

LES ARMES NUCLÉAIRES ET LA SÉCURITÉ DE L'INDE

PAR

RAJESH M. BASRUR (*)

La doctrine nucléaire de l'Inde représente une énigme. Comment comprendre cette posture nucléaire qui, après avoir mis un quart de siècle à émerger, évite ensuite tout déploiement ? En dépit des multiples travaux visant à expliquer pourquoi l'Inde a décidé de franchir le Rubicon nucléaire en 1998, rares sont ceux qui ont compris la signification de son refus de devenir une puissance nucléaire durant les deux décennies qui ont suivi le premier test de 1974. De surcroît, les critiques mettent souvent en parallèle les tests de 1998 et le conservatisme nationaliste du Bharatiya Janata Party (BJP), qui dirigeait alors la coalition gouvernementale. Si l'on excepte les travaux fondamentaux, achevés en 1974, la véritable fabrication d'une bombe opérationnelle s'est produite dans les années quatre-vingt, sous la direction du Parti du Congrès du Premier ministre Rajiv Gandhi. L'accroissement des capacités nucléaires indiennes s'est poursuivi sous plusieurs gouvernements, aux affiliations partisans diverses, du Parti du Congrès, de tendance de gauche, au BJP, orienté à droite. Tout au long de ces années, le concept nucléaire indien s'est fondé sur un incrémentalisme consensuel. Quoique dans la conjoncture actuelle les politiques nucléaires tendent à jouer un rôle important dans les relations du sud de l'Asie, une perspective historique montre que les armes nucléaires n'ont pas tenu de place centrale dans la sécurité de l'Inde et sont peu susceptibles d'en acquérir une dans les années à venir.

Depuis l'Indépendance en 1947, les préoccupations de sécurité indiennes ont évolué autour de trois objectifs principaux, d'égale importance : la construction d'un ordre politique interne stable, la constitution d'une croissance économique équilibrée et la protection des frontières du pays et de son environnement stratégique élargi.

La stabilité politique a exigé la construction d'une identité nationale démocratique et de constants efforts pour répondre aux défis posés par un infra-nationalisme fondé sur l'identité culturelle, à l'image des actuels mouvements terroristes et insurrectionnels du Jammu et Cachemire, de l'Assam

(*) Directeur du Centre for global studies (Bombay, Inde).

et du Nagaland. New Delhi a cherché, souvent avec succès, à traiter ces questions en combinant force et compromis politique.

De par son expérience coloniale, l'Inde tend à établir une relation entre sécurité nationale et autonomie économique. La croissance et la limitation des dépendances ont été perçues comme les deux faces d'une même médaille. Dès le début des années quatre-vingt-dix, la faillite des politiques autarciques a toutefois propulsé le pays dans une libéralisation tardive, sans idée de retour depuis lors.

Enfin, la troisième dimension des préoccupations de sécurité de l'Inde concerne le domaine militaire, qui inclut trois guerres avec le Pakistan (1947-1948, 1965, 1971) et une avec la Chine (1962) (1). Ces guerres se sont produites alors que le pays n'était pas encore une puissance nucléaire et étaient étroitement liées à des questions territoriales et identitaires, héritées de l'époque coloniale. La politique de sécurité indienne a longtemps été soucieuse d'autonomie régionale à l'égard des grandes puissances et, sous différents gouvernements, l'Inde a tenté de jouer le rôle de « *responsable de sécurité* » (2) du sous-continent. Elle y a rencontré un réel succès : les puissances étrangères ont été écartées des affaires régionales et les relations de l'Inde et de ses voisins se sont faites sur des bases bilatérales. Elle y a aussi rencontré des problèmes : le Pakistan représente une exception cinglante, dans la mesure où il a refusé d'accepter la prédominance de l'Inde alors que l'intervention indienne dans le conflit ethnique sri-lankais, à la fin des années quatre-vingt, s'est soldé par un échec. De plus, nombre de crises se sont produites entre l'Inde et le Pakistan (1986-1987, 1990, 1999, 2001-2002), sans compter une crise entre l'Inde et la Chine (1986-1987). Dans ces derniers cas, les armes nucléaires n'ont joué de rôle significatif – quoique indirect – que dans les deux crises indo-pakistanaïses postérieures à 1998. Les armes nucléaires n'occupent donc pas de place centrale dans la sécurité de l'Inde. Quoique les analystes occidentaux recourent souvent à un cadre référentiel de type Guerre froide lorsqu'ils étudient la sécurité de l'Inde, les points communs entre la Guerre froide et les guerres et crises du sous-continent sont marginaux. L'une des divergences les plus remarquables entre ces deux modèles respectifs de relations conflictuelles est que l'Inde n'a pas encore déployé ses systèmes d'armes nucléaires (tout comme le Pakistan) ; un autre trait particulier est la corrélation qui s'est établie entre la consolidation politique nationale, le terrorisme ou les conflits insurrectionnels et les armes nucléaires. Pour comprendre les concepts et les modes opératoires nucléaires

(1) Le conflit militaire entre l'Inde et le Pakistan dans la région de Kargil au Cachemire en 1999 est parfois traité comme une guerre limitée. Cependant, il est difficile de qualifier de guerre un conflit où un côté (ici, le Pakistan) engage subrepticement un volume limité de forces et où l'autre restreint soigneusement toute action militaire à son seul territoire. Le conflit Kargil se comprend mieux, comme je le montre par la suite, si on le considère comme une crise créée dans un objectif de diplomatie coercitive. D'un point de vue militaire, c'est une escarmouche frontalière, de belle ampleur cependant.

(2) Terme emprunté à Marshall M. BOUTON, « Foreign Relations : Elusive Regional Security », in Marshall M. BOUTON, (dir.), *India Briefings, 1987*, Oxford University Press, New Delhi, 1987, p. 160.

indiens, il est nécessaire de les percevoir comme distincts, complexes et très détachés des doctrines et des comportements stratégiques des protagonistes de la Guerre froide (France et Grande-Bretagne comprises).

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE INDIENNE

Le lent processus de nucléarisation de l'Inde reflète les interactions entre la réalité structurelle du système international (les menaces émergentes) et les idiosyncrasies internes en terme de sécurité (malaise à l'égard des armes nucléaires). C'est le premier Premier ministre indien, Jawahral Nehru, qui, après l'Indépendance (1947), a posé les fondations de la politique nucléaire du pays. Si, d'un côté, il a fermement rejeté les armes nucléaires, en raison de leur pouvoir de destruction massif et indiscriminé, il est d'un autre côté resté réticent à fermer toute option, reconnaissant « [qu'elles] *offrent toujours un avantage inhérent à un usage défensif, si le besoin devait s'en faire sentir* » (3). Le mélange entre l'idéalisme et le solide réalisme de Nehru a donné le ton à la future politique nucléaire indienne. Lorsque en 1964, deux ans à peine après avoir vaincu l'Inde dans une guerre frontalière, la Chine a fait la démonstration de ses capacités nucléaires, le Premier ministre Lal Bahadur Shastri approuva un programme de recherche avancé portant sur les essais souterrains, sans autoriser d'applications en conditions réelles. Une décennie plus tard, en dépit d'un sentiment d'isolation accru par le reflux de la première phase de la Guerre froide, Indira Gandhi autorisa un premier essai en 1971, sans que celui-ci, réalisé en 1974, ne soit prolongé par un programme d'armement. C'est elle, néanmoins, qui lança le *Integrated Guided Missile Programme*, qui a conduit à l'actuel développement des missiles conventionnels et nucléaires indiens.

A l'instar du premier essai, la deuxième étape de la nucléarisation est venue à un moment où la Guerre froide déclinait. Un certain nombre de circonstances ont entraîné l'Inde à construire une arme opérationnelle. Les démarches de Mikhail Gorbatchev visant à se rapprocher de Pékin puis, par la suite, l'effondrement de l'Union soviétique, ont privé New Delhi de la carte soviétique vis-à-vis de la Chine. Cette dernière, qui apparaît comme la prochaine superpuissance à venir, était amplement soupçonnée d'avoir transféré des technologies missiles et nucléaires vers le Pakistan, confrontant ainsi l'Inde à une menace nucléaire sur deux fronts. Ces circonstances ont conduit celle-ci à un changement décisif – quoique secret – et à entreprendre, à la fin des années quatre-vingt, la construction d'armes nucléaires.

(3) Ashok KAPUR, *India's Nuclear Option : Atomic Diplomacy and Decision Making*, Praeger, New York, 1976, p. 194.

Une troisième modification fondamentale s'est produite dans les années quatre-vingt-dix quand a été prise la décision de procéder à un essai nucléaire. Elle fait suite aux pressions américaines exercées sur l'Inde dès la fin de la Guerre froide pour limiter et éventuellement réduire ses capacités nucléaires. En 1995, la prorogation indéfinie du Traité de non-prolifération (TNP) a accru la pression, laquelle a été encore accentuée par le processus de négociation du Traité d'interdiction complète des essais (TICE), en particulier par ses clauses d'entrée en vigueur qui, dans les faits, faisaient de la signature de l'Inde un préalable nécessaire. Les Premiers ministres successifs, Rajiv Gandhi et P. V. Narasimha Rao, du Parti du Congrès, ainsi que Deve Gowda et I. K. Gujral de la coalition de l'United Front ont soutenu cette transformation vers la militarisation. Rao ordonna un essai en 1995, mais revint sur sa décision suite à des pressions américaines, tout comme Gujral plus tard. La décision prise par la coalition dirigée par le BJP de Vajpayee de réaliser un essai doit donc être comprise comme le point culminant d'un processus ayant rassemblé de nombreux groupes politiques, motivés par une préoccupation commune, et non comme une volonté – contrairement à ce que les critiques prétendent – d'en retirer prestige ou avantages politiques partisans. Par-dessus tout, en dépit de l'émergence de menaces significatives, en particulier la menace chinoise en 1964 et la connexion sino-pakistanaise dans les années quatre-vingt-dix, on relève une permanence dans la politique de retenue observée par les autorités indiennes, loin de toute course débridée vers la nucléarisation.

Les évolutions d'après 1998 confirment ce schéma. Malgré d'intenses tensions avec le Pakistan, l'Inde n'a pas encore déployé de systèmes d'armes nucléaires, et a préféré conserver les vecteurs séparés des ogives, ces dernières étant également démontées. Le contraste avec la Guerre froide ne saurait être plus grand. Comprendre la véritable nature de la culture stratégique indienne à l'égard des armes nucléaires implique d'en appréhender les principales spécificités.

CULTURE STRATÉGIQUE ET POLITIQUE NUCLÉAIRE INDIENNE

La culture stratégique peut être définie comme « *les acceptations, réflexes intellectuels, traditions et méthodes d'action favoris – c'est-à-dire le comportement –, socialement construits et transmis, plus ou moins spécifiques à une communauté de sécurité géographiquement située* » (4). Les principales caractéristiques de la culture stratégique minimaliste indienne dans le domaine des armes nucléaires sont (5) au nombre de quatre.

(4) Colin S. GRAY, *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 28.

(5) Pour une étude détaillée, cf. Rajesh M. BASRUR, « Nuclear Weapons and Indian Strategic Culture », *Journal of Peace Research*, vol. 38, n° 2, mars 2001, pp. 181-198.

Il y a, en premier lieu, une réticence à donner une place centrale aux armes nucléaires dans l'architecture de sécurité nationale : même si une menace nucléaire potentielle s'est matérialisée lorsque la Chine, après la guerre contre l'Inde, est devenue une puissance nucléaire, il n'y a jamais eu aucun sentiment d'urgence dans le processus de nucléarisation indien. Le fait que l'Inde n'ait pas bâti d'arsenal nucléaire après l'essai de 1974 et l'absence de déploiement après 1988 démontrent qu'elle demeure une puissance nucléaire réticente.

Ensuite vient la croyance que très peu suffit à dissuader : les Indiens estiment que l'équilibre nucléaire importe peu. Par conséquent, pour eux, les forces chinoises, nettement plus développées, ne sont pas une source d'inquiétude. L'Inde se garde ainsi de toute course aux armements et contribue à maintenir les tensions à un faible niveau.

Une autre caractéristique de la culture indienne en matière d'armes nucléaires est la tolérance à l'égard de l'ambiguïté : les questions de vélocité, précision, fiabilité et autres, qui tendent à dominer les concepts des grandes puissances nucléaires, sont traitées comme secondaires. Ce qui prévient l'allocation de ressources superflues vers des objectifs de sophistication technologique ; cela empêche aussi les pressions destinées à compenser les faiblesses technologiques par un plus grand nombre d'armes. La tolérance à l'ambiguïté produit deux effets importants : elle limite la course aux armements et facilite la maîtrise de ceux-ci.

Enfin, la spécificité de l'Inde consiste en cela qu'elle a des dispositions très favorables à la maîtrise des armements : le pays a conclu bon nombre de mesures de confiance pré-nucléaires avec la Chine et le Pakistan (6). Contrairement aux États-Unis et à l'Union soviétique, l'Inde et le Pakistan se sont mis d'accord sur des mesures de confiance avant même de se déclarer officiellement puissances nucléaires, en particulier lors de la signature en 1988 d'un accord sur la sanctuarisation de leurs installations nucléaires réciproques. De même, à la suite des essais de 1998, le Mémorandum d'accord de Lahore (février 1999) requiert des notifications préalables lors de la mise en place des essais de tir de missiles.

Les dirigeants indiens tendent avant tout à percevoir les armes nucléaires comme des instruments de stratégie nationale plus politiques qu'opérationnels. Une telle perception définit ces armes comme des instruments politiques inutilisables pour des objectifs autres que la dissuasion, à l'opposé d'une perception opérationnelle qui les considérerait comme une extension, certes de nature particulière, des systèmes conventionnels. Dans le cas indien, cette première conception est particulièrement forte parce que le contrôle politique des forces armées a toujours été privilégié. Dans ce

(6) Michael KREPON, *A Handbook of Confidence Building Measures for Regional Security*, Henry L. Stimson Center, Washington DC, 1998 (3^e éd.), pp. 189-210.

contexte, il ne faut pas s'attendre à ce que l'Inde s'engage dans une course aux armements ou dans la projection de menaces nucléaires directes. Il est également probable qu'elle accueillera favorablement toute mesure de stabilisation favorisant une dissuasion à moindre coût puisqu'elle concentre ses ressources sur les objectifs exigeants que sont le développement économique et la construction du pays.

Cependant, la stratégie nucléaire indienne connaît aussi des limites. Deux d'entre elles – l'incapacité à comprendre pleinement la relation entre les différents niveaux de conflit et le manque de clarté doctrinale – sont particulièrement significatives, ainsi qu'on va le voir.

Problème 1 : les liens entre les différents niveaux de conflit

Un des grands problèmes du concept nucléaire indien est le manque de clarté dans la mise en relation des différents niveaux de conflit, c'est-à-dire les conflits de basse intensité, les conflits conventionnels et les conflits nucléaires. Dans un premier temps, il a été considéré que l'avènement de la dissuasion nucléaire devrait mettre un terme à toute forme de conflits armés entre l'Inde et ses adversaires. Les dirigeants indiens s'attendaient en particulier à ce que le Pakistan ne soit plus en mesure de tenter de réaliser son vieil objectif de contrôle total de l'Etat du Jammu et Cachemire par des moyens militaires. Dès lors qu'Inde et Pakistan auraient établi une dissuasion mutuelle, la prudence serait à l'ordre du jour. Le Pakistan ne pourrait plus prendre le risque d'un conflit au Cachemire, le *statu quo* stratégique serait définitivement verrouillé et l'Inde pourrait traiter l'insurrection cachemirienne comme un problème interne (7). L'erreur fondamentale du concept stratégique indien a été révélée par le conflit du Kargil en 1999. Accompagnées par des insurgés, des forces pakistanaises, revêtues de tenues civiles, ont occupé le côté indien du territoire cachemirien délimité par une Ligne de contrôle réciproquement acceptée. Le but était de générer une crise, sans pour autant franchir officiellement la Ligne de contrôle, c'est-à-dire d'obtenir un avantage militaire sans le revendiquer officiellement. Ce qui devait provoquer une vague d'inquiétude sur le risque d'escalade du conflit, du niveau infra-conventionnel au niveau conventionnel puis nucléaire, induisant une intervention internationale qui contraindrait l'Inde à négocier.

La tentative a échoué pour deux raisons. D'abord, l'Inde a pu déployer une puissance de feu conventionnelle massive et repousser les forces occupantes, alors que le Pakistan ne pouvait pas contre-attaquer en entrant ouvertement en territoire indien, de peur de transformer le conflit en affrontement conventionnel de grande ampleur. En second lieu, les activités du

(7) Cette idée apparaît clairement dans la déclaration du ministre de l'Intérieur L. K. Advani, tenue après les essais, qui affirme que le Pakistan devrait réévaluer sa politique au Cachemire. Cf. Sabina INDERJIT, « Advani Tells Pakistan to Roll Back Its Anti-India Policy », *Times of India*, 19 mai 1998.

Pakistan ont provoqué une forte réprobation internationale, en particulier américaine, le forçant à annoncer une humiliante retraite. Cependant, le conflit du Kargil a démontré aux dirigeants indiens le problème du « paradoxe stabilité-instabilité » : la neutralisation entre puissances nucléaires les autorise à s'affronter lors de conflits de basse intensité ou infra-conventionnels (8). L'application du paradoxe stabilité-instabilité a imposé à l'Inde une sorte de paralysie stratégique que ses dirigeants ont trouvée dès plus frustrante. En dépit de l'échec du conflit du Kargil, le Pakistan a été en mesure de soutenir, à faible coût, sa stratégie d'assistance aux groupes terroristes tels que le Hizbul Mujahideen, le Lashkar e Taiba et la Jaish e Muhammad pour frapper sur commande en Inde.

Les dirigeants indiens ont cherché à définir une réponse adaptée. Le discours a rapidement évolué d'une recherche de solutions politiques à la quête d'un modèle de projection de force appropriée contre le Pakistan. Les options envisagées incluaient la poursuite des terroristes jusque dans le territoire pakistanais, des frappes limitées ou des opérations spéciales contre les camps terroristes au Pakistan et une option de « guerre limitée », vague et mal définie. En janvier 2000, le ministre de la Défense Georges Fernandes déclara que les armes nucléaires « ne peuvent que dissuader l'utilisation d'armes nucléaires et non tous les types de guerres » et que le Kargil avait démontré que les forces indiennes « pouvaient combattre et gagner une guerre limitée, au moment et à l'endroit choisi par l'agresseur » (9). Tout en admettant qu'à l'ombre des arsenaux nucléaires, il existait « des limitations définies si l'on voulait éviter l'escalade jusqu'au seuil nucléaire », Fernandes affirma que la guerre conventionnelle « n'avait pas été rendue obsolète par les armes nucléaires » (10). Toutefois, la probabilité que le recours au conflit armé puisse occasionner une riposte internationale hostile prévint toute action.

La dramatique attaque terroriste du 11 septembre 2001 a modifié la situation. L'intervention américaine en Afghanistan a créé un climat favorable à une riposte appuyée de l'Inde à l'encontre de l'aide pakistanaise au terrorisme transfrontalier. De surcroît, les attaques terroristes contre le Parlement régional du Jammu et Cachemire en octobre et contre le Parlement indien en décembre ont fortement accentué la pression exercée sur le gouvernement indien pour qu'il agisse. Les dirigeants indiens ont cherché à rompre avec le corset de l'attentisme et à retourner le paradoxe stabilité-instabilité contre le Pakistan à travers une diplomatie coercitive. Un renforcement massif du dispositif conventionnel déployé le long de la frontière

(8) Sur le paradoxe stabilité-instabilité, cf. Michael KREPON / Chris GAGNÉ (dir.), *The Stability-Instability Paradox : Nuclear Weapons and Brinkmanship in South Asia*, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, juin 2001. Pour la formulation originale du concept, cf. Glen SNYDER, « The Balance of Power and the Balance of Terror », in Paul SEABURY (dir.), *The Balance of Power*, Chandler, San Francisco, 1965, pp. 194-201.

(9) Raja MOHAN, « Fernandes Unveils 'Limited War' Doctrine », *The Hindu*, 25 janvier 2000.

(10) *Ibid.*

pakistanaise a été lancé et le Pakistan est menacé d'une guerre limitée – de forme non spécifiée –, à moins qu'il ne cesse d'encourager le terrorisme en Inde. Quoique les armes nucléaires n'aient pas été incluses dans ce schéma (aucun mouvement d'arme nucléaire n'a pour l'instant été notifié par les observateurs ou les participants), la mobilisation a comporté d'importantes implications stratégiques et nucléaires. En menaçant de lancer un conflit conventionnel pour s'opposer au terrorisme, l'Inde a soulevé la possibilité d'une guerre nucléaire, provoquant ainsi une intervention américaine en sa faveur. De ce fait, à travers la mobilisation conventionnelle, un lien s'est créé entre conflit infra-conventionnel et nucléaire. De plus, l'Inde a averti le Pakistan que s'il choisissait d'impliquer les armes nucléaires dans le contentieux, il avait bien plus à perdre que l'Inde. Le 29 décembre, le ministre de la Défense mettait en garde : « *le Pakistan ne peut songer à utiliser les armes nucléaires, même s'il n'adhère pas, contrairement à nous, à une doctrine de non-emploi en premier. Nous pourrions absorber une frappe, survivre, et riposter. Le Pakistan serait anéanti. Je ne crains pas vraiment que la question nucléaire puisse apparaître lors d'un conflit* » (11). Dans les faits, le ministre de la Défense signifiait que les équilibres nucléaires ont une importance, en contradiction directe avec la doctrine de dissuasion minimale revendiquée par son propre gouvernement, qui estime qu'ils n'en ont pas. En outre, l'idée que l'Inde puisse accepter de subir des frappes nucléaires sape sérieusement sa philosophie de la dissuasion.

Finalelement, l'ensemble du processus s'est avéré stérile. En dépit d'une intense pression américaine, les promesses du Pakistan de cesser de soutenir le terrorisme sévissant au Cachemire ne se sont révélées être qu'un engagement tactique et temporaire et, en octobre 2000, face à la contre-mobilisation pakistanaise, l'Inde a dû retirer ses propres forces, après dix longs mois de déploiement. Contrairement à la logique de sa rhétorique, New Delhi ne pouvait prendre le risque de considérer comme acceptable la perspective tangible du moindre dommage nucléaire. La dissuasion primait sur la coercition.

Problème 2 : le manque de clarté à propos d'une dissuasion minimale

Où se situe désormais l'Inde ? Le paysage demeure encore flou. La doctrine de « dissuasion minimale crédible » doit encore être finalisée et a connu des évolutions significatives entre 1999 et 2003. Après les essais de 1998, le Premier ministre Vajpayee a fait une courte déclaration devant le Parlement sur les éléments de la doctrine nucléaire de son gouvernement. Il a déclaré que les essais n'étaient pas nécessaires à la crédibilité, a soutenu

(11) « We Could Take A Strike and Survive. Pakistan Won't : Fernandes », *Hindustan Times*, 30 décembre 2001.

l'engagement de l'Inde à l'égard du principe de non-emploi en premier (NFU pour *No first use*) et a affirmé que la maîtrise des armements et le désarmement gardaient une place privilégiée dans l'ordre du jour de la nation (12). Il est cependant resté silencieux sur les origines de la menace, la nature du déploiement, les modèles et le nombre de systèmes requis, le ciblage et autres détails qui sont ordinairement considérés comme des éléments essentiels d'une stratégie de dissuasion. Très récemment encore, l'essentiel de l'articulation publique de la doctrine indienne de dissuasion minimale reposait sur la *Draft nuclear doctrine* (DND) publié par le *National security advisory board* (NSAB) en août 1999 (13).

La DND prévoit « *une dissuasion minimale crédible* » fondée sur une capacité de « *représailles punitives au moyen d'armes nucléaires afin d'infliger des dommages inacceptables à l'agresseur [nucléaire]* ». Pour cela, des « *forces nucléaires suffisantes, capables de survivre à une frappe et opérationnelles* » sont requises, ainsi que l'organisation afférente et la volonté de les employer dans l'éventualité où la dissuasion échouerait. Est revendiquée une posture NFU contre les puissances non nucléaires et non alliées à des puissances nucléaires et sont également réclamées de puissantes forces conventionnelles afin de rehausser le seuil nucléaire. La DND défend l'idée d'une triade de vecteurs – aériens, terrestres et maritimes – dont la « *survivabilité sera renforcée par une combinaison de nombreux systèmes redondants, par la mobilité, la dispersion et la dissimulation* ». Il établit une distinction entre un « *déploiement de temps de paix* » non défini et une modulation vers des « *forces pleinement utilisables* » dans l'éventualité où un conflit menacerait. L'accent est mis sur la crédibilité – « *tout adversaire doit savoir que l'Inde peut riposter et ripostera* » – et sur une efficacité articulée autour de « *la fiabilité, l'opportunité, la précision et le puissance de l'attaque* ». Le document poursuit en esquissant les exigences requises en termes de commandement et de contrôle, de sécurité et de sûreté, de recherche et de développement, puis conclut en se concentrant sur le désarmement et la maîtrise des armements. La DND a été critiquée pour son manque de clarté et son manque de pondération (14). Ses appels à la création d'une triade de vecteurs et l'accent mis sur l'efficacité et la survivabilité vont à l'encontre de la posture de dissuasion minimale puisqu'ils reflètent une approche de type « Guerre froide » qui, exploitée en leurs temps par les Etats-Unis et l'Union soviétique, a favorisé la construction de forces absurdement disproportionnées. Pour résumer, la DND révèle une préférence distincte pour les aspects opérationnels de la dissuasion, plutôt que pour ses aspects politiques.

(12) Prakash NANDA, « PM Unveils Doctrine of Minimum Credible Deterrence », *Times of India*, 5 août 1998.

(13) Government of India, ministry of External Affairs, *Draft Report of National Security Advisory Board on Indian Nuclear Doctrine*, 17 août 1999, disponible sur le site Internet meadev.nic.in/govt/indnucl.d.htm.

(14) P.R. CHARI, « India's Nuclear Doctrine : Confused Ambitions », *Nonproliferation Review*, vol. 7, n° 3, automne-hiver 2000, pp. 123-135.

Cependant, comme le ministre des Affaires étrangères Jaswant Singh l'a déclaré par la suite dans une *interview*, le rapport fut publié afin de générer un débat national et « *n'était pas un document définissant la politique du gouvernement de l'Inde* » (15). En fait, l'*interview* de Singh fournit un exposé nettement plus politique du concept nucléaire indien. Il existe, incontestablement, un certain nombre d'éléments communs entre la DND et les déclarations du ministre des Affaires étrangères : toutes deux affirment que l'Inde ne sera pas la première à utiliser les armes nucléaires, que sa posture, uniquement axée sur les représailles, sera basée sur la mobilité et la dispersion des éléments de frappe ainsi que sur un niveau non défini de redondance, qu'une distinction doit être faite entre les déploiements de temps de paix et les déploiements actifs, ce qui implique la possibilité de disposer d'ogives et des lanceurs non assemblés, et que l'autorité ultime sur l'arsenal doit être civile.

Toutefois, la doctrine nucléaire énoncée par Singh diffère de celle de la DND en d'importants points. Premièrement, alors que le ministre souligne que les éléments de frappe nucléaires doivent pouvoir survivre à une attaque, il n'avalise pas l'accent mis par la DND sur la nécessité de disposer de « *multiples systèmes redondants* » pour garantir la survivabilité. Cet argument est d'ailleurs caractéristique d'une insatisfaction ressentie à l'égard du déséquilibre stratégique et d'un penchant pour la course aux armements, ses référentiels étant les caractéristiques de l'inventaire de l'adversaire. Deuxièmement, et en accord avec le premier point, Singh établit explicitement que « *la parité n'est pas essentielle pour la dissuasion* », que l'Inde ne s'engagera pas dans une course aux armements et qu'une dissuasion minimale est uniquement une question d'adéquation et non de quantités spécifiques – un point non éclairci par la DND. Troisièmement, Singh insiste particulièrement sur le fait qu'il n'est pas nécessaire que les représailles soient immédiates. Les implications en termes de stabilité sont évidentes : les forces nucléaires indiennes n'ont pas besoin d'être mobilisées à un niveau d'alerte élevé, prêtes à une riposte instantanée. Il en résulte une posture nucléaire relativement stable. Là encore, il s'agit d'une question que la DND n'évoque pas. Quatrièmement, alors que la DND ne s'intéresse pas à la question du ciblage, Singh observe que « *nous nous sommes débarrassés du cadre référentiel du warfighting* » et que « *nous ne percevons pas les armes nucléaires comme des armes de warfighting* », ce qui représente un rejet sans ambiguïté de la doctrine antiforce. Cinquièmement, alors que la DND appelle à une triade nucléaire, Singh tient pour acquis que, si le développement dans ce domaine continuera, il est « *prématuré* » de parler de triade et, plus important encore, que ladite triade n'est pas un « *préalable à la crédibilité* ».

(15) « India Not to Engage in A Nuclear Arms Race : Jaswant », *Hindu*, 29 novembre 1999.

Il ressort des propos de Singh un engagement relativement fort envers un minimalisme nucléaire organisé autour d'une posture mesurée et soutenu par un faible nombre d'armes. A cet égard, Singh est plus rassurant que la DND : sa délimitation de la doctrine nucléaire reste cohérente avec un modèle stratégique qui traite l'armement nucléaire avec circonspection. Une telle approche permet également de comprendre la rapide initiative prise par le Premier ministre Vajpayee, qui, en se rendant à Lahore en février 1999 (moins d'un an après les essais de 1998), a tenté d'établir une stabilité stratégique régionale.

La courte déclaration sur la doctrine nucléaire et la création de la *National command authority* (NCA) en janvier 2003 rajoutent des éléments de compréhension sur le concept nucléaire officiel indien (16), dont les principaux éléments concernant la doctrine sont : la réaffirmation d'une dissuasion minimale « crédible » ; le renouvellement de l'engagement de non-emploi en premier ; la menace de représailles « massives » en réponse à une première frappe ; la non-utilisation des armes nucléaires contre les puissances non nucléaires ; une option de riposte nucléaire contre les attaques biologiques ou chimiques ; l'adhésion à de strictes procédures de contrôle des exportations ; un engagement renouvelé en faveur de la maîtrise des armements par une participation aux négociations du Traité sur l'interdiction de la production des matières fissibles (Traité *cut off*) ; le maintien du moratoire national sur les essais ; un soutien appuyé au désarmement universel.

Bien que ces engagements soient révélateurs de la posture de dissuasion de l'Inde, aucun d'entre eux n'a de relation directe avec l'essence d'une dissuasion « minimale ». Le NFU est une promesse plutôt qu'une garantie et les adversaires de l'Inde sont peu susceptibles de la prendre sérieusement en compte dans leur évaluation de la menace. En outre, en comparaison avec les déclarations précédentes, il est affaibli par les exceptions énoncées à l'endroit des armes biologiques et chimiques. Les représailles massives sont une menace qui sera systématiquement envisagée par l'adversaire, les armes nucléaires laissant inévitablement présager les pires hypothèses. Il est possible que la déclaration la plus porteuse d'un engagement de dissuasion minimale soit la promesse de ne plus procéder à des essais, étant donné que la constitution d'un arsenal d'armes variées et fiables exigerait d'y procéder. L'idée que la stratégie de dissuasion fonctionne avec des armes peu nombreuses, relativement peu variées et sophistiquées, non déployées, voire, non assemblées – idée fondamentale de la dissuasion minimale –, n'est pas abordée dans la déclaration. Si cette facette de la dissuasion minimale devait être énoncée, une véritable doctrine minimaliste serait établie. Qu'elle n'ait pas été officiellement stipulée ne signifie pas qu'une dissuasion minimale

(16) « The Cabinet Committee on Security Reviews Operationalization of India's Nuclear Doctrine », Press Release, Ministry of External Affairs, Government of India, 4 janvier 2003, disponible sur le site Internet meadev.nic.in/news/official/20030104/official.htm (dernière consultation le 19 février 2003).

n'existe pas. Tel n'est en effet pas le cas, comme la pratique le démontre amplement. Cependant, la recherche permanente en vue d'une diversification des capacités – terrestres, maritimes et aériennes – démontre que le concept de dissuasion minimale n'est pas cohérent. Le seul argument qui plaide en sa faveur est qu'il réduira la vulnérabilité, ce qui représente un argument type « Guerre froide » classique. La suffisance doit être définie selon le risque de représailles encouru par l'adversaire lorsque celui-ci recourt aux armes nucléaires, et non selon les risques que l'on court soit même de subir la dévastation d'une première frappe.

Cette brève étude démontre le manque de clarté et de consistance de la perception indienne de la dissuasion minimale. Si l'ambivalence devait subsister, il existe un risque croissant de voir le concept nucléaire théorique et pratique dériver vers une conception opérationnelle élargie de la dissuasion. Au fur et à mesure que l'infrastructure nucléaire indienne croît et prend forme, les pressions opérationnelles exercées par les personnels militaires – dont le travail consiste, après tout à traiter les armes nucléaires comme des systèmes exploitables – croîtront également. Des questions portant sur la vulnérabilité et la fiabilité – et surtout sur la « crédibilité » – seront soulevées dans l'attente d'armes plus nombreuses et « meilleures ». A moins que la dissuasion minimale ne soit clairement et sérieusement comprise, il existe toujours une possibilité que la combinaison des dérives intellectuelles, des pressions organisationnelles et de la permanence de la menace poussent la doctrine vers une évolution indéfinie.

LES EVOLUTIONS POSSIBLES

Cette analyse révèle une inconsistance significative dans la compréhension que l'Inde a des armes nucléaires. D'un côté, il est apparu qu'une conception excessivement politique de ces armes avait conduit à des tentatives risquées en vue de les utiliser comme instrument de politique, non pas directement, mais indirectement, en essayant de forcer le Pakistan à modifier son comportement stratégique. La perspective de voir émerger une politique inadaptée représente certainement une cause d'inquiétude. D'un autre côté, l'incertitude concernant la constitution exacte de la dissuasion minimale ouvre la perspective d'une évolution de la stratégie indienne vers un processus expansif régi par des perceptions excessivement opérationnelles. Dans les deux cas, l'avenir pourrait se révéler problématique.

Il y a néanmoins de la place pour l'optimisme. Une question importante est de savoir si les dirigeants indiens ont tiré les leçons de l'échec de la politique de coercition. Il y a des raisons de croire que c'est le cas. Un an après que l'Inde a replié son volumineux dispositif militaire, la violence terroriste au Cachemire s'est singulièrement accrue, sans que les dirigeants indiens n'y répliquent par de nouvelles menaces de coercition ou par l'évocation d'une

guerre limitée. Au contraire, en octobre 2003, le Premier ministre Vajpayee a créé la surprise en proposant de réactiver les infrastructures de transport et les liens sportifs avec le Pakistan. Il s'agit manifestement d'un cas où des leçons de l'expérience ont été tirées. Il y a une seconde raison d'espérer : parce que l'Inde a une forte perception politique des armes nucléaires, il lui est plus facile d'adhérer à la maîtrise des armements que si des considérations opérationnelles prédominaient. Ces dernières généreraient des obstacles majeurs aux efforts de stabilisation, parce qu'un arsenal encore en cours de développement résisterait aux contraintes imposées par le désarmement. Une maîtrise des armements qui n'implique que des engagements politiques (tel que l'accord indo-pakistanaï sur la sanctuarisation des infrastructures nucléaires) est plus susceptible d'être acceptable pour les dirigeants indiens qu'un marchandage au niveau opérationnel.

Enfin, la rapide amélioration des relations entre l'Inde et la Chine est une indication de la capacité de l'Inde à gérer ses relations avec une puissance nucléaire adverse. Les analystes stratégiques échouent souvent à reconnaître la signification de cette capacité. Comme la relation Inde-Pakistan, la rivalité entre l'Inde et la Chine est profondément ancrée. La Chine a été, dès l'origine, un facteur primordial motivant la nucléarisation de l'Inde. La guerre de 1962 a légué méfiance et suspicion, ainsi qu'un problème de frontière aiguë et irrésolu. Les tensions frontalières se sont répétées régulièrement. Une confrontation majeure s'est produite dans la Vallée de Sumdorong Chu au nord-est de l'Inde en 1986-1987 et une seconde, elle aussi significative, en 2003 ; mais dans ce cas, comme en d'autres circonstances, les tensions se sont apaisées après les négociations politiques. En dépit du problème de frontières non résolu, les relations entre l'Inde et la Chine ont connu une remarquable amélioration, en particulier par le bais de l'accroissement des échanges commerciaux. Il est de l'intérêt de l'Inde de percevoir la transformation de sa relation avec le Pakistan dans cette perspective.

Bien que, sur cette question, aucune issue ne soit encore en vue, le fait est que les tentatives pour développer une solution réalisable n'ont pas été abandonnées, en dépit de nombreux échecs et de fortes tensions. Les dirigeants indiens sont conscients qu'un avenir stable exige de se concentrer sur le développement économique et la stabilité politique intérieure. Le premier est en cours de réalisation, par un processus de libéralisation prudent mais sûr ; la seconde se caractérise par les efforts entrepris pour négocier les vieux conflits du Cachemire et du Nagaland. Selon toute probabilité, la tentative d'utiliser indirectement la capacité nucléaire à des fins politiques était une aberration qui ne sera pas répétée. Il est donc vraisemblable que les armes nucléaires occuperont une place relativement secondaire dans la gestion de la sécurité de l'Inde.