

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE NARENDRA MODI FACE AU PAKISTAN

DILEMMES STRATÉGIQUES ET TENTATION DE STRATÉGIES OFFENSIVES

PAR

BASKAR ROSAZ (*)

La politique nucléaire de l'Inde au cours des vingt dernières années (1998-2019), postérieurement aux essais de Pokhran II, a bénéficié d'une remarquable continuité sous la conduite de trois premiers ministres (dont deux du *Bharatiya Janata Party* (BJP), le parti fondamentaliste indien). L'Inde est parvenue à renvoyer l'image d'une puissance responsable, attachée à la dissuasion et assumant ses responsabilités dans un ordre nucléaire global bâti originellement en grande partie contre elle.

De fait, la politique nucléaire de l'Inde est restée cohérente dans tous ses aspects pour promouvoir cette image, en dépit des crises frontalières répétées avec chacun de ses rivaux régionaux (Chine et Pakistan) : une diplomatie nucléaire chargée de sortir le pays de son isolement post-Pokhran II, une doctrine articulée autour du principe de non-emploi en premier et de celui de représailles massives et, enfin, un arsenal calibré à ses besoins.

Globalement, deux caractéristiques majeures illustrent la politique de l'actuel Premier ministre Narendra Modi. En premier lieu, ce dernier a préservé l'héritage nucléaire dans ses grandes lignes et lui a même permis d'acquérir une nouvelle dimension (investir plus massivement le commerce international du nucléaire civil, intégrer avec un volontarisme plus marqué les institutions dans le domaine de la lutte contre la prolifération). En second lieu, il est resté intransigeant sur le principe du non-emploi en premier (pierre angulaire de la doctrine nucléaire de 2003), alors que son propre parti, le BJP, milite pour son abrogation.

De fait, la doctrine indienne est restée d'application uniforme et constante vis-à-vis de ses deux rivaux régionaux. Le « découplage stratégique » que d'aucuns ont cru percevoir ne s'est pas encore produit. La dissuasion sino-

(*) Docteur en Science politique, fonctionnaire du ministère des Armées français. Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

indienne reste stable. La rivalité avec la Chine, qui détermine les contours essentiels de son dispositif de dissuasion, transparait davantage sur le terrain de la diplomatie (1) multilatérale que sur celui de la stratégie (2). Il n'y a pas à proprement parler de course aux armements nucléaires entre les deux géants asiatiques. À l'inverse, la dissuasion indo-pakistanaise, reflet du contexte stratégique régional, reste sans cesse débattue.

Deux paramètres dimensionnants de la stratégie pakistanaise soumettent continuellement à l'épreuve l'unité et la cohérence du dispositif de dissuasion indien, alors même qu'Islamabad ne s'est pas encore doté d'une capacité de frappe en second : il s'agit, d'une part, du recours aux stratégies non conventionnelles (attentats terroristes au Cachemire indien) et, d'autre part, du déploiement de missiles tactiques Nasr, propres à inhiber toute riposte indienne crédible.

C'est la raison pour laquelle le présent article se focalise principalement sur l'attitude du gouvernement de Narendra Modi face au dilemme stratégique indo-pakistanaise.

L'exécutif actuel est parvenu jusqu'à présent à préserver la politique de retenue du pays lors des crises indo-pakistanaises, tout en déployant un savoir-faire inédit dans la maîtrise de l'escalade conventionnelle. Il a également démontré son attachement aux principes fondateurs de la doctrine nucléaire indienne, en refusant de céder aux sirènes des stratégies de frappes préventives anti-forces. Son approche est sans doute encore tenable tant que le Pakistan ne s'est pas doté d'une capacité probante de frappe en second. D'autant que, par ailleurs, ses propres capacités technico-opérationnelles continueront de croître et que d'aucuns y décèleront les preuves d'une évolution logique vers des stratégies plus offensives : Delhi est cependant encore loin de disposer de toutes les « briques technologiques » afférentes, pas plus que les outils de coordination et de planification à la hauteur de ces hypothétiques ambitions.

LA POLITIQUE DE RETENUE NUCLÉAIRE LORS DES CRISES INDO-PAKISTANAISES

Les spécificités de la crise de Pulwama

L'équilibre stratégique en Asie méridionale entre l'Inde et le Pakistan, au cours des trois dernières décennies, a été profondément marquée par le « paradoxe de la stabilité-instabilité » (3) si cher aux analystes de la Guerre froide. Ce sont les crises entre les deux États (*Brasstacks* en 1987, crise

(1) La candidature indienne au Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) est continuellement bloquée par Pékin depuis 2008.

(2) La nervosité chinoise face à la constitution progressive de la capacité indienne de frappe en second est sensiblement perceptible : l'Inde entame les essais balistiques mer-sol, à travers la mise en service de son sous-marin nucléaire lanceur d'engins, *INS Arihant*.

(3) Glenn Snyder, « *The Balance of Power and the Balance of Terror* », dans Paul Seabury (dir.) « *The Balance of Power* », San Francisco, Chandler, 1965, p. 184-201.

de 1990, Kargil en 1999, opération Parakram en 2001-2002, attentats de Bombay en 2008) qui leur ont progressivement inculqué la culture de la dissuasion, stérilisant en apparence les risques de conflit conventionnel, mais préservant un espace stratégique suffisant pour des opérations de basse intensité, voire une guerre limitée, principalement au Cachemire, tout en évitant de déborder sur le *mainland* pakistanais.

L'« *ugly stability* » (4) (stabilité laide), qui caractérise, selon Ashley Tellis, le rapport de forces indo-pakistanaï, a ainsi ancré un scénario d'escalades/désescalades bien connu des observateurs : attentats terroristes sur le sol indien par « des éléments pakistanais », incertitudes de la réaction indienne, rhétorique guerrière, renforcement des postures militaires (mobilisation des forces, essais balistiques), interventions diplomatiques internationales pour, *in fine*, déboucher sur une politique de retenue toute maîtrisée.

En effet, les perceptions de l'équation nucléaire entre les deux frères ennemis sont aux antipodes l'une de l'autre. Depuis les essais de 1998, le Pakistan, qui s'abstient volontairement de toute référence au non-emploi en premier et maintient un « seuil nucléaire » relativement bas, considère que l'environnement stratégique régional est – et doit rester – intrinsèquement instable, afin de déjouer toute velléité d'attaque conventionnelle indienne. L'Inde, à l'inverse, lie la stabilité régionale aux fondements de sa doctrine nucléaire (non-emploi en premier, représailles massives) ; tant qu'elle ne menace pas les intérêts fondamentaux du Pakistan et qu'elle est en mesure de répondre adéquatement à ses provocations non conventionnelles, elle estime détenir la maîtrise de l'escalade des tensions.

La crise de Pulwama de février 2019 (issue de l'attentat terroriste commis par un jeune Cachemiri indien ayant entraîné la mort de 40 paramilitaires indiens) a été interprétée par d'aucuns comme un saut qualitatif dans le cycle des tensions indo-pakistanaïes vers le « seuil nucléaire » : les frappes aériennes indiennes contre des camps supposés du *Jaiish-e-Mohamed (JeM)* dans le district de Balakot – non pas au Cachemire pakistanais (*Azad Kashmir*), comme lors de la crise d'Uri en 2016, mais au Pakistan même (région du Khyber Paktunkhwa) – constitueraient un tournant stratégique majeur compte tenu du fait que l'Inde a cherché à dominer l'escalade conventionnelle. Cette évolution inédite s'articule autour de trois axes.

En premier lieu, Narendra Modi et son conseiller pour la sécurité nationale, Ajit Doval, ont opté pour une stratégie offensive limitée, à l'inverse de la politique de retenue pratiquée par le gouvernement précédent sous Manmohan Singh. En permettant aux Mirage III de frapper des cibles au-delà de la frontière, ils ont voulu clairement signifier que la *LoC* ne revêtait aucun caractère sacrosaint et qu'ils étaient prêts à tester les limites des « seuils nucléaires » pakistanais, sans craindre la réaction internationale.

(4) Ashley Tellis, « *Stability in South Asia* », Santa Monica, RAND, 1997, p. 8.

En deuxième lieu, cette première opération dans le *mainland* pakistanais porte le nom de « frappes préventives non-militaires » (5) – les groupuscules terroristes visés étant considérés comme non militaires. Le choix des mots a son importance. Ils laissent entendre que des actions ultérieures, dans une crise similaire, pourraient, en tant que de besoin, permettre de franchir une étape supérieure et viser des cibles militaires.

Enfin, le recours à des frappes chirurgicales aériennes est un élément nouveau que d'aucuns estiment déstabilisante en raison de son extrême réactivité et imprévisibilité. L'armée de l'air a joué un rôle primordial grâce à la qualité du renseignement de terrain d'une part et le recours à l'imagerie satellitaire d'autre part. En effet, lors des précédentes crises (comme lors de l'opération Parakram en 2001-2002 ou lors des événements de Bombay en 2008), toute tentative de riposte indienne avait marqué un temps de retard face à l'adversaire.

La retenue indo-pakistanaise lors de la crise de Pulwama

La crise de Pulwama ne remet nullement en question la dissuasion nucléaire indo-pakistanaise pour trois raisons. La retenue a encore fini par prévaloir.

En premier lieu, la réaction militaire indienne à Balakot, à l'instar des précédentes ripostes, n'a aucunement menacé un intérêt jugé vital pakistanais. Elle a même d'ailleurs ouvertement évité de cibler un objectif militaire. Delhi a ainsi innové sur le plan opérationnel, en demeurant en deçà du seuil acceptable pour Islamabad. Symétriquement, la riposte aérienne pakistanaise, quelques jours plus tard, est restée remarquablement mesurée, se limitant à frapper des localités inhabitées au Cachemire indien, à proximité de sites militaires adverses.

En deuxième lieu, ce que peu d'observateurs ont relevé est la remarquable attrition de la capacité d'escalade pakistanaise en l'espace de vingt ans. De l'offensive de Kargil (1999) ou de l'attaque du Parlement indien (2001-2002), les opérations conventionnelles et non conventionnelles pakistanaises se sont cantonnées à privilégier des cibles militaires, prioritairement au Cachemire indien. La raison principale réside dans la désapprobation internationale – surtout américaine (6) – qui a rogné au fil du temps ses marges de manœuvres. Le président américain Barack Obama avait déclaré, lors de la crise d'Uri, « avoir de l'empathie pour la décision indienne de recourir à une action militaire » et l'administration Trump avait même reconnu, après les frappes de Balakot, que l'attitude de l'Inde

(5) Ashley Tellis, « A Smoldering volcano: Pakistan and terrorism after Balakot », Carnegie Endowment for International Peace, 14 mars 2019 (en ligne : <https://carnegieendowment.org/2019/03/14/smoldering-volcano-pakistan-and-terrorism-after-balakot-pub-78593>, consulté le 9 mars 2020).

(6) La lutte globale contre le terrorisme d'une part et la dégradation des relations américano-pakistanaises depuis le raid d'Abbotabad (2011) d'autre part ont progressivement conduit Washington à se départir d'une attitude de neutralité et à prendre position en faveur de l'Inde.

relevait de « la légitime défense » (7). À cette occasion, Islamabad ne put compter ni sur les États-Unis, ni sur ses alliés du Golfe (Arabie saoudite, Émirats arabes unis), ni sur l'Organisation de la conférence islamique (OCI) (8). Même l'allié chinois se bornera laconiquement à appeler à la retenue de part et d'autre.

Enfin, le facteur nucléaire a continué à exercer son rôle inhibiteur escompté. Bien que la rhétorique nucléaire lors des crises récentes se soit faite plus discrète – signe d'une plus grande maturité des acteurs –, les deux adversaires savent communiquer à bon escient afin d'éviter tout dérapage. Dans la phase finale de la crise post-Balakot, les références voilées au potentiel nucléaire par les Premiers ministres respectifs ont produit leurs effets. Côté pakistanais, la réunion de la *Nuclear Command Authority* fut l'objet d'une communication minimale (9), qui transmet d'emblée le « message sur mesure » adéquat. Côté indien, le mouvement de quelques bâtiments de guerre couplé à celui de sous-marins nucléaires (10) a également laissé entrevoir que l'Inde était parée à toute éventualité, ce qui ne passa pas inaperçu d'Islamabad.

Les incertitudes de l'avenir de la dissuasion en Asie du Sud

Les crises d'Uri puis de Pulwama n'ont pas fondamentalement altéré le « paradoxe de la stabilité/instabilité » indo-pakistanaï. Les provocations pakistanaises perdureront – tous les experts s'accordent sur ce point. La dissuasion reste toujours aussi fragile.

En premier lieu, c'est la conjonction des événements qui a sans doute permis d'éviter une escalade plus prononcée. Lors d'une crise, les postures reflètent autant la personnalité des décideurs que les choix stratégiques proprement dits : la détermination politique d'un Modi couplé à un Trump très incisif vis-à-vis du Pakistan depuis 2017 a pesé considérablement sur la retenue de ce dernier pendant la crise de Pulwama. À l'avenir, un Premier ministre indien plus effacé (comme dans un passé proche) ou un dégel pakistano-américain (compte tenu de la relative dépendance logistique de Washington vis-à-vis du Pakistan pour ses opérations en Afghanistan) ne permettrait certainement pas de rééditer Balakot.

En deuxième lieu, les tensions politiques indo-pakistanaïes n'ont fait qu'empirer après les frappes. L'abrogation de l'article 370 de la Constitution indienne le 5 août 2019 (révoquant le statut d'autonomie du Jammu-et-Cachemire et le plaçant sous administration directe de Delhi)

(7) « Trump says India looking at something very strong after Pulwama attack », *The Economic Times*, 23 février 2019 (en ligne : <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/very-very-bad-situation-between-india-and-pakistan-donald-trump/articleshow/68122178.cms>, consulté le 11 mars 2020).

(8) L'Organisation de la conférence islamique (OCI) a même invité Sushma Swaraj à venir s'exprimer en session le 1^{er} mars 2019.

(9) Manpreth Sethi, « Lessons from the Indo-Pak Crisis triggered by Pulwama », in Nuclear Crisis Group, *South Asia Post-Crisis Brief*, juin 2019 (en ligne : <https://www.globalzero.org/wp-content/uploads/2019/06/South-Asia-Post-Crisis-Brief.pdf>, consulté le 11 mars 2020).

(10) *Idem*.

fournit amplement de nouvelles opportunités d'action côté pakistanais. D'ores et déjà, le ministère de l'Intérieur indien dénombre un accroissement des infiltrations (11) de la *LoC* depuis le 5 août dernier – tandis qu'une baisse notable d'environ 20% des attentats est enregistrée, compte tenu du quadrillage policier renforcé sur toute la province.

En troisième lieu, la crise a démontré les défaillances de l'armée de l'air indienne, en particulier lors de la riposte pakistanaise post-Balakot au Cachemire indien. Lors du combat aérien qui s'en est suivi, un MIG-21 indien a été abattu par la force pakistanaise et un hélicoptère indien par l'un des missiles de son propre camp. Ces défaillances opérationnelles ont certainement laissé entrevoir au Pakistan que l'Inde n'avait pas encore pris l'ascendant dans le processus d'escalade conventionnelle.

Enfin, les perspectives d'escalade post-Balakot ont acquis un potentiel inédit. Lors de la phase la plus imprévue et la plus aiguë de la crise (capture pakistanaise du pilote indien du MIG-21 abattu), le Premier ministre indien aurait clairement laissé entendre à la partie adverse que si le pilote n'était pas rendu sain et sauf, des lancements de missiles (12) (probablement de croisière) seraient envisagés. Des ripostes basées sur des missiles (conventionnels), dans une crise similaire, modifieraient radicalement la séquence habituelle, un tel acte équivalant alors à l'ouverture d'un conflit armé.

LA PRÉSERVATION DE L'INTÉGRITÉ DE LA DOCTRINE NUCLÉAIRE

La sauvegarde du principe de non-emploi en premier de l'arme nucléaire

L'Inde, après les essais nucléaires de Pokhran II, s'est dotée sous Atal Bihari Vajpayee d'une doctrine, informelle d'abord (*draft nuclear doctrine* en 1999), puis officielle en 2003, qui avait articulé sa dissuasion minimale crédible autour des principes de non-emploi en premier d'une part et de celui des représailles massives d'autre part. Il s'agit de principes intangibles qui correspondent parfaitement au discours d'une Inde contrainte d'acquérir la bombe, motivée par un environnement régional jugé menaçant (« *a reluctant nuclear weapon state* » comme l'affirmera plus tard Manmohan Singh), mais qui, dans les faits, la conçoit essentiellement comme une « bombe politique » destinée à asseoir sa puissance.

Aucun Premier ministre indien depuis 1998 n'a publiquement remis en cause le principe du non-emploi en premier, en dépit des vicissitudes de la

(11) « 84 infiltration attempts by terrorists in J-K since August: Home Ministry », *Business Standard*, 10 décembre 2019 (en lign : https://www.business-standard.com/article/news-ani/84-infiltration-attempts-by-terrorists-in-j-k-since-august-home-ministry-119121000884_1.html, consulté le 11 mars 2020).

(12) « In Gujarat, PM Modi invokes Balakot: US says India ready with 12 missiles », *Indian Express*, 22 avril 2019 (en ligne : <https://indianexpress.com/elections/in-gujarat-pm-modi-invokes-balakot-us-said-india-ready-with-12-missiles-5687492/>, consulté le 11 mars 2020).

sécurité régionale. Ce principe demeure une constante du discours officiel indien, alors que son rejet par de nombreux chercheurs de la sphère civile a été quasi immédiat dès la parution de la *draft nuclear doctrine* en 1998.

Le fondement du non-emploi en premier avait été explicité par K. Subrahmanyam (13) (le doyen stratégique des questions nucléaires décédé en 2011), qui tablait sur la certitude de l'intention d'emploi (crédibilité psychologique), ainsi que sur celle de la réponse (crédibilité opérationnelle de la capacité de frappe en second).

D'autres auteurs, à l'instar de l'expert Manpreth Sethi (14), soulignent qu'une telle posture présente de nombreux avantages, tel qu'un arsenal adapté aux besoins réels du pays et peu coûteux à financer. Cet argument est particulièrement percutant face aux tenants d'une stratégie anti-forces qui propose que l'Inde se dote de missiles tactiques de courte portée en plus grand nombre et d'un dispositif de commande et de contrôle hautement sophistiqué, format autrement plus onéreux.

Par ailleurs, le non-emploi en premier permet de se dispenser du maintien en alerte permanente des forces nucléaires – ce qui suppose un mécanisme complet et fiable de contrôle tel que les *Permissive Actions Links* –, afin d'être en mesure de riposter sous court préavis. Il favorise également la centralisation de l'emploi des forces nucléaires – en évitant la délégation de tir au profit des unités militaires locales en charge des missiles.

Or le débat sur le principe du non-emploi en premier – et de son corollaire, les représailles massives – continue de diviser profondément la communauté stratégique indienne. Une partie non négligeable de cette communauté d'une part doute de sa crédibilité opérationnelle aux attaques non conventionnelles d'origine pakistanaise et d'autre part s'inquiète fortement du développement par Islamabad des armes nucléaires tactiques (les missiles Nasr de 60 km de portée) destinées à dissuader toute percée conventionnelle terrestre indienne.

Le débat indien sur l'évolution vers des frappes préventives anti-forces

Le clivage indien sur le non-emploi en premier traverse tout le champ politique. Face aux tenants de la *moralpolitik* indienne attachés à ce principe (tels que l'ancien ministre de la défense Shyam Saran ou l'ancien ambassadeur aux Nations Unies Rakesh Sood), deux types d'opposition peuvent être identifiés : ceux idéologiquement hostiles à ce principe d'une part et ceux – plus rares, car ayant un raisonnement beaucoup plus construit – qui estiment que, sous couvert du parapluie nucléaire de ses

(13) K. Subrahmanyam, « No second thoughts », *Indian Express*, 8 septembre 2009 (en ligne : <http://archive.indianexpress.com/news/no-second-thoughts/514258/0>, consulté le 11 mars 2020).

(14) Manpreth Sethi, *Nuclear Strategy: India's March Towards Credible Deterrence*, New Delhi, Knowledge World/Centre for Air Power Studies, 2009, p. 130–131.

armes tactiques, le Pakistan a définitivement neutralisé toute capacité d'action indienne d'autre part – l'abandon du principe de non-emploi en premier (vis-à-vis du Pakistan du moins) serait désormais justifié.

Le camp opposé au non-emploi en premier et aux représailles massives s'est progressivement renforcé au cours de la dernière décennie. Aux experts en doctrine nucléaire (indiens ou étrangers) adeptes des stratégies anti-forces sont venus s'ajouter d'anciens généraux à la retraite (15) – ayant même pour certains dirigé le *Strategic Forces Command* – ou occasionnellement des ministres ou d'anciens ministres de la Défense qui, dans l'exercice de leurs fonctions ou à la retraite, ont pu exprimer une opinion toute personnelle (Jaswant Singh en 2011, Manohar Parrikar en 2016 ou Rajnath Singh en août 2019).

Ces opposants considèrent que l'Inde se doit d'imiter le Pakistan et adopter à son tour une stratégie anti-forces avec le déploiement d'armes nucléaires de courte portée et afficher son intention de la mettre en œuvre non seulement 1) à titre de représailles ciblées si, dans un processus d'escalade conventionnelle, le Pakistan déclençait une première frappe nucléaire tactique, mais également 2) sous la forme d'une première frappe préventive si l'Inde parvenait à détecter une frappe nucléaire pakistanaise imminente (16).

La première objection de leur part contre le non-emploi en premier est de suggérer que ce dernier est impraticable en Inde, les *leaders* politiques n'étant pas culturellement préparés pour prendre la décision de décimer (17) des villes adverses lors d'une deuxième frappe. Ils se fondent ainsi principalement sur la moralité du principe (ciblant les villes), comparativement à une stratégie de riposte graduée (visant les forces armées adverses).

Le deuxième argument est que l'adoption d'une doctrine de non-emploi en premier suppose d'avoir confiance dans sa capacité de frappe en second et d'être en mesure de maîtriser l'escalade conventionnelle en contexte de crise. L'Inde n'est encore qu'au seuil de disposer de telles capacités. Dans l'intermède, il serait préférable, selon eux, de s'en tenir à une politique

(15) Nous mentionnerons principalement le lieutenant-général B .S. Nagal ou le vice-amiral Vijay Shankar (anciens *Strategic Forces Commander*).

(16) La thèse d'une transition indienne effective vers une stratégie de frappes préventives a même été mise en avant par un chercheur américain d'origine indienne, Vipin Narang, lors de la *Carnegie Nuclear Policy Conference* de 2017 à Washington. Ce dernier, se fondant sur les *caveats* officiels de la doctrine ainsi que sur les écrits de hauts responsables civils et militaires ayant quitté leurs fonctions (dont le livre *Choices: Inside the Making of India's foreign policy* de l'ancien conseiller pour la sécurité nationale, Shivshankar Menon), avait cherché à démontrer que Delhi se dotait progressivement d'une capacité de frappe préventive pour parer à l'éventualité d'une première frappe pakistanaise imminente. Le point faible de l'argumentation de V. Narang est d'avoir retenu une lecture manifestement biaisée de certains passages du livre de S. Menon, compte tenu du fait que ce dernier ne s'était jamais basé sur l'hypothèse de l'imminence d'une frappe nucléaire pakistanaise pour ouvrir le débat sur le principe du non-emploi en premier.

(17) P. R. Chari, « India's nuclear doctrine: stirrings of change », Carnegie Endowment for International Peace, 4 juin 2014 (en ligne : <http://carnegieendowment.org/2014/06/04/india-s-nuclear-doctrine-stirrings-of-change>, consulté le 11 mars 2020).

d'ambiguïté stratégique susceptible de couvrir toutes les hypothèses d'emploi.

Le troisième argument est que l'affichage d'une nouvelle doctrine d'emploi en premier rétablirait l'équilibre avec le Pakistan, lequel se sentirait dès lors moins protégé par son « parapluie nucléaire tactique ». Islamabad perdrait alors toute motivation de continuer à recourir aux stratégies non conventionnelles pour provoquer l'Inde et serait contraint de contrôler ses groupuscules clandestins – et non plus seulement de les mettre à pied.

Le quatrième argument est que l'Inde ne saurait rester l'arme au pied si elle venait à détecter l'imminence d'une frappe nucléaire pakistanaise. La question de l'imminence joue un rôle crucial dans l'analyse de ces opposants car ils sont persuadés que si l'Inde se dote des moyens adéquats, elle serait en mesure d'annihiler l'arsenal pakistanaise en première frappe.

Or c'est précisément sur ce dernier argument que les partisans (18) du non-emploi en premier portent leur principal critique, à savoir qu'une frappe préventive indienne ne pourra jamais prétendre neutraliser les armes tactiques adverses. Le Pakistan sera toujours en mesure de riposter, ce qu'il effectuera de manière massive. En effet, quel que soit le scénario envisagé (invasion terrestre, occupation d'une portion du territoire national ou frappe nucléaire préventive), Islamabad sera porté à croire, dans son complexe obsidional, qu'il est confronté à une menace existentielle et mobilisera la totalité de son arsenal (stratégie du tout ou rien, « *loose them or use them* »).

Le sommet de l'État indien – N. Modi, S. Jaishankar (19) ou A. Doval (20) – a évité de s'immiscer dans ce débat d'experts. Il n'a aucune raison de vouloir dissiper au cours des prochaines années l'ambiguïté sur les « zones grises » de sa stratégie nucléaire. La doctrine permet de s'adapter à toutes les circonstances, en attendant que ses capacités technologiques et opérationnelles progressent de manière plus significative.

Doctrine indienne et perceptions pakistanaises

Nonobstant la crédibilité technico-opérationnelle d'une stratégie de frappe préventive anti-forces (voir *infra*), il convient de souligner que les stratèges pakistanais qui suivent attentivement le débat indien ne manqueront pas d'en tirer les conséquences quant à l'évolution adverse vers une possible stratégie d'emploi en premier.

Pour commencer, les Pakistanais ne se sont jamais fiés au principe de non-emploi en premier de leur adversaire, la qualifiant de politique

(18) K. Subrahmanyam était convaincu qu'aucun emploi en premier de l'arme nucléaire ne pouvait prétendre décapiter la force nucléaire adverse. De son point de vue, la guerre nucléaire limitée était une absurdité. Il n'y avait d'autre option que la dissuasion fondée sur la crédibilité et l'invulnérabilité de la capacité de frappe en second.

(19) Ministre des Affaires étrangères de l'Inde nommé après les élections de printemps 2019.

(20) Conseiller pour la sécurité nationale depuis 2014.

déclaratoire qui ne serait certainement pas appliquée en cas de conflit ouvert. Ainsi, nombre d'articles pakistanais font désormais directement référence aux analyses des pourfendeurs indiens du non-emploi en premier, les considérant quasi systématiquement comme le reflet de la position officielle.

En deuxième lieu, les rares experts pakistanais s'étant prononcés sur cette question laissent entendre que la stratégie indienne est vouée à l'échec si tant est qu'elle vise à décapiter leur potentiel nucléaire. Les forces indiennes seraient peut-être en mesure de détruire au mieux, selon eux, 15 à 20% (21) de leur arsenal, ce qui préserverait une marge de manœuvre suffisante pour une riposte pakistanaise. Bien que les capacités d'observation et de détection de la partie indienne se soient remarquablement améliorées depuis une quinzaine d'années, les Pakistanais ont entièrement raison de douter de la capacité de l'Inde à réussir là où les grandes puissances avaient échoué lors de la Guerre froide.

En troisième lieu, Islamabad, qui, en général, scrute la moindre intention indienne, sera tenté d'accélérer la croissance de son arsenal de missiles de courte portée Nasr en particulier. La multiplication de ces missiles, dont l'extrême mobilité garantit la survie de la force de frappe, et leur dissémination sur le territoire pakistanais en seraient la conséquence inévitable. Les Pakistanais savent que la géographie joue en leur faveur. Alors que l'Inde est un « plat pays », le relief pakistanais, plus rugueux et escarpé, est propice à la dissimulation de missiles.

Par ailleurs, le Pakistan est également déjà en passe de réussir le « mirvage » de ses missiles (missile Ababeel testé avec succès le 21 avril 2017), ainsi que de multiplier le nombre de ses missiles de croisière (Ra'ad et Babur), afin de se prémunir contre le développement des nouvelles capacités antimissiles de l'Inde, en particulier contre l'acquisition du dispositif de défense anti-aérienne S-400 d'origine russe – auquel lui-même n'a pas accès.

Enfin, la question de l'intervention de la Chine dans l'hypothèse d'une frappe préventive indienne contre le Pakistan ne peut être éludée. Pékin est en effet engagé dans de vastes projets d'infrastructures avec Islamabad et des milliers de travailleurs chinois se sont installés au Pakistan. Pékin tenterait-il de pousser le Pakistan à la retenue ou au contraire adopterait-il une posture agressive contre l'Inde (gesticulations militaires par exemple afin de stopper toute avance indienne) ?

(21) Propos de 2014 d'un ancien haut responsable pakistanais, rapportés par Toby Dalton et George Perkovich « India's nuclear options and escalation dominance », Carnegie Endowment for International Peace, mai 2016 (en ligne : <https://carnegieendowment.org/2016/05/19/india-s-nuclear-options-and-escalation-dominance-pub-63609>, consulté le 11 mars 2020).

CAPACITÉS TECHNICO-OPÉRATIONNELLES INDIENNES
ET STRATÉGIE ANTI-FORCES

L'Inde ne dispose qu'en partie des capacités requises pour une évolution vers une stratégie de frappes préventives anti-forces. Le défi semble moins tenir à l'acquisition des « briques technologiques »-clefs qu'à l'investissement dans les capacités structurelles nécessaires pour coordonner une telle opération.

Les capacités offensives

L'Inde a progressivement adapté le format de son arsenal à ses besoins, en prenant en compte l'évolution des arsenaux adverses. En se fondant sur les estimations de production de plutonium de qualité militaire, certains experts américains prédisent que son arsenal pourrait être théoriquement compris entre 150 à 200 ogives. Le format indien aurait ainsi évolué de 50 ogives en 1998 à 130-140 aujourd'hui (22) – les chiffres pakistanais seraient de l'ordre de 140/150. Ces estimations ne prennent pas en compte ses réserves d'uranium enrichi – pour lesquelles les experts ne disposent d'aucune information fiable. En l'espace de 15 ans donc, l'Inde a rattrapé son retard sur son rival pakistanais, étant entendu que son arsenal a également vocation à dissuader la Chine.

Or il est estimé que l'ensemble des sites pakistanais devant être neutralisés dans le cadre d'une stratégie anti-forces est de l'ordre d'une centaine (sites militaires et silos nucléaires, industries critiques, états-majors). Un tel plan de ciblage nécessiterait de doubler, voire de tripler (23), le nombre d'ogives existantes (rapport de 2 à 3 ogives pour chaque cible identifiée).

La problématique indienne est son incapacité actuelle à produire du plutonium de qualité militaire en quantité suffisante. Il est estimé que l'Inde serait susceptible d'extraire la quantité nécessaire pour se constituer 4 à 5 ogives (24) par an, ce qui est loin de lui permettre d'atteindre les proportions requises pour une frappe anti-forces. Comparativement, les capacités pakistanaises sont quatre fois supérieures. L'Inde ne cache aucunement depuis plusieurs années qu'elle entend accroître substantiellement sa production de plutonium.

Le même retard prévaut pour les vecteurs de courte portée. Les missiles Prithvi (I et II) ou Agni (I), destinés à emporter des charges lourdes (de l'ordre d'une tonne) dans le cadre d'une frappe anti-cités, ne sont pas

(22) Hans M. Kristensen et Matt Korda, « Indian nuclear forces, 2018 », *Bulletin of Atomic Scientists*, vol. LXXIV, n° 6, 2018.

(23) Hans M. Kristensen et Robert S. Norris, « Indian Nuclear Forces, 2015 », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. LXXI, n° 5, 2018.

(24) Toby Dalton et George Perkovich, « India's nuclear options and escalation dominance », Carnegie Endowment for International Peace, mai 2016 (en ligne : <https://carnegieendowment.org/2016/05/19/india-s-nuclear-options-and-escalation-dominance-pub-63609>, consulté le 11 mars 2020).

suffisamment mobiles, alertes et précis (25) pour répondre à une stratégie anti-forces. Ils n'avaient d'ailleurs pas été conçus initialement pour cela (26) – ils sont d'ailleurs à propulsion liquide.

En revanche, presque tous les experts s'accordent sur le potentiel non exploité du missile Prahaar (150 km de portée), qui pourrait parfaitement convenir, pour peu que le diamètre soit revu – de 42 cm actuellement à 67 (27) – afin d'emporter des charges de 300-400 kg (10 à 25 KT). Pour l'heure, ce vecteur est plutôt considéré par les experts indiens comme relevant du domaine conventionnel. À l'inverse, le Pakistan perçoit d'ores et déjà le développement du vecteur Prahaar comme une réponse à son propre missile Nasr.

S'agissant des missiles de croisière, supersoniques (BrahMos et Nirbhay) ou hypersoniques (Shourya), d'usage dual (conventionnel/nucléaire), ils représentent un atout majeur depuis qu'ils sont exonérés des contraintes juridiques du régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), dont l'Inde est désormais membre depuis 2016. Leur diamètre les prédispose à emporter des charges utiles plus lourdes, en particulier nucléaires, alors que leur portée améliorée pourrait dépasser les 800-850 km (28), les autorisant à des frappes en profondeur. Ils seraient alors particulièrement adaptés à des frappes anti-forces.

A priori donc, à moins d'une impulsion politique décisive en ce sens, l'arsenal indien ne semble pas répondre aux exigences d'une stratégie anti-forces. Les capacités offensives existent, mais elles nécessitent un investissement politique, économique et technologique très important, cela dans la durée.

Les capacités défensives

Par capacités défensives, il faut entendre l'ensemble des moyens déployés pour surveiller, détecter, identifier, cibler et détruire les batteries de missiles tactiques adverses. Le degré de fiabilité d'une stratégie anti-forces suppose que l'Inde soit en mesure d'exercer une surveillance constante en temps réel des batteries de missiles Nasr ou des missiles de croisière pakistanaïsi, grâce à ses satellites et ses drones.

Les systèmes de surveillance et de détection déployés actuellement par Delhi représentent un bond en avant significatif : dans l'imagerie satellitaire (satellite Ikonos de résolution de moins d'un mètre) ou l'imagerie radar, dans la possession de drones de portée et d'endurance extrêmement performants (les Searcher et Heron israéliens) ou encore dans celles de capteurs terrestres.

(25) *Idem.*

(26) C'est principalement l'armée de l'air qui serait en mesure de mettre en œuvre une telle stratégie de frappes, mais dans des conditions évidemment plus vulnérables (compte tenu des progrès sensibles de la défense anti-aérienne pakistanaïsi).

(27) Toby Dalton et George Perkovich, « India's nuclear options... », précité.

(28) *Idem.*

Les capacités défensives (défense anti-missiles) associées à la mise en œuvre d'une stratégie anti-forces ont également progressé grâce à l'investissement soutenu de la *Defence Research and Development Organisation* (DRDO) sur certains de ses projets nationaux – mais aussi grâce au soutien de fournisseurs stratégiques (Israël et Russie en particulier). L'acquisition du système russe S-400 en octobre 2018 est celle qui correspond le mieux aux *desiderata* de l'armée de terre indienne dans une stratégie anti-forces. Plus qu'un atout intéressant pour une défense anti-missiles de théâtre, le S-400 permettrait surtout de parer avec efficacité les intrusions aériennes adverses telles que celles de l'armée de l'air pakistanaise au Cachemire indien de février 2019.

La coopération avec Israël et celle, en pleine expansion, avec les États-Unis ont permis l'importation d'armements et de technologies militaires à très forte valeur ajoutée. Il convient de noter tout particulièrement que, début août 2018, Washington a octroyé à Delhi le statut STA-1 (29) (*Strategic Trade Authorization*), la rangeant dans la catégorie la plus élevée des États alliés ayant accès aux matériels militaires ou duaux américains les plus sensibles à partir du moment où ils sont membres des quatre régimes majeurs de non-prolifération (30). En dépit du fait que l'Inde ne soit pas encore membre du *Nuclear Suppliers Group* (NSG), l'administration américaine a ainsi adressé deux messages très clairs : en premier lieu, Delhi est un partenaire stratégique majeur, au même titre que le Japon et la Corée du Sud (les deux autres bénéficiaires asiatiques du STA-1), et, en second lieu, l'Inde pourra désormais compter sur un accès illimité au meilleur de la technologie américaine, ce qui devrait conférer à Delhi un avantage concurrentiel déterminant face à ses rivaux régionaux.

Les capacités en termes de commandement et de contrôle

L'organisation et le *management* général d'une stratégie de frappes préventives anti-forces impliquent de disposer d'un outil de coordination et de contrôle de la performance autrement plus efficace que ce qui prévaut aujourd'hui.

Pour la mise en œuvre d'une telle stratégie, la chaîne de commandement doit suivre des procédures rigoureuses et bien rôdées. Les états-majors et les services de renseignements doivent être en mesure de transmettre les renseignements critiques sur les localisations des vecteurs adverses à la *National Command Authority* (rattachée au cabinet du Premier ministre) qui, à son tour, devrait saisir le commandement des forces nucléaires (*Strategic Forces Command*, SFC) pour procéder au ciblage. Parallèlement, il

(29) « India third Asian nation to get STA-1 status from US », *The Economic Times*, 4 août 2018 (en ligne : http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/65266841.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst, consulté le 11 mars 2020).

(30) À savoir le régime des armes nucléaires (NSG), celui des armes chimiques et biologiques (groupe Australie), celui de la technologie des missiles (MTCR) et enfin celui des technologies à double usage (Wassenaar).

devra s'assurer auprès du haut-commandement militaire (actuel *Integrated Defence Staff*) que les forces armées engagées sur le terrain ne sont pas à proximité des sites adverses ciblés. Ce processus décisionnel devra bien entendu être exécuté dans des délais très courts et sans que l'adversaire ne puisse en déceler les mouvements associés.

Or l'Inde est continuellement en butte aux critiques sur sa bureaucratie omnipotente et le fonctionnement « en silo » de ses agences, en matière de gestion de ses programmes d'armement ou de modernisation de la chaîne de commandement militaire, sans parler de sa coordination dans le domaine du renseignement. Si certains progrès institutionnels sont à porter à son crédit (centralisation de la chaîne de commandement nucléaire rattachée directement au Premier ministre et placée sous l'autorité du conseiller pour la sécurité nationale, institution d'un chef d'état-major des armées en décembre 2019, nomination en cours d'un chef d'état-major des armées), elle est encore très loin de disposer d'un dispositif civilo-militaire intégré et opérationnel, capable de conseiller le gouvernement en période de crise. Le principal défi pour les autorités politiques consiste à associer progressivement les militaires au processus décisionnel et à solliciter leur expertise dans le domaine de la stratégie nucléaire, alors que, historiquement, ils ont entretenu une profonde défiance à leur égard.

* *
*

La politique nucléaire de l'Inde est globalement parvenue à atteindre la plupart de ses grands objectifs en matière de diplomatie nucléaire, de doctrine et de stratégie, ainsi que de posture. Fondamentalement, elle a achevé ses ambitions de puissance, sans remettre en cause l'unité et la cohérence de son dispositif de dissuasion nucléaire.

Le partenariat stratégique avec les États-Unis, qui a permis largement de légitimer son programme nucléaire dans un premier temps, s'est progressivement orienté vers la fourniture privilégiée d'armements et de technologies militaires. L'Inde cherchera certainement dans les prochaines années à profiter de l'expertise américaine en matière de C4ISR (31) pour progresser plus rapidement en matière de planification opérationnelle et de ciblage. Le dialogue politico-stratégique en format 2+2 ministres entre les deux pays, qui a d'évidence démarré de façon très prometteuse en 2018, deviendra progressivement le creuset des discussions sur le nucléaire, la défense anti-missiles ou les techniques spatiales.

La relation avec la Chine restera homothétiquement tributaire de la dynamique indo-américaine. La nervosité chinoise est perceptible sur les réussites successives des tirs de missiles de 5 000 km de portée (AGNI-V), mais Pékin sait pertinemment que les Indiens parviendront à moyen

(31) Le sigle C4ISR est utilisé pour représenter un ensemble de fonctions militaires définies par C4 (*Computerized Command, Control, Communications* en 2007, anciennement *Command, Control, Communications, Computers*), I (*Intelligence* ou renseignement militaire), S (*Surveillance*) et R (*Reconnaissance*).

terme à établir une dissuasion (asymétrique) stable. En revanche, une assistance américaine dans le domaine de la défense antimissiles ou de la technologie antisatellites accélérerait sans doute la coopération balistique sino-pakistanaise dans des proportions plus préoccupantes que celles actuellement en cours.

Enfin, les crises avec le Pakistan de cette dernière décennie ont permis à l'Inde d'entrevoir la possibilité de surmonter trois écueils importants : 1) l'écueil psychologique, à travers la détermination politique à maîtriser l'escalade conventionnelle ; 2) l'écueil médiatique, par le biais du basculement progressif de l'opinion internationale en sa faveur ; 3) l'écueil opérationnel, à travers la conduite de ripostes conventionnelles plus audacieuses.

L'ugly stability indo-pakistanaise reste toujours de mise dans le cadre stratégique de l'Asie méridionale, mais les options militaires du Pakistan se sont considérablement réduites pour entretenir l'instabilité à moindre coût et provoquer l'armée indienne.

En revanche, des interrogations sérieuses pourraient surgir à l'avenir au sujet de la capacité indienne à résister aux tentations de stratégies de frappes préventives anti-forces, si le Pakistan, avec l'aide déterminante de la Chine, poursuit son ambitieux programme balistique d'une part et progresse vers l'établissement d'une capacité sous-marine de frappe en second d'autre part – ce qui ne semble pas encore être le cas aujourd'hui.

Ce dernier point modifierait évidemment l'ensemble des analyses du présent article. *L'ugly stability* régionale indienne devrait alors être réétudiée dans un tout autre cadre géostratégique et au regard de développements capacitaires d'une tout autre nature.