

La Birmanie dans la mire indienne : une analyse néolibérale

SARAH ÉTHIER-SAWYER
Université de Montréal

INTRODUCTION

L'état actuel des relations indo-birmanes résulte de plusieurs siècles d'interactions complexes et délicates. L'influence indienne sur la Birmanie¹ a joué un rôle politique, culturel et religieux particulièrement important pour le développement du pays. Annexée à l'empire indien par la Grande-Bretagne, la Birmanie connut une immigration indienne importante. La minorité indienne a toujours attiré la méfiance des Birmans car elle était chargée des services publics et de la coercition étatique (Lall 424-446). Par exemple, sur le territoire de la Birmanie britannique, c'étaient les Indiens qui étaient chargés du maintien de la paix. En tant que propriétaires terriens et administrateurs pour les colons britanniques, les Indiens se sont attirés le ressentiment de la population locale. Les Indiens ont joué un rôle dans la naissance du nationalisme pour les Birmans désireux de bénéficier eux-mêmes de ces privilèges socio-économiques. Néanmoins, entre l'indépendance des deux États² et le coup d'État de la junte birmane en 1962, l'Inde et la Birmanie entretenirent des relations cordiales. Aux yeux de Nehru, U Nu représentait un leader précieux pour le mouvement des nations non-alignées et pour le développement de la région. Le coup de 1962 met un terme à ces échanges amicaux : U Nu se réfugie en Inde avec d'autres opposants à la junte. À partir de ce moment, dans un idéalisme traditionnellement nehruvien, l'attitude indienne vis-à-vis de son voisin non-démocratique devint fermée.

¹ La décision d'employer le terme Birmanie plutôt que celui de Myanmar peut être questionnée. Nous avons choisi d'employer l'appellation habituelle de Birmanie puisqu'il s'agit, sur le plan linguistique, de l'utilisation correcte de la sémantique francophone (Defert 2008). Sans entrer dans la question des enjeux politiques, nous tenons également à rappeler que le droit de la Junte à prendre des décisions comme celles de renommer le pays est remis en question par le résultat des élections de 1990, et que le nom de Myanmar peut être considéré comme invalide par le droit international s'il a été donné par un régime illégitime.

² Celle-ci se fit à quelques mois d'intervalle : en août 1947 pour l'Inde et en janvier 1948 pour la Birmanie.

La politique birmane de l'Inde allait être une politique d'évitement moralisateur³ jusqu'au début des années 1990. Pourtant, à partir de 1993, l'Inde adopta une attitude plus conciliante et ouverte envers la junte birmane. À l'arrivée du nouvel ordre mondial, de nouvelles considérations stratégiques apparurent, accompagnées de nouvelles possibilités pour les économies asiatiques en pleine expansion dans le Sud-Est. Dans ce contexte, il convient de se questionner sur le raisonnement qui poussa les décideurs indiens à changer aussi radicalement leur attitude vis-à-vis d'un régime qui avait tout pour leur déplaire cinq ans plus tôt. Il est toutefois important de préciser que cette analyse porte sur les relations entre les deux pays pendant les deux dernières décennies et ne prend pas en compte des changements récents qui ont caractérisé la politique birmane.

En présence d'un revirement de politique aussi radical, la théorie néolibérale des relations internationales nous a semblé particulièrement appropriée pour l'interprétation. Dans le cadre de cette analyse, nous nous pencherons sur le changement des intérêts de l'Inde telle que perçue par les leaders indiens qui ont modifié leur politique birmane. L'approche néolibérale nous a semblé particulièrement appropriée pour observer ce cas. Comme elle se base sur l'importance des gains relatifs pour les États, elle permet d'inclure les considérations économiques et culturelles dans le calcul des avantages d'une modification de politique étrangère (Cashman 1993). Cette analyse se base notamment sur la théorie des jeux explicitée notamment par Shubik. Lorsqu'on considère que les relations internationales sont un jeu à somme non-nulle, la coopération interétatique présente un avantage comparatif important. La théorie néolibérale permet donc aussi d'expliquer la redéfinition des intérêts de l'Inde sur cette période de temps face à la possibilité d'avantages comparatifs liés aux relations pacifiques interétatiques et à la naissance de relations commerciales, lorsqu'on considère les définitions données par les deux grands théoriciens néolibéraux (Keohane et Nye 368). Ainsi, l'évolution de la politique birmane de l'Inde s'expliquerait par plusieurs possibilités de gains à des niveaux autres qu'absolus. C'est d'abord un mélange de considérations stratégiques et sécuritaires qui ont poussé le gouvernement indien à adopter une politique de coopération avec la junte birmane. La place des considérations économiques est importante, mais resterait secondaire. Cette recherche ne se veut en aucun cas exhaustive; la question des relations indo-birmanes présente plusieurs aspects que nous ne pourrions pas explorer dans cet article.

³ Cette politique allait entre autres être validée lors de la crise pro-démocratie que connut la Birmanie en 1988. Pendant cet événement, l'Inde réaffirma sa sympathie pour la cause de l'opposition birmane menée par Aung San Suu Kyi, qui maintient des liens très proches avec le gouvernement indien. (Egreteau, *India's Ambitions in Burma: More Frustration than Success?* 936-957).

Pour vérifier notre hypothèse, une analyse d'articles scientifiques et de communications médiatiques pertinentes a été conduite. Ainsi, nous commencerons par observer les implications sécuritaires d'une amélioration des relations indo-birmanes : le problème de la frontière du Nord-est sera abordé, incluant celui du trafic de drogue. Ensuite, nous porterons notre attention sur les considérations stratégiques de l'adoption d'une nouvelle politique extérieure : nous nous concentrerons évidemment sur la question des tensions causées par les relations sino-birmanes, mais aussi sur la protection des intérêts indiens. En dernier lieu, nous ferons une analyse des facteurs économiques qui ont joué un rôle dans ce cadre, tel que la politique de développement oriental de l'Inde et les projets financiers développés entre les deux États. Chaque section se terminera par un bilan des politiques de coopération face à la situation en 2012.

LES PERCEPTIONS SÉCURITAIRES

L'analyse des considérations sécuritaires d'un État donné doit prendre en compte la protection de divers intérêts à l'étranger et leurs effets sur la politique intérieure. Nous analyserons donc ici deux aspects des relations indo-birmanes qui peuvent avoir un effet déstabilisateur pour le gouvernement indien. La manière dont ces enjeux sont perçus comme menaçant la sécurité interne de l'État indien a modelé le type de réponse.

Le problème de la frontière du nord-est

Les tribus du Nord-Est de l'Inde sont composées de plus de 40 millions de personnes et peuplent sept États (Mehta 1). Ces quelques 200 groupes ethniques sont problématiques pour le gouvernement depuis l'indépendance parce qu'ils sont restés à part du mouvement nationalisme en vogue à l'époque. Aujourd'hui, la zone reste une des plus difficiles pour le gouvernement indien. Entre l'économie intouchée par la libéralisation des années 1990 et les tensions ethniques, le Nord-Est demeure un point de conflit permanent. Il s'agit pourtant de la région la plus importante si l'on fait une étude géo sécuritaire des relations indo-birmanes. En effet, cette zone est au cœur des perceptions sécuritaires qui ont motivé le changement dans la politique birmane de l'Inde. Egretau explique la persistance des problèmes de la région par le « *mismanagement of the complex situation by successive governments and armies [that] has alienated the region worn down by the harsh military regime in Burma and the Indian government's obsession with security and unity* » (Egretau, *Instability at the Gate* 37).

Les tensions demeurent donc en partie parce qu'elles continuent au-delà des frontières et qu'elles sont exacerbées de chaque côté. Avant 1993, la relation entre les deux États par rapport à leur turbulente frontière commune se résumait à un encouragement du conflit par l'un dans la cour de l'autre. Par contre, lorsque les luttes ethniques internes en Birmanie arrivent à un point d'arrêt en 1993, la coopération militaire entre les deux voisins est soudainement apparue comme un choix rationnel pour la stabilisation de la frontière sensible.

Avant 1993, la junte birmane ne se préoccupait pas de la présence de groupes armés anti-indiens à l'intérieur de ses frontières. Ceux-ci ne menaçant pas le gouvernement birman, leurs activités perturbatrices pour l'Inde n'étaient pas punies. Percevant cette attitude comme un encouragement aux insurgés indiens, le gouvernement de New Delhi a soutenu certains groupes ethniques qui luttaient contre la junte birmane en guise de rétribution. Cette lutte informelle illustre bien que d'autres canaux que la lutte ouverte ont été empruntés dans ces relations interétatiques. L'exemple le plus frappant de cette lutte informelle est l'entraînement (Egreteau, *India's Ambitions in Burma 936–957*) offert aux troupes de la KIA⁴ par le gouvernement indien pour combattre les insurgés anti-indiens. En outre, le gouvernement indien offrit un support manifeste aux mouvements pro-démocratie en Birmanie, notamment lors de la crise urbaine de 1988 (Egreteau, *India's Ambitions in Burma 936–957*). C'est ainsi qu'un cercle vicieux de préjugés informels rendit la question de la frontière du Nord-Est particulièrement épineuse pour les deux voisins pendant les années 1980 et 1990. Chaque voisin encourageait les groupes armés insurgés de l'autre. 1993 marque une brisure dans cette dynamique : la KIA signe un cessez-le-feu avec le SLORC⁵, qui contrôle maintenant la Birmanie. L'Inde perd un allié capital à la continuation de sa politique birmane.

La coopération apparaît dès lors comme l'option la moins coûteuse aux yeux des cercles militaires indiens, qui cherchent à obtenir la stabilisation du Nord-est. En ayant perdu la KIA, qui était leur alliée la plus précieuse du côté birman, une politique de coopération militaire semble être le choix le plus rationnel selon un calcul de coût-bénéfice. L'armée indienne réalise que le conflit est plus menaçant pour son pays que pour la Birmanie puisque, à l'exception des groupes Naga, la majorité des insurgés des deux côtés de la frontière luttent contre New Delhi. Poussé par les États généraux, en mars 1993, le secrétaire aux affaires étrangères indien J. N. Dixit visite Rangoon pour discuter de la possibilité de coopérer militairement afin de

⁴ Kachin Independence Army. Un des groupes les plus actifs dans les années 1980 dans la lutte contre la junte birmane.

⁵ Conseil d'État pour le rétablissement de la loi et de l'ordre. Ce fut le nom du régime militaire à la tête de la Birmanie entre 1988 et 1997, date où il fut renommé SDPC (Conseil pour la Paix et le Développement de l'État).

gérer la frontière commune. Une ère d'alliance militaire pour gérer les mouvements insurrectionnels s'ouvre. En 1995, l'opération *Golden Bird*, qui vise à démanteler plusieurs postes rebelles, réussit à affaiblir les groupes ethniques insurgés du côté indien comme du côté birman (Egretau, *Instability at the Gate* 51). Néanmoins, un incident diplomatique empêcha l'opération de se conclure positivement : l'attribution du Prix Nehru pour la compréhension internationale à Aung San Suu Kyi en 1995 poussa la junte à se retirer de l'opération en signe de protestation. Depuis, la coopération militaire entre la Birmanie et l'Inde a amorcé une reprise timide : quelques opérations communes en 2000 (Bhaumik, *Burmese army attacks Indian rebels*) et en 2001 (Bhaumik, *India and Burma target rebels*) ont visé des groupes insurgés qui menaçaient les intérêts des deux États. De plus, à partir de 2002, l'Inde a affirmé sa volonté de coopération en recommençant à vendre des armes à la junte birmane après des années de blocus (Egretau, *India's Ambitions in Burma* 936–957). Ces armes servent deux objectifs pour le gouvernement indien. Premièrement, en levant le blocus, il est en droit d'attendre un regain de sensibilité aux intérêts indiens de la part de la junte birmane. Deuxièmement, en équipant une partie de la *Tatmadaw*, il augmente les capacités opérationnelles de ceux qui luttent contre les groupes rebelles indiens.

Le facteur birman demeure donc primordial dans la stabilisation des provinces du Nord-est indien. Si la montée en puissance du SLORC a motivé les autorités indiennes à coopérer avec la junte pour arriver à une solution, il reste que la coopération militaire semble être dans une impasse. Il n'est pas rare de voir les généraux *Tatmadaw* corrompus par les groupes d'insurgés indiens les laisser contrôler d'importants sanctuaires (Rahman). Comme le rappelle Nardi, un cessez-le-feu temporaire ne stabilise pas la région et n'améliore certainement pas la qualité de vie des populations prises entre deux feux depuis près d'un demi-siècle. En outre, les tergiversations du gouvernement de New Delhi en ce qui concerne la façon de régler la crise s'expliquent par l'information incomplète à laquelle il a accès concernant les changements survenus en Birmanie depuis 1993. Dans le cadre de la théorie des jeux, le flou entretenu par la junte birmane quant à son incapacité ou à son manque de volonté d'assister l'Inde par rapport au problème du Nord-Est rend la prise de décision difficile pour les leaders indiens. La fermeture du gouvernement birman quant à l'étalement de l'idéologie guidant sa politique étrangère rend très approximative l'estimation que peuvent faire les décideurs indiens. Depuis les années 2000, le gouvernement indien tente donc d'améliorer les échanges économiques via la frontière du Nord-Est. Les gains mutuels sont davantage assurés par une coopération économique qui serait autant bénéfique aux deux parties. Devant cette

solution se dresse toutefois un obstacle de taille : à cause de l'instabilité chronique de la région, elle est devenue un havre pour les trafiquants de drogue.

Le trafic frontalier

Les groupes insurgés du Nord-Est de l'Inde trouvent une importante part de leur financement dans le trafic de drogue et en sont les acteurs principaux. Ce trafic est en effet facilité par les liens ethniques et l'inefficacité (souvent même la complicité) des militaires présents dans la région. La porosité de la frontière rend ainsi possible un cycle de production d'opium en Inde⁶ et de transformation en héroïne en Birmanie. Le manque de répression face à la production et au trafic assure une source de revenu stable pour les guérillas nationalistes des provinces du Nord-Est. La perception qu'a l'Inde de la façon dont sa voisine s'attaque aux trafiquants est très importante parce que les mouvements insurrectionnels ne sont pas limités à l'intérieur de la frontière indienne. Il faut donc que leurs sources de revenus liés à la production de drogues illicites soient coupées en Inde et en Birmanie. Comme la consommation de drogues dérivées de l'opium est fréquente en Inde, ainsi que nous le verrons, le trafic d'amphétamines représente un problème de plus (Chouvy 108). Les amphétamines sont effectivement peu prisées des consommateurs indiens; la porosité de la frontière crée toutefois un corridor d'exportation idéal pour le trafic. Si les statistiques sur les exportations illégales peuvent toujours porter à interprétation, il convient de se questionner sur la proportion des amphétamines « indiennes » qui seraient en réalité produites en Birmanie et exportées grâce aux couloirs indiens, beaucoup plus fréquentés. En l'impliquant sérieusement dans le trafic de drogue, la situation des frontières du Nord-est met l'Inde dans une position sécuritaire indésirable.

Le trafic de drogue entre la Birmanie et les provinces du Nord-Est de l'Inde représente un enjeu de sécurité important pour l'Inde pour des raisons autres que le financement de mouvements sécessionnistes. En partageant une frontière poreuse avec le plus grand producteur d'amphétamines au monde et le 2e plus grand producteur d'opium (Chouvy 89), l'Inde se retrouve face à une menace inquiétante. L'opium et les amphétamines produites en Birmanie représentent une menace pour la sécurité intérieure indienne au point tel que le Bureau des Nations Unies contre la drogue et le crime a établi une « *direct correlation between proximity to the [Burma] border and drug abuse* » (UN Office of Drugs and Crime 6). En effet, le rapport

⁶ Le pavot est cultivé ouvertement par les groupes d'insurgés dans les provinces d'Arunachal Pradesh, de Nagaland, d'Assam et de Manipur avant d'être transformé en héroïne par d'autres factions du côté birman. (Egreteau, *Instability at the Gate : India's Troubled Northeast and its External Connections* 76).

du Bureau des Nations Unies souligne une hausse significative de l'utilisation de drogues intraveineuses⁷ et une épidémie de VIH/SIDA dans les provinces frontalières du Nord-Est indien. Cette épidémie est d'une gravité inégale dans le reste de l'Inde. En vulnérabilisant une partie spécifique de la population face à la toxicomanie et aux problèmes médicaux qui en découlent, le trafic frontalier est indéniablement une épine dans le pied des idéaux d'égalité citoyenne et de sécurité pan-étatique du gouvernement indien.

L'aspect de la répression des trafiquants reste à ce jour une question épineuse entre Naypyidaw et New Delhi. Il va de soi que les décideurs indiens réalisent la part de responsabilité de leur pays dans la précarité de la situation au Nord-Est. Toutefois, ils ont à maintes reprises accusé le gouvernement birman d'entretenir ce climat d'instabilité pour bénéficier des revenus liés à la drogue et de l'insécurité de l'Inde. Si le gouvernement birman condamne officiellement la culture et la production de substances illégales, il reste récalcitrant à la coopération interétatique pour lutter contre le phénomène. Aujourd'hui, le trafic de drogue est la chasse gardée des groupes ethniques militarisés de l'Ouest de la Birmanie. La junte peut donc se percevoir comme incapable de lutter contre le trafic de drogue parce que sa sphère d'influence est trop étroite. L'opinion officielle du gouvernement indien est plutôt que malgré les accords visant à combattre le trafic de drogue, signés pour la première fois en 1993, la junte manque de volonté politique pour remédier au problème. Comme nous l'avons vu dans la section concernant le problème de la frontière du Nord-Est, Naypyidaw et New Delhi ont démontré une certaine inclinaison vers la coopération lorsqu'ils ont discuté de leurs problèmes respectifs d'insurrections ainsi que de l'économie illicite qui alimente ces dernières. Toutefois, leurs politiques respectives sont guidées par des considérations politiques et des questions d'intérêt national qui peuvent aller directement à l'encontre de celles de leur voisin. Malgré de nombreuses visites de politiciens, de militaires et de diplomates indiens en Birmanie, les liens de collusion et de bénéfice financier qui unissent les trafiquants de drogue aux décideurs birmans sont trop forts.

Bilan sécuritaire

Nous avons vu que le changement de l'environnement stratégique a joué un rôle primordial dans la formulation de la politique birmane de l'Inde. Le cessez-le-feu

⁷ Le nombre d'usagers de drogues intraveineuses est particulièrement alarmant pour les provinces du Nord-est indien. On a recensé que 30% des usagers de drogues intraveineuses indiens habitaient la province de Nadar, alors que celle-ci n'abrite que 3% de la population. Ces statistiques inquiétantes sont liées à l'accessibilité des drogues, à la popularité de la consommation, mais aussi à la fragilité de l'État et des organismes contre la toxicomanie dans ces régions. (Alternative ASEAN Network on Burma 141)

entre la KIA et le SLORC en 1993, de même que l'augmentation des problèmes liés au trafic de drogue à la frontière, ont forcé les décideurs indiens à se questionner sur le coût-bénéfice d'une coopération avec leur voisin. Tout d'abord, la question du trafic de drogue doit être résolue, tout comme celle des groupes insurrectionnels du Nord-Est pour ouvrir la zone au développement économique. Celui-ci serait instrumental dans la stabilisation des revendicateurs sécessionnistes et dans l'amélioration de la qualité de vie des populations locales. L'Inde semble cependant se trouver dans une impasse sur ce point.

LES CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

La stratégie peut être décrite comme l'ensemble des décisions militaro-politiques faites par un État (Clausewitz 21). Les alliances militaires, mais aussi plusieurs investissements dans le domaine de l'armement, sont considérées comme des décisions stratégiques par les leaders gouvernementaux. Dans le cas de l'Inde face à la Birmanie, c'est particulièrement un changement au plan stratégique qui a été observé au début des années 1990. Le flux grandissant d'investissements chinois fait en Birmanie ne pouvait être considéré qu'avec inquiétude du côté de New Delhi. Le risque de marginalisation face au géant chinois doit être minimisé à tout prix par les leaders indiens. Ainsi, l'attitude de l'Inde face à la junte birmane s'est modifiée radicalement avec la montée de la Chine en Asie du Sud-Est. Nous observerons l'état de la relation sino-birmane pour en extraire les menaces stratégiques pour l'Inde, pour ensuite déceler les moyens employés pour protéger les intérêts indiens.

Les relations sino-birmanes

La mise au ban de la Birmanie par la communauté internationale est directement responsable de son rapprochement avec la Chine. Directement après le coup d'État de 1988, alors que le monde sanctionnait la junte birmane, la Chine s'est rapidement imposée comme un partenaire intéressant. En mettant en valeur leurs liens culturels et historiques⁸ tout en évitant de présenter une volonté d'ingérence dans les affaires internes de la Birmanie, la Chine s'est assurée d'être perçue comme un allié solide. Cette politique chinoise entre en conflit avec l'idéologie indienne de démocratisation alors que l'Inde cherche à s'imposer comme un joueur important dans la région. Il s'agit d'un conflit d'intérêt relativement récent : il coïncide avec la fin de la Guerre froide et le développement de la politique « expansionniste » chinoise. Avant les années 1990, la relation sino-birmane n'était pas particulièrement

⁸ Le peuple birman a toujours été plus proche des Chinois que des Indiens, malgré une volonté marquée d'éviter l'assimilation. (Egreteau, La Birmanie entre l'Inde et la Chine, 313-342)

développée et s'inscrivait plutôt dans le cadre d'un voisinage paisible.⁹ La crainte d'un rapprochement sino-birman est en revanche bien insérée dans la psyché militaire indienne. Comme le rappelle (Egreteau, *India's Ambitions in Burma 936–957*), la guerre sino-indienne de 1962 a donné naissance à un lobby antichinois toujours très puissant à New Delhi. Pour cette élite militaro-politique, la Chine est synonyme d'une profonde marque d'humiliation et de méfiance. Un mélange de pouvoirs politiques et militaires s'unissent encore aujourd'hui pour mener une lutte d'influence avec la Chine. Comme cette dernière est perçue comme fondamentalement opposée aux intérêts de l'Inde, les élites dirigeantes de New Delhi ne voient pas place pour les intérêts indiens avec une junte birmane prochinoise.

Ainsi, quelques mois après le coup d'État de 1988, New Delhi commence à s'inquiéter de voir l'aide économique chinoise, qui visait à revitaliser un marché assoupi et des infrastructures déficientes, se diriger vers une aide militaire. Les stratèges indiens ne manquent pas de voir en ce développement, une menace. En effet, les Chinois menèrent au début des années 1990 une politique d'aide au développement militaire qui allait permettre au Tatmadaw de se moderniser rapidement, notamment en signant des accords de vente d'armes à prix relativement bas. Ajoutant à cela le développement d'infrastructures portuaires qui allaient pourraient menacer la sécurité maritime de l'Inde dans l'océan Indien (Kumar *Sino-Myanmar Ties Irk Delhi*), la situation devenait sensible pour les décideurs indiens. Ainsi, à partir de 1993, le gouvernement indien s'est décidé à dialoguer directement avec la junte birmane pour éviter que ses liens avec le gouvernement chinois ne menacent les intérêts de New Delhi. Face à ce qu'il en coûterait d'avoir une Birmanie faisant front militaire commun avec la Chine, l'option du dialogue est devenue intéressante. En ce qui concerne les gains pour la Birmanie, considérant sa position géostratégique entre les deux rivaux, elle a avantage à courtiser ses deux grands voisins en même temps. Certains analystes de l'époque (Malik 52–73) diront même que la junte birmane attiserait une rivalité imaginaire entre la Chine et l'Inde afin de pouvoir garder toute sa souveraineté décisionnelle.

Le succès de la politique sino-birmane du gouvernement indien semble être notamment corrélé à ce jeu de *balancing* pratiqué par la Birmanie. Souhaitant profiter des avantages offerts par les relations avec deux grands sans connaître

⁹ Il va sans dire que les relations sino-birmanes étaient existantes auparavant. Ces relations bilatérales se sont améliorées à partir de la démaoïsation des années 1970, où Deng Xiaoping avait ouvert les provinces frontalières à l'émigration vers la Birmanie. Certaines crises ont cependant fragilisé la relation sino-birmane pendant la Guerre Froide, notamment la tentative d'exportation de la Révolution culturelle vers la fin des années 1960. L'adoption d'une politique de plus en plus expansionniste à l'aube du XXI^e siècle a accéléré le développement de cette amitié. La junte a par contre historiquement craint d'être transformée en satellite chinois. Voir *Ibid.*

d'ingérence dans ses affaires intérieures, la Birmanie a tenté d'éviter la satellisation de tout côté. Entre les années 1980 et 1990, l'élite militaire indienne s'était trouvée fort inquiétée par des rumeurs, non démenties par la junte birmane, qui affirmait la mise en place d'installations militaires chinoises importantes nouvellement bâties sur des points géo stratégiquement sensibles pour New Delhi. Plus précisément, les analystes indiens et internationaux avaient pris au sérieux les rumeurs que d'importants réseaux de surveillance sur les îles birmanes de Zadetkyi et de Man Aung; ainsi que des bases navales à Kyakkami et sur les îles Coco, étaient en chantier par la Chine. Egretau affirme, suite à des entretiens personnels avec des membres de l'intelligence indienne, que « *it appears that this fear of China's military involvement in Burma may have been grossly overestimated, if not simply incorrect. In fact, many of these rumors were just that – rumors* » (Egretau, *India's Ambitions in Burma* 951). En réalisant que la présence militaire chinoise était nettement moindre que ce qui aurait pu menacer les positions indiennes, l'Inde a pu revoir les gains qu'elle pourrait tirer de la coopération birmane. Dans cet ordre d'idée, une relation de collaboration navale s'est installée à partir de 1999. Celle-ci s'améliore sans accrochage depuis lors, résultant même en des exercices joints dirigés par des amiraux indiens en 2005 et 2006, ainsi qu'en plusieurs visites réciproques d'officiers militaires de haut rang (Kumar *Fleet Expansion in Mind*). Les bateaux indiens sont aujourd'hui permis de séjour dans les ports birmans, et cette relation militaire franche a permis de mettre fin aux rumeurs sur les positions militaires chinoises en donnant accès aux Indiens à l'information connue de la *Tatmadaw*. Ainsi, les liens militaires entre l'Inde et la Birmanie sont positifs si l'on considère l'objectif pragmatique des deux gouvernements de s'assurer un allié utile. Il s'agit là d'une illustration de la théorie du choix rationnel, qui postule que les États coopèrent volontiers s'il y a un bénéfice mutuel. En revanche, l'influence politique et économique de la Chine reste inquiétante pour New Delhi. Au niveau international, la Chine reste perçue comme ayant le plus de liens avec le régime de Naypyidaw. Par exemple, lors des grands soulèvements pro-démocratie birmans en 2007, la communauté internationale a fait appel à la Chine pour tempérer la violence de la junte (Egretau, *India's Ambitions in Burma* 953). Si ce fait n'est pas significatif de l'influence réelle qu'a Pékin sur Naypyidaw, il importe que la communauté internationale comprenne qu'il existe une relation spéciale entre les deux États. Cette différenciation entre l'influence de la Chine et l'influence de l'Inde pour cette crise particulière permet de croire que les élites indiennes interprètent que leurs objectifs en Birmanie sont bloqués par ceux de la Chine. Quant à eux, les décideurs birmans perçoivent l'Inde en fonction du

rôle de grande démocratie que celle-ci a choisi de jouer. Il est vrai que « democratic India is unlikely to beat China at its own game of authoritarian solidarity with the junta in Myanmar » (Twining 23). Il reste en revanche que l'amélioration des relations militaires entre l'Inde et la Birmanie peut être expliquée en partie par la crainte d'une hégémonie chinoise. En ayant compris que la junte birmane n'avait pas d'intérêt pour une satellisation de la part de la Chine, les décideurs indiens ont réussi à créer une volonté de coopération mutuellement bénéfique entre les deux pays. Comme plusieurs couches de l'élite politique birmane sont fortement sinophobes (notamment à cause de la pénétration des marchands et des trafiquants chinois dans les provinces agitées de la Birmanie), les analystes indiens ont vu qu'il y avait de la place pour une relation parallèle entre Naypyidaw et New Delhi.

La protection des intérêts indiens

Mis à part cette nouvelle relation parallèle malgré la montée de la Chine en Birmanie, New Delhi a besoin de développer sa relation avec Naypyidaw pour sauvegarder certains intérêts en Asie du Sud-Est. La meilleure manière de protéger ces intérêts est toutefois devenue un objet de discorde chez les élites indiennes. Avant le retournement de la politique birmane de l'Inde au début des années 1990, l'évitement moralisateur dicté par Nehru était généralement accepté. Lorsque le gouvernement indien a réalisé, comme nous l'avons démontré dans la section précédente, que la coopération avec la Birmanie était dans leur meilleur intérêt, des voix discordantes se sont fait entendre à New Delhi. Si les analystes militaires poussaient pour une politique réaliste en Birmanie, de nombreux intellectuels, diplomates et hommes politiques critiquèrent fortement l'idée de coopération avec un régime si contraire aux idéaux démocratiques de leur pays. La nouvelle politique birmane de l'Inde s'est donc trouvée face à un mur de divergence politique et d'opposition morale qui a rendu d'autant plus difficile son application parfaite. Certains membres du Parlement insistent, par exemple, sur le fait que l'établissement d'un gouvernement civil démocratique en Birmanie serait le gage d'une meilleure coopération entre les deux États. La nouvelle politique birmane de l'Inde fonctionnerait alors au désavantage de celle-ci, en accommodant un régime xénophobe et imprévisible. Lorsque les supporteurs de la nouvelle politique birmane de l'Inde affirment que l'engagement actuel de l'Inde en Birmanie est une source d'influence dans le pays, l'opposition met en doute cette influence subjective.

Bilan stratégique

Face à la montée de la Chine et aux dissensions internes en Inde, les décideurs indiens se trouvent aujourd'hui dans une position inconfortable. Twining illustre bien que :

New Delhi's mixed record on democracy promotion reflects the tension between the old international norm of non-intervention in neighboring states' internal affairs and the new norm that has effectively replaced it – reflected in the UN Security Council, ASEAN, and Chinese debates over Myanmar as well as in American and European foreign policies since the end of the Cold War – that internal misgovernance can be a source of regional and international instability and can therefore legitimize international interventionism (Twining 28).

Les cercles militaires qui ont poussé pour une collaboration avec la Birmanie sont ceux qui s'approchent le plus de l'atteinte de leurs objectifs stratégiques. La junte a fait preuve d'une volonté de non-alignement vis-à-vis Pékin qui porte à croire que les relations militaires entre l'Inde et la Birmanie sont significatives sur le plan diplomatique. Pourtant, des relations basées sur un intérêt stratégique commun doivent être bâties sans interventionnisme politique afin d'être viables. Si l'Inde réagit à ses critiques internes quant à son ambivalence face aux exactions pratiquées par Naypyidaw, elle risque de voir le peu de gains diplomatiques faits depuis 1993 s'évaporer.

Une telle situation signifie que la relation indo-birmane doit être en constante évolution. Il convient donc de se questionner sur la valeur que pourrait avoir une diplomatie pro-développement démocratique venant de New Delhi. En effet, les décideurs indiens du XXI^e siècle ont de plus en plus adopté une perception selon laquelle l'Inde jouera un rôle de grand phare démocratique en Asie.¹⁰ Si la politique indo-birmane est inconstante face à cette vocation, c'est en partie parce que la Birmanie reste au second plan dans le grand tableau des relations internationales. Le refus de critiquer la junte s'explique donc par l'impression que le pouvoir de l'Inde est plus grand si elle construit des alliances stratégiques durables en Birmanie. Il y aurait donc des gains relatifs à faire en n'imposant pas de volonté de démocratisation mais en entretenant des liens stratégiques et commerciaux avec la Birmanie. Cette

¹⁰ La promotion de la démocratie est même perçue par certains joueurs politiques indiens comme inhérente au pouvoir de l'Inde. Une analyse du discours intéressante pourrait être faite sur les moments où cette vocation a été mise en valeur ou a été relayée derrière des intérêts tactiques.

logique peut toutefois être questionnée lorsqu'on considère l'influence actuellement faible de l'Inde sur la junte birmane.

LE FACTEUR ÉCONOMIQUE

La relation économique entre l'Inde et la Birmanie joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'observer l'évolution de la politique étrangère indienne. Comme le souligne Lall (433), le développement des échanges commerciaux avec la Birmanie et à travers la Birmanie est bénéfique pour la prospérité des deux États, et plus spécifiquement pour les provinces du Nord-est de l'Inde. De ce fait, New Delhi a inséré la Birmanie dans sa politique de développement orientale au début des années 1990 et a encouragé la naissance de projets économiques bilatéraux.

Le développement oriental de l'Inde : « Look east policy »

L'évolution des relations indo-birmanes coïncide avec la naissance de la politique de développement oriental du gouvernement de New Delhi. Le BJP et son nouveau ministre des Affaires étrangères Jaswant Singh, se sont rapidement éloignés de la position de l'ancien ministre George Fernandes, féroce supporteur du mouvement étudiant birman pendant la crise. Connue sous le nom de « *Look East Policy* », leur nouvelle politique de développement orientale vise à forger des liens commerciaux et à stimuler l'investissement avec les pays en pleine expansion économique de l'Asie du Sud-est. Contrastant avec le peu d'intérêt qu'elle avait porté à cette éventuelle sphère d'influence jusqu'à ce point, l'Inde s'est tournée vers l'Asie du Sud-Est pour forger des liens commerciaux et stimuler l'investissement.¹¹ Il était donc inévitable que l'Inde voit la possibilité de partenariats économiques avec la Birmanie d'un nouvel œil à partir de 1991 : celle-ci est un portail géostratégique idéal vers les marchés de l'ANASE. En 1997, l'entrée officielle de la Birmanie dans le club de l'ANASE a servi de validation supplémentaire dans la création de projets régionaux incluant Naypyidaw et New Delhi. Par exemple, deux traités régionaux ont été créés dans la dernière décennie en incluant les deux voisins. La Coopération économique Bangladesh-Inde-Myanmar-Sri Lanka-Thaïlande (BIMST-EC) en 1997 et la Coopération Mékong-Ganga (MGC) en 2000 (Egretau, *India's Ambitions in Burma* 941) sont représentatives de la volonté indienne d'insérer la Birmanie dans des partenariats régionaux visant en partie à contrecarrer l'influence chinoise dans la région du Mékong. Prisés par la junte birmane parce que diminuant l'isolation qu'elle connaît dans la région, ces projets ont servi l'Inde en lui assurant un rôle de leader dans l'intégration régionale. Dans

¹¹ Pour une analyse en profondeur de la *Look East Policy*, voir Acharya.

cet ordre d'idées, la Birmanie tire profit de la volonté d'expansion économique de l'Inde et celle-ci trouve une utilité importante au régime de Naypyidaw. On observe donc une politique créée par un choix rationnel basé sur l'anticipation de bénéfices mutuels. Pour approfondir ce nouveau partenariat économique, l'Inde et la Birmanie ont également développé plusieurs ententes bilatérales sur les plans économique et financier.

Les projets bilatéraux économiques et financiers

Le changement des objectifs de gains dans la politique extérieure de l'Inde face à la Birmanie s'est largement illustré dans la façon dont les affaires économiques ont été menées entre les deux nations depuis 1993. En quintuplant les échanges commerciaux entre 1988 et 1998,¹² l'importance des transferts bilatéraux allait devenir instrumentale à l'entretien d'une relation généralement positive. Le partenariat bilatéral indo-birman comprend deux facettes principales : le développement d'infrastructures (particulièrement pour bénéficier aux provinces du Nord-Est indien) et les ententes concernant la sécurité énergétique. La coopération économique entre les deux pays, amorcée par le traité du 14 avril 1995, est aussi basée sur des échanges économiques de biens et de ressources. Néanmoins, ces deux parties de la relation économique indo-birmane illustrent bien l'importance de l'évolution des échanges commerciaux avec la Birmanie.

L'augmentation des besoins énergétiques de l'Inde n'est pas étrangère à l'amélioration des relations indo-birmanes. Étant donné que la Birmanie possède des ressources de gaz naturel importantes et presque inexploitées, l'attention de New Delhi a été attirée vers le développement de partenariats économiques énergétiques. Lall soutient que le développement de gazoducs de la Birmanie vers l'Inde est une priorité économique qui illustre la nécessité pour l'Inde d'entretenir des relations positives avec Naypyidaw, appuyant notre analyse. Considérant que la question des combustibles fossiles peut aisément mener à des tensions entre deux États, il va de soi qu'une politique bienveillante garantit un accès plus continu à ces ressources précieuses pour New Delhi. Toutefois, l'établissement de projets d'importation de gaz naturel birman est ralenti par la junte, dont la fiabilité en affaires a été remise en question par plusieurs décideurs indiens. Le processus décisionnel du commerce énergétique est fortement influencé par l'impression d'instabilité que peut projeter le gouvernement de Naypyidaw, ce qui pousse New Delhi à être plus timoré par rapport à ses attentes.

¹² De \$62.15 million pendant l'année fiscale 1988-1989 à \$328.53 million pour 1997-98. Voir Egretau, *Instability at the Gate*.

Le développement économique à la frontière du Nord-Est est également représentatif d'une volonté d'amélioration des relations limitée par le pusillanisme de la junte. Comme nous l'avons vu dans la première section, il faudrait voir une volonté politique importante des deux côtés de la frontière pour stabiliser les groupes insurrectionnels et les trafiquants afin de développer les échanges commerciaux qui développeraient la région. S'il existe des projets de construction d'infrastructures dans la région, il reste que ceux-ci sont ralentis par l'état des indicateurs socio-économiques de la Birmanie. L'instabilité de la région est inhérente à l'incapacité des projets indo-birmans pour le Nord-Est de prendre vie. Les relations économiques indo-birmanes restent donc relativement peu importantes, particulièrement parce que les deux gouvernements ont échoué à établir une relation bilatérale mutuellement bénéfique.

CONCLUSION

Nous avons vu que la modification des objectifs des décideurs indiens face aux enjeux stratégiques et sécuritaires ont largement influencé l'évolution de la politique birmane de New Delhi depuis 1993. Sur le plan sécuritaire, la question de la stabilisation des provinces du Nord-Est et de la porosité de la frontière qui favorise le trafic a été abordé pour démontrer que le poids des menaces sécuritaires a poussé New Delhi à reconsidérer sa position face à Naypyidaw. Au niveau stratégique, nous avons placé la politique birmane de l'Inde dans le cadre de ses relations stratégiques régionales et face à son opposition interne. Devant la montée de la Chine et les voix dissidentes internes, les leaders indiens ont dû adapter leur rhétorique face à la Birmanie. Finalement, nous avons effectué une analyse de quelques enjeux économiques qui auraient pu être expliqués par la volonté indienne d'établir une relation d'avantages comparatifs avec la junte. Notamment, le rôle de leader régional que l'Inde a cherché à assumer avec sa « Look East Policy », qui lui donnerait des gains économiques et culturels augmentant son pouvoir, justifie en partie les décideurs indiens favorables à la nouvelle politique birmane. Par contre, les échanges bilatéraux n'ont pas été à la hauteur des attentes des Indiens, que ce soit par le manque de volonté qu'ils ont perçu chez les Birmans ou par le manque de moyens de la Birmanie. Suite à ces observations, nous pouvons conclure que notre hypothèse, qui voudrait qu'une idéologie néolibérale chez les acteurs indiens ait joué un rôle important dans la reformulation de la politique birmane de l'Inde, est largement confirmée. En réalisant que la nouvelle conjoncture survenue en 1993 permettait l'obtention de nouveaux avantages relatifs, New Delhi a changé sa politique de voisinage.

L'état actuel des relations indo-birmanes amène toutefois à réfléchir sur la validité à long terme de cette *velvet policy* (Egreteau, *La Birmanie entre l'Inde et la Chine* 313-342). La Birmanie reste encore aujourd'hui imprégnée d'un fort sentiment nationaliste anti-indien. En refusant de s'imposer comme pouvoir fort, il est possible que l'Inde se retrouve dans une relation basée sur quelques échanges militaires pragmatiques bénéfiques aux deux parties sans jamais obtenir les gains qu'elle escompte. Malheureusement pour le gouvernement indien, la nouvelle politique birmane s'est basée sur trop de mauvaises interprétations des intentions de la junte birmane. Une politique birmane de l'Inde devrait inclure plus d'éléments culturels, économiques et politiques pour s'assurer une importance aux yeux du régime birman. Les problèmes des provinces du Nord-est pourraient notamment être résolus par l'établissement d'un État de droit plus solide en Birmanie. Une Inde qui refuse de participer à la promotion de la démocratisation va à contre-courant de la tendance régionale et, jusqu'à un certain point, se nuit en maintenant l'hémorragie qui ruine sa région du Nord-Est. En ce sens, les heurts de la nouvelle politique birmane de l'Inde s'illustrent au niveau régional. Les difficultés de l'application de la nouvelle politique birmane de l'Inde s'expliquent notamment par les exigences de l'ANASE. Au début des années 1990, le principe de non-ingérence était inhérent à la politique régionale de l'ANASE, mais plusieurs membres reconnaissent aujourd'hui l'importance d'une certaine stabilité interne pour que le développement régional se fasse sans heurt. La Birmanie se trouve donc actuellement au centre d'une certaine controverse au cœur des relations entre l'ANASE et l'Inde. D'un côté, la volonté de prouver sa capacité à avoir des relations militaires pragmatiques sans aborder la question du respect des droits de l'Homme est forte. De l'autre, le changement qui s'opère chez les membres de l'ANASE depuis 2001 porte à croire que la non-ingérence perd de son attrait au profit de la stabilité intérieure, qui sous-entendrait une certaine liberté d'opposition. Cette conjoncture a été illustrée en 2007 par plusieurs pays membres de l'ANASE qui ont exprimé leurs griefs au président américain Bush face aux liens unissant l'Inde et la Birmanie, selon eux validant le comportement de la junte (Kessler). Comme le souligne Twining,

... as Asian leaders debate how to promote peaceful internal change within Myanmar to promote regional stability and security, India, the world's largest democracy, risks being outflanked by Southeast Asian partners, and by China, in its dogged commitment to non-interference in its neighbors' affairs – a commitment less evident in India's

interventionism in the internal political affairs of Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhutan, the Maldives, Mauritius, and Afghanistan over past decades (Twining 26-27).

La nouvelle politique birmane de l'Inde ne colle pas aux exigences de l'ANASE, mais la non-ingérence dans les affaires internes de la junte birmane est primordiale à la construction d'une relation bilatérale mutuellement bénéfique pour les deux voisins. Il est donc d'autant plus difficile pour les leaders indiens de garder le cap avec leur nouvelle politique birmane, alors que les normes de l'ANASE sont en évolution vers une politique plus normative de respect des droits de l'Homme. Il est possible que le principe de non-ingérence ne soit pas au premier plan pour encore longtemps, mais l'acceptation de la Birmanie au sein de l'organisation en 1997 peut pousser tous les décideurs à se construire de nouvelles normes. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être intéressant d'étudier la perception de la société civile indienne face à cette question. Dans ce travail de recherche, nous nous sommes concentrés sur les interprétations des leaders politiques et militaires. Toutefois, le mouvement en faveur de la démocratie birmane n'est pas négligeable en Inde.

BIBLIOGRAPHIE

- Acharya, Amitav. « Engagement or Estrangement: India and the Asia Pacific Region ». *Eastern Asia Policy Papers, Working Paper #9*, 1999.
- Alternative ASEAN Network on Burma. *A Falling Grade. Burma's Drug Eradication Efforts*. Bangkok: ALTSEAN, 2004.
- Bhaumik, Subir. « Burmese army attacks Indian rebels ». *BBC South Asia News* (Calcutta). 1er novembre 2000.
- Bhaumik, Subir. « India and Burma target rebels ». *BBC South Asia News* (Calcutta), 17 mai 2001.
- Cashman, Greg. *What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict*. Lanham, Lexington Books, 1992.
- Chouvy, Pierre-Arnaud et Joël Messonnier. *Yaa Baa – Production, Traffic and Consumption of Methamphetamine in Mainland Southeast Asia*. Singapour: Singapore University Press, 2004.
- Clausewitz, Carl. *Campagne De 1814*. Paris: Ivrea, 1993.
- Defert, Gabriel. *Birmanie contemporaine*. Paris : Les Indes savantes, 2008.
- Egreteau, Renaud. « India's Ambitions in Burma: More Frustration than Success? » *Asian Survey* 48.6 (2008): 936-957
- Egreteau, Renaud. 2006. « Instability at the Gate: India's Troubled Northeast and its External Connections ». CSH OCCASIONAL PAPER N° 16 / 2006
- Egreteau, Renaud. « La Birmanie entre l'Inde et la Chine : évolution d'une lutte d'influence régionale ». *Birmanie contemporaine*. Ed. Defert, Gabriel. Paris : Les Indes savantes, 2006. 313-342.
- Keohane, R. O. et J. Nye. *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.
- Kessler, Glenn. « India's Halt to Burma Arms Sales May Pressure Junta ». *Washington Post* (Washington), 30 décembre 2007.
- Kumar, Dinesh. « Sino-Myanmar Ties Irk Delhi ». *Times of India* (New Delhi), 20 novembre 1992.
- Kumar, Dinesh. « Fleet Expansion in Mind, Myanmar Looks to India for Expertise ». *Indian Express* (New Delhi), 13 janvier 2006.
- Lall, Marie. « Indo-Myanmar Relations in the Era of Pipeline Diplomacy ». *Contemporary Southeast Asia* 28.3 (2006): 424-446.
- Malik, Mohan J. « Myanmar's Role in Regional Security: Pawn or Pivot? ». *Contemporary Southeast Asia* 19.1 (1997): 52-73.
- Mehta, Mandavi. « India's Turbulent Northeast ». *South Asia Monitor* 35.5 (2001): 1.
- Nardi, Dominic J. « Cross-Border Chaos: A Critique of India's Attempts to Secure its Northeast Tribal Areas Through Cooperation with Myanmar ». *SAIS Review* 28.1 (2008): 161-171.
- Parker, Clive. « Burmese Drugs Still Hurting Northeastern India ». *The Irrawaddy*. 24 mai 2006. http://www.irrawaddymedia.com/print_article.php?art_id=5781. Page consultée le 10 décembre 2010.
- Rahman, Shaikh Azizur. « India's weapons for junta to fight Assam rebels sow fear in Myanmar ». *South China Morning Post*, (Hong Kong), 6 février 2007.
- Shubik, Martin. *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*. New York: Wiley, 1964.
- Sikri, Rajiv. *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*. New Delhi: SAGE, 2009.
- UN Office of Drugs and Crime. *Drug Use in the Northeast States of India*. Vienna: UNODC, 2006.
- Twining, Daniel. « India's Relations with Iran and Myanmar: 'Rogue State' or Responsible Democratic Stakeholder? » *India Review* 7.1 (2008): 1-37.