

LE DEUXIÈME AGE NUCLÉAIRE INDIEN

PORTÉE ET LIMITES DE LA DIPLOMATIE NUCLÉAIRE D'UNE PUISSANCE PIVOTALE

PAR

BASKAR ROSAZ (*)

L'Inde nucléaire du XXI^e siècle est-elle une puissance pivotale, dans la plus pure tradition britannique du XXI^e siècle, telle qu'Henry Kissinger l'avait décrite dans son ouvrage *Diplomatie* (1)? Dans la configuration politico-stratégique antérieure à la Première Guerre mondiale, la politique britannique de subtil jeu de bascule entre le camp franco-russe et le camp prusso-autrichien symbolisait ce qu'était une puissance pivotale de référence, soucieuse de préserver l'équilibre sur le continent européen. Certains pourraient être tentés de transposer ce schéma historique au cadre géostratégique de l'Asie du XXI^e siècle, les États-Unis se substituant à la Grande-Bretagne face au camp indo-japonais d'un côté et sino-pakistanaï de l'autre. Cependant, une telle analogie serait passablement inexacte, car l'Asie méridionale post-Pokhran II subit l'emprise de deux puissances pivotales et non d'une seule, à savoir les États-Unis et l'Inde.

Le 18 juillet 2005, les États-Unis d'Amérique et l'Inde ont annoncé, dans un *joint statement*, un partenariat stratégique, concrétisé par un accord-cadre de coopération technologique privilégiée dans quatre domaines spécifiques : le transfert de haute technologie, la vente de réacteurs nucléaires civils, la coopération en matière spatiale et la défense antimissiles. Sept ans après les essais nucléaires de 1998, la transformation de la relation indo-américaine est radicale. Les observateurs avertis des questions stratégiques du sous-continent indien auront d'ailleurs relevé, non sans ironie, que les trois premiers volets de cet accord sont précisément ceux qui, encore hier, représentaient les points focaux de la confrontation diplomatique indo-américaine; quant au dernier volet, la défense antimissiles, il était jusqu'à peu un domaine réservé au premier cercle des alliés les plus proches des États-Unis, Israël, le Japon et Taiwan.

Cet accord indo-américain ne constitue pas à proprement parler une alliance militaire ou un accord de défense : il pose les bases d'un rapproche-

(*) Chargé de mission à la Délégation aux Affaires stratégiques du ministère français de la Défense. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Henry KISSINGER, *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1996, 860 p.

ment politique et diplomatique mutuellement assumé, mais qui peine à esquisser des orientations stratégiques communes. De ce point de vue, le terme de «partenariat stratégique» est quelque peu prématuré, dans la mesure où une alliance stratégique suppose l'acceptation commune d'un (ou plusieurs) ennemi(s) commun(s), clairement identifié(s). Or, c'est ce «détail politique» qui trahit toute la difficulté pour les deux partenaires à s'entendre : là où Washington conçoit l'Inde comme un «Etat-pivot» (pièce maîtresse de leur stratégie en Asie), Delhi entend préserver son indépendance de puissance pivotale en cultivant son approche toute kissingérienne de deux «fers au feu». Et si l'Inde se refuse, dans l'immédiat, à toute désignation d'ennemi, c'est qu'elle estime devoir composer à sa façon avec ses interlocuteurs majeurs, américain et chinois, tant qu'elle n'aura pas concrétisé ses ambitions politiques majeures.

La percée actuelle des relations indo-américaines est bien antérieure à la convergence des analyses stratégiques des intellectuels néo-conservateurs américains de l'ère Bush et des «faucons nucléocrates» de l'Inde du BJP, obnubilés par la menace chinoise. Elle est avant tout le fruit d'un consensus pessimiste surgi au sein de la communauté stratégique américaine depuis le second mandat du Président Clinton, selon lequel, d'une part, l'équilibre des puissances, dans l'Asie du XXI^e siècle, serait inéluctablement défavorable, à long terme, aux intérêts américains et à la présence de troupes américaines et, d'autre part, les Etats-Unis n'ont aucune autre alternative que de s'entendre avec le géant indien, en pleine montée en puissance économique et militaire, et ce, malgré son lourd passé en matière de prolifération nucléaire. Cette réorientation stratégique avait d'ailleurs été précisément esquissée par le rapport prospectif «Asie 2025» (2), commandé en 1999 par le Pentagone auprès d'un cénacle de spécialistes sur l'Asie et dont l'un des objectifs était précisément d'imaginer quelle serait «*la puissance indienne et chinoise en action dans l'Asie du futur*» et les ruptures que cela impliquerait pour les Etats-Unis. L'originalité de ce rapport est qu'il ne considérait pas l'arme nucléaire indienne comme un obstacle pour une véritable alliance militaire indo-américaine, vitale pour abjurer toute perspective de condominium sino-indien.

Les Etats-Unis, prenant acte de la détérioration continue de leurs relations avec la Chine, se sont départis de toute stratégie pivotale à partir de 1998. Ils ont renforcé leurs alliances en Asie et ambitionnent tout particulièrement de faire du théâtre indo-pakistanaïse la base d'appui majeur de tout leur périmètre stratégique asiatique, de l'Asie centrale à la Corée. L'accord indo-américain du 18 juillet 2005, qui s'inscrit dans la dynamique du rapport «Asie 2025», pose les jalons concrets d'une alliance qui ne dit pas encore son nom. Dans cette phase d'incertitudes, l'Inde, qui ne s'est pas

(2) Harish MEHTA, «To play the nukebox tune», *Outlook*, 18 sept. 2000.

encore militairement engagée, préserve une marge de manœuvre. Cependant, les perceptions réciproques n'ayant pas fondamentalement changé, la politique indienne risque de se heurter à de sérieuses contraintes. C'est à juste titre que l'un des meilleurs connaisseurs de l'Asie médiane, le professeur Stephen P. Cohen, a récemment souligné que les États-Unis et l'Inde ont contracté cet accord sans avoir véritablement fait l'effort de se connaître l'un l'autre.

L'ART DE LA PUISSANCE PIVOTALE
DANS LES AFFAIRES NUCLÉAIRES
DE L'ASIE MÉRIDIONALE POST-POKHRAN II

La diplomatie nucléaire comparée d'A.B. Vajpayee à Manmohan Singh : la patiente évolution vers l'alliance américaine

Le Gouvernement Vajpayee (1998-2004) ou la tentation de l'alliance américaine

Les diplomates indiens n'ont jamais eu leur mot à dire dans la réalisation des essais nucléaires de 1998. Ils n'ont également eu aucune voix au chapitre (3) pour contribuer à éteindre l'incendie diplomatique et médiatique qui a suivi. C'est le cabinet du Premier ministre, notamment le conseiller pour la sécurité nationale Brajesh Mishra, avec la bénédiction du camp des «faucons» nationalistes du BJP, qui a conservé la haute main. Les nationalistes hindous, qui ont toujours été idéologiquement convaincus de la possibilité d'une alliance indo-américaine, par rejet viscéral de la tradition non alignée du Parti du Congrès, étaient alors confiants sur la façon dont ils rétabliraient les liens avec Washington, mais ignoraient initialement sur quelles bases.

Les premières années de la diplomatie nucléaire indienne post-Pokhran II ont principalement consisté à banaliser l'existence de l'arme nucléaire indienne et à obtenir progressivement la levée des sanctions économiques, pour sortir progressivement de l'isolement diplomatique. La publication d'un projet de doctrine nucléaire, la conduite de pourparlers bilatéraux avec Washington sur les intentions futures indiennes et la possibilité d'une signature du TICE, ainsi que la mise en place des crédits et des efforts diplomatiques pour se doter d'un déploiement tridimensionnel (*triad asset*) ont alors constitué le cœur du nationalisme nucléaire et de la diplomatie nucléaire du BJP. De fait, face au front commun des puissances nucléaires, cristallisé par la résolution 1172, l'Inde du gouvernement Vajpayee a misé initialement sur un attentisme prudent et optimiste, mais intransigeant sur

(3) Raj CHENGAPPA, *Weapons of Peace. The Secret Story of Indian Quest To Be a Nuclear Power*, Harper Collins Publishers India, Delhi, 2000.

son nationalisme nucléaire. C'est pourquoi, lors des discussions Talbott-Singh, la partie indienne a bien fait comprendre qu'il s'agissait de «*discussions*» et non de «*négociations*», le programme nucléaire militaire étant non négociable sur quelque aspect que ce soit. Toutefois, le seul fait de discuter avec Washington a été d'une importance politique capitale pour Delhi, dans le contexte de paranoïa nucléaire sinophobe agitant l'Amérique du rapport Cox. Cela a été une manière de signifier à Pékin qu'il ne saurait y avoir de front sino-américain en matière de non-prolifération nucléaire susceptible d'isoler durablement la puissance indienne. Ironiquement, moins d'un an après Pokhran II, c'est Pékin, agrippée à la résolution 1172, qui s'est retrouvée politiquement isolée.

Dès lors, la *Realpolitik* indienne de normalisation simultanée avec les Etats-Unis et la Chine, à partir de 1999, a instauré un premier palier d'équilibre entre les trois puissances. Pour atténuer provisoirement les crispations indo-américaines, Delhi a profité, d'une part, du rejet du TICE par le Sénat américain en octobre 1999 et, d'autre part, de l'arrivée au pouvoir, en 2000, des néo-conservateurs américains de l'équipe Bush, moins soucieux de lutte contre la prolifération nucléaire. A l'égard de la Chine, l'approche indienne a été autrement plus persuasive, à travers une diplomatie des missiles musclée : bien que n'ayant parcouru qu'une partie de sa portée théorique (2 000 sur les 2 700 km), le tir expérimental de l'AGNI II, le 11 avril 1999, a signalé que, à terme, l'Inde visait bien au-delà des principales villes pakistanaises. En réaction, en plein milieu de la «*guerre*» de Kargil, le ministre chinois des Affaires étrangères, Tang Jiaxuan, invitera son homologue Jaswant Singh à Pékin pour établir un «*dialogue de sécurité*» sur la question frontalière et la reprise du commerce bilatéral. Cet équilibre triangulaire, régi par la défiance, n'a pas eu d'autre ambition que de maintenir une discipline stratégique minimale, faute d'aplanir les préoccupations politiques irréconciliables des uns et des autres. L'Inde, sous sanctions économiques, sans véritable allié politique et militaire, demeure la puissance faible du triangle stratégique, insatisfaite.

Fondamentalement, c'est l'année 2001 qui marque l'intérêt de l'Inde pour une vraie stratégie de puissance pivotale, du moins sur le plan du discours. La crise sino-américaine de l'EP-3, puis le discours du Président Bush, le 1^{er} mai 2001, sur la défense antimissiles à la National Defence University de Washington, ont fourni le prétexte aux Indiens pour se positionner habilement dans le contexte des nouveaux désaccords stratégiques sino-américains. Alors même que l'Inde avait initialement rejeté les projets américains de défense antimissiles, le Premier ministre Vajpayee a opportunément apporté son soutien à la politique américaine. Et, par la suite, l'Inde s'immiscera dans tous les débats stratégiques majeurs, épousant, totalement ou tacitement selon les cas, les thèses américaines (contre-prolifération, bouclier antimissiles, guerre préemptive).

Le jeu des nationalistes hindous ne s'est cependant limité qu'à la dimension diplomatique, sous l'œil attentif de Pékin. Or, une vraie approche pivotale, à l'instar de l'exemple britannique du XIX^e siècle, doit s'exprimer sur le plan stratégique avec des engagements militaires assumés, pour être appréciée comme telle. Précisément dans cette optique, le Pentagone fera des propositions concrètes auprès des officiels indiens, à l'automne 2001, pour mettre sur pied une véritable alliance militaire, à l'instar de ce que les Américains ont fait avec le Japon ou la Corée du Sud, suggérant non seulement que l'Inde s'engage à protéger les routes maritimes américaines dans l'océan Indien, à fournir une aide logistique dans ses ports à la marine de guerre américaine et à instaurer des bases américaines sur le sol indien. Premier échec : au-delà des contreparties floues qu'un tel projet comportait, l'impression que les Indiens ont retenue est d'avoir été considérés comme un simple «Etat-pivot» et, par conséquent, aucun accord n'a pu être envisagé sur ces bases. Toutefois, Delhi n'a pas dit non, mais a seulement expliqué qu'elle différerait l'examen du dossier.

Deux ans plus tard, en janvier 2003, la Maison-Blanche, devenue très sensible aux arguments des militaires américains et de leur patron, Donald Rumsfeld, ajuste sa diplomatie et donne le feu vert au transfert, vers l'Inde, de matériel de guerre israélien de très haute technologie (avions radar Phalcon, discussion sur le dispositif de défense antimissiles Arrow), ce qui représente un premier signal très fort envers Delhi. Au cours de la même année, au milieu du tumulte médiatique de «l'axe Inde-Etats-Unis-Israël», Vajpayee initie à son tour une stratégie de puissance pivotale, sur des fondements très prudents et pragmatiques, en négociant avec les États-Unis un plan de «*partenariat stratégique*» articulé autour de quatre volets technologiques majeurs. Cependant, faute de temps (défaite électorale aux législatives de mai 2004), il ne pourra le formaliser, ce que son successeur Manmohan Singh entreprendra de faire après une longue période de réflexion.

Le Gouvernement Manmohan Singh (2004-2005) et la conclusion de l'accord indo-américain

Peu d'analystes politiques occidentaux ont pris la mesure du fait que ce sont les militaires américains et le Pentagone qui ont véritablement inspiré le rapprochement indo-américain et non le Département d'Etat. Au Département d'Etat, les fonctionnalistes (4) – gardiens de la politique américaine de non-prolifération nucléaire – ont réussi à préserver leur emprise sur la politique indienne des États-Unis face aux régionalistes – soucieux d'améliorer ces liens avec des États problématiques. De fait, l'officialisation, en

(4) Strobe TALBOTT, *Engaging India, Diplomacy, Democracy and the Bomb*, Brookings Institution Press, Washington, 2004, p. 29.

janvier 2004, du «Quartet», aussi dénommé NSPP pour «*Next steps in strategic partnership*» (première mouture de l'accord indo-américain), n'a dupé personne : ce projet n'était qu'un accord-cadre dont seule la mise en application fixerait le rapport de forces entre Washington et Delhi.

Cela a d'emblée posé la question des priorités des uns et des autres. Et immanquablement, l'approche des nationalistes hindous (accès à la technologie sensible) s'est opposée à celle de la diplomatie américaine. Le Département d'État souhaitait bien plus qu'une relation privilégiée client-fournisseurs en matière militaire et espérait de l'Inde qu'elle soit un allié plus actif sur d'autres questions stratégiques majeures, telle la politique de contre-prolifération nucléaire américaine. Or, l'impatience américaine échoue dès mars 2004, lorsque Colin Powell, en visite officielle à Delhi, se heurte au mutisme indien sur sa proposition, qui voulait que l'Inde rejoignît rapidement le Proliferation Security Initiative (PSI). Les hommes du BJP attendent des transferts technologiques significatifs avant d'effectuer leurs premières concessions.

Leurs successeurs au pouvoir, ceux du nouveau gouvernement UPA (*United Progressive Alliance*), arrivé aux affaires en avril 2004 et mené par Manmohan Singh, l'artisan de la libéralisation de l'économie indienne, partagent cette exigence du transfert technologique. En revanche, ils ont une toute autre priorité que leurs prédécesseurs nationalistes : la sécurité de l'approvisionnement énergétique au service du développement économique et, plus particulièrement, l'accès au nucléaire commercial occidental. Et pour cause, l'énergie nucléaire nationale ne satisfait que 3 % des besoins. Les hommes du Parti du Congrès, idéologiquement réticents sur l'héritage nucléaire de Vajpayee, ne sont pas hostiles au NSSP, mais, ayant jadis connu les confrontations diplomatiques sur la centrale de Tarapur, ils savent que le volet «nucléaire civil» de l'accord du 18 juillet sera extrêmement difficile à négocier. C'est la diplomatie pétrolière indienne qui sera mise à contribution pour redéfinir les rapports de force autour du «NSSP», en engageant résolument le pays dans des alliances pétrolières stratégiques avec les Iraniens et les Chinois.

L'Iran a toujours été une priorité stratégique pour l'Inde, dans la mesure où il dispose des deuxièmes grandes réserves de pétrole et de gaz du monde et parce qu'il est la dernière terre d'investissements majeurs, publics (5) et privés, dans le domaine des hydrocarbures, en l'absence des Occidentaux. Parallèlement, les Chinois, qui perçoivent les États-Unis comme leur principal compétiteur pour l'accès aux réserves pétrolières du Moyen-Orient et d'Afrique, nouent avec l'Inde, là où elle était traditionnellement absente,

(5) En 2005, diplomates indiens et iraniens parviennent presque à formaliser deux projets gaziers ambitieux : le premier est la fourniture de gaz liquéfié pendant 25 ans à partir de 2009, pour un montant de 22 milliards de dollars; le second est le projet de pipe-line Iran-Pakistan-Inde (environ 5 milliards de dollars), dont l'extension vers la Chine n'est pas exclue.

des alliances stratégiques ponctuelles (6). De plus, certains analystes indiens, très écoutés du pouvoir, affirment volontiers que, de tous les blocs économiques régionaux qu'échafaude la diplomatie économique indienne, seul le bloc «Inde du Nord-Tibet-Chine méridionale» sera un projet viable de marché intégré, relié aux réseaux d'énergie du Moyen-Orient et de l'Asie centrale. Or, en 2004, le commerce bilatéral entre les deux géants atteint déjà 12 milliards de dollars.

Le Département d'Etat prend alors conscience que seule la perspective de l'ouverture du marché occidental de l'énergie nucléaire civile pourrait neutraliser la poursuite des projets de réseaux indiens. La réélection de George Bush en novembre 2004 et le remplacement de Colin Powell – perçu par les Indiens comme trop proche des Pakistanais – par Condoleezza Rice, mieux disposée vis-à-vis de la puissance indienne, permet de débloquent la situation, d'autant que la nouvelle Secrétaire d'Etat est entourée des meilleurs avocats de la cause indienne. Depuis l'automne 2003, exaspéré par les réticences du Département d'Etat, Robert Blackwill, ami personnel du président Bush et ambassadeur des Etats-Unis à Delhi, est rentré à Washington pour occuper le poste de conseiller adjoint à la sécurité nationale. Son ancien conseiller diplomatique à Delhi, Ashley J. Tellis, de retour à Washington au Carnegie irrigue pour sa part la littérature stratégique américaine de ses idées sur la nécessité de surmonter le blocage américain sur l'arsenal nucléaire indien. A Delhi, le nouvel ambassadeur américain, David C. Mulford martèle un discours diplomatique bien rodé sur les formidables besoins nucléaires civils de l'Inde moderne. Avec ce trio, l'Inde dispose des «meilleurs ambassadeurs» auprès du pouvoir américain.

En avril 2005, C. Rice, en visite officielle en Inde, affirme que les Etats-Unis ne demandent pas mieux que d'aider l'Inde à devenir une grande puissance. Ressentie initialement comme condescendante, cette phrase débloquent les ultimes réticences indiennes, sauf en matière militaire. Le «New Framework for the US-India Defence Relationship» du 28 juin 2005, signé par Donald Rumsfeld et Pranab Mukherjee, n'est qu'un catalogue d'intentions de coopération dans divers domaines militaires. Politiquement, ce texte demeure distinct du *joint statement* du 18 juillet. Les hommes du Congrès ne font pas encore confiance aux Américains et estiment que l'heure n'est pas venue pour une alliance militaire.

Il y a d'autant moins de raison de se précipiter que la Chine a proposé, quelques mois auparavant, le 1^{er} avril 2005, son propre texte de «*partenariat stratégique*». La politique pivotale indienne dispose sans doute pour quelques années d'une belle fenêtre d'opportunités.

(6) «China, India seek cooperation in global oil quest», *Shenzen Daily*, 4 mai 2005. C'est ainsi le cas au Soudan, dans le cadre du projet sino-indien «Sudan's greater Nile project».

Comprendre la logique indienne de puissance pivotale : intérêts politiques et risques stratégiques

Les ambitions politiques de grande puissance et la quadrature du cercle

Les travaux de George Perkovich et de John Garver ont mis en évidence l'âpre jeu triangulaire entre les Etats-Unis, l'Inde et la Chine, sur la question nucléaire en particulier, durant la période de la Guerre froide, et laissé entrevoir la spécificité politique majeure de cette configuration triangulaire. Jusqu'au milieu des années 1990, ce sont les Etats-Unis qui ont constamment endossé le rôle de puissance pivotale majeure. Ce dont John Garver a tiré les conséquences pour les deux géants de l'Asie post-Guerre froide : «*la dynamique du nouveau triangle consiste en ce que chaque acteur craint l'alliance des deux autres contre soi. Cette crainte existe pour les trois acteurs, mais elle est particulièrement vraie pour la Chine et l'Inde*» (7). Cela explique pourquoi l'Inde a effectué ses essais nucléaires en mai 1998, mais non pourquoi elle s'est elle-même départie d'une diplomatie de strict équilibre entre la Chine et les Etats-Unis et a évolué vers un partenariat stratégique avec Washington.

D'évidence, la diplomatie de stricte équidistance paraissait la plus appropriée pour une Inde déterminée à préserver toutes ses chances d'accéder au Conseil de sécurité, tout en améliorant parallèlement sa situation sécuritaire. Le glissement pro-américain assumé signe-t-il l'échec de cette stratégie diplomatique ? Les Indiens ont sans doute pris la mesure qu'une politique d'équilibre entre les trois puissances ne permettrait d'obtenir ni le soutien américain, ni le soutien chinois pour leur candidature au Conseil de sécurité. Et pour cause, chacun des deux autres protagonistes, Washington comme Pékin, retenait la «*carte Conseil de sécurité*» comme un moyen de pression sur l'Inde afin d'empêcher celle-ci de trop pencher vers le camp adverse.

Epouser une logique de puissance pivotale, c'est basculer sensiblement d'un côté de la balance (les Etats-Unis), sur le plan stratégique et non plus uniquement sur le plan diplomatique. Or, le terme «*stratégique*» n'a pas la même signification pour les deux partenaires. Pour les Etats-Unis, l'accord avec l'Inde est stratégique en ce sens qu'il vise à établir très rapidement une alliance militaire assumée de part et d'autre. Pour l'Inde, l'accord avec les Etats-Unis est stratégique car il doit permettre d'étendre la puissance indienne au-delà de sa sphère régionale et de faire monter les enchères sur sa candidature au Conseil de sécurité. C'est précisément la raison pour laquelle la puissance pivotale indienne est fondée sur la coopération technologique, sans pour autant que cela revête l'aspect d'une alliance militaire.

(7) John W. GARVER, «*The China-India-US triangle : strategic relations in the post-Cold War era*», *The National Bureau of Asian Research Analysis*, vol. XIII, n° 5, oct. 2002, p. 2.

Cette coopération technologique est stratégique dans la mesure où elle a un impact économique, militaire et nucléaire important, à long terme, pour la relation sino-indienne. Elle est sans doute déjà constitutive d'une pré-alliance militaire, attendant de se muer en une alliance entière lorsque les circonstances s'y prêteront.

Sur le plan économique (8), l'énergie nucléaire civile accélérera la compétition économique entre les deux géants d'Asie, alors que la situation actuelle avantage une Chine ayant accès depuis de nombreuses années au marché nucléaire occidental, ce qui lui permet de culminer à une capacité de 6 500 MW contre 3 000 MW pour une Inde isolée, hors du TNP et rejetant encore les exigences du Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG). Pékin a annoncé, en 2004, qu'il compte se doter de quinze réacteurs de 1 000 MW chacun d'ici 2019, pour parvenir à une capacité totale de 50 000 MW vers 2030. Pour sa part, l'Inde escompte parvenir à 20 000 MW vers 2020, grâce à l'assistance américaine puis européenne.

Sur le plan militaire, c'est au contraire l'Inde qui devrait progressivement rattraper son retard scientifique et technique, en matière de production d'armements classiques et en matière spatiale, grâce aux transferts de technologie américains et israéliens. La Chine, sous embargo militaire occidental, observe attentivement l'Inde sur ce terrain, qui dispose du capital humain scientifique et technique pour incorporer systématiquement le savoir-faire occidental dans ses propres programmes, ainsi qu'en témoigne la réussite du projet de missile de croisière indo-russe Brahmos. De surcroît, la diplomatie indienne veille à obtenir de ses fournisseurs l'exclusivité en Asie méridionale, écartant le Pakistan des marchés de haute technologie militaire – le Scorpène (9) français serait ainsi théoriquement refusé à Islamabad – et l'empêchant de continuer son travail de « plaque tournante technologique » au profit de Pékin. Profitant de sa croissance économique et de la mise à l'écart de ses deux rivaux (Pakistan et Chine) de l'armement haut de gamme, Delhi compte rapidement bousculer les équilibres stratégiques à son profit et rehausser sa stature politique.

Sur le plan de la dissuasion, la mise en application du « volet nucléaire civil » suscite de nombreuses interrogations sur les velléités indiennes d'accroître le stock de matériel fissile existant, en l'absence de toute perspective d'adhésion au FMCT, d'une part, et de celle des « contrôles intégraux » sur les futurs réacteurs, d'autre part. L'avenir même de l'accord du 18 juillet repose *in fine* sur la confrontation diplomatique indo-américaine sur cette question (*cf. infra*). En revanche, le déblocage, depuis l'automne 2004, de supercalculateurs et de matériels similaires au profit de

(8) C. RAJA MOHAN, « Nuclear power : China races ahead of India », *The Indian Express*, 18 nov. 2005.

(9) « France offers long-term military cooperation », *The Indian Express*, 28 avr. 2005.

l'industrie civile ainsi que de l'agence spatiale indienne devrait profiter aux missiles indiens.

Le transfert de technologie assoit donc la puissance pivotale indienne dans de nombreux domaines, sauf dans celui de la défense antimissiles. Dans ce secteur, seuls les États-Unis disposent d'un monopole technologique envié – auquel ils ont partiellement associé Israël – qui intéresse Delhi au plus haut point. Dans cette configuration, discuter de la défense antimissiles avec Washington présente pour l'Inde des risques sérieux face à la Chine.

Les risques stratégiques face à la Chine : vers la Guerre de 1914-1918?

Dans son ouvrage *Diplomatie*, H. Kissinger a mis en lumière la spécificité de la puissance pivotale britannique – accords militaires limités pour répondre à des menaces précises – face à la stratégie continentale allemande – engagement militaire formel et durable. L'approche indienne est bien, de ce point de vue, l'héritière de la diplomatie pivotale britannique.

Kissinger a également présenté l'élément spécifique qui a convaincu les Britanniques de se départir de cette stratégie pivotale et de contracter l'alliance formelle qu'était la Triple Entente : cet élément déterminant de rupture a été le défi allemand à la puissance navale britannique et à sa maîtrise des mers. Dans le cadre sino-indien, les conditions de la rupture taraudent les esprits. Car, malgré sa politique de normalisation diplomatique avec l'Inde, la Chine ne se fie pas véritablement à la sincérité indienne. Dans le seul véritable document crédible sur la politique nucléaire indienne, un rapport de l'Académie des sciences militaires de Pékin (10) de 1999 («Les essais nucléaires de l'Inde et nos contre-mesures») visualisait déjà Delhi comme «*le voisin avec qui nous avons le plus grand conflit d'intérêts*». Les militaires chinois sont restés convaincus, depuis cette époque, que «*le programme militaire nucléaire indien sera dorénavant dirigé contre la Chine*», sur le plan diplomatique comme stratégique. Dans cette logique, en dépit de sa propre proposition d'avril 2005 de partenariat stratégique avec l'Inde, Pékin n'a pas interrompu sa stratégie de nuisance à l'égard de la prééminence indienne en Asie méridionale. L'intensification de sa coopération économique, militaire et balistique avec le Pakistan, sa diplomatie des ports en océan Indien (aux îles Cocos en Birmanie, à Gwadar au Pakistan et à Hambantota au Sri Lanka), ainsi que ses ventes d'armes au Bangladesh et au Népal sont attentivement suivies à Delhi.

L'accord indo-américain du 18 juillet intervient à un moment-clef, comparable à la situation britannique pré-Triple Entente. Il ne comporte pas seulement des éléments renforçant la puissance militaire indienne, mais pose

(10) Zhang JIAN, *India's Nuclear Tests and Our Countermeasures*, Académie des sciences militaires de Pékin/Lu Longwen, 6 août 1999.

également un défi direct sur le long terme à la puissance nucléaire chinoise en Asie : la coopération indo-américaine en matière de défense antimissiles. Rien n'a filtré pour l'heure sur la teneur des discussions indo-américaines et, en soi, cette situation renforcera inéluctablement l'hostilité chinoise. Les Etats-Unis auraient proposé aux Indiens, en octobre 2004, d'acquérir leurs missiles antimissiles Patriot-3 (11) (*Patriot advanced capability-3*), en compétition avec les Israéliens (le dispositif Arrow) et les Russes (S-300). En décembre 2004, Stephen Rademaker, *Assistant Secretary of State for arms control*, révèle que l'Inde et les États-Unis ont initié des groupes de travail sur ce sujet (12). Ventes d'armes ou coopération technologique conjointe ?

A notre avis, si élément de rupture il devrait y avoir, il se situerait là. La capacité dérégulatrice chinoise ne s'est d'ailleurs pas fait attendre. Le missile de croisière pakistanais Babur, de 500 km de portée, essayé le 12 août 2005 – et pouvant, selon Islamabad, transporter une ogive nucléaire – serait, selon nombre d'experts indiens, indubitablement d'origine chinoise. Si cette information était confirmée, cela signifierait que la course aux armements indo-pakistanaise vient d'amorcer un nouveau virage bien inquiétant.

En s'ossifiant, sans élément régulateur, la logique des blocs doit mener, affirme Kissinger, aux hostilités. La défense antimissiles comporte assurément un potentiel d'ossification important, susceptible de précipiter une alliance militaire formelle entre l'Inde et les États-Unis. Le pourrissement et la destruction (13) de la relation sino-indienne serait alors plus qu'une vue de l'esprit.

Pranab Mukherjee, le ministre indien de la Défense, au lendemain de la signature du New Framework for the US-India Defence Relationship de juin 2005, a promptement déclaré, auprès de la presse, que l'Inde n'accepterait aucun «bouclier antimissiles» de qui que ce soit, suscitant la perplexité de ceux ayant parcouru le texte de l'accord-cadre. L'Inde restera prudente le plus longtemps possible, sur le plan de la communication politique, tant que le soutien chinois à sa candidature au Conseil de sécurité ne sera pas explicite.

Au demeurant, rappelons que l'Inde n'a contracté d'alliance militaire qu'une seule fois au cours de son histoire (le Traité indo-soviétique de 1971)

(11) En septembre 2005, le lieutenant-général Jeffrey B. Kohler, directeur de la Defence Cooperation Security Agency du Pentagone se rend à Delhi pour y effectuer une présentation technique du PAC-3.

(12) «US discusses missile defence with India», *Press Trust of India*, 18 déc. 2004.

(13) Hideaki KASE, ancien conseiller des Premiers ministres japonais Fukuda et Nakasone, a récemment écrit que «la Chine souhaite une guerre indo-pakistanaise, possiblement une guerre nucléaire, pour affaiblir l'Inde». Bien que les Chinois aient immédiatement démenti une telle affirmation, celle-ci jette rétrospectivement une lumière nouvelle sur les implications stratégiques de la connexion nucléaire sino-pakistanaise. La Chine pourrait-elle être tentée de détruire la civilisation indienne par acteur pakistanais interposé ? Une telle issue ne serait aucunement défavorable aux intérêts chinois ; l'Inde anéantie, ne serait-ce que pour quelques décennies, permettrait à Pékin de s'imposer définitivement comme l'acteur incontournable et incontesté en Asie.

et, ce, dans un contexte bien particulier, dans une situation de crise, où se profilait une intervention chinoise («guerre du Bangladesh»). Le contexte stratégique de l'Asie méridionale n'a pas encore atteint ce stade de crise, mais la poursuite de la course aux armements, couplée à la lenteur du rapprochement indo-pakistanaï, alimente les hypothèses les plus pessimistes.

L'ACCORD INDO-AMÉRICAIN
DU 18 JUILLET 2005 ET LES CONTRAINTES
DE LA POLITIQUE PIVOTALE DE L'INDE

Les contraintes politico-diplomatiques de l'accord du 18 juillet 2005 : la pression américaine

La pression américaine sur la politique iranienne de l'Inde

Les diplomates indiens et américains ont prévu que chacune des parties s'engagerait expressément, dès la déclaration conjointe d'officialisation de l'accord du 18 juillet, à prendre les mesures politiques et diplomatiques nécessaires afin d'honorer ses engagements. Un tel engagement public a une signification politique précise : surmonter les difficultés politiques intérieures et procéder, de part et d'autre, aux revirements délicats de politique extérieure que l'accord implique. Or, dès l'été 2005, la présidence américaine a instrumentalisé les risques anticipés de blocage parlementaire au Capitole sur le volet du nucléaire civil, pour tenter d'infléchir les orientations de politique extérieure indienne. Et, ce, dans un premier domaine : la politique indienne vis-à-vis de l'Iran, à travers ses deux aspects, sa position sur le programme nucléaire de Téhéran et ses projets de transport d'hydrocarbures.

A première vue, l'accord indo-américain, par les transferts unilatéraux de technologie qu'il prévoit, semble devoir exclusivement bénéficier politiquement et économiquement à l'Inde. Sur le court terme, la contrepartie pour les Etats-Unis paraît se limiter à l'aspect financier. Washington a cependant attendu la signature de l'accord pour dévoiler ses velléités d'exploitation du potentiel politique de cet accord. Dès l'été 2005, la diplomatie américaine a fait comprendre aux officiels indiens qu'elle attendait une attitude claire et responsable sur le programme nucléaire iranien et que, à défaut, l'accord du 18 juillet risquerait de demeurer une coquille vide. Pour Washington, la logique même de cet accord exige que la diplomatie nucléaire indienne affiche une cohérence minimale : à défaut d'alliance militaire, les Américains sont au moins en droit d'attendre une solidarité politique et diplomatique. A l'inverse, pour Delhi, les exigences américaines la mettent en délicatesse avec les fondements historiques de sa propre diplomatie nucléaire, quand elle tentait de préserver son «option nucléaire» face

au TNP. Et, pourtant, le vote indien du 24 septembre 2005 à l'AIEA est un choix politique dramatique, personnellement endossé par le Premier ministre Manmohan Singh, après avoir été directement sollicité par le Président Bush. Fondamentalement, l'Inde du XXI^e siècle reconnaît implicitement que l'accord indo-américain est désormais la pierre angulaire de sa politique étrangère et que toutes ses relations bilatérales s'ajusteront à cette nouvelle donne.

Les observateurs indiens se sont focalisés sur la double rupture que ce vote représente : rupture au sein de la majorité gouvernementale, mais aussi rupture au sein de la communauté stratégique indienne, entre partisans de l'alliance avec les Américains et les analystes plus passéistes, proches de la Russie et de l'Iran. Toutefois, ils n'ont aucunement tenté d'analyser la raison pour laquelle l'Inde s'est départie de sa politique d'indépendance et pourquoi elle n'a pas sacrifié, comme elle l'aurait certainement fait sous la Guerre froide, l'accord du 18 juillet. Historiquement, l'Inde n'a jamais cédé sur le plan diplomatique sous la pression ou le chantage. Une première explication s'impose : l'Inde de Manmohan Singh ne se satisfait pas de sa croissance économique à 8 % et sait ne pouvoir rivaliser avec la Chine que si elle peut rapidement combler son retard technologique. Le vote indien mérite également une autre explication, qu'aucun analyste ne songe à évoquer : Delhi n'a peut-être pas envie qu'une nouvelle puissance nucléaire (iranienne) ne surgisse dans le voisinage. L'intérêt de l'arme nucléaire, pour un Etat proliférateur tel que l'Inde, c'est sa rareté et le prestige politique élitiste qu'elle procure. Or, un Iran nucléaire n'est pas forcément dans l'intérêt politique et stratégique de Delhi.

Dans ces conditions, le sacrifice de la politique iranienne en est-il vraiment un ? Quelques semaines avant la deuxième réunion de l'AIEA du mois de novembre 2005, sur le cas iranien, la diplomatie indienne s'est mobilisée pour gommer l'impression qu'elle pliait sous la pression américaine. L'argument-clé a été que si Téhéran devait être condamné et son cas transféré au Conseil de sécurité, alors l'AIEA se devait également d'examiner la responsabilité pakistanaise («le réseau Abdul Khader Khan») dans l'alimentation du programme clandestin iranien. Delhi, qui a soigneusement gardé le silence lors de l'éclatement de «l'affaire Khan» au premier semestre 2004, sait qu'en l'instrumentalisant au moment opportun, elle gêne une diplomatie américaine déterminée à ménager, autant que faire se peut, le turbulent allié pakistanais. En réaction, les Etats-Unis modifient leur pression sur Delhi, indiquant qu'ils sont prêts à ne plus s'opposer à une éventuelle candidature indienne au Conseil de sécurité si Delhi reconduit sa position.

Le 8 novembre 2005, à la suite de la «mise à l'écart provisoire» du ministre indien des Affaires étrangères, K. Natwar Singh, chef de file des héritiers de la politique étrangère non alignée du Congrès, le Premier ministre centralise le portefeuille des Affaires étrangères. Les Indiens ont pris cons-

cience des implications très concrètes d'une future alliance avec les États-Unis, bien plus problématiques que ce qu'ils avaient expérimenté avec les Soviétiques, sous l'emprise du Traité de 1971 – l'URSS avait alors très peu exercé de chantage politique et l'Inde avait préservé sa marge de manœuvre politique.

Le 24 novembre, l'AIEA décide de fournir à Téhéran un nouvel espace diplomatique, en lui permettant de poursuivre ses négociations avec le *triumvirat* européen (EU-3), au grand soulagement de Delhi, qui a déployé des efforts immenses pour convaincre ses partenaires qu'il «*n'est dans l'intérêt de personne de précipiter une confrontation et de transférer le dossier au Conseil de sécurité*», au risque de faciliter la sortie iranienne du TNP. Le «*répit iranien*» ne devrait cependant aucunement profiter à l'Inde, dans la mesure où les Américains se révèlent déterminés (14) à compromettre cette relation.

La pression américaine sur le programme nucléaire indien

Les néo-conservateurs américains ne sont pas opposés à la possession indienne de l'arme nucléaire et ont à plusieurs reprises souligné le «*cas unique*» que représente l'Inde sur le plan géostratégique pour écarter toute mansuétude similaire à l'égard de l'Iran. Toutefois, malgré cette approche idéologique, l'Administration Bush ne néglige pas la sensibilité des plus virulents gardiens de la politique américaine de lutte contre la prolifération nucléaire au Capitole, cœur historique de la diplomatie nucléaire du pays.

La base intellectuelle nécessaire pour surmonter en partie les réticences parlementaires a été fournie par Ashley J. Tellis, d'une part, et par Strobe Talbott, d'autre part. Tellis, Indo-américain né à Bombay, l'un des quinze «*piliers intellectuels*» de la politique étrangère et de défense américaine, n'est pas un partisan de la politique de non-prolifération nucléaire stricte en Asie du Sud. Il préconise que les Américains s'accommodent d'un arsenal nucléaire indien limité, ce qui lui attire les foudres des «*faucons*» indiens. Tout aussi importante est la vision de Talbott sur ce que pourrait être l'avenir du TNP : pour le diplomate américain de tendance démocrate, très attaché à ce texte, il est inconcevable de le modifier afin d'y intégrer l'Inde et le Pakistan. Il convient donc de conserver le dispositif en demandant aux deux États de se conformer de manière informelle aux obligations de puissance nucléaire, dans un schéma «*5 + 2*» plus ou moins satisfaisant. L'approche de ces deux auteurs s'appuie inconsciemment sur une vision de l'Inde comme État-pivot. Les Américains ne conçoivent pas que l'Inde puisse contracter une relation stratégique privilégiée en maintenant des orientations de politique étrangère et de sécurité passablement incompatibles avec les leurs.

(14) Le 6 décembre 2005, Nicholas Burns, sous-secrétaire d'État pour les affaires politiques, a prétendu, lors d'un discours à la Johns Hopkins University, que «*les Indiens nous ont donné l'assurance que rien n'était décidé entre les gouvernements indien et iranien, que tout projet, toute discussion était hypothétique et repoussé(e) à un horizon lointain*».

Synthétisant l'approche de Tellis et de Talbott, l'accord du 18 juillet 2005 a tiré les leçons de l'échec des discussions Talbott-Singh de 1998-2000 sur un point majeur : ce n'est pas l'arsenal nucléaire qui pose problème, mais l'absence d'adhésion indienne formalisée aux dispositifs de lutte contre la prolifération nucléaire. De ce point de vue, l'angle d'attaque diplomatique américain s'est considérablement modifié : on n'exigera plus de l'Inde qu'elle adhère au préalable aux traités multilatéraux pour avoir accès au nucléaire commercial, mais on préparera son accès à ce marché pour la persuader ensuite d'une accession en douceur à certains instruments juridiques. Le programme nucléaire militaire indien, lui, ne fera l'objet d'aucune discussion, demeurant hors de toute négociation. Du moins, en théorie.

Le Premier ministre indien s'est effectivement engagé devant la représentation nationale à ce que «rien dans cette déclaration commune ne mentionne la possibilité de limiter ou d'inhiber notre programme d'armes nucléaires stratégiques sur lequel nous maintiendrons un contrôle indépendant, complet et sans restrictions». Cependant, l'ambiguïté même du programme nucléaire indien, qui, dès les origines, a intimement imbriqué programme civil et programme militaire, risque de démentir l'optimisme officiel. Le Premier ministre a d'ailleurs pris la précaution d'associer le président de la Commission d'énergie atomique indienne, Anil Kakodhkar, à tous les stades des négociations diplomatiques. Il n'en reste pas moins que, parmi les sept engagements indiens mentionnés dans l'accord du 18 juillet et conditionnant la vente de réacteurs nucléaires civils, deux semblent extrêmement problématiques, à court terme, pour les négociations à venir.

Le premier élément (15) concerne la séparation des cycles civils et militaires et le placement du cycle civil sous la garantie de l'AIEA. Le Département d'Etat a précisé aux Indiens qu'il souhaite un plan de séparation «*crédible et responsable*» avant la visite du Président Bush en Inde en 2006. Toutefois, les Américains n'ont pas indiqué si tous les réacteurs civils devaient être contrôlés ou uniquement les futurs réacteurs. Delhi rejette sans aucun doute la première solution, dans la mesure où elle a mené un combat historique contre les «contrôles intégraux». De plus, Washington souhaite que soient ajoutés à la liste les réacteurs rapides (*fast breeders*), ainsi que les usines de fabrication d'eau lourde : or, les chaînes de fabrication indiennes ne sont pas spécifiquement militaires ou civiles. L'*establishment* nucléaire indien et le Département d'Etat se sont promis des négociations dures, dans la mesure où le protocole additionnel, qui doit couvrir les activités civiles nucléaires indiennes, sera évidemment très différent de tous ceux conclus avec les Etats non nucléaires.

Le deuxième obstacle est l'arrêt de toute production de matières fissiles. Si l'Inde s'est effectivement engagée à discuter avec les Américains pour

(15) Siddarth VADARANJAN, «India-US deal : negotiating the nuclear fine print», *The Hindu*, 21 oct. 2005.

faire aboutir le Traité FMCT, elle ne s'est en revanche aucunement engagée à stopper sa propre production de matériaux fissiles. Aucune obligation n'est envisagée par l'accord du 18 juillet pour ce qui concerne le contrôle de ses installations de combustible usagé susceptibles de lui fournir des matières fissiles à usage militaire (tritium ou plutonium). De plus, les Indiens n'accepteraient sans doute pas d'adhérer de sitôt à un traité *cut-off* mettant sous tutelle l'ensemble de son inventaire de matière fissile, dans la mesure où elle ne devrait prendre de décision qu'après avoir suffisamment de garanties que la Chine elle-même aura arrêté sa propre production.

Les négociations ne seront pas seulement âpres, mais pourraient à tout moment échouer, tant les savants de Trombay voient cet accord d'un mauvais œil, le jugeant susceptible de compromettre la «souveraineté nucléaire» du pays dont ils étaient les gardiens attitrés jusqu'à présent. Ils seront d'autant plus sur la défensive et désireux d'un échec diplomatique que l'accord du 18 juillet établit une division objective au sein des «nucléocrates» indiens. Les missiliers de la DRDO seront sans doute ravis par les transferts de technologie résultant des trois volets «haute technologie» (technologie duale, spatiale, défense antimissiles). Les physiciens nucléaires de Trombay devront accepter quelques contraintes pour obtenir un agrandissement de leur parc nucléaire. Le «nationalisme nucléaire» n'est pas encore une carte démodée en Inde et le BJP, profondément englué dans ses querelles internes, pourrait être très réceptif aux récriminations de Trombay pour se ressouder face à la coalition au pouvoir. Si la mise en œuvre de l'accord devenait, par lui-même, enjeu de politique intérieure, le «partenariat stratégique» pourrait très vite en faire les frais. Le cabinet du Premier ministre indien sait que sa marge de manœuvre est étroite, mais il sait aussi qu'il peut instrumentaliser l'opposition de «ses savants» tout comme la présidence américaine dramatise adroitement l'opposition de ses *congressmen*.

Enfin, la visite du président Bush en 2006 est aussi en soi un enjeu politique majeur, carte maîtresse américaine dans les négociations diplomatiques de mise en œuvre de l'accord du 18 juillet 2005. Car réussir l'accord sans donner l'air d'avoir cédé est bien le dilemme pour les deux Etats.

Les contraintes politico-stratégiques de l'accord du 18 juillet 2005 : la pression des adversaires régionaux

Le «partenariat stratégique» indo-américain et la position chinoise au Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG)

Le climat général au Congrès américain, durant l'été et l'automne 2005, n'a jamais été véritablement hostile à l'égard de l'accord indo-américain, y compris chez les gardiens de la non-prolifération (Richard Lugar, Joseph Biden). Ces derniers ont été davantage préoccupés de faire monter les

enchères dans les négociations indo-américaines, mais aucunement de faire échouer le projet de partenariat. Car, depuis de nombreuses années, la cause indienne a progressivement fini par imprégner leur pensée stratégique. Cependant, contrairement à ce qu'écrivent certains analystes politiques américains ou indiens, ce n'est pas seulement la puissance de la diaspora indo-américaine aux Etats-Unis, encore inorganisée, qui a joué un rôle décisif en ce sens, mais trois pôles autonomes, influents : les conseillers du premier cercle (Blackwill, Tellis); le réseau des anciens ambassadeurs américains en Inde (Dennis Kux, Nicholas Platt, Howard Schaeffer, Teresita C. Schaeffer); les éditorialistes (Thomas Friedman, Arnaud de Borchgrave) et les chercheurs des *think tanks* néo-conservateurs (Thomas Donnelly), ainsi que leurs relais au Pentagone. C'est ce triple cercle intellectuel au sein de l'élite américaine qui a progressivement neutralisé l'influence des lobbies pakistanais et chinois. *Via* des points de vue très différents – tantôt focalisés sur la croissance économique indienne, tantôt sur ses atouts stratégiques – ils ont très largement rénové la « vision asiatique » de nombre de parlementaires américains ayant très peu de connaissances sur le sous-continent indien. Cela étant, un seul d'entre eux a réussi à résoudre le dilemme sur lequel butait la pensée politique américaine : Tellis, à travers sa proposition de non-prolifération sélective (16) au profit des proches alliés des Etats-Unis.

Peu de gens ont remarqué que Tellis a évolué sur deux points majeurs très chers aux « faucons indiens », d'une part, et aux « faucons néo-conservateurs », d'autre part : le format de l'arsenal nucléaire indien et la question chinoise. Alors que, dans tous ses précédents travaux, Tellis avait souligné la nécessité d'une mise sous tutelle américaine de l'arsenal indien afin qu'une course aux armements nucléaires sino-indienne ne s'enclenche (17) pas, il a soutenu le contraire dans un rapport publié à l'été 2005, « *India as a new global power : an action agenda for the United States* » : « *en intégrant l'Inde dans le régime de non-prolifération et en contenant le format du dispositif de dissuasion indien, les Etats-Unis risqueraient de désavantager Delhi vis-à-vis de Pékin* ». Le « glissement géopolitique » de Tellis, traditionnellement peu disert sur la Chine, correspond à une stratégie politique assumée, bien argumentée, pour contrer les spécialistes (18) émérites des questions de prolifération nucléaire qui avaient précisément abreuvé le Congrès d'arguments inverses (19), à savoir que la Chine ne devait pas servir de prétexte pour compromettre la politique américaine de non-prolifération. Tel-

(16) Ashley J. TELLIS, *Stability in South Asia. Prospects of Indo-Pak Nuclear Conflict*, Natraj Publishers/RAND Publications, 2000.

(17) Ashley J. TELLIS, *India's Emerging Nuclear Posture. Between Recessed Deterrent and Ready Arsenal*, RAND, Santa Monica, 2001.

(18) Neil Joeck, Robert J. Einhorn, Leonard S. Spector et Henry Sokoloski.

(19) Khalid HASAN, « Indo-US nuclear deal comes under sharp criticism in Congress », *Daily Times*, 28 oct. 2005.

lis, pour sa part, a bien compris que seule «la carte chinoise» peut infléchir les positions des parlementaires, notamment des Républicains les plus hésitants.

C'est précisément à l'automne 2005, au moment où le Congrès a procédé à ces auditions, que se sont manifestées les premières réactions chinoises contre l'accord du 18 juillet. Pékin, à travers sa presse officielle, attaque ce texte sous l'angle de la lutte contre la prolifération nucléaire, raillant l'hypocrisie d'une attitude américaine qui «souvent condamne d'autres États pour des transferts nucléaires irresponsables» (20) et affirmant que désormais «d'autres fournisseurs nucléaires disposeront aussi de leurs partenaires d'intérêt et d'aussi bonnes raisons de copier ce qu'ont fait les États-Unis». La position chinoise est d'autant plus pertinente que le pays a effectivement dû abandonner toute coopération nucléaire civile à long terme avec le Pakistan en mai 2004, lorsqu'il a adhéré au NSG. Cet angle d'attaque est d'autant plus aigu que les États-Unis ont publiquement affirmé qu'il n'était pas dans leurs intentions d'étendre au Pakistan le «régime particulier» qu'ils ont préparé pour l'Inde; «l'affaire Khader Khan» est en effet encore très prégnante. De surcroît, les Américains estiment que le développement économique pakistanais ne justifie pas encore de telles ambitions. La ligne de défense américaine, au NSG, est pourtant bien fragile, fondée sur le fait que la situation de l'Inde est singulière, dans la mesure où elle a démontré une probité irréprochable en matière de non-prolifération nucléaire. Ces arguments sont simultanément repris par leurs partenaires européens (la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne), désireux de prendre pied au plus vite sur le marché du nucléaire civil indien.

Pour Pékin, la question du traitement privilégié octroyé à l'Inde au sein du NSG n'est pas seulement politique («statut nucléaire» de l'Inde) et économique (compétition économique), elle est aussi stratégique: à terme, le Pakistan ne serait-il pas poussé, par frustration politique croissante, à rallier plus étroitement le camp américain pour bénéficier des mêmes avantages de la part des fournisseurs nucléaires du NSG? De plus, l'assouplissement des règles du NSG devrait également permettre aux Russes d'accélérer le prêt des deux sous-marins à propulsion nucléaire Akula (21). Cela est d'autant plus insupportable pour les Chinois qu'ils sont sous embargo occidental de ventes d'armes. Il est donc impératif pour Pékin que les projets indo-américains sur le volet «nucléaire civil» échouent au plus vite.

Or, dans cette stratégie, les Chinois trouveront un appui indirect de la part des partisans américains de la lutte contre la prolifération nucléaire. Le 7 décembre 2005, quinze anciens hauts responsables américains (22) font cir-

(20) Siddarh SRIVASTAVA, «Beijing blusters over India's nuclear deal», *Asiatimes*, 5 nov. 2005.

(21) «Chain reaction», *Hindustan Times*, 7 déc. 2005.

(22) Khalid HASAN, «Lobbying against US-India-N-deal underway», *Daily Times*, 7 déc. 2005.

culer au Congrès une lettre de mise en garde contre l'accord du 18 juillet 2005, demandant aux parlementaires de demeurer critiques envers un projet qui aura un impact profond sur la législation américaine et les *guidelines* du NSG. Ils posent précisément la question suivante : «*dans quelle mesure l'assistance chinoise au Pakistan sera-t-elle affectée par la coopération nucléaire indo-américaine ?*» (23). En agitant à leur façon «la carte Chine», les partisans du TNP, qui ont échoué à influencer le débat en commission, tentent de se repositionner dans la suite des discussions. Ce faisant, ils contribuent aussi sciemment à «légitimer» la conduite diplomatique future de la Chine sur cette question et donc à précipiter une crise grave lors de la prochaine réunion du NSG en mai 2006.

La stratégie chinoise au sein du NSG serait plus subtile qu'on ne le croit, affirment certains analystes indiens. De fait, sans confronter directement les Occidentaux, Pékin pourrait initier un travail de sape auprès des petites puissances composant l'institution, auprès desquelles les Etats-Unis et les capitales européennes n'ont pas initié leur *lobbying*. C'est donc la réunion de mai 2006 qui devrait définir le rapport de forces exact à l'issue des intenses tractations qui ne manqueront pas de s'intensifier d'ici là.

L'accord du 18 juillet 2005 et la tentation pivotale du Pakistan : lecture prospective

Le Pakistan du président Musharraf a pressenti le bouleversement des priorités stratégiques des Etats-Unis, dès le printemps 2000, consécutivement au voyage du président Clinton en Inde. Momentanément, les événements post-11 septembre ont rétabli le rôle stratégique du pays dans la lutte antiterroriste globale, mais Islamabad a peu douté que les néo-conservateurs américains accéléreraient le rapprochement indo-américain et a publiquement répété ses appréhensions sur les implications militaires pour l'équilibre indo-pakistanaï. Déjà, la politique d'acquisition d'armes de l'Inde, depuis le milieu des années 1990, a progressivement modifié le net déséquilibre conventionnel existant – le budget de la défense indienne équivaut à celui du budget de l'Etat pakistanaï tout entier.

Pour le Pakistan, le «volet nucléaire civil» de l'accord du 18 juillet est insupportable en ceci qu'il apparaît, sur le plan politique, comme une reconnaissance voilée du statut de puissance nucléaire de l'Inde, alors que, à l'inverse, «l'affaire Khader Khan» plombe l'image pakistanaïse. A l'automne 2005, le président Musharraf prévient qu'il n'y aura pas de stabilité en Asie méridionale si les puissances occidentales ne lui octroient pas un traitement similaire à celui des Indiens. Cependant, Islamabad se retranche par la suite dans un silence prudent, convaincu que même dans la pire

(23) C. RAJA MOHAN, «As US Cong softens on India deal, NPT lobby plays the China card», *The Indian Express*, 19 nov. 2005.

des hypothèses, une fois le «volet nucléaire civil» indo-américain entériné par le NSG, une solution diplomatique similaire finirait également par être étendue au Pakistan. Or, nombre d'analystes politiques pakistanais sont très sceptiques sur un tel optimisme politique, dans la mesure où il s'agirait de savoir quel prix politique Islamabad devrait payer pour se voir étendre la «jurisprudence indienne».

Pour l'heure, l'ouverture officieuse des Pakistanais, suggérant auprès de Washington d'abandonner éventuellement leur participation au pipe-line Iran-Inde-Pakistan, donne la mesure de ce qu'ils seraient capables de concéder pour surmonter leur frustration politique et parvenir à l'égalité avec les Indiens. De même, rompant avec la fidélité traditionnelle du pays envers le monde arabo-musulman sur le dossier israélo-palestinien, le président Musharraf, en septembre 2005, a déclaré que son pays considère sérieusement la possibilité d'établir, à terme, des relations diplomatiques avec l'Etat d'Israël, en fonction des progrès du rapprochement israélo-palestinien. Le calcul pakistanais n'est pourtant pas évident, tant Israël est militairement engagé avec l'Inde. Cela démontre à quel point le régime pakistanais est aux abois.

Le Pakistan s'activera s'efforcera sans doute de tout faire pour ne pas perdre la bataille diplomatique du NSG, contraint qu'il est de jouer un rôle pivotale très agressif entre les Etats-Unis et la Chine pour accéder au marché du nucléaire civil et restaurer la parité indo-pakistanaise. Au cours de son histoire, jamais Islamabad n'a été contraint de se départir de son attitude d'équidistance privilégiée entre ses deux puissants tuteurs et de s'aligner sur l'un des deux. Un renforcement militaire sino-pakistanais inhabituellement démonstratif est d'ailleurs d'ores et déjà sensible. Au-delà du missile de croisière Babur officialisé en août 2005, le premier exercice naval sino-pakistanais en mer d'Arabie en novembre 2005, au large de Karachi, est un message politique très explicite. Jamais auparavant les Chinois n'avaient effectué d'exercices militaires navals dans la zone occidentale de l'océan Indien.

A l'extrême, la perspective d'une crise au sein du NSG, au mois de mai 2006, ne doit pas être négligée, si la Chine perdait la bataille du NSG et décidait de s'affranchir des règles communes au sein du groupe en fournissant au Pakistan de nouveaux réacteurs nucléaires. Une grave crise américano-pakistanaise s'ensuivrait alors. En termes prospectifs, la réaction américaine serait déterminante. L'extension au Pakistan du «volet nucléaire civil», si elle était envisagée par le Département d'Etat, modifierait sensiblement l'attitude indienne vis-à-vis des Etats-Unis, car l'accord indo-américain n'a de valeur pour Delhi que si elle seule dispose de l'exclusivité pour l'accès à certains «*domaines hautement stratégiques*». Rappelons à cet effet que la vente des F-16 ou celle des patrouilleurs maritimes P-C3 Orion au Pakistan n'a été difficilement entérinée par Delhi que parce que Washing-

ton s'est déclarée prête à lui fournir les mêmes appareils. Dans une telle hypothèse, le gouvernement de Manmohan Singh perdrait toute crédibilité face aux opposants de son propre camp, déjà ulcérés par son cavalier seul «pro-américain», mais également face à l'opposition parlementaire de droite, notamment le BJP, qui ne manquerait pas de souligner opportunément que le Parti du Congrès a de nouveau échoué à marginaliser le Pakistan.

Autrement dit, parallèlement à l'évolution des discussions serrées entre officiels indiens et américains pour la mise en œuvre de leurs engagements nucléaires réciproques qui marqueront le premier semestre 2006, l'évolution de la diplomatie pakistanaise et la réponse américaine aux initiatives d'Islamabad seront déterminantes. Les deux dynamiques bilatérales, antagonistes, se nourrissent l'une l'autre.

* *
*

L'accord indo-américain, parce qu'il place la question de l'accès à l'énergie bon marché et peu polluante (l'énergie nucléaire) au centre du débat, déterminera pour les années à venir le véritable contour de la lutte contre la prolifération nucléaire.

Les partisans de cette lutte, notamment américains, ont entièrement raison de souligner que les impératifs stratégiques et économiques sont en train de modifier les règles : la dynamique du marché du nucléaire commercial, qui n'avait pu se développer que grâce à l'édifice juridique construit autour du TNP, s'émancipe dangereusement de celui-ci. De fait, aménager une «jurisprudence indienne» dérogatoire au principe des «contrôles intégraux» du NSG, c'est très clairement porter atteinte aux fondements mêmes de la lutte contre la prolifération nucléaire.

Ironiquement, trente ans après Pokhran I (1974), l'Inde est toujours un problème pour les fournisseurs nucléaires, mais dans le sens inverse : mauvais exemple d'Etat proliférateur en 1974, elle est devenue le marché à ne pas manquer au XXI^e siècle – le nucléaire commercial indien est un marché évalué à plusieurs dizaines de milliards de dollars. L'accord du 18 juillet 2005 représente pour les Indiens un potentiel unique pour consolider définitivement la puissance économique et militaire indienne. Toutefois, porté à ses extrêmes – l'alliance avec les Etats-Unis – il risque de compromettre toute perspective de sécurité du fait des réactions stratégiques hostiles qui s'enclencheraient.

En définitive, l'hypothèse de la puissance pivotale indienne, entre les Etats-Unis et la Chine, n'a de sens que dans cette équation inachevée : comment maximiser la puissance sans détériorer ses conditions de sécurité ?