

## Une lecture de l'attitude de l'Inde durant la crise du Golfe (Note)

Gilles Boquérat

Volume 31, numéro 1, 2000

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704125ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704125ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Boquérat, G. (2000). Une lecture de l'attitude de l'Inde durant la crise du Golfe (Note). *Études internationales*, 31(1), 5–18. <https://doi.org/10.7202/704125ar>

Résumé de l'article

Les huit mois de la crise du Golfe, qui suivit l'invasion du Koweït par l'Irak, eut pour l'Inde d'abord des répercussions financières liées notamment au renchérissement de ses importations de pétrole et au rapatriement de ses travailleurs expatriés touchés par le conflit. Un surcoût qui survenait de plus à un moment où les grands équilibres économiques étaient déjà menacés. Si l'aventurisme de Saddam Hussein était condamnable, New Delhi devait pourtant se garder de prêter son concours à une coalition chapeautée par les États-Unis et dirigée contre un pays du monde islamique avec lequel les relations avaient été jusqu'alors fort amicales. L'Inde ne pouvait pas pour autant ignorer les nouveaux rapports de force issus de la fin de la guerre froide. En ménageant la chèvre et le chou, la diplomatie indienne prenait le risque de perdre toute crédibilité et d'être finalement marginalisée. Une possibilité d'autant plus grande que le pays traversait alors une grave crise politique. Cette fragilisation devait toutefois permettre l'élaboration de nouvelles stratégies et fit de la crise du Golfe une période charnière pendant laquelle un certain nombre d'axiomes, sur lesquels s'appuyait l'Inde depuis l'indépendance, furent remis en cause.

# Une lecture de l'attitude de l'Inde durant la crise du Golfe

Gilles BOQUÉRAT\*

**RÉSUMÉ :** *Les huit mois de la crise du Golfe, qui suivit l'invasion du Koweït par l'Irak, eut pour l'Inde d'abord des répercussions financières liées notamment au renchérissement de ses importations de pétrole et au rapatriement de ses travailleurs expatriés touchés par le conflit. Un surcoût qui survenait de plus à un moment où les grands équilibres économiques étaient déjà menacés. Si l'aventurisme de Saddam Hussein était condamnable, New Delhi devait pourtant se garder de prêter son concours à une coalition chapeautée par les États-Unis et dirigée contre un pays du monde islamique avec lequel les relations avaient été jusqu'alors fort amicales. L'Inde ne pouvait pas pour autant ignorer les nouveaux rapports de force issus de la fin de la guerre froide. En ménageant la chèvre et le chou, la diplomatie indienne prenait le risque de perdre toute crédibilité et d'être finalement marginalisée. Une possibilité d'autant plus grande que le pays traversait alors une grave crise politique. Cette fragilisation devait toutefois permettre l'élaboration de nouvelles stratégies et fit de la crise du Golfe une période charnière pendant laquelle un certain nombre d'axiomes, sur lesquels s'appuyait l'Inde depuis l'indépendance, furent remis en cause.*

**ABSTRACT :** *The eight month-long Gulf crisis, which followed the Iraki invasion of Koweit, had at first financial implications for India due to the rise in oil prices and the repatriation of Indian expatriates affected by the conflict. Furthermore, these additional expenditures occurred at a time when the Indian economy was already showing signs of strains. If Saddam Hussein's adventurism was reprehensible, New Delhi was careful not to lend its support to the coalition headed by the United States and directed against a country of the Islamic world with which India had until then friendly relations. Still India could not ignore the post-cold war balance of power. While sitting on the fence, the Indian diplomacy was taking the risk of losing credibility and of being edged out. This was all the more possible since the country was confronted with a serious political crisis. However this situation allowed for the elaboration of new strategies and ultimately the Gulf crisis was a transition period during which time-tested policies were questioned.*

Durant les huit mois de la crise du Golfe – de l'invasion du Koweït par l'armée irakienne le 2 août 1990 au vote de la résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations Unies fixant à l'Irak les conditions d'un cessez-le-feu formel le 3 avril 1991 – l'Inde fut traversée par trois crises. Une crise politique puisque deux premiers ministres se succédèrent – Vishwanath Pratap Singh et Chandra Shekhar – sans pouvoir offrir au pays la stabilité inhérente à l'exercice du pouvoir par une formation disposant d'une majorité à la *Lok Sabha*.

---

\* Chercheur au Centre d'Études de l'Inde et de l'Asie du Sud, Paris/Centre de Sciences Humaines, New Delhi.

Une crise financière exacerbée par les retombées économiques du conflit dans le golfe Persique qui conduisit le pays au bord de la cessation de paiements et ouvrit la voie à la libéralisation économique de l'été 1991. Une crise diplomatique enfin, liée au fait que l'Union soviétique ait renoncé dans le premier conflit international de l'après-guerre froide à jouer le rôle de contrepoids qui avait été si précieux au non-alignement pour faire entendre sa différence par le passé, ce qui laissa aux États-Unis tout loisir d'imprimer à la communauté internationale leur perception de la conduite du conflit. Ces crises réduisirent de fait la marge de manœuvre de l'Inde, faisant d'elle un acteur périphérique. Mais c'est aussi cette fragilisation du pays qui autorisait l'élaboration de nouvelles stratégies et qui fit de la crise du Golfe une période charnière pendant laquelle un certain nombre d'axiomes, sur lesquels s'appuyait l'Inde depuis l'indépendance, furent remis en cause.

### **I – Les répercussions immédiates de l'invasion du Koweït**

Le coup de force irakien au Koweït du 2 août 1990 et la crise internationale qui s'ensuivit eurent d'abord des implications économiques et humanitaires pour l'Inde. C'était environ 40 % des approvisionnements à l'étranger en pétrole brut qui se trouvaient compromis. En 1989-90, 19,5 millions de tonnes de brut avaient été importés, dont 2,25 millions de tonnes d'Irak et 1,5 million de tonnes du Koweït. La part du brut irakien dans ses approvisionnements était en fait plus importante qu'il n'y paraît puisque, aux termes d'un accord de troc triangulaire, l'essentiel du brut, ainsi que 3 millions de tonnes de produits pétroliers, vendus par l'Union soviétique en échange de produits indiens étaient irakiens et provenaient de livraisons que l'Irak devait faire à l'URSS en remboursement notamment de matériel militaire. Avantage non négligeable pour l'Inde, le pétrole irakien vendu par l'URSS était payable en roupies. Quant au prix moyen du brut importé, il passa de 16,3 dollars le baril en juillet à 24,7 dollars en août, avant d'atteindre 34,6 dollars en octobre<sup>1</sup>. En conséquence, d'une moyenne de 5 milliards de roupies par mois pour les mois de juin, juillet et août 1990, les importations de brut et de produits pétroliers passèrent à une moyenne de 12,2 milliards de roupies au cours des six mois suivants<sup>2</sup>.

Le coût économique du nouveau coup de force du président irakien, dix ans après avoir déclenché les hostilités contre son voisin iranien, ne s'arrêta pas seulement au renchérissement du prix du baril de pétrole et à des factures impayées à des entreprises indiennes, mais eut également pour conséquence de stopper les transferts de devises réalisés par les quelque 180.000 Indiens

- 
1. *India Today*, 28 février 1991, p. 107. D'un coût moyen de 30 dollars entre août et novembre 1990, le baril de pétrole redescendit à un coût de 19 dollars en moyenne sur la période de décembre 1990 à mars 1991. *Economic Survey 1990-91*, Ministry of Finance (Economic Division), goi, New Delhi, 1991, p. 155.
  2. *Economic Survey 1991-92*, part I, Ministry of Finance (Economic Division), goi, New Delhi, 1992, p.6.

expatriés au Koweït et en Irak<sup>3</sup>. C'est afin d'assurer leur rapatriement sans encombre que Inder Kumar Gujral, alors ministre des Affaires étrangères, justifia son déplacement à Bagdad où il fut le premier dignitaire étranger non arabe à rencontrer le président Saddam Hussein après l'agression irakienne et à visiter le Koweït occupé le 20 août 1990. S'il était louable de s'assurer de la sécurité de sa communauté expatriée, beaucoup reprochèrent à I.K. Gujral ce voyage pouvant laisser l'impression que l'Inde pactisait avec un dictateur coupable d'avoir pour la deuxième fois en dix ans bafoué le droit international, alors même que le Conseil de sécurité avait d'ores et déjà adopté la résolution 664 exigeant que l'Irak autorise et facilite le départ immédiat du Koweït et d'Irak des ressortissants de pays tiers.

Si l'Inde s'était ralliée à la résolution 661 du Conseil de sécurité adoptée le 6 août prévoyant un embargo commercial, financier et militaire de l'Irak, le gouvernement indien souhaita que des produits alimentaires et pharmaceutiques puissent toutefois être acheminés à ses compatriotes bloqués au Koweït – devenu officiellement le 28 août, la dix-neuvième province irakienne –, alors que le Conseil de sécurité avait trois jours plus tôt autorisé implicitement, par la résolution 665, l'usage de la force dans l'application de l'embargo. Après que Bagdad eut autorisé des navires à évacuer des Indiens en échange de nourriture et de médicaments, c'est sans succès que l'Inde dépêcha un bâtiment qui fut intercepté par la marine américaine. À la suite du vote par le Conseil de sécurité, le 14 septembre, de la résolution 666 visant à encadrer l'assistance humanitaire à l'Irak et au Koweït, le gouvernement indien parvint finalement à obtenir l'aval du comité des sanctions pour porter assistance à la population indienne. Entre-temps, un pont aérien avait été mis en place par le gouvernement indien pour évacuer ses ressortissants, essentiellement à partir de la Jordanie.

## II – L'improbable péréquation entre nationalisme et moralité

Bien que ce fût la première fois dans l'histoire des Nations Unies qu'un pays membre eût décidé d'en finir avec l'indépendance d'un État voisin, New Delhi se garda bien d'ajouter sa voix au concert de récriminations qui s'élevèrent contre le régime de Bagdad. Certes il avait fallu attendre la proclamation de la république en Irak à la suite du coup d'état militaire du 14 juillet 1958 pour que se développent des rapports cordiaux. La disparition de la monarchie hachémite, moins de deux ans après la crise de Suez, avait été saluée par Nehru comme une nouvelle victoire d'un nationalisme arabe non-aligné et laïcisant et un sévère revers affligé au système militaire occidental ; à preuve la décision du nouveau régime irakien de se retirer du pacte de Bagdad. Au lendemain de la chute de la monarchie, Nehru avait condamné l'envoi de

---

3. Le chiffre de 180.000 ressortissants indiens est celui qui figure notamment dans la lettre du Premier ministre indien aux parlementaires en date du 20 septembre 1990. V.P. SINGH, *Selected Speeches and Writings 1989-90*, Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting, GOI, 1993, p. 179.

troupes américaines au Liban et britanniques en Jordanie, et mis en garde contre toute intervention de celles-ci en Irak. Le Premier ministre indien ne perdait pas de vue que « derrière tout ceci, il y a le pétrole (...) et si les approvisionnements en pétrole devaient s'interrompre, j'ai peu de doute qu'une guerre éclaterait. Ceci dit, il n'est plus possible que ces approvisionnements soient garantis par des menaces de recours à la force armée<sup>4</sup> ». L'Inde, avec son importante minorité musulmane, avait aussi le souci de contrebalancer les relations privilégiées qui pouvaient exister entre les pays du Moyen-Orient et le Pakistan au nom de la solidarité islamique, en développant des relations amicales avec le monde arabo-musulman en s'appuyant d'abord sur les régimes progressistes idéologiquement plus proches.

Lorsque la Grande-Bretagne avait renoncé à son protectorat sur le Koweït le 19 juin 1961, l'Irak n'avait pas tardé à revendiquer le nouvel État dont le général Kassem, qui avait dirigé la révolution de 1958, estimait qu'il faisait partie intégrante du territoire irakien. Au vu de l'importance des multiples intérêts indiens dans cette zone du golfe Persique, le Premier ministre indien avait alors fait savoir qu'il n'admettait pas la prétention de l'Irak et continuerait à traiter l'émirat comme une entité indépendante. L'ambassadeur de France posté à New Delhi résuma les relations entre le gouvernement indien et Abdel Karim Kassem – après que celui-ci eut été renversé en 1963 – en ces termes : « Quant à l'Inde, ou plutôt à sa diplomatie, elle avait montré des complaisances incompréhensibles pour le régime en place à Bagdad. Elles avaient cessé lors de l'affaire du Koweït. À cause de l'attitude prise à cette époque par Delhi, le général Kassem, dans le conflit sino-indien, avait refusé de soutenir le gouvernement du Pandit Nehru. Dans ces conditions, ce dernier ne peut que se féliciter du changement qui vient de se produire<sup>5</sup>. » Cela d'autant plus que le nouveau gouvernement irakien reconnut l'indépendance du Koweït, même s'il devait en contester les frontières. Le nouveau chef d'État irakien, le maréchal Abdul Salam Aref, fit une visite officielle en Inde quelques semaines avant le décès de Nehru. Une large identité de vues sur les grandes questions internationales découlant d'une adhésion commune au non-alignement s'était dégagée. Au terme de ce séjour, un communiqué commun fut publié le 1<sup>er</sup> avril 1964 dans lequel il était dit que les deux parties soutenaient le principe selon lequel tout contentieux, incluant ceux portant sur la délimitation des frontières, devait être réglé pacifiquement et non par le recours à la force, et tout bénéfice devait être retiré à un agresseur cherchant à satisfaire des ambitions territoriales. Le pays visé était alors la Chine communiste. Seize années plus tard, l'Irak de Saddam Hussein se garda bien de respecter cet engagement en déclarant en septembre 1980 la guerre à l'Iran.

4. Le 26 juillet 1958. Jawaharlal NEHRU, *Letters to Chief Ministers*, vol. 5 (1958-1964), New Delhi, 1989, p. 102.

5. Dépêche de M. Jean-Paul Garnier en date du 12 février 1963. Archives du ministère des Affaires étrangères, 15-23-1, vol. 224.

Lors de la guerre Iran-Irak, le gouvernement indien, derrière sa neutralité officielle, laissa percer des sympathies pro-irakiennes. Pas plus que l'ONU, le mouvement des non-alignés (MNA), ou l'organisation de la conférence islamique, New Delhi ne condamna ouvertement l'agresseur irakien, au grand dam des Iraniens, et en dépit du fait que l'Inde avait toujours reproché aux Nations Unies de n'avoir jamais condamné la culpabilité du Pakistan dans le déclenchement du premier conflit entre les deux frères ennemis du sous-continent au lendemain de l'indépendance. Une façon pour New Delhi de manifester sa gratitude envers le régime laïc baasiste en oubliant au passage sa nature dictatoriale et l'opportuniste appel à la solidarité arabe. Il est vrai que l'Irak était considéré comme l'unique force vraiment pro-indienne du monde islamique, s'étant abstenu de soutenir le Pakistan lors des conflits de 1965 et 1971 et appuyant la position indienne sur le Cachemire. Les deux pays avaient également des relations privilégiées avec l'Union soviétique, attestées par la signature d'un traité de paix, d'amitié et de coopération le 9 août 1971 pour l'Inde et d'un traité d'amitié et de coopération signé le 9 avril 1972 pour l'Irak. Conséquence directe du conflit Iran-Irak, New Delhi se substitua à Bagdad pour accueillir en mars 1983 le septième sommet des pays non-alignés, prenant du même coup la présidence du mouvement pour trois années durant lesquelles les tentatives de médiation de celui-ci furent sans résultat. La crédibilité du MNA avait été érodée par son incapacité à condamner l'utilisation d'armes chimiques par l'Irak, les ventes d'armement aux belligérants ou encore l'implication directe des grandes puissances dans un conflit régional touchant deux nations non-alignées.

L'excellence des relations diplomatiques entretenues avec Bagdad, ainsi que l'importance du brut irakien dans les approvisionnements pétroliers et la présence d'une importante main-d'œuvre indienne dans le Golfe peuvent expliquer pourquoi l'Inde, malgré le vote par le Conseil de sécurité des Nations Unies, le jour même de l'invasion irakienne, de la résolution 660 condamnant l'agression irakienne et exigeant le retrait immédiat et inconditionnel des troupes irakiennes, fut plus encline à regretter qu'à stigmatiser l'action irakienne et à encourager les initiatives diplomatiques permettant un retour rapide à la situation antérieure au 2 août. Cette volonté de ne pas rejoindre les rangs de ceux qui voulaient ajouter de l'huile sur le feu se retrouva dans le discours traditionnel prononcé par le Premier ministre indien du haut des remparts du Fort Rouge à New Delhi à l'occasion de la célébration de l'indépendance du pays. V.P. Singh en appela à une solution négociée du contentieux irako-koweïti, réitérant son opposition à l'emploi de la force et dénonçant implicitement la décision américaine d'envoyer des troupes dans le Golfe<sup>6</sup>. Le gouvernement du *National Front* était d'avis qu'il fallait prendre au mot Saddam Hussein et lui laisser une chance de retirer ses troupes du Koweït en échange d'un pas en avant substantiel vers la résolution du conflit israélo-palestinien. Au pire, il fallait laisser le temps aux sanctions économiques

6. V.P. SINGH, *Selected Speeches and Writings 1989-90*, op. cit., p. 65.

d'êtres opérantes. Convaincu que si néanmoins une guerre devait éclater, celle-ci serait probablement longue, ferait beaucoup de victimes et aliénerait les masses arabes, notamment à l'égard des monarchies du Golfe, il n'y avait en dernière analyse aucun intérêt à tourner le dos à plusieurs décennies de soutien au nationalisme arabe et paraître se ranger derrière l'action collective engagée, sous couvert de respectabilité onusienne, à l'initiative et sous le commandement des États-Unis.

De plus, V.P. Singh ne perdait pas de vue que son parti, le Janata Dal avait lors des élections législatives de novembre 1989, qui l'avaient porté au pouvoir, réussi à mordre substantiellement sur un électorat musulman traditionnellement proche du parti du Congrès. Or, pour beaucoup, parmi les quelque 106 millions de musulmans indiens, le *rais* irakien était auréolé de gloire pour oser faire face à la puissance américaine. Il devait aussi compter avec les alliés communistes qui soutenaient, sans y participer, son gouvernement et que rien ne prédisposait à soutenir un renforcement de la présence militaire américaine en Asie occidentale. Enfin, il y avait le risque qu'une défaite de l'Irak soit une victoire diplomatique du Pakistan, qui avait dépêché des soldats en Arabie Saoudite pour servir dans la force multinationale.

L'Inde soupçonnait également une dichotomie Nord-Sud dans la gestion du conflit avec des pays riches plus prompts à préparer une éventuelle riposte militaire contre l'Irak et à gagner à cette fin le soutien d'États militairement et diplomatiquement utiles qu'à venir en aide aux pays pauvres les plus affectés économiquement et humainement. Cette question fut abordée lorsque, à l'initiative de New Delhi, une rencontre eut lieu le 12 septembre à Belgrade entre des ministres des Affaires étrangères de l'Algérie, de l'Inde et de la Yougoslavie, alors à la tête du mouvement des non-alignés (MNA). Le FMI accepta à la mi-novembre que les importations de pétrole soient incluses dans les raisons donnant droit à des facilités de financement à titre de compensation et de prévoyance (*Compensatory and Contingency Financing Facility*). Plus généralement, les divergences sur la crise du Golfe étaient trop importantes au sein du MNA pour que celui-ci représente une force de conciliation.

Seulement onze mois après avoir pris les rênes du pays, et peu après la décision du Bharatiya Janata Party de retirer son soutien au gouvernement et la scission survenue au sein du Janata Dal, V.P. Singh se vit retirer la confiance du Parlement le 7 novembre 1990 et dut céder la place à Chandra Shekhar. Le parti du nouveau premier ministre, le Janata Dal (S), comptait seulement 57 députés à la *Lok Sabha* et le gouvernement dépendait pour sa survie du soutien sans participation du parti du Congrès. Chandra Shekhar devait s'écarter des ambiguïtés du précédent gouvernement, même s'il n'était toujours pas question de déployer des troupes indiennes dans le Golfe au sein de la coalition anti-irakienne qui regroupait vingt-huit pays. Dans la déclaration adoptée à Malé le 23 novembre à l'issue du cinquième sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la SAARC, l'Inde joignit sa voix aux autres États de l'Asie du Sud pour qualifier les récents développements dans le

Golfe de « malencontreuse aberration » alors que la tendance était à la détente et au règlement pacifique des contentieux, et pour demander le retrait immédiat et inconditionnel des forces irakiennes du Koweït et le rétablissement de son gouvernement légitime, ainsi qu'une aide conséquente de la communauté internationale pour compenser les pertes financières consécutives au conflit<sup>7</sup>.

Le 28 novembre, le Conseil de sécurité adopta la résolution 678 autorisant les États membres à user de tous les moyens nécessaires, y compris le recours à la force, pour faire respecter les résolutions votées depuis le début de la crise si l'Irak n'avait pas évacué le Koweït à la date du 15 janvier. Dans les jours qui suivirent, le gouvernement indien rappela qu'il avait respecté toutes les résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions à l'Irak, mais qu'il continuait à estimer qu'un conflit armé devait être évité à tout prix. Pourtant, l'échec de la visite de la dernière chance du secrétaire général des Nations Unies, Javier Perez de Cuellar, à Bagdad, quelques jours après la rencontre infructueuse, à Genève le 9 janvier, entre James Baker et Tarek Aziz, le ministre des Affaires étrangères irakien, ne laissa désormais guère de doute sur l'inévitabilité de la guerre.

### III – La parabole des avions

Avec le déclenchement de l'opération « Tempête du désert » le 16 janvier, la question du positionnement du gouvernement indien vis-à-vis de la guerre devint un enjeu de politique intérieure. De même que le Front National, le parti du Congrès fut prompt à dénoncer la passivité du gouvernement, lui reprochant de ne pas être assez actif pour demander un arrêt immédiat des hostilités déclenchées par une force multinationale moins représentative des Nations Unies que des intérêts américains. L'Inde faisait dorénavant partie du Conseil de sécurité, en tant que membre non permanent, ce qui lui donnait la possibilité d'exercer une influence sur d'éventuelles délibérations, mais aussi d'être en bute aux pressions américaines. Dans le cadre de propositions présentées le 12 février aux ministres des Affaires étrangères de pays non-alignés pour parvenir à une initiative de paix commune, New Delhi souhaitait que soit opéré, sous le contrôle des Nations Unies, un arrêt immédiat des combats accompagné de l'annonce d'un retrait planifié des troupes irakiennes du Koweït. Toutes les troupes étrangères devraient simultanément à ce retrait se retirer de la région pour faire place à une force de maintien de la paix de l'ONU. Le Conseil de sécurité s'engagerait à prévenir toute agression contre l'Irak, à l'égard duquel seraient levées les sanctions économiques une fois que son armée aurait quitté le Koweït. New Delhi envisageait également que, dans l'après-guerre du Golfe, le Conseil de sécurité aurait pour charge d'encadrer les négociations visant à résoudre le contentieux frontalier irako-koweïti et de convoquer une conférence internationale portant sur le conflit arabo-israélien, avec la participation de l'OLP. Enfin, les pays de la région étaient encouragés à

7. SAARC, *Male' Summit: Declaration and Joint Release*, Kathmandu, 1991, p.6.

assurer eux-mêmes à travers des consultations bilatérales et multilatérales, et éventuellement avec des garanties du Conseil de sécurité, la paix et la sécurité de leur aire géographique<sup>8</sup>. Le gouvernement indien se félicita que le gouvernement irakien ait le 15 février, après la visite à Bagdad de l'émissaire du Président soviétique, Evgueni Primakov, accepté le principe d'un retrait du Koweït. Lors du déclenchement de l'offensive terrestre le 23 février, un porte-parole indien regretta que le dernier plan de paix proposé par Mikhaïl Gorbatchev, prévoyant le retrait des forces irakiennes du Koweït étalé sur 21 jours suivant un cessez-le-feu, n'ait pu aboutir face à la volonté américaine d'en finir avec toute menace militaire irakienne pesant sur la région.

Entre-temps, une vive polémique avait éclaté en Inde sur la question du ravitaillement en carburant sur le sol indien, surtout à Mumbai, d'avions de transport C-141 *Starlifter* et C-58 *Galaxy* de l'*us Air Force* faisant la navette entre la base américaine de Clark aux Philippines et des aérodromes situés dans le Golfe. Techniquement, ces avions long-courriers n'avaient pas obligatoirement besoin de faire escale en Inde ou ailleurs, mais un ravitaillement au sol leur permettait de transporter davantage d'équipements militaires dans leurs soutes. Par ailleurs, ce n'était qu'une infime partie de l'acheminement en matériel des troupes cantonnées dans le Golfe qui empruntait cette voie aérienne. Le parti du Congrès, qui fut à l'origine de la polémique, critiquait Chandra Shekhar pour n'avoir pas dénoncé cette pratique après le déclenchement des hostilités contre un pays ami. Prompte à exploiter des prédispositions, notamment chez l'intelligentsia, à pourfendre les États-Unis, ce fut une grande partie de la classe politique indienne qui dénonça l'autorisation donnée au ravitaillement d'avions militaires américains.

Rajiv Gandhi n'hésita pas à parler d'abandon de souveraineté et regretta que l'Inde se soit par là même discréditée comme éventuel médiateur au nom des pays non-alignés. D'aucuns soulignèrent qu'une telle prétention était irréaliste du fait que l'Inde et le MNA apparaissaient de plus en plus marginalisés sur la scène internationale. Le conseiller du Premier ministre pour les questions économiques, S.K. Goyal, rappela que « nous devons réaliser en Inde que le nouvel équilibre des forces est déterminé sur la base de qui est fort et de qui est faible. Or, il faut bien admettre que le Tiers monde apparaît de plus en plus faible<sup>9</sup> ». La mission de paix entreprise par Rajiv Gandhi, à la veille de l'offensive terrestre, qui le conduisit à Moscou et à Téhéran, passa d'ailleurs totalement inaperçue à l'étranger. Le parti du Congrès, dans la démarche de son président et en condamnant le ravitaillement des avions américains, était avant tout animé par des considérations électoralistes, en prévision d'un inévitable scrutin dans les mois à venir. Il s'agissait de projeter la stature internationale de Rajiv Gandhi et de se réconcilier avec l'électorat musulman.

8. « Indian Proposal for Non-Aligned Peace Initiative », *Mainstream*, 2 mars 1991, pp. 17-18.

9. *Sunday*, New Delhi, 10-16 mars 1991, p. 24.

Accusé, Chandra Shekhar ne manqua pas de rappeler à ses deux prédécesseurs qu'il n'avait fait que poursuivre leur politique de rapprochement avec les États-Unis engagée dans les années quatre-vingt qui avait conduit, sous Rajiv Gandhi, à ouvrir l'espace aérien indien et offrir des possibilités de ravitaillement à l'*us Air Force* et accorder des facilités portuaires à l'*us Navy*. Le Comité directeur du parti du Congrès, dans une résolution adoptée le 1<sup>er</sup> février, se contenta d'ailleurs de demander une suspension des opérations de ravitaillement<sup>10</sup>. Quant à V.P. Singh, il admit avoir autorisé le survol du territoire indien par des avions militaires américains lorsqu'il était premier ministre, même s'il réfuta avoir jamais permis leur ravitaillement au sol<sup>11</sup>. Chandra Shekhar dut finalement demander aux Américains de renoncer aux ravitaillements de leurs avions militaires, ce que Washington lui concéda d'autant plus aisément que le conflit touchait à sa fin.

Des analystes indiens s'inquiétèrent d'ailleurs des répercussions que pourrait avoir la décision de suspendre le ravitaillement des avions militaires américains sur les relations bilatérales, alors que l'Inde aurait justement pu tirer partie des tiraillements observés récemment entre Washington et Islamabad. La sensibilisation au danger de prolifération suscitée par les installations nucléaires irakiennes d'une part, et le moindre intérêt stratégique du Pakistan pour les États-Unis après le retrait soviétique d'Afghanistan d'autre part, avaient amené les Américains à faire preuve de moins de complaisance que par le passé à l'encontre du programme nucléaire pakistanais. Cela avait déjà conduit l'administration républicaine, en octobre 1990, à faire jouer l'amendement Pressler pour suspendre son assistance économique et militaire au Pakistan.

#### **IV – Toutes choses se défont**

Avec l'arrêt des combats le 28 février, la guerre aura finalement duré six semaines. Quelques jours plus tard, le 6 mars, le Premier ministre indien, Chandra Shekhar, de plus en plus harcelé par le parti du Congrès, préféra démissionner, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles élections qui se déroulèrent en mai-juin 1991. Lors du vote, le 2 mars 1991, par le Conseil de sécurité de la résolution 686, le représentant indien préféra, aux côtés de la Chine et du Yémen (seul Cuba vota contre) s'abstenir. L'Inde estima qu'elle ne pouvait joindre sa voix à une résolution qui envisageait une reprise des combats puisqu'elle autorisait les États-Unis et ses alliés à user de nouveau de la force contre l'Irak, si Bagdad ne prenait pas les mesures nécessaires pour qu'il soit définitivement mis fin aux hostilités.

Le débat en Inde faisait rage entre les tenants de la *realpolitik* prenant en compte les nouveaux rapports de force issus de la fin de la guerre froide et ceux qui en appelaient au non-alignement et à la tradition anti-impérialiste

10. *The Hindu*, 4 février 1991.

11. *The Times of India*, 3 mars 1991.

pour résister à une puissance américaine dominatrice soupçonnée d'avoir enfin l'occasion, à la faveur du recul soviétique, d'en finir avec la volonté d'indépendance que reflétait la politique extérieure indienne par le passé. Les premiers estimaient que l'Inde avait manqué d'opportunisme et que l'intérêt national n'était pas dans une solidarité tiers-mondiste surannée et marginalisée : « Le besoin de s'en prendre à l'Occident en général et aux États-Unis en particulier peut bien résulter d'une appréhension existentielle compréhensible pour une nation née de l'opposition à une puissance occidentale, le monde réel n'en a pas moins peu de sympathie pour de telles craintes<sup>12</sup>. » Les seconds, à gauche de l'échiquier politique, avançaient que le temps était venu pour l'Inde « de coordonner ses efforts avec des pays comme l'Iran et l'URSS (en dépit de la tragique acceptation initiale par celle-ci des manœuvres américaines), ou encore la Chine, afin de résister aux ambitions hégémoniques du leadership américain<sup>13</sup> ». Dans l'immédiat, la crainte était que l'Inde, de par l'ambiguïté de son attitude, n'ait plus les faveurs des pays du Golfe, à commencer par le Koweït qui pourrait être tenté de préférer, parmi les immigrés du sous-continent, les Pakistanais ou même les Bangladais (le gouvernement du Bangladesh avait apporté un contingent de 2300 soldats à la coalition anti-irakienne).

L'Inde vota en faveur de la résolution 687 du Conseil de sécurité, adoptée le 3 avril 1991 par 12 voix pour, une contre (Cuba) et deux abstentions (Yémen et Équateur). Cette résolution prévoyait la mise en place *ipso facto* d'un cessez-le-feu formel devant conduire au retrait des forces de la coalition anti-irakienne du sud de l'Irak et à la levée progressive de l'embargo en échange de la reconnaissance par le gouvernement irakien de sa frontière avec le Koweït, du remboursement par l'Irak de ses dettes antérieures à l'invasion et du paiement de dommages de guerre. L'Irak devait également se soumettre à la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation, sous contrôle international, de ses armes chimiques et biologiques, de ses missiles balistiques d'une portée supérieure à cent cinquante kilomètres et de ses installations nucléaires. La décision de l'Inde de s'associer à cette résolution avait été obtenue après des tergiversations au sein du gouvernement, désormais intérimaire, de Chandra Shekhar résultant de l'affrontement entre ceux qui mettaient en avant la nécessité de se concilier les États-Unis et ceux qui se méfiaient des pouvoirs ainsi donnés aux Nations Unies d'empiéter sur l'indépendance et la souveraineté d'une nation. L'opposition de gauche avait espéré que le gouvernement ne s'associerait pas à cet ensemble de conditions à l'encontre d'un pays du Sud, de par leur caractère particulièrement humiliant. Certains rappelèrent qu'en 1951 l'Inde avait refusé de se joindre au traité de paix japonais patronné par les Américains car les termes du traité interdisaient au Japon, après sa défaite durant la Seconde Guerre mondiale, de retrouver un rang honorable au sein de la communauté internationale.

12. Gautam ADHIKARI, « In Defence of Realism : India Must Face the World », *The Times of India*, 11 mars 1991.

13. Sumit CHAKRAVARTY, « Pax Americana », *Mainstream*, 2 mars 1991, p.2.

La visite du secrétaire aux Affaires étrangères indien, Muchkund Dubey, à Washington les 22 et 23 mars, ne fut probablement pas étrangère à la décision indienne de soutenir la résolution 687. New Delhi avait toutefois fait savoir que l'obligation faite à l'Irak de reconnaître sa frontière avec le Koweït ne devait pas être interprétée comme un blanc-seing donné au Conseil de sécurité pour imposer le tracé de frontières. Le gouvernement indien, par la voix de son représentant, Chinmaye R. Gharekhan, avait aussi exprimé le souhait que le peuple irakien ne soit pas la victime des lourdes sanctions imposées à l'Irak et que ses besoins humanitaires soient pris en compte<sup>14</sup>. L'Inde s'abstint lors du vote de la résolution 688 du 5 avril 1991 lorsque le Conseil de sécurité demanda à l'Irak de mettre un terme à la répression de sa population civile, particulièrement les Kurdes, et d'autoriser l'accès de son territoire aux organisations humanitaires internationales. Ce vote est à mettre en perspective non seulement avec un nationalisme ombrageux mais aussi avec le traumatisme que fut *a posteriori* la décision prise par l'Inde en 1948 de soumettre à l'arbitrage des Nations Unies son contentieux avec le Pakistan sur le Cachemire qui s'était retournée contre eux du fait de la partialité des puissances occidentales, jugées favorables au Pakistan. Sur la question des réparations de guerre, la commission internationale chargée d'évaluer les compensations financières dont l'Irak devrait s'acquitter en dédommagement des pertes subies par divers pays pendant la crise du Golfe, fixa, en février 1994, le montant pour l'Inde à quelque 80 milliards de roupies (2,6 milliards de dollars)<sup>15</sup>.

L'érosion rapide des réserves de change appelait l'Inde à la modération vis-à-vis des États-Unis dont on connaissait l'influence auprès d'institutions telles que le FMI ou la Banque mondiale. Cette baisse, déjà sensible depuis 1987, s'accrut à partir de septembre 1990 avec l'accroissement du coût des importations de produits pétroliers pour atteindre leur plus bas niveau historique à la mi-janvier 1991 en s'élevant à seulement 16,6 milliards de roupies (contre quelque 50 milliards au début de la crise du Golfe), soit 896 millions de dollars, ce qui représentait seulement douze jours d'importation<sup>16</sup>. Une situation qui précipita la décision du gouvernement de recourir à un nouveau prêt du FMI, après celui obtenu au cours de l'été 1990 d'un montant de 11,7 milliards de roupies. Le 18 janvier 1991, l'Inde obtenait du FMI un crédit de 1,8 milliard de dollars (33,3 milliards de roupies). Il ne faisait aucun doute pour les responsables économiques indiens que ce prêt ne pourrait permettre que d'endiguer temporairement le déclin des réserves de devises. En fait, malgré les 45 milliards de roupies tirés auprès du FMI en moins d'un an, les réserves de devises ne dépassaient pas 44 milliards de roupies à la fin mars 1991<sup>17</sup>. Dès le début du mois de février, une mission du FMI se rendit en Inde pour évoquer l'octroi d'un nouveau prêt de 2 milliards de dollars et pour

14. *Business and Political Observer*, 6 avril 1991.

15. *The Economic Times*, 8 février 1994.

16. *Financial Express*, 9 mai 1991.

17. *Economic Survey 1990-91*, *op. cit.*, p. S-70.

s'entretenir des mesures d'ajustement fiscal que le gouvernement indien entendait prendre en contrepartie. De celles-ci, on en eut une idée lorsque le ministre des Finances du gouvernement Chandra Shekar, Yashwant Sinha, dans l'incapacité de présenter un budget définitif après que le parti du Congrès s'y soit opposé pour des raisons de tactique électorale, demanda au Parlement, le 4 mars, d'autoriser l'État à engager des dépenses durant les quatre premiers mois de l'exercice budgétaire 1991-92 (d'avril à juillet 1991). Dans le budget provisoire qu'il présenta alors, Y. Sinha évoqua la nécessité de réduire les subventions concernant les produits alimentaires, les exportations et les engrais chimiques fabriqués en Inde. Il annonça également que le gouvernement indien se proposait de vendre jusqu'à 20 % du capital de certaines entreprises publiques en faveur de fonds communs de placement ou d'investisseurs institutionnels. Enfin, il rappela l'urgence de réduire le déficit fiscal du gouvernement central de 8,4 % à 6,5 % du PIB, afin de permettre l'amorce d'un processus de déflation<sup>18</sup>. Une spirale inflationniste s'était amorcée en octobre 1990 ; elle culmina en août 1991 avec un taux de 16,7 % quand bien même pour la troisième année consécutive, l'Inde avait enregistré une récolte céréalière record avec 176,4 millions de tonnes<sup>19</sup>. C'était un mauvais chiffre pour l'Inde qui sur l'ensemble des années quatre-vingt avait connu un taux moyen d'inflation de l'ordre de 8,5 %. Dès l'automne 1990, deux agences américaines – *Moody's Investors Services* et *Standard & Poor* – évaluant la solvabilité de l'Inde, l'avaient déclassée en estimant que prêter de l'argent au gouvernement indien devenait plus risqué que par le passé. Cette situation eut non seulement pour effet de rendre le loyer de l'argent plus cher, mais impliqua aussi que les marchés financiers internationaux rechigneraient dorénavant à prêter des liquidités alors que l'on observait par ailleurs des sorties substantielles de devises placées en Inde par des *Non Resident Indians* (NRI) : encore modestes en octobre-décembre 1990 (59 millions de dollars en moyenne par mois), ces retraits atteignirent entre avril et juin 1991 une moyenne de 310 millions de dollars par mois<sup>20</sup>.

À la demande pressante du ministre des Finances, le gouverneur de la *Reserve Bank of India*, S. Venkitaraman, annonça le 20 mars 1991 de sévères mesures de restrictions pour stopper l'hémorragie de devises. Le déficit commercial au cours de l'exercice budgétaire 1990-91 – calculé en dollars – avait augmenté de près de 30 % par rapport à l'année précédente pour atteindre les 5,9 milliards ; les exportations ayant progressé de 9,1 % contre 13,2 % pour les importations<sup>21</sup>. Il fut décidé d'autoriser les importations de biens d'équipement en fonction des lignes de crédit en devises dont disposaient alors les institutions financières indiennes. Quant aux autres types d'importation, il fut demandé aux banques d'exiger de l'importateur, avant d'émettre des lettres de

18. *Business and Political Observer*, 5 mars 1991.

19. *Economic Survey 1992-93*, Ministry of Finance (Economic Division), goi, New Delhi, 1993, p. 72.

20. *Economic Survey 1991-92*, part 1, *op. cit.*, p. 10.

21. *Economic Survey 1992-93*, *op. cit.*, p. S-85.

crédit, un dépôt représentant jusqu'à 133 % (contre 50 % précédemment) de la valeur des marchandises achetées à l'étranger. A partir du 22 avril, ce dépôt put atteindre 200 %. La décision de la *Reserve Bank of India* fut néanmoins justifiée par l'impérative nécessité pour le pays de conserver suffisamment de réserves de change pour être en mesure d'assumer, comme elle l'avait toujours fait jusqu'alors, les échéances sur le remboursement des prêts contractés antérieurement<sup>22</sup>. Parallèlement, le gouvernement indien contacta les principaux pays fournisseurs d'aide à titre bilatéral et multilatéral – les États-Unis, le Japon, l'Allemagne – afin d'évaluer la possibilité d'un rééchelonnement de sa dette et d'un déboursement rapide des sommes déjà promises<sup>23</sup>. Le 9 avril 1991, l'Inde reçut de la Banque asiatique de développement un crédit de 150 millions de dollars afin de soutenir financièrement l'importation de diesel pour les secteurs industriel et des transports. Le Japon, devenu le premier pays créancier de l'Inde, offrit également en mai un prêt exceptionnel de 150 millions de dollars.

Pour ne pas basculer dans l'insolvabilité, le gouvernement fut même obligé à la fin mai d'hypothéquer vingt tonnes d'or auprès d'une banque suisse pour un montant de 215 millions de dollars. La situation financière du pays étant de plus en plus aléatoire, les lettres de crédit ouvertes par les banques indiennes étaient de plus en plus souvent rejetées à défaut d'être couvertes par des banques étrangères. Pour la première fois dans son histoire, l'Inde fut au bord de la cessation de paiements en juin 1991 lorsque le niveau des réserves de devises tomba à 1,1 milliard de dollars. Ses créanciers – États ou banques privées – attendaient que le nouveau gouvernement issu des élections définisse ses orientations de politique économique avant de prêter à nouveau de l'argent.

Le temps de la stabilisation macro-économique et des réformes structurelles dans les politiques industrielles et commerciales vint avec l'annonce du budget pour 1991-92 par le nouveau ministre des Finances, Manmohan Singh, et avec la dévaluation de la roupie en juillet. Sur la nature des réformes, le représentant américain, lors de la réunion annuelle du Consortium d'aide à l'Inde à Paris en juin 1990, avait déjà montré le chemin en appelant à une libéralisation de l'économie indienne et à son ouverture sur le monde extérieur en rappelant que son pays était convaincu que ce n'était pas l'aide publique qui permettrait à l'Inde de mettre significativement en valeur son vaste potentiel, mais « la suppression des obstacles à l'investissement privé étranger ainsi que des barrières commerciales, le développement de marchés financiers modernes et une concurrence loyale<sup>24</sup> ».

22. *Business India*, 1-14 avril 1991, pp.46-47.

23. *The Times of India*, 21 mars 1991.

24. « Aid : Hard Times Ahead », *Economic and Political Weekly*, 28 juillet 1990, p.1623.

## **En conclusion**

L'attitude de l'Inde durant la crise du Golfe manifesta d'abord le profond embarras d'un pays confronté à une nouvelle donne internationale à laquelle se rallier aurait impliqué un certain nombre de reniements. Certes l'agression irakienne était indéfendable, mais fallait-il pour autant soutenir une coalition internationale placée sous le patronage des États-Unis qui instrumentalisaient les Nations Unies pour satisfaire ses intérêts propres en recourant si besoin à la force armée ? Fallait-il se résoudre à l'idée que le mouvement des non-alignés soit cantonné au rôle de spectateur dans un conflit où le Nord menait la danse ? Répondre positivement à ces questions aurait signifié la dévalorisation de la tradition anti-impérialiste de la politique extérieure indienne même s'il était difficile de faire abstraction des rapports de force émergents au moment où la décrépitude de l'Union soviétique fragilisait le non-alignement. Le dilemme était d'autant plus cruel que l'Irak avait, au sein d'un monde arabe souvent mieux disposé à l'égard du Pakistan, rarement fait faux bond à l'Inde. En conséquence de quoi, l'Inde donna l'impression d'être continuellement en porte-à-faux, au risque de susciter plus de mécontentement que d'approbation. New Delhi opta dans l'ensemble pour un soutien sans participation aux résolutions de l'ONU, non sans être confortée dans l'idée d'un nécessaire élargissement du Conseil de sécurité à de nouveaux membres permanents. À bien des égards, la crise du Golfe représenta pour l'Inde une phase de transition préfigurant des défis à relever au cours de la décennie à venir avec l'émergence d'un monde dominé par l'omnipotence américaine et avec l'inéluctable intégration de son économie aux flux marchands et de capitaux internationaux.