

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.
ENTRE ISOLEMENT
ET PUISSANCE *

LA FIN DE LA GUERRE FROIDE a surpris l'Inde dans un état de vulnérabilité exceptionnelle. Mastodonte de près d'un milliard d'habitants, grande puissance potentielle, compté parmi les « pôles » mondiaux du futur dès que le concept de « multipolarité » fut mis à la mode au début des années 1990, ce pays aborde la phase de recomposition des relations internationales de cette fin de millénaire en situation d'isolement diplomatique, et sans avoir envisagé l'obsolescence des principes ayant guidé sa politique étrangère depuis l'indépendance de 1947. Pour n'avoir pas davantage su remettre en question son modèle de développement économique (les réformes ne sont abordées, à contre-cœur, qu'en 1991, alors que, sans attendre l'éclatement de l'empire soviétique, Deng Xiaoping avait, dès 1978, lancé la Chine vers l'économie de marché), l'Inde se trouve à la fois fragilisée et handicapée au moment où le monde connaît une évolution accélérée.

125

Dans le même temps, la société indienne évolue. L'émergence d'une classe moyenne urbaine plus informée des affaires du monde, et appréhendant mieux la place réelle de l'Inde dans la communauté internationale (influence des médias électroniques, sans doute, mais aussi de l'importante diaspora), nécessite, de la part des gouvernements qui se sont succédé à New Delhi ces dernières années, une prise en compte accrue d'une opinion publique plus exigeante à propos de certains dossiers de politique étrangère. La question de la signature par l'Inde du CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) était ainsi devenue, bien avant les essais nucléaires de mai 1998, l'un des thèmes importants du débat

* L'auteur, chargé des questions asiatiques au centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, s'exprime ici à titre personnel.

politique indien (alors même que, quelques années auparavant, le sigle n'était connu que d'une poignée de spécialistes). Lors des élections générales de 1996, chaque formation politique en lice se devait de consacrer un paragraphe au CTBT dans son programme électoral. Lorsque les Indiens retournent aux urnes au printemps 1998, le CTBT a déjà été adopté par l'ONU (10 septembre 1996), et ouvert à la signature. Son rejet par l'Inde reste, plus que jamais, un thème de campagne, et le Bharatiya Janata Party (BJP), qui pour la première fois gagne, en 1998, le droit de former un gouvernement de coalition¹, est aussi le parti ayant pris les positions les plus fermes concernant l'affirmation de l'Inde comme puissance nucléaire. Ce point de son programme électoral sera d'ailleurs le seul à trouver une traduction dans les faits, avec les essais effectués sur le site de Pokhran les 11 et 13 mai 1998. Si ce thème est de loin celui qui a dominé (avec, pour corollaire, une emphase particulière sur les relations avec la Chine et le Pakistan), d'autres débats de politique étrangère, notamment l'ouverture économique et sa contrepartie protectionniste (*swadeshi*), ont eux aussi pris de l'importance ces dernières années. Il est intéressant de noter, enfin, que Narasimha Rao, Inder Kumar Gujral et Atal Behari Vajpayee ont tous les trois été ministres des Affaires étrangères avant de se succéder au poste de Premier ministre² dans les années 1990.

L'émergence d'une opinion publique, urbaine et éduquée, plus concernée par les « signes extérieurs » de la puissance indienne, ne doit cependant pas faire illusion. Force est de constater que son poids reste encore très limité. L'Inde qui va entrer dans le troisième millénaire est rurale à près de 75 %, analphabète à 48 %, et largement concentrée sur des problématiques internes imperméables aux influences extérieures. La classe politique reste, avant tout, représentative de cette Inde-là. L'homme politique indien construit donc son image sans trop se soucier de ce que celle-ci peut avoir de négatif à l'étranger, n'hésitant pas assez à jouer sur la gamme des superstitions, du populisme, du protectionnisme culturel et économique, des clichés de l'« Inde éternelle ». Dans ce pays qui n'a jamais connu de révolution, le pouvoir peut changer tous les ans (c'est le rythme fâcheux qui semble de mise depuis 1996), mais les hommes, eux, restent les mêmes, notamment ceux qui définissent la politique étrangère. A.B. Vajpayee, Premier ministre du

1. Si l'on excepte une tentative avortée après une semaine en 1996.

2. Seule exception à cette tendance, Deve Gowda, Premier ministre du Front uni en 1996-1997.

gouvernement BJP démissionnaire en avril 1999, était déjà ministre des Affaires étrangères vingt-deux ans auparavant, dans le gouvernement Janata de Morarji Desai. George Fernandes, ministre de la Défense au moment des essais nucléaires de 1998, était un leader syndical en prison au moment du premier essai indien, en 1974. I.K. Gujral, Premier ministre du gouvernement de Front uni (1997-1998), est parlementaire depuis 1964, et a été ministre dès 1967, sous le magistère d'Indira Gandhi. Cet ancien *freedom fighter*, âgé de 80 ans, a même été l'envoyé spécial de Nehru en Bulgarie en 1961. Ainsi, bien que passé dans l'opposition en 1998, on ne s'étonnera pas de le voir à Paris, à l'automne de la même année, investi par le gouvernement BJP d'une mission d'explication des essais nucléaires. On pourrait en conclure que, comme en d'autres lieux, un consensus existe en matière de politique étrangère, entre les hommes et les partis. Cela n'est sans doute pas moins vrai qu'ailleurs, mais ce consensus semble, en Inde, être plus statique que dynamique, et avoir ralenti plutôt qu'encouragé évolutions et initiatives.

127

Cela étant, si la diplomatie indienne a manqué de vision et de dynamisme depuis la chute du mur de Berlin, elle le doit aussi à la rigidité d'une bureaucratie à la fois très compétente, omnipotente puisque dépourvue, dans la durée, de *leadership* politique, et sclérosée. Véritable gardienne des dogmes, celle-ci ne se résout que lentement à mettre en question la solidité du lien avec la Russie. Elle continue à revendiquer le *leadership* d'un mouvement des non-alignés dont les objectifs ont disparu avec l'affrontement Est-Ouest, se réfère encore au vocabulaire des luttes de décolonisation, et cultive un fort antiaméricanisme. Une nouveauté, toutefois : la montée en puissance du BJP s'accompagne de nouvelles expressions du nationalisme. Au moment où s'imposent, un peu partout, les notions d'interdépendance et d'intégration régionale, d'ouverture des marchés et de globalisation des échanges, la diplomatie indienne semble redécouvrir l'« indépendance nationale ». Le problème de la diplomatie indienne réside dans son incapacité à défendre une légitime volonté de puissance autrement qu'avec les arguments du nucléaire, du non-alignement et du nationalisme. Paradoxe que cette Inde devenue puissance nucléaire pour mieux défendre la nécessité du désarmement, et qui, faute d'avoir pu gagner le soutien de Pretoria sur ce thème, tente de récupérer une appellation en invoquant l'« apartheid nucléaire³ ».

3. Au sommet de Durban du Mouvement des non-alignés, en septembre 1998, l'Afrique du Sud a nettement critiqué les essais indiens et s'est permis d'évoquer la question du Cachemire. L'« apartheid nucléaire » est une expression tirée du titre d'un article de Jaswant

L'Allemagne et le Japon, candidats comme l'Inde à un siège au Conseil de sécurité, tendent vers un modèle de « puissance douce », confortés en ce sens par des capacités économiques importantes et par un fort engagement en matière de coopération internationale, mais également par le « parapluie nucléaire » américain et, dans le cas de l'Allemagne, par la construction européenne. A l'inverse, l'Inde, encore sous-développée, isolée et ne bénéficiant d'aucun « parapluie », n'a pas voulu faire ce choix, et s'est au contraire inspirée, depuis quelques années, de la Chine rivale et d'une diplomatie plus défensive, basée parfois sur le *fait accompli*. Le stratège Brahma Chellaney constatait ainsi, quelques jours avant la campagne d'essais nucléaires indiens de mai 1998 : « En théorisant et agissant comme une grande puissance, la Chine se fait courtiser de tous, y compris de ceux qui détestent ses manquements aux droits de l'homme et ses infractions au régime de non-prolifération⁴. » Au-delà des antagonismes, il y a un sentiment d'injustice vis-à-vis de cette Chine derrière laquelle s'est refermée la porte du club des puissances nucléaires, simplement parce qu'elle avait effectué, à la différence de l'Inde⁵, un essai avant le 1^{er} janvier 1967 (article 9 du traité de non-prolifération de 1968, que l'Inde, comme le Pakistan, se refuse depuis à signer en tant qu'*État non doté d'arme nucléaire*).

L'affirmation nationaliste indienne, à laquelle nous assistons depuis la fin du conflit Est-Ouest n'est pas un paradoxe, dès lors, mais apparaît au contraire comme une inévitable conséquence de sa vulnérabilité. D'ailleurs, plus le pouvoir sera faible à Delhi, du fait de coalitions politiques hétérogènes, plus cette affirmation de puissance sera affichée, et servira ainsi d'exutoire.

L'ISOLEMENT

L'Inde n'appartient à rien. Comme tous les grands pays (la Chine, mais aussi les États-Unis), l'Inde s'est peu souciée d'encourager l'intégration régionale, ayant toujours préféré les relations bilatérales. Ainsi l'organisation collective de son « étranger proche » ne doit-elle rien à ses initiatives. C'est le Bangladesh qui lança la South Asia Association for

Singh, avant qu'il ne devienne ministre des Affaires étrangères du gouvernement Vajpayee (« Against Nuclear Apartheid », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 5, septembre-octobre 1998).

4. Brahma Chellaney, « The Dragon Next Door », *The Hindustan Times*, 3 avril 1998.

5. Le premier essai indien fut effectué le 18 mai 1974.

Regional Cooperation (SAARC)⁶ au début des années 1980. L'Inde se contenta longtemps de circonvenir toute « capacité de nuisance » émanant d'une organisation perçue comme un front de ses voisins dirigé contre ses velléités hégémoniques. Pour New Delhi, la SAARC est, en tout état de cause, un concept réducteur, dans lequel une grande puissance comme l'Inde ne peut rester confinée. On considérera longtemps à Delhi, non sans condescendance, que la seule chose partagée par les pays membres de la SAARC est une frontière avec l'Inde, alors qu'ils n'en ont pas même entre eux. L'Inde doit donc avoir un horizon plus vaste. L'Asie du Sud, telle que la concevait Nehru, dépassait largement la SAARC actuelle, lorsqu'il déclarait en 1945 : « Je suis favorable à une fédération d'Asie du Sud incluant Inde, Iraq, Iran, Afghanistan et Birmanie⁷. »

Nehru avait également compris qu'il était de l'intérêt de l'Inde de s'ancrer en Asie. Bien avant le décollage économique de l'Asie orientale, il préconisait une *Look East Policy* ramenant l'Inde moderne à son tropisme ancien, dont les traces les plus évidentes se lisent à Angkor et à Bali. Force est de constater pourtant, à l'issue de la guerre froide, que l'Inde n'a pas réussi cet ancrage asiatique. L'Association des nations du Sud-Est asiatique (ANSEA)⁸, qui ne lui est pas ouverte, est devenue le centre de gravité des projets d'organisation de la région. Dès lors, l'Inde s'est trouvée également exclue de l'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC, née en 1989), puis de l'Asia Europe Meeting (ASEM, instituée en 1996), ces instruments de concertation interrégionale créés durant les années du « miracle asiatique ».

Les raisons de cet isolement en Asie sont multiples et complexes, liées notamment à la guerre froide (l'ANSEA était perçue, à sa fondation en 1967, comme un outil de la stratégie américaine de *containment*, alors que l'Inde était considérée comme favorable à Moscou) et à la rivalité sino-indienne. Mais l'Inde a sans doute également été victime de sa propre ambition ou, à tout le moins, d'une inadéquation entre celle-ci et les moyens disponibles pour sa mise en œuvre.

6. La SAARC comprend l'ensemble des pays d'Asie du Sud : Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka. Son premier sommet a eu lieu à Dacca en décembre 1985.

7. S. Gopal, éd., *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, New Delhi, Orient Longman, 1981, vol. 14, p. 440.

8. L'ANSEA regroupe l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et, par ordre chronologique d'adhésion, Brunei, le Viêt Nam, la Birmanie, le Laos et le Cambodge.

L'ambition de l'Inde, dès l'indépendance de 1947, a été de sortir de son environnement immédiat. Du panasiatisme au mouvement des non-alignés, Nehru n'a eu de cesse de donner à son pays les spécificités d'une grande puissance héritière d'une riche civilisation, construite sur des valeurs spécifiques (démocratie, laïcité, fédéralisme, autonomie linguistique) et porteuse d'un projet international universaliste (neutralisme, anticolonialisme, coexistence pacifique, désarmement mondial). Aux yeux de Nehru, l'ancrage en Asie n'était que l'un des objectifs de cette ambition globale.

On connaît les désillusions du Pandit Nehru, au lendemain de l'humiliante « leçon » chinoise de 1962. Entre les deux géants d'Asie allait dès lors commencer une relation difficile, excluant définitivement la confiance mutuelle, et les rêves panasiatiques. A partir des années 1980, l'ouverture économique de la Chine, et l'engouement de l'Occident pour ce marché gigantesque, ajouteront encore à la rivalité entre New Delhi et Pékin. Après la fin de la guerre froide, c'est le non-alignement qui perdra sa raison d'être. Lors du dernier sommet du Mouvement des non-alignés (MNA), à Durban les 2 et 3 septembre 1998, l'Inde, venue chercher à la fois une légitimité pour ses essais nucléaires et le soutien à son discours sur le désarmement mondial, ne réussit pas à convaincre et perd le magistère moral qu'elle détenait en tant que fondatrice du mouvement⁹. Elle devra dorénavant compter avec une Afrique du Sud ayant renoncé elle-même, en 1991, au nucléaire. Pretoria n'a rejoint le MNA qu'après la fin de la guerre froide et n'est aucunement embarrassée par l'« esprit de Bandoung ». La volonté sud-africaine de libérer le mouvement des idéologies passées (anti-impérialisme, confrontation Nord-Sud, etc.) était parfaitement illustrée au sommet de Durban par la présence des États-Unis en tant que pays « invité » par l'Afrique du Sud (« *non aligned to what?* » commentera le *International Herald Tribune*). Ainsi, successivement, les thèmes traditionnels de la diplomatie indienne sont-ils devenus inopérants.

Celui du désarmement lui-même, qui fut, à la Conférence du désarmement de l'ONU, un domaine de prédilection de l'Inde au temps de la guerre froide, a fini par se retourner contre elle. L'Inde fut d'abord surprise par la reconduction indéfinie du traité de non-prolifération

9. Les trois « pères fondateurs » du MNA sont Nasser, Nehru et Tito. La lente décomposition de la Yougoslavie (dont Indira Gandhi avait été tentée d'imiter le modèle fédéraliste) ne fait qu'ajouter à la perte de légitimité du mouvement.

(TNP), lors de la conférence de révision du traité de 1995. Elle comprit dès lors son isolement (l'Inde, le Pakistan et Israël sont les seuls États non signataires du TNP). Lorsque le traité d'interdiction des essais nucléaires, dont elle était l'un des plus ardents avocats depuis des décennies, devint plus qu'un projet en panne, l'Inde réalisa qu'elle n'avait aucun intérêt à sa réalisation. Elle resta, ultime paradoxe, en dehors d'un traité qu'elle avait initié, et en bloqué, depuis 1996, l'entrée en vigueur. Cette situation a bien sûr hâté les essais indiens. Il est peu probable, dorénavant, que le blocage sur le CTBT se résorbe avant l'installation d'un nouveau gouvernement issu des élections de septembre 1999. La paralysie du CTBT, et le peu d'empressement de l'Inde concernant l'ouverture de la négociation sur le futur traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire, contribuent à créer l'impression d'une diplomatie sur la défensive.

131

Avec la disparition de l'URSS et de la relation privilégiée dont bénéficiait l'Inde, tant au plan de sa sécurité – fourniture des meilleurs armements et traité d'amitié de 1971 – qu'en matière d'appui diplomatique (soutien lors de l'intervention indienne au Pakistan oriental en 1971, soutien de la position indienne sur le Cachemire, soutien de la candidature indienne à un siège au Conseil de sécurité, etc.), c'est un ressort essentiel de la politique étrangère indienne qui cesse de fonctionner. En effet, les positions indiennes sur bien des dossiers trouvaient, au moins pour partie, leur genèse dans ces liens avec Moscou (le soutien au Viêt Nam en guerre contre les États-Unis, puis l'absence de condamnation lors de l'intervention soviétique en Afghanistan, en 1979, en sont des exemples éloquents, même si l'Inde chercha constamment à préserver l'apparence d'une indépendance diplomatique, dans un « grand écart » permanent entre non-alignement et soutien à Moscou). Plus grave, la perte d'influence de Moscou compromet l'équilibre entre l'Inde et la Chine.

SORTIR DE L'ISOLEMENT SANS RIEN CONCÉDER EN PUISSANCE

L'Inde a pris conscience de ces impasses. Depuis quelques années, elle tente de les surmonter, de sortir de son isolement, et de s'insérer davantage dans le jeu multilatéral, tout en s'affirmant toujours davantage. Ces efforts restent désordonnés, et souffrent d'un manque de continuité en raison de l'instabilité politique. Ils n'en sont pas moins réels et contribuent à remodeler l'image de l'Inde.

Avec ses voisins de la SAARC, l'évolution est venue de I.K. Gujral, d'abord en tant que ministre des Affaires étrangères, puis en tant que chef du gouvernement de Front uni (1996-1998). La « doctrine Gujral », ou « politique de bon voisinage », consista à résorber les contentieux, souvent anciens, existant entre l'Inde et ses voisins. Les résultats, pour modestes et cosmétiques qu'ils aient pu être¹⁰, n'en ont pas moins amélioré l'image d'une Inde perçue comme plus coopérative et moins unilatérale dans son comportement avec ses petits voisins. L'arrivée d'une coalition BJP au pouvoir, au printemps 1998, a provoqué la crainte, dans la région, que cette « bonne volonté » indienne ne soit de courte durée. L'affirmation d'un nationalisme hindou agressif, puis les essais nucléaires, semblèrent confirmer cette mauvaise impression. Pourtant le gouvernement Vajpayee affirma ne pas renier la « doctrine Gujral ». De fait, le Premier ministre, après s'être rendu dans les autres capitales de la SAARC, effectua une visite historique au Pakistan en février 1999, renouant un dialogue politique interrompu depuis des années (sommet de Lahore). Il aura certes fallu un bouleversement du paysage stratégique (les deux pays ayant simultanément démontré leurs capacités nucléaires et balistiques), pour parvenir à ce modeste résultat. En tout état de cause, les relations entre l'Inde et le Pakistan, deux États (pour une même civilisation) nés d'un divorce entre deux conceptions irréconciliables de l'État-nation, ne peuvent s'améliorer qu'à la marge. Les optimistes estiment qu'aujourd'hui elles ne peuvent plus non plus se détériorer au-delà des limites posées par la dissuasion nucléaire. Encore faudrait-il pour cela que les deux pays définissent clairement leurs doctrines d'emploi, et des infrastructures de commandement et de contrôle suffisamment transparentes pour éviter tout malentendu. Quoi qu'il en soit, le Cachemire restera le point de fixation, le champ d'une bataille de plus ou moins basse intensité dont les deux rivaux ont besoin, ne pouvant ni régler leurs contentieux ni s'affronter trop directement. Un dérapage reste toujours possible. Le fort regain de tension¹¹

10. On retiendra surtout l'accord « historique » de répartition du débit des eaux du Gange avec le Bangladesh (décembre 1996), qui met fin à un différend ayant pesé lourd dans les relations entre les deux pays. On notera encore le renouvellement du traité de transit avec le Népal, et un accord de libre échange avec le Sri Lanka.

11. L'utilisation par l'Inde, pour la première fois depuis 1971, d'avions d'attaque au sol, en réponse aux infiltrations plus massives d'une guérilla venue du Pakistan et d'Afghanistan (les Indiens évoquent une « talebisation de la question du Cachemire ») et aux tirs d'artillerie pakistanaïses sur Kargil, marque une escalade dangereuse vers un conflit plus intense. M. Vajpayee évoque d'ailleurs (AFP, 31 mai 1999) une situation proche de l'état de guerre (*war-like situation*).

sur la « ligne de contrôle » séparant Indiens et Pakistanais au Cachemire (fin mai 1999) intervient ainsi au moment où le gouvernement Vajpayee, démissionnaire, n'est plus qu'*en charge des affaires courantes* en attendant les élections (et alors que l'instabilité politique au Pakistan est également forte).

L'intégration régionale des pays membres de la SAARC restera tributaire de l'impasse indo-pakistanaise, que la SAARC elle-même n'est pas en mesure de dépasser. Ses objectifs économiques (abaissement progressif des barrières douanières, facilitation des échanges), voire le projet d'une communauté des ressources énergétiques (le modèle de la CECA est à cet égard une référence parfois citée), n'en sont pas moins poursuivis plus activement, avec un soutien plus marqué de New Delhi.

Soucieuse d'élargir son horizon au delà de l'Asie du Sud, et de se créer des espaces favorables, l'Inde a finalement été admise, en juillet 1996, comme membre à part entière de l'Asean Regional Forum (ARF), seul instrument de dialogue sur la sécurité en Asie, rassemblant l'ANSEA et ses grands partenaires¹². La chose n'allait pas de soi tant les membres de ce forum informel craignaient que l'Inde n'y apporte davantage ses problèmes que de la stabilité à la région. Ces craintes étaient d'ailleurs justifiées, et se sont réalisées au moment précis où l'ANSEA était fragilisée par les conséquences politiques et sociales de la crise économique. A Manille, fin juillet 1998, la réunion de l'ARF a été l'occasion d'une critique assez franche des essais indiens et pakistanais (l'Inde avait réussi à empêcher que le Pakistan soit invité à participer). Mais ces critiques sont le prix que l'Inde accepte aujourd'hui de payer pour pouvoir défendre ses positions dans une enceinte asiatique et multilatérale. Par ailleurs, pour ne pas avoir à essuyer de refus, l'Inde n'est pas officiellement candidate à l'entrée dans l'ASEM et dans l'APEC. Il est clair, pourtant, que ces instruments de dialogue, respectivement avec l'Union européenne et avec l'ensemble des pays du bassin Pacifique (mais surtout les États-Unis), intéressent New Delhi, ne serait-ce que parce qu'elle estime, à juste titre, faire partie de l'Asie. L'Inde a été, enfin, l'un des principaux promoteurs de l'Indian Ocean Rim (IOR), mis en place en mars 1997 et réunissant dorénavant dix-neuf pays riverains de l'océan Indien. Outre l'avantage d'y côtoyer bon

12. L'Inde rejoint ainsi les États-Unis, la Russie, l'Union européenne, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, outre les dix membres de l'ANSEA.

nombre de pays d'Afrique de l'Est et du Sud (où la diaspora indienne est bien représentée), l'Inde y trouve quelques partenaires économiques intéressants (Singapour, Australie, Maurice), sans avoir à y rencontrer la Chine. Elle fait toutefois l'erreur d'en exclure le Pakistan (il y aurait pourtant là un geste, somme toute peu coûteux, à accomplir envers Islamabad).

134 A l'échelon global, enfin, l'Inde ne cache pas ses prétentions à un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, dans le cadre de l'élargissement de celui-ci. Son affirmation en tant que puissance nucléaire ne la sert pas véritablement en l'occurrence. C'est à la suite des essais indiens de 1998, en effet, que les États-Unis voulurent introduire une clause instituant la non-prolifération en nouveau critère de sélection pour un siège permanent. Après avoir mené une campagne très active jusqu'en 1996, l'Inde avait (suite à son refus de signer le CTBT en septembre 1996) essuyé un échec cuisant lors de l'élection à un siège de non-permanent (décembre 1996). Le Japon (« puissance douce ») lui avait alors été largement préféré. Elle observe depuis une attitude plus en retrait, mais extrêmement attentive à ce que ses intérêts ne soient pas compromis dans la négociation sur l'élargissement.

DES RELATIONS BILATÉRALES PLUS DENSES ET PLUS DIVERSIFIÉES

Peu à peu l'Inde établit avec les principaux acteurs de la scène internationale, une relation aux contours mieux définis. C'est dans ces relations bilatérales que le poids de l'affirmation nucléaire de l'Inde est sans doute le plus conséquent.

Les États-Unis se sont longtemps méfiés de l'Inde, et ont choisi de longue date entre les deux grands pays d'Asie. Il suffit de lire les Mémoires de Kissinger et de Nixon pour réaliser à quel point, à Washington, Pékin a primé sur New Delhi durant toute la guerre froide. La fin de celle-ci n'a pas réellement provoqué de bouleversement, et c'est davantage le refroidissement des liens de Washington avec son allié pakistanais qui a suscité l'espoir de voir les États-Unis changer d'attitude vis-à-vis de l'Inde. Le lancement des réformes économiques a été suivi avec intérêt par des milieux d'affaires américains, entrevoyant à terme la possibilité de jouer de la concurrence entre les marchés chinois et indiens. Washington avait vu d'un œil favorable

l'arrivée au pouvoir d'une coalition BJP (les *Non Resident Indians*, ou NRI, largement acquis aux thèses nationalistes du BJP, représentent un lobby important aux États-Unis). Le président Clinton envisageait une visite en Inde. Les essais nucléaires de mai 1998 ont eu l'effet d'une douche froide sur une administration américaine dont l'appareil de renseignement fut totalement pris au dépourvu. Un an plus tard, pourtant, Washington admet implicitement que les sanctions mises en place sont contre-productives, tandis qu'un dialogue stratégique régulier et nourri s'est engagé (au grand dam de Pékin) entre Strobe Talbott, vice-secrétaire d'État, et Jaswant Singh, ministre des Affaires étrangères. Sans qu'il s'agisse d'un véritable revirement de la politique étrangère américaine en Asie, Washington semble accrédi-ter, depuis les essais, la multiplicité des pôles en Asie, ce qui sera ressenti favorablement en Asie du Sud-Est et au Japon.

135

Entre l'Inde et la Chine, le pragmatisme l'emporte dorénavant sur les idéaux. Les deux géants se savent engagés dans une relation de rivalité qu'il convient d'équilibrer au mieux. Tel n'est pas le cas pour l'instant : la Chine est membre du club nucléaire et du Conseil de sécurité, elle a quinze ans d'avance en matière de réformes économiques et, dans le différend frontalier qui l'oppose à l'Inde, c'est elle qui détient les territoires contestés. De plus, elle a infligé, en 1962, une défaite humiliante à l'Inde, dans le seul conflit ayant opposé les deux pays, et elle est devenue le principal allié stratégique du Pakistan. L'Inde, qui n'a pour elle qu'une meilleure image internationale, a souvent fait les premiers pas ces dernières années. Le début de la décennie fut marqué par un net rapprochement, passant par un accord « pour le maintien de la tranquillité et de la paix le long de la ligne de contrôle », signé en 1993, et culminant par la visite de Jiang Zemin en Inde en novembre 1996. Pour autant, les Indiens ne pouvaient que constater le piétinement des négociations sur le différend frontalier, le maintien d'une forte coopération nucléaire et balistique de la Chine avec le Pakistan, le déploiement de moyens balistiques au Tibet, et une présence militaire accrue en Birmanie. Face à ce qui était perçu par New Delhi comme un encerclement, les essais nucléaires indiens, expressément justifiés par la menace chinoise, mirent donc un terme à l'embellie. Le message adressé alors à Pékin est celui d'une Inde décomplexée, refusant les termes de la relation et demandant son rééquilibrage, par l'instauration d'un véritable dialogue stratégique. Certes, Pékin n'a pas donné satisfaction à New Delhi et a tenté de traiter la montée en puissance indienne par le mépris, tout en se montrant

soudain très soucieuse de voir respecter le TNP et le P5. Il n'empêche que la Chine a été surprise par l'audace indienne, et ne pourra sans doute pas, à terme, éviter une réévaluation de sa politique en Asie du Sud. La perception de l'Inde a changé à Pékin et, en ce sens, les essais de 1998 pourraient avoir joué en faveur du sous-continent.

136 Avec la Russie, un nouveau traité a été signé en 1993, qui succède au traité d'amitié et de coopération de 1971. De part et d'autre existe la volonté de faire vivre un axe dont on peut douter, cependant, de la réalité. Le point fort de la relation reste encore le partenariat militaire : 70 % des armements indiens sont de fabrication russe. Malgré la volonté des militaires indiens de diversifier les sources d'approvisionnement et de délaisser des matériels de moins en moins fiables, il semble bien que cette proportion soit appelée à se maintenir à moyen terme. Pour autant, New Delhi s'inquiète de l'état de déliquescence de l'État russe, et, malgré les convergences diplomatiques anciennes, ne nourrit pas d'espérances démesurées concernant les capacités de Moscou à influencer sur les affaires du monde. C'est d'ailleurs ce qu'a compris Evgueni Primakov, lorsque, en visite à New Delhi en décembre 1998, il chercha à redonner l'initiative à Moscou, proposant l'idée d'un « triangle stratégique » entre l'Inde, la Russie et la Chine. Accueilli avec le plus grand scepticisme par les Indiens, et avec une méprisante indifférence par Pékin, le projet trouvera malgré tout un écho quelques mois plus tard lorsque la crise du Kosovo rapprochera ces trois pays en une même critique de l'OTAN, du droit d'ingérence et, surtout, des États-Unis.

En effet, d'une part, l'Inde, après le refroidissement des relations bilatérales, en mai 1998, souhaite renouer avec la Chine, dont elle espère qu'elle finira par admettre la nécessité d'un dialogue stratégique, sinon le fait nucléaire indien. D'autre part, la Chine, entrée, début 1999, dans une nouvelle période de grave turbulence dans ses relations avec les États-Unis et l'Europe (droits de l'homme, espionnage, ambassade bombardée à Belgrade, etc.), a besoin de réduire les fronts, d'améliorer son image, et de trouver des soutiens. Elle pourrait donc, pour des raisons conjoncturelles, « pardonner » à l'Inde ses erreurs de 1998. La Russie, enfin, dont la diplomatie s'est montrée de peu de poids à l'ouest, a besoin de fédérer les oppositions à l'OTAN, quitte pour cela à jouer les médiateurs entre Inde et Chine. L'avenir dira ce que vaut ce « triangle », encore très virtuel, entre trois mastodontes beaucoup plus dépendants des marchés extérieurs qu'interdépendants. Au-delà de convergences ponctuelles, la réalité, à moyen terme, verra sans doute

davantage un repli relatif de la diplomatie russe, et une Chine tendant à prendre sa place. Cela signifie, pour l'Inde, un équilibre régional incertain auquel elle doit se préparer. L'affirmation nucléaire est ainsi, également, intervenue pour compenser un traité d'amitié indo-russe moins crédible. L'initiative indienne n'a d'ailleurs été que modérément critiquée à Moscou (la Russie s'est opposée aux sanctions américaines).

L'Union européenne est le premier client et le premier fournisseur de l'Inde avec plus de 25 % de parts de marché. L'Inde est aussi le premier bénéficiaire asiatique de l'aide communautaire. Peu à peu, le partenariat entre l'UE et l'Inde se renforce, prévoyant l'approfondissement du dialogue politique et l'intensification des échanges. La coopération économique mise en place par l'UE vise notamment à soutenir la politique de réformes et d'ouverture engagée en 1991. Les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan ont provoqué, en 1998, une nette condamnation de la part du Conseil européen sans que, pour autant, l'UE souscrive à la politique américaine de sanctions. Depuis, la France a développé avec New Delhi un dialogue stratégique parallèle à celui initié avec les États-Unis. Évitant ainsi l'exclusivité d'un tête-à-tête avec Washington, l'Inde trouve avec la France un interlocuteur qui peut comprendre ses positions et ses ambitions. En comparaison, la Grande-Bretagne, ex-puissance tutélaire, a des relations plus compliquées avec ce qui fut le fleuron de son empire colonial. Si, en matière d'échanges économiques, la position de Londres reste dominante (confortée par une forte diaspora indienne), la relation politique n'est jamais totalement débarrassée des susceptibilités issues de l'histoire commune, comme l'a encore démontré une calamiteuse visite de la reine en 1997.

137

Si l'Inde reste très intransigeante en matière de non-ingérence, refusant toute internationalisation de ses problèmes (à la grande différence du Pakistan), elle manifeste une volonté plus affirmée de s'insérer dans le jeu international. Son implication, dès les années 1960, dans les opérations de paix de l'ONU, s'est intensifiée ces dernières années, lui donnant un droit de regard sur des interventions internationales au Cambodge, en Somalie et en Yougoslavie. L'Inde a entrepris de renouveler ses liens anciens avec l'Iran, et a établi des relations diplomatiques avec Israël. Consciente de ses besoins énergétiques croissants, elle tente de se rapprocher des nouvelles Républiques d'Asie centrale, sans avoir encore réussi à s'affirmer dans la région (notamment, l'Inde souffre de

ne pas avoir de véritable politique afghane¹³). Depuis longtemps avocat des pays en voie de développement, dans lesquels elle se reconnaît (et qu'elle continue à défendre, parfois avec âpreté, dans des enceintes telles que l'ONU ou l'OMC), l'Inde était déjà, à cet égard, une puissance (démocratique) depuis 1947. Sans vouloir rien renier, elle a amorcé depuis peu une transition dont il est encore difficile de dire où elle la mènera.

13. Il est évident que ses contentieux avec le Pakistan ne favorisent pas les projets indiens en Asie centrale.

R É S U M É

L'Inde est entrée dans une phase de transition. Les principes ayant guidé sa politique étrangère durant les cinquante premières années de son indépendance ne sont plus adaptés au monde multipolaire appelé à succéder à la guerre froide. De celle-ci, l'Inde hérite l'isolement : le non-alignement dont elle fut l'un des promoteurs a perdu, au moins pour moitié, sa raison d'être. L'Inde, qui n'appartient à aucune alliance, a également tardé à ouvrir son économie, se démarquant du reste de l'Asie. Dans le même temps, l'ambition indienne est de s'affirmer comme l'un des pôles de demain. L'accession au statut de puissance passe, dorénavant, par une attitude plus exigeante. Les essais nucléaires de 1998 sont à la fois la manifestation de cette puissance émergente, et l'aveu d'un isolement stratégique que l'Inde veut surmonter.