

L'Inde et ses voisins : le laborieux passage de la confrontation à la coopération

par **Gilles Boquérat**

Gilles Boquérat, spécialiste des dynamiques internes en Asie du Sud et des relations de cette région avec le monde, est responsable du programme Inde/Asie du Sud au Centre Asie de l'Ifri. Ancien chercheur au Centre de sciences humaines de New Delhi et ancien résident à l'Institute of Strategic Studies d'Islamabad, il est par ailleurs membre associé au Centre d'études de l'Inde et de l'Asie du Sud (CEIAS/EHESS).

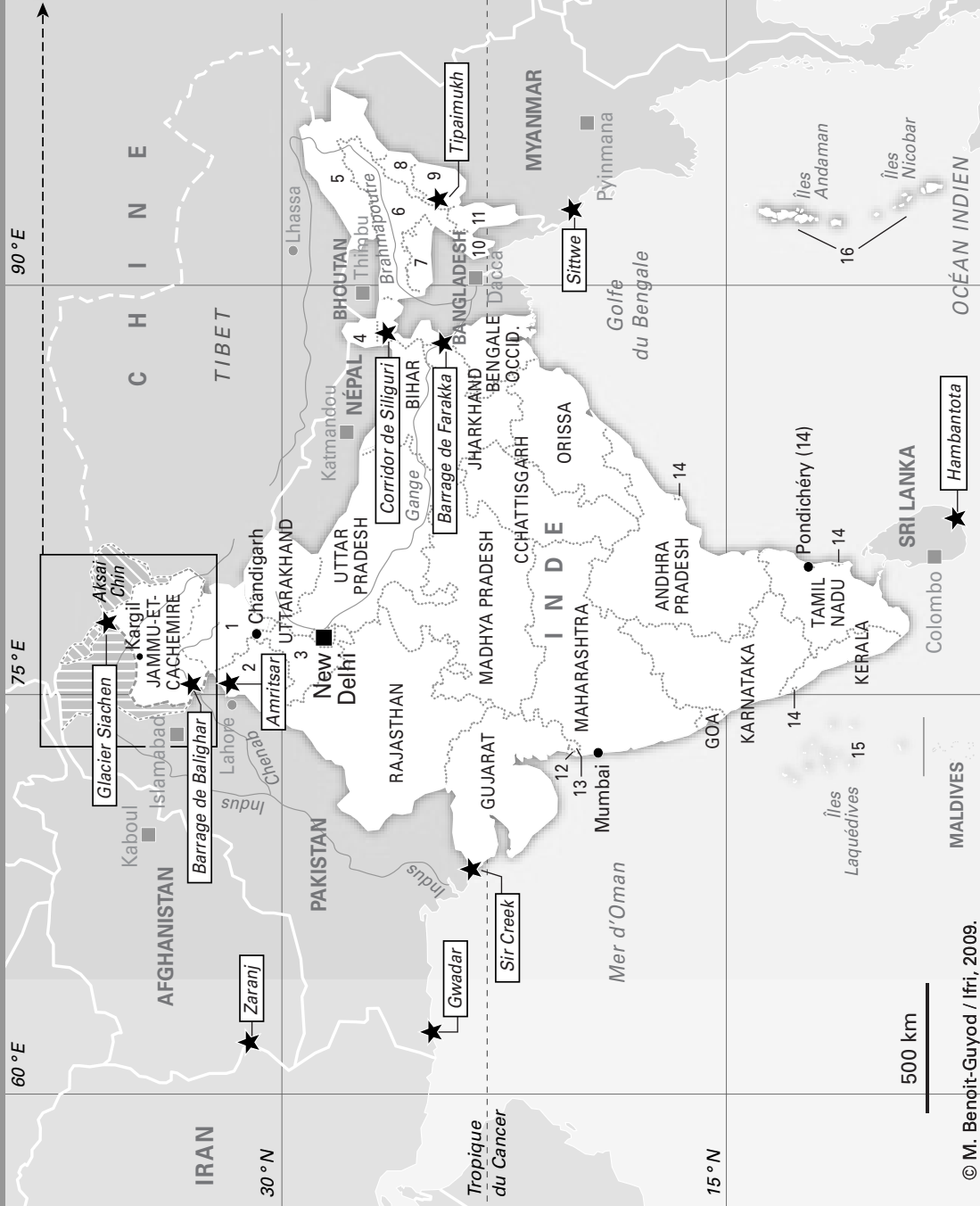
L'Inde souhaite très officiellement lier son développement à de nouvelles relations coopératives avec ses voisins. Mais son réinvestissement régional pourrait s'avérer problématique pour le Pakistan, avec qui les relations restent empreintes d'une grande méfiance. Avec les autres pays – et au premier chef la Chine –, l'héritage diplomatique est complexe. Et l'intégration économique régionale semble au point mort.

politique étrangère

Manmohan Singh aime à répéter que si « on choisit ses amis, [on ne choisit] pas ses voisins ». Une façon de rappeler que l'amitié n'est pas le sentiment le mieux partagé par l'Union indienne à l'égard de son voisinage immédiat. De fait, les relations avec les autres pays de l'Asie du Sud n'ont jamais été aisées¹ et les développements analysés ci-après laissent à penser qu'une inversion de tendance reste hypothétique.

Le positionnement de l'Inde dans sa sphère d'influence naturelle a longtemps oscillé entre un intérêt évasif et un interventionnisme trahissant parfois une absence d'empathie. Au cours de la décennie écoulée, l'Union a plutôt poursuivi une politique de puissance globale, initiée par les essais nucléaires de mai 1998 et alimentée par des taux de croissance élevés. Il était assurément plus valorisant pour la diplomatie indienne d'être courtisée par l'Administration Bush – qui fit de l'approfondissement des relations avec l'Inde une priorité – ou de revendiquer une place de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies,

1. Voir G. Boquérat, « L'Inde en Asie du Sud », in Ch. Jaffrelot (dir.), *L'Inde contemporaine de 1950 à nos jours*, Paris, Fayard/CERI, 2006 [nouvelle édition], p. 226-247.



La région du Cachemire
JAMMU-ET-CACHEMIRE :
 État indien, considéré par le Pakistan
 comme un territoire contesté

----- Ligne de contrôle (1949)

▨ Territoire sous contrôle du
 Pakistan, revendiqué par l'Inde

▨ Territoires administrés par la
 Chine, réclamés par l'Inde

Le découpage administratif

..... Limite d'État indien
 ou de territoire

1. HIMACHAL PRADESH
2. PENDJAB
3. HARYANA
4. SIKKIM
5. ARUNACHAL PRADESH
6. ASSAM
7. MEGHALAYA
8. NAGALAND
9. MANIPUR
10. TRIPURA
11. MIZORAM

Territoires :
 12. DAMAN ET DIU
 13. DADRA ET NAGAR HAVELI
 14. PONDICHERY
 15. ÎLES LAQUÉDIVES
 16. ÎLES ANDAMAN ET NICOBAR

Les villes de Delhi et Chandigarh
 constituent également des territoires.

500 km

que de plonger dans le désordre sud-asiatique². L'idée que l'Inde serait un îlot de stabilité et un moteur de croissance environné par des États au bord de l'implosion est ainsi commune.

La dernière grande initiative diplomatique bilatérale dans la zone fut la visite à Lahore, en février 1999, d'Atal Bihari Vajpayee, alors Premier ministre de l'Inde (1998-2004). Un déplacement chargé de symbole, puisqu'il se rendit au Minar-e-Pakistan, là où le 23 mars 1940 avait été prononcée la déclaration demandant une patrie pour les musulmans du sous-continent. La maladroite tentative pakistanaise, sous la houlette de celui qui n'était encore que le chef des forces armées, le général Pervez Moucharraf, d'attirer l'attention sur le Cachemire en occupant, au-delà de la ligne de contrôle, les hauteurs de Kargil, tua dans l'œuf l'espoir d'une réconciliation durable. L'attentat contre le Parlement indien, qui survint fin 2001 dans la foulée de l'intervention américaine en Afghanistan, plaça les deux pays au bord du précipice. Dans les deux cas, l'épreuve de force régionale accentua l'image de l'Inde comme puissance responsable – confortant du même coup ses ambitions internationales –, au détriment de celles de son voisin.

La première mandature Manmohan Singh (2004-2009) fut largement consacrée à faire entrer l'Union indienne, de fait, dans le club fermé des puissances nucléaires, via le feu vert des autorités concernées (Groupe des fournisseurs nucléaires, Agence internationale de l'énergie atomique [AIEA], Congrès américain) à l'Accord indo-américain de coopération sur le nucléaire civil amorcé en 2005. Cela fut chose faite en octobre 2008, quelques semaines avant les attentats du 26 novembre à Mumbai qui furent l'épisode le plus sanglant d'une année riche en attaques terroristes. Le passif régional revint au cœur des préoccupations indiennes. Intervenant au Parlement indien après la reconduction de l'United Progressive Alliance (UPA), coalition dirigée par le Parti du Congrès, Manmohan Singh a rappelé que l'Inde, en tant qu'espace démocratique orienté vers un rythme de croissance soutenu, ne pourrait réaliser ses ambitions que dans une Asie du Sud pacifiée et prospère, et qu'à l'inverse un voisinage instable ne manquerait pas de peser sur son évolution. Pour atteindre ces objectifs, il souhaite : « une Asie du Sud transformée [qui], avec la coopération de tous [ses] voisins, passe [...] de la pauvreté à la prospérité, de l'ignorance à une société fondée sur le savoir et de l'insécurité à une paix

2. Manmohan Singh ne se rendit d'ailleurs en visite officielle qu'en Afghanistan et au Bhoutan. S'il y eut des déplacements au Sri Lanka et au Bangladesh, cela fut dans le cadre de sommets de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale. Il ne se rendit par contre ni au Pakistan, ni au Népal où les intérêts stratégiques indiens sont les plus importants.

durable³ ». Intention louable, alors que les faits invitent à la réserve. Propos qui semblent en tout cas annoncer un réinvestissement de l'environnement régional de l'Inde, lequel n'a plus fait l'objet d'une attention raisonnée depuis la « doctrine Gujral » des années 1990.

La décomposition du dialogue avec le Pakistan

La relation avec le Pakistan focalise l'attention puisqu'elle conditionne le succès d'une architecture régionale crédible. Les attentats de Mumbai, dont la responsabilité directe fut attribuée à un commando terroriste venu du Pakistan et lié au Lashkar-e-Taiba, ont eu pour effet immédiat de suspendre le dialogue composite entamé en 2004. Qu'ils soient survenus quelques jours après une rencontre bilatérale poursuivant le mécanisme de consultation antiterroriste agréé après une série d'explosions à Mumbai (juillet 2006), montre bien la difficulté de contrôler ces phénomènes de violence.

Le Lashkar-e-Taiba faisait partie des formations djihadistes interdites par P. Moucharraf en janvier 2002 (aux côtés des Jaish-e-Mohammad, Sipah-e-Sahiba Pakistan, Tehrik-e-Jaferia Pakistan, Tanzim Nifaz-e-Shariat-e-Mohammadi). Il refit surface sous couvert d'une organisation caritative, la Jamaat-ud-Dawa. Le déni initial des Pakistanais quant à une responsabilité de nationaux dans ces attentats, puis leur acceptation des faits, étaient les dires des Indiens qui évoquent leur difficulté à traiter avec un pays où certains services de l'État garantissent une large liberté de mouvement à des acteurs terroristes. Depuis 1990, le Lashkar-e-Taiba s'était en effet impliqué dans la formation de militants chargés de mener des opérations au Cachemire indien, avec la mansuétude de l'État pakistanais. Début juin 2009, faute d'évidence, la renonciation de la Haute cour de Lahore à poursuivre Hafiz Saeed, chef de la Jamaat-ud-Dawa, fit douter de la détermination des autorités pakistanaises à lutter contre des organisations mêlées à des actes terroristes⁴. C'est d'ailleurs le Conseil de sécurité des Nations unies qui, le 11 décembre 2008, avait appelé à prendre des mesures énergiques contre la Jamaat-ud-Dawa, décision conduisant à la fermeture de camps au Cachemire⁵.

3. *The Hindu*, 10 juin 2009.

4. Si Zakiur Rehman Lakhvi, un commandant du Lashkar-e-Taiba, doit être jugé au Pakistan pour son implication dans les attentats de Mumbai, la demande d'extradition de plusieurs terroristes formulée par les autorités indiennes reste lettre morte.

5. La Jamaat-ud-Dawa, dont l'illégalité fut également déclarée par Islamabad, connaît une nouvelle incarcération sous le nom de Falah-e-Insaniat Foundation, une organisation qui fut active dans les camps des réfugiés de la vallée de Swat après le lancement des opérations militaires.

Les initiatives de P. Moucharraf en 2004, lesquelles visaient à parvenir à une solution négociée avec l'Inde sur le Cachemire, ont manifestement permis une réduction des infiltrations de militants venus du Pakistan, mais n'ont pas tari la « militance » djihadiste. Le Pakistan s'était alors engagé à ce que son territoire ne serve pas de base arrière à des actions terroristes en Inde. En juin 2009, en marge du sommet de l'Organisation de la Coopération de Shanghai (OCS) qui s'est tenu en Russie, Manmohan Singh a publiquement rappelé au président pakistanais Asif Ali Zardari que l'Inde ne pouvait se contenter de promesses dans la lutte antiterroriste, ni de la condamnation de ces actes. La reprise d'un dialogue bilatéral, voulue par Washington qui souhaite que les forces pakistanaises se mobilisent en priorité contre les Talibans des zones tribales avoisinant l'Afghanistan, a été en principe agréée dans le communiqué conjoint des deux Premiers ministres, publié à l'issue de leur entretien en Égypte, le 16 juillet 2009. Manmohan Singh a d'ores et déjà promis de faire « plus de la moitié du chemin » mais pour cela il faudrait que les ambiguïtés pakistanaises disparaissent. Asif A. Zardari, qui a multiplié les déclarations conciliantes et répété que l'Inde n'était pas une menace, apparaît comme un interlocuteur compréhensif mais qui pâtit d'une faible crédibilité au plan intérieur. Le chef des forces armées, le général Ashfaq Kayani, a quant à lui rappelé que son rôle était de prendre en compte les capacités militaires de l'ennemi, et qu'il n'était pas question de larges transferts de troupes de la frontière orientale vers les zones de combat occidentales. Sur les neuf corps d'armée pakistanais, cinq sont positionnés à la frontière indienne (Mangla, Gujranwala, Lahore, Multan, Bahawalpur). New Delhi se plaint donc de l'absence d'un centre de décision unique au Pakistan.

Les initiatives de Moucharraf en 2004 n'ont pas tari la « militance » djihadiste

Le Pakistan a aussi ses griefs. Il a le sentiment que la concession consentie par l'ex-président P. Moucharraf quant à l'application des résolutions des Nations unies – en l'occurrence sur l'autodétermination du Cachemire par voie référendaire –, bien que majeure, n'a pas conduit à des avancées notables. Les plus lucides admettent que ces résolutions avaient aujourd'hui encore moins de chances d'être suivies d'effets que durant la guerre froide. Cependant, en renonçant au discours normatif traditionnel sur la question du Cachemire, condition *sine qua non* d'une décrispation générale, le Pakistan comptait obtenir de l'Inde une plus grande flexibilité. Or la critique la plus souvent entendue est que l'Inde s'attache à la gestion des contentieux et non à leur règlement. Le règlement de la question du Cachemire, qui reste au cœur du sentiment de victimisation des Pakistanais, paraît toujours aussi éloigné, en dépit des annonces faites autour

d'un compromis acceptable par les deux parties⁶. Les quatre rencontres qui se sont déroulées dans le cadre du dialogue composite n'ont guère permis que quelques progrès sur le mouvement des personnes et des marchandises de part et d'autre des deux Cachemire. En Inde, des voix se font aussi entendre pour dénoncer l'inertie de l'establishment qui, se retranchant derrière une forte participation aux élections provinciales (61 % en 2008), renoncerait à être force de proposition⁷.

Parmi les huit sujets faisant l'objet de discussions bilatérales, la démilitarisation envisagée du glacier de Siachen est symptomatique d'un climat de confiance absent. L'armée indienne hésite à se retirer des positions dominantes qu'elle occupe sur le terrain depuis 1984. Également en suspens : la délimitation de la frontière autour de Sir Creek, zone frontalière marécageuse ouvrant sur la mer d'Arabie et séparant la province pakistanaise du Sind du Gujarat indien. L'importance de Sir Creek relève surtout de l'attribution de zones économiques exclusives⁸. D'un côté ou de l'autre de la frontière, il n'y a guère eu d'assouplissement dans l'obtention de visas pour des déplacements, d'autant qu'il n'existe toujours de chaque côté qu'une seule représentation consulaire (Islamabad et New Delhi). La réaction des populations aux attentats de Mumbai a surtout montré, au-delà de la révulsion, la rapide réémergence des crispations nationalistes. Si cela pouvait aisément se comprendre, côté indien, il y avait côté pakistanaise quelque agacement à voir l'Inde se poser de nouveau en victime d'un terrorisme transfrontalier et saisir l'occasion de stigmatiser le Pakistan devant la communauté internationale.

Le Pakistan, pourtant qualifié d'allié majeur de Washington en-dehors de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), vit également mal l'approfondissement du partenariat stratégique entre l'Inde et les États-Unis. Pendant la guerre froide, il avait profité de son alliance avec Washington, notamment dans le cadre du Pacte de Bagdad (Central Treaty Organisation, CENTO) et de l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), pour se renforcer militairement face à l'Inde. Aujourd'hui, les priorités de Washington ont changé, comme le prouve la signature de l'Accord de coopération sur le nucléaire civil avec l'Inde, refusé au Pakistan. Avec l'Administration Bush, le mauvais élève n'était plus l'Inde – refusant de signer le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) –,

6. Les termes d'un accord sur le Cachemire, tels qu'ils furent pressentis dans le cadre d'un dialogue parallèle (Track Two), envisageaient un statu quo territorial en échange de quoi l'Inde acceptait l'idée d'une frontière ouverte et l'établissement d'une commission mixte pour discuter des questions affectant les deux Cachemire.

7. A. Mattoo, « Kashmir after Shopian », *Economic and Political Weekly*, vol. 44, n° 28, juillet 2009, p. 39-43.

8. L'appropriation des eaux territoriales promet aussi d'être un autre objet de litiges avec le Bangladesh qui se pose en victime d'un irrédentisme indien dans le golfe du Bengale.

mais le Pakistan – coupable de prolifération avec le réseau d'Abdul Qader Khan et de laxisme envers la militance talibane qui s'attaque aux troupes internationales en Afghanistan. Vexation supplémentaire, à la demande des Indiens, le Cachemire a été retiré du mandat de l'envoyé spécial de Barack Obama pour le Pakistan et l'Afghanistan, Richard Holbrooke. Le Pakistan, après avoir été dissocié diplomatiquement de l'Inde, est dès lors associé par Washington au règlement de la question afghane. Avec le régime des Talibans à Kaboul, Islamabad pensait disposer enfin de la profondeur stratégique jugée nécessaire en cas de conflit avec l'Inde. Il lui est particulièrement irritant de voir l'Union indienne gagner en influence en Afghanistan à travers le bénéfice d'une aide économique conséquente⁹ et un capital de sympathie auprès des sphères dirigeantes qui ont gardé en mémoire son ancien soutien à l'Alliance du Nord. Pour un pays marqué par le sentiment d'insécurité, rien n'inquiète plus que la perspective d'être pris en tenaille par l'Inde, à l'Est, et un régime qui lui serait favorable, à l'Ouest.

Pour Bush, le mauvais élève de la non-prolifération est davantage le Pakistan

Si New Delhi a pris soin jusqu'ici de ne pas provoquer l'establishment militaire pakistanais en apportant un soutien militaire au gouvernement d'Hamid Karzaï, ses cinq représentations diplomatiques en Afghanistan (Kaboul, Kandahar, Jalalabad, Mazar-e-Sharif, Hérat) sont jugées trop nombreuses et régulièrement dénoncées par Islamabad comme couvrant des activités clandestines de déstabilisation sur le sol pakistanais, au Baloutchistan et dans les FATAs¹⁰. En juillet 2008, l'attentat sanglant contre l'ambassade de l'Inde à Kaboul pourrait être l'écho de ces accusations. On est encore loin du rêve de Manmohan Singh qu'un jour il soit à nouveau possible « de prendre un petit-déjeuner à Amritsar, de déjeuner à Lahore et de dîner à Kaboul¹¹ ».

Le différentiel de croissance constitue aussi un objet de frustration sous-jacent. Jusqu'à la fin des années 1990, le Pakistan pouvait se flatter de posséder un revenu par habitant supérieur à celui de l'Inde. Non seulement cela n'est plus le cas, mais l'écart ne cesse de se creuser, à l'avantage de l'Inde qui affiche un taux de croissance significativement supérieur depuis plusieurs années et, qui plus est, moins grevé par la croissance démographique. Si, avec l'arme nucléaire, le Pakistan s'est enfin senti protégé d'une supposée menace indienne quant à son intégrité territoriale,

9. Un milliard de dollars contre seulement 300 millions pour le Pakistan.

10. La mention du Baloutchistan dans le communiqué conjoint de Charm el-Cheikh a valu à Manmohan Singh de recevoir une volée de bois vert.

11. *The Hindu*, 9 janvier 2007.

il se retrouve largement démuné face à l'émergence économique de l'Inde, notamment dans les domaines requérant des compétences de pointe. L'écart de croissance permet aussi au gouvernement indien de consacrer davantage de ressources à la Défense. Le budget de cette dernière a d'ailleurs augmenté significativement en 2009-2010, avec notamment l'objectif affiché, après les attentats islamistes de Mumbai, de mieux protéger les frontières.

Un voisinage en demi-teinte

Si les relations avec le Pakistan continuent à afficher plus de bas que de hauts – la seule consolation étant qu'on estime de part et d'autre que « la guerre n'est pas une option » –, les autres pays du voisinage offrent aussi des perspectives contrastées. C'est, une fois encore, les deux plus petits États, le Bhoutan et les Maldives, qui posent le moins de problèmes. C'est par la voie des urnes qu'à Male, Mohamed Nasheed a mis fin aux 30 ans de la présidence largement autocratique de Maumoon Abdul Gayoom. Au Bhoutan, l'ex-roi Jigme Singye Wangchuk a ouvert la transition vers une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire en abdiquant en faveur de son fils aîné fin 2006, et en annonçant l'organisation des premières élections législatives pour mars 2008. Que ces deux pays n'aient jamais pris de position pouvant être jugée hostile par l'Inde facilite le développement de relations cordiales.

Au Bangladesh, le mandat massif obtenu par Cheikh Hasina Wajed – à la tête d'une alliance qui remportait 262 des 299 sièges en jeu aux élections de décembre 2008 (et 230 sièges pour son seul parti, la Ligue Awami) –, après deux années de loi martiale et de gouvernement intérimaire de Fakhruddin Ahmed, a aussi été accueilli favorablement par New Delhi. La Ligue Awami, parti de centre gauche laïcisant, est traditionnellement accusée de sympathies pro-indiennes depuis que le père de l'actuelle chef du gouvernement, Cheikh Mujibur Rahman, a le premier présidé aux destinées du nouveau pays à l'issue de la troisième guerre indo-pakistanaise en 1971. Son opposante viscérale, Khaleda Zia du Bangladesh Nationalist Party, a gouverné de 2001 à 2006 avec le soutien de deux partis islamiques, la Jamaat-e Islami et l'Islami Oikyo Jote. On a alors assisté à une inquiétante montée d'un islamisme radical qui culmina en août 2005 avec l'explosion simultanée de plus de 450 bombes légères¹² à travers le pays. L'action a été revendiquée par un groupe djihadiste, le Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh, qui aurait des ramifications au Bengale

12. Voir J. Codron, « Les milices islamistes du Bangladesh, symptômes d'un état faible ? », in L. Gayer et Ch. Jaffrelot (dir.), *Milices armées d'Asie du Sud : privatisation de la violence et implication des États*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 201-227.

occidental voisin. New Delhi dénonce régulièrement l'existence de réseaux terroristes au niveau régional, alimentés depuis le Pakistan, avec des points de chute au Népal et au Bangladesh. Les premiers mois de la nouvelle législature dans ce dernier pays permettent néanmoins de s'interroger sur un apaisement de la vie politique, tant le respect du fonctionnement des institutions démocratiques semble encore mal ancré.

Au Sri Lanka, la guérilla tamoule qui paraissait invulnérable a finalement été défaite à l'issue de 26 années de guerre civile. New Delhi, après avoir contribué à l'émergence des Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE), a aussi été, en mai 1992, le premier pays à les interdire – un an après l'assassinat de Rajiv Gandhi, imputé à certains de leurs membres. Le gouvernement indien a défendu l'intégrité territoriale du Sri Lanka, pour laquelle il a même déployé sur l'île, de 1987 à 1991, des forces de maintien de la paix. Mais New Delhi soutient les droits politiques de la communauté tamoule sri-lankaise, son aspiration à plus d'autonomie, notamment avec l'application du 13^e amendement à la Constitution prévu dans le cadre de l'accord indo-srilankais de juillet 1987 qui prévoyait une délégation de pouvoirs aux provinces. Le gouvernement indien ne regrette pas la défaite d'un mouvement de guérilla parmi les mieux organisés au monde (il contrôla jusqu'à près du quart de la superficie de l'île), ni la mort en mai 2009 de son chef, Velupillai Prabhakaran. Certains en seraient même confortés dans l'idée que d'autres mouvements insurrectionnels, moins bien dotés et opérant sur le sol indien, pourraient être vaincus militairement de la même façon. Cependant, la question de la prise en compte des griefs de la communauté tamoule par le gouvernement de Colombo reste entière face aux risques de poussée du chauvinisme cinghalais (les Cinghalais représentent environ les trois quarts de l'électorat). L'État indien a annoncé une aide au Sri Lanka pour le retour des personnes déplacées par les opérations militaires. Le sort de la communauté tamoule sri-lankaise a d'inévitables répercussions politiques et humanitaires en Inde. Le Dravida Munnetra Kazhagam, un des deux principaux partis du Tamil Nadu, membre de la coalition dirigée par le Parti du Congrès au niveau national, n'entendra probablement pas abandonner cette cause à l'opposition locale. Il y a encore au Tamil Nadu quelque 75 000 réfugiés tamouls sri-lankais, répartis dans plus d'une centaine de camps.

La question des griefs des tamouls du Sri Lanka reste entière

Au Népal, après l'échec de sa tentative de destitution du général Rukmangad Katawal, chef des forces armées, le Premier ministre maoïste Pushpa K. Dahal (Prachanda) a dû démissionner au début de mai 2009.

L'affaire a une nouvelle fois démontré qu'il était difficile de maintenir au pouvoir à Katmandou un gouvernement jugé contraire aux intérêts indiens. Le chef de l'Unified Communist Party of Nepal (Maoist) pouvait pourtant afficher une légitimité démocratique incontestable, son parti contrôlant 40 % des sièges au Parlement alors que le nouveau Premier ministre, Madhav K. Nepal, du Parti communiste (Unified Marxist-Leninist), avait été battu dans les deux circonscriptions où il s'était présenté aux législatives d'avril 2008. Si l'Inde avait accompagné la transition opérée par les maoïstes de la « guerre du peuple » à la voie parlementaire, il semble qu'une direction maoïste du pays était moins bienvenue – même si les maoïstes népalais se démarquent de leurs camarades indiens dans leur stratégie de conquête du pouvoir.

New Delhi – qui, en juin 2009 et face à l'extension de la rébellion maoïste dans les régions tribales, a interdit le Parti communiste d'Inde (maoïste) – a pu songer à la survivance de liens, notamment avec l'aile dure de la mouvance népalaise. S'attaquer au général Rukmangad Katawal était une provocation malvenue au regard de l'étroitesse des liens entre les establishments militaires indien et népalais. Celle-ci intervint au moment où était en discussion l'intégration de combattants maoïstes dans l'armée népalaise – laquelle était il y a peu royaliste. Le nombre de ceux qui sont susceptibles d'être intégrés devrait cependant être bien inférieur aux 19 000 individus revendiqués par les maoïstes et résidant dans des camps placés sous contrôle des Nations unies. D'autre part, l'armée népalaise est vue de Delhi comme le dernier recours et le meilleur garant de l'unité du pays face à la montée des revendications ethniques. Il y a enfin sept régiments gorkhas dans l'armée indienne. Le renforcement des liens avec la Chine constitua un facteur aggravant. C'est une constante de l'histoire du Népal contemporain que de vouloir contrebalancer l'écrasante influence indienne par les relations avec Pékin. Vingt ans après avoir décidé d'un blocus commercial sanctionnant l'importation par le Népal d'armement chinois, New Delhi s'est irrité des visites de délégations chinoises dans la nouvelle république himalayenne, délégations qui promettaient de contribuer à la sécurité du pays et offraient d'augmenter significativement l'aide au développement de ses infrastructures, notamment des voies de communication vers le Tibet. Prachanda avait déjà commis un impair en se rendant en Chine plutôt qu'en Inde pour son premier déplacement à l'étranger.

Ombres chinoises

Le gouvernement indien voit en effet d'un mauvais œil l'extension de la présence chinoise sur le sous-continent. Durant la guerre froide, c'était l'influence américaine dans la région qui suscitait l'inquiétude.

Aujourd'hui, Washington est porté au partenariat avec l'Inde, dans une stratégie de limitation des interférences chinoises. Face à un partenaire américain dont le Pakistan ne cesse de dénoncer le caractère exigeant, peu fiable et bien trop favorable à l'Inde, la Chine est plus que jamais le pays sur lequel on veut pouvoir compter en termes de collaborations économique et militaire. Une amitié qui, selon la formule consacrée, est « plus haute que l'Himalaya et plus profonde que l'océan Indien ».

**L'amitié Chine/Pakistan :
« plus haute que
l'Himalaya, plus profonde
que l'océan Indien »**

Au-delà de l'assistance chinoise aux programmes nucléaire et balistique pakistanaïse, l'armée de l'air pakistanaïse a signé en mars 2009 un accord portant sur l'achat de 42 chasseurs *JF-17* supplémentaires. Le nombre de commandes pour cet avion, dont le développement fut cofinancé par le Pakistan où il est dorénavant coproduit, pourrait augmenter au moment où l'Inde examine pour sa part l'achat de 126 avions de chasse. Plus de 60 sociétés chinoises sont impliquées dans 122 projets de développement au Pakistan¹³. Des ingénieurs chinois travaillent à l'élargissement de la Karakorum Highway, alors qu'à l'autre bout du pays le port en eaux profondes de Gwadar, au développement duquel la Chine a largement contribué, a été inauguré en 2007. Gwadar participe d'une série d'ancrages potentiels pour la flotte chinoise dans l'océan Indien. Avec une présence à Gwadar, Sittwe (Myanmar) et Chittagong (Bangladesh), ce « collier de perles », dont Hambantota (Sri Lanka) est le port le plus méridional¹⁴, est supposé permettre à la Chine d'avoir des « fenêtres » sur l'océan Indien, par où transitent une bonne partie de ses approvisionnements énergétiques et de ses exportations.

Les stratèges indiens y voient surtout des postes d'observation trahissant la volonté chinoise de se livrer avec l'Inde à un nouveau « Grand Jeu » dans l'espace maritime. De fait, dans les derniers mois des opérations militaires contre les Tigres tamouls, la Chine a suppléé aux réticences indiennes à fournir de l'armement offensif¹⁵. Pékin a aussi gagné les bonnes grâces du gouvernement sri-lankais en s'opposant à l'intervention du Conseil de sécurité pour des considérations humani-

13. *Dawn*, 8 mai 2009.

14. Le développement par la Chine du port d'Hambantota, région dont est originaire le président sri-lankais, Mahinda Rajapaksa, a fait l'objet d'un accord en 2007.

15. Propos de l'ex-chef des forces armées sri-lankaises, le général Sarath Fonseka, *South Asian Media Net*, 26 mai 2009. Le Pakistan a également été activement impliqué dans l'entraînement des troupes sri-lankaises et dans la fourniture d'armement.

taires concernant les populations civiles, lors de l'offensive finale contre le LTTE. La Chine est, avec le Japon, au premier rang des fournisseurs d'aide bilatérale au Sri Lanka. Un accord a été signé en juin 2009 avec le conglomérat Huichen pour la construction d'infrastructures au nord de Colombo, dans une zone économique spéciale devant attirer des entreprises chinoises. La réhabilitation des zones ravagées par plus de deux décennies de guerre civile au nord et dans l'est de l'île pourrait attiser la rivalité sino-indienne.

Une intégration économique régionale en panne

La présence économique accrue de la Chine dans le sous-continent, à commencer d'ailleurs par l'explosion de ses échanges commerciaux avec l'Inde – elle est maintenant son principal partenaire commercial avec les États-Unis –, est aussi le reflet de la sous-exploitation du potentiel de collaboration économique entre les pays de la région. L'implication de l'Inde dans le développement du potentiel hydroélectrique du Bhoutan, et la création d'une zone de libre-échange avec le Sri Lanka (2000), qui s'est notamment traduite par une augmentation de part et d'autre des investissements privés, figurent au rang des rares accords peu controversés et donnant des résultats positifs.

Tout projet de développement est inévitablement analysé sous le prisme politique, ce qui constitue un frein à la coopération. L'idée même que la signature, en mai 2009 à Washington, d'un protocole d'accord sur le transit commercial entre le Pakistan et l'Afghanistan puisse permettre à l'Inde de commercer avec ce pays via le territoire pakistanais a produit une levée de boucliers parmi ceux, nombreux, qui voudraient lier une telle mesure à un règlement du contentieux sur le Cachemire. L'Inde commerce aujourd'hui avec l'Afghanistan via le port iranien de Chahbahar et le poste frontière irano-afghan de Zaranj (l'Inde a complété début 2009 la construction d'une route de 220 kilomètres reliant Zaranj à Delaram sur l'axe Hérat-Kandahar). Le Pakistan limite l'importation de produits indiens à 1 938 types de marchandises. Dans l'ancien Pakistan oriental, la possibilité d'autoriser le transit de marchandises indiennes vers les États du Nord-Est (Mizoram, Tripura, Nagaland, Assam, Meghalaya) – ce qui réduirait le coût et la durée du transport par l'étroit corridor de Siliguri – reste un point toujours aussi sensible politiquement au Bangladesh, alors même qu'est discuté le tracé du projet d'autoroute trans-asiatique. L'accord de libre-échange d'Asie du Sud (South Asia Free Trade Agreement, SAFTA) prévoyait pourtant l'octroi de facilités de transit pour les pays membres. La connectivité ne s'est améliorée que marginalement en Asie du Sud ces dernières années, qu'il s'agisse des liaisons routières, ferroviaires ou aériennes.

En 2008, Tata a dû renoncer à des projets industriels ambitieux au Bangladesh, qui devaient aussi permettre de corriger une balance commerciale bilatérale très déficitaire dans ses échanges avec l'Inde. L'entreprise indienne se proposait de construire une usine thermique, une aciérie et une usine d'engrais qui fonctionneraient notamment grâce au gaz provenant des réserves locales. Une lecture nationaliste est faite de l'utilisation de celles-ci. Si le bien fondé de tels projets pouvait prêter le flanc à des analyses divergentes, le fait d'accorder à une société indienne un poids économique important a aussi pesé dans la balance.

La gestion des ressources hydrographiques, dont le caractère critique ne va cesser de s'accroître, est également un point de fixation des contentieux intrarégionaux. Récemment, au Bangladesh, une partie de l'opinion publique s'est enflammée à la perspective de voir le gouvernement indien construire un barrage à Tipaimukh (Manipur), sur un fleuve transfrontalier. Cela n'est pas sans rappeler la longue controverse sur le barrage de Farakka (Bengale occidental indien) qui avait détérioré les relations indo-bangladaïses jusqu'à la conclusion d'un accord en 1996, et dont nombre de Bangladaïses pensent qu'il n'a pas eu les effets positifs escomptés sur la production agricole et l'écosystème du sud de la rivière Padma. Au cœur des critiques, le fait que New Delhi, qui a d'autres projets de barrages sur des rivières communes, n'aurait pas pris la peine de parvenir à un accord préalable avec les autorités bangladaïses, comme le sous-entendait l'article de l'accord sur le partage des eaux du Gange évoqué ci-dessus. Même l'accord indo-pakistanaïse sur le partage des eaux de l'Indus, signé en 1960 sous les auspices de la Banque mondiale et souvent présenté comme l'archétype de l'accord installé dans la durée, n'est pas sans susciter régulièrement des litiges soumis à arbitrage international. Le plus récent porte sur le remplissage du barrage de Balighar (Cachemire indien) qui aurait privé le Pakistan d'un important volume d'eau sur la rivière Chenab, dont l'utilisation des eaux lui avait pourtant été « attribuée ».

L'intégration économique régionale est au point mort, et l'entrée de l'Afghanistan dans l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (South Asian Association for Regional Co-Operation, SAARC), qui porte à 5 le nombre des pays les moins développés dans l'organisation (des mesures de protection tarifaire accompagnent les économies les plus faibles), n'est pas de nature à insuffler un nouveau dynamisme. Conséquence de cette faible intégration, l'Asie du Sud, malgré une forte progression en Inde ces dernières années, attire deux fois moins d'investissements directs étrangers que l'Association des nations du Sud-Est asiatique (Association of SouthEast Asian Nations, ASEAN¹⁶). L'Asie du

16. Nations unies, *World Investment report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*, New York/Genève, United Nations Publications, 2008, p. 47-48.

Sud comptait en 2008 pour seulement 5 % des exportations indiennes et moins de 1 % de ses importations (contre 10 % pour la Chine). Parmi les remèdes à cette anémie des échanges, il a été proposé que l'Inde offre aux petits pays des termes commerciaux avantageux et un accès facile à son marché, à ses ressources technologiques et à son savoir, en échange de quoi ceux-ci s'engageraient à ne rien faire qui puisse porter atteinte à la sécurité de l'Union indienne.

L'Inde ne peut ignorer son voisinage immédiat. Si les attentats de Mumbai l'ont cruellement rappelé, nombreux sont les orientations politiques, les choix économiques ou les évolutions sociales d'autres pays d'Asie du Sud qui ont des conséquences directes pour New Delhi. Vue des autres capitales de la région, l'Inde est certainement victime de sa taille : le rapport de force est souvent disproportionné et se prête aux accusations d'hégémonisme. Non sans raison parfois, puisque l'Inde a pu utiliser la force, ou une persuasion appuyée, pour faire valoir ses intérêts. Mais elle n'a pu empêcher ces pays de développer, aujourd'hui comme hier, des liens avec acteurs extérieurs dont les actions peuvent être perçues comme une menace. Le défi régional, pour l'Inde, est de se faire accepter comme une puissance soucieuse de ses intérêts mais néanmoins bienveillante et œuvrant à la stabilité de la zone. Bref, de passer d'une dynamique de confrontation à un esprit de coopération.



MOTS CLÉS

Inde
Pakistan
Chine
Sri Lanka
Coopération régionale