

PROGRAMME ASIE

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE INDIENNE DEPUIS 1991 : Vers une redéfinition du non-alignement ?

PAR Claire GIROIR

ÉTUDIANTE À SCIENCES PO PARIS

JANVIER 2017

ASIA FOCUS #14

Pour la première fois, l'Inde n'a pas participé au sommet du Mouvement des non-alignés, qui a eu lieu au Venezuela en septembre 2016¹. Depuis son arrivée au pouvoir en mai 2014, l'action du Premier ministre indien Narendra Modi semble refléter la volonté de rompre avec la tradition du non-alignement, née pendant la guerre froide à l'initiative de Jawaharlal Nehru, et regroupant les pays ne souhaitant pas s'inscrire dans la logique d'affrontement Est-Ouest.

Narendra Modi poursuit et intensifie l'orientation prise par la politique étrangère au début des années 1990, et qui illustre un changement de paradigme : l'Inde affirme désormais sur un ton nouveau ses intérêts et ses ambitions de puissance émergente. L'année 1991 marque en effet un tournant considérable, à la fois sur le plan intérieur et extérieur.

Après quatre décennies de domination presque sans partage, se profile l'érosion du Parti du Congrès au profit de la montée en puissance du Parti nationaliste hindou Bharatiya Janata Party (BJP – Parti du Peuple Indien), qui sera à l'origine des essais nucléaires de mai 1998. La crise de la balance des paiements conduit l'Inde à engager un programme de libéralisation économique sans précédent. Le succès de la politique de réforme et d'ouverture de la Chine lancée en 1978 fait apparaître le retard économique et social de l'Inde, et pose également un défi géopolitique majeur au sein du contexte asiatique.

La disparition de l'Union soviétique, dont l'Inde était très proche durant la guerre froide, l'encourage à opérer des rapprochements complexes et ambigus avec les Etats-Unis, la Chine, et les pays d'Asie du Sud-Est à travers la mise en place d'une politique de « regard vers l'Est ».

Le contexte actuel de tensions entre l'Inde et le Pakistan, à leur paroxysme depuis l'attaque de la base militaire indienne d'Uri au Cachemire perpétrée par des insurgés pakistanais le 18 septembre 2016, encourage la poursuite d'une diplomatie tous azimuts. Si les relations entre New Delhi et Islamabad sont exécrables, elles le sont également avec Katmandou, et ne se sont pas non plus améliorées durant les mois qui ont suivi la ratification d'une nouvelle Constitution au Népal, en octobre 2015. Le rapprochement sino-indien, qui avait été envisagé en septembre 2014 lors de la visite du président chinois Xi Jinping dans l'Etat natal du Premier ministre indien Narendra Modi, n'a pas donné davantage de résultats. Les accrochages à la frontière n'ont pas cessé, tandis que la Chine bloque l'entrée de New Delhi dans le Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG), et renforce son alliance déjà très étroite avec le Pakistan, notamment à travers la politique des nouvelles routes de la soie. Deux ans plus tard, la grande opération du « *neighbourhood first* » ou des « voisins d'abord », lancée par Narendra Modi en invitant tous les dirigeants d'Asie du Sud-Est à sa cérémonie d'intronisation en mai 2014, semble être vouée à l'échec.

¹ PRASHAD, Vijay. « The Margarita mirror », *The Hindu*, 13 septembre 2016.

C'est alors au-delà de son voisinage immédiat que les efforts du Premier ministre indien pourraient trouver un écho favorable. Dans la région d'Asie du Sud-Est qui s'inquiète de la domination chinoise, l'Inde a une carte à jouer. Début septembre, le Premier ministre indien s'est ainsi rendu au Vietnam, première visite d'un dirigeant indien depuis quinze ans, afin de renforcer la coopération bilatérale en matière de sécurité². Plus encore, New Delhi a signé fin août un pacte de défense avec les Etats-Unis pour l'utilisation de leurs bases militaires respectives dans la région³.

Dans la complexité du contexte actuel, l'escalade de conflits dans les relations indo-pakistanaïses et la montée en puissance de la Chine tendraient à favoriser la thèse d'un bouleversement du paradigme de non-alignement. Mais qu'en est-il vraiment ? Il convient de se demander si la nouvelle politique étrangère indienne, amorcée en 1991 et renforcée par l'actuel Premier ministre indien, représente véritablement une remise en cause intégrale de la tradition de non-alignement. La pratique du « non-alignement » serait-elle en train d'évoluer vers une stratégie de « multi-alignements »⁴ ?

Au travers d'une approche diachronique, depuis la doctrine du non-alignement incarnée par le Premier ministre Nehru jusqu'à la politique étrangère conduite par Narendra Modi, cette étude se propose d'explorer et d'interpréter les recompositions complexes de la relation de l'Inde émergente à son environnement international.

AVANT 1991 : UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE INDIENNE DOMINÉE PAR LE NON-ALIGNEMENT

De 1947 à la fin des années 1980, la politique étrangère indienne se caractérise par sa pratique du non-alignement, incarnée par Nehru, et poursuivie par Indira Gandhi et Rajiv Gandhi, dans le cadre d'une vision idéaliste et globale des relations internationales, puis sur un mode réaliste et réduit à une échelle régionale.

Une vision idéaliste et globale avec Nehru de 1947 à 1964

Le Premier ministre Nehru influence considérablement la politique extérieure de l'Inde et s'y investit plus que dans tout autre domaine de son activité d'homme d'Etat. Pendant

² Ministry of External Affairs, Government of India. « Joint Statement between India and Vietnam during the visit of the Prime Minister to Vietnam », 3 septembre 2016.

(<http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27362/Join+Statement+between+India+and+Vietnam+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+Vietnam>)

³ LAKSHMI, Rama. « India and US deepen defense ties with landmark agreement », *The Washington Post*, 30 août 2016. (https://www.washingtonpost.com/world/india-and-us-deepen-defense-ties-with-landmark-agreement/2016/08/30/2e7e045b-e3c3-49ff-9b2c-08efaa27b82b_story.html?utm_term=.14a0eaaa09d8)

⁴ BOUISSOU, Julien. « L'Inde s'engage dans les 'multi-alignements' », *Le Monde*, 23 septembre 2016

dix-sept ans, la politique étrangère de l'Inde est « tout entière le fruit de la pensée et du cœur d'un seul homme »⁵.

La conception nehruvienne de l'économie est indissociable du contexte de l'indépendance indienne. Pour Nehru, l'indépendance économique est le corollaire essentiel de l'indépendance politique⁶. Il nourrit une méfiance systématique pour toute association avec l'étranger, ce qui condamnera son peuple à faire les frais du protectionnisme jusqu'aux années 1990. La politique étrangère ne doit pas être appréhendée comme un moyen d'apporter des bénéfices économiques ou sécuritaires à ce nouvel Etat indépendant, mais au contraire comme l'émanation de valeurs nationales.

C'est dans une allocution radiodiffusée de septembre 1946 que Nehru officialise la philosophie idéaliste qui constitue la base de sa politique. Il rejette l'affrontement entre le modèle soviétique et le capitalisme au nom d'une troisième voie d'inspiration gandhienne⁷.

Nehru introduit la formule même de « non-alignement » en 1954, dans son discours de Colombo. Il la fait reposer sur cinq principes, *Pancha Shila* : le respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, la non-agression réciproque, la non-ingérence dans les affaires intérieures, l'égalité et le bénéfice mutuel ainsi que la coexistence pacifique. L'objectif principal de Nehru est celui de constituer une coalition d'Etats destinés à porter ce même idéal au monde.

L'Inde se tourne vers les pays d'Asie ayant suivi, et même parfois imité, son combat contre le colonialisme. En mars 1947, avant même l'officialisation de l'indépendance de l'Inde le 15 août de la même année, Nehru organise la Conférence interasiatique à New Delhi. Dans son discours, l'Inde est définie comme « le guide d'une Asie qui a vocation à conduire le monde vers la lumière – et d'abord vers la paix »⁸. Aux yeux de Nehru, le leadership du pays est justifié par le rôle pionnier qu'il a joué dans le mouvement général vers la décolonisation. L'Inde a en effet été la première nation à s'émanciper de la tutelle britannique. A ce titre, elle doit assumer une responsabilité spéciale⁹.

Le rejet du colonialisme conduit Nehru à s'opposer également à toute forme d'impérialisme, ce qui explique sa distance vis-à-vis des Etats-Unis, tandis qu'il adopte une attitude plus conciliante envers l'URSS.

En 1955, la conférence de Bandung constitue une étape supplémentaire essentielle dans cet effort de l'Inde pour réunir des pays d'Asie, mais aussi d'Afrique, autour d'un projet de paix et de liberté. Le Mouvement des non-alignés commence à prendre forme en 1956, dans le sillage de Bandung, à la suite d'une rencontre réunissant Nehru, Tito et

⁵ THAROOR, Shashi. *Nehru, l'invention de l'Inde*, Paris : Ed. du Seuil, 2008, p. 193.

⁶ *Ibid.* p. 188.

⁷ JAFFRELOT, Christophe. « L'Inde en quête de puissance... mais quelle puissance et à quelle fin ? », *CERISCOPE Puissance*, 2013.

⁸ *Ibid.*

⁹ BRECHER, Michael. *Nehru, A Political Biography*, Boston : Ed. Beacon Press, 1962, p. 227.

Nasser à Brioni. Elle sera suivie de la première conférence du Mouvement à Belgrade, en 1961.

Si la politique extérieure conduite par Nehru se nourrit des valeurs du pacifisme et de l'anticolonialisme, Il est toutefois essentiel d'en nuancer l'idéalisme. Le Premier ministre indien œuvre en faveur d'une politique extérieure profondément idéaliste, mais également teintée de réalisme, comme illustré par la formule suivante : « Si elle n'est pas idéaliste, cela devient un simple opportunisme ; si elle n'est pas réaliste, elle risque de devenir synonyme d'aventure et s'avérer complètement vaine »¹⁰.

On doit également y lire qu'il est de l'intérêt de l'Inde de jouer la carte des idéaux du non-alignement¹¹. Le non-alignement est en effet la meilleure façon de consolider l'indépendance nationale, car en acceptant d'être partie prenante de coalitions qui leur imposent des contraintes variées, les alliés de l'URSS et des Etats-Unis ont tous en partie aliéné leur souveraineté.

La prise de conscience de Nehru d'ajouter du réalisme à une vision du monde jusqu'alors idéaliste est marquée par la débâcle militaire que connaît l'Inde face à la Chine le 20 octobre 1962. La Chine franchit largement la ligne Mac Mahon, frontière contestée entre le Tibet et le Nord-est indien. L'Aksai Chin devient, au moins *de facto*, un territoire chinois. Le conflit se solde par une humiliation de l'Inde, et marque le début d'un contentieux toujours irrésolu entre les deux géants asiatiques. Cette défaite amère annonce la fin de l'idéalisme de Nehru, qui entreprend, dès l'année suivante, une vaste modernisation de l'armée indienne.

Le repli de l'Inde sur l'Asie du Sud avec Indira Gandhi et Rajiv Gandhi de 1966 à 1989

Indira Gandhi, arrivée au pouvoir en 1966, fait avancer plus encore la politique étrangère indienne dans la direction du réalisme. L'augmentation de la puissance militaire se double ici d'une recherche d'alliances temporaires visant à assurer sa sécurité face à une menace imminente.

La Première ministre souhaite rompre avec l'isolement induit par le non-alignement. Durant la guerre de 1971, opposant l'Inde au Pakistan, et qui conduira à la création du Bangladesh, New Delhi prend conscience de la puissance que son adversaire peut tirer du jeu d'alliances qui le lie aux Etats-Unis et à la Chine. Indira Gandhi décide alors de signer un traité d'amitié avec l'URSS le 9 août 1971, avant d'attaquer le Pakistan au mois de décembre de la même année.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ JAFFRELOT, Christophe. « Les quatre points cardinaux de la diplomatie indienne : le régional et le global, l'idéalisme et le réalisme », *op. cit.*, p. 10.

En 1974, l'Inde effectue son premier essai nucléaire souterrain, avertissant ainsi les grandes puissances de sa volonté d'indépendance¹². Plus tard, les essais nucléaires de 1998 affirmeront la place de l'Inde parmi les puissances nucléaires.

La politique étrangère d'Indira Gandhi se caractérise d'autre part par un certain repli de l'Inde sur sa région. Si pour Nehru, l'Asie toute entière constituait la base régionale sur laquelle l'Inde pouvait s'appuyer, pour sa fille celle-ci se limite désormais à l'Asie du Sud¹³. Suite aux chocs pétroliers de 1973 et 1978 et à la montée en puissance des pays producteurs de pétrole, l'Inde perd sa position de leader du mouvement des non-alignés. Par ailleurs, Indira Gandhi est confrontée à deux guerres opposant l'Inde au Pakistan : en 1965, un an avant sa prise de fonction, et en 1971. Enfin, la présence croissante des grandes puissances en Asie du Sud inquiète la Première ministre, qui doit se limiter à des ambitions régionales, faute de pouvoir acquérir un statut global.

Rajiv Gandhi, qui lui succède en 1984, conduit une politique étrangère dans la continuité de celle de sa mère. Il poursuit le rôle de gendarme local à travers des interventions au Sri Lanka en 1987 et aux Maldives en 1988. Il procède également à un programme de modernisation militaire.

Les opposants au Parti du Congrès maintiennent après lui cette priorité régionale. La première alternance de l'histoire indienne porte le Janata Party au pouvoir en 1977. Le Premier ministre Morarji Desai est plus proche des Etats-Unis que ne l'était Indira Gandhi. Le retour à un véritable non-alignement, passant par le rétablissement d'une certaine distance vis-à-vis de Moscou, est une promesse qu'il n'aura pas le temps de mettre en œuvre. La deuxième défaite électorale du Congrès en 1989 conduit le parti du Janata Dal au pouvoir. Tout comme le Janata Party, le Janata Dal place l'Asie du Sud au cœur de sa politique extérieure. Plusieurs initiatives le démontrent : la négociation d'un traité sur le partage des eaux du Gange et du Brahmapoutre avec le Bangladesh, le rapprochement avec Pékin lors de la visite du président chinois Jiang Zemin en Inde en 1996, ou encore la relance du dialogue avec le Pakistan, interrompu depuis 1994, lors du sommet de la *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) organisé aux Maldives.

À PARTIR DE 1991 : L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU PARADIGME

Au début des années 1990, l'Inde est travaillée par une volonté d'affirmation. La démocratie indienne se dote d'une nouvelle politique économique, tout en s'affirmant comme puissance nucléaire.

¹² SINGH, Narendra. « La politique étrangère sous Rajiv Gandhi », *Politique étrangère*, Volume 52, n°4, p. 922.

¹³ JAFFRELOT, Christophe. « Les quatre points cardinaux de la diplomatie indienne : le régional et le global, l'idéalisme et le réalisme », *op. cit.*, p. 16.

Si l'issue de la guerre froide met fin à un système bipolaire, elle est également été à l'origine d'une nouvelle diplomatie indienne dès 1991. Celle-ci se dessine à travers un programme de libéralisation économique sans précédent, une quête de puissance influencée par l'ascension du Parti nationaliste hindou, et la recherche de nouveaux alliés.

A un monde autrefois bipolaire, qui donnait un sens au non-alignement, succède une multitude de centres de pouvoir. La philosophie du non-alignement se transforme de principe global en un pragmatisme national.

Une nouvelle stratégie économique sous l'impulsion de Narasimha Rao et Manmohan Singh

Au printemps 1991, l'Inde fait face à une crise économique sévère. Le pays n'est pas parvenu à absorber le choc de la guerre du Golfe, qui a provoqué une hausse du prix du pétrole et un ralentissement des transferts financiers provenant des travailleurs indiens au Moyen-Orient. La chute de l'URSS fait disparaître, du jour au lendemain, le principal fournisseur et client de l'Inde.

Le gouvernement est contraint d'accepter un programme d'ajustement structurel sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Le Premier ministre congressiste Narasimha Rao décide alors de confier le ministère des Finances au docteur Manmohan Singh, un ancien gouverneur de la Banque centrale de l'Inde. La libéralisation de l'économie indienne est organisée autour de quatre axes : la déréglementation industrielle, l'ouverture des entreprises nationales, l'aménagement du système fiscal et l'assainissement des finances publiques¹⁴. En quelques mois, les deux hommes démantèlent le « système nehruvien », modèle économique suivi par l'Inde depuis les années 1950¹⁵. Après une première année difficile, les réformes économiques permettent à l'Inde d'atteindre des taux de croissance oscillant entre 6 et 7% pendant presque une décennie (1992-2000)¹⁶.

Les successeurs de Narasimha Rao, qu'ils appartiennent au Parti du Congrès ou au BJP, ont tous poursuivi ces réformes de libéralisation économique. Récemment, un grand pas a été franchi par Narendra Modi. Le Premier ministre indien a annoncé, en juin 2016, une « libéralisation radicale » des investissements étrangers¹⁷. Certaines procédures seront ainsi simplifiées et les seuils d'investissements étrangers seront relevés dans les secteurs de l'aérien, de la défense, et du commerce de produits agroalimentaires. Les

¹⁴ CHAUDHURI, Basudeb. « Les réformes économiques indiennes : éléments de bilan », *Revue Tiers Monde*, Volume 42, n°165, Janvier-Mars 2001, p.18.

¹⁵ JAFFRELOT, Christophe. « Démocratisation et ethnicisation du système politique », in Christophe JAFFRELOT (dir.). *L'Inde contemporaine*, Paris : Ed. Pluriel, 2014, p. 79.

¹⁶ CHAUDHURI, Basudeb. « Les réformes économiques indiennes : éléments de bilan », *op. cit.*, p. 17.

¹⁷ BOUISSOU, Julien. « L'Inde s'ouvre un peu plus aux sociétés étrangères », *Le Monde*, 21 juin 2016.

étrangers pourront désormais détenir jusqu'à 100% du capital d'une entreprise dans ces secteurs.

La montée en puissance du Parti nationaliste hindou

Jusque-là, le Parti du Congrès, dirigé par le clan des Nehru-Gandhi, avait été au pouvoir pendant quatre décennies presque sans interruption, hormis une parenthèse de dix-huit mois entre 1977 et 1979. Les années 1990 représentent une phase nouvelle, au cours de laquelle le Parti congressiste n'a pratiquement plus jamais gouverné seul.

Le déclin du Parti du Congrès s'explique en majeure partie par une double dynamique : une opposition entre les hautes et les basses castes, ainsi qu'une exacerbation du conflit entre hindous et musulmans. Si le premier phénomène a conduit à l'émancipation des basses castes, en conférant une dimension sociale nouvelle à la démocratie indienne, le second a profité au Parti BJP, tout en menaçant le sécularisme à l'indienne¹⁸. Deux enjeux politiques et sociaux ont ainsi dominé les années 1990 : les affaires Mandal et Ayodhya.

En nouant des alliances avec les partis régionaux et grâce à la mobilisation orchestrée par l'affaire d'Ayodhya, le BJP parvient à accéder au pouvoir en 1998. La quête de puissance de l'Inde s'inscrit désormais dans un cadre néoréaliste¹⁹. L'apologie de la force est au cœur de l'idéologie nationaliste hindoue, qui ne croit pas à la non-violence, et s'oppose ainsi à la méthode gandhienne²⁰. Ce n'est pas l'influence qui détermine le pouvoir, mais la puissance. Dès lors, il apparaît logique que le BJP n'ait pas hésité à mettre en œuvre sa volonté, affichée de longue date, d'ériger l'Inde en puissance nucléaire. Seulement quelques semaines après sa prise de fonction, le Premier ministre Atal Bihari Vajpayee procède à cinq essais nucléaires dans la région de Pokhran, située dans le désert du Rajasthan, les 11 et 13 mai 1998.

Ces essais illustrent une nouvelle vision géopolitique à New Delhi, beaucoup plus ambitieuse. L'Inde ne souhaite plus limiter son influence à la sous-région de l'Asie du Sud, mais exprime sa vocation à jouer un rôle stabilisateur sur une scène asiatique plus élargie. Dans la lettre d'explication envoyée le 12 mai 1998 au président américain Bill Clinton, le Premier ministre indien justifie son geste au nom de la préservation des grands équilibres stratégiques en Asie, et évoque la nécessité de faire contrepoids à la Chine²¹.

¹⁸ JAFFRELOT, Christophe. « Démocratisation et ethnicisation du système politique », *op. cit.*, p. 78.

¹⁹ SAINT-MEZARD, Isabelle. « En quête de puissance : la politique étrangère indienne depuis les essais nucléaires de mai 1998 », in Christophe JAFFRELOT (dir.). *L'Inde contemporaine*, Paris : Ed. Pluriel, 2014, p. 104.

²⁰ JAFFRELOT, Christophe. « L'anti-Gandhi : le nationalisme hindou et la violence politique », *Revue française de yoga*, n°19, 1998, pp. 17-52.

²¹ SAINT-MEZARD, Isabelle. « En quête de puissance : la politique étrangère indienne depuis les essais nucléaires de mai 1998 », *op. cit.*, p. 107.

Le rapprochement indo-américain dès 1998 et son renforcement à partir du 11 septembre 2001

Si les essais nucléaires initiés par l'Inde entraînent une réponse du Pakistan, qui passera lui aussi au stade de la nucléarisation ouverte deux semaines plus tard, ils sont également à l'origine d'un rapprochement inédit avec les Etats-Unis.

Sur le plan strictement juridique, la responsabilité internationale de l'Inde et du Pakistan ne peut être mise en cause, dans la mesure où ils ont refusé de signer la prorogation du Traité de non-prolifération (TNP) en 1995 et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) en 1996. Les deux pays ont toutefois bouleversé le régime de non-prolifération, et ravivé les craintes de la communauté internationale quant au risque d'une guerre nucléaire sur le sous-continent asiatique. Les sanctions économiques et militaires conduites par Washington permettront aux Etats-Unis d'engager un premier dialogue avec l'Inde, qui sera suivi de discussions régulières, conséquence pour le moins inattendue.

En janvier 2001, l'arrivée au pouvoir du président républicain George W. Bush accélère cette dynamique de rapprochement. L'après-11 septembre conduit les Etats-Unis à réactiver leur alliance avec le Pakistan, en vue de mener leurs opérations en Afghanistan, ce qui n'est pas du goût de l'Inde. Le Pakistan s'avère toutefois n'être qu'un appui tactique pour les Etats-Unis, tandis que l'Inde fait figure de véritable partenaire stratégique. De fait, une intensification des échanges politico-militaires s'opère entre Washington et New Delhi.

Le gouvernement nationaliste hindou perd le pouvoir en mai 2004, au profit du retour du Parti du Congrès, avec une nouvelle coalition gouvernementale dénommée *United Progressive Alliance* (UPA). De nombreux observateurs spéculent alors sur un retour du non-alignement dans la conduite de la politique étrangère indienne. C'est pourtant l'inverse qui se produit, et l'on voit la relation indo-américaine devenir centrale, avec le Premier ministre Manmohan Singh. Un accord-cadre pour une coopération de défense renforcée est signé en juin 2005²². Mais c'est en juillet de la même année que le Premier ministre Singh signe un accord historique à Washington. Il vise à promouvoir la coopération dans le nucléaire civil, et lève ainsi les restrictions sur les transferts de technologie qui affectaient l'Inde dans ce domaine. En contrepartie, l'Inde s'engage à ouvrir ses installations civiles au contrôle de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA).

²² JAFFRELOT, Christophe. « L'Inde, nouvel allié asiatique des Etats-Unis », *Etudes*, Tome 403, n°4, 2005, p. 310.

La politique de « regard vers l'Est » à partir de 1992

La politique de « regard vers l'Est » constitue l'une des orientations les plus constantes de la politique étrangère indienne introduite au début des années 1990. Lancée en 1992 par le Premier ministre indien Narasimha Rao, la *Look East policy* vise au départ à répondre à des besoins économiques, et est ainsi conçue comme le prolongement extérieur de la libéralisation économique opérée en interne²³. Il s'agit de cibler les économies dynamiques d'Asie du Sud-Est, ainsi que le Japon et la Corée du Sud.

Dans une perspective plus large, le regard vers l'Est s'accompagne également d'un désir de renouer avec un voisinage asiatique dont l'Inde s'est coupée depuis les années 1960²⁴. New Delhi souhaite faire écho à l'asiatisme indien, dont Nehru s'était fait le porte-parole²⁵.

Au tournant des années 2000, la politique de regard vers l'Est prend une inflexion plus stratégique, qui traduit une réflexion nouvelle sur la nécessité de recentrer son attention sur la Chine. Elle comprend qu'une amélioration de leurs relations renforcera sa propre intégration au régionalisme asiatique. Cette évolution résulte du changement de nature des relations sino-indiennes, qui se sont ouvertes à des logiques de coopération couvrant désormais un large spectre.

La comparaison des approches respectives de New Delhi et Pékin dans la région démontre que les deux voisins sont en phase de repositionnement sur la scène régionale asiatique. La Chine, déjà prédominante dans la région, souhaite rassurer son voisinage, et projeter une image de puissance affable et responsable. De son côté, l'Inde exprime ses nouvelles ambitions de façon active et extravertie, afin d'attirer l'attention sur elle, dans une région qui s'intéresse surtout à la Chine²⁶. Si la Chine doit apporter un soin particulier à sa relation avec l'Inde afin de prouver que sa montée en puissance est pacifique, il est nécessaire pour l'Inde d'apaiser ses relations avec la Chine pour s'intégrer davantage dans la région. La relation sino-indienne semble obéir à une logique pragmatique, tout comme l'ensemble de la politique étrangère indienne depuis le début des années 1990.

DEPUIS 2014 : LE GOUVERNEMENT MODI, ENTRE RUPTURES, CONTINUITÉS ET DÉFIS

Depuis 2014, la diplomatie conduite par Narendra Modi poursuit cette approche pragmatique, en incarnant un style singulier, et en la plaçant au service de l'idéologie

²³ SAINT-MEZARD, Isabelle. « L'Inde en Asie de l'Est : engagement sous réserve ? », *Politique étrangère*, 2012/2, p. 359.

²⁴ SAINT-MEZARD, Isabelle. « Inde, Chine : quels équilibres en Asie ? », *Annuaire français des relations internationales*, volume IX, 2008.

²⁵ SAINT-MEZARD, Isabelle. « Le 'regard vers l'Est' de l'Inde : un subtil retour en Asie », in Christophe JAFFRELOT (dir.), *New Delhi et le monde : une puissance émergente entre real politik et soft power*, Paris : Ed. Autrement, 2008, p. 92.

²⁶ *Ibid.*, p. 136.

nationaliste hindou. La redéfinition du non-alignement depuis le début des années 1990, notamment caractérisée par le rapprochement indo-américain, illustre les ambiguïtés et les défis actuels des ambitions internationales de l'Inde.

Narendra Modi : homme de la rupture ?

Le style incarné par le Premier ministre Narendra Modi tranche avec celui beaucoup plus discret et formel de son prédécesseur Manmohan Singh. Il se caractérise en effet par une personnalisation à outrance sur les réseaux sociaux, dans lesquels il se met avantageusement en scène. Son goût prononcé pour les *selfies* marque ses nombreux déplacements aux quatre coins du monde²⁷.

Le style Modi se définit aussi par l'usage intense de la rhétorique. Le Premier ministre est un homme de formules, de slogans tels que « *Vibrant Gujarat* », « *Make in India* », « *Team India* », « *Start-up India, Stand-up India* », « *Zero defect, zero effect* » ou encore « *India First* ».

Par-delà ce style très personnel, le Premier ministre indien a introduit un véritable élément nouveau : la place consacrée au projet idéologique du nationalisme hindou, dénommé *hindutva* (hindouité). Narendra Modi manifeste une forte propension à utiliser la culture comme instrument de diplomatie²⁸. La valorisation des liens avec la diaspora, la mise en lumière du patrimoine culturel de l'Inde ancienne avec notamment l'instauration d'une journée mondiale du yoga²⁹, la création d'un poste de sous-directeur pour la promotion du hindi et du sanskrit au sein du ministère des Affaires extérieures, ou encore la valorisation du patrimoine bouddhique lors de ses déplacements en Asie du Sud et en Asie orientale, sont tout autant de tentatives de promouvoir le *soft power* indien³⁰. Si ces diverses initiatives, qui visent avant tout à valoriser la composante hindoue de la culture indienne, prennent des formes relativement bénignes sur le plan international, les attaques de l'opposition se cristallisent sur les dérives idéologiques du gouvernement Modi et sur les tensions communautaires qu'elles génèrent au sein du pays³¹.

²⁷ SAINT-MEZARD, Isabelle. « La politique étrangère du Premier ministre Narendra Modi », *Diplomatie*, n°76, Septembre-Octobre 2015, p. 67.

²⁸ SAINT-MEZARD, Isabelle. « Inde : la diplomatie culturelle du gouvernement de Narendra Modi, enjeux et perspectives », in Jean-Luc RACINE (dir.), *Asie*, Paris : Ed. La Documentation française, coll. Mondes émergents, 2016, p.33.

²⁹ *United Nations, International Day of Yoga.*

(<http://www.un.org/en/events/yogaday/background.shtml>)

³⁰ HAIDAR, Suhasini. « Buddha link high on PM's eastern foray », *The Hindu*, 3 avril 2015.

(<http://www.thehindu.com/news/national/buddha-link-high-on-narendra-modis-look-east-act-east-policy/article7062839.ece>)

³¹ RACINE, Jean-Luc. « Du 'make in india' au nationalisme hindou, l'Inde de Narendra Modi », *Diplomatie*, n°76, septembre-octobre 2015, p. 78.

Un partenariat affiché avec les Etats-Unis

Dans l'ensemble, l'action internationale du Premier ministre s'inscrit toutefois dans la continuité de celle de ses prédécesseurs depuis 1991. Ses priorités restent les mêmes : le soutien au développement intérieur, la stabilisation des relations en Asie du Sud et la consolidation des grands partenariats stratégiques³².

Seulement quelques mois après sa prise de fonction, Narendra Modi s'est montré déterminé à relancer le partenariat stratégique indo-américain, négligé par son prédécesseur durant son second mandat, notamment pour des raisons liées à l'usure du pouvoir. Le président américain a ainsi été convié à être l'invité d'honneur du 66^{ème} Jour de la République indienne, le 26 janvier 2015³³. La dimension stratégique du partenariat indo-américain a également été développée par le renouvellement de l'accord de coopération de défense pour dix ans et la signature en janvier 2015 d'une importante déclaration intitulée « Vision stratégique conjointe indo-américaine pour l'Asie-Pacifique et la région de l'océan Indien »³⁴.

La visite du Premier ministre indien aux Etats-Unis en juin 2016, pour la quatrième fois depuis son arrivée au pouvoir, et la signature d'un pacte de défense en août de la même année, ont confirmé ce rapprochement. Les deux pays se perçoivent comme des alliés précieux pour contrer l'influence croissante de la Chine en Asie. Si Washington et ses alliés s'inquiètent des ambitions de Pékin en mer de Chine méridionale, New Delhi observe avec suspicion le dispositif mis en place par la Chine sur son pourtour maritime, des installations portuaires civiles de Gwadar, au Pakistan, jusqu'à Sittwe et Kyaukpyu, en Birmanie³⁵. La Chine continue, par ailleurs, d'armer le Pakistan.

Conformément à la politique de « regard vers l'Est », l'Inde tente d'accroître son influence en Asie du Sud-Est, en se rapprochant des Etats ayant un différend territorial avec la Chine. Ce renforcement de la présence indienne en Asie du Sud-Est est vivement soutenu par les Etats-Unis. La diplomatie américaine, qui a annoncé sa stratégie du pivot ou du retour en Asie-Pacifique en 2011, cherche à légitimer son initiative, notamment en raison de la menace chinoise³⁶. Dans cette perspective, Washington souhaiterait s'appuyer sur New Delhi.

Toutefois, l'Inde hésitait encore à répondre aux attentes des Etats-Unis et de leurs alliés asiatiques, craignant jusqu'alors qu'une connivence avec Washington ne provoque la Chine. Les choix de New Delhi continuent d'être difficiles, d'autant plus que Pékin durcit

³² SAINT-MEZARD, Isabelle. « La politique étrangère du Premier ministre Narendra Modi », *op. cit.*, p. 66.

³³ GOWEN, Annie et ZEZIMA, Katie. « Obama attends India's elaborate Republic Day parade », *The Washington Post*, 26 janvier 2015.

(https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/01/26/obama-attends-indias-elaborate-republic-day-parade/?utm_term=.3d44c264d081)

³⁴ U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region, 25 janvier 2015.

(<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>)

³⁵ BOUISSOU, Julien. « Les Etats-Unis et l'Inde entretiennent leur entente cordiale », *Le Monde*, 9 juin 2016.

³⁶ CLINTON, Hillary. « America's Pacific Century », *Remarques*, Est-West Center, Honolulu, 10 novembre 2011.

ses revendications territoriales, et les relations sont tendues sur les zones frontalières himalayennes. L'aggravation des tensions indo-pakistanaïses renforce elle aussi la vulnérabilité de l'Inde dans sa région.

Désormais, l'Inde tente néanmoins de sortir de sa prudence, afin de démontrer qu'elle peut jouer un véritable rôle dans la région, voire même s'impliquer dans la construction d'une architecture de sécurité. L'un des grands défis qu'elle doit relever consiste à trouver le bon positionnement dans le triangle stratégique qu'elle forme avec les Etats-Unis et la Chine.

Une diplomatie tous azimuts

Plus largement, la question se pose aujourd'hui de savoir quelle place l'Inde occupe à la fois dans le système multilatéral et dans le système multipolaire. Le pays est pour le moment sous-représenté dans les structures multilatérales, et plaide donc pour un multilatéralisme rénové et plus représentatif³⁷. New Delhi considère que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies ne reflètent plus la réalité du monde actuel. L'Inde a monté diverses alliances : le G4 avec l'Allemagne, le Brésil et le Japon, ainsi que le forum de dialogue baptisé IBSA avec le Brésil et l'Afrique du Sud. Le pays joue également le jeu des structures alternatives ou « complémentaires », telles que la Nouvelle banque de développement des BRICS, et la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures créée par la Chine, ce qui lui permet de jouer sur les deux tableaux. L'Inde pratique ainsi une diplomatie élargie, en multipliant les partenariats stratégiques.

Au-delà de la volonté indienne de s'insérer au sein de structures multilatérales, son positionnement sur la scène internationale reste principalement défini par son aspiration à promouvoir un monde multipolaire, dont elle serait partie prenante. La dénonciation des inégalités entre nations est une constante du discours indien, marqué par la volonté d'instaurer un cadre de fonctionnement équitable. Cette aspiration indienne à la multipolarité est ancienne. Mais si elle visait au départ à contrebalancer l'hyperpuissance américaine de l'après-guerre froide, elle tend désormais à réagir à la montée en puissance de la Chine³⁸.

La question se pose aujourd'hui de savoir si l'objectif de cette multipolarité consiste davantage pour l'Inde à obtenir un statut parmi les pays-clés en faveur de ses propres intérêts, ou s'il s'inscrit encore dans l'ambition multilatérale de Nehru, au service d'un ordre mondial plus juste.

³⁷ RACINE, Jean-Luc. *L'Inde et l'Asie : Nouveaux équilibres, nouvel ordre mondial*, Paris : Ed. CNRS, 2011, p. 11.

³⁸ RACINE, Jean-Luc. « Quête de puissance, multipolarité et multilatéralisme », in Christophe JAFFRELOT (dir.), *New Delhi et le monde : une puissance émergente entre real politik et soft power*, Paris : Ed. Autrement, 2008, p. 39.

CONCLUSION

Au début des années 1990, l'Inde a compris qu'elle ne pourrait remettre en cause le *statu quo* international, qu'au moyen d'une diplomatie beaucoup plus flexible. Ce nouveau positionnement a été qualifié de différentes façons par les experts internationaux. Si Kanti Bajpai définit l'Inde comme un « *modified structuralist state* »³⁹ (« Etat structuraliste aménagé »), selon Teresita Schaffer le rapprochement américain devrait plutôt être qualifié de « partenariat sélectif »⁴⁰, dans la mesure où l'Inde se lie avec les Etats-Unis pour des buts bien précis et partagés. En 2012, c'est un groupe d'experts indiens qui requalifient la posture indienne de « *Non-Alignment 2.0* »⁴¹.

Si à première vue les approches adoptées avant et après 1991 semblent incompatibles, l'élément de continuité fondamental n'en reste pas moins la volonté d'indépendance nationale. Cette posture se lisait déjà dans les choix du non-alignement nehruvien, qui ne renvoyait pas seulement à des principes éthiques, mais surtout à une conscience aigüe de l'indépendance stratégique⁴².

Ainsi, si la quête de puissance de l'Inde, initiée en 1991, agit selon de nouveaux paramètres, sa finalité reste la même. L'expression de l'intérêt national de l'Inde n'a jamais été remise en question, malgré l'existence de liens stratégiques particulièrement importants avec l'URSS pendant trente ans. Le changement de contexte géopolitique dans les années 1990, et le rapprochement avec les Etats-Unis, ne bouleversent pas non plus ce qui représente de tout temps une constante dans la conduite de la politique étrangère indienne. La « tentation américaine » constitue un tournant significatif mais elle n'en altère pas les fondamentaux⁴³.

Récemment, les efforts de l'Inde pour projeter une image de puissance émergente affable et responsable ont été renforcés par la ratification de l'accord de Paris sur le climat le 2 octobre 2016. Le pays ne pourra toutefois pas affirmer sa crédibilité sur la scène internationale, tant qu'il ne sera pas parvenu à gérer son voisinage sud-asiatique. Ses constantes hésitations entre l'échelle régionale et l'échelle mondiale reflètent le positionnement international de l'Inde qui reste marqué par un paradoxe, toujours irrésolu. Les ambitions mondiales de l'Inde demeurent pour l'heure limitées, tant par sa vulnérabilité régionale à l'extérieur que par ses défis socio-économiques intérieurs. ■

³⁹ BAJPAI, Kanti. « India: modified structuralism », in Muthiah ALAGAPPA (dir.), *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford : Stanford University Press, 1998.

⁴⁰ SCHAFFER, Teresita. « Building a New Partnership with India », *The Washington Quarterly*, 2002, pp. 31-44.

⁴¹ KHLNANI Sunil, KUMAR Rajiv, MEHTA Pratap Bhanu, Lt. Gen. MENON Prakash, NILEKANI Nadan, RAGHAVAN Srinath, SARAN Shyam, VARADARAJAN Siddharth. *Non-Alignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty-First Century*, 2012, 70 p.

⁴² JAFFRELOT, Christophe. « L'Inde en quête de puissance... mais quelle puissance et à quelle fin ? », *op. cit.*

⁴³ RACINE, Jean-Luc. « Quête de puissance, multipolarité et multilatéralisme », *op. cit.*, p. 53.

ASIA FOCUS #14

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE INDIENNE DEPUIS 1991 : Vers une redéfinition du non-alignement ?

PAR CLAIRE GIROIR

ÉTUDIANTE À SCIENCES PO PARIS

JANVIER 2017

ASIA FOCUS

Collection sous la direction de Barthélémy COURMONT, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférence à l'Université catholique de Lille, et Emmanuel LINCOT, Professeur à l'Institut Catholique de Paris – UR « Religion, culture et société » (EA 7403) et sinologue.

courmont@iris-france.org – emmanuel.lincot@gmail.com

PROGRAMME ASIE

Sous la direction de Barthélémy COURMONT, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférence à l'Université catholique de Lille

courmont@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org