), signed with China in 1689. It became the first in a series of treaties (Kyakhta, 1727; Kuldja, 1851; Aigun, 1858; Yili, 1881; and more), none of which had been justified by “common language, common religion, economic ties, and common ethnicity”. Ultimately, these “unequal treaties” forced the Qing Empire to cede huge territories in north-east (and north-west) China to the Russian Empire (see maps).

Altogether China lost over 1 million square kilometers in the north-east (Manchuria) and 500,000 square kilometers in the north-west (Central Asia). After the 1917 Bolshevik Revolution, a number of promises were made to return at least part of the “occupied territories”, none was kept. This basically remained the border between the Soviet Union and the People’s Republic of China. As long as the Sino-Soviet alliance (and

²⁰ Available at: www.en.kremlin.ru/events/president/news/66181.

conflict) continued, no attempt had been made to resolve the problem, but from the 1980s, and after the disintegration of the Soviet Union, a series of border agreements were signed, still leaving large territories in Russian hands. “Even though the last of the two countries’ border disputes was settled in 2008, China has not forgotten what it regards as Russian historical aggression, and Russia remains chronically anxious about the influx of Chinese workers into the lightly populated Russian Far East.”²¹ Officially and publicly, these disputes have apparently been settled, reflecting the resumed Sino-Russian partnership that may not have been Beijing’s top priority. Rejected by the US in the late 1980s and early 1990s, China has been pushed back to Russia’s arms, literally speaking, and had no choice but to resume its collaboration with Moscow. This by no means implies that Beijing has given up its historical claims.

Unwillingly, and probably unknowingly, Putin’s invasion of Ukraine and Crimea provided Beijing with a potential excuse to recover (peacefully or otherwise) “plundered” Chinese territories that are still kept in Russian hands—

based (or not) on official bilateral agreements. As long as Russia and China maintain their partnership, this is not expected to happen. Yet, there are already signs that this partnership will not last forever, that there are disagreements between the parties, and outright competition in Central Asia (which Washington, as usual, will be the last to notice, let alone to exploit). Actually, Russia finds it increasingly difficult to hold to its far-eastern territories; does not have the funds to invest in the economic development of these regions (despite their rich, and potentially very profitable, natural resources); is facing declining population whose life expectancy is one of the lowest in the world; and cannot stop the influx and spillover of Chinese settlers from the other side of the border. This spillover will increase with the opening of the first vehicle bridge over the Amur River, on June 10, 2022, connecting the Chinese city Heihe (1.3 million people) and the Russian city Blagoveshchensk (with a decreasing population of some 250,000). The first railway bridge will open soon. While the entire region makes up over 40 percent of Russia’s territory, its inhabitants account for 5 percent only.²² Contrary to commentaries

21 Andrew J. Nathan, “Why China Threads the Needle on Ukraine, Beijing Is Confident in the United States’ Decline and Unwilling to Rock the Boat,” *Foreign Policy*, June 4, 2022.

22 Simone McCarthy, “China and Russia Are Building Bridges. The Symbolism Is Intentional,” CNN, June 15, 2022.

and “studies”, Putin’s main interest, as has been shown in recent years, is in east and central Europe, and in Russia’s original territories before its eastward expansion in the 16th century. His invasion of Ukraine, and earlier annexation of Crimea, have potentially far-reaching implications for China.

Conclusion

On March 7, 2022, China’s former Foreign Minister Wang Yi said: “China is prepared to continue to play a constructive role to facilitate dialogue for peace, and work alongside the international community when needed to carry out necessary mediation”²³ (emphasis added). As of now, while the Chinese are still “prepared”, there is no sign that Beijing started to play a “constructive role to facilitate a dialogue for peace” that they have to “continue”—apparently because there was no “need” “to carry out necessary mediation.” Ukrainian President Zelensky confirmed to the *Ouest France* newspaper, on September

23 Cai Xuejiao, “China Willing to Mediate in Ukraine Crisis, Foreign Minister Says,” *Caixin Global* (March 7, 2022), available at: <https://www.caixinglobal.com/2022-03-07/china-willing-to-mediate-in-ukraine-crisis-foreign-minister-says-101852255.html>, accessed on January 16, 2023. See also: “Don’t Expect China to Be a Mediator in Ukraine Conflict Any Time Soon, Experts Say,” *South China Morning Post* (Hong Kong), January 7, 2023.

23 2022, that there had been no communication channel with China. As mentioned above, China’s attitude reflects traditional legacies. Willingly or not, mediation means taking sides, which Beijing tries to avoid. Moreover, Ukraine itself (or its role as a bridge to European economics), are by no means at the top of Beijing’s international agenda, and the suggestion that “China, not America or Russia,” will emerge as “the dominant power in Europe” from the Ukraine conflict²⁴ (emphasis added), is ludicrous and inconceivable.

Minimally involved in the Russian-Ukraine war, China’s top of the international agenda is in East Asia, not in East Europe. This by no means implies that the war has not affected China, usually for worse but also for better. Like many other countries, China’s economic and military relations with Ukraine, both trade and investments, declined dramatically. Nevertheless, China’s total foreign trade in 2022 increased by 7.7 percent, but while exports increased by 10.5 percent, imports increased only by 4.3 percent, still leaving China a hefty surplus. There is, however, no doubt that the international economic

24 Jeremy Stern, “The Winner in Ukraine Won’t Be Russia or America. It Will Be China,” *Tablet*, March 14, 2022.

slowdown as a result of the war, has also harmed China. Furthermore, China's expectation to use Ukraine as an economic bridge to Western Europe, has reach a dead-end. On the other hand, while keeping its reputation of ambivalent and non-committed attitude, Beijing also benefitted from the war, primarily from Russia. In 2022, Sino-Russian trade increased to \$190.27 billion (34.3 percent increase over 2021), leading to a trade deficit which reflects more Chinese imports than exports.²⁵ China used the sanctions imposed by the West to force Russia to export at lower prices. This was especially evident in the energy sector.²⁶ Between January and October 2022, China received the largest share of Russia's total crude oil and condensate export, at 36 percent, and in November 2022 Russia became China's leading oil supplier, ahead of Saudi Arabia. Diverted from Ukraine and Europe to China, In 2022 Russia also increased rail deliveries of liquefied petroleum gas (LPG, propane and butane) 2.35 times, as well as natural gas deliveries to China via Mongolia, expanding its export options beyond Europe. Russia

25 "China-Russia Trade Rises 34.3% to \$190 Billion in 2022, a New Record High," *Global Times*, January 13, 2023.

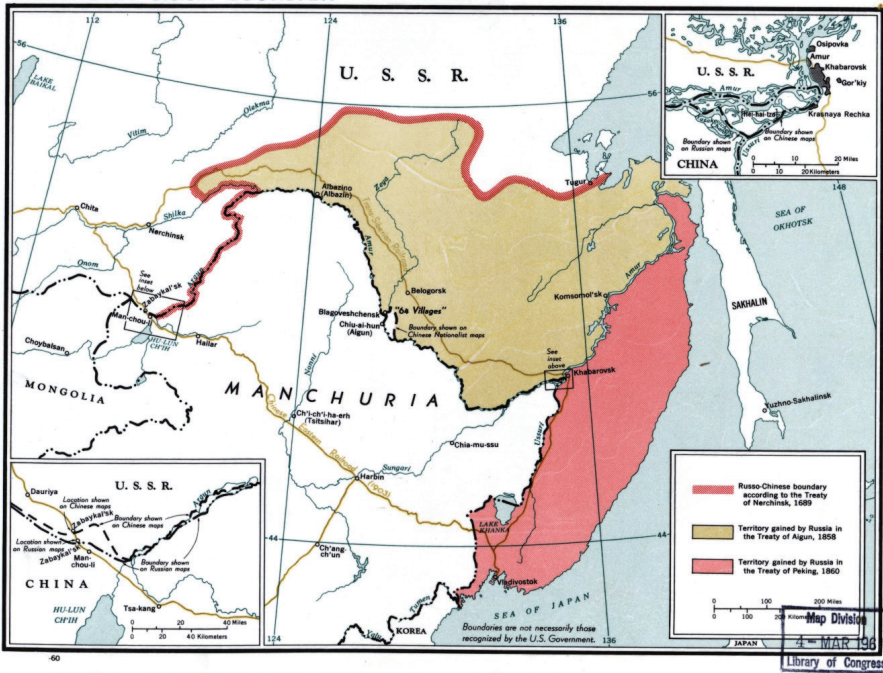
26 U.S. Energy Information Administration, "Country Analysis Brief: Russia" (last updated: January 17, 2023).

continued to deliver coal to China, which became Russia's leading customer in the world. Moreover, the Sino-Russian increased trade, among other things, has led to the growing internationalization of the *renminbi*. By October 2022, the *renminbi* accounted for 7 percent of all foreign exchange trades, ranking the fifth most traded currency, up from the eighth place in 2019.²⁷

In sum, by keeping its ambivalent policy toward the war, Beijing, which implicitly disliked Putin's invasion of Ukraine, still helped him, passively, to sidestep some of the sanctions imposed by the West. At the same time Beijing refused to provide Russia with arms, thereby forestalling a further deterioration of its relations with the US and the EU. Staying in the middle and watching from the top of the hill while making no effort, Beijing suffered penalties but also won some rewards, and ultimately achieved what it wanted. *Wuwei er wu buwei*.

27 Shi Jing, "Global Use of RMB Growing Steadily," *China Daily*, October 7, 2022. See also: Mark O'Neill, "China's Biggest Economic Winner from Ukraine War," *EJInsight*, August 29, 2022, available at: <https://www.ejinsight.com/eji/article/id/3229665/20220829-china-biggest-economic-winner-from-ukraine-war>, accessed on January 19, 2023.

MANCHURIA-U.S.S.R BOUNDARY



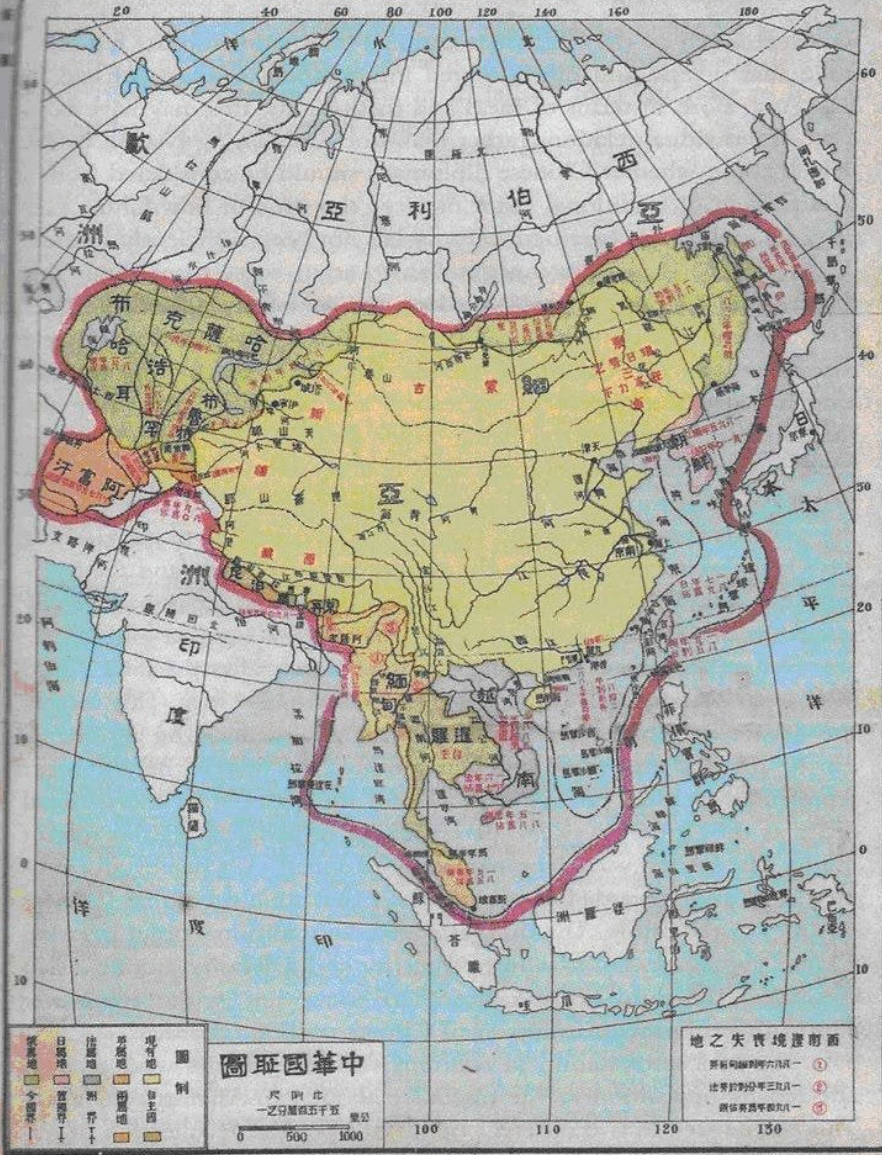


Figure 1 Map of National Shame [Hong Maoxi (洪懋熙), eds., *The New Chinese Map*, authorised by Ministry of Interior for Elementary School (內政部審定小學適用最新中國地圖), Chongqing, Dongfang Yudi Xueshe (東方輿地學社, 1938)].

L'ambivalence des relations russo-chinoises et le « Sud global »

Pierre Andrieu

Le rapprochement spectaculaire entre la Russie et la Chine, accentué avec la guerre en Ukraine, a fait apparaître une forte dissymétrie aux dépens de la première, devenue le « junior partner » de Pékin. Cet affaiblissement de la Russie se traduit par une perte d'influence non pas tant dans le « Sud global », où Moscou reste populaire, surtout en Afrique, mais dans son « étranger proche » notamment en Asie centrale et au Caucase, où la Chine poursuit sa montée en puissance.

Les relations entre la Russie et la Chine à l'aune de la guerre en Ukraine

Comme on le sait, Vladimir Poutine et de Xi Jinping se sont rencontrés une quarantaine de fois depuis 2013 et établi des relations personnelles très étroites. Unis dans leur volonté de préserver leur pouvoir autocratique et leur détestation des États-Unis et de la démocratie occidentale, les deux dirigeants craignent les « révolutions de couleur » qu'ils soupçonnent l'Occident d'encourager en CEI et en Asie centrale, en proie à une instabilité latente, surtout depuis le départ précipité des Américains d'Afghanistan. La Russie et la Chine,

qui ont prolongé pour cinq ans le traité d'amitié, de coopération et de bon voisinage signé en 2001, ont établi ce qu'ils appellent un « partenariat stratégique » sur les plans politique, économique et sécuritaire.

Sur le premier point, les deux membres permanents du Conseil de Sécurité ont jusqu'à peu toujours voté de concert à l'ONU, notamment sur le dossier de la Syrie. Cette coopération se poursuit mais en « mode dégradé » lorsque la Chine s'abstient lors des votes condamnant l'invasion russe de l'Ukraine aux Nations-Unies et appuie systématiquement le discours de Moscou concernant « l'opération militaire spéciale » (cf. infra).

Sur le plan économique, le rapprochement a été spectaculaire, en particulier depuis 2014, lorsque la Russie a engagé son « tournant vers l'Asie », principalement vers la Chine. Leurs échanges bilatéraux ont atteint 147Mds \$ en 2021 avec pour objectif d'égaliser 200Mds en 2024. La part chinoise est passée dans le commerce extérieur russe de 10,5% en 2013 à 18,3% en 2020.

La coopération en matière militaire et de sécurité s'est considérablement renforcée depuis 2014. Les deux

armées mènent régulièrement des exercices conjoints alors que la Chine est le premier client, avec l'Inde, des exportations d'armes russes, Moscou livrant volontiers des matériels sophistiqués comme le système anti-aérien S-400 ou le chasseur SU-35.

Il en a été de même pour la coopération technologique avec l'arrivée de Huawei sur le marché 5G russe.

Cette relation est néanmoins empreinte de défiance héritée en premier lieu de l'histoire. Les contacts entre l'empire russe et l'empire des Qing se sont développés entre le 18ème et le début du 20ème siècles lorsque le premier, en pleine expansion coloniale en Sibérie et en Extrême-Orient, a annexé aux dépens du second plusieurs millions de km² en application des « traités inégaux » que la Russie, comme d'autres puissances coloniales européennes et le Japon, désignées en Chine comme « les Huit puissances », ont imposé à la Chine (traités de Nertchinsk de 1689 et d'Aïgoun de 1858, convention de Pékin de 1860). Ce souvenir reste très présent dans l'inconscient du peuple chinois et de ses dirigeants. Mao Zedong lui-même n'a pas hésité dans les années 1970 à affirmer qu'un jour viendra où son

pays « présentera la note » à la Russie pour ces spoliations. Même durant les périodes « fastes » de la relation, comme pendant la « grande amitié » entre l'URSS de Staline et la RPC de Mao à la fin des années 1940 et au début des années 1950, la méfiance a été de mise¹. Staline n'a-t-il pas traité Mao de « communiste de margarine » , comme l'a rapporté Khrouchtchev ².

Cette défiance est également suscitée par la peur irraisonnée des Russes, notamment en Sibérie et en Extrême-Orient, d'une « invasion » chinoise qui se mêle à une vision de l'histoire confuse et déformée des invasions mongoles du Moyen-Âge. Ou de la crainte d'une appropriation par les Chinois de terres agricoles

1 François Fejtö, « Un Mao, pas plus qu'un Tchang Kai-chek, ne pouvait guère ignorer que la Russie était la principale bénéficiaire de la spoliation de l'Empire chinois.... L'Union soviétique ne s'est point bornée à conserver l'acquis tsariste, en dépit de son amitié affichée pour la Chine nationaliste d'abord, communiste ensuite: elle a poursuivi l'œuvre de conquête et de colonisation, en faisant de la Mongolie extérieure (1,5 million de km²) un protectorat russe et en étendant son influence sur le Sinking et le Turkestan chinois. » , « Chine-URSS, la fin d'une hégémonie » , Plon 1964, tome 1, p. 36 et 37.

2 Céline Marangé, « Une réinterprétation des origines de la dispute sino-soviétique d'après des témoignages de diplomates russes » , Relations internationales 2011/4 (n°148).

dans ces régions si lointaines de Moscou ³.

Cette défiance historique se superpose à une forte asymétrie de leurs relations bilatérales, surtout dans les secteurs de l'économie et du commerce, qui a conduit la Russie à devenir le « junior partner » de la Chine.

Les exportations russes en Chine sont en effet essentiellement composées d'hydrocarbures et de matières premières. C'est ainsi que la Russie a livré l'année dernière une quinzaine de milliards de m³ de gaz par le biais du gazoduc « Force de Sibérie 1 » , inauguré en 2019, dont la capacité devrait atteindre 38m³ par an à partir de 2025. Un nouveau tube, « Force de Sibérie 2 » , long de 2600 km et prévu pour transporter 55m³, est en projet mais les négociations n'ont pas commencé.

En ce qui concerne le pétrole, Moscou est le principal fournisseur de Pékin, après l'Arabie Saoudite,

3 Stéphane Audrand, « Ces confins russes, peuplés de millions de Chinois (plus de 7 ?) représentent une réserve de terres agricoles proche du centre du pouvoir chinois, qui s'avèreront de plus en plus importantes à mesure que le changement climatique rendra inutilisables une partie des terres chinoises » . « Le conflit sino-soviétique de 1969 – l'autre grande crise nucléaire de la guerre froide » , Theatrum-belli, 29 mai 2022.

avec l'an dernier 1,60 million de barils en moyenne par jour.

Plus de 70% des exportations russes vers la Chine sont donc composées de produits énergétiques, gaz et pétrole, ainsi que de matières premières alors que, de son côté, la Chine exporte vers la Russie principalement des produits industriels et de haute technologie.

De plus, les échanges russo-chinois, bien qu'importants en valeur absolue, ne dépassent pas 3% du commerce extérieur chinois et sont bien inférieurs à ceux qui existent entre la Chine et les Etats-Unis ou l'UE.

La sécurité régionale est également affectée par les changements d'équilibre entre les deux puissances. Ainsi, les Chinois commencent et renforcent leur présence sécuritaire en Asie centrale afin d'affirmer directement leurs intérêts régionaux en dépit d'une division du travail tacite établie entre les deux pays selon laquelle la Russie serait responsable de la sécurité et la Chine de l'économie. Pékin, qui estime que le Tadjikistan, mitoyen du Xinjiang, est particulièrement instable depuis le départ des Américains d'Afghanistan, y a ouvert au cours des dernières années des avant-postes composés

d'infrastructures pouvant accueillir des hélicoptères et des troupes au sol. Ces installations relèvent de la « Police armée du peuple chinois (PAP) », force paramilitaire équivalente de la « Rosgvardia » (garde nationale) russe, ainsi que de l'armée tadjike, sur financement chinois. Cette présence sécuritaire, où l'Armée populaire de libération (APL) chinoise n'est pas en première ligne, vient doubler la 201^{ème} base russe déployée depuis plusieurs années au Tadjikistan ⁴.

La Chine continue à se reposer sur la capacité, pourtant en voie d'érosion, de la Russie à assurer la sécurité régionale, en partie parce que ses priorités sont ailleurs et qu'elle ne tient pas à heurter la fierté de ce pays. Pékin n'a rien eu à redire à l'intervention russe au Kazakhstan en février dernier, par le biais de l'Organisation du traité de sécurité collective (OSTC) qui rassemble autour de ce pays l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. Les activités sécuritaires de la Chine restent donc complémentaires de celles des Russes, et, pour le

⁴ Stephan Samaran, « Le Tadjikistan: une exception? », Brève stratégique n° 10, IRSEM, 27 octobre 2020.

moment, se font avec l'assentiment tacite de Moscou ⁵.

Il convient de rappeler l'importance de la longue frontière commune de plus de 4000 km entre la Russie et la Chine, qui garantit aux deux pays la profondeur stratégique nécessaire et leur fournit des arrières sûrs, alors que chacun d'eux est engagé dans des tensions et des conflits, la Russie en Ukraine et la Chine à Taïwan ainsi que dans les mers du Sud

Pourtant cette proximité russo-chinoise n'est pas une alliance stratégique, au sens propre du terme, comme l'a qualifiée V. Poutine. Il n'existe aucun texte liant les deux pays dans une alliance formelle qui les obligerait à apporter mutuellement une assistance militaire, comme c'était le cas avec le Traité d'amitié, d'alliance et d'assistance mutuelle signé entre l'URSS de Staline et la Chine de Mao en 1950, qui a expiré en 1963. Aucun engagement de défense collective, à l'exemple de l'article 7 de l'OTAN, ne figure ni dans le Traité d'amitié et de coopération russo-chinois de 2001 ni, sur le plan multilatéral, dans le texte fondant l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS).

⁵ Anastasia Protassov, « L'engagement sécuritaire de la Chine au Tadjikistan: quelles implications pour la Russie en Asie centrale? », Note N° 19/22 de la FRS, 3 mai 2022.

Comme on le sait, l'OCS a été créée en 2001 par la Chine, la Russie et 4 autres pays d'Asie centrale: le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Elle a été progressivement élargie à l'Inde et au Pakistan en 2016, puis l'an dernier à l'Iran. La Mongolie, la Biélorussie et l'Afghanistan y ont le statut d'observateur.

Aucun des deux pays ne semble du reste être intéressé par la signature d'un accord formel et contraignant. Ni la Russie, qui ne souhaite pas être entraînée dans un conflit autour de Taïwan ou dans les mers du Sud, ni la RPC, qui n'a passé aucune alliance formelle avec aucun autre pays sauf la Corée du Nord et, très récemment, les îles Salomon.

La « Déclaration commune sur l'entrée des relations internationales dans une nouvelle ère et sur le développement global et durable » , signée le 4 février à Pékin par les deux présidents, ne saurait en tenir lieu. Ce texte très politique mentionne triomphalement « l'établissement d'un nouveau type de relations interétatiques entre la Russie et la Chine qui sont supérieurs aux alliances politiques et militaires de la Guerre Froide. L'amitié entre les deux Etats n'a aucune limite et il n'existe aucun domaine de coopération 'interdit' »

. Il rappelle également la solidarité des deux régimes autocratiques face à de possibles déstabilisations qui pourraient notamment être engendrées par des « révolutions de couleur » .

Il indique, à la grande satisfaction de Moscou, que « les parties s'opposent à tout élargissement de l'OTAN et appellent l'Alliance de l'Atlantique Nord à abandonner ses approches idéologisées datant de la Guerre Froide » . La déclaration permet à la partie chinoise d'exprimer « sa sympathie⁶ » et de soutenir les propositions avancées par la Russie « pour créer des garanties de sécurité à long terme légalement obligatoire » . Et, à la grande satisfaction de Pékin, « la partie russe réaffirme son soutien au principe d'une Chine, confirme que Taïwan est une partie inaliénable de la Chine et s'oppose à toute forme d'indépendance de Taiwan » .

Mais, pas plus qu'ailleurs, aucune obligation juridiquement contraignante ne figure dans

6 Bobo Lo, chercheur spécialiste des relations russo-chinoises, note très justement que l'utilisation du mot « sympathie » , à côté du verbe « soutenir » , vient amoindrir la portée de celui-ci et reflète le manque d'enthousiasme de Pékin pour la gestion par la Russie du dossier ukrainien avant même l'invasion: « si la Chine avait voulu marquer sans équivoque son soutien à la position russe, elle aurait pu simplement affirmer que 'la partie chinoise soutient totalement...' » , « *Turning point? Putin, Xi, and the Russian invasion of Ukraine* » , *Lowy Institute*, 25 mai 2022.

ce texte purement déclaratif, qui convient parfaitement à des partenaires souhaitant conserver leur flexibilité diplomatique et leur autonomie stratégique.

Cette guerre renforce un partenariat russo-chinois asymétrique...

Dès le 24 février, jour de l'attaque russe contre l'Ukraine, la Chine a fortement réaffirmé son soutien à la Russie en multipliant les déclarations reprenant les arguments de Moscou selon lesquels la véritable raison du conflit était l'avancée de l'OTAN vers les frontières russes au cours des trente dernières années. Ainsi, selon le porte-parole du Wajijaobu, c'est l'OTAN, et particulièrement les États-Unis, et non la Russie, qui ont « allumé l'incendie, attisé les flammes et ajouté de l'huile dessus » .

Mais l'opération russe a dans le même temps mis encore plus en évidence les limites de ce partenariat ⁷.

Sur le plan politique, les termes utilisés par la Chine pour exprimer son soutien, bien que forts, restent très généraux, ambigus et

7 Pierre Andrieu, « Les relations entre la Russie et la Chine et la guerre en Ukraine » in « Le nouveau rideau de fer » sous la direction de Michel Korinman, éditions David Reinharc, octobre 2022.

redondants. C'est le cas de plusieurs documents publiés à Pékin comme « La position en Cinq points de la Chine sur l'Ukraine » du 26 février, « Les Quatre devoirs » exposés par Xi Jinping à ses homologues français et allemand le 8 mars, « Les Cinq volets de la persévérance de la Chine sur la question de l'Ukraine » et enfin « L'initiative en Six points de la Chine pour prévenir la crise humanitaire en Ukraine » évoquée par le ministre des affaires étrangères Wang Yi le 7 mars⁸.

Ces contorsions déclaratives et abstraites reflètent la grande prudence, voire la gêne, qu'éprouve la Chine face à ce conflit. Les Chinois craignent en effet que l'opération russe, mal engagée et peu probante, mette à rude épreuve les principes internationaux auxquels ils tiennent comme l'intangibilité des frontières, l'intégrité territoriale et la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres pays. La Chine analysera avec attention le déroulement et l'issue de cette guerre pour décider de quelle manière elle règlera le dossier taïwanais⁹.

8 Marc Julienne, « Guerre d'Ukraine: un embarras pour Pékin » in « Politique étrangère » Automne 2022, IFRI.

9 L'on peut relever que Xi Jinping a « baissé d'un ton » sur Taiwan dans son discours d'ouverture du 20ème congrès du PCC au vu des déboires de l'armée russe en Ukraine.

La guerre a certes eu pour effet d'augmenter les échanges commerciaux bilatéraux de 29% au cours des sept premiers mois de cette année, qui ont atteint 97,71 Mds \$. Toutefois Pékin attache plus d'importance aux marchés américain et européen, ainsi qu'à ceux de leurs alliés en Asie, qu'au marché russe. L'an dernier, la Chine a exporté pour environ 68Mds\$ en Russie alors que le total de ses exportations aux États-Unis et en UE représentent mille milliards de dollars.

La Russie s'efforce de réorienter ses exportations d'hydrocarbures vers l'Asie que l'UE achète de moins en moins à cause de l'embargo. Pékin, qui ne l'applique pas, continue de les importer en y appliquant il est vrai des rabais de l'ordre de 25% à 30%. Ainsi, en janvier de cette année, soit avant le déclenchement de « l'opération militaire spéciale » par Moscou, 54,4% des exportations de pétrole russe prenaient le chemin de l'UE. Six mois plus tard, elles ont été réduites d'un tiers et vers la fin de cette année, alors que l'embargo de l'UE sera totalement opérationnel, le solde devrait être réorienté vers l'Asie principalement.

Il convient toutefois de noter que c'est l'Inde et non la Chine qui est devenue la destination principale

des exportations russes de pétrole. Quasi nulles en janvier, celles-ci ont été multipliées par 25 en juillet, avec près de 740 000 de barils/jour. Le pic de 1,2Mbarils/jour a été atteint à la mi-mai 2022, ce qui a représenté plus de 11% de l'extraction totale de pétrole en Russie à cette période¹⁰.

Dans le même temps, les importations chinoises de pétrole russe n'ont augmenté que de 4% pour égaler 41M tonnes. Dans ces conditions, ce n'est pas le marché chinois mais le marché indien qui est le véritable « sauveur » des exportations de pétrole de la Russie sous sanction.

Concernant le gaz, les livraisons à la Chine par le biais de l'unique gazoduc « Force de Sibérie 1 », mis en service en 2018, ont cru à un rythme plus soutenu. A la fin de cette année elles devraient atteindre 16-17 Mds m3, soit une augmentation de 60% à 70% par rapport à l'an dernier. Mais en chiffres absolus, comme le rappelle Marcel Salikhov, directeur de l'Institut de l'énergie et des finances de la Higher School of Economics (HSE) de Moscou, cette quantité est dix fois inférieure aux ventes qu'effectuait l'Europe avant le déclenchement de la guerre en Ukraine. Comme on le sait, l'UE

¹⁰ L'Inde réexporte vers l'UE une partie de ce pétrole une fois raffiné.

importait alors 155Mds m3 de gaz de Russie. En réalité, ajoute-il, la croissance des livraisons de gaz à la Chine ne résulte pas de la diminution des exportations vers l'Europe mais de leur augmentation contractuelle qui prévoit l'exportation de 38Mds m3 en 2025.

En fait il apparaît très difficile, pour des raisons techniques, de détourner vers la Chine tout le gaz que consommait l'Europe l'an dernier. Le gazoduc « Force de Sibérie 1 » n'est pas alimenté par les principaux gisements de Gazprom, situés plus à l'ouest et dédié à l'Europe, mais par les gisements de Tchäïadina, situé en Yakoutie, et de Kovytkä, dans la région d'Irkoutsk en Sibérie. La signature d'un nouvel accord à long terme prévoyant la livraison de gaz ainsi que la construction du gazoduc « Force de Sibérie 2 », qui devrait passer par la Mongolie, est toujours en discussion. Quant au LNG, la Chine a plutôt diminué ses achats.

Plus généralement, la Chine a montré une grande prudence dans sa coopération économique et industrielle avec la Russie. Les entreprises chinoises travaillant dans les secteurs très sensibles des télécommunications et des hautes technologies, qui dépendent davantage des marchés mondiaux

ainsi que des financements internationaux, s'efforcent autant que possible de respecter les sanctions qui frappent Moscou par crainte des « sanctions secondaires » américaines. Des compagnies comme Lenovo, Xiaomi, ont cessé toute distribution d'équipement électronique grand public en Russie. Les géants industriels chinois ont adopté la même attitude prudente. La société pétrochimique Sinopec a suspendu sa participation dans la construction, dans l'Extrême-Orient russe, de l'usine pétrochimique de Sibur, société qui comptait (jusqu'au 7 avril) au sein de son conseil de direction l'oligarque Gennady Timchenko, sous sanction américaine et britannique. La même Sinopec n'a pas fourni d'équipement au projet de gaz liquéfié « Arktik LNG-2 » dans le grand Nord russe. Même si les autorités bancaires chinoises ont déclaré ne pas s'associer aux sanctions financières contre la Russie, les grandes banques chinoises y ont limité leurs opérations dès le second jour de la guerre en Ukraine.

Celle-ci a également eu pour résultat d'accentuer l'asymétrie commerciale entre les deux pays et d'aggraver la dépendance de la Russie vis-à-vis de la Chine. Les exportations russes vers ce pays, surtout composées, comme on l'a

vu, de produits énergétiques, ont augmenté de 48% au cours du premier semestre de cette année, alors que les exportations chinoises en Russie, faites principalement d'équipements électroniques et de machines, de 2,1% seulement. Au second semestre ce déséquilibre s'est approfondi pour atteindre 80% et de 17% respectivement. Un ancien conseiller du président Obama n'a pas hésité à comparer la Russie à « une grande station-service » ayant d'énormes besoins en matière de technologies, d'investissements et de marchés découlement. La structure de l'économie chinoise est exactement inverse. Pour Alexandre Gabuev, spécialiste russe de la Chine et membre du « Fonds Carnegie pour la paix internationale », qui a quitté la Russie après le début de la guerre, dans le couple que forment les deux pays c'est la Chine qui occupe la place dominante. Paradoxalement, cette situation paraît satisfaire le Kremlin qui n'y attache pas une grande importance en estimant que si ce pays est le concurrent principal des Américains, alors c'est bien de le renforcer. Mais très bientôt, conclut le chercheur russe, Pékin va dicter ses conditions sans tenir aucun compte de l'avis de Moscou.¹¹

11 The Bell, 6 août 2022 (en russe).

L'on peut légitimement se demander comment ce rapprochement de circonstance pourra évoluer vers une convergence plus fondamentale à l'avenir¹². Certes, Moscou et Pékin doivent faire face de concert à la « très réelle menace des forces occidentales » et aux « révolutions de couleur »¹³. Cependant, la position de la Chine paraît être avant tout dictée par un égoïsme très pragmatique. Sur le plan économique, elle doit préserver ce qui lui est le plus utile dans sa relation bilatérale avec la Russie, notamment ses approvisionnements énergétiques et de matières premières à bon marché, qui n'ont qu'une frontière terrestre à traverser. Plus généralement, la Chine doit « gérer » au mieux de ses intérêts les conséquences de l'aventure ukrainienne engagée par Poutine sans qu'apparemment il en ait complètement informé son homologue chinois. Il s'agit pour Pékin d'en limiter les effets sur ce qu'il estime comme essentiel,

12 « ... alors qu'officiellement Xi Jinping reprend mot pour mot le discours de Vladimir Poutine sur la nécessité que l'Ouest prenne en compte la sécurité de la Russie et l'intégrité de son 'glacis' européen, à Pékin, le parti considère que le déclenchement de la guerre fut un contrepied ayant en partie entamé la confiance réciproque. Dans ces conditions, l'enlèvement s'il a lieu, comme c'est probable, aura des conséquences sur la proximité entre Pékin et Moscou ». François Danjou, op.cit.

13 Frédéric Lemaître, « L'Occident, ennemi désigné de la Chine », Le Monde, 14 octobre 2022.

c'est-à-dire la stabilité intérieure du régime, sa volonté de rester intégrée dans le système politique international ainsi que dans l'économie globale.

Comme l'écrit Bobo Lo, l'approche très utilitariste de Pékin vis-à-vis de Moscou, la dépendance croissante d'une « Russie politiquement atrophiee et économiquement stagnante » vis-à-vis d'une « Chine confiante dans la réalisation de ses vastes ambitions », ainsi que la divergence de plus en plus marquée dans les trajectoires des deux pays, tendances déjà visibles dès avant 2017, ont été amplifiées par les événements en Ukraine.¹⁴

... tout en tentant de mobiliser le « Sud global »

L'agression russe contre l'Ukraine a également trouvé un fort écho chez les pays du « Sud global » et suscité un semblant de résurgence du mouvement des Non-Alignés. Loin d'être condamnées par ces pays, La Russie et la Chine y ont gagné une immense popularité, souvenir d'une alliance historique avec les Non-alignés durant les années 1960 et fruit de leurs efforts visant à renforcer leur influence au cours des 20 dernières années, en

14 Bobo Lo, op. cit.

particulier en Afrique. C'est surtout le discours « anticolonialiste » et antioccidental des Russes qui remporte un fort succès auprès des pays de ce continent.¹⁵

A l'ONU tout d'abord, à l'initiative des Occidentaux, cette agression a été condamnée à une forte majorité à l'ONU, mais sans faire l'unanimité des 193 pays membres. Ainsi, au fil des scrutins des 2 et 24 mars, du 7 avril et du 13 octobre, une minorité non négligeable de pays du Sud issus d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine (entre 35 et 58, dont la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud) ont préféré s'abstenir ou ne pas participer au vote afin de ne pas isoler Moscou. Selon un ancien ambassadeur vénézuélien, cité par le site Global Issues, « pour beaucoup de pays africains et asiatiques, les relations avec de nouveaux acteurs économiques comme la Chine sont beaucoup plus importantes, auxquelles il convient d'ajouter les

liens, y compris les liens militaires, noués avec la Russie ».¹⁶

Des appels à « revitaliser le Mouvement des Non-Alignés » ont été lancés par des ressortissants de certains pays du Sud. La militante sud-africaine Nontobeko Hlela a dénoncé les États-Unis, accusés d'avoir lancé « nouvelle guerre froide contre la Russie et la Chine », et estimé qu'il y avait « un impératif urgent de rejeter cette mentalité de guerre froide consistant à diviser le monde selon ces vieilles lignes acrimonieuses ».¹⁷

Une autre enceinte importante dans laquelle la Russie et la Chine ont pu mobiliser des sympathies est celle des BRICS. Ainsi, Xi Jinping a convoqué le 23 juin dernier en visio-conférence à Pékin le 14ème sommet de cette assemblée informelle composée de cinq pays (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), en y invitant l'Arabie saoudite, l'Argentine, les Émirats arabes unis, l'Indonésie, le

15 Même si ce discours passe sous silence le passé colonial de la Russie en Asie centrale et dans le Caucase au 19ème et au début du 20ème siècles, ainsi que les violations des droits de l'Homme et les prédatations de matières premières de type colonial opérées par les mercenaires russes du groupe Wagner en Afrique, cf. Asel Doolotkeldieva, « Russian Draft Dodgers Find a Mixed Reception in Central Asia », Carnegie Politika, 19 octobre 2022

16 Humberto Marquez (Caracas), "War in Ukraine Triggers New International Non-Alignment, Trend View of the United Nations General Assembly, which on three occasions this year has censured the invasion of Russian forces in Ukraine and where many countries have expressed non-alignment with the positions taken by the contenders", 20 juin 2022.

17 Nontobeko Hlela, "Non-alignment urgent imperative for Global South. Only by standing together can the countries of the Global South hope to have any influence in international affairs", Asia Time, 3 mai 2022.

Kazakhstan, le Nigéria, le Sénégal et la Thaïlande. Cet élargissement vise à former un groupe dit des « BRICS + », fort de 13 pays du Sud qui pourraient être rejoints par l'Argentine, l'Algérie et la Turquie, avec sans doute l'objectif de faire pièce au G-7¹⁸. Durant la conférence de Pékin, le président chinois a fustigé « l'abus des sanctions arbitraires et la mentalité de guerre froide » et a rejeté les « politiques d'hégémonie et de puissance ». En conclusion, Xi Jinping a fortement exprimé son inquiétude « de voir l'économie mondiale tomber dans le borbier des crises ».¹⁹

Poutine a profité de cette conférence pour faire le tour de ses homologues présents afin de tenter de renforcer les relations économiques et commerciales de son pays et contourner les sanctions occidentales. Toutefois, du fait des positions ambiguës, voire hostiles à Moscou sur le dossier ukrainien, adoptées par certains participants du sommet aux Nations-Unies (le Brésil, par exemple, a voté en faveur des résolutions à l'ONU),

18 Il convient de noter que l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Inde, l'Indonésie et le Sénégal ont également été invités au 48^{ème} Sommet du G-7 qui s'est tenu quelques jours plus tard en Allemagne.

19 François Danjou, « Les BRICS, la puissante démographie des émergents, le défi anti-américain de la Chine et le déclin de l'Occident », Questionchine.net, 2 juillet 2022.

la déclaration finale concernant l'Ukraine est restée relativement neutre.²⁰ La position de la Russie est apparue amoindrie face à la Chine qui a pris de fait la tête de cette enceinte internationale.

Mais c'est à la réunion de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), organisée par le président ouzbek Shavkat Mirziyoyev les 15 et 16 septembre à Samarkand, que l'affaiblissement de la Russie par rapport à la Chine, mais aussi aux autres pays membres d'Asie centrale, est apparu le plus clairement du fait de la guerre en Ukraine.

L'affaiblissement de la stature du président russe, dont le pays a été jusque-là l'un des deux poids lourds de cette organisation, est parue évidente sur le plan protocolaire, qui est le plus symbolique. Le président chinois Xi Jinping, dont c'était le premier déplacement

20 « Point 22. Nous avons discuté de la situation en Ukraine et rappelons nos positions nationales telles qu'elles ont été exprimées dans les enceintes appropriées, à savoir le CSNU et l'AGNU. Nous soutenons les pourparlers entre la Russie et l'Ukraine. Nous avons également discuté de nos préoccupations concernant la situation humanitaire à l'intérieur et autour de l'Ukraine et exprimé notre soutien aux efforts du Secrétaire général des Nations Unies, des agences des Nations Unies et du CICR pour fournir une assistance humanitaire conformément aux principes fondamentaux d'humanité, de neutralité et d'impartialité établis par les Nations Unies. Résolution 46/182 de Assemblée Générale ».

à l'étranger depuis trois ans, a été accueilli en personne par son homologue ouzbek, alors que le président Poutine n'a eu le droit qu'au Premier ministre! Quant à son entretien avec le président Japarov du Kirghizstan, ce n'est pas Poutine qui est arrivé en retard, comme il en a l'habitude, mais son hôte kirghiz!

Sur le fond, Poutine a dû s'expliquer devant Xi Jinping sur les déboires de son armée en Ukraine en déclarant, tout contrit, qu'il « comprenait parfaitement les questions et les inquiétudes de la Chine ». Quant à Narendra Modi, le premier ministre indien, il ne s'est pas gêné pour faire la leçon à un Poutine désarmé en déclarant que, « dans le monde, l'heure n'était pas aux conflits, l'attention principale devrait être accordée à la résolution des problèmes de sécurité alimentaire et énergétique ».

Face à une Russie en déclin, c'est véritablement la Chine et l'Inde qui sont apparues comme les deux « poids lourds » de l'OCS. Moscou n'a plus suffisamment d'influence pour transformer celle-ci, comme elle le voudrait, en une alliance anti-occidentale, une sorte d'« anti-OTAN » dont la Chine, l'Inde et

d'autres membres ne souhaiteraient pas vraiment l'apparition ²¹.

Plus spécifiquement, le rôle de la Russie en Asie centrale et dans le Caucase, même s'il reste important, est en voie d'affaiblissement. Dépréciés et délégitimisés pour la même raison ukrainienne, les Russes ne sont plus capables de jouer leur rôle de « juge de paix » qui leur était tacitement dévolu à titre bilatéral ou par le biais des organisations régionale qu'ils sont censés contrôler (OCS, Organisation du Traité de sécurité collective -OTSC), pour tenter d'aplanir les querelles entre les pays de ces régions, comme entre le Tadjikistan et le Kirghizstan ou l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Sans parler de l'économie, où la Chine pèse déjà d'un poids écrasant, la Russie a perdu son rôle de pivot dans la connectivité entre l'Asie et l'Europe qu'elle aspirait à jouer tout naturellement de par sa position géographique. Ainsi, également à cause de l'Ukraine, la voie principale du gigantesque projet chinois de la « Belt and Road

21 Aslı Aydıntaşbaş, Marie Dumoulin, Ellie Geranmayeh, Janka Oertel, "Rogue NATO: The new face of the Shanghai Cooperation Organisation : the SCO is often seen as the anti-NATO, but Putin will struggle to convince the other members – especially the Central Asian states – that his war is more important than Chinese investment", ECFR, 16 septembre 2022.

Initiative » (BRI), appelée « The New Eurasian Land Bridge ») qui emprunte les territoires kazakh, russe et biélorusse, pourrait être remplacée par la « China-Central Asia-West Asia Economic corridor » située plus au sud en traversant les pays d'Asie centrale, la région de la Caspienne, l'Iran et la Turquie. Cette voie multimodale, mise en service le 13 avril dernier, nécessitera encore bien des investissements supplémentaires pour devenir pleinement opérationnelle et obligera des ruptures de charges pour traverser les mers Caspienne et Noire²².

Enfin, dernier signe de la perte d'influence de la Russie en Asie centrale, les pays de cette région semblent avoir perdu toute considération à l'égard du « grand frère » russe. Le Kazakhstan n'a exprimé aucun soutien à la Russie dans sa guerre contre l'Ukraine, interdit le port des symboles de propagande militaire russe (le fameux Z) et annulé le défilé organisé chaque année pour célébrer la victoire du 9 mai 1945. Quant au président Emomali Rakhmon, du petit Tadjikistan, il a profité d'une réunion de la CEI le 14 octobre à Astana, pour prononcer en présence de ses pairs devant les caméras une diatribe de plus de 7

minutes contre le président russe. Il y a appelé la Russie à investir plus en Asie centrale, accusé Poutine de « mentir » sur le véritable nombre de Tadjiks travaillant en Russie et l'a mis en garde contre le peu d'attention qu'on accorderait à Moscou pour les petites nations, ce qui comporte le risque d'une répétition de l'effondrement de l'URSS.²³

Conclusion

L'affaissement de Moscou, accélérée par son aventure calamiteuse en Ukraine, ne fait pas vraiment l'affaire de Pékin. Certes, un affaiblissement relatif de la Russie permettrait à la Chine d'accélérer la prise de contrôle du premier par le second sur les plans économiques, sécuritaire voire politique. Mais une déroute trop marquée sur le front ukrainien, susceptible d'aboutir à la chute du régime à Moscou, ou, pire, à une dislocation du pays, pourrait créer le chaos le long de sa frontière nord tout en lui faisant perdre un allié précieux dans son opposition stratégique aux États-Unis.

22 Pierre Andrieu, *op. cit.*

23 Maximilian Hess, « *Tajikistan's President Rahmon demands respect from Russia* », "bne intelligence", 17 octobre 2022.

2022, l'année de la renaissance du G20 ? Une étude des stratégies nationales des pays-membres asiatiques au sommet de Bali

Camille S Liou et Florian Veslin

Introduction

Le mois de novembre 2022 a condensé une suite de rendez-vous internationaux de premier ordre, accueillis tour à tour par des pays asiatiques. Temps fort de ce bal diplomatique, le sommet annuel du groupe des vingt plus grandes puissances économiques mondiales (G20)¹ s'est tenu du 15 au 16 novembre à Bali, succédant à une rencontre des dirigeants de l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) au Cambodge et précédant de peu le sommet de l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) en Thaïlande débutant le 19 novembre. Le sommet de Bali en particulier a concentré une attention politique et médiatique soutenue alors que le monde peine à sortir de la pandémie de Covid-19 et que la guerre menée par la Russie – membre du G20 – en Ukraine perturbent les marchés et

¹ Emanation du G7, le forum du G20 a été créé en 1999 afin d'élargir le dialogue économique aux principales puissances émergentes.

les chaînes d'approvisionnement². La nécessité de se coordonner entre puissances économiques s'est donc imposée à de nombreux pays membres, presque tous représentés par leurs plus hauts dirigeants en Indonésie, réactivant le rôle endossé par le G20 en 2008 : une plateforme d'aide à la résolution de crise, efficace mais non sans limite³. Tout en confirmant la place grandissante de l'Indopacifique sur la scène politique mondiale, ce sommet a souligné les lignes de force redéfinissant les équilibres mondiaux mais s'est aussi inscrit dans les diverses stratégies internationales menées par les pays membres asiatiques que sont la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie et le Japon. Le Cambodge et Singapour ont en outre été invités à participer aux échanges.

Après un bilan des grands enjeux du G20 de Bali, cet article étudie les gains diplomatiques et économiques des pays asiatiques du G20 obtenus lors du sommet de 2022 en résonance avec les autres grands rendez-vous multilatéraux et régionaux récents.

2 La croissance moyenne du PIB au sein du G20 était de 1.3% le troisième quartile de 2022 selon l'OCDE.

3 Hajnal, Peter I. *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation*. 2^e éd. London : Routledge, 2019.

Le retour en force d'un G20 plus politisé sous présidence indonésienne

Une « responsabilité commune » face à des « crises multidimensionnelles sans précédent »

En 2020, les pays du G20 concentraient 85% du produit mondial brut, trois-quarts du commerce mondial et deux-tiers de la population mondiale. Bien qu'informel, le G20 possède une influence non négligeable sur les réformes du système économique et financier. Depuis la fin des années 2010, il est monté en puissance sur d'autres questions internationales centrales, de la protection du climat aux enjeux de santé publique, se hissant dans le même temps à une place respectée parmi les espaces de rencontres multilatérales de haut niveau. Toutefois, au cours de la dernière décennie, la légitimité et l'efficacité de cette plateforme de coopération ont été pointées du doigt à cause de son manque de représentativité de toutes les puissances émergentes ou de la remise en cause croissante du principe de libéralisme économique.

Nuançant ces critiques, le sommet de Bali a semblé démontrer la volonté de la majorité des nations

du G20 de se coordonner davantage lorsque les circonstances l'exigent – dans les limites imposées par les décisions non contraignantes de ce forum. La déclaration conjointe des dirigeants publiée à l'issue du sommet signale un désir renouvelé de consolider le poids et la visibilité du groupe des vingt rappelant qu'il incarne le « premier forum pour la coopération économique internationale » . Le document revendique en exergue l'héritage du rôle déterminant qu'a eu la coordination du G20 pour endiguer la crise économique et financière de 2008. Les pays signataires « reconnaissent (...) collectivement avoir des responsabilités » et que leur « coopération est nécessaire pour la reprise économique mondiale » dans « une époque traversée par des crises multidimensionnelles sans précédent » ⁴. Il était à craindre que les discussions sur les sujets prioritaires établis par l'Indonésie – la sortie de crise économique, l'énergie durable, l'économie digitale ou encore la santé mondiale – soient en partie bouleversées par les retombées de la guerre en Ukraine. Au-delà du continent européen, ce conflit génère de nouvelles crises généralisées, alimentaire

4 Ministère des affaires étrangères d'Indonésie. « 2022 G20 Bali Leaders' Declaration », G20 2022. 16 novembre 2022.

et énergétique notamment, qui s'ajoutent aux rudes conséquences de la pandémie de coronavirus. Or, le cumul des crises semble avoir motivé l'adoption d'engagements et d'éléments de langage plus ambitieux que de coutume sur de nombreux sujets, et ce malgré les divergences de positionnement politique des membres sur ces sujets sensibles. A propos des questions climatique, énergétique et alimentaire, les membres se sont notamment engagés à prendre des mesures pour maintenir l'opérabilité des chaînes d'approvisionnement, la stabilité des marchés et des prix de l'énergie ou encore la transformation vers des systèmes alimentaires et des chaînes d'approvisionnement durables et résilients⁵. De son côté, le lancement du Fonds pour les pandémies, en lien avec la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé, a été un des temps forts des discussions sur la santé publique. Des avancées ont aussi été remarquées concernant les actions pour la transformation et l'éducation liées au numérique.

Des débats sous le spectre de la guerre en Ukraine

L'invasion russe de l'Ukraine a innervé l'ensemble des négociations

5 Commission Européenne. 15-16 novembre 2022.

les 15 et 16 novembre, sous impulsion américaine et européenne notamment, redéfinissant l'ordre du jour du forum. Situait le G20 dans le continuum des débats tenus dans d'autres enceintes multilatérales, les documents officiels publiés à la fin de la rencontre débutent systématiquement avec une « condamnation ferme » de l'invasion russe par « la plupart de ses membres », établissant un lien de causalité entre cette guerre et la fragilisation de l'économie mondiale en demandant à la Russie un « retrait complet et inconditionnel du territoire ukrainien »⁶. De même, la condamnation de la menace de l'usage de l'arme nucléaire, relevant du secrétaire, constitue aussi une prise de position novatrice en rupture avec l'usage. Cette déclaration finale est de ce fait la plus politisée et la plus incisive de ces dernières années. La présence à Bali de dix-sept chefs d'État ou de hauts dirigeants y a sans doute contribué⁷. En amont du sommet, certains pays occidentaux ont menacé de boycotter les discussions si Vladimir Poutine participait au sommet, exerçant – en vain – une pression sur Jakarta pour rayer Moscou de la liste des invités. La

6 Ministère des affaires étrangères d'Indonésie. « 2022 G20 Bali Leaders' Declaration ». *Op.cit.*

7 Les présidents brésilien, mexicain et russe n'étaient pas présents.

Russie a finalement décidé d'elle-même d'envoyer à la place son ministre des affaires étrangères Sergueï Lavrov.

Sur ce sujet, les pays d'Asie ont choisi différentes positions même si la plupart ont voté en faveur de la résolution de l'ONU en mars dernier condamnant la Russie⁸ - le Japon, la Corée du Sud et l'Indonésie – tandis que l'Inde et la Chine s'étaient abstenues. Au cours de l'année, Séoul et Tokyo ont pris des mesures d'aides financières à Kiev. L'ASEAN a conclu un partenariat global de coopération avec Washington et un traité d'amitié et de coopération avec l'Ukraine le 10 novembre⁹. En revanche, la déclaration finale de Bali reconnaît aussi que « certains membres ont exprimés des avis différents » notant que le G20 n'est pas le forum approprié pour résoudre les questions sécuritaires, argument défendu en particulier par la Chine et la Russie¹⁰. Sans surprise, Pékin est resté sur sa position concernant le dossier ukrainien, étoffée durant une

8 Résolution n° ES-11/1, mars 2022. 141 votes pour, 5 votes contre, 35 abstentions et 12 absents.

9 SOUTHEAST ASIA RADIO et CSIS. *Outcomes of the COP27, G20, ASEAN, and APEC Summits for Southeast Asia with Stephanie Segal.*

10 XINHUA NEWS AGENCY. « Xi Jinping exhorte à l'opposition à la politisation des questions alimentaire et énergétique ». 15 novembre 2022.

rencontre bilatérale avec l'Inde en juillet en marge d'une rencontre dans le cadre du G20. En défendant les négociations en faveur de la paix et en s'opposant à l'usage de l'arme nucléaire, la Chine n'encourage pas officiellement le conflit sans pour autant désavouer son allié russe, avec lequel elle dit entretenir une « amitié sans limite »¹¹.

Chine : un face-à-face entre les présidents chinois et américain et le retour de la « Xi-diplomatie »

L'une des rencontres les plus commentées de ce sommet a été tenue en marge des discussions officielles. En effet, le premier tête-à-tête le 14 novembre entre Joe Biden et Xi Jinping depuis l'élection du président américain a traduit une volonté bipartisane de renouer le dialogue et de « maintenir des canaux de communications ouverts » après des mois de froid diplomatique à la suite de la visite de Nancy Pelosi à Taiwan en août 2022 et des tensions sur les semi-conducteurs. Les deux parties ont réaffirmé leurs positionnements respectifs sur de nombreux dossiers sensibles, sans percée éclatante, tels que les droits de l'homme

11 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RPC. « President Xi Jinping Held Talks with Russian President Vladimir Putin » . 4 février 2022.

ou la situation dans le détroit de Taïwan, définie par Xi comme « le socle du fondement politique des relations sino-américaines et la première ligne rouge à ne pas franchir »¹². L'élément le plus saillant de l'échange réside dans le fait de reconnaître la nécessité de communiquer même lorsque les relations sont mauvaises et de « travailler ensemble pour résoudre des défis transnationaux comme le changement climatique, la stabilité macroéconomique mondiale (...) comme le souhaite la communauté internationale »¹³.

En outre, alors que Joe Biden consolide la présence américaine en Asie et s'est déplacé à tous les grands rendez-vous internationaux dans la région après la COP-27 en Egypte, la diplomatie chinoise n'a pas non plus été en reste. En effet, le sommet de Bali a occupé une place de choix dans le rebond de la stratégie internationale du président chinois, qui a repris le rythme des déplacements à l'étranger en septembre 2022 après

12 XINHUA NEWS AGENCY. « La question taïwanaise constitue le socle du fondement politique des relations sino-américaines (Xi) - Xinhua - french.news.cn » . 14 novembre 2022.

13 GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS. « Readout of President Joe Biden's Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China » ; MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RPC. « President Xi Jinping Meets with U.S. President Joe Biden in Bali » . 14 novembre 2022.

un long isolement dû à la politique zéro-Covid¹⁴. La Chine a réussi à organiser pas moins de neuf rencontres bilatérales formelles (sur seize hauts dirigeants présents) entre Xi Jinping et ses homologues, complétées par d'autres rencontres avec des pays non-membres et le secrétaire général des Nations Unies. On compte principalement parmi les absents des personnalités occidentales en plus du président indien et du prince saoudien : le chancelier allemand de retour d'une visite à Pékin, les premiers ministres britannique et canadien ou encore les dirigeants européens Ursula Von der Leyen et Charles Michel. En revanche, une réunion de travail entre Wang Yi, ministre des affaires étrangères, et son homologue russe a bien eu lieu¹⁵. Un agenda très parlant soulignant les priorités politiques comme les alliances perçues comme prioritaires.

Alors que Xi Jinping ne s'était pas rendu au sommet de Rome de 2021, cette succession de rendez-vous à marche forcée traduit une suractivité diplomatique et

une volonté de ne pas se laisser distancer dans des régions stratégiques¹⁶ et sur les sujets chers au gouvernement chinois. En effet, le pays a laissé depuis 2019 un vide bénéficiant à des puissances rivales, au premier rang desquelles les Etats-Unis qui ne cessent de renforcer leur position dans le voisinage chinois. Un mois avant la fin abrupte de la politique zéro-covid et la réouverture progressive du pays en décembre, le message de Pékin au G20 était clair : la diplomatie chinoise est de retour. Cependant, la diplomatie des « loups guerriers » et son assertivité triomphante semble s'être teintée de pragmatisme lors du sommet Xi-Biden. A travers cette rencontre, les deux géants économiques ont souhaité envoyer le signal d'un renouveau diplomatique, certes sans concession et concurrentiel, mais également l'image de deux superpuissances responsables œuvrant pour le bien commun à un moment où la communauté internationale ne soutient pas massivement la proximité de la Chine avec la Russie. Au-delà de ce temps fort, les autres pays asiatiques du G20 ont aussi plus ou moins habilement œuvré pour poursuivre leurs objectifs politiques nationaux.

14 TIEZZI, Shannon. « Xi Jinping's Many G-20 Summits », *The Diplomat*. 2022 ; XINHUA NEWS AGENCY. « La question taïwanaise constitue le socle du fondement politique des relations sino-américaines (Xi) - Xinhua - french.news.cn » . *Op. cit.*

15 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RPC. « Wang Yi Meets with Foreign Minister Sergey Lavrov of Russia » . 15 novembre 2022.

16 TIEZZI, Shannon. « Xi Jinping's Many G-20 Summits » . *Op. cit.*

Corée du Sud : une pierre de plus à l'édifice du rapprochement avec les Etats-Unis

L'arrivée au pouvoir de Yoon Seok-youl en mai 2022 a imposé une politique étrangère en rupture avec la posture traditionnellement réservée de Séoul sur les questions internationales. Du fait de la configuration géopolitique unique de la péninsule, la Corée du Sud est contrainte de naviguer entre sa dépendance sécuritaire aux Etats-Unis et ses liens économiques avec la Chine, son premier partenaire commercial¹⁷. La tiédeur du pays par rapport à Pékin (qui considère la Corée comme le « maillon faible » de l'alliance pro-américaine en Asie¹⁸) a conduit ses voisins à percevoir Séoul comme un partenaire économique majeur mais un acteur stratégique « périphérique », bien que la Corée soit la 10ème puissance économique mondiale et possède le 10ème budget de défense. Le président Yoon a fait le choix d'une politique extérieure orientée vers l'ouest. Il a ainsi déclaré que faire de son pays un « Etat pivot à l'international » doit reposer sur « l'alliance

Etats-Unis-Corée du Sud » . Le gouvernement a envoyé de puissants signaux dans ce sens, tels que sa prise de position affirmée en faveur de l'Ukraine, son entrée dans le Cadre économique pour l'Indopacifique et l'alliance « Chip4 » pour les semi-conducteurs menés par les Etats-Unis et sa participation à des rencontres trilatérales et des exercices militaires avec Tokyo et Washington¹⁹.

Ainsi, les sommets de l'ASEAN et du G20 ont été des points d'orgue d'un mois de novembre diplomatiquement dense pour la Corée du Sud. Ces deux rencontres ont permis au président Yoon de présenter officiellement sa stratégie pour l'Indopacifique, publiée le 28 décembre²⁰, alors que son prédécesseur avait fait un accueil peu enthousiaste à celle de Washington en 2017 et s'était gardé de s'associer au concept

17 YEO, Andrew. « South Korean Foreign Policy in the Indo-Pacific Era », *Foreign Policy - Brookings*. novembre 2022.

18 ZHAO, Yusha, Xiaojing XING, et Keyue XU. « S.Korea 'weak link' of US strategy to encircle China », *Global Times*. 17 mars 2021 .

19 Jo, He-rim. « What will Korean version of Indo-Pacific strategy look like? Eyes on how South Korea will position itself in the strategic region to navigate between US, China », *The Korea Herald*. 10 Novembre 2022; YEO, Andrew. « South Korean Foreign Policy in the Indo-Pacific Era » . *Op.cit.*

20 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE DE CORÉE. « Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region » . 28 décembre 2022.

d'indopacifique²¹, qui suggère une politique de containment de la Chine. La stratégie coréenne est similaire sur bien des points aux feuilles de route du Japon, de l'Australie ou de la France mais conserve une marge de manœuvre afin de poursuivre des « intérêts communs » avec Pékin²². Après un rendez-vous Biden-Yoon peu fertile en marge de l'assemblée générale de l'ONU le 21 septembre, le caractère proactif de la Corée du Sud semble avoir fini par porter ses fruits. Lors du sommet de l'ASEAN, le chef de l'Etat a participé à une séance de travail avec les présidents Kishida et Biden, en plus des rencontres bilatérales avec chacun d'eux. Scellant ce rapprochement stratégique, la déclaration de Phnom Penh établissant le 13 novembre un « partenariat trilatéral pour l'indopacifique » entre Pékin, Tokyo et Séoul couvre une coopération large, notamment de défense, et embrasse une vision politique globale proche de celle des

Etats-Unis²³. La consolidation de ces liens bilatéraux précieux se double d'une victoire diplomatique notable conférant une reconnaissance inédite à la Corée dans l'architecture de sécurité régionale. En effet, le gouvernement Yoon a réussi à obtenir de Tokyo une attention et des engagements sans précédent en matière de coopération stratégique. Le Japon doit révéler au printemps sa propre stratégie indopacifique révisée et pourrait peut-être cette fois-ci intégrer dans ses projections son voisin coréen²⁴.

Quelques jours plus tard, à Bali, la Corée du Sud a eu l'occasion de rencontrer son autre grand partenaire. La tenue du premier sommet Chine-Corée du Sud depuis trois ans, après la crise diplomatique engendrée par l'installation d'un système anti-missile américain THAAD sur le sol coréen en 2017, souligne une volonté de la Chine de rétablir le dialogue²⁵. Xi Jinping et Yoon Seok-youl ont pu échanger sur leurs « intérêts communs », même

21 WILKINS, Thomas et Jiye KIM. « Adoption, accommodation or opposition? - regional powers respond to American-led Indo-Pacific strategy », *The Pacific Review*. 4 mai 2022, vol.35 n°3. p. 415-445.

22 *Ibid.*; Jo, He-rim. « What will Korean version of Indo-Pacific strategy look like? Eyes on how South Korea will position itself in the strategic region to navigate between US, China » . *Op.cit.*

23 GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS. « Trilateral statement by the EU, US and Indonesia following the G20 side event on the Partnership for Global Infrastructure and Investment » . 15 novembre 2022.

24 YEO, Andrew. « South Korea's Sideline Diplomacy at the ASEAN and G20 Meetings » , *The Diplomat*. 2022.

25 SEONG HYEON CHOI. « China-South Korea security disputes could stymie Xi's visit to Seoul: analysts » , *South China Morning Post*. 21 décembre 2022.

si le dévoilement de la stratégie coréenne pour l'indopacifique quelques jours avant actant le rapprochement avec Washington a dû refroidir les discussions.

Le dirigeant chinois a décrit les deux pays comme des « partenaires inséparables » partageant « une responsabilité importante et des intérêts larges pour le maintien de la paix », appelant son homologue à promouvoir un « véritable multilatéralisme » dans la région. De son côté, le président coréen espère que la Chine jouera « un rôle plus actif et constructif » par rapport à la Corée du Nord et la partie chinoise a salué en retour les propositions d'investissements sud-coréens en Corée du Nord en cas de désescalade. Les deux puissances ont aussi décidé d'entretenir un dialogue régulier de haut niveau afin de « une confiance politique mutuelle », couronnée par une invitation formelle à Xi Jinping de venir à Séoul²⁶.

Au-delà de cette rencontre, la Corée du Sud a également tiré parti de la critique collective de la menace de l'usage de l'arme nucléaire, qui amplifie les signaux d'alerte envoyés par le pays après

la récente flambée du programme nucléaire nord-coréen. En somme, les retombées politiques des sommets de Phnom Penh et de Bali ont permis d'atteindre plusieurs objectifs du gouvernement. Toutefois, les réactions nationales à cet alignement sur les Etats-Unis ont été mitigées. Une partie de l'opinion publique a pointé du doigt « l'irresponsabilité » du président, craignant des représailles chinoises d'ordre économique. En 2017, la baisse des flux de touristes chinois (perte de 15,6 milliards de dollars de recettes en un an) et les sanctions chinoises sur des produits coréens avaient grevé l'économie coréenne. Pékin pourrait en effet de nouveau exercer de fortes pressions sur Séoul. De plus, l'accélération inquiétante des tests balistiques nord-coréens ont rappelé l'attention de l'opinion publique sur des questions plus domestiques et la faible côte de popularité du président pourrait lui porter préjudice pour mener à bien son agenda. Enfin, il n'est pas certain que le président parvienne à implémenter sa vision stratégique dans les faits ou encore que les successeurs de Yoon maintiennent un cap aussi pro-américain à l'avenir.

26 KIM, Sarah. « Yoon has first summit with China's Xi in Bali », *Korea JoongAng Daily*. 15 novembre 2022 .

Inde : un G20 pour s'affirmer comme un futur leader

En 2023, il reviendra à l'Inde d'accueillir pour la première fois de son histoire le sommet du G20, un événement considérable pour un Etat qui a privilégié pendant des décennies une diplomatie Sud-Sud afin de sécuriser son environnement proche perçu comme hostile (Pakistan et Chine)²⁷. Le sommet de Bali a donc eu l'apparence d'une répétition générale pour le Premier ministre Narendra Modi, au pouvoir depuis 2014. D'autant que 2023 sera une année d'une grande importance symbolique : la population indienne devrait dépasser celle de son grand rival chinois cette année-là, faisant du sous-continent le pays le plus peuplé du monde. L'Inde apparaît au sein du G20 comme le géant en devenir, et peut se targuer d'une croissance soutenue pour appuyer cette image : depuis 2014, la hausse annuelle du PIB est globalement équivalente à celle de la Chine (autour de 7%), tout en disposant d'un potentiel de croissance bien supérieur sur le moyen et le long terme. Le pays qui s'enrichit et se développe à grande vitesse aspire à une reconnaissance internationale.

27 SOULÉ, Folashadé. « La diplomatie multilatérale de l'Inde: entre engagement constant et choix intéressés: », *Hérodote*. 21 mai 2019, N° 173 n°2. p. 67-83.

Cependant, la grande prudence dont ont fait preuve les autorités indiennes lors du G20 de Bali est révélateur des faiblesses d'un pays qui reste en plein développement : le PIB de l'Inde ne représentait en 2021 qu'un-cinquième de celui de la Chine²⁸, son armée est sous-équipée et son soft-power très limité. De plus, l'épidémie de Covid-19 a bouleversé l'économie et la structure sociale du pays, affectant notamment les travailleurs précaires et les secteurs informels de l'économie. Ces derniers, qui représentent environ 85% des opportunités d'emploi dans le pays²⁹, font que près de la moitié des salariés en Inde n'ont pas de congés payés ni de sécurité sociale³⁰. Alors que le PIB perdait plus de 6,6% de sa valeur en 2020, 400 millions de travailleurs informels sont tombés dans la grande pauvreté³¹. Au niveau international, les choix politiques du gouvernement Modi ont porté ombrage à la réputation de plus grande démocratie du monde du pays, notamment l'autoritaire

28 Banque mondiale.

29 NITI Aayog, 2021. Disponible à <https://www.niti.gov.in>

30 KAPOOR, Radhicka. « COVID-19 and the State of India's Labour Market » , ICRIER Policy. 2020.

31 GURURAJA, B. L. et N. RANJITHA. « Socio-economic impact of COVID-19 on the informal sector in India » , *Contemporary Social Science*. 15 mars 2022, vol.17 n°2. p. 173-190.

reprise en main de la province du Cachemire par les nationalistes en 2019.

L'édition 2022 du G20 a donc été vue par l'Inde comme un moyen de solidifier ses alliances, de rassurer ses partenaires et d'apparaître comme un pays fiable. La première nécessité a été d'assurer le bon déroulement du G20 de New Delhi en s'assurant que tous les chefs d'Etat s'y rendront. La discussion informelle et non prévue par l'agenda entre MM. Modi et Xi lors du banquet a été particulièrement scrutée : les deux dirigeants ne s'étaient plus parlé depuis avril 2020, et s'étaient même évités lors du sommet de Samarcande en septembre 2022, à cause d'un affrontement mortel ayant opposé des soldats indiens et chinois dans la vallée de Galwan, au Ladakh, en juin 2020³². Cette reprise de contact entre les deux hommes paraît éloigner l'absence de M. Xi au sommet de 2023. L'épineuse question de la venue de M. Poutine devait également être tranchée : le sherpa Amitabh Kant a annoncé auprès du groupe de presse indien ABP que « la question de la guerre et des conflits doit être discutée au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le G20 est un forum destiné

à construire un consensus autour du développement, de la croissance et des questions financières.³³ » Il s'agit d'un appel clair à la venue de M. Poutine à New Delhi en 2023, malgré les pressions occidentales, un choix similaire à celui qui a réussi à Jakarta en 2022. Tout au long du sommet, l'Inde a cherché à se détacher de Moscou tout en se refusant à critiquer l'agression russe afin de ménager les deux parties. En effet, l'Inde est dépendante de l'armement et du pétrole russes, et M. Modi estime ne pas pouvoir prendre le risque de heurter Moscou. Cependant, toujours dans un numéro d'équilibriste, les rencontres bilatérales de l'Inde lors du sommet de Bali ont clairement réaffirmé les engagements avec ses partenaires américains et européens, souhaitant chacun accorder une attention particulière à la cinquième économie mondiale : notons les échanges avec MM. Biden, Sunak et Macron, et Mme Meloni. En conclusion, l'Inde a réussi à garder la confiance de ses interlocuteurs, ce qui est une victoire diplomatique majeure pour un pays courtisé par les Etats-Unis comme par la Russie.

32 SHINKMAN, Paul D. « India, China Face Off in First Deadly Clash in Decades », *US News & World Report*. 16 juin 2020 .

33 BASU, Nayanima. « G20 Not A Forum To Discuss War, Should Focus On Economy, Growth, Says Amitabh Kant », *ABP Live*. 2022.

Peu après la fin du sommet, le 1er décembre dernier, M. Modi a donc pris la présidence du G20. L'Inde organisera le sommet de 2023 suivant le thème « Vasudhaiva Kutumbakam », deux mots sanskrit pouvant se traduire par « Une Terre, une famille, un futur ». Les priorités seront données à l'économie circulaire, les infrastructures publiques, la résistance aux catastrophes naturelles, la digitalisation et la place de la femme dans le développement. New Delhi a également indiqué vouloir accélérer la transition énergétique. L'Inde a un rôle majeur à jouer dans la diplomatie mondiale et espère émerger comme un acteur de premier plan et pleinement intégré parmi les grandes puissances lors de prochain G20.

Indonésie: une présidence plus que rentabilisée

Pour la première fois de son histoire, l'Indonésie a assuré la présidence tournante du G20, succédant aux présidences chinoise en 2016 et japonaise en 2019. C'est le seul pays d'Asie du Sud-Est représenté au sein de ce groupe très fermé. Le contexte politique et social dans le pays est actuellement complexe : l'économie et le marché du travail sont durement touchés par les conséquences du coronavirus

accompagnées par une pauvreté en augmentation³⁴ et un taux de vaccination contre le covid-19 encore bas³⁵. A cela s'ajoute une politique de plus en plus réductrice des libertés civiles menée par Joko Widodo, qui ont mené à un recul de la démocratie³⁶. Ainsi, assumer le rôle d'organisateur des rencontres du G20, suivi de la présidence tournante de l'ASEAN en 2023 est perçu par le gouvernement comme une source de fierté nationale mise en scène dans la presse. Même si la vision géopolitique du gouvernement en place n'est pas clairement définie, ce dernier préférant se concentrer sur les questions domestiques ou tout au plus régionales³⁷, la présidence du G20 vient donner de la matière à la stratégie de « puissance moyenne » de l'Indonésie³⁸. Ainsi, à l'approche des élections présidentielles de 2024, l'organisation du G20 a été menée dans tous ses aspects

34 Banque mondiale 2022.

35 AL IZZATI, Ridho. « Indonesia's Poverty Situation during the COVID-19 Pandemic », SMERU Research institute. 2021.

36 *Democracy Index de 2020 et the Economic Intelligence Unit*, 2021.

37 AL-FADHAT, Faris. « Indonesia's G20 presidency: neoliberal policy and authoritarian tendencies », *Australian Journal of International Affairs*. 2 novembre 2022, vol.76 n°6. p. 617-623.

38 MOCH, Faisal Karim. « Middle power, status-seeking and role conceptions: the cases of Indonesia and South Korea », *Australian Journal of International Affairs*. 4 juillet 2018, vol.72 n°4. p. 343-363.

dans le but premier de s'assurer des bénéfices diplomatiques et économiques susceptibles de renforcer le capital politique du président³⁹. De ce point de vue, ce sommet a été réussi car le pays est parvenu à nouer des partenariats ambitieux et à apparaître comme une puissance capable de mener les négociations vers un sommet annuel qui fera date, rappelant à quel point le G20 reste aujourd'hui indispensable.

Cette présidence est un indicateur intéressant de la capacité de ce pays à représenter la voix des nations en développement et des économies émergentes en dehors du G20⁴⁰. Pourtant, avant le sommet, Jakarta a dû faire face à de nombreux défis, notamment concernant sa propre légitimité à organiser les discussions sur certains points de l'agenda proposé. 16ème PIB mondial en 2021, l'Indonésie a un faible degré d'engagement économique avec les autres membres du G20 par rapport à celui qu'entretiennent ces membres entre eux. De plus, le pays reste le 8ème émetteur mondial de gaz à effet de serre et un clivage politique profond y persiste concernant la

transition énergétique, qui peine à pleinement démarrer⁴¹. Enfin, le retour de la guerre en Europe a fait planer la menace d'une confiscation des dossiers prioritaires du G20 par des tensions palpables entre des poids lourds politiques capables de bloquer toute avancée significative. Par ailleurs, les injonctions de certaines puissances occidentales à ne pas convier le président russe à Bali ont placé Jakarta en situation délicate.

L'Indonésie a maintenu jusqu'au bout son invitation. L'absence volontaire de Vladimir Poutine a donc permis aux organisateurs de ne pas perdre la face tout en confortant leur leadership.

Déjouant ces écueils, les gains obtenus par Jakarta lors de ce G20 sont d'une ampleur inespérée, avec certaines nuances. Les négociateurs ont réussi à aborder les sujets souhaités, avec des engagements pris en faveur de la relance économique mondiale, même si la volonté de l'Indonésie d'évacuer des discussions les questions géopolitiques n'a pas été entendue. L'Indonésie a aussi réussi à maintenir tant bien que mal son agenda, par exemple sur l'économie numérique

39 *Ibid.*

40 SUETONO, Noto et Hugh HARSONO. « The Challenges Facing Indonesia's G20 Presidency », *The Diplomat*. 12 avril 2022.

41 *Ibid.*; SOUTHEAST ASIA RADIO et CSIS. *Outcomes of the COP27, G20, ASEAN, and APEC Summits for Southeast Asia with Stephanie Segal.*

qui restera sur la liste des sujets à suivre pour les prochaines années. Par ailleurs, parmi les rendez-vous de haut niveau dont l'Indonésie a été l'interlocutrice privilégiée en tant que pays hôte, le plus saillant en termes de visibilité a probablement été l'événement coorganisé avec l'Union Européenne et les Etats-Unis autour du partenariat pour les infrastructures et les investissements mondiaux (Partnership for Global Infrastructure and Investment ou PGII), annoncé en juin au G7, prévoyant 600 milliards de dollars d'investissements avant 2027. Des représentants indiens, japonais et sud-coréens étaient également présents et de nouveaux projets d'investissements pour l'aide au développement et à la relance ont été annoncés en Indonésie. Le communiqué conjoint de la rencontre établit explicitement un lien de causalité directe entre le slogan de 2022 proposé par l'Indonésie « se rétablir ensemble, se rétablir plus solidement » et ces financements « transparents » et « guidés par les valeurs » proposés par les pays démocratiques⁴². Dans son discours, le président Widodo a souligné à cette occasion que son pays était honoré d'être un « catalyseur » parmi les pays en

42 GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS. « Trilateral statement by the EU, US and Indonesia following the G20 side event on the Partnership for Global Infrastructure and Investment » . *Op.cit.*

développement de la mise en place de ces projets de dynamisation économique⁴³.

De plus, lors de cet événement a été présenté le premier partenariat pour une transition énergétique juste (Just Energy Transition Partnership – JETP) avec l'Indonésie le 15 novembre. Ce nouveau format de coopération est porté par des pays occidentaux afin d'accompagner le premier exportateur mondial de charbon sur son chemin vers une économie plus durable dans l'esprit de l'accord de Paris⁴⁴. Les chefs de file de ce partenariat sont les Etats-Unis, le Japon en lien avec le Canada, la France ou encore le Danemark. Ils se sont engagés à mobiliser 20 milliards de dollars d'investissements, sans préciser toutefois le détail des sources de financement. L'objectif est de viser une neutralité carbone indonésienne vers 2050, soit dix ans plus tôt que les projections actuelles. Si les modalités de réalisation de ce partenariat restent floues pour déterminer si les objectifs indonésiens et ceux de la communauté internationale

43 GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS. « United States-Indonesia-EU Joint Statement on Partnership for Global Infrastructure and Investment » . 15 novembre 2022.

44 EUROPEAN COMMISSION. « Partenariat pour une transition énergétique juste avec l'Indonésie. Communiqué de presse. » 2022.

pourront s'accorder, cette somme constitue une aide considérable aux yeux de Jakarta⁴⁵. En dehors de cet accord, le pays a également réussi à négocier un montant total en promesse de prêts et en investissements encore supérieur à l'aide prévue par le JETP⁴⁶. Déclinant ce nouveau mode de coopération collective, un autre JETP a été lancé en décembre avec le Vietnam, permettant à plusieurs puissances démocratiques d'expérimenter collectivement un nouveau levier d'aide au développement dans l'indopacifique, zone stratégique pour chacune d'entre elles.

Japon : un sommet décevant

Si l'ère Abe (2012-2020) avait été marquée par un fort activisme diplomatique, ses successeurs Yoshihide Suga (2020-2021) et Fumio Kishida (depuis 2021) se sont montrés beaucoup plus en retrait. La troisième économie mondiale, qui est un acteur économique, financier et culturel incontournable tant au niveau régional que global, a été durement affectée par la fermeture totale de ses frontières

pendant deux longues années. Cette politique particulièrement restrictive a permis au Japon d'être relativement épargné par la pandémie, avec un nombre de décès très inférieur à celui des autres nations industrialisées⁴⁷, mais son économie déjà atone s'est contractée de 4,5% en 2020 et n'a progressé que de 1,7% en 2022⁴⁸. Le G20 aurait dû permettre au Premier ministre Kishida de s'affirmer parmi les leaders, mais l'exercice s'est révélé extrêmement décevant pour un Japon en perte de vitesse face aux autres grandes nations asiatiques que sont la Chine, l'Inde et l'Indonésie. La stratégie de Tokyo s'est organisée autour de deux axes majeurs. Tout d'abord, une volonté de contrer l'influence de Pékin en Afrique. Le Japon a ainsi affirmé soutenir l'entrée de l'Union Africaine au sein du G20⁴⁹. Il s'agit d'une prise de parole sans surprise, qui donne des gages aux pays africains en échange d'un soutien attendu sur des sujets délicats. En effet, les 54 Etats d'Afrique membres de l'ONU sont des alliés cruciaux lors des votes de résolutions. Tokyo espère que grâce à ses aides au

45 SUTONO, Noto et Hugh HARSONO. « The Challenges Facing Indonesia's G20 Presidency » . *Op.cit.*

46 JOKO, Widodo. « Jokowi says G-20 meetings helped cool U.S.-China tensions » .

47 Kodama S, Campbell M, Tanaka M, et al, « Understanding Japan's response to the COVID-19 pandemic » *Journal of Medical Ethics* 2022.

48 Banque mondiale.

49 Reuters.

développement plus équilibrées que celles pratiquées par Pékin et son soutien constant au fil des ans pour une meilleure intégration du continent dans la mondialisation, les Etats d'Afrique soient des soutiens sur certains sujets comme le conflit territorial des îles Senkaku ou le respect de la souveraineté de Taiwan⁵⁰. Cependant, il ne s'agit que d'une déclaration convenue et rien, chez les partenaires africains du Japon, n'indique que cette annonce puisse apporter un quelconque soutien dans le futur. L'autre axe a été la tentative de promouvoir un « monde sans arme nucléaire » . M. Kishida espérait marquer les esprits en délivrant son message devant le président russe Vladimir Poutine, afin de s'ancrer aux côtés des alliés occidentaux. Cependant, l'annulation de la venue de M. Poutine et son remplacement par M. Lavrov a considérablement diminué la portée symbolique du discours, d'autant plus que la chute d'un missile de défense antiaérienne ukrainien en Pologne ce jour-là a attiré l'attention des médias loin de Bali⁵¹. La diplomatie japonaise a cependant annoncé que la question des armes nucléaires serait remise sur le devant de la scène lors du

50 PAJON, Céline. « Japan steps up its Africa engagement », IFRI. 2022.

51 DUA, Nusa. « Kishida fails to shine enough at G20 summit to boost his image at home », *Japan Today*. 17 novembre 2022.

G7 de mai 2023 à Hiroshima, la ville natale du Premier ministre⁵². Tokyo a tout de même continué à renforcer sa coopération avec Washington sur le plan sécuritaire et technologique lors de rendez-vous trilatéraux avec respectivement la Corée du Sud et l'Australie, bénéficiant de l'effet d'annonce, lors du sommet pour le PGII, d'investissements conjoints avec les Etats-Unis et l'Australie pour le rachat du leader des télécommunication en Asie Digicel Pacific. Au total, les gains du Japon à l'issue de ce G20 ont été faméliques, et M. Kishida a été très critiqué lors de son retour au pays⁵³. S'il est probable que les efforts japonais se portent avant tout sur le sommet du G7 à venir, ce G20 indonésien ressemble à une occasion manquée pour Tokyo de raffermir ses liens avec les grands émergents.

Le G20 des invités: le Cambodge et Singapour

Singapour et le Cambodge ont été conviés à participer aux échanges à Bali en tant que pays invités. Singapour est presque systématiquement invité depuis

52 SUZUKI, Noriyuki. « Japan to host G7 summit in Hiroshima next May », *The Japan Times*. 18 juin 2022.

53 TACHIKAWA, Tomoyuki. « Kishida fails to achieve diplomatic aims at G20 summit », *The Japan Times*. 17 novembre 2022.

2011 à prendre part au G20, bien que non membre du forum, en tant que fondateur et membre influent du Global Governance Group (3G), une coalition de trente pays de taille petite et moyenne, active à l'ONU et au G20. Le premier ministre Lee Hsien Loong a donc participé aux débats sur l'ensemble des grands dossiers débattus, de la sécurité alimentaire à la transition énergétique. Côté cambodgien, le premier ministre Hun Sen ayant été testé positif au Covid-19, la délégation du pays a surpris ses partenaires en s'éclipsant avant la fin des échanges, annulant dans la foulée sa participation au sommet de l'APEC. Aucun autre représentant officiel n'a été dépêché pour poursuivre les négociations, faisant ainsi manquer au pays deux précieuses occasions de promouvoir ses priorités régionales après un sommet de l'ASEAN à domicile.

Conclusion

Les dirigeants conviés au sommet de Bali ont renvoyé à la communauté internationale l'image d'un G20 solidaire, réaffirmant ses objectifs et ses ambitions après plus de vingt ans d'existence comme « premier forum pour la coopération économique internationale ». Dans les faits, les récents événements ont à la fois tendu les discussions et

encouragé plusieurs pays à réévaluer et réécrire leurs relations avec les autres membres stratégiques du G20. Si une exclusion de la Russie semble peu probable, le groupe des vingt a résolument penché en faveur d'un refus de la séparation entre économie et politique⁵⁴, illustrée par une prise de position sans appel sur la guerre en Ukraine, sans pour autant masquer les lignes de faille existantes sur ce dossier. La participation de nombreux chefs d'Etat membres a contribué à des avancées notables sur des dossiers brûlants et à l'inscription à l'agenda des prochains sommets de questions importantes contribuant à élargir les champs de compétences du forum. Pour les puissances asiatiques, ce sommet s'est distingué par une suractivité diplomatique de la Chine, désireuse de ne pas perdre de terrain face à ses rivaux et dont le rendez-vous le plus notable a été la rencontre entre Joe Biden et Xi Jinping, officialisant une volonté bipartisanne d'initier un dialogue régulier. La Corée du Sud et l'Indonésie ont toutes deux obtenu des gains diplomatiques plutôt rentables. La proximité nouvelle de Séoul avec les Etats-Unis est à l'origine de nombreuses externalités positives d'ordre sécuritaire, politique et économique. De son côté,

54 Banque mondiale 2021.

Jakarta a tiré un important capital diplomatique d'un sommet qui fera date et dont les gains économiques pour le pays dépassent les objectifs initiaux. Pour l'Inde, ce sommet aura servi avant tout à préparer l'édition 2023, qui se déroulera à New Delhi. Enfin, le Japon n'a pas réussi à remplir ses objectifs à Bali mais aura l'occasion de rebattre les cartes en 2023 car le prochain G7 se déroulera à Hiroshima et donnera le premier rôle à Tokyo.

A New Delhi, le Raisina dialogue: miroir du monde et porte-voix de l'Inde

Jean-Luc Racine

Depuis 2016, le Ministère indien des Affaires étrangères confie à l'Observer Research Foundation (ORF), le think tank majeur du pays, l'organisation d'une rencontre internationale largement ouverte, où politiques, officiers supérieurs, entrepreneurs, universitaires et experts de multiples pays se rencontrent: le Raisina dialogue.¹ Le nom choisi évoque le pouvoir, puisque la colline de Raisina, sise à l'ouest du grand axe qui structure New Delhi d'ouest en est, Rajpath, abrite ce qui fut sous l'Inde britannique la résidence du Vice-roi des Indes, et qui est aujourd'hui celle de la Présidente de la République, à proximité des bureaux du Premier ministre et des grands ministères régaliens. Rajpath, la traduction en hindi de Kingsway, est devenue en 2022 Kartavya Path, la « voie du devoir », afin d'effacer « un symbole de l'esclavage », précisa le Premier ministre Narendra Modi lors de l'inauguration de l'artère ainsi rebaptisée.

La huitième édition du dialogue, qui s'est tenue début mars 2023 à New Delhi, fut d'un éclat particulier, car elle s'est greffée sur la réunion des ministres des Affaires étrangères du G20, un G20 que l'Inde préside pour un an, de décembre

2022 à novembre 2023. La structure de la rencontre et certaines des interventions méritent attention, à l'heure où la guerre en Ukraine accroît la fragmentation du monde et où l'Inde entend se saisir du G20 pour faire entendre sa voix.

Le phare dans la tempête?

Le titre choisi pour le dialogue 2023, « Le phare dans la tempête? » confirme, fut-ce sur un mode interrogatif, que l'Inde cherche à jouer un rôle positif dans le présent désordre du monde. Comme souvent, le titre donné à la rencontre est complété d'un triptyque. Cette année: Provocation, Incertitude, Turbulence. Question: de quelle provocation s'agit-il? Celle de la Chine, au long des frontières himalayennes contestées, précise la bande annonce vidéo présentant le dialogue, alors que certains analystes indiens sensibles aux arguments de Moscou accusent l'OTAN d'avoir provoqué une réaction russe en avançant ses pions vers l'Est. On ne peut totalement écarter une ambiguïté délibérée...

Les dialogues Raisina: 2016-2023

2016. Premier dialogue: pas de titre spécifique

2017. The New Normal. Multilateralism with Multipolarity

2018. Managing Disruptive Transitions. Ideas, Institutions and Idioms

2019. A World Reorder. New Geometries. Fluid Partnerships. Uncertain Outcomes

2020. 21#@20. Navigating the Alpha Century

2021. Viral World. Outbreaks, Outliers, Out of Control.

2022. Terranova. Impassioned, Impatient, Imperilled.

2023. Provocation, Uncertainty, Turbulence: Lighthouse in the Tempest?

La présentation du dialogue 2023, sur le site web de l'ORF ², identifie cinq axes, assortis de commentaires, dont on peut extraire les passages les plus significatifs, au-delà des titres et des sous-titres en triptyques qui leur sont attribués:

1. **Les nouvelles insurrections: géographies, domaines ambitions.** Extrait: « Le populisme est instrumentalisé et de nouvelles sphères d'influence sont dessinées

par des ambitieux agressifs. Alors que sont menées des tentatives de tracer des lignes révisionnistes sur de vieilles cartes, que faudra-t-il pour faire la paix? » .

2. **La mosaïque amoral: compétition, coopération ou annulation?**

Extrait: « Des partenariats à objectifs limités et des coalitions de circonstance définissent la construction des alliances aujourd'hui. Des groupes inter et infrarégionaux comme le G20, l'Organisation de Coopération de Shanghai, le Quad, l'I2U2³, la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, le Cadre Économique Indo-Pacifique [l'IPEF] sont en train de remplacer les institutions de l'après-guerre froide. Le contexte est significatif: les Nations Unies sont un club de discussion anachronique, l'OMC, la Banque mondiale et le FMI sont devenus prisonniers de leurs propres dispositifs, incapable d'efficacité. »

3. **Les codes chaotiques: souveraineté, sécurité, société;**

Extrait : « N'est-il pas temps de repenser, de réimaginer comment engager la sphère digitale et de définir une architecture globale régulant les entreprises transnationales? » .

4. **Passeports pernicieux: climat, biens communs, citoyens.**

Extrait : « Comment faire en sorte que les ressources ne soient pas monopolisées par quelques pays au détriment du plus grand nombre? Le monde peut-il investir dans l'adaptation et la résilience des écosystèmes fragiles et des petits États? » .

5. **Les rhinocéros gris: démocraties, dépendance et piège de la dette.**

Extrait : « des projets mal conçus ont conduit au piège de la dette, mettant en péril aussi bien les nations que les communautés locales. (...) Que signifie cela pour l'éthique de la démocratie libérale et pour sa résilience? »

Ces cinq axes, ou cinq piliers, ont posé les grandes questions, sans structurer pour autant le programme de ces trois jours d'entretiens et de débats, conduits au fil d'une quarantaine de sessions (certaines d'accès restreint), et d'interventions de ministres indiens. On n'en dressera pas le catalogue intégral, mais on peut mentionner quelques thématiques fortes et attendues, et des thématiques moins prévisibles.

Au rang des premières, les sessions sur les questions liées au développement et au défi environnemental, l'accès à la santé,

le financement de la lutte contre le changement climatique, la transition énergétique, la relation entre technologie numérique et développement, la sécurité des chaînes d'approvisionnement, l'accès à l'eau pour tous, la question de la dette, auxquelles on peut ajouter la cybersécurité et « la planète start-up » . Dans le champ développement/environnement, divers thèmes sont abordés, la nécessité de trouver les financements abordables au profit des pays en développement —une question traitée en séance,⁴ mais aussi dans des rapports de l'ORF distribués à l'occasion du dialogue.⁵ Une session est consacrée à la lutte contre les émissions de CO2 via le programme LIFE (*Lifestyle for Environment*) lancé par Narendra Modi en juin 2022, pour l'adoption de modes de vie individuels propices à lutter contre le réchauffement climatique.⁶

G20, ONU et Sud global

On trouve aussi, dans les champs géopolitiques, des thématiques attendues, mais elles sont souvent traitées sous un angle technique : la cybersécurité pour le Quad, le développement durable pour les BRICS, la finance durable dans l'Indo-Pacifique, les technologies d'avenir pour le D11 (Democracy's Eleven:

un G7 élargi entre autres à l'Inde et à l'Australie, proposé par l'ancien Secrétaire général de l'OTAN Anders Fogh Rasmussen), en sus de sessions générales thématiques dédiées à ces questions. Le Bangladesh (un des pays invités pour le G20) est à l'honneur dans le cadre du BIMSTEC (association régionale des pays du Golfe du Bengale) et de l'Indo-Pacifique, mais là encore la focale est le modèle de croissance que l'Inde et le Bangladesh peuvent proposer au Sud global.⁷ D'évidence, ces thématiques « techniques » sont importantes en elles-mêmes, mais elles le sont particulièrement pour New Delhi car l'Inde peut espérer, au terme de sa présidence du G20, inscrire des avancées en ces domaines, y compris en faveur du Sud global dont elle s'instaure le porte-parole —ou le leader.

Les pays en développement sont en effet un leitmotiv du discours indien, particulièrement sous la présidence du G20. Du reste, l'une des deux sessions explicitement consacrées au G20 pose clairement la question: « Comment une organisation traditionnellement guidée par des approches technocratiques de la finance globale peut-elle se réimaginer en une plateforme où des solutions pratiques aux problèmes multidimensionnels peuvent être identifiées et mises en

œuvre? Comment les initiatives du G20 peuvent être redéfinies, plus inclusives et soutenables au fil de plusieurs présidences [en référence à la succession de pays du Sud à la présidence: 2022 Indonésie, 2023 Inde, 2024 Brésil, 2025 Afrique du Sud]. Les discussions au sein du G20 reflètent-elles avec justesse les grandes lignes de faille géopolitiques? » , question abordée par un panel comprenant Josep Borrell, Haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et de Sécurité, Mélanie Joly, ministre canadienne des Affaires étrangères, Marcello Casaubon, Secrétaire mexicain aux Affaires étrangères, et Mohammad. Shahriar Alam, secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Bangladesh.⁸ Une approche complétée par une session portant sur la recherche du consensus au sein du G20, face à l'impératif du développement, avec les ministres brésilien et sud-africain des Affaires étrangères, et des intervenants mauricien, italien et sud-coréen. Question: « Comment le G20 peut-il dépasser les différends entre le monde développé et le monde en développement qui ont paralysé ou limité d'autres forums multilatéraux? » .⁹

On retrouve, là encore, une thématique récurrente du discours indien: l'impuissance d'un système

onusien hérité de l'après-guerre, illustration d'un « multilatéralisme biaisé » . Questions : comment réformer l'ONU pour rendre ses instances plus représentatives? Comment y faire entendre les petits pays et ceux en développement? Pour y répondre, une session donne la parole à des ministres ou anciens ministres d'Arménie, du Ghana, de Slovénie, de Slovaquie.¹⁰

L'état du monde, et quelques enjeux indiens

Pour autant, les questions géopolitiques sont aussi traitées en tant que telles. Celle de l'état du monde, objet d'un dîner inaugural restreint, avec Bill Gates et les ministres des Affaires étrangères française, britannique, danois et indonésien. ¹¹ Celle du terrorisme, par le biais d'une session sur l'Afghanistan et le Pakistan, avec entre autres une intervenante afghane, un Israélien, un Américain, mais pas de Pakistanais.¹² L'intérêt pour le monde arabe est affiché dans une session dédiée à ses potentiels, avec les ministres égyptien, omanais et émirati.¹³ Rappelons que le maréchal Sissi a été l'invité d'honneur du *Republic Day* indien, le 26 janvier 2023, tandis que l'Inde conforte ses relations avec les pays du Conseil de Coopération du Golfe, source

majeure d'approvisionnement énergétique, source croissante d'investissements, et où réside sa plus grande diaspora. Au-delà de cette session spécifique, dans cet arc Afrique du Nord Moyen-Orient, les Émirats Arabes Unis l'emportent dans le monde musulman (cinq intervenants pour un Saoudien, un Omanais, un Algérien, un Marocain), tandis qu'Israël, avec huit intervenants au total, compte parmi les pays les mieux représentés. Le doublé Israël-Émirats fait sens, puisqu'il structure, avec les États-Unis, cet autre Quad en gestation qu'est le I2U2 (India, Israel, United States of America, United Arab Emirates), qui fait l'objet d'une publication de l'ORF sortie pour le dialogue.¹⁴ Dans un tout autre horizon, la montée de la Gauche en Amérique latine est traitée lors d'un dîner restreint, où Brésil, Mexique et Uruguay sont représentés, outre le Club de Madrid.¹⁵

L'Ukraine et le temps des conflits

Une des plus emblématiques questions géopolitiques est évidemment celle de l'Ukraine. Sur ce sujet, l'Inde a toujours appelé « au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les États », tout en s'abstenant systématiquement sur les votes

portant sur la Russie et l'Ukraine au Conseil de sécurité (où elle a siégé jusqu'en décembre 2022), à l'Assemblée générale des Nations Unies ou au Conseil des droits de l'Homme à Genève, tout en appelant au retour à la paix via la diplomatie, Narendra Modi ayant déclaré à Vladimir Poutine, lors du sommet de l'Organisation de Coopération de Shanghai de septembre 2022, que « le temps présent n'est pas celui de la guerre ».¹⁶

Comment donc aborder l'Ukraine dans ce contexte? D'abord en donnant la parole à Sergueï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, dans un entretien avec le président de l'ORF, Sunjoy Joshi, devant le grand public: un privilège, ses confrères ministres intervenant soit dans des sessions sur invitation, soit dans des panels à multiples intervenants, tel le secrétaire d'État américain Antony Blinken sur le Quad. Mais l'entretien n'est peut-être pas le mot qui convient, Lavrov esquivant à répétition les questions de son interlocuteur, lui coupant la parole, suscitant les applaudissements de la salle quand il souligne que nulle sanction n'a frappé les États-Unis après leur intervention en Irak et en Afghanistan, mais déclenchant l'hilarité de cette même salle en affirmant: « la guerre que nous

essayons de stopper et qui a été lancée contre nous en se servant des Ukrainiens » ...¹⁷ La réponse à Sergueï Lavrov n'est pas venue du benjamin du parlement ukrainien, Sviatoslav Yurash, 27 ans, comptant au rang de la petite cinquantaine de « Raisina Young Fellows » et qui a boycotté l'intervention de Lavrov mais s'est exprimé dans la presse indienne.¹⁸ Ont abordé l'Ukraine une session dédiée, mais nocturne, avec un intervenant russe, un Estonien, deux Américains et un député indien¹⁹, et une autre portant sur les conflits contemporains, avec l'ancien Secrétaire à la Défense américain, le général Mattis, et les plus hauts généraux indien et australien.²⁰

Au-delà de l'Ukraine, une autre session consacrée à l'avenir des conflits a donné la parole au Chief of Staff du ministère de la défense japonais, à l'amiral à la tête de l'US Indo-Pacific Command et aux chefs respectifs des marines britannique, canadienne et indienne,²¹ tandis qu'une session s'interrogeait sur ce que serait la réponse occidentale en cas d'action chinoise contre Taiwan, avec intervenants européens, singapourien et indien.²²

L'avenir des États démocratiques

La session consacrée à la démocratie et à ses possibles dérives illibérales, n'évoque pas les interrogations portant sur l'Inde, mais pose la question des valeurs supposées universelles : « y a-t-il un seul modèle de démocratie fonctionnelle, ou y a-t-il place pour que le monde émergent puisse contester les conceptions euro-centriques du fonctionnement démocratique? »²³ Parmi les intervenants, un membre de la très conservatrice Heritage Foundation américaine, et le directeur politique du cabinet du Premier ministre hongrois Viktor Orban... Mais par ailleurs, le Foreign Secretary indien, Vinay Mohan Kwatra, préside un dîner sur invitation interrogeant les réponses des États démocratiques « aux États autoritaires devenant expansionnistes et redéfinissant les règles de l'ordre mondial » : une claire allusion à la Chine, plus qu'à la Russie, du point de vue officiel indien, tandis qu'un panel ouvert s'interroge sur les risques de désinformation et de manipulation pouvant entraver les élections de 2024 dans « quatre piliers du monde démocratique: l'Inde, les États-Unis, le Royaume Uni, l'Union européenne »²⁴ une session étant

en outre consacrée aux États-Unis, vus comme désunis.²⁵

Un double langage sur l'Europe

Au-delà des contestations des conceptions eurocentriques du fonctionnement démocratique, le dialogue Raisina a mis en lumière les ambiguïtés de la vision indienne de l'Europe. Certes, l'Europe est très représentée au sein des intervenants, à commencer par l'invitée d'honneur, la Première ministre italienne Giorgia Meloni, qui s'est livrée à un discours très cadré sur « la vision commune de la démocratie » et la nécessité de « mettre à jour le multilatéralisme » au-delà des seuls intérêts de l'Occident : tout pour plaire à Narendra Modi, présent mais silencieux.²⁶

Au rang des intervenants, l'espace européen est très représenté, l'emportant même, avec plus de 50 orateurs de 22 pays, outre quatre travaillant pour des instances de l'UE: plus que les États-Unis, qui arrivent toutefois en tête (Inde exclue) avec 31 intervenants.

Ce gros contingent européen témoigne du poids de la relation bilatérale, au-delà de la distinction entre États membres de l'Union

européenne (19 sur les 27 sont représentés) et États non membres (Royaume-Uni, Suisse). Mais accompagnant cette présence importante, une autre petite musique se fait entendre. Dans la bande annonce vidéo présentant le dialogue Raisina, qui structure chacune des courtes citations sous un mot clé, c'est Subrahmanyam Jaishankar, ministre indien des Affaires étrangères, qui parle de l'Europe. Mot clé : « hypocrisie. » Citation: « L'Europe doit sortir de son état d'esprit selon lequel les problèmes de l'Europe sont des problèmes mondiaux, alors que les problèmes mondiaux ne sont pas des problèmes pour l'Europe » . Un écho des reproches faits à l'Europe tant sur sa trop faible contribution à la lutte contre le Covid dans les pays pauvres, qu'aux effets déstabilisants de la guerre en Ukraine sur ces mêmes pays: deux points récurrents des analyses indiennes.

Une place significative est faite à l'Europe de l'Est: six États jadis sous tutelle soviétique sont présents (Estonie, Hongrie, Lettonie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie) outre l'Arménie et deux États nés de l'effondrement de la Yougoslavie : la Croatie et la Slovénie. Une session leur donne la parole, sous le titre « la promesse de l'Est » , avec intervenants

croate, slovaque, tchèque et belge. Question : « Une Europe définie par les valeurs affichées par Varsovie, Budapest ou Bucarest sera-t-elle substantiellement différente de celle définie par le condominium franco-allemand? »²⁷ On retrouve là un écho de certains analystes indiens, mettant en avant une éventuelle fracture de l'Union européenne, alors que la présentation de la session constate que la crise ukrainienne a forgé dans l'Union européenne « une nouvelle solidarité ». L'Europe est réapparaît dans la thématique d'un repas sur invitation, liant l'Inde, l'Europe et le monde, la question étant celle des accords commerciaux, que l'Inde a signé avec le Japon, la Corée du sud, l'ASEAN, les Émirats arabes unis et l'Australie, alors qu'elle négocie avec l'Union européenne, son deuxième partenaire commercial, un traité de libre-échange depuis 2007... En introduction au panel, une intervention de l'ancien Premier ministre australien Tony Abbott: un écho, en quelque sorte, de la rencontre Raisina@Sydney, organisée le 18 février 2023 pour un tour d'horizon des relations bilatérales récemment intensifiées entre Inde et Australie, mais aussi une opportunité pour Jaishankar Subrahmanyam de souligner la montée en puissance de la multipolarité, avec, entre autres, un

G20 qui témoigne que les temps de la domination idéologique du G7, et de sa définition de la démocratie, est révolu : « C'est un débat au sein du monde démocratique qui porte en vérité sur [ces questions] : la démocratie de qui, les valeurs, les définitions, les normes de qui, car là aussi la transformation du monde, son rééquilibrage résulte de ce que j'appellerai la domination G7, une vision très Euro-atlantique de ce qu'est la démocratie »²⁸ Tout cela n'empêche pas, en marge du dialogue mais en « évènement associé », une rencontre trilatérale Inde France Australie...

Les peu présents, et les absents

Le dialogue Raisina est désormais un rendez-vous mondial: plus de 250 intervenants, dont 80 Indiens, le reste venant, en cette rencontre de 2023, de 55 pays, auxquels on peut ajouter la palette des « Young Fellows », issus d'une quinzaine de pays supplémentaires, et les délégués présents sous une étiquette internationale (ONU, OCDE, OTAN, Union Européenne). Un très large éventail de pays, donc, mais de poids inégal. Pour s'en tenir aux quelque 250 intervenants, les dissymétries sont frappantes: Etats-Unis 31, Royaume Uni 14, Allemagne 11, Australie 10, Israël, 8, Japon 5, la

France étant à la traîne (4), devant la Russie (3). Alors que l'Inde affiche volontiers le slogan « Voisinage d'abord » , les pays d'Asie du sud sont peu représentés: sans surprise le Pakistan est absent, le Bangladesh l'emporte avec 4 intervenants, le Sri Lanka 1, comme le Bhoutan ou les Maldives, l'Afghanistan ayant deux représentantes. Autre grande absente: la République populaire de Chine, qui a finalement boycotté la rencontre quand il est apparu qu'il y aurait un intervenant taiwanais.²⁹ Pas de session non plus sur l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS), que l'Inde préside aussi en cette année 2023. Le dialogue avec la Chine se poursuit dans un cadre bilatéral assez tendu en raison d'un contentieux frontalier récemment ravivé, et les affaires d'Asie centrale seront traitées dans le cadre des rencontres de l'OCS (dont le sommet 2023 en Inde). Autre absence, le trio IBSA (Inde Brésil Afrique du Sud) qui fut un temps à l'honneur est oublié: pas de panel sur le thème, et une présence minimale chez les intervenants (2 Sud-Africains, 2 Brésiliens), l'Afrique sub-saharienne étant peu présente en général (Ghana, Cameroun, Rwanda), comme l'Amérique latine (Mexique, Uruguay, Colombie). Le contraste avec l'Europe est marqué, mais l'agenda de ces trois journées était déjà extrêmement chargé.

C'est par l'analyse de la succession des dialogues, au fil des ans, qu'il faudrait établir l'évolution des thématiques et de la géographie des participants, leur récurrence ou leurs inflexions significatives.

Conclusion: l'écosystème Raisina

In fine le dialogue Raisina est désormais solidement établi, a fortiori en cette année 2023 où il s'est greffé sur les rencontres ministérielles du G20. Il a développé un écosystème politico-économico-intellectuel, comme en témoigne le statut de ses intervenants, mais aussi la structure d'évènements prolongeant le dialogue. Ainsi d'une quatrième journée baptisée « G20 Global Think Tank Townhall » réunissant, en cinq sessions auxquelles s'ajoutent les interventions de hauts responsables de la présidence indienne du G20, des représentants de think tanks indiens, mais aussi japonais, brésilien et indonésien, pour traiter, dans la perspective G20, de grandes questions transversales : politique climatique, révolution digitale, place des femmes comme moteur du développement, croissance et 'G20 pour tous', bilan des actions conduites sur les objectifs du développement durable. Ainsi des « évènements associés » , cadrés

sur le calendrier du dialogue début mars, ou pas. Ainsi des dizaines de podcasts conduit avec l'agence de presse ANI : interviews de nombre de ministres des affaires étrangères (Afrique du Sud, Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Bhoutan, Brésil, Danemark, Égypte, Mexique, Oman, Slovénie, Slovaquie, Sri Lanka, Union européenne), mais aussi débats sur de multiples sujets (Afghanistan, Europe, l'Indo-Pacifique, la Mer de Chine du Sud, les relations indo-américaines, l'I2U2, les enjeux géopolitiques des technologies et des questions énergétiques, etc..).

S'y ajoutent les publications déjà citées, et l'édition 2023 des *Raisina Files*, recueil de seize articles d'auteurs indiens ou non, où l'on retrouve des travaux sur des dossiers géographiques ou technologiques, mais aussi deux analyses liant, dans l'esprit mis en avant par le gouvernement Modi, l'importance d'ancrer le dynamisme indien dans l'histoire de l'Inde ancienne —entendons l'Inde des épopées, des traités sanscrits et du penseur Kautilya, théoricien du pouvoir et des relations entre royaumes, auteur de l'*Arthashastra*, et conseiller d'un souverain de la dynastie Maurya, au IV^e siècle avant JC.³⁰

Le dialogue Raisina et ses ramifications illustrent ainsi l'état du monde, sans traiter pour autant de tous les dossiers de la politique étrangère indienne, et sans traiter de ses développements politiques internes, mais il éclaire aussi la vision indienne de la présidence du G20, vue comme un moment propice pour soulever des questions sensibles, celles touchant au Sud global, et par implication, aux politiques de domination occidentale. Derrière l'état du monde, formule neutre, la grande question est bien celle de la restructuration de l'ordre mondial, en ces temps de danger et de désordre : une restructuration par laquelle l'Inde entend bien affirmer sa place dans une nouvelle multipolarité.

Endnotes

1 Ce texte fait suite à ma participation au Raisina Dialogue de 2023, dans le cadre d'une mission financée par Asia Centre.

2 Raisina Dialogue 2023 Pillars. <https://www.orfonline.org/raisina-dialogue/>

Entre autres documents, le site fournit les vidéos d'un certain nombre de séances plénières, donne accès à la brochure détaillée du dialogue 2023. A compléter par les analyses du site général de l'ORF: www.orfonline.org

3 I2U2: pour « India, Israel, United States of America, United Arab Emirates » .

4 Session « Affordable Aspirations: Mitigations, Adaptation and Finance » , 2 mars

5 Promit Mookherjee et al. Climate, Community, Cooperation: An Indian approach to adaptation to the Global South, ORF et PWC India, New Delhi, mars 2023, 82 p. Promit Mookherjee (ed): Bridging The Climate Gap. Catalysing Private Capital for Developing and Emerging Economies. ORF et Mac Arthur Foundation, New Delhi, mars 2023, 92 p.

6 PM Launches 'LiFE Movement' for Adoption of Environment-Conscious Lifestyle. Global Leaders Applaud India for Focusing on Individual Behaviour Change towards Climate Change. <https://pib.gov.in/PressReleaselframePage.aspx?PRID=1831364>

7 Session « The Double Engine of Growth: India, Bangladesh, BIMSTEC, and the Indo-Pacific » , 3 mars

8 Session « The New High Table: Realigning the G20 in a Changing World » . 3 mars

9 Session « The Emerging Consensus: G20 & the Development Imperative » . 3 mars

10 Session « Peace in Pieces: New Pathways for a UN that works » , 4 mars

- 11 Dîner « Lessons and Look Ahead: Black Swans and Lighthouses » , 2 mars
- 12 Session « From Karachi to Kandahar: Is the Arc of Terror Aflame Again? 3 mars
- 13 Session « A Region of Opportunities: From the Mediterranean to the Arabian Sea » , 3 mars
- 14 Navdeep Suri & Kabir Taneja (eds), I2U2. Pathways for a New Minilateral, New Delhi, ORF, mars 2023, 84 p.
- 15 Dîner« Rhythm of the Left: Understanding Latin America Choices » , 3 mars
- 16 Sur ces questions, voir Jean-Luc Racine : « L'Inde dans le jeu des puissances: quelle diplomatie entre Ukraine et G20? » . A paraître, Politique étrangère, n°2-2023
- 17 Voir le podcast sur le site <https://www.orfonline.org/raisina-dialogue/>, page Vidéos. In Conversation. Sergey Lavrov and Sunjoy Joshi
- 18 Suhasini Haider: « Moscow has no monopoly on Soviet ties, Kyiv is a friend of India too, Ukraine MP Yurash » , The Hindu, 12 mars 2023
- 19 Session « As the Donetsk Flows: Armageddon, Resolution, Irrelevance? » , 3 mars
- 20 Session « The Old, the New and the Unconventional: Assessing Contemporary Conflict » , 3 mars
- 21 Session « The Future of Conflict: Lessons from the Third Decade » , 4 mars
- 22 Session « The Strategic Poser: Dragon's Manoeuvre in the Taiwan Strait » , 4 mars
- 23 Session « The Liberal Conundrum: Whose Democracy is it Anyway? » , 2 mars
-

- 24 Dîner sur invitation: « A Time for Reset? How can Democracies Partners for a Safe Future? », 3 mars. Session ouverte: « Deadline 2024: Defending Democracies in the Digital Age », 3 mars
- 25 Session « Red White or Blue: The Divided States of America », 2 mars
- 26 Voir le podcast sur le site <https://www.orfonline.org/raisina-dialogue/>, page Vidéos: Inaugural session.
- 27 Session « Eastern Promise: The Power Shifts in EU Politics », 4 mars
- 28 « Keynote address by External Affairs Minister Dr S. Jaishankar at the inaugural ASPI-ORF Raisina@Sydney », 18 février 2023. <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm>
- 29 Haigong Gao, la directrice du centre de recherche sur la finance internationale, de l'Institut d'économie et de politique mondiales (Académie chinoise des sciences sociales) apparaît toutefois dans la liste des intervenants.
- 30 Amrita Narlikar, « Ancient Wisdom for today and to-morrow: India's Presidency of the G20 », Raisina Files 2023, ORF, New Delhi, mars 2023, pp. 116-122, et Kajari Kamal, « Statecraft and International Relations: Contemporary Lessons from Ancient India », Raisina Files 2023, ORF, New Delhi, pp. 123-129

Afghanistan in Asia a year and a half after the Taliban take-over

Samira Grotto

Introduction: The economic-political crisis worsens the humanitarian disaster in Afghanistan

On August 21st, 2021 the Taliban overthrew the ruling Ghani government in Kabul, just a week after the US troops withdrew from the country. The self-proclaimed government of the Taliban imposed a strict authoritarian rule that led the country into a deep humanitarian, economic and political crisis. The Taliban's indiscriminate use of force against those who do not follow their interpretation of the Islamic rule of law has caused a dramatic crackdown on human rights within the country. Already torn between natural disasters like earthquakes, climate change-induced phenomena such as droughts, and Covid-19-driven setbacks, almost two-thirds of the population find it difficult to put food on their tables.¹

The humanitarian crisis is heavily affected by the economic crisis, which the country has plunged into since the political collapse, determined by the lack of technical skills and knowledge of the Taliban. Bearing in mind that the country's economy was largely maintained by foreign

¹ World Bank Group, 'Afghanistan Welfare Monitoring Survey' (The World Bank, November 2022), p.6.

funds even before the Taliban's return, the sanctions imposed by the international community against the group have caused Afghanistan to lose all foreign investments, which counted for almost 80% of the country's budget, as well as the freezing of the central Afghan bank's assets². Therefore, as a consequence of international isolation and the internal confidence crisis, the aid-driven economy of Afghanistan was heavily impacted. The political uncertainty and economic conditions deteriorating caused the exodus of highly skilled workers and the failure of many businesses, with inflation spiking, prices increasing significantly and food insecurity rising, causing widespread deprivation and welfare loss. Specifically, a study conducted by the World Bank which looked at GDP estimates revealed that in 2021 the economy contracted by 20.7%, and is predicted to further decrease by the end of 2022.³

Finding itself at the crossroads of Central, South and East Asia, Afghanistan's crisis deeply reflects on the regional sphere. To this

2 Jean-Luc Racine, 'Les Talibans, entre affirmation idéologique et horizons diplomatiques', *Libération*, 15 Août 2022.

3 The World Bank, 'Afghanistan Development Update: Adjusting to New Realities' (International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, October 2022).

day, no country has formerly recognised the Taliban's de facto government, leaving them in an ambiguous position. Nevertheless, engagement is necessary, especially for neighbouring countries, which are already facing the consequences of the Taliban's misconduct.

The Taliban take the country 20 years back

The Taliban's violent methods target specifically human rights defenders and health workers, those associated with the former government administration, women activists, and national ethnic minorities, such as the Hazaras. Nevertheless, the violation of international humanitarian law by the Taliban, which are accused of war crimes and crimes against humanity, remains unpunished as it is still under investigation by the Prosecutor of the ICC⁴.

A particularly hard condition is that which Afghan women have to face, who suffer an increased exposure to gender-based violence and forced child marriages, they have seen their rights to work and to education stripped off, and are excluded from all spheres of public

4 Amnesty International, 'Amnesty International Report 2021/22: The State of the World's Human Rights', 2022, 67.

life. The UN Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan confirms that despite the Taliban asserted that women rights are protected under Sharia law, their directives violate them in every way.⁵ These tactics, which discriminate against women and minorities, dangerously resemble the domestic policies adopted by the Taliban during their first Emirate in 1996-2001, and are part of the strategies they adopt in waging their 'war on women' as an attempt to control the country. Further analogies can be identified during both of their rules, the one of 1996-2001 and the current rule, such as the Taliban's similar demands towards the international community: recognition, stabilization of foreign relations to reinstate foreign investments, humanitarian aid and assistance, and close diplomatic relations with other Muslim countries⁶. So far, no country has welcomed the Taliban

government, while during their first Emirate the Taliban were officially recognised by Pakistan, Saudi Arabia and the United Arab Emirates (UAE). Taliban representatives such as acting Foreign Minister Amir Khan Muttaqi explicitly deny accusations of mistreating the Afghan population and praise the Taliban government for bringing the production of narcotics down to zero. However, sugar-coating their discourse to try to appeal to the international community with promises of renewed freedoms and openness cannot hide the actions pursued by the Taliban, rather it exposes their 'double discourse' and demonstrates that their rule goes against international standards on human rights⁷.

While the Taliban don't seem to have changed much, what has changed in 20 years since the last time the Taliban were in power is Afghan society and the international

5 Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan' (OHCHR, October 2022).

6 Sharif Hozoori, 'Comparing the Foreign Relations of Emirate I and Emirate II: Has Anything Changed?', *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 22 October 2022, 097492842211278, <https://doi.org/10.1177/09749284221127806>. When the Taliban took over the government in Afghanistan and established Emirate II, there have not been significant changes in their foreign relations behaviour in comparison to Emirate I, which ruled Afghanistan from 1996 to 2001. To prove this claim, the article first examines the objectives of foreign relations of both regimes comparatively. Subsequently, the foreign behaviour of the two regimes concerning neighbours including Pakistan and Iran will be examined. Finally, the foreign relations of Emirates I and II towards great powers like the USA and Russia are explored in detail.,"container-title":"India Quarterly: A Journal of International Affairs","DOI":"10.1177/09749284221127806","ISSN":"0974-9284, 0975-2684","journalAbbreviation":"India Quarterly: A Journal of International Affairs","language":"en","page":"097492842211278","source":"DOI.org (Crossref)

7 Ayoub Simour, 'En Afghanistan, les droits des femmes en grande souffrance', 28 December 2021.

landscape surrounding the country. Specifically, between 2001 and 2021 enrolment numbers in education have increased, women have taken up spaces in public life, with up to 85% being enrolled in primary school and 22% participating in the labour force. But most importantly the vast majority of the Afghan population believes in women's rights to work and decide for themselves: women have been elected in representative roles, maternal mortality has been cut in half thanks to investments in high-quality education, and women's life expectancy has increased by eight years in average⁸.

The worsening of conditions in Afghanistan has not only affected the Afghan population, but these changes reflect on the regional sphere as well, which in the past 20 years has increasingly become more and more interconnected.

Regional actors are caught in the middle of the conflict

The conflicts and terrible living conditions in Afghanistan have forced many to flee the country and seek refuge in neighbouring states. Specifically, the UNHCR reports

8 Marti Flacks and Lauren Burke, 'New Century, Old Taliban', *Center for Strategic and International Studies*, 18 August 2022, <https://www.csis.org/analysis/new-century-old-taliban>.

that there are 2 073 809 registered Afghan refugees (including those who were not displaced by conflict) and asylum seekers from previous waves of displacement between the neighbouring countries of Iran, Pakistan, Tajikistan, and Uzbekistan as of June 2022. The governments of these countries estimate 1 million new arrivals in Iran since January 2021 (between registered and non-registered, or illegal entries), 600 000 refugees in Pakistan, 13020 in Uzbekistan and 5710 in Tajikistan⁹. These numbers are to be added to the Internally Displaced People (IDPs). Specifically, data collected from the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) find that conflict-induced displacement has affected 404 167 people since July 2021 to November 2022, of which 58% are children under the age of 18¹⁰. This figure, when added to the number of those who have been internally displaced by conflict throughout the years, sums up to 3,2 million people¹¹.

9 UNHCR, 'Afghanistan Situation Regional Refugee Response Plan: 2022 Mid-Year Report' (UNHCR, 17 November 2022).

10 OCHA, 'Afghanistan: Conflict Induced Displacements', 20 November 2022, <https://response.reliefweb.int/afghanistan/internal-displacement-due-conflict>.

11 UNHCR, 'Regional Refugee Response Plan for Afghanistan Situation January-December 2023', January 2023.

The pressure added to Afghanistan's neighbours explains their need for stabilization for the sake of regional relations. Pakistan, Iran, China, Turkmenistan, Uzbekistan and Tajikistan are worried that the rise of the Taliban could potentially awaken dormant terrorist cells within their national borders and expand the terrorist network. Specifically, the Islamic State affiliate in Afghanistan, the Islamic State Khorasan (IS-K) poses a threat to the entire region, while the Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), also known as the Pakistani Taliban, have greatly increased their activities¹². Uzbekistan is worried about the Islamic movement of Uzbekistan, China keeps a close eye on its borders in fear that the East Turkestan Islamic Movement (ETIM), based in Afghanistan, might enter its Xinjiang region, and Tajikistan worries about the Taliban affiliated group Tehrik-e Taliban Tajikistan (TTT). From the proliferation of these groups, derives also a stronger risk of human and drug trafficking, which the countries have responded to by increasing border security and surveillance, in the name of national security and regional stability.

In order to contain these spillovers, and given Afghanistan's

12 Jean-Luc Racine, 'Les Talibans, entre affirmation idéologique et horizons diplomatiques', op. cit.

geostrategic position in the middle of Asia, it is in every country's interest to try to establish a line of communication with the Taliban. Furthermore, the de-Americanisation of security in central Asia following the departure of the US troops, has created a shift in regional dynamics, and provided the opportunity for regional countries such as China, Russia and Uzbekistan to get involved.¹³ Most of the neighbouring countries have established a relationship with the Taliban, despite not formally recognising them. 15 countries maintain their embassies open in Kabul: China, India, Indonesia, Iran, Japan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Pakistan, Qatar, Russia, Saudi Arabia, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan, and the UAE.

Change of actors involved, new regional order?

Of the Central Asian Republics (CAR), Uzbekistan has proactively searched to build a space for dialogue between the Taliban and other regional countries as well as with Western states. Both at the Tashkent convention on July 26th 2022 and the Shanghai Cooperation

13 Jennifer Murtazashvili, 'China's Activities and Influence in South and Central Asia', Carnegie Endowment For International Peace, United States-China Economic and Security Review Commission (17 May 2022).

Organisation (SCO), which was held on September 15 and 16, Uzbekistan has sought to serve as mediator between the Taliban and the other countries, encouraging the countries to pursue peaceful reconstruction and friendly relations to improve the socioeconomic situation¹⁴. In terms of infrastructure development, Uzbekistan is trying to promote the construction of a 760km railway into Peshawar, and a 245km power transmission line.¹⁵

Engaging with the Taliban was further attempted by Russia, China, Pakistan and Iran, following a joint meeting on Afghanistan, during which they agreed on the importance of maintaining territorial integrity and sovereignty, as well as abiding by the principle of non-intervention, which are very present in Asian regional foreign policy-making. There has been in fact no suggestion of external intervention into the country by any of the regional countries, rather their response seems to be preventive

14 Navbahor Imamova, 'Nearly 30 Nations Engage With Taliban at Tashkent Conference', VOA South and Central Asia, 27 July 2022, <https://www.voanews.com/a/almost-30-nations-engage-with-taliban-at-tashkent-conference-/6676107.html>.

15 Jennifer Brick Murtazashvili and Akram Umarov, 'What Are the Implications of Uzbekistan's Rapprochement With the Taliban?', *The Diplomat*, 8 August 2022, <https://thediplomat.com/2022/08/what-are-the-implications-of-uzbekistans-rapprochement-with-the-taliban/>.

and more focused on containment in case of possible spill-overs.

The two bigger powers involved in the region that have seen this new regional order in the forming as an opportunity to engage more are India and Russia. On one side, Russia is a particularly interesting actor as it has been nurturing bilateral relations with the Taliban since before their takeover of the country, and is now hoping that this relationship can be beneficial to protect its interests and secure its influence¹⁶. Although it is not directly bordering Afghanistan, Moscow is trying to prevent instability from spreading into Central Asia and to project itself as a regional security provider, especially focusing on its relationship with the CARs through the Collective Security Treaty Organisation (CSTO). All countries recognise terrorism and narcotics as their main security issues, and Russia is addressing these risks by engaging in a number of military exercises, although its war in Ukraine hinders its credibility as a security provider, which in turn also creates mistrust between Russia and

16 Ekaterina Stepanova, 'Russia, Central Asia and Non-traditional Security Threats from Afghanistan Following the US Withdrawal', *Global Policy* 13, no. 1 (February 2022): 138–45, <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13058>.

the CARs, and weakens the CSTO as a whole.¹⁷

On the other side, China has the financial capabilities to invest in Afghanistan. However, the projects that have been planned have been on hold for years, such as the Afghan Mes Aynak copper mine which has already given concessions to Chinese companies in 2008¹⁸. If the Taliban can assure stability in their country and guarantee protection of Chinese citizens and investments, China could invest towards including Afghanistan in the Belt and Road Initiative (BRI), and bring the country on board the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC). Another one of China's main security concerns remains preventing Afghanistan from becoming a base of support for Muslim minorities against Chinese rule in Xinjiang¹⁹.

In general, the terms for collaboration with the Taliban on the neighbouring countries' side

are based on the establishment of an inclusive government that allows for multi-party participation, and security guarantees, especially the control of terrorism.

Conclusion: Are we moving towards stabilization in Afghanistan?

As a result of international meddling into Afghan affairs the former government that brought relative prosperity to the country definitively collapsed in a week's time, and the Taliban returned to power. Can a regional approach free of Western interference but driven by common interests in Afghanistan, and shared values between Afghanistan and its Asian neighbours lead to effective dialogue and stability? Or will the Taliban give into international pressures?

Despite humanitarian assistance, which is mainly provided by UN agencies, is fundamental to the survival of the Afghan population, the dire circumstances of the crisis, economic regression, political instability, and international isolation make it an unsuitable long-term solution. It is appreciated that compared to a year ago, the Afghan economy has started to readjust to the new reality and living conditions in the country have marginally

17 Richard Weitz, Stephen Aris, and Vassily Klimentov, 'Russia and Afghanistan After the Withdrawal of the USA and Its Allies', application/pdf, 11 March 2022, 4, <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000536465>.

18 Brian G. Carlson, 'The Taliban Takeover and China-Russia Relations', application/pdf, 3 November 2021, 4 p., <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000511081>.

19 Murtazashvili, 'China's Activities and Influence in South and Central Asia'. Op. cit.

improved²⁰. \$600 million have been invested in health, agriculture, and livelihoods, in the attempt to assist 19.7 million people, yet the problem of Taliban interference remains high²¹. Despite increased use of mitigating tactics, Taliban meddling in distribution of humanitarian assistance consists of attempts to influence beneficiaries lists or hiring practices, uneven distribution of resources to different groups, and setting priorities according to their interests²².

Both the Taliban and regional countries such as China and Russia are against external intervention from the West and the US, albeit for different reasons, and are less focused on humanitarian assistance. While China and Russia have opposed economic sanctions from the US and Europe, they instead stress the importance of building regional connectivity and economic support for long-term stability in the region, which they could invest in

exchange of security guarantees by Kabul²³.

Nevertheless, the behaviour of the Taliban seems to demonstrate that they are not only disinterested in adjusting their rule in the face of national public dissent and outspoken protests, but also in considering international demands on human rights. Especially taking into account the latest restrictions that they have imposed on women that ban them from public life, prohibiting them from studying at universities, or working in NGOs, it is clear that the application of their ideology is their main concern. This is mostly reflective of emir Hibatullah Akhundzada's will, the Taliban's supreme leader, who is almost never seen in public and resides in Kandahar.

On the other side, there has recently been criticisms in Kabul around the emir's policies from the Taliban's interior minister Sirajuddin Haqqani, and the Defence Minister Mullah Mohammed Yaqoob, which seem to be open to compromise with the international community to avoid the state's total collapse and isolation²⁴. Although the internal dynamics

20 The World Bank, 'Afghanistan Development Update: Adjusting to New Realities', October 2022, p.3.

21 Security Council, 'The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security', Seventy - sixth session Agenda (General Assembly Seventy).

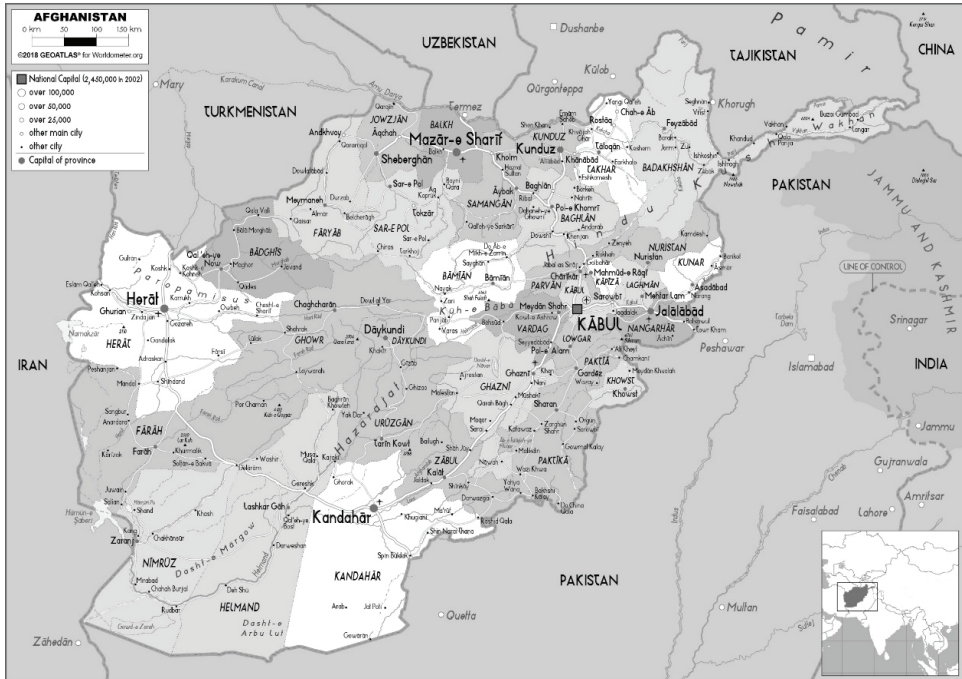
22 Hardin Lang, 'Fit for Purpose: Getting Humanitarian Aid Right in Afghanistan One Year after the Taliban Takeover' (Refugees International, August 2022), 13.

23 Murtazashvili, 'China's Activities and Influence in South and Central Asia', p.6.

24 Jacques Follorou, 'In Afghanistan, the Taliban Are Facing Their First Regime Crisis', *Le Monde*, 15 February 2023.

of the Taliban's organisation are obscure, the public criticism of their leadership and outspoken diverging opinions could indicate an internal

fracture among the leaders, and pave the way for regional discussions and engagement.



Bibliography

Amnesty International. 'Amnesty International Report 2021/22: The State of the World's Human Rights', 2022.

Carlson, Brian G. 'The Taliban Takeover and China-Russia Relations'. Application/pdf, 3 November 2021, 4 p. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000511081>.

Flacks, Marti, and Lauren Burke. 'New Century, Old Taliban'. Center for Strategic and International Studies, 18 August 2022. <https://www.csis.org/analysis/new-century-old-taliban>.

Follorou, Jacques. 'In Afghanistan, the Taliban Are Facing Their First Regime Crisis'. *Le Monde*, 15 February 2023.

Hozoori, Sharif. 'Comparing the Foreign Relations of Emirate I and Emirate II: Has Anything Changed?' *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 22 October 2022, 097492842211278. <https://doi.org/10.1177/09749284221127806>.

Human Rights Council. 'Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan'. OHCHR, October 2022.

Imamova, Navbahor. 'Nearly 30 Nations Engage With Taliban at Tashkent Conference'. *VOA South and Central Asia*, 27 July 2022. <https://www.voanews.com/a/almost-30-nations-engage-with-taliban-at-tashkent-conference-/6676107.html>.

Jean-Luc Racine. 'Les Talibans, Entre Affirmation Idéologique et Horizons Diplomatiques'. *Tribune*, Août 2022.

Lang, Hardin. 'Fit for Purpose: Getting Humanitarian Aid Right in Afghanistan One Year after the Taliban Takeover'. *Refugees International*, August 2022.

Murtazashvili, Jennifer. 'China's Activities and Influence in South and Central Asia'. Carnegie Endowment For International Peace, no. United States-China Economic and Security Review Commission (17 May 2022).

Murtazashvili, Jennifer Brick, and Akram Umarov. 'What Are the Implications of Uzbekistan's Rapprochement With the Taliban?' *The Diplomat*, 8 August 2022. <https://thediplomat.com/2022/08/what-are-the-implications-of-uzbekistans-rapprochement-with-the-taliban/>.

OCHA. 'Afghanistan: Conflict Induced Displacements', 20 November 2022. <https://response.reliefweb.int/afghanistan/internal-displacement-due-conflict>.

Security Council. 'The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security'. Seventy - sixth session Agenda. General Assembly Seventy, n.d.

Simour, Ayoub. 'En Afghanistan, Les Droits Des Femmes En Grande Souffrance'. *La Croix*, 28 December 2021.

Stepanova, Ekaterina. 'Russia, Central Asia and Non-traditional Security Threats from Afghanistan Following the US Withdrawal'. *Global Policy* 13, no. 1 (February 2022): 138–45. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13058>.

The World Bank. 'Afghanistan Development Update: Adjusting to New Realities'. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, October 2022.

UNHCR. 'Afghanistan Situation Regional Refugee Response Plan: 2022 Mid-Year Report'. UNHCR, 17 November 2022.

UNHCR. 'Regional Refugee Response Plan for Afghanistan Situation January-December 2023', January 2023.

Weitz, Richard, Stephen Aris, and Vassily Klimentov. 'Russia and Afghanistan After the Withdrawal of the USA and Its Allies'. Application/pdf, 11 March 2022, 12 p. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000536465>.

World Bank Group. 'Afghanistan Welfare Monitoring Survey'. The World Bank, November 2022.

Notes de lecture: « Le dossier chinois » et « The China coup »

Jean-François Di Meglio

Parus dans un contexte bien différent de celui où paraîtront ces notes, ces deux ouvrages poussent, avec une détermination, une finesse, une qualité d'analyse et un indéniable panache des observations et des scénarios esquissés souvent avec beaucoup plus de prétention ici ou là, aussi bien dans la littérature spécialisée française ou anglophone que dans celle qui se destine à un large public.

C'est cette intimité avec le « dossier chinois », comme s'intitule l'ouvrage coordonné par Pierre-Antoine Donnet (qui se serait sans doute passé du sous-titre accrocheur indiquant que le « pays est au bord de l'abîme), partagée aussi par l'ouvrage de l'ouvrage de Garside qui nous a persuadés d'en rendre compte.

L'échéance fixée pour qu'advienne « the China coup » est désormais passée, puisque l'action se déroule avant le XXème Congrès. Le scénario de la mise à l'écart de Xi Jinping pour cause d'échec des différents pans d'une politique dont tous ses comportements l'ont conduit à porter seul la responsabilité est celui qui, en cas de changement de régime, est à la fois le plus rationnel, le plus plausible et le plus optimiste. Les « collègues » chargés de régler le « dossier Xi Jinping » et de lui faire abandonner toute

visibilité et toute charge publique à l'issue d'un complot réconciliant des lignes hétérogènes (et très bien décrites) au sein des plus hautes instances du Parti agiraient selon cet ouvrage de « politique-fiction » à partir d'un constat validant la formule de l'essai francophone: la Chine est au bord de l'abîme, du fait de la gestion tyrannique de la pandémie, destructrice de valeur au moment où l'heure aurait dû être à la réparation d'une économie déjà mal en point et déséquilibrée dès avant le début du Covid.

La valeur des portraits, même rapides, que dresse l'auteur de *China coup*, la restitution de ce qu'ont dû être de précédents basculements de pouvoir sans consultation démocratique mais avec une intuition très particulière, certes parfois démentie à certains des tournants maoïstes depuis la création du PCC en 1921, de la nécessaire inflexion à donner au pays pour qu'il optimise ses ressources font tout le sel du livre. On ne peut exclure que la délectation optimiste avec laquelle est décrite la brutale réouverture démocratique du régime, résurgence en apothéose des aspirations nées en 1989 à Tian An'men mais incarnée par d'improbables cadres du parti subitement convertis ne soit empreinte d'ironie et ne doive

pas forcément être prise au pied de la lettre. La politique-fiction vire en l'occurrence à l'utopie frôlant la fantaisie. Cela dit, la proximité et même cette délectation traduisent sans aucun doute la même affection pour « ce dont la Chine est le nom » que celle qu'évoque Pierre-Antoine Donnet en indiquant, en écho à l'excellent avant-propos de Mathieu Duchâtel, que l'ouvrage collectif n'est pas « à charge ». Bien au contraire, les aspects critiques et très documentés, sans occulter le « risque chinois », qu'on l'appelle menace ou danger d'implosion, relèvent plus du regret de ne voir advenir une « meilleure Chine », non seulement à nos yeux, mais sans doute aussi pour le bénéfice de ses ressortissants, des équilibres mondiaux et de l'image même que l'indéniable « numéro deux » de l'ordre international pourrait porter.

La tentation est grande de lire entre les lignes la conviction, probablement partagée par l'ouvrage de Garside et le collectif français, comme l'auteur de ces lignes aime à l'affirmer et à le répéter, que la « Chine » (son empreinte potentielle, ses capacités, son « esprit », et ses produits intellectuels) est plus grande que la « Chine », réduite délibérément et autoritairement à la République

populaire par des dirigeants qui ne sont pourtant pas totalement (?) ignorants de ce que leur pays a pu représenter et pourrait encore faire en tournant le dos à la démarche confrontationnelle destructrice de valeur.

Dans l'ouvrage collectif français, le ton donné par le chapitre d'ouverture rédigé par Pierre-Antoine Donnet est probablement celui qui correspond le plus au sous-titre situant la Chine « au bord de l'abîme » . La « politique de la terreur » décrite par l'auteur fait aussi référence au travail de Desmond Shum, directement inspiré par l'expérience personnelle (et conjugale) traumatisante de ce citoyen américain d'origine chinoise conduit au divorce sous la pression subie par son épouse retenue en Chine. De rares références aussi à la dissidence chinoise encore frémissante et ressurgissant de voix souvent inconnues en Occident enrichissent ce remarquable passage d'ouverture. Plusieurs des chapitres suivants explorent le système de surveillance cyber et le dispositif d'intelligence chinois avec beaucoup de minutie, une rigueur constante, une quantité de documentation impressionnante dans sa dimension historique et son ampleur statistique. Roger Faligot a signé la partie consacrée

aux différentes formes de « recherche d'information » par la superstructure d'état. Elle s'inscrit dans la continuité de ses publications récurrentes. Elle éclaire à la fois sur l'organisation des « services » sous Xi Jinping mais aussi les ambiguïtés que cet aspect de l'action chinoise à l'intérieur et à l'extérieur du pays ont du mal à surmonter, tant dans le cadre du conflit ukrainien et des questions qu'il pose quant au degré d'information dont disposait et dispose encore la Chine que dans celui de la maîtrise centralisée des systèmes de surveillance et d'information. Comme l'écrivait Jean-Pierre Cabestan dans la préface qu'il a rédigée pour le précédent livre de Pierre-Antoine Donnet (celui-là écrit de sa seule main, par opposition à l'ouvrage collectif dont il est question ici), « Chine, le grand prédateur » , c'est un livre « utile » qui nous est livré ici par ses différents auteurs. Malgré le sous-titre la pluralité des points de vue et la richesse des références en matière de recherche sur la Chine contemporaine ouvrent de nombreuses pistes qui donnent à réfléchir, sauf, si, comme certains lecteurs ont déjà souhaité le manifester, toute remise en cause forte de vérités trop souvent ressassées sur le côté inévitable de l'ascension chinoise et du « bilan globalement positif » que celle-ci

promettrait au monde entier, est irrecevable. Il faut noter à ce sujet que l'auteur se place dans une posture ouverte au débat à titre personnel, puisqu'il s'est livré à des exercices publics de remise en cause dans des cercles que l'on peut considérer comme « pro-Chine » .

Nous avons souvent répété d'ailleurs, dans les différentes instances qui expriment les points de vue d'Asia Centre, que seule la reconnaissance de complémentarités, voire des faiblesses respectives de nos différents systèmes, plutôt que toute forme d'arrogance, permettrait de faire progresser le dialogue. Il n'est pas exclu que l'ouvrage de Pierre-Antoine Donnet, lorsqu'il sera entre les mains des représentants les plus éclairés de la République populaire, produise cet effet.

Comme il est indiqué plus haut, avec « China coup » , on entre, même si l'auteur appartient au même club assez fermé de vrais connaisseurs de la Chine qui gardent malgré tout un point faible pour ce pays, dans un autre domaine de réflexion. C'est naturellement celui de la « politique-fiction » ou de la dystopie. Le mérite de l'ouvrage est, outre le plaisir que sa lecture procure, non pas tant dans le scénario qu'il décrit que du fait de son style, de son rythme et des informations pour

le coup objectives et documentées qu'il contient, est là aussi celui de « renverser les points de vue » et de permettre de sortir de la dichotomie habituelle entre thuriféraires et critiques forcenés. Car un pan d'avenir possible est entrevu, fût-ce dans l'exagération. Face au ressassement de l'incontournable reconduction « ad nauseam » du dirigeant actuel, le rappel que le mandat actuel (même s'il a été réattribué à l'issue du Congrès contrairement à la « prédiction » du livre) n'est absolu et infini qu'en apparence. De nombreuses citations de propos critiques réellement prononcés ou de théories émanant directement de voix chinoises très autorisées sont rappelés à juste titre et sont susceptibles d'alimenter une nouvelle approche des scénarios à venir. L'année 2023 et les suivantes ne seront en effet pas avares de surprises, la préparation à tout revirement que propose Roger Garside est du meilleur aloi dans un tel contexte. Quelques écailles semblent d'ailleurs tomber des yeux d'observateurs situés dans le monde entier et qui avaient sans doute hâtivement décrit le déroulement du Congrès comme une « promenade de santé » pour le leadership actuel, ponctuée de moments d'arrogance dénuée de complexe. Même ténues et formulées en « signaux faibles » ,

les indications que le débat couvait déjà en octobre dernier sont désormais reprises en considération. Tout en gardant naturellement la prudence que l'emportement même de la plume de Garside suscite forcément, on ne peut que concevoir une forme d'optimisme à la lecture de ces deux ouvrages forts que les habitués d'Asia Trends trouveront sans doute du plaisir à fréquenter.

