L e s É t u d e s d u C E R I
N° 83 - février 2002

Les ambitions internationales de l'Inde à l'épreuve de la relation indo-pakistanaise

Frédéric Grare

Centre d'études et de recherches internationales
Sciences Po

Les ambitions internationales de l'Inde à l'épreuve de la relation indo-pakistanaise

Frédéric Grare
Directeur du Centre de sciences humaines (New Dehli)

La mobilisation militaire qui succéda de part et d'autre de la frontière entre l'Inde et le Pakistan à l'attentat du 13 décembre 2001 contre le Parlement indien, et dont on a pu craindre qu'elle ne dégénère en une nouvelle guerre ouverte entre les deux pays, n'a finalement constitué qu'une nouvelle exaspération de la tension qui caractérise des relations traditionnellement en dents de scie. Trois ans après le voyage « historique » du Premier ministre indien Atal Behari Vajpaye à Lahore, suivi trois mois plus tard par la crise de Kargil, et près d'un an et demi après le coup d'Etat militaire du général Musharraf, les relations entre l'Inde et le Pakistan sont au plus bas, caractérisées par une suspicion sans précédent. La méfiance est d'autant plus forte côté indien que Kargil a été ressenti comme une véritable trahison. La visite officielle du Président Musharraf en Inde les 14, 15 et 16 juillet 2001, qui aurait pu relancer le dialogue entre les deux pays, s'est soldée par un échec relatif.

Inde et Pakistan ont structuré depuis longtemps leurs politiques étrangères l'un en fonction de l'autre, et si pour le Pakistan l'obsession de l'Inde est flagrante, il serait illusoire d'imaginer que le « pays des purs » n'occupe pas une place comparable à New Delhi, même s'il n'est pas son unique souci. De fait, tant au niveau bilatéral que multilatéral, l'Inde et le Pakistan conduisent une politique mutuellement exclusive. Leurs relations respectives avec l'ASEAN, le Moyen-Orient, l'Asie centrale, les Etats-Unis ou encore leur représentation au sein d'instances comme l'ASEAN Regional Forum ou le Conseil de sécurité des Nations unies sont perçues par l'un et l'autre comme autant de jeux à somme nulle.

Toutefois, Inde et Pakistan ont intérêt à une relative normalisation de leurs relations,

chacun en vertu de raisons qui lui sont propres. Aux nécessités strictement économiques, particulièrement aiguës dans le cas du Pakistan, s'ajoutent un certain nombre de considérations à caractère diplomatique et stratégique. En quête d'un statut de grande puissance, l'Inde voit sa crédibilité constamment affectée par son incapacité à mettre un terme à son conflit avec le Pakistan (et de manière plus générale à assumer effectivement un rôle de grande puissance en Asie du Sud). La suspicion de ses partenaires, qui craignent de se retrouver empêtrés dans les rivalités du sous-continent, restreint ou lui interdit tout rôle dans diverses instances qu'elle considère comme importantes pour son avenir économique et stratégique (ASEAN +3, Conseil de sécurité). Le Pakistan a, de son côté, intérêt à la perpétuation d'une telle situation pour prévenir toute hégémonie indienne dans le sous-continent, mais se trouve parallèlement confronté à une pression internationale croissante, notamment de la part des Etats-Unis, qui le contraint à rechercher un compromis avec New Delhi.

C'est dans ce contexte incertain, où ni une dégradation conflictuelle, ni une amélioration véritable des relations entre les deux pays ne peuvent être tenues pour sûres, que se situe la présente étude. La question centrale peut être formulée de la manière suivante : la fin de la guerre froide et les aspirations renouvelées de l'Inde à un statut de grande puissance sont-elles une incitation suffisante pour un changement de politique conduisant à une normalisation de ses relations avec le Pakistan ? Il s'agit tout à la fois d'analyser le rapport entre les coûts réels, économiques, diplomatiques et politiques de la situation présente et les bénéfices potentiels (et donc par définition incertains) d'un rapprochement encore improbable à ce jour, et de s'efforcer de baliser les champs du possible en prenant en compte l'histoire récente, ainsi que les contraintes pesant sur les deux pays.

PERCEPTIONS INDIENNES ET PAKISTANAISES DU CONTEXTE GEOSTRATEGIQUE

Depuis 1947, l'Inde et le Pakistan se sont avérés incapables de s'entendre sur les termes d'une coexistence pacifique. Vue d'Islamabad, l'Inde, toujours suspecte de n'avoir accepté la Partition que comme une mesure temporaire, domine l'horizon. Dans ses analyses les plus optimistes, le Pakistan craint de voir son statut réduit au mieux à celui d'Etat client de l'Inde, à l'instar des autres petits pays de la région.

De fait, la profondeur stratégique limitée du Pakistan, l'emplacement géographique de ses principaux centres, tant en termes démographiques qu'industriels, et des voies de communication les plus importantes, situés pour la plupart dans l'Est du pays, font de l'Inde le danger prépondérant. La dissymétrie entre les deux nations renforce encore un sentiment de vulnérabilité dû également, pour partie, à la fragmentation de la société pakistanaise que l'Etat n'est pas parvenu à surmonter en plus de cinquante ans d'existence.

Cette suspicion est présente de part et d'autre de la frontière. Nombre d'experts indiens en stratégie considèrent le Pakistan comme un cas unique, menaçant les intérêts vitaux de l'Inde de multiples façons. Georges Tanham[1] est sans doute celui qui a le mieux résumé

[1] George K. Tanham, « Indian strategic thought: an interpretative essay », *in* Kanti P. Bajpai and Amitabh Mattoo (eds), *Securing India, Strategic Thought and Practice*, Delhi, Manohar Publishers, 1996, pp. 28-111.

l'appréhension par l'Inde de la menace pakistanaise, faisant ressortir la double frustration que représentent une Partition toujours mal acceptée et une ambition régionale et internationale insatisfaite en raison du fardeau économique, diplomatique et militaire que fait peser la perpétuation du conflit. D'un point de vue géostratégique, le « pays des purs » est une puissance hostile, située sur les principales routes d'invasion terrestre de l'Inde et dont l'existence brise l'unité du sous-continent, constituant une menace pour sa sécurité. Bien qu'elles ne mettent pas en cause la survie de l'Inde, les forces armées pakistanaises n'en constituent pas moins un danger et lui imposent un lourd tribu en matière de dépenses d'armement. En apportant leur soutien à divers mouvements séparatistes indiens et autres forces déstabilisatrices, elles distraient une partie de la puissance militaire indienne de la défense du sous-continent dans son ensemble. Le Pakistan a par ailleurs développé une marine capable de gêner l'accès de l'Inde au pétrole du Moyen-Orient ainsi que ses autres intérêts dans cette région du monde. Il a de plus, au gré de ses alliances, attiré dans le sous-continent des puissances extérieures hostiles telles que les Etats-Unis, la Chine et plusieurs Etats musulmans. Enfin, son caractère islamique menace le sécularisme indien. Le Pakistan constitue par ailleurs une composante indirecte de la menace chinoise en faisant peser sur New Delhi le risque d'un double front en cas de guerre ouverte avec Pékin.

La fin de la guerre froide n'a guère entamé la méfiance des deux pays l'un envers l'autre. Leurs relations bilatérales, de même que le complexe sécuritaire régional[2], sont restés largement inchangés bien que l'un et l'autre aient désormais à prendre en compte un rapport de force international entièrement nouveau. Plusieurs développements intervenus à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix ont toutefois contribué à modifier la perception qu'a l'Inde de son environnement géostratégique.

La fin de la confrontation Est-Ouest a tout d'abord entraîné une diminution des tensions entre les superpuissances dans l'océan Indien. Par ailleurs, en raison de l'effort d'armement entrepris par Indira Gandhi au début des années quatre-vingt, l'Inde est devenue au sortir de la guerre froide une puissance militaire régionale majeure, plus forte et plus confiante. Enfin, le retrait soviétique de l'Afghanistan a considérablement diminué l'importance stratégique du Pakistan qui a cessé d'être le vecteur de la politique américaine contre l'Union soviétique. Cela a conduit les Etats-Unis et la Chine à réévaluer leurs relations avec ces deux pays. Ce changement s'est traduit pour l'Inde par une amélioration marquée tandis que le Pakistan a vu ses liens avec ses deux alliés traditionnels se distendre provisoirement.

L'asymétrie entre les relations sino-américaines d'une part, indo-américaines de l'autre continua toutefois de se développer aux dépens de New Delhi, les Etats-Unis semblant perdre tout intérêt pour le sous-continent indien. En dépit de mesures de confiance accrues entre la Chine et l'Inde, il devint évident que cette dernière se retrouvait seule face à son principal rival régional, ce qui conféra à Islamabad une relative marge de manœuvre. L'Inde avait désormais moins à craindre des relations stratégiques entretenues par la Chine, les Etats-Unis et le Pakistan, sans que la situation ait pour autant évolué d'un point de vue strictement régional.

---

[2] Barry Buzan définit le concept de « complexe sécuritaire » comme un ensemble de sous-systèmes de sécurité régionaux définis en termes d'amitié et d'hostilité, confinés dans certaines zones géographiques particulières. Cette définition repose sur l'hypothèse qu'il existe localement des ensembles d'Etats dont les perceptions et préoccupations en matière de sécurité sont suffisamment liées pour que leurs problèmes de sécurité nationale ne puissent être envisagés séparément. Barry Buzan & Gowher Rizvi (eds), *South Asian Insecurity and the Great Powers*, Londres, MacMillan, 1986, pp. 7-8.

L'EVOLUTION DE LA RIVALITE INDO-PAKISTANAISE

La centralité du problème cachemiri

Le Cachemire est le problème central dans les relations entre l'Inde et le Pakistan, quand bien même cette qualification constitue un enjeu diplomatique entre les deux pays. Son importance stratégique et diplomatique a fluctué au cours du temps. Il fut la source des deux premières guerres indo-pakistanaises de 1948 et 1965 et du conflit du printemps 1999 (même si ce dernier fut de moindre importance), mais en revanche sembla ne jouer qu'un rôle minime dans les relations bilatérales entre 1966 et 1989. Il convient toutefois de nuancer le propos. Cette période correspond en effet pour le Pakistan à des moments de crise pendant lesquelles il lui était impératif d'apaiser les tensions sur sa frontière Ouest. Islamabad pouvait difficilement poursuivre la lutte à l'issue du conflit de 1965, dont le Cachemire avait été justement l'origine. Le Pakistan n'était pas non plus en position de s'opposer à l'Inde après 1971, tant à cause de la défaite qu'en raison de l'insurrection du Baloutchistan qui débuta en 1973 et ne s'acheva qu'en 1976. 1977 fut l'année de la chute de Bhutto. La fraude électorale qui permit cette année-là la victoire du PPP du Premier ministre pakistanais allait conduire à une campagne de désobéissance civile dont le résultat fut la prise du pouvoir par Zia Ul-Haq. Plus importante cependant fut, à partir de 1979, l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique. Avec l'Armée rouge à ses portes, le Pakistan se trouva en effet pris en étau entre Moscou et New Delhi et s'efforça dès lors d'apaiser les tensions avec la capitale indienne. Les déclarations des décideurs pakistanais successifs, de Zulfiqar Ali Bhutto à Benazir en passant par Zia Ul-Haq, qui tous affirmèrent la nécessité de résoudre d'abord les problèmes bilatéraux les plus simples pour progresser graduellement vers les plus insolubles, ne doivent pas être comprises comme autant de preuves du bon vouloir des décideurs pakistanais de l'époque, mais replacées dans le contexte d'une situation interne et stratégique difficile.

Cette situation évolua significativement à partir de 1988, lorsque le *Jammu and Kashmir Liberation Front* (JKLF), un mouvement indépendantiste cachemiri, engagea le 31 juillet une campagne armée contre la domination indienne. Le Pakistan n'apporta qu'ultérieurement son soutien aux insurgés, quand ses généraux eurent compris qu'il leur était possible d'utiliser l'agitation nationaliste cachemirie à leur avantage. C'est un Pakistan provisoirement libéré de la crainte d'avoir à mener une guerre sur deux fronts, convaincu qui plus est du caractère exemplaire du conflit afghan (s'il avait été possible de chasser la superpuissance soviétique d'Afghanistan, libérer le Cachemire de « l'occupant » indien par des moyens similaires devenait envisageable), qui soutint dès lors les groupes cachemiris pro-pakistanais aux dépens des organisations indépendantistes. En deux ans le JKLF, trop indocile aux yeux d'Islamabad, fut marginalisé, et des groupes pro-pakistanais comme le Hizbul Mujahedin, soutenu par l'Inter-Service Intelligence (ISI), prirent le contrôle de l'insurrection. Au milieu des années quatre-vingt-dix, d'autres groupes islamistes apparurent, en particulier le Lashkar-e-Toiba et le Harkat-ul-Ansar (rebaptisé depuis Harkat-ul-Moujahedin), composés pour partie de militants cachemiris et de militants internationaux dont un certain nombre étaient issus du Cachemire pakistanais, mais que New Delhi qualifie toujours de militants étrangers. En dépit de rares périodes

d'accalmie, la violence n'a quasiment pas cessé au Cachemire depuis cette date. La terreur suscitée par les forces indiennes anti-insurrectionnelles et les milices pro-gouvernementales a répondu à celle des partis insurgés.

On put croire, à partir de 1996, à un début de normalisation de la situation. En 1995-96, les forces armées indiennes parvinrent à réduire les rangs des militants, voire à éradiquer partiellement les activités du Hizbul Mujahedin[3]. Fatiguée d'être prise entre l'enclume indienne et le marteau pakistanais, la population elle-même se détourna des militants, n'aspirant qu'au retour à la paix dans la Vallée[4]. De fait, en septembre 1996, le taux relativement élevé de la participation aux élections, (près de 30 %) surprit les autorités indiennes elles-mêmes. Farooq Abdullah, politicien favorable à l'autonomie, revint au pouvoir. L'activité économique reprit peu à peu et les touristes recommencèrent à visiter le Cachemire à partir de 1999.

La crise de Kargil changea toutefois la donne. Début mai 1999, les troupes indiennes découvrirent que plusieurs centaines de combattants pakistanais, organisés pour partie en troupes régulières et pour partie en éléments irréguliers[5], s'étaient infiltrés sur les hauteurs dominant la ville de Kargil et contrôlaient de ce fait la route entre Srinagar et Leh. Moins de trois mois après la rencontre « historique » entre Atal Behari Vajpaye et Nawaz Sharif et la déclaration qui l'avait suivie, la quatrième guerre indo-pakistanaise commençait. Les péripéties du conflit importent peu ici. L'intervention des Etats-Unis et la neutralité chinoise contraignirent finalement le Pakistan au retrait, bien qu'il ne soit pas exagéré d'affirmer qu'avec du temps et la possibilité de franchir la Ligne de contrôle (LoC), les forces indiennes seraient parvenues à repousser leurs agresseurs. Quelles qu'aient été les motivations pakistanaises[6], la crise de Kargil fut ressentie par la partie indienne comme un véritable coup de poignard dans le dos, notamment par les modérés dont le Premier ministre Atal Behari Vajpaye, qui virent leur politique brutalement discréditée.

Les deux parties en conflit insistent sur le fait que le contrôle du Cachemire est essentiel pour la défense de leur pays respectif. Pour les militaires indiens, l'abandon du Cachemire accentuerait la vulnérabilité des plaines du Punjab et de l'Haryana, voire même de Delhi,

---

[3] Ce fut notamment le cas dans le nord du Cachemire, dans la zone entourant la ville de Bandipur. Alexander Evans, « The Kashmir insurgency: as bad as it gets », *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 11, n° 11 (printemps 2000) pp. 69-81, p. 75.

[4] Adroitement, les forces indiennes de sécurité ciblaient systématiquement les forces pro-pakistanaises, le Hizbul Moujahedin et sa branche politique, le Jamaat-i-Islami, et leurs militants, arrêtant, voire exécutant parfois les individus simplement soupçonnés de sympathie à leur égard, désignant ainsi implicitement à la population les responsables de ses malheurs, le Pakistan et ses affidés.

[5] Selon le Research Analysis Wing (RAW) et les Border Security Forces (BSF), le ratio réguliers/irréguliers s'établissait à 60 % - 40 %. Selon le Intelligence Bureau, ce ratio était de 70 % - 30 %. The Kargil Review Committee, *From Surprise to Reckoning*, New Delhi, Sage Publications, 2000, p. 97.

[6] Sur ces dernières, voir The Kargil Review Committee, *op. cit.*, pp. 89-90. Le rapport décrit ainsi les motifs politico-stratégiques de l'intervention de l'armée pakistanaise :
« - internationaliser le Cachemire comme point nucléaire explosif, requérant l'intervention urgente d'une tierce partie ;
- modifier la Ligne de contrôle et mettre fin à son inviolabilité en s'emparant de zones dans le secteur de Kargil ;
- obtenir une meilleure position de négociation pour un possible échange contre les positions tenues par l'Inde à Siachen ».

à une attaque étrangère, en l'occurrence pakistanaise. La Vallée est particulièrement importante en raison des voies de communication qui conduisent vers le Ladakh et Siachen où Indiens et Pakistanais sont face à face. Les Pakistanais font valoir de leur côté que les principales routes menant au Cachemire ont traversé pendant des années le territoire de ce qui constitue aujourd'hui le Pakistan tandis que la proximité d'Islamabad et de la région disputée rend la ville vulnérable à une attaque le long de la rivière Jhelum. De plus, toujours selon Islamabad, le rattachement du Cachemire au Pakistan donnerait à ce dernier la profondeur stratégique qui lui fait défaut[7].

Le Cachemire abrite également les sources de l'Indus et des fameuses cinq rivières qui donnent son nom au Punjab[8] : la Jhelum, la Chenab et les rivières Ravi, Beas et Sutlej. Mais le conflit du Cachemire représente bien plus qu'un conflit territorial. C'est aussi et surtout une lutte où se cristallisent les identités nationales et sous-nationales, que viennent compliquer à l'envie les jeux politiques internes nationaux. Pour les Pakistanais, c'est un déni de justice infligé au peuple cachemiri, le symbole de l'inachèvement de la Partition, le refus par l'Inde, en quelque sorte, du principe sur lequel elle fut élaborée - la théorie des deux nations - et ce faisant le déni de la légitimité même du Pakistan. Pour l'Inde, l'irrédentisme pakistanais au Cachemire démontre le refus par le Pakistan d'une Inde laïque. Chacun campe sur ses positions. Pour l'Inde, l'Etat du Jammu-et-Cachemire est depuis sa constitution, le 26 octobre 1947, partie intégrante de l'Union indienne. Rien de ce que l'Inde a accepté dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies des 13 août 1948 et du 5 janvier 1949, ou dans tout document ultérieur, ne met la souveraineté indienne sur l'Etat en cause. La seule composante du problème cachemiri légalement admissible dans tout dialogue avec le Pakistan a trait à la nécessité d'évacuer les territoires occupés illégalement par le « pays des purs » ; le futur statut de l'Etat est un problème purement domestique devant être résolu dans le cadre de la constitution indienne. Enfin, les négociations à venir entre l'Inde et le Pakistan au sujet du statut final de l'Etat doivent s'inscrire dans un cadre strictement bilatéral, en conformité avec l'accord de Simla de juillet 1972[9]. La position du Pakistan est radicalement différente. L'Etat du Jammu-et-Cachemire est un territoire disputé depuis la fin du règne britannique sur l'Inde indivise et son rattachement à l'Inde en octobre 1947 n'a été que provisoire. Cette interprétation est, selon Islamabad, reconnue par les résolutions du 13 août 1948 et du 5 janvier 1949 auxquelles le Pakistan a également donné son accord et qui restent aujourd'hui valides, ne pouvant être abolies unilatéralement par aucune des parties. Tout dialogue entre l'Inde et le Pakistan à propos du futur statut de l'Etat devrait se concentrer sur le droit à l'autodétermination du peuple cachemiri par le moyen d'un référendum sous supervision internationale comme prévu dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Ce référendum devrait offrir au peuple cachemiri la possibilité d'une accession de l'Etat tout entier à l'Inde ou au Pakistan. Enfin le dialogue relatif au statut futur de l'Etat devrait être mené en conformité tant avec l'Accord de Simla de juillet 1972 qu'avec les résolutions du Conseil de sécurité déjà mentionnées, une médiation internationale ne pouvant être exclue[10].

---

[7] Stephen Cohen, *India: Emerging Power*, Washington D.C., Brooking Institution Press, 2001, pp. 212-213.

[8] Punjab signifie « pays des cinq rivières ».

[9] *1947-1997. The Kashmir Dispute at Fifty: Charting Paths to Peace*, Kashmir Study Group, Report on the visit of an independant study team to India and Pakistan, 1997, p. 6.

[10] *Ibid*., p. 32.

Les crises des années quatre-vingt

D'autres crises ont affecté les relations indo-pakistanaises au cours des années quatre-vingt qui, du fait de la guerre d'Afghanistan, furent marquées par une relative modernisation de l'appareil militaire pakistanais et un accroissement consécutif de la capacité d'Islamabad à mettre à mal l'équation sécuritaire indienne. Résultant tantôt de la volonté de New Delhi de prévenir l'évolution en cours, tantôt de celle d'Islamabad de défier la puissance indienne, ces crises balisèrent une période de relations exceptionnellement mauvaises entre les deux pays.

. 1984 : de Siachen à Kahuta

1984 fut l'année de l'invasion par l'Inde du glacier de Siachen et des rumeurs au sujet de la préparation par New Delhi d'une attaque des installations nucléaires pakistanaises à Kahuta. Le problème du glacier du Siachen, situé dans les montagnes du Karakoram, est une extension de celui du Cachemire, fruit d'une interprétation divergente des accords de Simla et d'un désaccord sur le tracé de la Ligne de contrôle[11]. L'armée indienne en fit le plus haut champ de bataille du monde en y lançant l'opération Maghdoot. New Delhi entendait empêcher Islamabad d'en prendre le contrôle, et de menacer ainsi le territoire indien. La valeur stratégique du glacier est en réalité tout à fait discutable mais l'Inde, agacée par les livraisons d'armes américaines au Pakistan[12], n'entendait nullement laisser ce dernier présenter un éventuel contrôle du glacier comme une victoire. L'opération indienne et le conflit qui s'ensuivit et perdure aujourd'hui furent un désastre pour l'un et l'autre camp. Siachen s'avéra bien vite extrêmement coûteux en hommes et en matériels, politiquement insoluble[13] et sans la moindre perspective d'un gain stratégique quelconque.

Par ailleurs, à la mi-octobre 1984, les services de renseignements pakistanais apprirent, probablement de source américaine[14], que les Indiens projetaient une attaque surprise du centre de recherche nucléaire de Kahuta. Islamabad fit alors parvenir à Indira Gandhi un

[11] L'accord de Simla signé entre l'Inde et le Pakistan le 2 juillet 1972 prévoyait que les deux pays devaient résoudre leurs différends « par des moyens pacifiques au travers de négociations bilatérales ou par tout autre moyen pacifique sur lequel l'un et l'autre se seraient préalablement entendus ». Ce point fait l'objet d'une différence d'interprétation : l'Inde insiste sur le caractère strictement bilatéral de toute négociation, le Pakistan sur la possibilité d'une internationalisation du processus. Le tracé de la Ligne de contrôle restait par ailleurs indéterminé dans certaines zones d'où, là aussi, des différences d'interprétation entre les deux pays.

[12] En raison de la présence soviétique en Afghanistan, les Etats Unis et le Pakistan avaient conclu en 1982 un accord d'assistance de 3,2 milliards de dollars dont la moitié consistait en livraisons d'armements américains à Islamabad. L'Inde avait quant à elle obtenu de l'URSS, l'année précédente, un contrat d'équipement militaire pour un montant total de 4,2 milliards de dollars.

[13] Ayesha Siddiqa-Agha, *Pakistan's Arms Procurement and Military Buildup, 1979-99: In Search of a Policy*, New York, Palgrave, 2001, p. 22.

[14] Kumar Pramod Kanth, *India-Pakistan Relations, 1972-1987*, Islamabad Papers n° 15, The Institute for Strategic Studies, 1988, p. 23.

message affirmant que le Pakistan répliquerait par des représailles contre les centres civils et militaires nucléaires indiens, (dont la plupart étaient situés dans la région de Bombay) si les Indiens attaquaient Kahuta le 21 octobre, comme le prévoyait le plan[15]. Les esprits s'apaisèrent quelque peu après l'assassinat du Premier ministre indien par des Sikhs de sa garde personnelle, le 31 octobre 1984, mais la tension resta vive entre les deux pays.

. 1986-87 : opération Brasstacks

Une nouvelle crise intervint en 1986-87, lorsque l'armée indienne organisa une série de manœuvres dans une région proche du Sindh. Le Pakistan tentait depuis le milieu des années quatre-vingt d'instrumentaliser à son profit la confrontation qui opposait alors les nationalistes sikhs au gouvernement central indien. Sans doute ces manœuvres n'avaient-elles pas pour seule motivation de prévenir toute tentation pakistanaise de soutenir les militants sikhs au Punjab. Outre l'entraînement classique des unités concernées, elles poursuivaient également des objectifs plus techniques, en particulier l'intégration de l'armement soviétique récemment livré par Moscou[16]. Quelles qu'aient été cependant les intentions de New Delhi, l'usage de munitions réelles convainquit Islamabad que les Indiens préparaient une opération destinée soit à démanteler le Pakistan, semblable à celle réalisée au Pakistan oriental en 1971, ce qu'accréditait le choix de la zone d'opération, soit à détourner l'attention d'Islamabad tandis que les troupes indiennes envahiraient la partie pakistanaise du Cachemire[17]. L'armée pakistanaise réagit en déplaçant une division vers le Punjab, à l'opposé des secteurs de Fazilka-Akhnoor et Gurdaspur-Pathankot. L'armée indienne annula alors l'opération.

. L'impact des essais nucléaires de mai 1998 sur les relations indo-pakistanaises

Dernière composante de la relation indo-pakistanaise, la question nucléaire définit entre les deux pays une relation asymétrique dans la mesure où le programme nucléaire indien ne vise pas en priorité le Pakistan mais contraint ce dernier à faire sienne une « stratégie de compétition » dangereuse pour son économie. Cela fut manifeste lors des essais de mai 1998. Bien que destinés principalement à valider certaines options techniques et politiques, ils n'en placèrent pas moins le Pakistan devant un dilemme. S'il renonçait à tester son propre armement, il risquait d'affecter la crédibilité de sa capacité nucléaire, aux yeux des Indiens bien sûr, mais également de sa propre population et des groupes insurgés cachemiris. Si, à l'inverse, il suivait New Delhi et procédait aux essais, il s'exposait à des sanctions internationales qui, étant donné sa situation économique précaire, risquaient de l'éprouver davantage qu'elles n'avaient affecté l'Inde[18].

---

[15] Willam E. Burrows and Robert Windrew, *Critical Mass*, New York/Londres, Simon & Shuster, 1994, pp. 349-350.

[16] Ayesha Siddiqa-Agha, *op. cit*., p. 23.

[17] *Ibid*.

[18] Voir Ashley Tellis, « The changing political-military environment: South Asia », *in The United States and Asia: Towards a New US Strategy and Force Structure*, Santa Monica, Rand Corporation, 2001, p. 216.

Toutefois, si en mai 1998 la décision indienne de procéder à des essais nucléaires a incontestablement contrarié le Pakistan, elle n'a pas pour autant mis définitivement New Delhi à l'abri d'une menace pakistanaise potentielle. Elle a certes renforcé considérablement les craintes pakistanaises, qu'ont encore accentuées l'énonciation par le Conseil national de sécurité de la *Draft Nuclear Doctrine* indienne en août 1998, mais Islamabad semble en retour avoir accéléré son effort d'armement. De fait, selon certains observateurs, l'Asie du Sud est désormais confrontée à la perspective qu'un Pakistan convaincu de la supériorité stratégique de New Delhi ne se retrouve en possession d'un arsenal nucléaire plus important et plus diversifié qu'il n'est nécessaire à sa sécurité et, se découvrant mieux armé qu'il ne l'imaginait, ne soit tenté de s'engager dans des stratégies plus risquées[19]. L'Inde risquerait alors de se voir contrainte à une course aux armements potentiellement déstabilisatrice, non plus seulement pour le Pakistan mais également pour elle-même.

. Le Cachemire et la question nucléaire

Sans doute convient-il de s'arrêter, même brièvement, sur la relation entre le fait que l'Inde et le Pakistan possèdent l'arme nucléaire et la question du Cachemire. Celle-ci aurait pu n'être qu'un problème bilatéral sans incidence internationale, si les deux adversaires n'avaient été dotés de l'arme nucléaire. C'est de ce lien que naissent la plupart des interrogations concernant la sécurité régionale, qui peuvent être formulées ainsi : le conflit du Cachemire peut-il aujourd'hui conduire à une guerre conventionnelle, susceptible de dégénérer à son tour en un conflit nucléaire ? La possession de l'arme atomique par les deux acteurs peut-elle au contraire empêcher une telle escalade ?

Le rôle du facteur nucléaire dans les crises successives du Cachemire a été et continue d'être largement débattu. En 1990, la crise coïncida avec la publication par le journaliste américain Seymour Hersh d'un article affirmant que l'Inde et le Pakistan étaient au bord d'un conflit nucléaire, des F-16 pakistanais porteurs d'ogives nucléaires étant en état d'alerte. Cette thèse fut réfutée par des diplomates américains en poste dans la région mais fut largement répandue aux Etats-Unis où elle permit à la fois d'insister sur les risques de la prolifération et de souligner le rôle de la diplomatie américaine dans le règlement de la crise[20]. Selon d'autres études citées dans l'ouvrage d'Isabelle Cordonnier et Bruno Tertrais, la capacité nucléaire dont disposaient l'Inde et le Pakistan en 1990 aurait effectivement empêché que les incidents frontaliers ne dégénèrent en guerre ouverte.

C'est toutefois à propos de la crise de Kargil que la question du rôle joué par la possession de l'arme nucléaire se posa avec le plus d'acuité. Plusieurs thèses s'affrontent là aussi[21]. Une première nie que le nucléaire ait eu un rôle quelconque dans le déroulement de la crise ; Kargil aurait montré que le statut de puissance nucléaire ne suffisait pas à prévenir un conflit ouvert entre les deux pays. La seconde thèse nie également la fonction de la dissuasion nucléaire dans le déroulement de la crise car celle-ci n'aurait pas mis en cause les intérêts vitaux des deux pays. Selon d'autres observateurs en revanche, la possession de l'arme nucléaire par chaque acteur empêcha le conflit de dégénérer en guerre ouverte.

---

[19] Ashley Tellis, *op. cit*., p. 217.

[20] Isabelle Cordonnier et Bruno Tertrais, *l'Asie nucléaire*, Paris, IFRI, 2001, p. 109.

[21] Pour une synthèse du débat, voir Isabelle Cordonnier et Bruno Tertrais, *op. cit*., pp. 109-110.

En ce qui concerne l'Inde, il ne fait aucun doute que le statut de puissance nucléaire fut un élément constitutif de la crise. Le *Kargil Review Committee* note au premier rang des motivations du Pakistan la volonté de ce dernier « d'internationaliser le Cachemire comme point nucléaire explosif, requérant l'intervention urgente d'une tierce partie »[22]. Cette analyse s'inscrit dans la continuité d'une série de publications du *Joint Intelligence Committee,* qui soulignent toutes la volonté d'Islamabad de lier les questions du Cachemire et du nucléaire. L'une de ces publications citées par le *Kargil Review Committee*, parue en juillet 1998, affirme ainsi : « il est notoire que le Pakistan a utilisé sa carte nucléaire pour attirer l'attention internationale sur la question du Cachemire [...]. Dans l'environnement d'après les essais, leurs efforts pour créer un scénario de peur ont rencontré une audience réceptive. Les tirs pakistanais sur la Ligne de contrôle sont donc destinés à donner l'image d'une situation instable en Asie du Sud »[23]. Dans cette perspective, le Pakistan a atteint ses objectifs car il est certain que l'intervention politique américaine dans la crise, de même que, plus généralement, son regain d'intérêt pour la région, sont la conséquence directe de la nucléarisation de cette dernière.

LES COUTS SUPPORTES PAR L'INDE EN MATIERE DE DEFENSE

Il est difficile d'évaluer les coûts de l'antagonisme indo-pakistanais avec précision. A cela plusieurs raisons : si l'on peut, par exemple, postuler l'existence d'un « manque au développement », il n'existe en revanche aucun critère permettant de mesurer les besoins d'un pays en matière de défense de manière objective. Ceux-ci résultent nécessairement du jeu complexe de facteurs tels que l'évaluation de la menace - elle-même composée de deux éléments dont le premier, la capacité, est aisément quantifiable mais dont le second, l'intention, est par définition sujet à interprétation - ainsi que des rapports de force internationaux et des systèmes d'alliances des pays considérés. Du reste, même l'existence de tels critères ne constituerait qu'une mesure imparfaite du potentiel de développement d'un pays donné. Par ailleurs, s'il est vrai que les dépenses d'armement peuvent causer des distorsions dans l'économie d'un pays, on peut également avancer qu'elles accroissent la sécurité nationale et améliorent donc l'environnement dans lequel s'inscrivent la croissance et le développement. Il n'en demeure pas moins qu'elles ont un coût d'opportunité considérable et que la militarisation de l'Inde représente une contrainte supplémentaire, qui handicape son développement économique et affecte son rayonnement international.

Les dépenses militaires indiennes ont augmenté de manière concomitante avec l'accroissement de la perception de la menace. Le pourcentage de changement, fluctuant entre 1995 et 1998, qui s'était même avéré négatif en 1996, est brusquement passé à 20 % en termes réels en 1999 et à 28 % en 2000. Cette augmentation est la plus importante jamais connue par le budget de la Défense. Elle ne tient pas compte des dépenses liées aux programmes spatial et nucléaire. Les montants totaux consacrés à ces

[22] Kargil Review Committee*, op. cit.,* p. 89.

[23] Kargil Review Committee*, op. cit.,* p. 199.

deux programmes se sont élevés à 709 millions de dollars en 1999 et 843 millions de dollars en 2000[24].

Il convient par ailleurs de noter qu'une part importante des augmentations de budget est, conformément aux recommandations du *Kargil Review Committee*, destinée à l'acquisition de « multiplicateurs de force », c'est-à-dire de matériels de surveillance de haute technologie, dont les appareils d'observation sans pilote, et plus généralement d'équipements destinés à la collecte d'informations, et aux communications[25]. Une partie importante de cet équipement est destinée à la surveillance de la Ligne de contrôle.

Il n'y a toutefois pas de lien de causalité absolue entre ces augmentations et la perception de la menace pakistanaise. Si le budget 2000 peut être considéré comme une conséquence directe du conflit de Kargil, celui de 1999 en revanche, dont l'augmentation déjà citée était de 20 % par rapport au budget précédent, n'anticipait pas une crise que même les services de renseignements indiens n'identifièrent que tardivement. La menace pakistanaise intervient donc également comme composante de la « menace » chinoise.

La persistance du conflit indo-pakistanais engendre de plus un certain nombre de coûts indirects. Elle handicape notamment l'économie indienne en empêchant le développement du commerce bilatéral entre les deux pays. Si l'Inde a accordé au Pakistan la clause de la nation la plus favorisée, le Pakistan ne lui a pas, à ce jour, rendu la pareille, bien que les deux pays se soient mutuellement offerts des tarifs préférentiels dans le cadre de l'accord SAPTA, l'un et l'autre étant membre de la SAARC. De fait le commerce indo-pakistanais est aujourd'hui restreint à quelque six cent quinze produits spécifiques. Cette contrainte est certes partiellement contournée par la contrebande transfrontalière et surtout l'exportation/réexportation par un pays tiers, Dubaï. Mais elle oblige chacun des deux pays à importer plus cher des produits disponibles dans l'autre, ce qui génère un surcoût estimé selon le type de produit entre 25 et 50 %.

L'incapacité de l'Inde à trouver une issue au conflit la place enfin devant un dilemme dont elle ne parvient pas à sortir et qui est susceptible d'entraver son développement sur le long terme.

En 1998, la Défense représentait en Inde près de 13 % des dépenses du gouvernement central, la moitié des revenus du gouvernement étant par ailleurs absorbée par le service de la dette[26]. Après les essais nucléaires de mai 1998, on ne put que constater la réticence du gouvernement indien à consacrer par exemple 0,5% supplémentaires du produit domestique brut à l'éducation élémentaire alors que, parallèlement, des propositions d'accroissement substantiel de l'arsenal indien rencontraient un écho favorable[27]. Selon le *India Defence Yearbook 2001*, le budget de la Défense représentait, en 2000, 2,8 % du produit intérieur brut. Par comparaison, selon le *Human Development Report 2001* publié par le programme des Nations unies pour le développement, le pourcentage des dépenses publiques de santé s'élevait à 2,5 % du PIB en 1998 et celui des dépenses

[24] *The Military Balance 2000-2001*, Londres, Oxford University Press/International Institute for Strategic Studies, 2000, p. 162.

[25] *Indian Defence Yearbook 2001*, New Delhi, Natraj, 2001, p. 286.

[26] Mahmud Ali Durrani, *India & Pakistan: The Cost of Conflict and the Benefits of Peace*, Karachi, Oxford University Press, 2001, p. 13.

[27] Jean Drèze, « Militarism, development and democracy », *Economic and Political Weekly*, 1er avril 2000, pp. 1171-1183, p. 1172.

publiques d'éducation à 3,2 % du produit intérieur brut pour la période 1995-97[28].

De tels choix affecteront inévitablement le décollage économique de l'Inde. Or si les Indiens semblent intimement convaincus de la nécessité d'une économie forte pour permettre le développement d'une véritable puissance militaire[29], ils semblent pour l'heure vouloir continuer à privilégier le court terme. En l'absence d'une croissance économique suffisante, qui incombe à la difficulté de mise en œuvre du programme de libéralisation économique engagé en 1991, l'augmentation des dépenses d'armement se fait nécessairement aux dépens du développement des services de base. Outre une nouvelle augmentation de la pauvreté, après deux décennies durant lesquelles elle a progressivement reculé, cette situation restreint la capacité de l'Inde à engager les dépenses nécessaires à l'acquisition de forces armées compatibles avec ses aspirations de grande puissance.

LES COUTS DIPLOMATIQUES D'UN CONFLIT

L'antagonisme indo-pakistanais affecte également l'Inde dans son action diplomatique. Il n'est pas excessif de parler là aussi de coûts, qui, pour être moins aisément quantifiables, n'en sont pas moins réels et perçus d'autant plus douloureusement qu'après une longue période de repli sur soi consécutive à la défaite de 1962, l'Inde nourrit aujourd'hui de nouvelles ambitions et aspire à retrouver un statut international dont elle estime avoir été injustement privée depuis l'indépendance.

Si la dynamique du sous-système sud asiatique est restée constante, la réflexion sur les relations internationales a toutefois considérablement évolué au cours des dernières années, tout au moins en Inde. Georges Tanham[30] concluait en 1996 à l'absence de culture stratégique indienne. Or on observe depuis quelques années une tentative des « élites stratégiques »[31] de repenser systématiquement les relations internationales et la

---

[28] PNUD, *Human Development Report 2001*, Londres, Oxford University Press, 2001, pp. 161 et 172. Par comparaison, les dépenses publiques de santé et d'éducation du Pakistan s'élevaient respectivement à 0,9 % et 2,7 % des mêmes indicateurs.

[29] Kapil Kak, chercheur à l'Institute for Defence Studies and Analysis (IDSA), écrivait ainsi en février 1999 : « Les intérêts nationaux vitaux de l'Inde et ses objectifs d'intégrité territoriale, de cohésion interne de sauvegarde du système démocratique, et une croissance socio-économique équitable de son immense population, détermineront les contours de sa doctrine stratégique nationale. La prospérité économique est un déterminant crucial, non seulement pour sa sécurité nationale mais également pour sa composante militaire. Ceci parce qu'une croissance économique plus rapide générera aussi un capital plus important pour le développement de ses capacités militaires ». Cité dans Olivier Guillard, *La Stratégie de l'Inde pour le XXI*^{ème} *siècle*, Paris, Economica, 2000, p. 27.

[30] Georges Tanham, *op. cit.*

[31] Celles-ci comprennent, selon Amitabh Mattoo, près d'une centaine de journalistes, universitaires, diplomates et militaires en retraites regroupés dans divers forums tels que le « Saturday discussion group » de l'India International Centre dont les avis sur des questions de politique étrangère sont souvent sollicités tant par le gouvernement que par les partis politiques. Voir Amitabh Mattoo, « ASEAN in India's foreign policy », *in India*

place de l'Inde dans le monde. Cette conscience et cette volonté nouvelles trouvent leur origine dans les événements intervenus au cours de la décennie écoulée (fin de la guerre froide, effondrement de l'Union soviétique, conflit du Cachemire, politiques de libéralisation et d'ouverture économique et globalisation) mais également dans le choc psychologique provoqué par les essais nucléaires de mai 1998 ainsi que par la crise de Kargil.

Ce renouveau se manifeste par l'expression de la conviction que l'Inde possède le potentiel pour devenir un acteur économique et militaire clé dans les premières décennies du nouveau millénaire. L'ordre et la stabilité internationale sont désormais perçus à New Delhi comme la conséquence souhaitable d'une organisation du monde dominée par un concert de cinq ou six nations, dont l'Inde, qui devraient partager la responsabilité de la gestion du système international, un ordre multipolaire structuré autour d'un système de sécurité coopératif étant perçu comme la meilleure garantie de paix. En vue de cet objectif et pour contraindre tant la Chine que les puissances occidentales à prendre davantage en compte les aspirations de l'Inde, celle-ci doit s'efforcer d'acquérir l'autonomie stratégique qui lui assurera la sécurité dans un environnement jugé inamical et lui permettra de faire, en toute indépendance, des choix impopulaires dans le système international[32].

La nouveauté réside sans doute moins dans le passage de la posture morale qui caractérisait à leurs yeux la politique étrangère de Nehru à une nouvelle « realpolitik », que par un changement d'attitude. Depuis 1962 et la défaite contre la Chine en effet, la politique étrangère indienne était toute entière conditionnée par les impératifs de sécurité, mais plus encore essentiellement réactive. Elle se veut désormais volontariste et entend s'efforcer de structurer son environnement autour de ses intérêts propres. Les essais nucléaires de 1998 s'inscrivaient dans cette perspective et, en dépit des sanctions, le regain d'attention internationale qu'ils ont généré à son égard n'a pas manqué de conforter les dirigeants et les experts en stratégie indiens du bien fondé de leur nouvelle attitude.

La volonté de suivre une voie autonome en matière de politique internationale demeure la base de la stratégie indienne. Elle est fondée sur la conviction qu'un pays de sa taille et de sa puissance, possédant qui plus est un héritage culturel incomparable et disposant d'un potentiel considérable dans tous les domaines, ne saurait se contenter d'être l'appendice d'un bloc, qu'il soit idéologique ou le lieu d'exercice du pouvoir. Cette logique intrinsèque est indépendante de l'évolution du système international et New Delhi ne saurait donc se laisser emprisonner dans des alliances inamovibles. Elle n'en doit pas moins prendre en compte les rapports de force internationaux et moduler ses attitudes en fonction des intérêts et capacités de ses interlocuteurs.

Les objectifs de la politique étrangère indienne se caractérisent donc à la fois par la volonté d'obtenir une reconnaissance internationale que manifestent, dans des registres très différents, sa politique nucléaire et sa quête d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, et la recherche d'alliances les moins contraignantes possible, lui permettant de sortir de l'isolement qui fut le sien à la fin de la guerre froide et de faire face, ou tout au moins de rendre plus diffuses les menaces auxquelles elle se trouve confrontée.

Or le Pakistan et la notoriété de sa rivalité avec l'Inde orientent en permanence la conduite de la politique extérieure de New Delhi : d'une part, ils surdéterminent les comportements indiens, en particulier dans la recherche de partenariats ; d'autre part, la pérennité du conflit affecte la crédibilité de l'Inde dans ses projets concernant le Conseil de

---

and ASEAN: The Politics of India's Look East Policy, New Delhi, Manohar, 2001, pp. 91-118, p. 93.

[32] Voir Amitabh Mattoo, *op. cit.*, pp. 94-95.

sécurité d'autant qu'elle inhibe sa politique étrangère, notamment sur les questions d'intervention humanitaire, par crainte d'une mise en cause de sa politique au Cachemire.

Le surdéterminisme du Pakistan dans la conduite de la politique extérieure indienne

L'Inde et le Pakistan ont, depuis l'indépendance, développé des politiques étrangères mutuellement exclusives, cette tendance se renforçant encore après la fin de la guerre froide. Cette évolution est surtout le fait de l'Inde. Elle est particulièrement flagrante dans deux régions qui présentent un intérêt immédiat aux yeux de chacun des protagonistes : le Moyen-Orient et l'ASEAN. Cette politique n'est du reste pas exempte d'ambiguïtés, car elle cherche à isoler le Pakistan tout en prétendant parallèlement affirmer le dépassement de la rivalité traditionnelle entre les deux pays. Elle diffuse ce faisant un message contradictoire et ne fait guère que souligner le caractère central du conflit dans la formulation de la politique étrangère indienne.

. L'Inde et l'ASEAN Regional Forum

Il serait excessif de ne voir dans le renforcement des liens de l'Inde avec l'ASEAN, et plus particulièrement dans son adhésion à l'ASEAN Regional Forum (ARF) que la seule volonté d'isoler le Pakistan. La crainte d'un face à face avec la Chine et la volonté d'attirer les surplus de capitaux générés par les économies du Sud-Est asiatique ont joué un rôle central dans la décision de New Delhi de se rapprocher de l'ASEAN à partir de 1994. Il serait toutefois illusoire de ne pas considérer sa rivalité avec Islamabad comme un élément constitutif de sa politique concernant le Sud-Est asiatique, à la fois en tant qu'objectif autonome et comme composante de la menace chinoise. La relation indo-pakistanaise s'est avérée tour à tour être le principal obstacle à l'adhésion de l'Inde à l'ARF et, une fois cette dernière acquise, à l'approfondissement de la relation ainsi créée.

La « question pakistanaise » dans la politique indienne vis-à-vis de l'ASEAN s'est centrée tout entière sur le problème de l'adhésion du Pakistan à l'ARF. Tout comme l'Inde, le Pakistan était « partenaire de dialogue sectoriel » depuis 1993 et s'est efforcé après cette date d'obtenir le statut de « partenaire de dialogue à part entière », préalable à l'adhésion à l'ARF. Pour New Delhi, il s'agissait tout à la fois d'isoler le Pakistan et, plus encore, de briser la parité qu'établit nécessairement toute politique d'équilibre entre les deux pays. Les membres de l'ASEAN, craignant d'être entraînés dans l'imbroglio sud asiatique, refusèrent ce statut à New Delhi et Islamabad, avant de l'accorder à l'Inde en 1995[33]. Devenue membre de l'ARF en 1996, l'Inde fit pression sur les autres membres pour empêcher le Pakistan d'en devenir membre à son tour, insistant, non sans ironie, sur

[33] Commentant, en 1994, les inquiétudes sud-est asiatiques sur l'engagement d'un dialogue avec l'Inde sur les questions politiques et de sécurité, J.N. Dixit, alors sécrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, répondit : « s'ils acceptent de nous recevoir en tant que partenaires à part entière sur les questions de politique et de sécurité, le Pakistan va automatiquement vouloir obtenir la même chose... Une fois que nous y serons tous les deux, ce sera la foire. Ils vont immédiatement soulever la question du Cachemire, nous allons aussitôt rétorquer, et tous les autres seront absolument dégoûtés par le procédé », *Far Eastern Economic Review*, 22 septembre 1994.

le risque pour l'ARF de se perdre dans les chamailleries sud asiatiques, arguant de plus du fait que le Pakistan ne répondait pas aux critères économiques définis pour l'adhésion.

Cette question resurgit avec une acuité particulière lors de la réunion de Manille après les essais nucléaires de mai 1998. Reprenant une proposition japonaise, le ministre des Affaires étrangères des Philippines avait souhaité inviter le Pakistan à participer aux débats en tant que membre *ad hoc*, pour maintenir un relatif équilibre entre les deux pays. Comme c'était prévisible, l'Inde s'y opposa vigoureusement, arguant du fait que ses essais nucléaires avaient pour objectif ses intérêts de sécurité à long terme et n'étaient nullement liés à l'équilibre des forces en Asie du Sud. Les décisions étant prises par consensus au sein de l'ASEAN, l'Inde obtint gain de cause[34]. La question de la participation à certains débats et de son adhésion se posa de nouveau par la suite, la dernière occasion en date étant la demande formulée par Islamabad en juillet 2000 lors de la réunion de Bangkok. L'Inde s'y opposa cette fois sous le prétexte que l'ARF était déjà une organisation trop nombreuse et devait être préalablement consolidée[35].

Plus que dans la question de la validité de l'argument, l'intérêt de la position indienne réside dans le fait que la rivalité entre Islamabad et New Delhi façonne dans une large mesure son attitude à l'égard du multilatéralisme. En s'opposant à la participation pakistanaise à l'ARF, l'Inde s'efforce avant tout de prévenir l'internationalisation de son conflit avec le « pays des purs » et notamment l'intervention des grandes puissances, représentées au sein de l'organisation. Elle recherche paradoxalement dans une organisation multilatérale comme l'ARF la légitimation du bilatéralisme qui marque l'essentiel de sa pratique diplomatique en Asie du Sud, la reconnaissance en quelque sorte d'une zone d'influence dans cette dernière.

Les Etats du Sud-Est asiatique ne sont toutefois pas dupes et l'attitude de New Delhi est dans une certaine mesure contre-productive alors même qu'elle s'efforce de devenir « membre du club » en réclamant l'élargissement de la conférence ASEAN+3 en ASEAN+4, comme ce fut le cas en novembre 2000. Il serait là aussi excessif d'attribuer aux seules mauvaises relations indo-pakistanaises l'échec de la tentative indienne pour intégrer l'association, fût-ce indirectement[36]. La Chine en particulier a joué un rôle central dans le refus de l'ASEAN. Il n'en demeure pas moins que les relations problématiques entre New Delhi et Islamabad liées au risque nucléaire ont également pesé dans la décision d'un certain nombre d'acteurs.

---

[34] Frédéric Grare, « In search of a role: India and the ASEAN regional forum », in Frédéric Grare and Amitabh Mattoo, *op. cit.*, pp. 119-145, p. 133.

[35] Un officiel indien déclara ainsi à cette occasion, « nous pouvons adopter le même point de vue que les pays de l'ASEAN. Le Forum ne peut être élargi et il est nécessaire d'imposer un moratoire sur les adhésions pour quelques temps. L'ARF a récemment défendu l'idée que le nombre de ses membres devrait être limité à 10 partenaires de dialogue et pense que toute expansion devrait être gelée », *The Indian Express*, 25 juillet 2000.

[36] *The Hindu*, 25 novembre 2000.

. Moyen-Orient : du bon usage de l'anti-islamisme primaire

Enfin, le facteur pakistanais ne pouvait que se refléter dans la politique moyen-orientale de l'Inde, du reste de manière contradictoire. Jusqu'en 1992, il justifia essentiellement une attitude d'hostilité relative à l'égard d'Israël. Il convenait en effet de prévenir la création d'un bloc islamique susceptible de s'opposer à la position indienne au Cachemire par solidarité avec le Pakistan musulman. Ce dernier se sentant obligé d'afficher des positions très anti-israéliennes pour compenser sa participation aux systèmes d'alliances occidentaux, New Delhi se voyait contrainte de renchérir et de se montrer plus critique vis-à-vis de Tel-Aviv qu'elle ne l'eût fait autrement, notamment lors des conférences internationales[37]. A ces facteurs s'ajoutaient une dépendance économique croissante de l'Inde à l'égard des pays du Golfe persique, la solidarité avec les positions soviétiques et celles du bloc des non alignés, et une opposition du parti du Congrès au sionisme et aux sionistes, perçus par les Indiens comme des Européens soutenus par les puissances impérialistes dans leur tentative de création d'un Etat théocratique en Asie de l'Ouest[38].

Après la désintégration de l'Union soviétique, le regain d'activisme des groupes islamiques au Cachemire et la nécessité d'améliorer les relations avec les Etats-Unis poussèrent en janvier 1992 New Delhi à élever ses relations diplomatiques avec l'Etat hébreu du niveau consulaire à celui d'une ambassade. Parallèlement, les deux pays commencèrent à développer leur coopération dans le domaine de la lutte antiterroriste. Sans doute n'avaient-ils aucun ennemi commun, mais ils n'en faisaient pas moins face à la même menace, le fondamentalisme islamique et, dans l'esprit des dirigeants indiens, à son corollaire : le terrorisme[39]. Il semblait qui plus est à ces derniers qu'un certain nombre de leçons pouvaient être tirées pour le Cachemire de la façon dont les Israéliens géraient l'insurrection palestinienne dans les territoires occupés. S'ensuivit un regain de coopération entre les services secrets des deux pays[40].

L'arrivée au pouvoir du parti nationaliste hindou, le Bharatiya Janata Party (BJP), qu'Israël cultivait depuis des années pour tenter de contrer la politique « pro-arabe » de New Delhi, ne fit que renforcer cette tendance. A la solidarité antiterroriste s'ajouta désormais un élément idéologique. Il serait à l'évidence excessif d'imputer le rapprochement avec Israël à la seule préoccupation du Pakistan. D'autres facteurs tels qu'une commune volonté d'indépendance et de supériorité technologique[41] jouèrent un rôle important, mais il est aussi évident que le facteur pakistanais eut également sa part, tant dans la formulation de la politique suivie à l'égard d'Israël que dans sa conduite.

Les Israéliens eux-mêmes ne firent aucun mystère de leurs relations croissantes avec

---

[37] Arthur G. Rubinoff, « Normalization of India-Israël relations », *Asian Survey*, Vol. XXXV, n° 5, mai 1995, pp. 487-505, p. 491.

[38] *Ibid.*, p. 489.

[39] Voir Maqsudul Hasan Nuri, « The indo-israeli nexus », *Regional Studies,* 12 (3), été 1994.

[40] Cette coopération n'était toutefois pas nouvelle. Les services de renseignements indiens et israéliens avaient en effet déjà collaboré par le passé, y compris sous les gouvernements d'Indira Gandhi (1966-1977 et 1980-1984). Voir sur le sujet P.R. Kumaraswamy, *India and Israel: Evolving Strategic Partnership*, Tel-Aviv, The Begin-Sadat Centre for Strategic Studies, Security and Policy Studies, n° 40, 1998, p. 5.

[41] *Ibid.*

New Delhi et surtout du type d'équipements vendus ou promus auprès de l'Inde, destinés en priorité à la surveillance des zones frontalières. Le magazine *Outlook* alla même jusqu'à titrer l'un de ses articles relatifs à la coopération en matière de renseignements : « Le Mossad a fait son travail ». Pendant la crise de Kargil enfin, outre la livraison de munitions et matériels divers, Israël aida discrètement l'Inde par une série d'échanges d'informations et de consultations stratégiques.

Ces développements ne manquèrent pas de troubler en retour des pays arabes inquiets, par ailleurs, d'une possible collaboration indo-israélienne dans le domaine du nucléaire militaire. Ils firent savoir à New Delhi qu'étant les premières victimes du fondamentalisme islamique, la coopération dans ce domaine passait également par eux, tandis que la Ligue arabe accusait Tel-Aviv et New Delhi de développer leurs liens en matière nucléaire. Elle se plaignit par ailleurs auprès de l'ambassadeur de l'Inde en Egypte des déclarations faites lors d'une visite en Israël, le 14 juin 2000, par le ministre indien de l'Intérieur L.K. Advani en faveur d'une coopération accrue dans ce domaine, et appela ses vingt-deux membres « à prendre les mesures appropriées à la lumière des dangers posés à la sécurité nationale arabe par les développements des relations indo-israéliennes dans les domaines nucléaires et techniques »[42].

De fait, si plus de quarante ans de ménagement à l'égard du monde arabe n'avaient rencontré qu'un succès partiel, ne parvenant pas à empêcher la condamnation (de principe) de la politique cachemirie de New Delhi, un rapprochement trop ostensible avec Israël risquait de provoquer l'unité du monde arabe contre New Delhi. Le ministre indien des Affaires étrangères se rendit donc en Syrie et en Egypte au début de l'année 2001 pour tenter de ressouder les liens, assurant ses interlocuteurs égyptiens que l'Inde n'avait pas de partenariat stratégique avec Israël et les exhortant à ne pas exagérer l'importance de ses liens avec l'Etat hébreu[43]. New Delhi touchait les limites de sa politique anti-pakistanaise.

Cette politique témoigna également de ses limites sur la scène intérieure. Le nationalisme de l'immense majorité des musulmans indiens et leur opposition au Pakistan n'ont rien à envier à ceux de leurs concitoyens hindous. Une proximité trop ostensible avec Israël ne pouvait toutefois manquer d'être interprétée, au vu des positions du BJP et de ses soutiens du Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS, noyau idéologique et social du nationalisme hindou) comme anti-musulmane. Le gouvernement dut, là aussi, minimiser à plusieurs reprises l'importance de ses relations avec Tel-Aviv. Le dernier recul en date eut lieu à la suite de l'attentat du 11 septembre 2001 contre le Pentagone et les tours du World Trade Center de New York. Le 12 septembre en effet, le major général Uzi Dayan, conseiller national à la Sécurité d'Israël, se trouvait en Inde, ce que ne manqua pas de souligner la presse. Interrogé quelques jours plus tard à ce sujet lors d'une conférence de presse, le ministre des Affaires étrangères et de la Défense Jaswant Singh ne put que répondre qu'il s'agissait d'une coïncidence de dates, niant tout lien entre les événements et insistant surtout sur le fait qu'Israël n'était que l'un des partenaires avec lesquels l'Inde entretient un dialogue stratégique[44].

---

[42] « Arab league condemns India, Israel for nuclear cooperation », 15 juillet 2000, http://www.saudiembassy.net/press_release/00_spa/07-15-Arab.html

[43] Mridula Krishna, « Jaswant Singh firms up ties with Syria, Egyp », 9 février 2001, http://www.indiaabroadonline.com/diplomacy/feb2001/jaswant.shtml

[44] *The Hindu*, 23 septembre 2001.

. L'Inde et les interventions « humanitaires »

Si la fin de la guerre froide a sonné le glas des grands conflits idéologiques, elle n'en a pas moins vu l'émergence d'un nouveau débat opposant les principes d'intégrité territoriale et d'autodétermination d'une part, et la doctrine émergente d'intervention humanitaire d'autre part. Avec la fin des blocs, l'idée que la souveraineté n'était pas une fin justifiant tous les moyens émergea. Formulée pendant la guerre du Golfe à propos des Kurdes d'Iraq, elle fut développée quelques années plus tard pendant les guerres de l'ex-Yougoslavie. L'Asie du Sud, et plus particulièrement l'Inde, n'échappèrent pas au débat.

New Delhi ne se réveilla toutefois véritablement qu'avec les bombardements de l'Otan sur la Serbie, lors de la guerre du Kosovo. Sa réaction fut une réponse de principe, la réitération du primat des principes d'intégrité territoriale et de souveraineté étatique sur les droits de l'homme et les préoccupations humanitaires. Cette réaction consista en une double réponse. Officiellement, l'Inde se contenta de soutenir formellement une résolution présentée par la Russie et la Biélorussie, condamnant l'intervention de l'Otan et réclamant l'arrêt des bombardements. A aucun moment elle ne prit la tête d'une campagne contre ces derniers[45]. L'opinion publique en revanche, notamment les médias et l'essentiel de la « communauté stratégique », prit fait et cause contre l'intervention de l'Otan, établissant dès les premiers jours un parallèle entre la crise du Kosovo et la question du Cachemire. Or c'est bien cette question qui une fois encore allait moduler la position indienne dans la crise.

Il est à cet égard intéressant de refaire brièvement l'historique des positions indiennes sur les questions d'intervention. Elles ont fluctué en fonction des circonstances, de la perception de la menace et plus généralement des intérêts indiens, bien plus qu'elles n'ont répondu à une conception arrêtée des grands principes supposés régenter les relations internationales. L'Inde fut en effet dans un premier temps un supporter enthousiaste de l'Organisation des nations unies, au point de porter la question du Cachemire devant cette dernière. Elle devint cependant rapidement méfiante à son égard lorsque celle-ci, au lieu de traiter exclusivement de l'aspect interétatique du conflit et d'ordonner un retrait des troupes pakistanaises des districts occupés en 1948 comme New Delhi l'avait escompté, suggéra de rouvrir la question de l'accession du Cachemire à l'Inde ou, alternativement, d'une nouvelle partition de l'ex-Etat princier en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Inde s'opposa dès lors par principe à toute intervention militaire, soutenant les opérations de maintien de la paix.

La guerre de 1971 marqua une première inflexion de cette position. L'Inde passa brutalement de la non-intervention à une sorte de doctrine Monroe, s'autorisant à intervenir régionalement. Ironiquement, elle utilisa des arguments humanitaires - la protection des réfugiés - et pragmatiques - le risque que ces derniers posaient à sa sécurité nationale - très semblables à ceux qu'employait l'Otan pour justifier son intervention au Kosovo.

Une troisième rupture se produisit dans la position indienne en 1987, lorsque l'Inde et le Sri Lanka signèrent un accord de paix pour résoudre le conflit opposant Tamouls et Cingalais. La tentative de New Delhi de jouer un rôle actif dans le maintien de la paix s'avéra un échec complet qui se solda finalement par l'assassinat de l'ancien Premier

[45] Radha Kumar, *Sovereignety and Intervention : Opinions in South Asia*, Pugwash Occasional Papers, janvier 2001, Vol. 2, n° 1, p. 2.

ministre Rajiv Gandhi par les séparatistes du LTTE (Liberation Tigers of Talim Elam). Lorsque dix ans plus tard, en 1999-2000, la Présidente sri-lankaise Chandrika Kumaratunga requit l'aide militaire indienne, elle se vit opposer une fin de non-recevoir[46].

Les événements de la fin des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix entraînèrent un nouveau changement de la position indienne. Ce fut moins une évolution maîtrisée répondant à des objectifs clairs qu'une crispation sur des positions traditionnelles, reflétant une incapacité à prendre la mesure des conséquences de la fin de la guerre froide, le débat entre souveraineté et intervention se posant désormais en termes différents du fait de l'évolution des rapports de force internationaux. En l'absence d'une telle évaluation et d'une doctrine clairement établie, l'Inde fut d'autant plus tentée de s'arc-bouter sur des positions conservatrices que le Pakistan s'efforçait parallèlement de lier les questions yougoslave et cachemirie. En 1994, il parvint à convaincre l'Organisation de la conférence islamique d'établir un « groupe de contact » sur le Cachemire, présidé par l'ancien Premier ministre bosniaque Haris Silajdic[47].

Les travaux de ce « groupe de contact » n'eurent qu'un impact international limité, mais son existence même eut un effet en Inde. Paradoxalement, alors que la réaction officielle avait été modérée tout au long des diverses crises yougoslaves, l'Inde étant même parmi les premiers pays à reconnaître le nouvel Etat bosniaque, les commentateurs indiens, journalistes, universitaires et anciens diplomates, reprirent à leur compte et amplifièrent le commentaire passablement désabusé des élites pakistanaises « si le Kosovo, pourquoi pas le Cachemire », faisant de fait le jeu d'Islamabad qui parvint également à lier les crises du Cachemire et du Timor oriental lors du Sommet du millénaire de septembre 2000. L'Inde se trouva de nouveau sur la défensive, contrainte de se justifier.

L'intérêt de la plupart des publications qui parurent à l'époque réside moins dans leurs contenus spécifiques que dans une prise en compte graduelle des arguments en faveur de la doctrine émergente d'intervention humanitaire. Ces publications firent avant tout ressortir l'absence de doctrine alternative dans les propositions de New Delhi. L'image de l'Inde ne peut manquer d'en être affectée à l'heure où elle s'efforce de promouvoir sa candidature à un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Sa présence éventuelle, ainsi que le droit de veto qui lui reviendrait au sein de cette instance, la font en effet apparaître davantage comme une source potentielle de difficultés que comme un partenaire responsable. On objectera que la Russie et la Chine remplissent d'ores et déjà ce rôle en mainte occasion, mais l'un et l'autre sont déjà en place, tandis que l'Inde n'est que candidate, et que toute la difficulté consiste pour elle à convaincre la « communauté internationale » de sa crédibilité. Or c'est bien cette dernière que met en cause la persistance du conflit indo-pakistanais. Parce qu'elle se montre incapable de résoudre militairement ou pacifiquement son contentieux avec son turbulent voisin, l'Inde apparaît moins comme la puissance responsable et bienveillante, forte d'un passé exempt de toute velléité expansionniste, dont elle s'efforce de donner l'image, que comme un fauteur de troubles potentiel, fût ce à son corps défendant. Ses interlocuteurs craignent de se retrouver empêtrés dans l'imbroglio sud asiatique ou de voir toute initiative internationale bloquée par une Inde doutant d'elle-même ou prise au piège de ses contradictions internes.

[46] *Ibid*., p. 3.

[47] *Ibid.*

Le conflit indo-pakistanais apparaît donc comme le principal obstacle à l'accroissement du rayonnement d'une Inde de plus en plus avide de reconnaissance internationale, et rien ne laisse entrevoir une normalisation à court terme des relations entre les deux pays.

Dans un exercice de prospective traitant, entre autres, de l'avenir de l'Asie du Sud, la *Central Intelligence Agency* affirmait que la dynamique de l'hostilité mutuelle entre l'Inde et le Pakistan, jointe à l'instabilité de l'Asie centrale, contribueraient à caractériser la région à l'horizon 2015. Le rapport ajoutait que l'Inde serait sans conteste la principale puissance régionale, disposant d'une armée importante et d'une économie dynamique. Le fossé croissant entre l'Inde et le Pakistan, déstabilisant en lui-même, serait accompagné de disparités politiques, économiques et sociales conséquentes entre les deux pays[48].

De la même manière, Stephen Cohen et Sumit Ganguly soulignent que la possibilité d'un nouveau conflit entre l'Inde et le Pakistan reste élevée. Reprenant la perception officielle américaine, les deux auteurs indiquent que le conflit du Cachemire pourrait conduire, une fois encore, à une guerre conventionnelle entre les deux pays et, le cas échéant, à une guerre nucléaire[49]. L'Asie du Sud est du reste la seule région du monde où deux Etats dotés l'un et l'autre de l'arme nucléaire se font face.

Le conflit du Cachemire semble devoir perdurer

De nombreuses solutions ont été proposées par le passé pour tenter de résoudre le problème cachemiri. Elles ont inclus aussi bien une nouvelle partition le long de la ligne de contrôle que la création de frontières « souples » entre les deux parties du Cachemire, un référendum région par région, une tutelle des Nations unies, le partage du territoire selon le modèle d'Andorre, c'est-à-dire une souveraineté nominale du Cachemire contrôlée par les deux Etats[50]... Aucune n'a connu à ce jour le moindre début de réalisation. La dernière tentative en date a eu lieu après le sommet de Lahore le 20 novembre 1999. Les essais nucléaires de mai 1998 avaient en effet conduit l'Inde et le Pakistan à une prise de conscience en ce qui concerne la nécessité d'être plus réalistes dans leurs relations bilatérales. Chacun des deux protagonistes était désormais ouvertement un Etat nucléaire, il devenait indispensable de limiter tout risque de conflagration nucléaire due à une mauvaise perception par l'un des actions de l'autre. De plus, en l'absence d'un règlement de la question du Cachemire, les relations entre les deux pays ne pouvaient que rester fluctuantes, d'où la nécessité d'une résolution que d'aucuns espérèrent, à l'époque,

[48] *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*, National Intelligence Council, 2000-02,Washington D.C., décembre 2000, p. 42.

[49] Stephen P. Cohen and Sumit Ganguly, « India », *in* Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy (eds), *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*, New York/Londres, W.W. Norton & Company, 1999, pp. 40-63, pp. 49-51.

[50] Stephen Cohen, *op. cit.*, p. 220.

rapide[51].

Des groupes de travail, dont un consacré au Cachemire, furent donc créés. Cependant, parallèlement au processus officiel, les premiers ministres de chacun des pays mirent en place un canal de négociation secret, chargé de travailler à la recherche d'une solution sur le seul problème du Cachemire. L'ancien secrétaire des Affaires étrangères pakistanais Niaz Naik, et un parlementaire indien, R. K. Misra, se retrouvèrent donc le 25 mars 1999 à New Delhi pour cinq jours. Quatre éléments devaient guider leurs réflexions :

- chaque partie devait aller au-delà de ses positions traditionnelles. L'Inde ne devait pas davantage insister sur l'appartenance intégrale du Cachemire à l'Union indienne que le Pakistan sur la question du référendum ;
- les solutions proposées devaient prendre en compte les intérêts pakistanais et indiens mais également ceux du peuple cachemiri[52] ;
- la solution proposée devait être équitable et réalisable (c'est à dire prendre en compte les nécessités de défense de l'un et l'autre pays) ;
- la solution devait être finale et non partielle.

Diverses possibilités furent alors examinées par les deux protagonistes, allant de la conversion de la Ligne de contrôle en frontière internationale permanente, ce que refusa le négociateur pakistanais parce que cette solution consacrait le *statu quo* et limitait le rôle de la population cachemirie, au partage de l'Etat du Jammu-et-Cachemire selon la « théorie des deux nations », ce que refusa à son tour le négociateur indien en raison du risque de tensions entre hindous et musulmans. Cette première phase de négociations, où ne furent examinées que des options déjà explorées à maintes reprises, aboutit à une impasse. Le 31 mars un message du Premier ministre indien demanda aux négociateurs de trouver des solutions novatrices.

De cette seconde phase naquit l'option de la rivière Chenab, soit une division du Cachemire en deux entités souveraines situées de part et d'autre de la rivière, ayant des contacts privilégiés. Cette proposition aurait été acceptée tant par Atal Behari Vajpaye que par Nawaz Sharif comme point de départ d'un dialogue sérieux entre les deux pays. La crise de Kargil mit fin à la négociation.

Au regard des résultats, cet épisode ne fut qu'une nouvelle occasion manquée. Il se distingua toutefois des tentatives précédentes par la volonté affichée des protagonistes, du Premier ministre indien en particulier, de sortir du cycle des récriminations mutuelles et d'aller au-delà de leurs positions traditionnelles. C'est ce dernier élément, assimilé à de la complaisance envers le Pakistan, que les rivaux politiques de Atal Behari Vajpaye au sein de son propre parti allaient mettre en cause lors de la dernière négociation en date, qui se tint à Agra du 14 au 16 juillet 2001 et qui se solda de nouveau par un échec.

Ce dernier revers témoigne également d'une constante de l'histoire des négociations sur le Cachemire, à savoir la difficulté à obtenir une acceptation politique d'une solution simultanément en Inde et au Pakistan. C'est bien ce décalage qui rend aujourd'hui de nouveau le règlement improbable à court terme. Les militaires pakistanais, ayant fait échouer le processus de Lahore[53] du fait des événements du printemps 1999, espérèrent

[51] Le délai fixé pour parvenir à un accord aurait été de dix mois. Entretien avec des hauts responsables pakistanais, Islamabad, 19 juin 2001.

[52] Selon les responsables pakistanais interrogés, cette instruction aurait émané du Premier ministre indien, Atal Behari Vajpaye. Islamabad, 19 mai 1999.

[53] Il convient toutefois de noter que l'opération de Kargil n'aurait pu être montée sans le feu vert préalable du Premier ministre pakistanais de l'époque, Nawaz Sharif, mais il est de notoriété publique que ce dernier traitait

le relancer une fois parvenus au pouvoir. La crise de Kargil avait toutefois eu pour conséquence de renforcer, au sein du gouvernement indien, le camp des « durs » regroupés autour du ministre de l'Intérieur, Lal Krishna Advani, qui fit prévaloir son opposition à tout dialogue en sabotant littéralement le sommet d'Agra.

Plus fondamentalement cependant, le conflit du Cachemire apparaît encore trop intimement lié à l'identité des deux Etats pour qu'un règlement puisse intervenir dans un avenir proche. Le temps est à cet égard une composante importante de toute solution au conflit. Non univoque cependant puisque chaque jour continue d'apporter son lot de drames qui, à leur tour, façonnent les perceptions mutuelles des acteurs. Dans un avenir proche, la perpétuation du *statu quo* apparaît donc probable.

. Le poids des organisations jihadistes au Pakistan

Sans doute n'est-il pas inutile, à ce stade, de s'interroger sur le rôle des acteurs non gouvernementaux intervenant à un titre ou à un autre dans le problème du Cachemire. Au premier rang figurent les organisations jihadistes qui conduisent la guérilla dans la Vallée et dont tous les gouvernements pakistanais successifs seraient otages depuis que l'organisation indépendantiste JKLF a été marginalisée par des groupes islamistes, comme nous l'avons vu plus haut. Ces groupes, on s'en souvient, apparus à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, comprenaient des éléments étrangers - Afghans et Pakistanais principalement, sans qu'il soit toujours possible de distinguer ces derniers des Cachemiris résidant en Azad Cachemire - et cachemiris.

. Fondé en octobre 1989, le Hizbul Mujahedin est l'un des plus anciens groupe militant dans la Vallée. Il prône le rattachement de l'ensemble de l'Etat du Jammu-et-Cachemire au Pakistan et est lié idéologiquement, logistiquement et par le biais de son recrutement au Jamaat-i-Islami dont il est en quelque sorte le bras armé, bien qu'il dispose par rapport à ce dernier d'une réelle autonomie.

. Le Lashkar-e-Toiba est la branche militante d'une organisation religieuse pakistanaise basée au Punjab, le Markaz Dawa-ul-Irshad fondé en 1987, qui dispose d'intérêts économiques substantiels au Pakistan. Son programme se veut tout autant d'islamisation que de libération du Cachemire. Son recrutement est essentiellement punjabi.

. Interdit au Pakistan depuis les événements du 11 septembre 2001, le Harkat-ul-Ansar, devenu Harkat-ul-Moujahedin, fut créé en 1993. Son champ d'action ne se limite pas au Cachemire mais s'étend à la Tchétchénie, à l'Afghanistan et au Tadjikistan. Lié à une organisation pakistanaise rivale du Jamaat-i-Islami, le Jamaat-e-Ulema-e-Islam, ses membres viennent d'Afghanistan, du Pakistan et, plus généralement, de l'ensemble du monde musulman même s'il comprend également quelques éléments cachemiris[54].

Ces trois organisations, les plus importantes, se disputent le « leadership » du militantisme dans la Vallée, mais d'autres groupes de moindre importance, tels que le

---

avec légèreté un certain nombre de dossiers même importants. Il aurait ainsi approuvé sans réfléchir outre-mesure une opération qui se voulait limitée et destinée à faire pression sur New Delhi afin de contraindre les dirigeants indiens à négocier. Entretiens avec des hauts responsables pakistanais, Islamabad, 19 juin 2001.

[54] Pour une description plus approfondie de ces organisations, voir Alexander Evans, « The Kashmir insurgency: as bad as it gets », *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 11, n° 1, printemps 2000, pp. 69-81, pp. 70-71.

Harakat-ul-Jihad, Jamaat Isla, Janbaz-ul-Moujahedin,... jouent également un rôle non négligeable[55].

La stratégie adoptée par le Pakistan dans la Vallée au Cachemire consiste à propager le fondamentalisme religieux pour promouvoir le séparatisme, à entraîner les jeunes gens aux actes de sabotage, à l'attaque des forces de sécurité ainsi qu'au maniement des armes automatiques et des explosifs, enfin dans l'entraînement d'équipes d'agitateurs dont l'objectif est de ternir l'image d'une Inde laïque et démocratique. En augmentant l'agitation dans la région, ils incitent le gouvernement indien à répondre par la répression et s'efforcent de convaincre l'opinion publique que Delhi est constamment engagée dans un processus de violation des droits de l'homme à grande échelle. Les organisations islamistes jouent un rôle central dans cette stratégie. Elles contribuent au recrutement et à l'entraînement de volontaires internationaux pour la cause du Cachemire[56], mobilisent l'opinion internationale et collectent des fonds. Elles sont enfin le principal vecteur de l'islamisation des éléments s'opposant à la domination indienne sur le Cachemire.

Plus que le contenu idéologique de leurs programmes respectifs ou leur action dans la Vallée, la véritable question que pose l'existence de ces groupes réside dans le degré de contrôle qu'exerce sur eux l'armée pakistanaise. En d'autres termes, constituent ou constitueraient-ils un obstacle à un accord éventuel de l'Inde et du Pakistan sur le Cachemire ? De la réponse à cette question dépend en partie la qualification du conflit du Cachemire comme conflit territorial classique entre l'Inde et le Pakistan ou comme simple étape dans un projet fondamentaliste global. Que la seconde éventualité constitue l'objectif de certaines organisations ne fait aucun doute, mais cela n'affecte guère la nature du conflit tant que l'armée pakistanaise parvient à maintenir sa domination.

Il convient tout d'abord d'observer qu'un certain nombre de ces groupes dépendent très étroitement de l'ISI (Inter-Service Intelligence) ; certains, comme le Harakat-ul-Jihad seraient même une pure création des services pakistanais. D'autres en revanche, et notamment les plus importants, disposent d'une réelle autonomie y compris financière, et leur lien avec l'armée et plus généralement l'appareil d'Etat pakistanais est plus ambigu.

Leurs relations semblent de fait se caractériser par une instrumentalisation réciproque. Le Jamaat-i-Islami, présent politiquement et militairement au Cachemire par le biais, respectivement du Jamaat-i-Islami Jammu-Cachemire (membre de l'All India Hurryet Conference que nous décrirons plus bas) et du Hizbul Mujahedin, soutient le gouvernement pakistanais chaque fois que celui-ci défend une cause islamiste quelque part dans le monde mais prend ses distances dès que ce même gouvernement s'en éloigne. Parallèlement, aucun gouvernement pakistanais n'a souhaité apparaître aux yeux du monde comme un fauteur de troubles, et ne peut davantage abandonner la cause cachemirie. Les groupes islamistes sont alors autant d'instruments permettant au gouvernement de nier toute implication directe. Les groupes islamistes, même s'ils disposent de moyens limités, peuvent ainsi entretenir un conflit de faible intensité au Cachemire sans qu'Islamabad apparaisse jamais comme l'instigateur des troubles.

La professionnalisation croissante des moujahedins opérant dans la Vallée semble par ailleurs indiquer une synergie croissante avec les services spéciaux pakistanais, seuls

[55] Pour un descriptif complet voir P. Stobdan, « Kashmir: the key issues », *Strategic Analysis*, Vol. XIX, n° 1, pp. 111-39, pp. 119-20.

[56] Selon les services de renseignements indiens, les militants opérant dans la Vallée seraient pour 60 à 65 % d'entre eux des volontaires étrangers. Ce pourcentage paraît toutefois exagéré, la tendance actuelle allant au contraire vers une indigénéisation croissante de la guérilla.

capables de leur fournir ce type de formation. Alors que la criminalisation de la guérilla et la quasi-anarchie qui régnait alors dans leurs rangs avaient entraîné en 1996 un sérieux revers électoral, les moujahedins sont aujourd'hui mieux entraînés, utilisent les techniques de propagande à meilleur escient, et se montrent respectueux des populations locales, obtenant de ce fait un soutien réel de leur part[57]. La guérilla cachemirie semble aujourd'hui se composer de plus en plus de militants locaux opérant sous le contrôle de l'ISI, ce qui constitue un scénario presque idéal pour Islamabad qui peut arguer du caractère indigène de la rébellion.

Enfin, aucune crise récente ne laisse entrevoir une quelconque perte de contrôle des organisations islamistes par Islamabad. Lorsque par exemple durant l'été 1999 Nawaz Sharif décida le retrait des forces pakistanaises de Kargil, le Jamaat-i-Islami et avec lui l'ensemble de la mouvance islamiste pakistanaise et cachemirie s'empressèrent de condamner le gouvernement coupable d'avoir cédé à la pression internationale, notamment américaine, mais se gardèrent d'attaquer l'armée qui avait initié l'opération et était donc directement responsable du fiasco. Un an plus tard, c'est sur l'ordre d'Islamabad que la branche cachemirie du Hizbul Moujahedin proposa un cessez-le-feu conditionné à une retenue équivalente de l'armée indienne et à l'ouverture d'un dialogue avec le Pakistan. C'est également sur l'ordre d'Islamabad que cette proposition fut retirée peu de temps après.

Sans doute ces mouvements, ou tout au moins les plus importants d'entre eux, disposent-ils d'une réelle autonomie en raison de revenus propres qui émanent de plusieurs sources incluant des intérêts économiques classiques (usines, ...), les donations de riches étrangers originaires du Golfe persique pour la plupart, mais également pour certains de divers trafics à travers l'Afghanistan. Ces ressources leur confèrent une capacité de nuisance et une marge de manœuvre vis-à-vis de l'armée pakistanaise sans pour autant les affranchir totalement de la tutelle de cette dernière. Si Islamabad leur retirait demain son appui, les organisations islamistes seraient vraisemblablement capables de continuer à opérer quelques temps dans la Vallée, mais seraient bien vite réduites à merci par les troupes indiennes, d'où l'insistance du gouvernement indien sur l'arrêt de cet appui de l'armée pakistanaise qui constitue pour bon nombre de responsables indiens le seul et unique enjeu de toute négociation avec le Pakistan sur le Cachemire.

A ce jour, l'hypothèse d'un gouvernement pakistanais politiquement prisonnier des organisations islamistes relève de la seule spéculation quand bien même elle est renforcée par le discours des élites laïques, militaires ou non, qui jouent à l'envie et avec succès des scénarios catastrophes (après nous le déluge islamiste) pour obtenir le soutien des organisations financières internationales et donc se maintenir aux commandes. Le pouvoir pakistanais reste pour l'heure maître de ses décisions.

[57] Une partie importante des atrocités commises à l'encontre des populations civiles est le fait des forces indiennes elles-mêmes ou des renégats, c'est à dire des militants retournés opérant pour elles.

. Le peuple cachemiri et la All Parties Hurriyat Conference (APHC)

Il est toutefois un acteur essentiel, le peuple cachemiri, qui s'il réside sur le territoire de l'un et l'autre Etat n'est véritablement sous contrôle d'aucun d'entre eux, ce contrôle constituant précisément l'enjeu de la lutte entre l'Inde et le Pakistan. Aucun observateur étranger de passage dans la Vallée ne peut manquer d'être frappé par le degré de répugnance qu'éprouve une grande majorité de la population à l'égard de l'Inde. Des années de répression, souvent aveugle, ont créé un ressentiment profond et durable à l'encontre de New Delhi qui s'acharne par ailleurs à considérer le Cachemire comme un simple problème d'ordre public. A ce rejet de l'Inde ne correspond pas pour autant une adhésion au Pakistan. S'ils sympathisent souvent avec les militants, beaucoup de Cachemiris sont en revanche sans illusions sur le gouvernement pakistanais, coupable à leurs yeux de poursuivre au Cachemire ses propres objectifs sans égards pour leurs souffrances.

Si les Cachemiris ont su, par le passé, exprimer leur refus de la domination indienne et leur méfiance à l'égard du Pakistan, ils n'ont en revanche jamais su élaborer un véritable projet politique alternatif. Leur représentation politique, rassemblée pour l'essentiel au sein de la *All Parties Hurriyat Conference*, reflète cette incapacité à s'unir autour d'autre chose que la contestation de l'ordre existant. Ce n'est du reste pas un parti mais un regroupement de vingt-sept organisations politiques unies par leur commune opposition à l'Inde. Sur ces vingt-sept partis, deux militent pour un rattachement au Pakistan : le *Jamaat-i-Islami* et la *Muslim Conference* ; les vingt-cinq autres prônent l'inépendance de l'Etat ou fluctuent au gré des circonstances entre ces deux positions. Cette situation a donné aux organisations pro-pakistanaises, qui bénéficient du soutien direct d'Islamabad et redistribuent (dans le cas du Jamaat-i-Islami) une partie de la manne que leur verse le Pakistan, un poids sans rapport avec leur représentativité réelle. L'APHC n'est pas, par ailleurs, la seule organisation politique cachemirie. Ayant en 1996 boycotté l'élection des membres de l'assemblée législative de l'Etat, elle n'est plus représentée au sein de cette dernière et a laissé la place à la *National Conference* de Farooq Abdullah, désormais Ministre en chef du Jammu-et-Cachemire. Par ailleurs, craignant d'être piégée en participant à des élections qu'elle pourrait gagner mais au terme desquelles elle serait, du fait de la politique du gouvernement central, dans l'incapacité de satisfaire les aspirations de ses électeurs, sa participation au prochain scrutin, annoncé pour l'automne 2002, reste très incertaine.

Cependant, en dépit de ses faiblesses criantes et de sa désunion, peut être également en raison du caractère vague de son programme qui se résume presque en un point unique, le référendum d'autodétermination, l'APHC reste une organisation populaire, aujourd'hui incontournable et, par le fait même, un enjeu dans la rivalité indo-pakistanaise. Le gouvernement indien ne s'y est pas trompé qui s'efforce en permanence de la diviser et de la discréditer, cherchant parallèlement, mais en vain, à susciter une force politique alternative et à identifier l'homme providentiel capable de mobiliser à son profit le soutien dont elle jouit aujourd'hui. Le Président pakistanais Musharraf est lui aussi conscient de son caractère incontournable : il s'est efforcé lors de sa visite en Inde des 14, 15 et 16 juillet 2001 de peser de tout son poids pour lui donner autant de légitimité que possible en la conviant à une « Tea party » à l'ambassade pakistanaise, la désignant de fait comme un interlocuteur incontournable, suscitant du même coup l'agacement du gouvernement indien et un déchaînement de critiques de la presse locale.

Le peuple cachemiri et ses représentants sont donc bien des acteurs à part entière, incapables de prévenir un hypothétique accord entre Islamabad et New Delhi, mais constituant une difficulté politique supplémentaire. Ils sont une référence constante du

discours politique pakistanais, et il serait difficile à Islamabad d'en faire brusquement abstraction. Les autorités indiennes ne semblent, il est vrai, toujours pas vouloir prendre en compte la réalité d'une identité cachemirie que l'autonomie garantie au Cachemire par l'article 370 de la constitution (et jamais mise en œuvre) reconnaît pourtant implicitement.

L'affirmation du rôle des Etats-Unis

Dans ce contexte, les Etats-Unis sont-ils susceptibles de faciliter l'obtention d'un accord qui semble bien hypothétique ? Les essais nucléaires de 1998 ont incontestablement constitué le début d'une nouvelle phase dans la relation triangulaire Inde-Pakistan-Etats-Unis. Les sanctions qui ont suivi ont marqué une halte dans la recherche par les Etats-Unis d'un nouvel équilibre, caractérisé par un engagement plus substantiel à l'égard de l'Inde lié à la croissance de l'économie et des capacités stratégiques de cette dernière, compatible cependant avec la réitération des garanties données au Pakistan en dépit du déclin de ses liens militaires et stratégiques avec ce dernier[58]. Les essais nucléaires portaient en effet un coup sévère à la politique américaine de non-prolifération et créaient un risque sérieux de confrontation nucléaire dans une zone politiquement incertaine, ce que crédibilisa dans une certaine mesure la crise de Kargil de l'été 1999.

La considération de leurs intérêts à long terme poussa toutefois les Etats-Unis à reprendre leurs efforts. Ces intérêts incluent la prévention de tout conflit en Asie du Sud, la promotion de la démocratie, l'expansion de la croissance économique, du commerce et de l'investissement, et le développement d'une coopération politique et si possible militaire sur une série de problèmes globaux allant du terrorisme à l'environnement en passant par le trafic de drogue, etc[59]. Les Etats-Unis considéraient le Pakistan et l'Inde comme autant de partenaires stratégiques potentiels, qu'il convenait de ménager en raison des risques économiques mais également politiques et militaires que la perpétuation des sanctions et de l'application des amendements Glenn et Pressler faisaient plus particulièrement peser sur un Pakistan beaucoup plus dépendant que l'Inde de l'aide internationale. Washington n'entendait pas pour autant remettre en cause sa politique de non-prolifération, mais appliquer une politique différenciée. Le processus de « normalisation » qui s'engagea alors se matérialisa avec éclat par la visite du Président Clinton en Inde et son arrêt de quelques heures au Pakistan en dépit du coup d'Etat militaire intervenu quelques mois plus tôt, par la restauration du soutien américain aux programmes multilatéraux de développement économique et par la volonté de ressusciter le dialogue sur la coopération stratégique. La position américaine marquait une évolution : la volonté de renforcer le dialogue avec l'Inde en vue d'un éventuel partenariat, sans rompre la symétrie avec le Pakistan qui exaspère tant New Delhi. Elle engendra une situation nouvelle caractérisée par la compétition entre les deux rivaux du sous-continent pour le partenariat avec les Etats-Unis.

---

[58] Ashley J. Tellis, « The changing political-military environment: South Asia », *The United States and Asia: Towards a New U.S. Strategy and Force Structure,* Rand, 8 août 2001, pp. 203-240, p. 236.

[59] Richard Haass and Morton C. Halperin, (co-chairs) *After the Tests: US Policy Towards India and Pakistan*, Report of an independant task force, cosponsored by the Brooking Institution and the Council on foreign relations, 1998, p. 4.

Paradoxalement, cette concurrence place l'Inde et le Pakistan, partiellement et à leur corps défendant, en situation de coopération. L'un et l'autre courtisent en effet le même allié potentiel dont l'exigence la plus marquée porte précisément sur leur réconciliation en raison de sa crainte de voir ce qui n'était jusqu'alors qu'un conflit sans importance réelle se transformer en cauchemar nucléaire. On l'a constaté notamment lors du sommet d'Agra, qui intervint alors même que le gouvernement indien était profondément divisé sur la conduite à tenir, comme en témoigna le déroulement de la réunion. Si la rencontre fut présentée par les deux gouvernements comme le fruit de leur seule volonté, les commentateurs ne manquèrent pas d'insister, de part et d'autre de la frontière, sur le rôle de Washington. Quelle qu'ait été l'activité réelle de la diplomatie américaine, il est certain que les Etats-Unis jouèrent au moins un rôle passif, l'espoir d'une levée des sanctions et, pour l'Inde, d'un « partenariat stratégique » aux contours encore bien incertains constituant à l'évidence une incitation à la négociation pour les deux protagonistes. New Delhi s'efforça du reste d'effacer rapidement l'impression négative produite par sa responsabilité évidente dans l'échec du sommet.

. Les conséquences des attentats du 11 septembre 2001

Il convient de s'arrêter un instant sur les conséquences de l'attentat du 11 septembre 2001 tant pour l'avenir des relations indo-pakistanaises qu'en ce qui concerne le rôle des Etats-Unis dans la région.

Les attentats ont créé une situation nouvelle dans le sous-continent indien, qui se manifeste par une compétition accrue pour l'alliance américaine. Oubliant des années de confrontation idéologique, l'Inde a offert un soutien politique et logistique inconditionnel aux Etats-Unis. Elle a également fait savoir qu'elle se tiendrait, aux côtés de ces derniers désormais qualifiés « d'alliés naturels », aux avant-postes de la lutte contre le terrorisme international. New Delhi espérait à l'évidence faire d'une pierre deux coups. En se rapprochant spectaculairement des Etats-Unis, elle pensait pouvoir isoler un peu plus un Pakistan désigné comme indirectement responsable de la tragédie en raison de son soutien aux Taleban et à certains groupes de militants disposant de camps d'entraînement en Afghanistan, et préparer le terrain à un partenariat stratégique avec Washington dirigé toutefois moins contre le Pakistan que contre la Chine.

C'était faire peu de cas tant de la géographie que des réalités politiques régionales et internationales, et de la capacité de réaction des autorités pakistanaises. La première imposait à l'évidence que les Etats-Unis disposent pour le moins de la possibilité de survoler l'espace aérien pakistanais et puisse, le cas échéant, opérer à partir du territoire pakistanais dans le cas d'une attaque terrestre. Les secondes impliquaient que les Etats-Unis obtiennent l'accord de la Chine, puisque les représailles envisagées affectaient un pays limitrophe de cette dernière, ce qui excluait d'emblée l'Inde. Plus fondamentalement, l'Inde est l'une des données du problème afghan. Son soutien explicite depuis 1965 à la cause du Pashtounistan, c'est à dire à la revendication afghane sur les territoires situés entre la frontière pakistano-afghane, la ligne Mortimer Durand et l'Indus, est l'une des motivations de la politique conduite en Afghanistan par Islamabad qui craint, dans l'hypothèse d'un conflit avec l'Inde, d'avoir à combattre simultanément sur un double front. Dans ce contexte, une participation directe de l'Inde aux opérations était pour le moins indésirable si Washington souhaitait s'assurer du soutien d'Islamabad alors même que cette dernière devait renoncer à sa politique en Afghanistan (mais non à ses objectifs).

Le Président pakistanais était conscient des intentions indiennes et de la fragilité de sa position. Dans son discours à la nation du 19 septembre 2001, il accusa l'Inde de chercher

à tirer parti de la situation en s'efforçant de récupérer l'alliance américaine à son profit, et annonça simultanément que le Pakistan apporterait un soutien total aux Etats-Unis[60]. Washington annonça quelques jours plus tard la levée des sanctions décidées en 1998 contre les deux pays consécutivement à leurs essais nucléaires respectifs, mais les jours qui suivirent furent marqués par le renouveau des relations américano- pakistanaises.

. Les conséquences pour la politique pakistanaise

On ne peut manquer de s'interroger sur les conséquences à plus long terme de la crise actuelle sur la politique pakistanaise ou, plus précisément, sur la marge de manœuvre dont Islamabad disposera désormais dans sa gestion du conflit du Cachemire. La crise de Kargil a montré sans équivoque que le Pakistan était déterminé à utiliser toute la marge de manœuvre que lui offre l'arme nucléaire. Par ailleurs l'écart économique et militaire augmente entre les deux rivaux du sous-continent, accroissant le sentiment de vulnérabilité du Pakistan, et transforme ainsi le Cachemire d'enjeu autonome en un élément d'une stratégie plus vaste visant à affaiblir significativement et durablement l'Inde.

Or les options à la disposition d'Islamabad, déjà limitées, apparaissent de plus en plus restreintes. Jusqu'au 11 septembre, il n'y en avait guère que trois, pouvant être utilisées alternativement ou simultanément en fonction de la conjoncture, à savoir :

- négocier avec l'Inde selon des termes dictés pour l'essentiel par New Delhi ;
- impliquer dans la résolution du problème du Cachemire une communauté internationale prenant à son compte les priorités d'Islamabad ;
- mener au Cachemire une guerre de faible intensité dans l'espoir de contraindre New Delhi à négocier avec Islamabad un règlement partiellement favorable aux intérêts pakistanais[61].

Islamabad disposait jusqu'à présent de deux atouts majeurs : d'une part, une population cachemirie que l'Inde s'était en grande partie aliénée et qui, étant un acteur autonome, constituait un argument de poids dans la quête pakistanaise d'une légitimité internationale en ce qui concerne cette question ; d'autre part, le fait que tant l'Inde que le Pakistan possèdent l'arme nucléaire, dont le corollaire était un regain d'intérêt de la communauté internationale pour le problème du Cachemire.

En dépit du discours tenu le 12 janvier 2002 par le général Musharraf, dans lequel il a annoncé l'interdiction du Lashkar-e-Toiba et du Jaish-e-Mohammad, ce premier atout demeure. Le Président pakistanais a ménagé la sensibilité américaine et a semblé faire une concession majeure à New Delhi. Il s'est toutefois bien gardé d'interdire les organisations cachemiries, ce qui lui permet de conserver un moyen de pression sur l'Inde en continuant d'arguer du caractère local de la rébellion. Cela ouvre cependant la porte à un accord politique avec New Delhi car tout compromis conclu entre ces organisations cachemiries et le gouvernement indien deviendrait, le cas échéant, acceptable par Islamabad.

Le Pakistan peut-il, dans un tel contexte, espérer jouer la carte chinoise pour tenter de retrouver un peu d'espace politique face à New Delhi ? Il convient d'abord d'observer que,

[60] Le Président Musharraf déclara notamment : « ils ont offert toutes les facilités militaires à l'Amérique. Ils veulent que l'Amérique soit de leur côté. Leur objectif est que le Pakistan soit réputé Etat terroriste, et que nos intérêts stratégiques ainsi que la question du Cachemire soient mis à mal », *The Hindu*, 20 septembre 2001.

[61] Voir Ashley Tellis, *op. cit*., p. 219.

en raison des liens existant entre le Pakistan et les Etats-Unis, le soutien de Pékin à Islamabad, centré principalement sur la prévention de l'hégémonie indienne en Asie du Sud, n'a jamais été total. Lors de la crise du Pakistan oriental, en 1971, ce soutien fut surtout verbal. D'autre part, si la Chine continue d'être le principal fournisseur de technologie militaire du Pakistan, elle a progressivement pris ses distances depuis la fin de la guerre froide, vis-à-vis de toute action pakistanaise susceptible de mettre en cause la stabilité de l'Asie du Sud. Ainsi en est-il de la question du Cachemire, et la froideur de l'accueil réservé au Premier ministre pakistanais Nawaz Sharif lors de sa visite à Pékin pendant la crise de Kargil en a constitué un fait marquant. La Chine semble avoir pris son parti de la réalité de l'hégémonie indienne en Asie du Sud. Pékin s'efforce d'aider les voisins de l'Inde à préserver leur sécurité afin de s'assurer que New Delhi s'y cantonne, mais n'envisage pas d'aller au-delà[62].

Sa position en ce qui concerne les réactions américaines après les attentats du 11 septembre est cohérente avec cela. Déjà engagée elle-même au sein du « groupe de Shanghai » dans la lutte contre le terrorisme en Asie centrale, elle ne peut, à l'image de la Russie, que considérer favorablement une intervention d'envergure contre ce dernier et n'a jusqu'à présent réclamé que la caution des Nations unies à son soutien quand bien même elle reste méfiante à l'égard de toute présence militaire américaine dans la région. Il est dès lors difficile d'envisager les circonstances qui pourraient la conduire à remettre en cause cette politique de maintien du *statu quo* au profit d'Islamabad, sauf à envisager une improbable alliance indo-américaine ouvertement dirigée contre elle. Il ne fait par ailleurs aucun doute que le retour des Américains au Pakistan constitue un recul de l'influence de la Chine dans ce dernier pays. Au total la marge de manœuvre d'Islamabad diminue mais ne disparaît pas.

Accessoirement, la crise déclenchée par les attentats du 11 septembre a tout d'abord montré le poids réel des organisations « jihadistes ». L'annonce du soutien pakistanais à l'opération américaine a déclenché un certain nombre de manifestations, dont quelques-unes, à Karachi notamment, ont fait plusieurs morts. Les commentaires les plus pessimistes ont même envisagé une possible déstabilisation du régime. C'était oublier un peu vite que ces manifestations n'étaient pas le fruit du seul activisme des organisations jihadistes, et que l'élément ethnique jouait un rôle infiniment plus important que les considérations idéologiques dans la mobilisation des Pathans de la province de la frontière Nord-Ouest, où sont réfugiés un nombre considérable d'Afghans et qui a connu l'agitation la plus forte. C'était oublier ensuite que dans une même rhétorique anti-américaine ou pro-Taleban, les organisations islamistes cachent de profondes divergences de vue, doublées de réelles luttes d'influence. Si le Jamaat-e-Ulema, principal soutien des Taleban, ne pouvait que s'opposer à l'intervention américaine et au soutien apporté à cette dernière par le Président Musharraf, l'enthousiasme de l'organisation rivale, le Jamaat-i-Islami, éliminée de la scène afghane par la prise de pouvoir des Taleban en 1996, était plus douteuse et, l'émotion passée, on peut supposer que ses dirigeants ne furent pas trop fâchés de voir rééquilibrer à leur profit les rapports de force entre organisations islamistes. C'était oublier enfin que les partis islamistes pakistanais, même lorsqu'ils se posent en alternative radicale au pouvoir, ne sont guère qu'un élément de l'opposition institutionnelle à ce dernier et font donc partie intégrante de l'establishment politique dont ils ne constituent que l'une des extrêmes. Ils remplissent des fonctions d'agrégation et de canalisation des oppositions dont ils contribuent dans une large mesure à prévenir imparfaitement mais réellement les débordements.

[62] *Ibid.*, p. 228.

Coopération économique et relations bilatérales

. Les relations commerciales restent en retrait

Quel est, dans ce contexte, le rôle actuel et potentiel des relations économiques entre les deux pays ? La coopération économique bilatérale entre l'Inde et le Pakistan est restée très limitée depuis l'indépendance. Au cours des années quatre-vingt-dix, alors que l'Inde voyait son commerce extérieur doubler, le pourcentage de ses échanges avec le Pakistan par rapport à ses échanges totaux resta constant lorsqu'il ne régressa pas. Aucun des deux pays n'importe l'un des principaux produits d'exportation de l'autre. Il va de soi, enfin, que l'investissement direct est inexistant.

Le Pakistan a jusqu'à présent refusé d'accorder à l'Inde le statut de nation la plus favorisée. Ayant demandé lors de chaque rencontre de l'Organisation de la conférence islamique depuis 1993 que les Etats musulmans imposent des sanctions économiques à l'Inde en raison de ses violations des droits de l'homme au Cachemire, il lui serait politiquement difficile d'accorder soudainement cette clause à New Delhi. Peu de temps avant d'entrer au gouvernement, en octobre 1999, le ministre des Affaires étrangères avait notamment déclaré « le Pakistan a jusqu'à présent utilisé le commerce comme une partie intégrante de sa politique envers l'Inde... Les tensions et perceptions de menace à la sécurité ne permettent de relations normales de bon voisinage dans quelque domaine que ce soit... On ne peut supposer que les politiques passées (de liaison entre le commerce et le Cachemire) soient erronées ; que nos leaders politiques, nos analystes professionnels et l'opinion publique s'étaient fourvoyés ; et que maintenant, soudainement, le gouvernement a atteint la lumière, de telle manière que les règles et la prudence devraient être abandonnées en faveur d'un commerce libre et même préférentiel avec l'Inde »[63]. Le Pakistan n'est du reste nullement tenu d'accorder à l'Inde la clause de la nation la plus favorisée au seul motif de la réciprocité. Il est en effet autorisé à la lui refuser ou à la soumettre à conditionnalité en vertu de l'article 24 paragraphe 11 du GATT de 1994, lequel se réfère précisément aux accords commerciaux entre l'Inde et le Pakistan.

L'antagonisme des deux pays n'est toutefois pas seul en cause. Les économies indienne et pakistanaise sont plus concurrentes que complémentaires, et leurs exportations centrées sur les mêmes catégories de produits (textiles, cuirs, chaussures, produits maritimes et autres produits de confection intensifs en travail). Le Pakistan redoute de ne pouvoir soutenir la concurrence indienne et craint notamment de subir le sort du Bangladesh qui fut submergé par les produits indiens sans obtenir pour autant de réciprocité dans ses exportations vers l'Inde. Malgré les restrictions commerciales entre les deux pays, les industriels pakistanais se plaignent que le pays soit inondé d'articles de consommation courante en provenance de Singapour et réexportés vers le Pakistan à partir de l'Inde. En dépit des surcoûts engendrés par ces pratiques, ces produits seraient moins chers que les produits pakistanais équivalents. Une politique de libre échange ne ferait donc qu'accroître cette tendance. La question reste cependant de déterminer s'il existe un réel potentiel de coopération entre les deux pays, et, dans l'affirmative, de savoir

[63] B. Raman, « Liberalisation but not normalisation », South Asia Analysis Group, Paper n° 272, http://www.saag.org/papers3/paper272.html

si celle-ci peut conduire à une amélioration significative des relations entre eux.

On peut toutefois observer que c'est l'industrie textile pakistanaise qui, la première, a demandé l'extension à l'Inde de la clause de la nation la plus favorisée. Elle ne dispose pas en effet des fonds nécessaires à sa modernisation, rendue urgente par le démantèlement prévu pour la fin de 2004 des quotas de restriction des importations et des exportations. Par ailleurs, elle ne peut, tant en raison des sanctions américaines et japonaises que d'une dette extérieure trop importante, obtenir les facilités de crédit indispensables à l'achat de machines en provenance de ses fournisseurs traditionnels (Japon, Allemagne, Royaume-Uni), d'où la volonté d'importer ces mêmes machines d'Inde, leur qualité semblant comparable et les coûts de transport moindres. En dépit des arguments conservateurs évoqués plus haut, on remarque également que le Président Musharraf semble vouloir considérer la possibilité d'une libéralisation des restrictions existantes sans pour autant normaliser totalement les relations commerciales et sans accorder à l'Inde le statut de la nation la plus favorisée.

Il serait néanmoins irréaliste, dans un avenir proche, d'escompter que l'un des deux pays, l'Inde en particulier, puisse avoir un impact majeur sur le commerce extérieur de l'autre. La Confederation of Indian Industry (CII) n'en estime pas moins que le potentiel du commerce bilatéral est de l'ordre de 5 milliards de dollars annuels au lieu des 800 millions actuels[64].

. L'énergie, éventuel facteur de rapprochement ?

S'il est un domaine potentiellement susceptible de rapprocher l'Inde et le Pakistan, c'est bien celui de l'énergie, et plus spécifiquement du gaz naturel. L'énergie est en effet l'un des rares domaines dans lequel les économies, non seulement de l'Inde et du Pakistan mais de l'ensemble de la région, sont complémentaires, et les capitaux nécessaires à son développement relativement disponibles.

Selon le département américain de l'Energie, la consommation indienne devrait environ doubler d'ici à 2020, augmentant en moyenne de 3,7 % par an. L'augmentation de la consommation de gaz naturel, quant à elle, devrait même être supérieure, avec un taux de croissance moyen annuel de 6,5 %. Les projections concernant la seule consommation de gaz naturel font donc apparaître un fossé entre la demande et l'offre dont la capacité de production annuelle serait de 25 milliards de mètres cube. D'autres projections font par ailleurs escompter un doublement de la consommation pakistanaise d'énergie dans les dix prochaines années[65]. Par ailleurs, fortement dépendants de leurs importations pétrolières, les deux pays sont à la recherche de sources d'énergie moins chères et plus propres.

L'Inde et le Pakistan se sont efforcés de développer séparément leurs importations de gaz naturel en provenance de leurs voisins du Golfe persique et d'Asie centrale. Plusieurs projets de gazoducs ont ainsi été proposés, pour relier l'Iran, le Qatar, le Turkmenistan ou les Emirats arabes unis au Pakistan, puis à l'Inde. Aucun projet n'a toutefois abouti à ce jour. Seul un projet devant relier le champ iranien de South Pars au Pakistan puis à l'Inde semble avoir retenu l'attention des décideurs indiens. De fait, toutes les études s'accordent pour considérer que la construction de gazoducs conjoints permettrait de vastes

[64] « Immense opportunities exist for strengthening Indo-Pak bilateral trade ties », *CII News*, Press Releases, juillet 2001.

[65] Hilal A. Raza, « Potential and prospects of trade and cooperation in oil and gas sector between India and Pakistan », India's Energy Security: the oil and gas Dimensions, New Delhi, 10-11 avril 2001.

économies d'échelle et donc une diminution substantielle du coût de l'unité de gaz naturel. Outre une amélioration bienvenue de leurs balances des paiements respectives, ces projets soulageraient, tant en Inde qu'au Pakistan, les infrastructures portuaires, routières et ferroviaires nécessaires au transport du combustible liquide, préservant ainsi davantage l'environnement, et réduiraient le coût de la production d'électricité. A cela s'ajouteraient les bénéfices induits par des investissements de plusieurs milliards de dollars. La construction de tels gazoducs ne pose par ailleurs aucun problème technique[66]. La partie indienne n'oppose pas d'objections à ces arguments. Les difficultés sont d'ordre sécuritaire, politique, et plus encore psychologique. Les Indiens craignent tout d'abord de se retrouver à la merci du bon vouloir de Pakistanais qui seraient en position de bloquer l'approvisionnement en gaz de l'Inde au gré des turbulences politiques entre les deux pays. Un tel projet est par ailleurs politiquement difficile à faire accepter à l'opinion publique ainsi qu'à une partie importante de la classe politique. Enfin et surtout, cette même classe politique est rétive à tout projet dont le Pakistan est susceptible de tirer un bénéfice.

On peut toutefois observer que le traité sur le partage des eaux de l'Indus, conclu en 1960, n'a jamais été remis en cause en dépit de trois guerres en 1965, 1971 et 1999. Plus important encore, aucun des deux pays n'aurait intérêt au sabotage du projet, l'un et l'autre en tirant de substantiels profits. Un tel pipeline serait construit par un consortium de multinationales et nécessiterait l'apport de financements multilatéraux, l'un et l'autre éléments garantissant la durabilité du projet.

Jusqu'à une date récente, ces arguments se sont avérés insuffisants pour convaincre New Delhi, l'argument politique et psychologique prévalant. L'Iran et le Pakistan se sont efforcés en vain pendant des mois de promouvoir le projet[67]. L'Inde a préféré étudier l'option d'un gazoduc immergé, longeant la côte pakistanaise mais reposant sur le plateau continental, plus sûr à ses yeux mais également beaucoup plus coûteux. La situation n'a sensiblement évolué qu'au printemps 2001. Suite à une proposition iranienne, le ministre indien des Affaires étrangères, Jaswant Singh, a déclaré au cours d'une conférence de presse que la construction d'un gazoduc entre l'Iran et l'Inde était une affaire bilatérale entre New Delhi et Téhéran[68]. En faisant l'impasse sur la dimension pakistanaise du projet, le ministre éliminait le principal obstacle politique à sa mise en œuvre. Il revenait à l'Iran d'effectuer la livraison du gaz acheté par l'Inde, à charge pour Téhéran de régler avec Islamabad les problèmes liés au transit par le Pakistan.

L'enjeu de la construction de ce gazoduc dépasse à l'évidence la seule livraison de gaz. Il va au-delà de l'aspect purement symbolique d'une relation commerciale somme toute assez banale. La construction de réseaux de transport d'énergie, la création donc de solidarités de fait, est susceptible de générer, à terme, une interdépendance liant les deux pays plus solidement que n'importe quel autre type de mesure de confiance, parce qu'elle s'inscrit dans la durée et repose sur l'intérêt mutuel des parties. Il s'agirait donc tout autant de contribuer à la sécurité des deux pays à travers le transport d'énergie que d'assurer leur sécurité énergétique. A ce titre elle s'inscrirait également dans les perspectives tracées par la nouvelle « realpolitik » indienne en supposant et renforçant une volonté de ne plus seulement réagir aux contraintes extérieures, mais bien de façonner son environnement

[66] Voir Rahul Tongia & V. S. Arunachalam, « Natural gas imports by South Asia: pipelines or pipedreams? », *Economic and Political Weekly*, 1er mai 1999, pp. 1054-1064.

[67] *Financial Express*, 12 avril 2001.

[68] *The Hindu*, 30 mai 2001.

immédiat.

Parallèlement, il convient de ne pas exagérer la portée, même potentielle, d'une telle réalisation si elle venait à se matérialiser. Le gaz ainsi transporté ne représenterait qu'une fraction de l'énergie importée par l'Inde et n'affecterait donc que marginalement sa consommation globale. C'est précisément la faiblesse de l'enjeu qui rend le risque acceptable au regard des bénéfices tant économiques que politiques escomptés.

La construction de ce gazoduc reste toutefois encore incertaine sinon improbable. Si elle est potentiellement susceptible d'améliorer la confiance entre les deux pays, elle suppose que cette dernière soit au préalable partiellement restaurée. L'accord de principe donné à une transaction bilatérale avec l'Iran est artificiel. Il permet certes de contourner l'obstacle politique mais n'élimine nullement les difficultés qui surgiront inévitablement lors de la mise en œuvre éventuelle du projet. Celle-ci deviendra alors en elle-même une mesure de confiance. Elle permettra seule de vérifier la volonté politique réelle des protagonistes.

L'option économique ne constitue donc nullement pour l'heure une alternative à l'option diplomatique et politique. Il est certes tentant d'établir un parallèle avec la construction européenne et de vouloir miser sur la création de solidarités de faits entre les deux pays pour tenter de promouvoir leur rapprochement. Ce serait toutefois oublier que la décision de construire d'abord l'Europe économique fut une décision hautement politique. Ce serait également postuler l'existence d'un déterminisme économique bien incertain. Les considérations économiques, pour n'être pas négligeables, ne sont pour l'heure que d'éventuels facilitateurs.

CONCLUSION

Les obstacles à la paix demeurent importants de part et d'autre de la frontière, et si l'asymétrie de leurs puissances respectives va croissant, elle ne garantit pour l'heure que la permanence de l'instabilité des relations entre les deux pays. S'il est possible d'envisager un processus de paix pouvant contribuer à résoudre ou tout du moins à diminuer leurs contentieux, la paix elle-même semble toutefois encore bien improbable.

L'Inde n'accepte aujourd'hui encore la Partition que superficiellement. En choisissant de traiter la question du Cachemire comme un problème d'ordre public, New Delhi montre son rejet de la « théorie des deux nations », niant par-là même toute raison d'être à son voisin et si, au Pakistan, le problème se pose dans des termes quelques peu différents, les obstacles à la paix n'en sont pas moins importants. La difficulté est moins celle d'une monopolisation du débat par les éléments les plus radicaux que du poids écrasant de l'armée sur ce débat. Or les militaires pakistanais perçoivent toujours le « pays des purs » comme une forteresse menacée par l'Inde. Le débat sur l'identité islamique du Pakistan est toujours présent, plus ou moins vif, plus ou moins instrumental également en fonction de la nature de la menace à laquelle le pays se sent confronté à tel ou tel moment de son histoire, mais finalement secondaire au regard des considérations sécuritaires, même s'il continue de brouiller largement la perception du Pakistan par le reste du monde. Même islamiste, un militaire pakistanais est d'abord un militaire. Si le poids des organisations islamistes dans la vie politique du Pakistan y est toujours supposé considérable, cette appréciation est démentie par les faits, la crise générée par les attentats du 11 septembre

n'étant que le dernier exemple en date. On continue d'oublier que les organisations islamistes, initialement opposées à la création de l'Etat pakistanais, ne sont devenues ce qu'elles sont aujourd'hui que dans leur dialogue permanent, fût-il d'opposition, avec l'Etat. De ce fait, elles se sont davantage « nationalisées » que celui-ci ne s'est islamisé. Au-delà de la rhétorique islamique, la différence entre la revendication d'un militaire sur le Cachemire et celle d'un islamiste est bien mince, juste suffisante pour permettre l'instrumentalisation du second par le premier.

Dans cette perspective, aucun changement dans les relations indo-pakistanaises ne peut être *a priori* exclu, mais toute évolution suppose une transformation préalable de la situation interne de chacun des deux pays. De nombreux auteurs se sont essayés à imaginer ces évolutions et à analyser les événements susceptibles d'en découler.

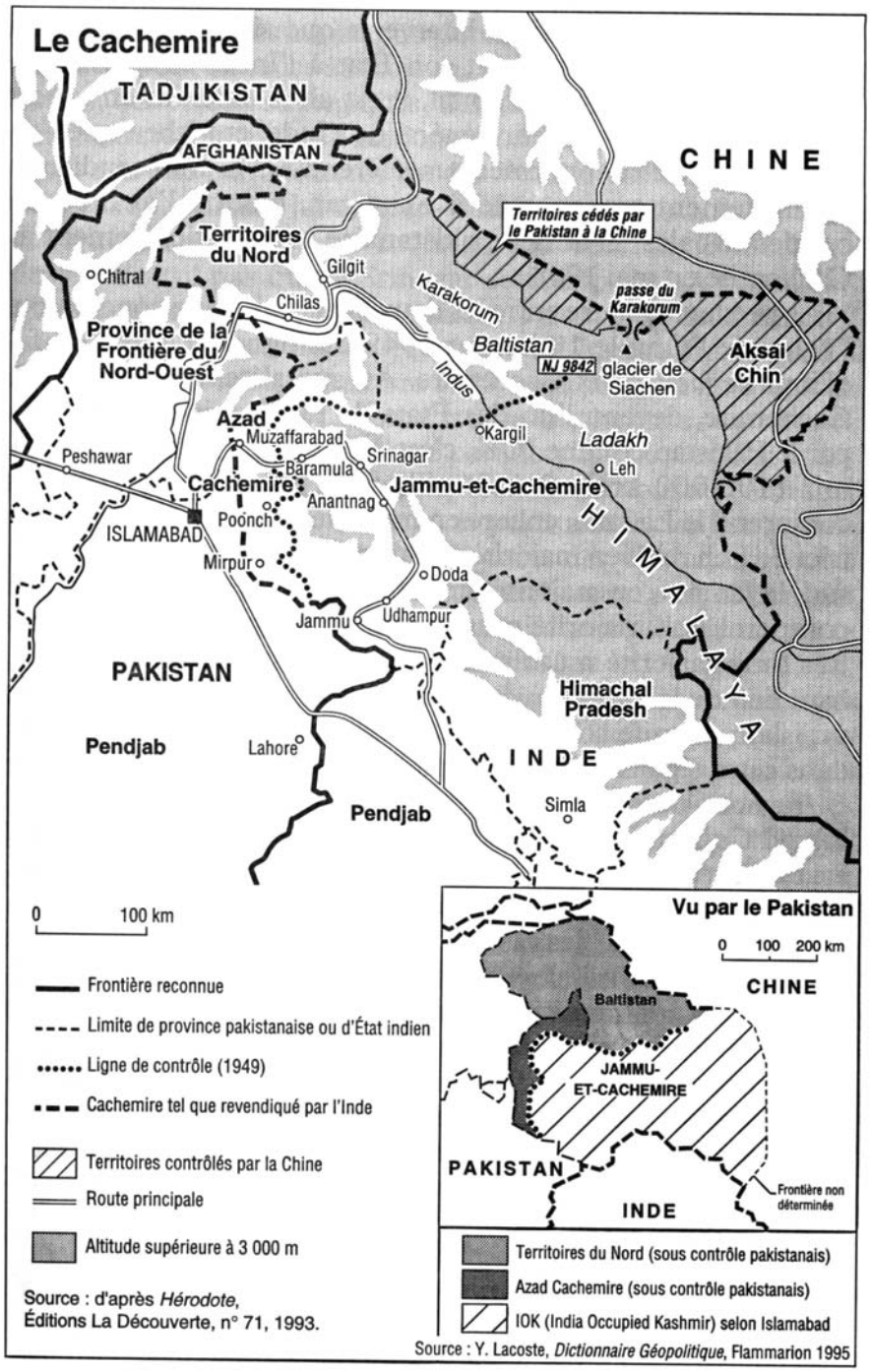
Le scénario selon lequel le Pakistan pourrait s'effondrer sous le poids de ses propres contradictions est un thème récurrent de ce type de littérature. La seule variable consiste dans la perception des conséquences possibles. L'Inde commence à réaliser qu'un Pakistan faible resterait un Pakistan nucléaire, ce qui entraînerait le risque de voir l'arme nucléaire aux mains de groupes extrémistes. Autre version plus récente et plus optimiste d'un point de vue indien, fruit de l'imagination des idéologues du RSS, le Pakistan succomberait à l'attraction « civilisationnelle » de l'Inde. Peu d'Indiens imaginent cependant avec enthousiasme la perspective de voir quelque 140 millions de musulmans être soudainement réintégrés à l'Inde.

On ne peut faire l'économie des scénarios catastrophes envisageant un Pakistan nucléaire devenu soudain suicidaire par une appréciation erronée des intentions de l'Inde et entraînant cette dernière dans sa chute.

Plus réaliste toutefois, et que semble accréditer le discours du Président Musharraf du 12 janvier 2002, sont les scénarios envisageant un changement des objectifs pakistanais donnant désormais la priorité au développement. L'Inde se trouverait alors dans une situation paradoxalement embarrassante car il lui reviendrait alors de faire la preuve de sa bonne foi quant à sa volonté de résoudre le contentieux cachemiri.

Il est toutefois peu probable que les protagonistes parviennent à résoudre leurs différends sans l'aide d'un acteur extérieur, les Etats-Unis étant à l'évidence candidats à ce rôle. La tentation, déjà présente, sera pour chacun d'en faire, aux dépens de l'autre, l'allié exclusif, ce qui n'entre pas dans les considérations américaines.

Il est dès lors raisonnable de penser que l'équilibre instable qui caractérise les relations entre les deux pays se perpétuera, continuant d'entraîner pour l'Inde une double frustration : il ne peut résoudre son contentieux avec le Pakistan ni par la force, ni pacifiquement, et n'a pas le loisir de l'ignorer. Le Pakistan restera en Asie du Sud la « nation du refus », l'Etat anti-*statu quo*, et une source d'irritation permanente pour New Delhi dont la politique étrangère continuera d'en être affectée. L'Inde restera sans aucun doute la puissance dominante de l'Asie du Sud. En raison de l'hypothèque pakistanaise, il est peu probable en revanche qu'elle puisse trouver au-delà un rôle conforme à ses aspirations.



Source : C. Jaffrelot (dir.), *Le Pakistan*, Fayard, 2000.