

POLITIQUE DE L'INDE EN ASIE

Pramit Pal Chaudhuri

Préparé pour
Horizons de politiques Canada

Août 2014

PH4-154/2015F-PDF
978-0-660-03569-7

Horizons de politiques Canada est une organisation de prospective dynamique du gouvernement du Canada dont le mandat a pour but d'aider, à anticiper les défis et les possibilités de politique émergents, à explorer de nouvelles connaissances et idées et à expérimenter les méthodes et les technologies visant à appuyer l'élaboration de politiques résilientes. Les opinions qui y sont exprimées dans les documents d'Horizons de politiques Canada ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou de ministères ou d'organismes en particulier.

Les publications d'Horizons de politiques Canada sont accessibles à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, et peuvent être reproduites, en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sans frais ni autre permission. Nous vous demandons seulement de citer Horizons de politiques Canada comme étant le ministère source de la publication.

INTRODUCTION

La hausse des taux de croissance économique de l'Inde depuis les années 1990 et une conscience accrue de ses intérêts en matière de politique étrangère se sont traduites par la mise en place, par New Delhi, d'une politique asiatique plus ambitieuse. Cette politique répond principalement à un objectif d'intégration économique de ses voisins plus petits, en échange de leur acceptation des intérêts de l'Inde en matière de sécurité. L'Inde tente d'instaurer une politique similaire dans l'océan Indien et ses États littoraux. Elle cherche également à utiliser ses relations avec des pays avancés, mais plus éloignés géographiquement, pour combler ses nombreuses lacunes en matière d'économie et de défense. Les États-Unis et le Japon sont particulièrement visés par ces ambitions. Par ailleurs, depuis quelques années, New Delhi en est venu à considérer que la croissance de l'influence de la Chine en Asie s'effectue au dépens de l'Inde, et il manœuvre discrètement dans le sens contraire, tout en cherchant à établir des relations bilatérales plus stables avec Beijing.

S'il est vrai que l'Inde est la plus grande démocratie au monde, le pays n'a pas tendance à considérer sa politique comme un outil de politique étrangère. Il manifeste une préférence pour la politique démocratique de ses voisins, mais il s'agit d'un phénomène récent. New Delhi considère également que l'Inde tirerait parti de la suprématie politique d'un gouvernement civil élu au Pakistan, mais n'a cherché à y encourager la démocratie que de manière indirecte. New Delhi a soufflé le chaud et le froid quant à son rôle dans la diplomatie multilatérale. Pendant la guerre froide, l'Inde a utilisé des tribunes multilatérales pour mettre en place une sphère neutre d'influence internationale. Aujourd'hui, le pays a tendance à traîner de l'arrière dans les tribunes multilatérales qui touchent ses intérêts économiques, ce qui reflète son manque général de compétitivité commerciale. New Delhi joue un rôle plus actif dans les ententes relatives à la sécurité en Asie-Pacifique, notamment dans le cadre des réunions régionales de l'ANASE. Cependant, l'Inde craint trop les atteintes à sa souveraineté – une préoccupation majeure de sa classe moyenne émergente – pour être un acteur multilatéral de poids.¹ Le nouveau premier ministre indien, Narendra Modi, partage ces réserves et préfère de loin les ententes bilatérales aux accords multilatéraux.

VOISINAGE DE L'INDE

A. Le Pakistan

Depuis 1947, les politiques de l'Inde visant le Pakistan ont cherché à saper les tentatives d'Islamabad d'affaiblir la domination de New Delhi sur l'Asie du Sud et à veiller à ce qu'Islamabad ne puisse pas modifier le statu quo territorial bilatéral.

Jusqu'à la défaite du Pakistan lors de la guerre de 1971, l'Inde parvenait à ces fins en recourant principalement à la diplomatie et à des moyens militaires conventionnels. À partir de cette date, le Pakistan s'est tourné vers des moyens non conventionnels pour parvenir aux mêmes objectifs. Parmi ces moyens figuraient notamment l'acquisition de l'arme nucléaire, le soutien de groupes d'insurrection infranationalistes sur le sol indien et, à partir des années 1980, la promotion de groupes islamiques militants qui se sont tournés vers des méthodes de plus en plus terroristes dans les années 1990.

L'écrasement du soulèvement sikh au Punjab et, quelques dizaines d'années plus tard, la répression de la révolte du Cachemire ont presque mis fin aux tentatives d'Islamabad d'exploiter les problèmes sécessionnistes intérieurs de l'Inde pour faire avancer ses revendications territoriales.

Tandis que les violences sur le territoire indien ont diminué, cependant, la violence politique s'est accrue de façon spectaculaire au Pakistan. Cela est dû en partie à l'action de groupes islamiques militants auparavant tolérés par l'armée pakistanaise. Ce phénomène, associé à un penchant islamiste

¹ Rollie Lal, *Understanding China and India*, Praeger Security International, 2006. Dans son étude, l'auteur souligne que la difficulté de préserver la souveraineté décisionnelle de l'Inde constitue la préoccupation principale de la communauté stratégique indienne, tandis que l'intégrité territoriale est la préoccupation principale de la communauté stratégique chinoise.

de plus en plus prononcé au sein du pays, a poussé le gouvernement indien à ajouter une autre préoccupation à sa politique à l'égard du Pakistan : le cheminement de la société et du gouvernement de ce pays dans les années à venir.

Cette école de pensée soutient que la maturité économique et politique de l'Inde a atteint un point tel que le Pakistan ne pose plus une grave menace à sa sécurité. Par ailleurs, l'approfondissement des relations de l'Inde avec les États-Unis, et même avec la Chine, signifie que le Pakistan ne peut plus compter sur le soutien d'acteurs externes pour œuvrer contre l'Inde. La principale menace qui plane sur l'Inde est le risque que le Pakistan devienne un « état en déroute » et que des groupes terroristes incontrôlés, des militants islamiques et des vagues de réfugiés représentent les principaux dangers pesant sur sa frontière Ouest.

Cette école soutient qu'en plus de continuer à suivre, à l'égard du Pakistan, une ligne de conduite centrée sur la sécurité, le principal objectif stratégique de l'Inde devrait être a) de délégitimer le rôle politique de l'armée pakistanaise ou au moins d'en limiter l'influence autant que possible² et b) de s'attirer le concours de la société civile, de manière à ce que l'Inde puisse remédier aux dommages que le Pakistan s'est infligé à lui-même.

Un certain nombre de stratégies adoptées visent ces objectifs, notamment l'isolation du Pakistan des acteurs externes qui constituent ses principaux fournisseurs d'armes, le développement de la supériorité de l'Inde sur les plans économique et militaire, et l'encouragement des contacts entre les populations des deux pays par le truchement, entre autres, du tourisme et du commerce.

Cette école ne fait pas l'unanimité en Inde. Elle avait un certain poids dans les gouvernements d'Atal Bihari Vajpayee et au cours du second mandat de Manmohan Singh. Elle était cependant absente du gouvernement de P.V. Narasimha Rao et, pour le moment, les politiques du premier ministre actuel, Narendra Modi, n'en semblent pas inspirées, bien que la politique sur le Pakistan de M. Modi devrait être considérée comme un édifice encore en construction.

OBJECTIFS POLITIQUES DES DIX PROCHAINES ANNÉES

Amadouer l'armée pakistanaise. Il est communément admis au sein de la classe politique indienne que la grande majorité des partis civils démocratiques du Pakistan sont peu favorables à l'instauration d'une politique de confrontation avec l'Inde. Pour l'heure, ils sont plus favorables à la négociation d'accords plutôt qu'au recours au terrorisme et à la violence. L'armée pakistanaise et une poignée de groupes islamiques militants sont les seuls obstacles. Malgré tout, pendant la dictature du général Pervez Musharraf, l'Inde a vu un dictateur militaire accepter petit à petit que l'utilisation que faisait son pays du terrorisme infligeait encore plus de dommages au Pakistan qu'à l'Inde. La reproduction des circonstances qui ont mené Musharraf à cette conclusion ou, à l'inverse, le discrédit des militaires pakistanaï³ qui persistent à encourager l'utilisation de techniques de guerre non conventionnelles contre l'Inde demeurent des objectifs prioritaires de New Delhi. L'instauration d'un gouvernement civil au Pakistan signifierait la fin des attaques terroristes encouragées par ce pays en Inde ainsi qu'une probabilité accrue que le processus de paix entre l'Inde et le Pakistan aboutisse.

Une autre guerre en Afghanistan. À moyen terme, l'Inde souhaite le maintien d'un régime afghan indépendant à Kaboul. Il s'agirait d'un régime excluant les talibans et tout groupe politique étroitement lié à l'armée pakistanaise. New Delhi estime qu'un soutien financier d'environ trois à quatre milliards de dollars par an et la fourniture d'armes classiques seraient suffisants pour maintenir Kaboul hors du giron du Pakistan. Il est communément admis que cela entraînerait le prolongement de la guerre civile en Afghanistan, mais cela est considéré comme un faible prix à payer pour entraver l'armée pakistanaise, la délégitimer sur son propre territoire et, à tout le moins, renforcer le poids de l'Inde face au Pakistan. L'atteinte de cet objectif dépendra énormément des efforts diplomatiques

² <http://www.theguardian.com/world/us-embassy-cables-documents/192309>. Conversations privées avec des hauts fonctionnaires des affaires étrangères de l'Inde au cours des douze dernières années.

³ Conversations privées avec le ministre des Affaires étrangères et de la Défense du gouvernement Vajpayee et avec le premier conseiller national pour la sécurité du gouvernement Singh. Quelques éléments de l'entrevue avec Pervez Musharraf sur l'échec de l'entente du Cachemire <http://ibnlive.in.com/news/exclusive-musharraf-on-missed-kashmir-deal/97374-2.html>.

indiens, car New Delhi n'a pas les ressources nécessaires pour agir seul en ce sens. Cela explique ses tentatives de s'allier avec des pays qui partagent les mêmes préoccupations à l'égard des talibans : la Russie, l'Iran et les nations d'Asie centrale. L'idée consisterait à recréer plus ou moins la même alliance de nations que celle qui soutenait l'Alliance du Nord dans sa lutte contre le premier régime taliban, nations qui fourniraient des armes et de l'argent à Kaboul. L'Inde continue également d'œuvrer avec les États-Unis, sachant que l'engagement américain envers l'Afghanistan reste la meilleure situation possible pour Kaboul, mais s'oppose aux tentatives de réconciliation des États-Unis avec les talibans.⁴

Réponse à la terreur. L'Inde s'interroge sur la manière de répondre aux attaques terroristes qui risquent de se perpétuer, encouragées par l'armée pakistanaise et les groupes terroristes qui y sont affiliés. Par le passé, l'Inde n'a riposté que par des moyens diplomatiques ou économiques, soit de façon principalement symbolique. Sur le plan politique, il semblerait qu'une telle réponse passive soit de moins en moins acceptée en Inde. Ces dernières années, New Delhi a investi davantage dans sa sécurité intérieure, et il a conclu l'an dernier, par exemple, une importante entente avec Israël. L'Inde a également élaboré et mis à l'essai des réponses graduées à un attentat terroriste qui n'entraîneraient pas une escalade militaire avec le Pakistan.⁵ La hausse rapide des échanges commerciaux en matière de défense et de sécurité intérieure entre l'Inde et Israël est un signe de la direction que New Delhi essaie de prendre, de manière assez aléatoire.

L'Inde peut être tranquille sur un point : peu de signes montrent une dégradation des tensions sectaires sur son territoire en raison des attaques terroristes. Les musulmans de l'Inde ont remarquablement résisté à l'appel d'Al-Quaïda et des groupes islamistes du même acabit. Le groupe terroriste des moudjahidin indiens a été le premier groupe islamiste à naître sur le sol indien, et quelques extrémistes hindous ont riposté en lançant leurs propres attaques terroristes. Ces événements sont toutefois restés des cas isolés. Les autorités indiennes sont plus inquiètes des répercussions des disputes entre chiïtes et sunnites dans le golfe Persique que des retombées d'une attaque terroriste orchestrée à partir du Pakistan.

Si la politique fonctionne. La délégitimation du rôle disproportionné de l'armée pakistanaise dans la vie politique et sociale du pays pourrait changer radicalement la politique indienne en Asie du Sud. Comme nous l'avons indiqué, New Delhi ne s'attend pas au même type de problèmes advenant l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement civil au Pakistan. Les différends entre les deux pays persisteraient, mais le terrorisme et le fondamentalisme religieux cesseraient d'être encouragés comme une source de pouvoir compensateur. L'école indienne de politique extérieure la plus libérale considérerait la situation comme une occasion d'établir un partenariat à long terme avec le Pakistan. Les écoles plus conservatrices estimerait quant à elle qu'il s'agit d'une occasion d'atténuer les rivalités persistantes entre les deux pays. Les deux écoles y verraient la possibilité d'approfondir les négociations diplomatiques entre les deux pays, de diminuer – sans qu'elle disparaisse – l'influence de la Chine au Pakistan, et (c'est là sans doute l'élément le plus important) d'éliminer un obstacle important à la diffusion de la stratégie de l'Inde au-delà du sous-continent.

B. Voisins de petite envergure

Les principaux thèmes concernant l'Inde et ses voisins de petite taille (Bangladesh, Népal, Sri Lanka, Bhoutan et Myanmar) sont les suivants :

Jusque dans les années 2000, l'Inde a utilisé la politique « de la carotte et du bâton » dans ses relations avec ces pays. Elle avait pour objectif d'y promouvoir des éléments pro-indiens et leur offrait quelques incitations en matière économique et d'immigration, mais dans plusieurs de ces pays, elle s'est heurtée à de la méfiance et de l'animosité à l'égard de New Delhi.

⁴ Bien que ces idées aient souvent été exprimées publiquement, elles ont été reprises en 2013 dans des réunions d'information successives par l'homme de pointe du US National Security Council pour l'Afghanistan, Peter Lavoy, et son homologue au gouvernement de l'Inde.

⁵ Discours à porte close de Shiv Shankar Menon, de la NSA, aux membres du Indian Foreign Service en formation de mi-carrière, mai 2011. Renvoie au fait que l'Inde a eu et a toujours recours à un « emploi contrôlé de la force » à la frontière indo-pakistanaise. « Nous ne l'avons pas crié sur les toits, car ils n'auraient eu d'autre choix que de riposter et d'envenimer le conflit. »

Ces pays n'ont accordé à l'Inde qu'une coopération intermittente sur les enjeux de sécurité, notamment concernant leur utilisation comme des voies de passage pour les terroristes ou comme des refuges pour les militants et les insurgés. Cette coopération dépendait largement de la mouvance politique au pouvoir dans ces pays : lorsque des groupes pro-indiens tenaient les rênes, les relations se déroulaient bien, mais lorsque ce n'était pas le cas, la situation se gâtait. À l'occasion, l'Inde est intervenue avec vigueur dans les affaires politiques nationales de ces pays ou a appliqué des sanctions.

Le Népal a souvent fait l'expérience de ce type d'interventions et a notamment été soumis à un blocus paralysant. Le Sri Lanka a fait l'objet de l'intervention la plus manifeste, lorsque des troupes indiennes sont intervenues dans la guerre civile qui y faisait rage, avec le soutien partiel – faut-il le souligner – du régime de Colombo. Comme le soulignent les Sri Lankais, cependant, les activités secrètes de l'Inde, qui soutenaient initialement les rebelles, ont grandement aggravé la guerre civile.⁶ Le partenariat de l'Inde avec le Myanmar était plus équitable. Après quelques tergiversations, l'Inde a accepté d'interrompre son soutien aux activistes pro-démocrates birmans en échange de la coopération militaire birmane contre les groupes insurgés ethniques du Nord-Est indien.

Une fois qu'elle a entrepris sa réforme économique, l'Inde a présenté un visage légèrement différent à ses voisins : s'ils acceptaient d'aider l'Inde à régler ses préoccupations en matière de sécurité, l'Inde serait disposée à ouvrir son économie dans un intérêt mutuel. L'utilisation de la carotte remplaçait de plus en plus le bâton. Comme il est souligné ci-dessous, cette stratégie ne s'est avérée que partiellement fructueuse.⁷

Plus important encore, cela a poussé New Delhi à promouvoir un consensus politique dans chacun de ces pays pour que l'Inde soit acceptée comme « premier parmi ses pairs » parmi ses partenaires externes.

C. Le Bangladesh et le Myanmar

POLITIQUES PRIORITAIRES POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES

Stabilité du Nord-Est indien. Le principal objectif de la politique actuelle dans les deux pays est la stabilisation politique du Nord-Est indien, sujet aux insurrections. C'est particulièrement vrai au Myanmar, tandis qu'il existe d'autres intérêts au Bangladesh. Le Nord-Est indien connaît les insurrections les plus longues et les plus sanglantes quant au nombre de morts dans les rangs des forces de sécurité indiennes. Les insurrections ont été freinées au cours des années grâce à des initiatives politiques combinées à des manœuvres militaires.

Le Myanmar a joué un rôle important en coopérant avec l'armée indienne pour réunir les représentants de la population insurgée la plus puissante de la région, les Nagas, autour de la table des négociations. Il a misé pour cela sur l'action militaire combinée au refus d'accorder un refuge aux insurgés sur son territoire.⁸

Au cours des trois dernières années, en particulier, le Bangladesh a coopéré avec l'Inde sur le plan de la coopération militaire et du renseignement pour lutter contre les terroristes islamistes et les insurgés

⁶ Réunions privées avec des ministres des Affaires étrangères et des ambassadeurs sri lankais et confirmation par des agents du renseignement indiens sur plusieurs années.

⁷ Discours de Shyam Saran, secrétaire aux Affaires étrangères, en 2005. <http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/2483/Foreign+Secretary+Mr+Shyam+Sarans+speech+on+India+and+its+Neighbours+at+the+India+International+Centre+IIC>

Partiellement réitéré dans son discours au National Defence College, en tant que membre du National Security Advisory Board, en septembre 2011. « La stratégie actuelle de l'Inde, bien qu'elle soit mise en œuvre de manière lente et irrégulière, consiste à présenter la croissance rapide de son économie comme une occasion plutôt que comme une menace pour ses voisins de plus petite taille. En jouant le rôle de moteur économique de leur développement, l'Inde pourrait surmonter petit à petit les différends politiques et les conflits qui caractérisent actuellement le paysage politique de l'Asie du Sud. »

⁸ Bertil Lintner, *Great Game East*, Harper Collins 2012. Conversations avec des militaires indiens hauts gradés qui ont fait office d'agents de liaison entre l'armée birmane et les agents du renseignement indiens engagés dans les négociations avec les Nagas.

assamais, qui trouvaient par le passé refuge et ressources financières au Bangladesh.⁹

Aujourd'hui, le Nord-Est indien fait l'objet de niveaux de violence relativement faibles. La politique actuelle de l'Inde consiste à renforcer cette situation en essayant de tisser dans la région un réseau économique qui englobe le Bangladesh, le Bhoutan et le Myanmar. À cette fin, la construction de routes, de voies ferrées et de lignes électriques est en cours.

La condition initialement fixée par le Myanmar en échange de sa coopération, qui consistait à ce que l'Inde mette un terme à son soutien au mouvement pro-démocratique d'Aung San Suu Kyi, a depuis lors perdu sa raison d'être. Rangoon est davantage intéressé par les investissements indiens et estime que l'intégration du Nord-Est indien s'inscrit dans son intérêt.

Le Bangladesh, du moins sous le gouvernement actuel de Sheikh Hasina Wajed, a cherché à obtenir plusieurs accords visant à résoudre bon nombre de questions en suspens entre l'Inde et le Bangladesh. Parmi eux figuraient un accord sur la frontière terrestre entre les deux pays ayant réglé un certain nombre de différends territoriaux, un règlement des différends relatifs aux cours d'eau, un accord sur le transport et les échanges commerciaux et un accord sur l'immigration. Le premier ministre de l'époque, M. Singh, s'était rendu au Bangladesh en septembre 2011 dans l'intention de signer la majorité de ces accords, mais l'ensemble des ententes s'est heurté au veto du gouvernement de l'État du Bengale-Occidental, dont le territoire et les rivières étaient les plus touchés.

La mise en œuvre de cette initiative est demeurée l'une des priorités principales du gouvernement indien, indépendamment du parti national au pouvoir. Il est prévu qu'un pan de cet ensemble, à savoir l'accord sur la frontière terrestre, soit adopté par le Parlement indien en décembre 2014.

Limitation des influences tierces. La lutte contre l'influence de tiers, principalement la Chine et le Pakistan, au Bangladesh et au Myanmar constitue un objectif connexe de l'Inde.

Au Bangladesh, l'Inde cherche à interagir avec l'ensemble des principaux partis politiques, à l'exception du parti islamiste. Elle s'attache également à assurer la primauté des partis démocratiques, car les périodes de régime militaire au Bangladesh ont connu une augmentation sous l'influence d'Islamabad et de Beijing. New Delhi a également libéralisé les échanges commerciaux entre les deux pays, afin de permettre à la communauté entrepreneuriale bangladaise inexpérimentée de profiter de bonnes relations avec l'Inde.

Le même son de cloche se fait entendre au Myanmar, bien que l'influence de l'Inde y soit bien moindre sur les plans politique et économique. La restauration des liens économiques historiques qui existaient entre les deux pays constitue un objectif majeur. Les investissements indiens au Myanmar et la construction d'axes routiers et ferroviaires sont des éléments clés de cette politique.

Plus récemment, l'Inde a engagé des discussions privées avec le gouvernement de Rangoon à propos de son traitement de la minorité musulmane de l'Arakan. New Delhi estime que la répression à laquelle cette minorité est confrontée entraînera sa radicalisation, et elle exhorte le Myanmar à les protéger.

New Delhi cherche toutefois le soutien de partenaires et de fournisseurs d'aide étrangers pour appuyer ses efforts en vue d'accroître la connectivité physique entre la région du Nord-Est indien, le Myanmar et le Bangladesh. Le Japon fait figure d'acteur le plus actif à cet égard, probablement parce qu'il estime que cette connexion Est-Ouest saperait les tentatives de la Chine d'implanter une connectivité Nord-Sud.¹⁰ La crainte que la Chine tire plus de profit de cette connexion que l'Inde est l'une des raisons pour lesquelles New Delhi a tour à tour encouragé et décrié l'idée d'un couloir économique Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar. Ces préoccupations demeureront tant que la connexion entre le Nord-Est indien et le reste de l'Inde sera de si mauvaise qualité.

⁹ Discours à porte close de Shiv Shankar Menon, conseiller national en matière de sécurité, devant le forum K. Subrahmaniam, en octobre 2011, concernant le gouvernement de Sheikh Hasina : « Nos préoccupations en matière de sécurité sont satisfaites et notre capacité d'atteindre nos objectifs économiques est mise à l'épreuve. Il s'agit d'une porte qui pourrait se refermer et d'une occasion qu'il faut saisir. »

¹⁰ Kurt Campbell, secrétaire d'État adjoint américain pour l'Asie orientale, réunion d'information générale à New Delhi en 2011.

D. Le Sri Lanka

POLITIQUES PRIORITAIRES POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES.

Résolution de la crise tamoule. Il s'agit de la priorité absolue de l'Inde au Sri Lanka, qui occulte quasiment tout le reste. Les affrontements ethniques qui ont opposé la minorité tamoule du Sri Lanka et la population cinghalaise dominante ont entraîné l'Inde dans sa pire intervention militaire à l'étranger, ont envenimé la politique interne de son État du Sud le plus important, le Tamil Nadu, et ont conduit à l'assassinat d'un premier ministre indien. La fin de la guerre civile du Sri Lanka, qui a vu la défaite du groupe séparatiste tamoul des Tigres de libération de l'Îlam Tamoul, fut un grand soulagement pour New Delhi. L'Inde s'est refusée à critiquer la nature de l'opération militaire et les milliers de pertes humaines parmi les civils. L'Inde s'inquiète toutefois du fait que le président sri lankais, Mahinda Rajapaksa, soit revenu sur sa promesse de parvenir à un accord politique avec les Tamouls à la fin de la guerre. Le président a déclaré qu'il ne pouvait pas se permettre de le faire avant la démobilisation de sa puissante armée de 150 000 soldats. L'Inde continue à faire pression sur lui à ce sujet, bien qu'elle le fasse principalement en privé. New Delhi craint cependant qu'une nouvelle explosion de violences ethniques ne survienne au Sri Lanka et que la question de la minorité tamoule empoisonne à nouveau la politique indienne. Il s'agit de loin de la question de politique étrangère la plus épineuse pour l'Inde pour ce qui est de ses répercussions sur la politique nationale. Lors d'une réunion privée avec Mahinda Rajapaksa à l'occasion de son investiture, le premier ministre indien, Narendra Modi, a exhorté le Sri Lanka à mettre en place un système de dévolution constitutionnelle des pouvoirs au profit de la province tamoule. Jusqu'ici, on observe que M. Rajapaksa rejette cette idée autant que possible. La récente décision du Sri Lanka d'autoriser un sous-marin nucléaire chinois à faire escale au port de Colombo est un signe de la carte géopolitique que le président sri lankais est prêt à jouer.¹¹

Partenariat en matière de sécurité. L'Inde s'est attachée avec force à rapprocher son armée de l'armée sri lankaise. Cela s'explique non seulement par la crise tamoule susmentionnée, mais également par la taille de l'armée sri lankaise et par son niveau d'entraînement au combat : il s'agit en effet d'une des forces politiques les plus puissantes du pays, et l'intégration de la marine sri lankaise et de la marine indienne est un élément crucial de la stratégie de New Delhi dans l'océan Pacifique. Le récent accord naval tripartite signé entre l'Inde, le Sri Lanka et les Maldives s'inscrit dans le cadre de cette politique maritime générale.

E. Le Népal et le Bhoutan

POLITIQUES PRIORITAIRES POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES

Démocratisation. Les relations que le Népal et le Bhoutan entretiennent avec l'Inde leur donnent presque le statut de protectorat. Ces deux pays ont une frontière ouverte et poreuse avec l'Inde. Les citoyens népalais ont droit de résidence en Inde et peuvent bénéficier des mêmes avantages que les citoyens indiens, à l'exception du droit de vote et du droit d'accès aux hautes charges publiques. La politique du Bhoutan en matière de défense et de politique étrangère est gérée directement par New Delhi. L'Inde se préoccupe toutefois du développement politique de ces deux pays. Le Népal vient de sortir d'une guerre civile et la nouvelle politique démocratique inclut les maoïstes, qui s'opposaient au gouvernement pendant la guerre, et une assemblée constituante qui s'efforce tant bien que mal d'établir une nouvelle constitution. L'Inde peut cependant affirmer que les cinq principaux partis démocratiques du Népal sont en accord avec New Delhi et que les deux plus grandes factions du parti maoïste ont accepté l'Inde comme principal partenaire stratégique du Népal. L'Inde a désormais comme principaux objectifs notamment de convaincre les Népalais d'adopter une nouvelle constitution et de permettre à leur système politique, sujet à la paralysie, d'évoluer dans la bonne direction. Le premier ministre Narendra Modi a évoqué personnellement cette question avec Katmandou¹². Le Bhoutan, qui était jusqu'à récemment une monarchie absolue, a commencé à se

¹¹ Réunion d'information générale relative aux préoccupations à l'égard du sous-marin chinois, ministère indien des Affaires étrangères, décembre 2014. Shiv Shankar Menon, conseiller national pour la sécurité, a indiqué à plusieurs reprises lors de réunions d'information de 2011 à 2013 que l'Inde « devait envisager différents scénarios pour faire face à l'éventualité où il n'y aurait pas de place pour une politique modérée au Sri Lanka, notamment en ce qui concerne la question ethnique. »

¹² Réunion d'information générale donnée par de hauts fonctionnaires indiens.

démocratiser. L'Inde, dont l'essentiel de la politique était centré sur le roi, doit donc maintenant s'adapter à la présence de partis politiques sensibles à l'opinion publique. Ce processus d'adaptation se poursuit.

Réduction de l'empreinte de la Chine. Les frontières que partagent le Népal et le Bhoutan avec la Chine sont aussi longues que celles qu'ils partagent avec l'Inde. New Delhi surveille en permanence, parfois exagérément, les signes d'accroissement de l'influence politique et économique de la Chine dans ces deux pays. L'empreinte économique de la Chine est inévitable, notamment dans le commerce. L'Inde a cependant du mal à rivaliser avec les liens d'infrastructure grandissants que la Chine construit avec le Népal et veut mettre en place avec le Bhoutan.

Si les politiques fonctionnent. Si les différentes politiques que l'Inde déploie relativement à ses petits voisins gagnent du terrain de manière irréversible au cours des dix prochaines années, les résultats seront remarquables pour New Delhi. À l'Est, l'Inde sera parvenue à intégrer économiquement et physiquement un ensemble de territoires allant du Bangladesh au Nord-Est indien, y compris le Myanmar. Le terrorisme et les violations de la souveraineté nationale, depuis longtemps sources d'insurrection de faible ampleur, seraient remplacés par un carrefour énergétique et touristique pour les économies indiennes et de l'Asie du Sud. La stabilisation du Népal et du Bhoutan permettrait à l'Inde d'envisager ses problèmes transfrontaliers avec la Chine avec plus de sérénité. Si les îles du Sud voisines sont amenées à accepter l'Inde comme leur principal partenaire stratégique, New Delhi dominerait alors l'océan Indien et pourrait mettre fin à la crise tamoule, qui a représenté le seul problème de politique étrangère ayant menacé la stabilité de la politique ethnique nationale de l'Inde. Par ailleurs, un tel cas de figure pourrait éventuellement permettre à l'Inde de commencer à réduire la ceinture de pauvreté qui touche la majeure partie de l'Est du pays.

MULTILATÉRALISME EN ASIE DU SUD

L'Inde n'est pas un défenseur traditionnel de la coopération régionale en Asie du Sud, et elle continue à sous-investir dans ce domaine. Compte tenu de sa position prépondérante au sein du sous-continent, New Delhi préfère largement régler les questions régionales de manière bilatérale. Ce phénomène a été accentué par un facteur géographique simple : toutes les nations de l'Asie du Sud (à l'exception de l'Afghanistan) sont séparées les unes des autres par le territoire indien.

Les pays d'Asie du Sud de plus petite taille, cependant, estiment qu'interagir avec l'Inde dans le cadre d'une structure multilatérale leur donnerait plus de poids dans les négociations avec New Delhi.

Le Bangladesh et le Sri Lanka ont été les principaux acteurs à l'origine de la création de l'Association pour la coopération régionale en Asie du Sud (SAARC). L'Inde a consenti à sa création parce qu'elle y a vu un moyen de persuader le Pakistan d'ouvrir son économie au commerce et à l'investissement indiens. Alors que les années 1990 ont amené une augmentation de la croissance économique indienne, New Delhi a commencé à accepter l'idée que la SAARC pouvait lui être utile pour réaliser ses aspirations régionales.

Les forts sentiments protectionnistes de la plupart des nations de l'Asie du Sud font de la SAARC l'un des regroupements régionaux les moins intégrés économiquement au monde. Cela est dû aux barrières commerciales et au manque de connexions infrastructurelles. Cette situation est susceptible de changer au cours des années à venir si l'Inde, notamment, prend davantage conscience de sa compétitivité globale en matière d'exportation. Cela dépend presque entièrement de la réussite de sa prochaine vague de réformes économiques.

Comme on pouvait s'y attendre, le principal problème politique de la SAARC est la fracture politique entre l'Inde et le Pakistan. L'Accord commercial préférentiel sud-asiatique, un accord régional de libre-échange de peu de poids négocié en 1993, en a fait les frais et est resté à l'état de théorie, car le Pakistan a évité sa mise en œuvre à plusieurs reprises. Ce phénomène reflète les craintes du secteur manufacturier pakistanais à l'égard des importations indiennes, mais également l'état général des relations avec l'Inde. Islamabad n'a pas encore accordé le statut de nation la plus favorisée à l'Inde, une condition essentielle entre les membres de l'Organisation mondiale du commerce.

En partie en raison de la paralysie de la SAARC, l'Inde a entrepris de faire pression sur des regroupements sous-régionaux, comme la coopération économique technique entre le Bangladesh, l'Inde, le Myanmar, le Sri Lanka et la Thaïlande, afin d'intégrer, sans succès, le Bangladesh, le Népal et

le Bhoutan. Bien que les motifs de l'Inde eussent été d'encourager l'intégration régionale et la coopération économique, elle cherchait également à isoler le Pakistan en Asie du Sud. Le Pakistan n'a pas bronché, étant donné ses liens économiques forts avec les pays du golfe Persique et de l'Asie centrale.

Aujourd'hui, l'Inde a fragmenté sa politique régionale d'intégration économique. Elle a presque entièrement ouvert ses frontières avec le Népal et le Bhoutan, y compris en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs. Elle a conclu un accord de libre-échange avec le Sri Lanka. Le Myanmar est concerné par deux accords de libre-échange avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, tout comme la Thaïlande, qui est également concernée par un accord bilatéral. Le Bangladesh est en reste, mais des négociations sont en cours (voir la section Voisins de petite envergure : Le Bangladesh ci-dessus).

POLITIQUES PRIORITAIRES POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES

Intégration économique. L'Inde donnera un appui de pure forme à la SAARC et privilégiera la mise en œuvre et l'élargissement de l'Accord commercial préférentiel sud-asiatique. Mais la mise en place d'un ensemble d'accords bilatéraux avec le Bangladesh, tant dans le domaine économique que dans celui de la sécurité, est considérée comme plus utile et plus probable. La position du Pakistan à ce sujet reste floue, mais le gouvernement actuel de Narendra Modi n'investira pas beaucoup d'efforts dans les prochaines années pour acquérir le statut de nation la plus favorisée.

Limitation des influences tierces. La Chine s'est élevée au rang de principal partenaire commercial de la plupart des pays voisins de l'Inde, et New Delhi espère encore s'appuyer sur la SAARC pour contrer cette puissance économique omniprésente. La capacité de l'Inde à rivaliser avec la Chine sur le plan économique est toutefois limitée.

Si la connexion physique et économique prévue par l'Inde avec ses voisins se concrétise, New Delhi pourra préserver une architecture qu'elle domine en Asie du Sud, même si la Chine devient le principal partenaire commercial et d'investissement.

L'OCÉAN INDIEN

Depuis que son taux de croissance économique a presque doublé, après 1991, l'Inde a cherché à établir une stratégie maritime dépassant la sécurité du littoral et la défense des zones d'exclusion économique.

L'idée de la mise en place d'une marine indienne hauturière est présente depuis les années 1970, mais elle n'est prise au sérieux que depuis les dix dernières années, maintenant que les fonds disponibles ont augmenté. Avant que des problèmes fiscaux n'aient entraîné une forte baisse de l'affectation de capitaux, à partir de 2010, la marine indienne avait accéléré la construction de navires de guerre pour atteindre 40 par année.

Cet intérêt accru traduit toutefois également les préoccupations relatives à la réduction de la présence navale des États-Unis dans l'océan Indien, à la montée en puissance d'acteurs non étatiques dans l'océan, tels que les pirates et les groupes terroristes, et à l'accroissement de l'empreinte de pays tiers, comme la Chine, dans l'océan.

L'Inde n'est pas assez puissante pour dominer seule l'océan Indien. Les États-Unis restent l'acteur le plus puissant dans la région. La zone côtière abrite toutefois des dizaines de nations de taille moyenne qui ne s'aligne pas sur l'Inde en matière de sécurité. New Delhi a essayé, avec un succès mitigé, de remporter leur adhésion par des moyens diplomatiques.¹³

Sur cette question, l'Inde est désavantagée par le fait qu'elle ne dispose pas d'une politique exhaustive en matière de sécurité maritime. Cela a débouché sur une approche de facto à trois volets :

a) l'expansion des capacités de la marine hauturière, démontrée clairement par l'achat et le déploiement de porte-avions; b) la recherche d'une position militaire dominante face aux États

¹³ David Brewster, *India's Ocean*, Routledge, 2014.

insulaire placés de manière stratégique dans l'océan Indien et un droit de parole sur près d'une douzaine de questions épineuses clés dans la région; c) le développement de relations politico-militaires fortes avec des pays littoraux de taille moyenne clés.

POLITIQUES PRIORITAIRES POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES

Protection du commerce. La justification économique de la mise en place d'une politique plus vigoureuse dans l'océan Indien par New Delhi se renforce à mesure que se développe l'économie indienne. Le commerce de l'Inde est maritime à plus de 90 % en ce qui concerne le volume, et à 80 % en ce qui a trait à la valeur. Cette dépendance vis-à-vis de la mer est particulièrement évidente en ce qui concerne les importantes importations de pétrole, de gaz et, désormais, de charbon de l'Inde, étant donné que le pays ne compte aucun pipeline transfrontalier et relativement peu de routes pour assurer ces importations.

La limitation la plus révélatrice de New Delhi en la matière demeure toutefois son refus d'étendre sa présence militaire dans le golfe Persique, de peur de se retrouver empêtrée dans les confrontations sectaires de la région, étant donné ses propres grandes populations chiites et sunnites. Le golfe est pourtant la principale voie d'importation maritime d'énergie, et ses États constituent les principaux partenaires commerciaux de l'Inde dans la région.

Sécurité maritime. Les principales préoccupations de l'Inde en matière de sécurité maritime sont : a) le terrorisme maritime et les attaques menées par des pirates, b) le degré et la nature de la présence navale étrangère dans l'océan, et c) la capacité à gérer l'instabilité politique de certaines nations insulaires de l'océan Indien.

L'Inde renforce ses capacités en matière de surveillance dans la partie centrale de l'océan Indien à l'aide de systèmes de détection sur le fond marin ou sur bouées. Elle a également signé des accords en vue de construire et d'opérer les systèmes de radars côtiers d'États insulaires tels que Maurice, les Seychelles et les Maldives. L'Inde a également entrepris l'achat d'une nouvelle génération d'avions de reconnaissance maritime.

La réticence de l'Inde à autoriser l'interopérabilité de sa marine avec celles d'autres pays constitue un obstacle à sa diplomatie navale. Un accord naval entre l'Inde, le Sri Lanka et les Maldives, conclu en 2011, devait être le point de départ d'une plus grande acceptation de l'interopérabilité et était censé apaiser les préoccupations de l'Inde concernant sa souveraineté dans cette région.¹⁴ Bien que l'entente ait été officialisée et que deux autres pays y aient adhéré, cependant, le partage du commandement naval reste superficiel.

Diplomatie côtière. L'Inde noue et continuera à nouer des relations étroites avec un grand nombre de grandes nations de l'océan Indien. Son objectif principal est d'établir des relations qui amèneront ces pays à considérer l'Inde comme un partenaire suffisamment important en matière de sécurité pour être consulté sur les principales décisions politiques relatives à l'océan Indien.

De nombreux États insulaires de plus petite taille, habitués à l'ingérence répétée de l'Inde dans leurs politiques, ont confié à l'Inde une bonne part de leurs responsabilités en matière de sécurité et de politique étrangère. Des pays de taille moyenne proches de l'Inde, comme le Sri Lanka, le Bangladesh et certains États africains, ont tissé des liens étroits avec le régime indien. Certains États de plus grande envergure de la région, comme l'Afrique du Sud, l'Australie ou encore l'Indonésie, considèrent cependant l'Inde comme un partenaire maritime parmi d'autres, et non forcément comme le plus important. Cela s'explique par le fait que les États-Unis ont davantage à offrir sur le plan militaire et que la Chine est plus attrayante sur le plan économique que l'Inde. L'Inde essaie de faire progresser ces relations, par exemple avec l'Australie, mais avec un succès mitigé. Le fort soutien de Washington et de Paris a toutefois donné un bon coup de pouce à l'Inde sur cette question.

Multilatéralisme dans l'océan Indien. Tandis que les capacités de l'Inde se sont accrues et que les inquiétudes relatives à l'influence chinoise ont augmenté au même rythme, New Delhi a convenu de la

¹⁴ Discours à porte close de Shiv Shankar Menon, conseiller national pour la sécurité, devant le forum K. Subrahmaniam, en octobre 2011. « Nous espérons que nos trois pays [Sri Lanka, Maldives et Inde] constitueront la base de l'avenir en matière de sécurité maritime [dans l'océan Indien]. »

nécessité de renforcer les structures multilatérales dans l'océan Indien.

Les autorités indiennes admettent que les accords internationaux qui visent à maintenir les voies de communication maritimes, courants dans les océans Atlantique et Pacifique, sont moins nombreux et moins rigoureux en ce qui concerne l'océan Indien.

L'Inde a montré qu'elle souhaitait collaborer avec des pays clés sur ce point (sans grand succès cependant), notamment avec Beijing, qui a déclaré que l'Inde était trop faible pour jouer un rôle dans ce domaine. L'Inde a évoqué publiquement la possibilité de coopérer avec la Chine, compte tenu des préoccupations de Beijing en matière de sécurité des voies maritimes. La Chine n'a toutefois manifesté aucun intérêt pour ces pourparlers.

L'Inde a remis sur pied la Indian Ocean Region Association (association régionale de l'océan Indien) et a instauré une tribune navale pour les membres de l'Association sous la forme du Symposium naval annuel de l'océan Indien. Les problèmes liés à la piraterie et le tsunami en Asie ont poussé l'Inde à encourager le recours à d'autres mécanismes régionaux visant le règlement de ces problèmes, notamment l'Accord de coopération régionale contre la piraterie et les vols à main armée à l'encontre des navires en Asie et le système d'observation de l'océan Indien.

L'Inde est loin d'être « première parmi ses pairs » parmi les États de l'océan Indien ce qui concerne l'établissement de règles et la prise de décisions politiques. Il s'agit cependant d'un domaine stratégique dans lequel New Delhi cherche à accroître son influence.

Si la politique fonctionne. Selon New Delhi, la promotion réussie du multilatéralisme en Asie du Sud équivaldrait à peu près à institutionnaliser ses politiques à l'égard de ses petits voisins (voir ci-dessus) et possiblement de sa politique vis-à-vis du Pakistan. Le positionnement réussi de l'Inde en tant que « première parmi ses pairs » dans l'océan Indien s'inscrirait dans la continuité de cette stratégie en matière de sécurité maritime et ajouterait une empreinte diplomatique plus importante aux intérêts relatifs à l'intégration économique. Bien qu'il soit difficile d'envisager l'atteinte de cet objectif dans les dix prochaines années, la mise en place d'une stratégie maritime équivaldrait à protéger les canaux de distribution d'énergie et de ressources de l'Inde, à s'assurer d'une mainmise sur les canaux similaires de la Chine, et à établir des liens diplomatiques et politiques avec l'Est asiatique et l'Afrique que seuls les États-Unis ont réussi à mettre en place jusqu'à maintenant. Un objectif sur dix ans plus probable consiste pour l'Inde à établir des ententes avec des puissances navales externes clés, telles que les États-Unis et la France, voire la Chine, concernant le rôle central de l'Inde. Il en va de même de son positionnement en tant qu'acteur principal ou important auprès d'États côtiers importants tels que le Mozambique, l'Indonésie, l'Australie et d'autres. La transformation de l'océan Indien en « Océan de l'Inde » serait irréversible si l'Inde atteignait la plupart de ses objectifs dans les dix années à venir.

L'INDE ET L'ASIE ORIENTALE

A. La Chine

Bien que New Delhi estime qu'il lui est impossible d'établir une relation étroite véritable avec Beijing, il cherche à trouver un modus vivendi avec la Chine fondé sur le respect mutuel de « lignes rouges », c'est-à-dire de limites qu'aucune politique des deux pays ne devrait franchir.¹⁵ C'est le cas par exemple du maintien de la politique indienne à l'égard de l'indépendance du Tibet et de Taïwan, de la prise de position neutre de Beijing à l'égard du conflit indo-pakistanaï au Cachemire, et de la volonté affirmée des deux pays à résoudre les problèmes transfrontaliers de manière non violente. Il reste néanmoins de nouveaux terrains de désaccord qui pourraient également entrer dans cette catégorie, le plus manifeste étant les revendications territoriales de la Chine en mer de Chine méridionale.

Le fossé stratégique entre les deux pays reste important. Il faut noter le différend frontalier qui persiste entre les deux pays, le soutien chinois des capacités nucléaires et militaires du Pakistan, la perception que la Chine n'est pas prête à considérer l'Inde comme un partenaire égal et le remarquable degré d'ignorance mutuelle des deux pays.

¹⁵ Shiv Shankar Menon, conseiller national pour la sécurité, a défini ce que l'Inde espérait des relations sino-indiennes de la façon suivante : « parvenir à contenir ou à gérer les éléments de concurrence dans un cadre stratégique convenu, permettant aux deux parties de faire avancer leurs principaux intérêts ».

Les tentatives de mettre en place une relation viable semblent progresser dans le bon sens depuis 2007. Cependant, selon l'Inde, au cours de la période 2008-2010, Beijing a adopté une attitude plus offensive sur un certain nombre de questions. Premièrement, il a instauré une politique selon laquelle les résidents du Cachemire indien ne peuvent qu'obtenir un visa à entrée unique pour la Chine, ce qui constitue un changement par rapport à la politique historique de Beijing concernant le Cachemire. Deuxièmement, la Chine a haussé le ton quant à ses revendications territoriales sur l'État indien de l'Arunachal Pradesh. L'Inde a riposté de différentes façons, mais a finalement informé la Chine, avec succès, qu'elle modifierait sa politique sur le Tibet si la Chine acceptait de maintenir sa politique concernant les visas.

Bien que Beijing ait accédé à la requête de New Delhi, ce dernier a néanmoins conclu que la Chine devenait de plus en plus agressive et imprévisible.¹⁶ Il a également conclu qu'il s'agissait d'une conséquence de la montée en puissance de la Chine, d'une impression de faiblesse des États-Unis et des tentatives de Beijing d'utiliser sa politique étrangère pour renforcer la légitimité chancelante du parti au pouvoir sur le territoire national.

De nombreux exemples de rivalité entre la Chine et l'Inde sont rapportés, mais ils n'ont aucune incidence sur les politiques officielles, car ils ont peu à voir avec la réalité. On pense par exemple à a) la lutte indo-chinoise pour la mainmise sur les ressources naturelles dans des régions comme l'Afrique, b) les allégations selon lesquelles la Chine aurait commencé à installer systématiquement des bases et d'autres points d'influence stratégiques dans l'océan Indien, c) les tentatives de la Chine de construire des barrages sur des rivières au Tibet ou d'y détourner des rivières, et d) la hausse des confrontations militaires aux frontières. Le dernier point concerne la modification constante de la dynamique. Même lorsqu'il y a résurgence de tels incidents, l'Inde n'arrive pas à savoir avec certitude s'il s'agit d'une conséquence des ordres donnés à un niveau supérieur.

L'Inde et la Chine ont coopéré sur le plan multilatéral dans des domaines spécifiques tels que les changements climatiques, dans le cadre du groupe de pression BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) des économies émergentes. Elles font également partie du bloc BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), bien que le programme de ce groupe reste flou. Ces groupes se sont toutefois souvent limités à œuvrer à des intérêts communs sans que cela influe beaucoup sur leurs liens bilatéraux.

POLITIQUES PRIORITAIRES DES DIX PROCHAINES ANNÉES

Parer à l'assertivité chinoise. Le dossier des visas chinois pour les habitants du Cachemire a poussé New Delhi à conclure que les transgressions politiques de Beijing devaient être contrées de manière musclée. Ainsi, l'Inde a réagi à une intrusion frontalière en avril 2014 par un déploiement équivalent de l'armée indienne et a menacé d'annuler une visite officielle prévue du premier ministre chinois. New Delhi envisage également d'investir plusieurs milliards de dollars dans un corps militaire d'attaque en mesure de pénétrer sur le territoire chinois. En parallèle, l'Inde continue de négocier de nouveaux protocoles frontaliers visant à réduire les confrontations accidentelles.

Un engagement économique plus important. New Delhi, notamment sous le régime de Narendra Modi, a convenu qu'il doit permettre à l'économie chinoise de pénétrer davantage le marché indien. Bien que les échanges commerciaux entre l'Inde et la Chine soient importants, le montant de l'investissement bilatéral est inférieur à un milliard de dollars. L'ouverture à davantage d'investissements chinois et la recherche d'une ouverture réciproque pour les services indiens marqueront une importante évolution de la politique indienne dans les dix ans à venir.

La décision de New Delhi de financer un nouvel ensemble d'institutions financières multilatérales qui seront probablement dominées par la Chine, y compris la banque des BRICS, l'Entente sur les réserves garanties et la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, indique une volonté d'apporter un peu de soutien aux ambitions économiques mondiales de la Chine. Il s'agit en partie d'une politique de protection face à une nouvelle baisse de la santé économique occidentale, qui

¹⁶ Depuis 2010 environ, les termes « imprévisible » et « plus agressive/offensive » sont devenus des adjectifs couramment utilisés par le ministère des Affaires étrangères, le secrétariat à la sécurité nationale et le ministère de la Défense du gouvernement indien pour parler de la Chine.

reflète le fait que l'Inde a toujours besoin de fonds de développement.

La carte de la politique étrangère. Les diplomates indiens estiment que leur politique envers la Chine réussit d'autant mieux que l'Inde semble s'aligner sur des pays tiers dont Beijing respecte le pouvoir. Les négociations les plus fructueuses de l'Inde avec la Chine ont ainsi eu lieu en 2006, lorsque New Delhi et Washington étaient proches sur le plan stratégique. L'une des raisons pour lesquelles l'Inde cherche à nouer des relations plus étroites avec des pays de l'Asie de l'Est ou du Sud est qu'elle souhaite renforcer sa position de négociation vis-à-vis de la Chine.¹⁷ Une telle politique requiert toutefois a) que l'Inde évite de conclure des alliances directes contre la Chine, et b) que l'Inde reconnaisse que ses possibilités stratégiques sont limitées. Parmi ces pays asiatiques, c'est le Japon qui fait figure, de loin, de pays le plus important. L'Inde envisage toutefois également d'approfondir ses relations avec le Vietnam. New Delhi craint néanmoins d'être utilisé comme une carte contre la Chine par d'autres pays cherchant à obtenir des avantages temporaires.

Si la politique fonctionne. Comme nous l'avons indiqué, l'Inde ne recherche ni une politique d'endiguement ni la mise en place d'un partenariat complet avec la Chine. Elle cherche à établir des relations stables dans le cadre desquelles Beijing et New Delhi appuieraient leurs échanges sur un ensemble de paramètres. Certains intervenants indiens, y compris au gouvernement Modi, souhaiteraient qu'un accord sur les frontières fasse partie de ces paramètres, mais l'opinion générale estime qu'il suffit de gérer les frontières de manière à éviter les affrontements militaires.

Des relations stables permettraient cependant à l'Inde de considérer que sa frontière septentrionale est stable et de limiter les tentatives chinoises de s'avancer stratégiquement en Asie du Sud. Il est peu probable que le gouvernement de Beijing modifie sa politique de soutien au Pakistan, mais il pourrait envisager de faire pression sur Islamabad sur des questions comme la sécurité nucléaire et le terrorisme si la Chine voyait moins d'intérêt à utiliser le Pakistan pour limiter la puissance indienne. En parallèle, l'Inde et la Chine pourraient tirer profit de plus importants d'investissements chinois dans l'économie indienne.

B. Le Japon

L'Inde et le Japon entretenaient des relations stratégiques distantes et des relations économiques faibles pendant la guerre froide. Une hausse des investissements japonais s'est produite après les réformes de l'économie indienne, au milieu des années 2000. Les entreprises japonaises sont néanmoins rebutées par l'environnement manufacturier indien.

Après l'accord indo-américain sur le nucléaire et la détérioration des relations sino-japonaises, Tokyo a commencé à considérer l'Inde comme un partenaire stratégique. Cette vision partait de l'idée a) qu'encourager la croissance économique en Inde permettrait de contrebalancer la montée en puissance de la Chine, b) que l'absence d'un secteur manufacturier compétitif en Inde freinerait une croissance économique plus rapide, et c) que la contribution du Japon à la construction d'une infrastructure moderne en Inde était une première étape vers l'atteinte des deux premiers objectifs.

Les gouvernements de Manmohan Singh et de Narendra Modi partageaient le point de vue japonais. De son côté, l'Inde rendait plus légitimes les tentatives de Tokyo d'abandonner sa position pacifique d'après-guerre. Le déploiement de cette vision n'a pas été tâche aisée, car une grande partie de la stratégie du Japon consistait à retirer les investissements privés japonais de la Chine et à les rediriger vers l'Inde, et de telles transactions demeurent fortement influencées par des considérations commerciales.¹⁸

¹⁷ Discours à porte close de Shiv Shankar Menon, de la NSA, aux membres du Indian Foreign Service en formation de mi-carrière, mai 2011 : « La culture stratégique de la Chine est hiérarchique : elle s'attache à classer les nations et les personnes en fonction de leur rang et s'attend à ce qu'elles se comportent en conséquence. » Sur l'utilité des relations américaines dans les négociations sur les frontières chinoises, conversation privée avec Shyam Saran, alors ministre des Affaires étrangères.

¹⁸ En décembre 2013, de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères indiens ont déclaré que le ministre des Affaires étrangères japonais avait dit à son homologue indien que « le Japon jouerait en Inde le rôle que le FMI et le Japon ont joué dans la construction de la Chine dans les années 1970 ». Le responsable de l'Asie du Sud au ministère des Affaires étrangères japonais a déclaré, lors d'une séance privée à l'occasion d'une conférence à Ditchley Park, en février 2014, que « l'on assiste à

POLITIQUES PRIORITAIRES DES DIX PROCHAINES ANNÉES

Mise en œuvre de plans d'infrastructure. L'Inde a compris depuis longtemps que l'infrastructure était le talon d'Achille de son économie. La proposition du Japon d'orchestrer et de financer en partie cette infrastructure rencontre un fort soutien politique au plus haut niveau. Sa mise en œuvre, compte tenu des obstacles que constituent la législation indienne et les politiques de chaque État, reste toutefois difficile. La construction d'un couloir industriel de 1 400 km entre Delhi et Mumbai et d'autres couloirs similaires sera un test majeur de la capacité de l'Inde à répondre à la proposition du Japon.

Exploration des relations stratégiques. L'Inde étend sa collaboration avec le Japon afin d'y inclure d'autres domaines, tels que l'énergie, les technologies vertes et même la technologie militaire. New Delhi n'a pas l'habitude de traiter avec l'Asie du Nord-Est et le Japon en général. De son côté, Tokyo a peu d'expérience de la géopolitique. Il sera difficile d'aplanir sans heurt les obstacles à leurs relations. L'Inde, par exemple, a fait d'un accord sur le nucléaire civil un test de l'engagement du Japon, même s'il s'agit d'une décision politique des plus délicates pour le gouvernement japonais.

Si la politique fonctionne. Si le plan de Tokyo venait à se réaliser dans les dix ou vingt prochaines années, l'Inde ferait face à une transformation économique remarquable. La construction de couloirs industriels et le transfert de centres manufacturiers japonais vers l'Inde permettraient de doter cette dernière d'un secteur industriel compétitif à l'échelle mondiale, de mettre fin à ses déficits chroniques, de remédier à ses lacunes en matière d'industrie militaire et de stimuler son taux de croissance pendant les décennies à venir.

L'ANASE

Peu de temps après son indépendance, l'Inde a refusé catégoriquement les offres de Singapour et d'autres États pour assurer sa sécurité après le départ de l'armée britannique. C'est seulement après les réformes économiques de 1991 que l'Inde a lancé sa stratégie de « Regard vers l'Est » visant à renforcer ses liens commerciaux et d'investissement avec les économies de l'ANASE en plein développement. Entre 2000 et 2008, l'Inde a élargi la portée géographique de sa stratégie vers l'Est afin d'inclure la zone allant du Japon à l'Australie. Elle a également ajouté une dimension militaire à sa politique en positionnant sa marine dans la mer de Chine méridionale, en autorisant les forces aériennes et terrestres de Singapour à s'entraîner sur le sol indien, et en effectuant des exercices conjoints avec différents pays de l'ANASE. L'ouverture du Myanmar a permis de renforcer les relations au sein de l'ANASE. La détérioration des relations sino-indiennes à partir de 2008 a également attisé l'intérêt militaire de l'Inde pour l'Asie du Sud-Est.

L'Inde a cependant souffert de son manque de compétitivité sur le marché des biens, et a dû attendre jusqu'en 2014 pour parvenir à un accord à deux étapes avec l'ANASE sur les biens et les services. Elle a également éprouvé des difficultés sur le plan stratégique, en raison des problèmes internes de l'ANASE quant à sa réponse aux revendications territoriales de la Chine en mer de Chine méridionale et aux doutes sur l'engagement des États-Unis à l'égard de la défense de la région.

POLITIQUES PRIORITAIRES DES DIX PROCHAINES ANNÉES

L'économie. L'Inde et l'ANASE ont signé un accord de libre-échange en matière de biens et de services. L'Inde a également signé des accords bilatéraux avec Singapour et la Thaïlande. Tandis que le gouvernement Modi mise sur la revitalisation du secteur manufacturier indien, la priorité de l'Inde sera d'utiliser ces accords pour intégrer son secteur manufacturier aux différentes chaînes d'approvisionnement qui stimulent le commerce entre les pays de l'ANASE, la Chine, la Corée du Sud et le Japon.

La stratégie. L'Inde doute de plus en plus de la capacité de l'ANASE à fonctionner en tant qu'entité stratégique cohérente. Un certain nombre de ses membres se sont trop rapprochés de la Chine.

une convergence croissante des intérêts indiens et japonais depuis 2002. Leur politique est désormais non partisane, tournée vers l'investissement et, bien que la Chine en fasse partie, elle n'en est pas l'unique composante. »

Certains, comme la Thaïlande, sont paralysés sur le plan national. C'est la raison pour laquelle New Delhi s'est concentrée sur une poignée de relations bilatérales clés. L'Inde entretient une relation solide avec Singapour, qui l'encourage à s'imposer dans la région dans le cadre de ses stratégies d'équilibre des pouvoirs. L'Inde tisse une relation plus étroite avec le Vietnam en raison de leurs préoccupations communes concernant la Chine. New Delhi a longtemps cherché à approfondir ses relations avec l'Indonésie, mais elle se heurte à l'intérêt intermittent de Jakarta.

Si la politique fonctionne. Dans un monde idéal, l'Inde souhaiterait aboutir à deux réalisations principales avec l'ANASE. La première serait d'en arriver à un certain degré d'intégration économique avec au moins certains de ces pays, ce qui impliquerait de hauts niveaux d'investissement bilatéral et de liens entre les chaînes d'approvisionnement. La deuxième consisterait à établir des relations militaires solides a) avec les États côtiers de l'océan Indien, comme la Thaïlande, qui correspondraient à la stratégie plus large de l'Inde dans l'océan Indien (voir ci-dessus), et b) avec les États côtiers de la mer de Chine méridionale, comme le Vietnam, qui pourraient servir de contrepoids face aux activités navales chinoises dans l'océan Indien.

AUTRES GRANDES PUISSANCES

A. Les États-Unis

Les relations entre l'Inde et les États-Unis au cours des 60 dernières années ont été mitigées, principalement pour des raisons géopolitiques. Leurs relations n'ont jamais été hostiles au point de se considérer comme des ennemis, mais sont dépourvues pour le moment d'affection mutuelle. Cela pourrait toutefois changer.

L'Inde et les États-Unis ont entretenu des relations relativement chaleureuses pendant trois périodes. La première a eu lieu entre 1958 et 1965, de la fin du gouvernement Eisenhower jusqu'au début du gouvernement de Lyndon Johnson, en raison des préoccupations que partageaient l'Inde et les États-Unis relativement à la Chine maoïste. Un autre dégel a eu lieu sous le gouvernement de Ronald Reagan, alors que l'Inde cherchait à élargir sa politique étrangère et ses options économiques. Le rapprochement le plus récent a commencé au cours des dernières années du gouvernement Clinton, mais a été officialisé sous George W. Bush par la conclusion d'une entente indo-américaine sur le nucléaire civil. George W. Bush reste extrêmement populaire auprès de New Delhi. La politique de Bush était toutefois influencée par les opinions géopolitiques partagées par les deux pays concernant le terrorisme islamiste et la Chine, et par le souhait des États-Unis que l'Inde endosse un rôle international plus important.¹⁹ Inutile de dire que la croissance économique que l'Inde a connue à partir de 1991 a été un préalable indispensable à ce phénomène.

Le gouvernement de New Delhi est moins satisfait de Barack Obama. Il a fortement critiqué le retrait des troupes américaines d'Afghanistan, mais également la nature du retrait qui, selon lui, a donné un avantage indu au Pakistan. L'Inde s'est montrée critique à l'égard des tentatives d'Obama de parvenir à un compromis global avec la Chine. Les États-Unis, de leur côté, ont été refroidis par la paralysie politique qui a affligé le gouvernement de Manmohan Singh. Les relations entre les deux pays ont commencé à se réchauffer à l'arrivée au pouvoir du gouvernement Modi, bien que New Delhi reste sceptique quant à l'utilité de miser sur la présidence d'Obama.

POLITIQUES PRIORITAIRES DES DIX PROCHAINES ANNÉES

Compréhension géopolitique. L'Inde a compris qu'une relation stable avec les États-Unis ne serait possible que s'il existait une convergence géopolitique suffisante entre les deux parties. New Delhi aimerait raviver la convergence des opinions concernant l'Afghanistan et le Pakistan et la gestion de la montée en puissance de la Chine. Il règne en Inde le sentiment qu'un tel dessein sera plus facile à atteindre avec un gouvernement post-Obama, mais une convergence de la sorte semble tout de même vouloir s'installer actuellement à propos de la Chine.

¹⁹ Conversations privées avec Nick Burns, secrétaire d'État adjoint des États-Unis de l'époque, avec Philip Zelikow, conseiller du secrétaire d'État, et avec plusieurs autres membres du gouvernement de George W. Bush sur plusieurs années.

Commerce et investissement. Dans l'ensemble, envois de fonds compris, les États-Unis sont de loin le principal partenaire économique de l'Inde. Le secteur privé américain est toutefois confronté à la récente détérioration de l'environnement commercial indien. Les conflits commerciaux se sont multipliés et les deux parties maintiennent des positions concurrentes dans la plupart des forums commerciaux multilatéraux. Narendra Modi a promis de remédier à la dégradation de l'environnement commercial indien et a cherché à trouver des moyens d'attirer des investissements américains dans ses projets manufacturiers et d'infrastructure. New Delhi reconnaît que ses relations stratégiques globales avec les États-Unis seraient plus faciles si les deux pays entretenaient des relations économiques solides et pouvaient compter sur le soutien du secteur privé aux États-Unis.

Services et technologie. L'avantage compétitif de l'Inde repose sur un secteur manufacturier et des services de meilleure qualité. Les États-Unis représentent le marché le plus important pour ces secteurs, notamment les services basés sur les TI et l'industrie pharmaceutique. Il est de plus en plus difficile de maintenir la présence de ces entreprises sur le marché américain, en raison du durcissement des politiques d'immigration et des litiges concernant des brevets. La recherche de solutions à long terme à ces problèmes et à d'autres questions similaires constitue un enjeu majeur pour New Delhi.

Partenariat en matière de défense. Un volet de ces relations géopolitiques consiste en a) le degré de coopération entre les armées indienne et américaine dans le domaine maritime, et b) la mesure dans laquelle les États-Unis fourniront à l'Inde des armes de pointe et, surtout, aideront l'Inde à élaborer son propre complexe militaro-industriel. Alors que l'Inde est devenue un acquéreur d'armes important auprès des États-Unis, elle considère que Washington n'est pas assez fiable en matière de fourniture de plates-formes offensives clés, comme les avions-chasseurs. Les deux gouvernements cherchent à créer une telle convergence dans leurs relations.

Si la politique fonctionne. L'Inde et les États-Unis pourraient entreprendre de nombreuses choses ensemble s'ils parvenaient à un niveau de confiance suffisant dans leurs relations. Mais l'objectif tangible de New Delhi serait de jeter les bases d'une collaboration stable entre les deux pays sur le plan des affaires étrangères et de la défense, c'est-à-dire une relation n'ayant pas besoin d'être redéfinie tous les cinq ans. Selon l'expérience de New Delhi, ce type de convergence permettrait à l'Inde de profiter de l'incroyable force économique des États-Unis pour atteindre des objectifs stratégiques et économiques qui seraient normalement jugés hors de sa portée. New Delhi est néanmoins conscient qu'une superpuissance poursuit de nombreux intérêts, suivant les événements, qui ne concordent pas toujours avec ses relations bilatérales. L'Inde cherche à supprimer cette incertitude.

B. La Russie et l'Asie centrale

Après la chute de l'Union soviétique, l'Inde s'est tournée vers les États-Unis, Israël et un certain nombre d'autres pays pour remplacer le soutien géopolitique et en matière de défense auquel Moscou l'avait habitué depuis la fin des années 1960. Sous le leadership de Vladimir Poutine, une partie de cette relation passée a été restaurée. La Russie est devenue l'allié le plus sûr de l'Inde au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'Inde s'est à nouveau tournée vers la Russie pour acheter des armes, et des entreprises publiques indiennes ont investi dans le gaz et le pétrole russes. L'élément le plus crucial est sans doute le fait que Moscou est le seul pays prêt à aider l'Inde à développer sa force nucléaire de dissuasion. La « location » d'un sous-marin balistique nucléaire russe sera suivie de cinq ou six acquisitions semblables, ce qui complétera la triade nucléaire indienne.²⁰ Il existe toutefois des lacunes importantes. Le secteur privé indien boude largement la Russie. L'engagement de la société civile est minime. Les deux parties ont des relations de plus en plus transactionnelles, notamment depuis que la sphère d'intérêt de la Russie se limite aux régions entourant ses frontières. Le facteur qui a véritablement érodé les relations entre les deux pays demeure cependant la dépendance accrue de la Russie envers la Chine pour ce qui est de la vente d'armes et des investissements énergétiques.

Les intérêts de l'Inde en Asie centrale restent majoritairement théoriques. Puisque les territoires

²⁰ Conversation privée avec un haut diplomate indien qui a évoqué le nombre de sous-marins balistiques nucléaires que l'Inde prévoit « louer » à la Russie.

chinois et pakistanais la privent complètement d'un accès physique à ces pays, les liens commerciaux de l'Inde sont limités au fret aérien. Les tentatives pour construire un corridor Nord-Sud passant par l'Iran n'ont pas encore abouti. New Delhi dispose d'un statut d'observateur au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), mais il est peu probable que son souhait d'en devenir un membre à part entière se concrétise dans un avenir proche. L'adhésion de l'Inde est liée à celles du Pakistan et de l'Iran, et les membres de l'OCS ne sont pas parvenus à un consensus sur l'adhésion de ces trois joueurs. La visite officielle de Xi Jinping en Inde en septembre 2014 a compliqué la situation : la Chine soutiendrait l'adhésion de l'Inde comme membre à part entière de l'OCS si l'Inde en venait à son tour à soutenir l'adhésion de la Chine en tant que membre à part entière de la SAARC. À l'heure actuelle, New Delhi ne souhaite pas permettre à la Chine de se joindre à l'organisation régionale la plus importante pour l'Inde.

POLITIQUES PRIORITAIRES DES DIX PROCHAINES ANNÉES

Relations en matière de défense. New Delhi commence à accepter que ses relations en matière de défense avec la Russie perdront de leur importance, en raison de l'incapacité de cette dernière à fournir à l'Inde les armes de pointe dont elle a besoin, et du fait que le gouvernement de Moscou ne peut plus garantir que les armes qu'il vend à l'Inde ne seront pas également vendues à la Chine. Cependant, l'Inde reste extrêmement dépendante à l'égard du soutien russe en matière de défense, pour des raisons historiques, et préférerait généralement ne pas à avoir à réduire ses choix en matière d'armement.

Liens énergétiques. Les entreprises publiques indiennes du secteur de l'énergie sont devenues des investisseurs minoritaires dans un grand nombre d'entreprises russes du gaz et du pétrole. Il s'agit majoritairement de partenariats passifs dans le cadre desquels l'Inde n'apporte guère plus que du capital. Compte tenu des importations croissantes de gaz et de pétrole en Inde et du sentiment de New Delhi que la propriété de telles ressources contribue à la sécurité énergétique, la Russie restera une composante clé, mais non dominante, de la politique étrangère de l'Inde en matière d'énergie.

Retenir la Russie. L'Inde s'inquiète depuis peu de la dépendance accrue de Moscou vis-à-vis de la Chine. Ce processus a manifestement pris de l'ampleur après le conflit qui a opposé l'Occident et la Russie sur la question de l'Ukraine. New Delhi ne peut cependant pas remplacer la Chine sur ce front et n'a pas l'influence diplomatique suffisante pour essayer de réconcilier les anciens ennemis de la guerre froide. L'Inde craint que cette nouvelle différence d'opinions ne profite à la Chine.

Si la politique fonctionne. L'Inde aimerait limiter ou mettre un terme aux tendances négatives qui affectent les relations bilatérales des deux pays. Cela ne sera pas tâche aisée. Les relations des deux pays en matière de défense se sont détériorées au point que l'Inde n'achètera probablement jamais plus de chasseur ou de grand navire de guerre à la Russie. La préservation de la position de la Russie en tant que pôle indépendant dans le système international serait un objectif stratégique de l'Inde, mais le pays est incapable d'y parvenir seul.

L'Inde continue d'espérer que les préoccupations de l'Iran concernant l'Afghanistan conduiront à la mise en place d'un couloir Nord-Sud. L'Inde investit graduellement dans le port iranien de Chhabahar. Ses ambitions en Asie centrale restent toutefois limitées.

CONCLUSION

Si l'Inde réussit à atteindre ses objectifs stratégiques principaux dans les dix ou vingt prochaines années, le profil stratégique d'une grande partie de l'Asie du Sud se transformera considérablement. L'Inde aura transformé ses relations avec la plupart de ses petits voisins pour instaurer une coopération en matière de sécurité et une intégration économique étroites. Le pays se sera rapproché encore plus de son objectif de s'affirmer comme l'acteur principal de l'océan Indien. Il aura également limité ses relations potentiellement préjudiciables avec la Chine, tout en incitant le Japon à stimuler l'économie indienne en vue d'accélérer sa croissance. Les représentants indiens ne cachent toutefois

pas que l'horizon géopolitique de l'Asie constituera une affaire épineuse dans les années à venir.²¹ La tâche la plus difficile, qui consiste à mettre fin au régime militaire au Pakistan, est également celle ayant le moins de chances d'aboutir, d'autant plus que l'influence de l'Inde dans ce domaine est extrêmement faible. Parmi tous les objectifs de l'Inde en matière de politique en Asie, seul celui-ci semble toutefois inatteignable.

²¹ Shiv Shankar Menon, conseiller national pour la sécurité, conférence commémorative à la mémoire de Pratap Chandra Lal, Air Force Association, 2 avril 2012. « Aujourd'hui, la région dans laquelle nous nous trouvons fait également partie d'un monde où l'équilibre des pouvoirs évolue extrêmement rapidement. En Asie, il existe de nombreux pouvoirs montants et bien établis dans un espace géopolitique saturé. L'Asie s'est lancée dans l'une des courses à l'armement les plus impressionnantes de l'histoire, bien que, à la manière asiatique, nous soyons trop polis pour l'avouer en public. »