

Mars 2013

Fiche de l'Irsem n°28

L'Inde, l'Afghanistan et le retrait de l'OTAN

Olivier BLAREL

Pour citer ce document :

Olivier BLAREL,
*“ L'Inde, l'Afghanistan et le retrait de
l'OTAN ”*

Fiche de l'IRSEM n°28, Mars 2013,
11 pages

www.defense.gouv.fr/irsem

Mars 2013

L'Inde a accueilli avec scepticisme les différentes initiatives de réconciliation afghane, dans la crainte que celles-ci ne servent les seuls intérêts des talibans et du Pakistan. New Delhi se satisfait du régime en place à Kaboul mais, consciente de l'incertitude qui pèse sur l'avenir de celui-ci, elle cherche à multiplier ses relais afghans. L'Inde a donc redéployé son programme d'aide afin qu'il bénéficie davantage aux Pachtouns. Par cette politique, New Delhi cherche à contester l'influence pakistanaise auprès du principal groupe ethnique du pays. La marge de manœuvre indienne demeure toutefois limitée car, sans présence militaire, le futur de l'influence indienne en Afghanistan dépendra de sa coopération avec deux groupes de pays aux intérêts divergeant : d'un côté les puissances régionales (Russie, Chine et Iran) et de l'autre les Etats membres de l'Alliance Atlantique (et notamment les Etats-Unis).

L'année 2014 sera cruciale pour l'avenir de l'Afghanistan et pour la région. Le retrait progressif de l'OTAN marque la fin du chapitre afghan de la « guerre contre le terrorisme » et ouvre la voie vers un retour aux calculs régionaux, déjà prédominants à la veille du 11 septembre 2001. L'intervention soviétique en Afghanistan (1979-1989) s'inscrivait dans l'affrontement global des blocs et occultait déjà les dynamiques régionales sous-jacentes avant qu'elles ne réapparaissent une fois que la logique de guerre froide eu disparu.

La période transitoire actuelle en Afghanistan est marquée par le croisement de deux dynamiques, une au niveau régionale ascendante et une autre globale déclinante. Depuis 2001, la politique afghane de l'Inde cherchait à satisfaire des intérêts différents, parfois divergeant. Elle a notamment été un vecteur majeur de la diplomatie publique indienne en promouvant son rôle de puissance émergente. Néanmoins, la présence indienne en Afghanistan cherche à satisfaire des intérêts strictement régionaux et sécuritaires. La phase transitoire sera donc extrêmement périlleuse pour la diplomatie indienne.

De nombreuses questions restent en suspens. Bientôt privée de la protection de l'OTAN, la diplomatie indienne devra trouver une alternative afin de sécuriser sa présence stratégique en Afghanistan. La concomitance du retrait du contingent de l'OTAN, de l'élection législative en Inde et présidentielle en Afghanistan en 2014 rend cette transition plus incertaine. La gestion collective de cette phase transitoire parmi les différents acteurs, et notamment entre l'OTAN et l'Inde, déterminera en grande partie la trajectoire qu'empruntera l'Afghanistan durant la décennie à venir.

L'Afghanistan : un enjeu partisan en Inde ?

Les électeurs indiens seront assurément appelés à élire un nouveau parlement en 2014 (les dernières élections législatives ayant eu lieu en 2009). Un changement de majorité gouvernementale ou une modification des rapports de force de la coalition actuelle sont envisageables. Quelle conséquence ces élections peuvent elles avoir sur le cours de la politique afghane de l'Inde ?

Depuis 2001, l'Inde a connu deux élections législatives et une alternance politique. Le ré-engagement indien en Afghanistan a été opéré sous le gouvernement de coalition dominé par le Bharatiya Janata Party, parti influencé par le nationalisme hindou. En 2004, le parti du Congrès revient au pouvoir, lui aussi à la tête d'une coalition. La nature de la politique afghane de l'Inde n'a pas été altérée par le gouvernement issu des urnes en 2004. Il y a même eu un approfondissement dans la voie empruntée par le gouvernement précédent. Si la politique afghane de l'Inde et notamment la nature de son

Mars 2013

programme d'assistance ont évolué, cette réorientation s'est opérée principalement sous l'influence des changements de la situation afghane. Ce sont principalement des éléments exogènes à la diplomatie indienne qui guident l'évolution de la politique de l'Inde en Afghanistan comme le démontre les difficultés rencontrées par l'Inde au lendemain de la conférence de Londres et l'accueil accordé à la signature du partenariat indo-afghan.

En 2010, à la suite de la conférence de Londres sur l'Afghanistan, la diplomatie indienne a dû faire face à de vives critiques dans la presse. Toutefois, ces dernières étaient plus le constat d'un décalage croissant entre les objectifs affichés par l'Inde dans sa politique afghane et l'évolution de la situation politique et sécuritaire dans ce pays. Or, les objectifs n'étaient pas remis en cause et la nature exogène de la situation en Afghanistan était admise. Ces critiques mettaient en exergue l'absence de marge de manœuvre indienne sur la question afghane.

Pareillement, la conclusion d'un partenariat stratégique indo-afghan en octobre 2011 avait reçu une très large approbation médiatique et politique. Ce consensus frôlant l'unanimité est illustratif du consensus indien sur la question afghane.

L'Inde et la réconciliation en Afghanistan

L'Inde a observé une continuité dans sa position sur la réconciliation et la réintégration en Afghanistan. New Delhi reconnaît qu'une solution politique et une réconciliation sont souhaitables et même inévitables afin de garantir une stabilisation du pays et mettre fin à plus de trente ans de conflit. La diplomatie indienne évoque toutefois des « lignes rouges » qui pré-conditionnent son adhésion à un processus de réconciliation. Celles-ci sont les suivantes :

- (1) La réconciliation doit être initiée, menée et conclue par le pouvoir légitime et souverain afghan, selon ses conditions et sans pression extérieure.
- (2) Les factions insurgées qui souhaitent s'engager dans ce processus doivent mettre fin à l'utilisation de la violence, doivent respecter la Constitution afghane et doivent abandonner toute inféodation à une puissance extérieure.

L'énonciation de ces « lignes rouges » vient répondre directement à des objectifs de la politique afghane de l'Inde :

- (1) s'assurer que le gouvernement afghan soit à l'initiative de la réconciliation

Cette condition cherche à empêcher le contournement du gouvernement afghan dans les négociations avec les insurgés : le risque encouru serait de réduire davantage la souveraineté et la crédibilité du pouvoir en place à Kaboul. L'autre objectif de cette condition est d'éviter que les puissances étrangères (principalement les Etats-Unis) deviennent le principal interlocuteur face aux insurgés. L'Inde craint que dans ce cas de figure, les accords ne survivent pas au départ des troupes de l'OTAN car le but de l'OTAN est justement le retrait et non la recherche d'une solution viable à long terme selon l'Inde.

- (2) faire adopter et respecter les pré-conditions constitutionnelles aux insurgés

Ces exigences visent à empêcher le Pakistan de s'insérer dans un processus qui se veut interne. L'Inde met en avant le caractère moral de cette condition, estimant que toute négociation avec des groupes n'ayant pas répudié la violence consisterait à légitimer l'usage de la violence à des fins politiques. New Delhi est persuadée du contrôle de l'armée pakistanaise sur l'insurrection. Obliger les factions insurgées à renoncer à la violence et à s'insérer dans le système politique dicté par la Constitution afghane conduirait naturellement à rompre les liens de subordination qu'entretiennent ces groupes avec leurs « protecteurs » pakistanais. L'objectif non avoué de l'argumentation indienne est sa volonté de mettre en lumière la complicité pakistanaise avec les groupes fondamentalistes agissant en Afghanistan, mais aussi en Inde. En pointant du doigt le Pakistan, New Delhi espère gagner le soutien de la communauté

Mars 2013

internationale pour illustrer la duplicité des autorités pakistanaises dans leur guerre contre le terrorisme¹.

La diplomatie indienne tient une position rigoriste, rigide et maximaliste. Or, cette approche ne laisse que peu de place à un véritable arrangement politique. En effet, elle présuppose une défaite militaire des insurgés, qui n'auraient alors d'autre choix que de se soumettre aux fourches caudines du régime de Kaboul, et donc aux « lignes rouges » de New Delhi. Du fait de son inflexibilité, New Delhi se trouve exclue des processus de réconciliation.

En janvier 2010, la conférence de Londres a ouvert la perspective d'un retrait des troupes de l'OTAN et marque le début d'un processus de réconciliation nationale afghan. La délégation indienne se trouve seule à contester à la distinction entre « bons et mauvais taliban ». Pour New Delhi, cette distinction revient à nier le contrôle du Pakistan sur les groupes insurgés afghans, mais aussi les autres groupes djihadistes anti-occidentaux et anti-indiens basés sur son territoire. Isolée, l'Inde est acculée mais, paralysée par la rigidité de sa position, n'est pas capable d'engager une réforme intellectuelle de sa stratégie afghane.

Lorsque s'engagent à Doha des négociations secrètes entre Washington et certaines factions taliban en 2011-2012, New Delhi se trouve à nouveau confrontée aux limites de son approche. Le gouvernement afghan est écarté de ces pourparlers, ainsi que la diplomatie indienne, car leurs conditions sont trop restrictives aux yeux de leurs partenaires occidentaux.

L'absence de perspective de dialogue direct entre la puissance américaine, déclinante sur le théâtre afghan, et les groupes insurgés assurés d'une victoire symbolique avec le retrait programmé de l'OTAN est accueillie de manière partagée en Inde : la vraisemblance d'un accord politique s'estompe mais la perspective d'un « mauvais » accord (qui ne respecterait pas les intérêts indiens) est tout aussi improbable.

L'Inde souhaite une réconciliation mais pose des conditions préalables extrêmement lourdes. Elle est par ailleurs totalement opposée à une solution qui prévoit un partage du pouvoir. La rhétorique indienne explique qu'une telle perspective est néfaste par principe et dans la pratique.

- (1) Par principe : un partage du pouvoir légitime la violence dans le processus politique, et par ailleurs conduit à une fragmentation de la souveraineté.
- (2) Dans la pratique : une telle entente ne peut reposer que sur un équilibre à un moment précis, et donc sur un équilibre fragile et précaire, cantonné au court terme. Cette option n'est donc en rien une solution aux yeux de la diplomatie indienne.

Ce rejet d'une solution envisageant un partage des pouvoirs s'est manifesté par la fraîcheur avec laquelle a été accueilli le « plan B » proposé par Robert Blackwill, l'ancien ambassadeur américain en Inde². Ce plan envisage de scinder le territoire afghan entre zones pachtounes d'un côté et non-pachtounes de l'autre. L'establishment indien a catégoriquement rejeté cette proposition qui ne serait ni viable à long terme ni souhaitable : cette fragmentation conduirait en effet à une annexion de facto par le Pakistan de la moitié du territoire afghan, qui deviendrait un terreau prospère pour le djihadisme à destination de l'Inde et au-delà. Cette fermeté indienne peut-elle survivre au départ du contingent militaire de l'OTAN ? La diplomatie indienne a-t-elle les moyens de ses exigences rhétoriques ?

Quelle marge de manœuvre indienne en Afghanistan ?

L'Inde a sagement tiré profit de sa proximité avec les éléments de l'Alliance du Nord dans le gouvernement intérimaire pour s'insérer sur la scène afghane à la fin de l'année 2001. New Delhi est

¹ GANGULY, Sumit, « *India's Role in Afghanistan* », in CIDOB Policy Research Project "Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan : A Regional Perspective", Janvier 2012. p.9

² BLACKWILL, R. « *Plan B in Afghanistan* », Foreign Affairs, janvier-février 2011.

Mars 2013

aujourd'hui la capitale étrangère qui a reçu le plus de visites de la part d'Hamid Karzaï, depuis qu'il occupe la fonction de chef d'Etat. La fréquence de ces visites s'explique par le soutien sans faille apporté au Président afghan. Lors de victoire controversée d'Hamid Karzaï à l'élection présidentielle en 2009, l'Inde se distingue en le félicitant pour sa victoire, alors que la majorité des puissances occidentales accusent le Président sortant de manipulations et fraudes électorales. New Delhi estime respecter le formalisme protocolaire et soutient ainsi la légitimité et la souveraineté du pouvoir installé par le processus de Bonn, puis confirmé par la Loya Jirga de 2003 et la Constitution de 2004. Cette focalisation sur Hamid Karzaï serait liée à la fonction et non à l'homme. Néanmoins, l'Inde a aussi misé sur un homme de consensus qui représentait la plus grande chance de garantir la stabilité à long terme. La centralisation et la concentration progressives des pouvoirs étatiques entre les mains du Président Karzaï durant la dernière décennie amènent à penser que New Delhi ait décidé de se rapprocher de la puissance institutionnelle majeure scellant son influence à Kaboul au destin de l'actuel Président afghan. Toutefois, la stratégie de conservation du pouvoir d'Hamid Karzaï fait de lui un homme politique erratique et versatile. La prise en compte des intérêts de l'Inde dépend très largement des relations mouvementées qu'entretient le Président afghan avec le Pakistan. Il est fort probable que la survie politique de Hamid Karzaï dépende des faveurs pakistanaises ; les intérêts indiens en Afghanistan risquent alors fortement d'être négligés.

En 2014, l'Afghanistan devra se doter d'un nouveau président, la constitution empêchant le chef d'Etat afghan de se présenter à un troisième mandat successif. Il est fort probable que New Delhi se tienne à l'écart de l'élection présidentielle de 2014 et transfère le soutien accordé à Hamid Karzaï à son successeur. La crainte majeure de l'Inde est une transition politique post-Karzaï et post-OTAN chaotique. La concomitance des deux transitions, politique et militaire, rend l'avenir des deux processus extrêmement périlleux. Le risque est d'autant plus grand pour l'Inde qu'en cultivant une relation particulière avec Hamid Karzaï, elle s'est enfermée avec lui entre les murs du palais présidentiel.

Initialement, la composition du gouvernement d'intérim issu des accords de Bonn confirmait la victoire militaire de l'Alliance du Nord en garantissant les portefeuilles ministériels principaux à ses leaders. Karzaï a progressivement équilibré la composition ethnique de son gouvernement, évinçant un à un les anciens alliés de l'Inde. New Delhi ne s'est pas opposée à ces remaniements et a maintenu son soutien au gouvernement et non à des individualités ou groupements politico-ethniques. La réticence à recevoir Abdoullah Abdoullah et encore moins de l'adouber lors de sa confrontation avec Hamid Karzaï en 2009 et la prompte acceptation de la victoire controversée du président sortant ont été ressenties par les anciens chefs de l'Alliance comme autant de reniements de la proximité issue de leur lutte commune contre les taliban. Or, les seuls groupes politiques qui soutiennent une vision sur la réconciliation afghane similaire à celle de l'Inde sont justement menés par ces anciens alliés de l'Alliance du Nord et composés majoritairement de non-Pachtouns.

La prise de distance entre l'Inde et l'ancienne Alliance du Nord malgré leur convergence intellectuelle et leur communauté d'intérêts, illustre le dilemme de la diplomatie indienne. Avec le reflux au sein du gouvernement de Karzaï des anciens opposants au taliban, l'Inde a fait le choix du pouvoir afin de ne pas suivre ses anciens camarades dans l'opposition au régime. La susceptibilité d'Hamid Karzaï et de son clan ont empêché New Delhi de cultiver des liens avec certaines factions politico-ethniques exclues du pouvoir central, de peur de s'attirer le courroux du Président. L'Inde tentera probablement de se dégager de l'arrimage de sa politique afghane aux fortunes du Président Karzaï en opérant une transformation de son programme d'aide au développement.

L'adaptation à l'évolution de la situation afghane après 2006

Entre 2001 et 2006, l'Inde a concentré ses efforts sur la reconstruction afghane en s'engageant dans de grands projets d'infrastructure et en convoyant son aide à travers les canaux gouvernementaux afghans.

Mars 2013

En 2005, lors d'une visite en Afghanistan, le Premier Ministre Manmohan Singh initie une nouvelle politique d'aide au développement qui réoriente le programme d'assistance dans des micro-projets. Ces projets de faible ampleur, d'initiative et de gestion locale, cherchent à quadriller le territoire afghan et tisser un lien privilégié avec les autorités des provinces et des districts. Le financement de ces projets permet aux autorités indiennes de ne pas exposer les ressortissants indiens à un moment où l'Afghanistan sombre dans l'insécurité. New Delhi explique que ce mécanisme d'aide permet à l'Inde d'apporter une assistance directe à la population afghane à travers l'ensemble du territoire. Cet outil est surtout un formidable instrument de contournement de l'Etat central afghan et permet à l'influence indienne de s'extirper de la seule capitale afghane. Cette tentative de contournement des autorités centrales n'est pas passée inaperçue par Kaboul, comme le montre une note diplomatique américaine rédigée en 2007³.

Une carte de la répartition géographique des projets montre clairement une concentration de l'aide dans certaines régions. Les provinces de l'Est et du Sud, principalement pachtounes, sont très largement bénéficiaires de ces micro-projets⁴. Le programme d'assistance indien privilégie une décentralisation, avec un fort biais pro-pachtoun qui l'éloigne de ses relais d'influence traditionnels dans le nord non-pachtoun et dans le pouvoir central à Kaboul. L'Inde ne risque-t-elle donc pas de s'aliéner les bases de son influence à force de chercher à coopter des groupes antagonistes ?

L'Inde s'est détournée des gros projets d'infrastructure initiaux qui lui avait permis d'établir une présence visible. L'évolution vers des micro-projets a permis à l'Inde de prolonger son programme d'aide alors que la situation sécuritaire afghane se dégradait.

Les investissements, notamment dans le secteur minier ont progressivement pris la place de ces projets d'infrastructure. Le but affiché est de convertir l'assistance en investissement.

Le Sommet de l'Investissement organisé à New Delhi en juillet 2012 illustre le volontarisme du gouvernement indien dans son ambition d'attirer des investissements privés en Afghanistan. Pourtant, les investissements privés proviennent principalement d'entreprises publiques et les investisseurs privés indiens semblent tout aussi peu enclins à s'engager en Afghanistan que les grandes firmes internationales. Le projet minier symbolique d'Hajigak illustre bien la nature des velléités indiennes dans le pays, mais aussi leurs limites. Un consortium de firmes indiennes sous l'égide de l'entreprise publique SAIL remporte en 2011 le droit d'extraction minière d'une partie du site de Hajigak, riche en fer. En accompagnement de l'extraction minière, le projet indien comprend la construction d'une centrale électrique et d'une voie ferrée qui permette d'acheminer les minerais vers le port iranien de Chabahar. Depuis 2009, cinq entreprises indiennes répondent à l'appel d'offres pour les droits d'exploitation minière à Hajigak. Les rumeurs de corruption suspendent l'appel d'offres en 2010 et certaines de ces compagnies envisagent même de se retirer d'un projet qui apparaît de plus en plus douteux. Ce n'est qu'à la suite d'une intervention du gouvernement indien qu'un consortium est formé en 2011, réunissant des partenaires publics et privés. La garantie d'un soutien financier et politique au projet a largement contribué à remporter l'appel d'offres mais aussi à ne pas décourager les entrepreneurs privés. Malgré cet appui étatique, l'entreprise Tata Steel se retire et met en péril l'avenir du groupement indien. L'avenir du projet indien est à nouveau menacé en 2012 lorsque le gouvernement afghan, soucieux de voir le projet se concrétiser, fait pression sur le consortium pour qu'il entame les travaux nécessaires, tandis que le gouvernement indien retarde l'engagement de fonds souverains dans le projet. Malgré ces problèmes, des compagnies d'Etat prospectent l'exploitation de cuivre et d'or dans d'autres sites ainsi que le développement de l'industrie du charbon dont le but, à terme, serait de créer une

³ « Afghanistan war logs: Opposition groups are puppets of Iran, Pakistan and India, Afghan officials tell US in private meeting », guardian.co.uk, 25/072010. <http://www.guardian.co.uk/world/afghanistan/warlogs/D7928D96-7135-4791-AF8A-4D6042E2D1E5>

⁴ *India and Afghanistan: A Development Partnership*, External Publicity Division, Ministry of External Affairs, Government of India, 2009. p. 22-23. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/176_india-and-afghanistan-a-development-partnership.pdf

Mars 2013

synergie avec le projet de Hajigak et d'ainsi rentabiliser les investissements en termes d'infrastructures. Aucune participation d'entreprise privée n'est prévue dans ces nouveaux projets.

Le gouvernement indien fait preuve d'un volontarisme politique destiné à compenser la prudence du secteur privé. Certains partenaires privés ne comprennent pas la logique économique qui sous-tend de tels investissements. De tels projets nécessitent un cadre juridique et sécuritaire solide, or le retrait programmé des troupes de l'OTAN menace cette assurance. Si les investissements indiens ne peuvent entièrement s'expliquer par des considérations purement économiques, il est fort probable que le gouvernement indien cherche à implanter une présence stratégique afin de créer un « intérêt indien » en Afghanistan au-delà de l'année 2014. C'est aussi une manière de contrer les critiques pakistanaises qui jugent injustifiée la présence indienne en Afghanistan, comme le montrent les propos de l'ancien ministre des affaires étrangères pakistanais exigeant une justification du dynamisme de la politique afghane de l'Inde : « Ils (les Indiens) doivent justifier leur intérêts (en Afghanistan) »⁵. Cette tactique démontre l'ambition indienne de projeter une présence stratégique en Afghanistan, même si celle-ci reste largement artificielle.

La formation des Afghans dans le cadre universitaire ou professionnel prend aussi une dimension significative. En signant un accord de partenariat stratégique et de développement avec l'Afghanistan, l'Inde s'engage à mettre 675 bourses par an à disposition de la jeunesse de ce pays pour lui permettre d'intégrer des programmes universitaires en Inde. Le ministère des affaires étrangères indien espère faire passer ce chiffre à 1000 pour l'année 2013-2014. L'Inde accueille chaque année environ 1000 Afghans dans divers programmes de formation professionnelle depuis 2006⁶. La situation sécuritaire en Afghanistan semble contraindre le gouvernement indien à privilégier de plus en plus la formation d'Afghans en Inde. En effet, le maintien de plus en plus précaire de la présence physique indienne en Afghanistan conduit inexorablement le gouvernement indien à investir massivement dans le capital humain afghan.

Cette dynamique en pleine expansion ne se limite pas à la formation universitaire et professionnelle civile. Le partenariat stratégique indo-afghan conclu en octobre 2011 prévoit un programme de formation du personnel militaire afghan dans les écoles d'officiers en Inde. Les contours de ce programme de formation demeurent flous et les rares informations distillées se contredisent ou relayent des renseignements improbables. Au vue des capacités d'accueil de l'armée indienne et la volonté politique, New Delhi espère être en mesure de former quelques centaines d'officiers afghans par an à partir de 2014⁷. Quelque soit le nombre d'officiers inclus dans le programme de formation indien, l'Inde deviendra la première formatrice d'officiers afghans en dehors de l'OTAN. D'ailleurs, l'accueil positif accordé par les gouvernements des pays membres de l'OTAN au partenariat stratégique indo-afghan porte la marque d'une forme de synergie entre l'Inde et l'OTAN dans la gestion des affaires militaires en Afghanistan.

La présence militaire indienne en Afghanistan

Malgré un ambitieux programme de formation d'officiers afghans dans les institutions militaires indiennes, l'Inde ne dispose pas d'une « présence militaire » directe en Afghanistan qui lui permette de

⁵ « Qureshi queries India's engagement in Afghanistan », pajhwok.com, 04/10/2009. <http://www.pajhwok.com/en/2009/10/04/qureshi-queries-indias-engagement-afghanistan>

⁶ « Towards a Stable Afghanistan », RUSI Occasional Paper, janvier 2012. p.26

⁷ « India all set to train Afghan Army », ndtv.com, 17/11/2011. <http://www.ndtv.com/article/india/india-all-set-to-train-afghan-army-150491>

Mars 2013

jouer un rôle similaire à celui de l'OTAN. La faiblesse de cette présence est due à des limites logistiques mais s'explique aussi par des choix politiques.

L'Inde a fourni à l'armée afghane du matériel non létal tel que des véhicules (camions et ambulances), des vêtements et des médicaments. Toutefois, l'accord stratégique prévoit la fourniture d'équipements militaires. En mai 2012, le ministre afghan des affaires étrangères a présenté au gouvernement indien une requête explicite de matériel militaire pour l'armée afghane. Le programme est-il un acte précurseur d'une présence militaire accrue de l'Inde en Afghanistan ?

Mêmes si certains commentateurs, officiers et diplomates indiens souhaitent une présence militaire indienne en Afghanistan, ils restent très largement minoritaires. En effet, les arguments s'opposant à un déploiement de troupes indiennes apparaissent rédhibitoires.

- (1) L'Inde ne dispose pas des moyens logistiques de soutenir une présence militaire en Afghanistan. Il est peu crédible qu'un contingent indien puisse être approvisionné par l'Iran ou par un une voie aérienne qui survolerait le territoire pakistanais ou chinois.
- (2) L'Inde ne semble pas en mesure d'intervenir pour des raisons politiques qui lui sont propres. L'establishment indien est encore marqué par l'échec de son opération de maintien de la paix au Sri Lanka (1987-1990). Le spectre d'un nouveau fiasco pèse encore lourdement sur la politique régionale indienne. Depuis 25 ans, l'Inde connaît des gouvernements de coalition. Il est donc peu probable qu'une mission aussi périlleuse n'obtienne un consensus multipartite suffisamment large. De plus l'Inde court le risque de perdre l'avantage de son investissement dans la reconstruction afghane en se lançant dans une présence militaire au résultat aléatoire.
- (3) Il est probable que le détachement d'un contingent militaire indien en Afghanistan ne recueille pas l'approbation d'une grande partie de la communauté internationale, y compris des acteurs principaux en Afghanistan (OTAN, Russie, Iran et surtout Pakistan) par crainte d'un embrasement régional. Pour les mêmes raisons, le gouvernement afghan s'opposerait à un tel scénario.

Quel lien entretient l'Inde avec l'insurrection ?

L'Inde semble ne pas faire de distinction entre les différents groupes insurgés. La rhétorique indienne tend à soutenir l'idée que l'insurrection est soutenue par le Pakistan. Dans cette vision, les différents groupes insurgés répondent tous aux mêmes commanditaires pakistanais.

Alors que le gouvernement pakistanais condamne la présence « excessive » de l'Inde en Afghanistan, les taliban ont une perception plus nuancée du rôle de New Delhi. En avril 2010, le porte-parole du mouvement explique qu'il regrette le soutien indien au régime Karzaï et à la présence de troupes étrangères dans le pays, mais souhaite que les relations indo-afghanes se normaliseront une fois que son mouvement reviendra au pouvoir⁸. En juin 2012, les taliban reconnaissent l'importance de l'Inde dans la région et félicitent New Delhi pour ne pas avoir cédé à la pression américaine en refusant de déployer des troupes en Afghanistan⁹. L'accueil de ces propos en Inde a été mitigé, la plupart des commentaires y décelant une forme de chantage.

Faisant écho aux déclarations des taliban, certaines voix à Delhi réclament un changement de politique à l'égard de la réconciliation et suggèrent l'ouverture d'un dialogue avec les certains groupes insurgés.

⁸ « *The Taliban and India Can Be Reconciled* », outlook.com, 05/04/2010. <http://www.outlookindia.com/article.aspx?264839>

⁹ « *Taliban Praises India For Resisting U.S. pressure on Afghanistan* », thehindu.com, 17/06/2012. <http://www.thehindu.com/news/international/article3539512.ece>

Mars 2013

Ainsi, Ajai Shukla estime que l'Inde risque de se trouver isolée si elle ne modère pas sa position sur la réconciliation. Il prescrit même l'ouverture d'un dialogue direct avec les taliban originels organisés autour de la Choura de Quetta¹⁰. Cette initiative deviendrait le pendant politique de la réorientation du programme d'aide indien vers la communauté pachtoune.

Cette option ne semble pas avoir été retenue par New Delhi pour des raisons logistiques mais aussi politiques. Néanmoins, la diplomatie indienne cherche à donner une substance politique à sa tentative de rapprochement avec les Pachtoune en cherchant à réanimer discrètement la cause du Pachtounistan. Ainsi, l'envoyé spécial du Premier Ministre indien spécialiste de la question afghane, S.K. Lambah, a rédigé, à titre privé, un rapport sur la Ligne Durand¹¹ dans lequel il remet en cause la légitimité de la frontière afghano-pakistanaise. Cette position illustre un ralliement intellectuel à la cause du Pachtounistan chère aux nationalistes pachtoune, mais anathème à Islamabad¹². L'ancien Secrétaire aux Affaires Extérieures (*Foreign Secretary*) Shyam Saran recommande pour sa part une modification de la position officielle de l'Inde sur la validité de la frontière pakistano-afghane afin de jouer la carte du nationalisme transfrontalier pachtoune¹³.

Le but non-avoué des diplomates indiens est de détourner les Pachtoune de l'islam radical néfaste aux intérêts indiens en Afghanistan et à la sécurité du territoire indien, tout en encourageant le nationalisme pachtoune afin de saper l'influence pakistanaise sur la communauté pachtoune de part et d'autre de la frontière. La tendance actuelle semble donc présager une lutte d'influence intense entre l'Inde et le Pakistan dans les zones de populations pachtoune.

L'Inde à la recherche d'alliés régionaux dans un scénario post-OTAN ?

La présence des troupes de l'OTAN en Afghanistan dans le cadre de la guerre contre le terrorisme occulte le caractère fondamentalement régional du conflit afghan. Le scénario post-OTAN conduit tout naturellement à anticiper un retour des dynamiques régionales sur le devant la scène afghane. A la veille du 11 septembre 2001, New Delhi était alignée avec l'Iran et la Russie dans son soutien à la résistance anti-taliban. La reconstitution de cette entente est elle encore possible ?

La convergence d'intérêts entre ces trois Etats sur la question afghane est indéniable. L'émergence d'un mouvement sunnite violent et extrémiste était craint par Téhéran et Moscou tout autant que par New Delhi. L'ingérence du Pakistan en Afghanistan au cours des années 1990 avait engendré dans la région une union anti-pakistanaise. La perception de ces acteurs régionaux n'a fondamentalement pas connu de modification. La diplomatie indienne n'a cessé d'utiliser ces affinités afin d'accroître son levier en Afghanistan.

Le facteur iranien est incontournable dans la politique afghane de l'Inde. Au-delà de la convergence politique, le territoire iranien est l'unique route viable entre l'Inde et l'Afghanistan du fait du refus des autorités pakistanaise d'accorder le transit sur son sol. Dès 2002, New Delhi collabore avec Téhéran afin de développer les infrastructures sur cette route alternative. Le rapprochement indo-américain a néanmoins un effet négatif sur les relations indo-iraniennes et notamment dans leur collaboration en Afghanistan. Le développement des infrastructures iraniennes avance au ralenti. Lorsque l'Inde réalise la construction de la route Zaranj-Delaram à la frontière afghano-iranienne en 2009, le tronçon iranien

¹⁰ SHUKLA, Ajai « *Time to Talk to the Taliban?* », Aspen Institute India, Policy Paper n°3, septembre 2011. p. 20.

¹¹ Démarquée en 1893, la Ligne Durand partage les territoires peuplés de Pachtoune entre l'Inde britannique et l'Afghanistan. Depuis l'indépendance du Pakistan en 1947, le gouvernement afghan souhaite renégocier le tracés frontalier indo-afghan qu'elle estime caduc avec le départ des Britanniques du sous-continent.

¹² LAMBAH, S.K. « The Durand Line », Aspen Institute India, Policy Paper, n°4, septembre 2011.

¹³ « How Not to Exit Afghanistan », business-standard.com, 15/09/2010. <http://www.business-standard.com/india/news/shyam-saran-how-not-to-exit-afghanistan/408058/>

Mars 2013

demeure incomplet. Ce n'est qu'avec le rapprochement de la perspective d'un retrait des troupes de l'OTAN que Téhéran a réactivé ses projets d'infrastructures afin de mettre sa politique afghane en synergie avec celle de l'Inde, comme l'illustre l'organisation d'un dialogue trilatéral Inde-Afghanistan-Iran en août 2012¹⁴.

La coordination de l'Inde avec la Russie dans la gestion de leur politique afghane a aussi pâti du rapprochement indo-américain. A la recherche d'appuis dans la région pour soutenir sa présence afghane, New Delhi a tenté d'obtenir un accès à l'aérodrome militaire d'Ayni au Tadjikistan que les autorités indiennes avaient rénové et modernisé. Moscou aurait fait usage de son influence à Douchanbé afin d'empêcher l'accord d'être conclu de peur que cette présence militaire indienne ne serve de relais aux puissances occidentales dans la région¹⁵. Toutefois, la signature d'un partenariat stratégique indo-tadjik en septembre 2012 et la confirmation de la réouverture de l'hôpital militaire indien à Fakhor¹⁶ présuppose un acquiescement de Moscou. Les dynamiques régionales reprennent le dessus sur les considérations internationales débouchant ainsi sur une synergie croissante du couple indo-russe en Afghanistan.

La Chine a occupé un rôle périphérique en Afghanistan depuis 2001. Pékin a soutenu l'intervention occidentale tout en se maintenant à distance. Cette attitude est dictée par une forme de suspicion quant aux intérêts à long terme des Etats-Unis dans cette région frontalière du territoire chinois. La faiblesse de l'aide allouée par la Chine pour la reconstruction afghane illustre une stratégie diamétralement opposée à celle de l'Inde en a fait de son programme d'assistance la clef de voûte de son engagement en Afghanistan. Ainsi, entre 2002 et 2010, la Chine n'a accordé que 205 millions de dollars à son programme d'assistance (contre presque deux milliards de dollars distribués par l'Inde)¹⁷. Néanmoins, Pékin a été précurseur en investissant dans les ressources minières et pétrolières afghanes. Tout comme les projets miniers indiens, ces investissements s'accompagnent de la construction d'infrastructures annexes nécessaires à l'extraction et l'exportation des produits miniers, y compris une voie ferrée. New Delhi accueille avec enthousiasme ces investissements chinois qui entraîneront inévitablement un intérêt accru des décideurs chinois dans l'évolution politique et sécuritaire du pays après le départ des troupes de l'OTAN. Le rôle de Pékin est d'autant plus important que la Chine dispose d'une réelle influence sur le Pakistan, qui reste aux yeux de New Delhi une source majeure d'instabilité en Afghanistan. La présence chinoise y est donc bienvenue même si la possibilité d'une coordination ou d'une coopération sino-indienne en Afghanistan semble peu envisageable.

L'Inde, l'Afghanistan, l'OTAN et les Nations Unies

La gestion de la transition afghane sera aussi cruciale pour les relations indo-afghanes que pour les relations entre l'Inde et l'OTAN. Les modalités et le niveau de la présence des troupes de l'Alliance après 2014 demeurent encore inconnus, mais le maintien d'une forte représentation politique est probable. La volatilité du pays aurait des répercussions régionales et mondiales qui contraignent les Etats de l'Alliance atlantique à jouer un rôle important dans tout scénario post-2014. L'évolution de l'Afghanistan est source d'inquiétude mais l'attention occidentale se portera aussi sur l'évolution de la situation du Pakistan qui déterminera dans une large mesure l'avenir de la région. L'Inde encourage le maintien d'une présence de l'OTAN dans la région à certaine condition. New Delhi semble confiante sur le prolongement de la mission de l'OTAN en Afghanistan, même allégée, au-delà de 2014.

¹⁴ « India-Iran-Afghanistan Trilateral Meeting to be Held in Tehran », timesofindia.com, 25/08/2012. http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-08-25/india/33384400_1_chababar-trade-tops-agenda-afghanistan

¹⁵ « Why is the Tajikistan's Ayni Air Base Idle? », eurasiainet.org, 09/07/2010. <http://www.eurasiainet.org/node/61503>

¹⁶ L'hôpital militaire indien de Fakhor servait de dispensaire aux combattants de l'Alliance du Nord avant la chute des taliban en 2001.

¹⁷ HUASHENG, Zhao « China and Afghanistan: China's Interests, Stances, and Perspectives », CSIS Report, Mars 2012. http://csis.org/files/publication/120322_Zhao_ChinaAfghan_web.pdf

Mars 2013

Toutefois, l'establishment indien se montre sceptique quant à l'intérêt du maintien de bases militaires permanentes dans le pays. L'Inde espère donc assister à un retrait de l'OTAN de la région tout en espérant que l'Alliance facilitera le développement d'une empreinte stratégique indienne en Afghanistan. Cette collaboration exigera une grande dextérité de la part de la diplomatie indienne qui tentera d'occulter la synergie opérée entre les deux manœuvres. Le risque majeur pour New Delhi serait d'apparaître comme le pion occidental dans une région à la croisée des sphères d'influence russes, chinoises et iraniennes. Les modalités du retrait de l'OTAN sont aussi une source d'inquiétude de la part de New Delhi. L'importance logistique du Pakistan dans ce processus risque d'accroître la dépendance des Etats membres de l'OTAN aux exigences pakistanaises. Les diplomates indiens s'attendent déjà à engager une concertation avec leurs homologues occidentaux afin qu'aucune retombée n'influence négativement les intérêts indiens.

L'Inde apportera son soutien à toute initiative de médiation des Nations Unies. Durant les années 1980 et 1990, New Delhi occupait un rôle périphérique dans les différentes missions afghanes de l'organisation internationales. Le poids politique actuel l'Inde éloigne la perspective d'un nouvel isolement. L'égide d'une mission onusienne permettrait à New Delhi de coopérer plus aisément avec les puissances occidentales sans courir le risque d'être perçu comme le relai régional de l'influence occidentale.

En conclusion, la politique afghane de l'Inde ne dispose pas de la marge de manœuvre qui lui permette d'accroître sa présence militaire en Afghanistan ni d'opérer un repli stratégique aux vues des efforts économiques et politiques déjà engagés. L'Inde semble avoir ouvert un front diplomatique sans avoir les moyens de le défendre. La capacité de New Delhi à maintenir sa présence et son influence en Afghanistan dépendra dans une large mesure de la capacité de la diplomatie indienne à faire cohabiter ses intérêts régionaux et ses objectifs globaux.

Références :

- BLACKWILL, R. « *Plan B in Afghanistan* », *Foreign Affairs*, janvier-février 2011.
- GANGULY, Sumit, « *India's Role in Afghanistan* », in CIDOB Policy Research Project "Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan : A Regional Perspective", Janvier 2012.
- HUASHENG, Zhao « *China and Afghanistan : China's Interests, Stances, and Perspectives* », CSIS Report, Mars 2012. http://csis.org/files/publication/120322_Zhao_ChinaAfghan_web.pdf
- *India and Afghanistan: A Development Partnership*, External Publicity Division, Ministry of External Affairs, Government of India, 2009.. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/176_india-and-afghanistan-a-development-partnership.pdf
- LAMBAH, S.K. « *The Durand Line* », *Aspen Institute India, Policy Paper, n°4, septembre 2011*
- *RUSI and Vivekananda International Foundation*, « *Towards a Stable Afghanistan* », *RUSI Occasional Paper, janvier 2012*
- SHUKLA, Ajai « *Time to Talk to the Taliban?* », *Aspen Institute India, Policy Paper n°3, septembre 2011*