



HAL
open science

Le ministère des Affaires étrangères indien (1947-2015) : la production d'une diplomatie sous-dimensionnée

Mélissa Levaillant

► To cite this version:

Mélissa Levaillant. Le ministère des Affaires étrangères indien (1947-2015) : la production d'une diplomatie sous-dimensionnée. Science politique. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po, 2016. Français. NNT : 2016IEPP0025 . tel-03469054

HAL Id: tel-03469054

<https://theses.hal.science/tel-03469054>

Submitted on 7 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral en Science politique, mention Relations
internationales
Centre de recherches internationales (CERI)
Doctorat en science politique

Le ministère des Affaires étrangères indien (1947-2015)

La production d'une diplomatie sous-dimensionnée

Mélissa Levallant

*Thèse dirigée par M. Guillaume Devin, Professeur des universités en
Science politique*

Soutenue le 5 décembre 2016

Jury :

M. Guillaume Devin, Professeur des universités, IEP de Paris (directeur de thèse)

M. Christian Lequesne, Professeur titulaire, IEP de Paris

M. Vincent Pouliot, Associate Professor, McGill University (rapporteur)

M. Jean-Luc Racine, Directeur de recherche émérite CNRS, EHESS
(rapporteur)

M. Frédéric Ramel, Professeur des universités, IEP de Paris

Mme Isabelle Saint-Mézard, Maître de conférences, Université Paris 8

À Mona,

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse, Guillaume Devin, qui m'a guidée et encouragée pendant ce parcours de recherche. Ses qualités d'écoute et de conseil, de même que sa franchise et son intégrité professionnelle, m'ont permis de mener ce projet jusqu'à son terme.

Je remercie Christian Lequesne, Vincent Pouliot, Jean-Luc Racine, Frédéric Ramel, et Isabelle Saint-Mézard d'avoir accepté de participer à mon jury de thèse.

J'exprime également ma gratitude aux institutions qui ont rendu ce projet réalisable. Je tiens à remercier la Délégation générale à l'armement (DGA) qui a financé mes recherches pendant les trois premières années de mon doctorat, et l'IRSEM qui m'a procuré un cadre de travail et de socialisation enrichissant. Je remercie le Centre de sciences humaines (CSH), la Fondation de France et l'école doctorale de Sciences Po qui ont contribué à financer mes séjours de recherche à l'étranger, ainsi que le CSH et le think tank Observer Research Foundation (ORF) qui m'ont offert des lieux privilégiés pour réaliser mes séjours de recherche à New Delhi.

À Sciences Po, je souhaite remercier Bertrand Badie, qui a dirigé mon mémoire de master et m'a encouragée à poursuivre en thèse. Mes remerciements vont également à Alain Besoin et à Maud Biancardi, qui assurent avec beaucoup de bienveillance la gestion quotidienne des parcours doctoraux.

Mes plus chaleureux remerciements reviennent de droit à tous mes enquêtés, en Inde et dans le Golfe, qui ont accepté de partager avec moi ces moments si riches, d'un point de vue professionnel comme personnel.

Pour leurs relectures et leurs conseils tout au long de mon travail d'écriture, merci à Jean-Marc, Adam, Robin, Alice, Hugo, Yohanan, Xavier et Maai.

Je remercie également mes amis doctorants et docteurs de Sciences Po, du CERI, et de l'IRSEM qui m'ont soutenue quotidiennement et qui m'ont permis de braver la solitude de ce travail de thèse. Pour leur présence rassurante et joyeuse pendant la dernière ligne droite, merci à Alice P., que j'ai eu la chance de rencontrer dès le début de ce doctorat, et à Alice B., avec qui j'ai pu partager une résidence d'écriture ensoleillée. Merci aussi à Hugo pour son soutien et ses paris heureux.

Mon parcours de thèse n'aurait sans doute pas pris la même teneur si je n'avais pas rencontré sur mon chemin l'équipe de recherche de Noria. Je remercie mes amis et collègues qui m'ont

offre un cadre ambitieux dans lequel échanger et faire mûrir de nouvelles idées et pratiques de recherches. Une attention particulière va à Didi et à Chotu, avec qui les réunions de travail sont si simples et productives, sans être toujours sérieuses ; et à M., pour son écoute quotidienne, pour m'avoir ouvert ses nids depuis Jérusalem jusqu'en Bretagne, et pour les chansons de Céline Dion.

Je tiens aussi à remercier ma famille et mes amis d'enfance de leur présence précieuse et de leurs encouragements. Je remercie tout particulièrement mes parents, qui m'ont donnée l'envie et les moyens de me passionner pour les choses.

Je remercie enfin Y., pour m'avoir aidée à franchir ce cap, et pour nos prochains voyages.

Table des matières

Introduction	17
A - Présentation de l'objet de recherche	18
1) Question de recherche	18
2) L'argumentaire de la thèse	20
3) Délimitation du périmètre de l'étude	21
4) État de l'art sur le ministère des Affaires étrangères indien	23
a) Un objet peu étudié dans l'analyse de la politique étrangère indienne	23
b) Un terrain négligé en relations internationales	27
B - Dispositif théorique	28
1) Le ministère des Affaires étrangères reste le principal acteur de la diplomatie	28
2) La pertinence d'une sociologie politique du ministère des Affaires étrangères indien	32
a) L'importance du contexte historique et politique dans lequel évolue le ministère	33
b) Prendre en compte l'interaction entre le ministère et les diplomates	35
3) Des points de convergence avec la sociologie des pratiques diplomatiques	37
C - Dispositif d'enquête	39
1) Des aller-retour constants entre le terrain et l'objet de recherche	39
2) L'importance des archives pour étudier la genèse du ministère des Affaires étrangères indien	41
3) Comprendre et interpréter l'évolution des discours et des pratiques diplomatiques par les entretiens ..	42
4) Recouper les informations par l'usage de sources ouvertes	47
D - Plan de la démonstration	48
1) La genèse d'une bureaucratie sous-dimensionnée	48
2) Le fonctionnement et les adaptations du ministère des Affaires étrangères depuis la fin de la guerre froide	49
Première partie. Une bureaucratie sous-dimensionnée	51
Chapitre 1. La genèse d'un modèle hybride	53
A - Le poids de l'héritage colonial	55
1) Les racines historiques du ministère des Affaires étrangères indien	55
2) Un transfert assuré par les fonctionnaires de l'Indian Civil Service	61
a) Les origines d'un service administratif élitiste	62
b) Une apparente contradiction dans la politique du Congrès	64
3) L'appropriation des formes occidentales de la diplomatie	67
a) La construction d'un État « moderne »	67
b) Une diplomatie aux racines européennes	69
B - La force des paradigmes nationalistes	71
1) L'hégémonie de Nehru au sein du ministère des Affaires étrangères	72
a) La personnalisation de la politique étrangère	72

b) Un capital politique acquis dans la lutte contre l'Empire britannique.....	74
2) Le non-alignement, « matrice cognitive et normative » de la diplomatie indienne.....	78
a) La matrice du non-alignement.....	78
b) Un style discursif prudentiel.....	80
c) Les usages diversifiés de la matrice du non-alignement.....	83
3) La recherche du prestige international.....	84
a) Une diplomatie asiatique.....	85
b) L'Inde leader des non-alignés.....	86
c) L'activisme indien sur la scène multilatérale.....	87
d) Les limites de la politique du non-alignement.....	88
Conclusion du chapitre	91
Chapitre 2. Les effets de la professionnalisation.....	93
A - L'invention d'un corps d'État comme les autres	95
1) Le recrutement comme objet de rivalité entre ministères.....	96
a) Des services administratifs inégaux.....	96
b) Un recrutement initial hétérogène et dépendant des autres ministères.....	97
2) Un concours commun à l'ensemble de la fonction publique.....	101
a) Un concours prestigieux	102
b) La démocratisation de l'accès à la fonction publique.....	105
3) Les effets ambivalents du concours sur le recrutement des diplomates	112
a) Un ministère dépossédé de ses critères de recrutement.....	114
b) La solution considérée comme la plus légitime malgré ses effets négatifs	116
B - La diffusion de pratiques communes.....	118
1) Les diplomates indiens, généralistes de formation.....	119
a) La monopolisation tardive de la formation par le ministère des Affaires étrangères	119
b) La polyvalence au cœur de la formation.....	124
2) Se conformer et représenter l'État.....	130
a) La diplomatie entendue comme dramatisation de la politique étrangère	131
b) La diffusion d'une éthique du corps au sein de la fonction publique.....	133
c) Les qualités attendues du diplomate indien	137
Conclusion du chapitre	141
Chapitre 3. Une bureaucratie faible	143
A - Des dysfonctionnements structurels	146
1) La structure hiérarchique du ministère	146
2) Un fort déséquilibre entre les besoins et les moyens bureaucratiques	149
a) L'extension nécessaire du réseau diplomatique indien.....	150
b) Des ressources limitées.....	153
c) Une expansion amorcée depuis le début des années 2000.....	157
3) Un ordre bureaucratique déstabilisé	159
a) L'absence de coordination interne et ses effets informels	160

b) La nécessité du recours à l'improvisation	163
c) Des individus sous pression	166
d) Un sentiment émergent de déclassement social.....	169
B - Stabilité des carrières et opportunités individuelles	175
1) La rigidité des carrières	176
a) L'impersonnalité des règles entourant les évolutions de carrière	176
b) L'absence d'évaluation formelle des diplomates	179
2) L'accès garanti au poste d'ambassadeur	183
3) Des trajectoires différenciées.....	187
a) Des carrières plus ou moins prestigieuses	188
b) La singularité de certaines trajectoires	194
c) Les barrières posées à la spécialisation.....	198
Conclusion du chapitre	200
<i>Deuxième partie. Les adaptations du ministère des Affaires étrangères indien depuis la fin de la guerre froide</i>	<i>203</i>
<i>Chapitre 4. La complexification du système diplomatique indien, produit de la libéralisation économique</i>	<i>205</i>
A - La libéralisation économique, catalyseur du changement de la diplomatie indienne	207
1) Une réforme économique (ré) instituant	208
a) Les facteurs du changement.....	209
b) Les adaptations structurelles rapides du ministère des Affaires étrangères indien	211
2) Le discours de « l'autonomie stratégique » comme substitut au non-alignement	216
a) Un pragmatisme affiché.....	217
b) Le développement économique au cœur de la diplomatie indienne.....	220
c) La flexibilité comme forme d'adaptation à la « modernité liquide »	222
d) Une politique étrangère qui demeure incertaine.....	229
B - La remise en question du monopole du ministère des Affaires étrangères dans l'espace diplomatique national	232
1) La concentration du processus de décision.....	232
a) L'influence grandissante du Prime Minister's Office depuis 1947	233
b) Le rôle central du National Security Adviser	237
c) La marginalisation du ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision.....	238
d) La politisation de certains diplomates indiens.....	244
2) Une communauté de politique étrangère de plus en plus hétérogène.....	246
a) Un monopole bureaucratique constamment questionné	247
b) Des acteurs économiques de plus en plus impliqués dans la politique étrangère de l'Inde	251
c) Une dynamique naissante de fédéralisation de la politique étrangère indienne	254
Conclusion du chapitre	258
<i>Chapitre 5. Faire plus, avec moins de capacités</i>	<i>261</i>

A - Les insuffisances de la diplomatie économique indienne	264
1) Une redéfinition limitée du rôle du diplomate dans le domaine économique	265
a) L'évolution de la perception du métier de diplomate	266
b) L'absence de formation adaptée	271
2) Une diplomatie économique fragmentée entre différents ministères	274
a) La concurrence entre les « généralistes » et les « spécialistes » de la diplomatie commerciale	274
b) Une coordination interministérielle faiblement institutionnalisée	279
c) Les innovations mises en œuvre depuis l'élection de Narendra Modi	286
3) La coopération pour le développement, instrument central de la diplomatie économique de l'Inde ...	288
a) La centralisation de l'aide au développement au sein du ministère des Affaires étrangères	290
b) Des moyens encore insuffisants	293
B - Informer, communiquer et négocier : des limites structurelles	295
1) Les carences de la planification	296
a) La faiblesse historique de la division de la planification politique	296
b) L'absence de dialogue entre le ministère et les experts de la politique étrangère	299
c) Une coordination intraministérielle déficiente	301
2) La diversification des instruments de la diplomatie publique	302
a) La diplomatie culturelle de l'Inde	304
b) La division de la publicité extérieure	304
c) Une « diplomatie publique » singulière	306
d) Les limites de la diplomatie publique indienne	308
3) Le désengagement du ministère sur la scène multilatérale	309
a) Les moyens d'un « pays en développement »	310
b) Du multilatéralisme au plurilatéralisme	313
Conclusion du chapitre	322
Chapitre 6. Exemple d'une mise en pratique de la « low diplomacy »	325
A - Présentation du cas d'étude : la diplomatie indienne dans le Golfe arabo-persique	325
1) Justification du cas d'étude	326
a) Un cas exemplaire du sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères indien	326
b) Un laboratoire d'analyse de la diversification des pratiques diplomatiques indiennes	327
2) Déroulement du chapitre	328
B - Les effets de l'organisation rigide des carrières	329
1) Les usages de la marginalisation	329
a) Les passionnés marginaux	330
b) De la marginalisation à la revendication d'une expertise régionale	332
c) Éviter l'administration pour improviser des solutions sur le terrain	335
2) Une spécialisation régionale de moins en moins répandue	337
C - Les déficiences de la diplomatie consulaire indienne dans la région	338
1) La mise sur agenda de la question migratoire dans la diplomatie indienne	340
a) Une question d'abord écartée de la politique étrangère indienne	341

b) Le tournant de la guerre du Golfe.....	346
c) Une réponse à des dynamiques politiques internes.....	349
2) L'adaptation graduelle, mais fortement limitée, des missions diplomatiques indiennes	353
a) Un travail renouvelé dans les missions diplomatiques et consulaires	353
b) La dépendance des diplomates à l'égard de la communauté expatriée	356
c) Un cadre régional de négociation difficile.....	359
3) Du représentant de l'État au représentant communautaire.....	366
a) L'ambassadeur, une figure centrale pour les communautés expatriées.....	367
b) Transactions collusives et risques de politisation	369
c) Des interactions limitées avec les gouvernements étrangers	372
Conclusion du chapitre	375
Conclusion générale.....	377
Annexes.....	383
Annexe 1. Organigramme du ministère des Affaires étrangères, au 12 septembre 2016.....	383
Annexe 2. L'éclatement spatial du ministère des Affaires étrangères indien (MEA) dans l'aire institutionnelle de New Delhi.....	385
Annexe 3. Lettre d'entrée au ministère des Affaires étrangères indiens, années 2000.	387
Bibliographie - Sources primaires	389
A - Archives.....	389
B - Entretiens	393
C - Sources institutionnelles	403
Bibliographie – Sources secondaires.....	407

Table des illustrations

Graphique 0.1. Répartition des diplomates interrogés en fonction de leur année d'entrée au ministère	45
Tableau 2.1. Le concours d'entrée à la fonction publique en Inde en 1947	109
Tableau 2.2. Le concours d'entrée à la fonction publique en Inde en 2015	110
Tableau 2.3. Universités indiennes qui ont eu les meilleurs résultats au concours en 2012	112
Tableau 2.4. Catégorie socio-économique des candidats sélectionnés à l'IFS, concours de 2012	113
Tableau 2.5. Répartition des langues choisies à l'épreuve optionnelle, 2012	114
Tableau 2.6. Profession des intervenants, module en relations internationales, FSI.....	125
Tableau 2.7. Semaine type d'un étudiant indien en diplomatie, FSI, 2005	126
Tableau 2.8. Emploi du temps d'un diplomate indien au Foreign Service Institute, 2005-2007	129
Tableau 2.9. <i>Shista Char</i> , Table des matières, années 2000	135
Tableau 3.1. La structure hiérarchique du ministère des Affaires étrangères en 2015	149
Graphique 3.1. Comparaison des budgets et quantité de personnel dans différents ministères des Affaires étrangères en 2009.....	150
Tableau 3.2. Les ressources humaines du ministère des Affaires étrangères indien au 31 mars 2015.....	154
Graphique 3.2. Évolution du budget du ministère des Affaires étrangères indien de 2000 à 2015	158
Graphique 3.3. Évolution du nombre de fonctionnaires au ministère des Affaires étrangères indien	159
Tableau 3.3. Salaire mensuel minimum d'un diplomate indien en fonction de son rang ...	169
Tableau 4.1. Partenariats stratégiques signés par l'Inde, 1998-2015.....	226
Graphique 5.1. Évolution des langues parlées par les diplomates indiens entre 1987 et 2015	268
Graphique 5.2. Les effectifs des missions permanentes au Conseil de sécurité en 2011...	311

Liste des sigles et abréviations

AIAS : All Indian Administrative Services

AITS : All Indian Administrative Training School

ASEAN : Association of Southeast Asian Nations

BIMSTEC : Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation

BJP : Bharatiya Janata Party

CCG : Conseil de coopération du Golfe

CII : Confederation of Indian Industries

CNUCC : Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique

CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

CSD : Council for Social Development

FICCI : Federation of Indian Chambers of Commerce and Industries

FMI : Fonds monétaire international

FPSC : Federal Public Service Commission

IAS : Indian Administrative Service

ICCR : Indian Council for Cultural Relation

ICS : Indian Civil Service

ICWA : Indian Council of World Affairs

IDSA : Institute for Defence Studies and Analysis

IFS : Indian Foreign Service

IORA : Indian Ocean Rim Association

IPS : Indian Police Service

ITEC : Indian Technical and Cooperation Programme

IUML : Indian Union Muslim League

KMCC : Kerala Muslim Cultural Centre

MOIA : Ministry of Overseas Indian Affairs

NRI : Non Resident Indian

NSA : National Security Adviser

NSAB : National Security Advisory Board

NSC : National Security Council

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONU : Organisation des Nations unies

PMO : Prime Minister's Office

RAW : Research and Analysis Wing

SAARC : South Asian Association for Regional Cooperation

SCAAP : Special Commonwealth African Assistance Programme

SIS : School of International Studies

TCS : Technical Cooperation Scheme

UPA : United Progressive Alliance

UPSC : Union Public Service Commission

Introduction

De nombreuses études menées ces dix dernières années s'attachent à montrer la façon dont l'émergence économique et militaire de l'Inde a entraîné une évolution de sa politique étrangère. Elles analysent le développement de relations bilatérales entre l'Inde et chacune des puissances du système international, mais aussi le dynamisme de l'Inde dans sa présence sur les forums multilatéraux¹. Elles s'intéressent principalement au rapprochement entre New Delhi et Washington, concrétisé par la signature d'un partenariat nucléaire civil en 2008², et le présentent comme une illustration exemplaire de cette émergence.

Dans ce contexte, certains analystes reconnus comme Raja Mohan et Harsh Pant s'interrogent sur la trajectoire à court terme que va prendre l'Inde sur la scène internationale³. Ils avancent l'argument selon lequel la politique étrangère indienne tend de plus en plus vers une « politique de puissance responsable », proche des puissances occidentales et investie dans la promotion de la sécurité collective et de la gouvernance mondiale⁴. Ils se fondent sur le présupposé normatif selon lequel la libéralisation économique de l'Inde et la forme démocratique de son régime politique déterminent son comportement pacifique sur la scène

¹ Parmi de nombreux ouvrages et articles portant sur l'émergence de l'Inde, on peut citer : James CHIRIYANKANDATH, « Realigning India: Indian Foreign Policy after the Cold War », *The Roundtable*, vol. 93, n°374, p. 199-211 ; Stephen Philip COHEN, *India: Emerging Power*, Washington D. C. : Brookings Institution Press, 2001, 377 p ; Sumit GANGULY, *India as an Emerging Power*, London : Frank Cass, 2003, 232 p ; Sumit GANGULY (dir.), *India's Foreign Policy. Retrospect and Prospect*, Oxford : Oxford University Press, 2010, 347 p. ; Christophe JAFFRELOT (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris : Autrement, 2008, 156 p. ; Ashok KAPUR, *India: From Regional to World Power*, Abingdon : Routledge, 2006, 253 p. ; Dinshaw MISTRY, « A Theoretical and Empirical Assessment of India as an Emerging World Power », *India Review*, 2004, vol. 3, n°1, p. 64-87 ; Baldev Raj NAYAR, Thazha Varkey PAUL, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*, New Delhi : Cambridge University Press, 2004, 291 p. ; George PERKOVICH, « Is India a Major Power ? », *Washington Quarterly*, 2003-2004, vol. 27, n°1, p. 129-144.

² Voir par exemple : Dinshaw MISTRY, *The US-India Nuclear Agreement*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, 280 p. ; Raja MOHAN, *Impossible Allies: Nuclear India, United States and the Global Order*, New Delhi : India Research Press, 2006, 311 p.

³ Parmi les publications de ces deux auteurs, on peut citer Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, New Delhi : Penguin Books India, 2003, 321 p. ; Raja MOHAN, « Rising India: Partner in Shaping the Global Common ? », *Washington Quarterly*, 2010, vol. 33, n°3, p. 133-148 ; Harsh PANT, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy. India Negotiates its Rise in the International System*, Houndmills : Palgrave MacMillan, 2008, 201 p. Voir également Rajesh BASRUR, « India: A Major Power in the Making », in VOLGY, Thomas, CORBETTA, Renato, GRANT, Keith, BAIRD, Ryan, *Major Powers and the Quest for Status in International Politics. Global and Regional Perspectives*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p. 181-203.

⁴ En dehors de leur inscription dans le champ académique, ces analyses ont aussi pour ambition de contribuer au débat politique occidental sur les effets systémiques de la croissance des puissances asiatiques.

internationale. La réalité des faits actuels est cependant bien plus nuancée et peut-être différente. L'Inde n'est aujourd'hui engagée dans aucun système d'alliances avec les puissances occidentales et elle se positionne généralement en faveur du maintien du *statu quo* sur les questions internationales.

Face à ce décalage entre l'analyse académique de l'Inde « émergente » et la réalité des pratiques diplomatiques, nous nous interrogeons dans ce travail sur la façon dont la production de la diplomatie et de ses outils détermine le contenu de la politique étrangère définie par les dirigeants politiques indiens. Comblant un vide dans la littérature, cette recherche étudie l'évolution des capacités et des modes d'action diplomatique de l'Inde entre 1947⁵, année de la genèse du ministère, et 2015, date d'arrêt de notre étude⁶, à partir d'une sociologie du ministère des Affaires étrangères indien en tant qu'institution. Elle contribue ainsi à une meilleure interprétation de la posture diplomatique actuelle de l'Inde sur la scène internationale.

A - Présentation de l'objet de recherche

1) Question de recherche

Né dans les domaines de l'économie et de la finance internationale, le concept de puissance émergente a aussi été développé en science politique⁷. L'analyse des politiques étrangères des

⁵ Le ministère des Affaires étrangères est créé officiellement le 2 septembre 1947 (voir le chapitre 1 sur l'histoire de sa genèse).

⁶ En mai 2014, le dirigeant du Bharatiya Janata Party (BJP), le parti nationaliste hindou, est nommé Premier ministre suite à la victoire de son parti aux élections législatives. Il remplace Manmohan Singh, le président du parti du Congrès. Les politiques que Narendra Modi a pu amorcées dans le domaine de la politique étrangère indienne sont évoquées dans cette thèse, mais elles ne sont pas approfondies par manque de recul. L'essentiel de nos analyses les plus contemporaines porte sur la mise en œuvre de la diplomatie indienne jusqu'en 2014.

⁷ Sur la question du rôle des puissances émergentes dans le nouvel ordre mondial, voir Stephen G. BROOKS, William C. WOHLFORTH, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton : Princeton University Press, 2008, 226 p. ; Andrew HURRELL, « Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers ? », *International Affairs*, 2006, vol. 82, n°1, p. 1-19 ; Andrew HURRELL, Amrita NARLIKAR, « The New Politics of Confrontation: Developing Countries at Cancun and Beyond », *Global Society*, vol. 20, n°4, p. 415-433 ; Andrew HURRELL *et al.*, « Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States », Woodrow Wilson International Center for Scholars, mars 2010, n° 244. p. 21 ; Christophe JAFFRELOT (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris : Presses de Sciences Po, 2008, 384 p. Charles KUPCHAN, *No One's World: The West, The Rising Rest and the Coming Global Turn*, Oxford : Oxford University Press, 2013, 272 p. ; Fareed ZAKARIA, *The Post-American World and the Rise of the Rest*, London : Penguin books, 2009, 292 p.

puissances émergentes se fonde sur le présupposé suivant : il existe une corrélation entre l'accroissement des ressources économiques et militaires d'un pays et la « volonté de puissance » des décideurs politiques⁸. La recherche française sur cette problématique s'inscrit dans le courant de la sociologie des relations internationales et considère que la notion « d'émergence » ne renvoie pas à la possession de ressources matérielles, mais à un type de comportement international⁹. L'émergence d'un État se manifeste alors par la recherche d'un statut sur la scène internationale et sa reconnaissance progressive par les autres États. Les puissances émergentes vont ainsi développer des stratégies de politique internationale – régionales, multilatérales, « de niche¹⁰ », afin d'accroître leurs champs d'interventions à l'étranger¹¹. À la différence des puissances moyennes comme le Canada ou la Norvège qui jouent le rôle de « bonnes citoyennes » et s'intègrent dans la gouvernance mondiale telle que définie par les puissances occidentales, les puissances émergentes réclament une place de cogérants de la gouvernance mondiale. Elles pensent avoir le potentiel de se positionner comme concurrentielles par rapport aux dites grandes puissances établies¹².

Cette sociologie de l'émergence permet de présumer des dynamiques qui guident la politique étrangère de certains grands États, comme l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud. Mais ces études se concentrent souvent sur les effets généraux de la politique étrangère (les « *outcomes* »), plutôt que sur les processus de décision et de mise en œuvre de cette politique (les « *processes* »). Et pourtant, l'étude des processus de production de la diplomatie des pays émergents permet d'étudier la question de l'ajustement des moyens diplomatiques de ces pays à leurs ambitions internationales, qui détermine en grande partie leurs modes d'actions

⁸ Charalampos EFSTATHOPOULOS, « Reinterpreting India's Rise through the Middle Power Prism », *Asian Journal of Political Science*, 2011, vol. 19, n° 1, p. 76.

⁹ Jana JABBOUR, *La construction d'une diplomatie émergente : le cas de la Turquie au Moyen-Orient (2002-2014)*, Thèse de doctorat : Science Politique, Relations internationales : Paris : Institut d'études politiques : 2015 ; Mélissa LEVAILLANT, *La politique étrangère de l'Inde envers l'Iran (1993-2010). Entre politique de responsabilité et autonomie stratégique*, Paris : l'Harmattan, 2012, 212 p. ; Folashadé Ayodélé SOULE-KOHNDU, *Les « clubs » des puissances « émergentes », fonctions objectives et usages stratégiques : le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)*, Thèse de doctorat : Science Politique, Relations internationales : Paris : Institut d'études politiques : 2014, vol. 1, p. 16-26 ;

¹⁰ Le concept de « diplomatie de niche » a été développé par Andrew Cooper. Il désigne à l'origine le comportement des puissances moyennes, comme le Canada et le Japon, qui investissent leurs capacités diplomatiques dans des domaines spécifiques comme la sécurité humaine. Andrew COOPER, *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, Basingstoke : Macmillan, 1997, 221 p.

¹¹ Folashadé Ayodélé SOULE-KOHNDU, *Puissances émergentes et multilatéralisme : le cas de l'Afrique du Sud : 1998-2008. Analyse des stratégies d'une puissance émergente*. Paris : l'Harmattan, 2010, 176 p.

¹² Sur les puissances moyennes, voir Andrew COOPER, Kim Richard NOSSAL, Richard HIGGOTT, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver : UBC Press, 1993, 232 p.

diplomatiques. Les ministères des Affaires étrangères des puissances émergentes sont-ils adaptés aux transformations socio-économiques de leur pays, et à l'accroissement des objectifs de politique étrangère fixés par leurs décideurs politiques ?

Cette question s'inscrit dans une problématique théorique plus générale sur l'évolution du rôle des ministères des Affaires étrangères et sur leurs capacités d'adaptations aux dynamiques de la mondialisation. Les modalités de ces adaptations varient en fonction des États, de l'organisation institutionnelle des ministères, et des contextes historiques, politiques et sociaux dans lesquels ils naissent et évoluent. Par conséquent, l'analyse de la diplomatie d'un État passe nécessairement par l'étude de l'organisation de son ministère des Affaires étrangères et de la manière dont elle conditionne son action diplomatique. Appliquée au cas de la diplomatie indienne, notre question de recherche est la suivante :

Comment l'organisation du ministère des Affaires étrangères indien et sa capacité d'adaptation aux évolutions de la mondialisation économique et politique conditionnent-elles l'action diplomatique de l'Inde ?

2) L'argumentaire de la thèse

Jusqu'à présent, les recherches portant sur la politique étrangère de l'Inde se sont essentiellement intéressées aux facteurs systémiques et macro-sociaux qui déterminent l'évolution de son comportement sur la scène internationale. Ces travaux, exposés plus loin dans cette introduction, n'ont pas permis d'expliquer la contradiction qui existe entre l'émergence économique et militaire de l'Inde, la volonté de puissance affichée de ses dirigeants, et la faiblesse de ses capacités diplomatiques et de leur projection internationale.

Notre conviction est que l'on ne peut comprendre l'évolution de la diplomatie indienne que si on l'analyse à partir d'une démarche micro sociologique, par l'étude de ses lieux de production. Ces lieux désignent dans un sens restreint l'organisation du ministère des Affaires étrangères et le rôle qui y est joué par les diplomates. Dans un sens plus large, ils renvoient à l'interaction de ce ministère avec l'environnement diplomatique national et international. Pour mieux interpréter la posture diplomatique actuelle de l'Inde sur la scène internationale, nous avons donc procédé par une analyse des processus d'institutionnalisation et d'adaptation

du ministère des Affaires étrangères indien de 1947 à 2015. Notre dispositif théorique conjugue les recherches menées sur l'adaptation des ministères des Affaires étrangères comme acteurs centraux de la diplomatie, et la sociologie politique des institutions.

Cette thèse vise à démontrer la façon dont la vulnérabilité du ministère des Affaires étrangères indien, déterminée par son sous-dimensionnement structurel et sa marginalisation croissante dans le processus de décision, conditionne son adaptation graduelle aux évolutions de la mondialisation. Cette adaptation graduelle se manifeste par la plus grande importance donnée aux pratiques de « *low diplomacy* » comme la diplomatie économique, publique et consulaire. Mais elle reste fortement limitée, ce qui explique en partie la posture diplomatique prudente de l'Inde sur la scène internationale, contrainte par la priorité donnée au développement économique du pays.

3) Délimitation du périmètre de l'étude

La politique étrangère et la diplomatie¹³ sont deux termes souvent utilisés indistinctement. Or ces deux notions portent sur deux niveaux d'analyses différents, même si leur distinction n'est pas toujours claire¹⁴.

La politique étrangère recouvre « la somme des relations extérieures officielles conduites par un acteur indépendant (habituellement l'État) dans les relations internationales¹⁵ ». Elle renvoie au contenu d'une politique publique, et sa formulation relève de la responsabilité des décideurs politiques.

La diplomatie désigne la mise en œuvre de la politique étrangère par des moyens non militaires. Elle relève de la responsabilité de représentants accrédités, les diplomates, qui exercent traditionnellement des fonctions de représentation, de communication et de

¹³ Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Références inédites, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 216.

¹⁴ Par exemple, de nombreux ouvrages portant sur l'histoire diplomatique des États étudient en fait l'histoire des relations internationales et de la politique étrangère. C'est le cas de l'ouvrage de Harold NICOLSON, *Diplomacy*, New York : Oxford University Press, 1988, 151 p, cité dans Paul SHARP, « For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations », *International Studies Review*, 1999, vol. 1, n°1, p. 37.

¹⁵ Steve SMITH, Amalia AHDFIELD, Tim DUNNE, *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, Oxford : Oxford University Press, 2012, p. 382.

négociation¹⁶. Notre objectif n'est pas d'analyser le contenu de la politique étrangère de l'Inde ni le fonctionnement de son processus de décision, mais plutôt l'évolution du contexte institutionnel dans lequel est produite la diplomatie indienne. L'étude de l'organisation du ministère des Affaires étrangères et de l'évolution des discours et des pratiques en son sein offre en effet un cadre d'analyse fécond pour expliquer l'évolution de l'action diplomatique indienne dans le contexte de son émergence. Plusieurs points doivent être précisés d'emblée pour la compréhension de notre démarche.

– La diplomatie d'un pays prend forme dans l'organisation structurelle du ministère des Affaires étrangères. Nous étudions le ministère des Affaires étrangères indien comme une institution, définie comme «un ensemble relativement stable de règles et de pratiques, imbriquées dans des *structures de ressources* qui rendent l'action possible — en termes organisationnels, financiers, et de capacités de main-d'œuvre, et dans des *structures de sens* qui expliquent et justifient les comportements — les rôles, les identités, les appartenances, les objectifs communs, et les croyances causales et normatives¹⁷ [nous soulignons]». L'organisation du ministère des Affaires étrangères émerge, se stabilise et évolue dans une dynamique d'institutionnalisation que nous envisageons comme un processus permanent et contingent, inséparable des interactions qui y ont lieu¹⁸. Dans cette dynamique, les diplomates ne sont pas des agents passifs et ils s'ajustent de manière plus ou moins autonome aux contraintes de leur environnement¹⁹. Ces ajustements ont des effets retour sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères.

– Les diplomates forment un corps professionnel, au sens de « communauté de pratiques » qui revendique un monopole de compétences et d'expertises spécifiques²⁰. Un des objectifs de ce

¹⁶ Jan MELISSEN, *Innovation in Diplomatic Practices*, Basingstoke : Macmillan, 1999, p. xvi-xvii. Dans une approche similaire, Geoffrey Berridge définit la diplomatie comme « les liens officiels de communication employés par les membres d'un État souverain ». Geoff. R. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, 5^e éd., New York : Palgrave Macmillan, 2015, p. 2.

¹⁷ James MARCH, Johan OLSEN, « The Logic of Appropriateness », ARENA Working Papers, 2004, WP 04/09, p. 5.

¹⁸ Choukri HMED, Sylvain LAURENS, « Les résistances à l'institutionnalisation », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 131-147.

¹⁹ Stephen R. BARLEY, « Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution », *Organization Studies*, 1997, vol. 18, n°1, p. 93-117.

²⁰ Cette définition s'inspire de la sociologie des professions. Voir Andrew ABBOTT, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago : University of Chicago Press, 1988, 435 ; Eliot FREIDSON, *Professionalism. The Third Logic*, Cambridge : Blackwell Publishers Ltd., 2001, 250 p. Sur les communautés de pratiques, voir Emmanuel ADLER, « The Spread of Security Communities: Security of Practice, Self-Restraint,

travail sera d'étudier la façon dont la diplomatie en tant que profession est capable de connaître des évolutions de ses fonctions et de son rôle.

– L'étude de l'organisation du ministère des Affaires étrangères fournit un cadre à partir duquel il est possible d'observer la genèse et l'évolution des discours et des pratiques de la diplomatie indienne. Ces évolutions donnent alors des clés d'interprétation de la posture diplomatique de l'Inde.

Après avoir présenté et délimité l'objet de notre recherche, il convient d'étudier la façon dont il s'inscrit dans les travaux menés sur la politique étrangère et la diplomatie de l'Inde, et plus largement dans le champ des relations internationales.

4) État de l'art sur le ministère des Affaires étrangères indien

a) Un objet peu étudié dans l'analyse de la politique étrangère indienne

Les analyses menées sur la politique étrangère indienne ont peu étudié le ministère des Affaires étrangères. Deux points sont à souligner ici.

D'une part, encore très récemment, les facteurs bureaucratiques n'étaient pas considérés comme pertinents pour analyser et comprendre cette politique. Parmi les ouvrages qui s'inscrivent dans les théories des relations internationales, la plupart se sont inspirés des outils de la théorie réaliste et se sont principalement intéressés aux déterminants structurels et matériels la politique internationale de l'Inde²¹. Les déterminants internes de cette politique,

and NATO's Post-Cold War Transformation », *European Journal of International Relations*, 2008, vol. 14, n°2, p. 195-230.

²¹ A. P. Rana par exemple analyse le non-alignement comme une politique d'équilibre des puissances dans le contexte bipolaire de la guerre froide : A. P. RANA, *The Imperatives of Nonalignment: A conceptual Study of India's Foreign Policy in the Nehru Period*, New Delhi : Macmillan Company of India, 1976, 322 p. ; Bharat Karnad montre comment les choix politiques du gouvernement indien sont principalement fondés sur les capacités matérielles et la géopolitique : Bharat KARNAD, *Nuclear Weapons & Indian Security: The Realist Foundations of Strategy*, New Delhi : Macmillan, 2002, 724 p. Harsh Pant insiste sur les facteurs systémiques comme déterminants de la politique étrangère de l'Inde : Harsh PANT, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy. India Negotiates its Rise in the International System*, Houndmills: Palgrave MacMillan, 2008, 201 p. Voir également Baldev Raj NAYAR, Thazha Varkey PAUL, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status, op. cit.* ; Siddarth MALLAVAPARU, « Theorizing India's Foreign Relations », in MALONE, David, MOHAN, Raja, RAGHAVAN, Srinath (dir.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2015, p. 35-48.

mis en avant par le courant de la Foreign Policy Analysis²² (FPA) ont souvent été ignorés. Cela peut s'expliquer par la prédominance du postulat selon lequel le processus d'élaboration de la politique étrangère indienne relève exclusivement de la personne du Premier ministre²³. C'est par exemple l'argument avancé par Narang Vipin et Paul Staniland pour justifier leur approche qui porte sur les perceptions des décideurs politiques²⁴. Cela s'explique également par le fait que ces outils théoriques sont très peu développés dans le champ académique indien²⁵.

Au-delà du rôle joué par le Premier ministre dans la politique étrangère indienne, certains chercheurs comme Shashi Tharoor et David Malone abordent la question plus large du processus d'élaboration de cette politique. Ce processus est souvent décrit comme personnalisé, peu structuré, inconsistant et fonctionnant de façon *ad hoc*. Dans ces études, le ministère des Affaires étrangères est surtout étudié dans sa relation de dépendance au bureau du Premier ministre²⁶. Certaines analyses portent plus spécifiquement sur l'absence de moyens alloués à la recherche et à la planification dans le ministère des Affaires étrangères, mais aussi dans les milieux universitaires et des think tanks, pour expliquer le manque de

²² Le courant de la FPA se positionne contre les théories réalistes qui expliquent le comportement des États à partir des composantes de l'intérêt national, et de la répartition de la puissance dans le système international. Les auteurs invitent à ouvrir la « boîte noire » de l'État et à prendre en compte les variables nationales, politiques, bureaucratiques et sociales, pour expliquer la formation de la politique étrangère. Chris ALDEN, Amnon ARAN, *Foreign Policy Analysis. New approaches*, London : Routledge, 2012, 171 p. Parmi les études classiques portant sur la variable bureaucratique, nous pouvons citer : Graham ALLISON, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York : Harper Collins, 1991, 338 p. ; Morton HALPERIN, « Bureaucratic Politics : A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, 1972, vol. 24, p. 40-79 ; Morton HALPERIN, Arnold KANTER, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2^e éd., Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2006, 400 p.

²³ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, New Delhi : Lancer Publishers, 2009, 444 p. ; Surjit MANSINGH, *India's Search For Power: Indira Gandhi's Foreign Policy, 1966-1982*, New Delhi : Sage Publications, 2001, 405 p. ; Michael BRECHER, *India and World Politics. Krishna Menon's View of the World*, London : Oxford University Press, 1968, 390 p. ; Pramoda Kumze PANDA, *Making of India's Foreign Policy. Prime Ministers and Wars*, New Delhi : Raj Publication, 2003, 347 p.

²⁴ Narang VIPIN, Paul STANILAND, « Institutions and Worldviews in Indian Foreign Security Policy », *India Review*, 2012, vol. 11, n^o 2, p. 76-94.

²⁵ Sumit GANGULY, Manjeet S. PARDESI, « Foreign Policy Analysis in India », in BRUMMER, Klaus, HUDSON, Valerie, (dir.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2015, p. 57-76.

²⁶ David MALONE, *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2011, 410 p. ; Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, New Delhi : Vikas, 1982, 438 p. ; Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, New York : Penguin Global, 2012, 456 p. ; Voir également l'ouvrage plus ancien, mais très complet, de Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, New Delhi : Allied., 1980, 361 p.

vision stratégique des décideurs indiens²⁷. Enfin, Nicolas Blarel dans son ouvrage publié en 2015 reprend les théories de la FPA et les applique au cas la politique israélienne de l'Inde²⁸. Bien que le ministère des Affaires étrangères ne soit pas l'objet même de sa recherche, l'auteur montre l'évolution de la place de cette administration dans le processus de décision. Malgré leur apport empirique certain, aucune de ces recherches ne traite directement du problème de l'organisation et du fonctionnement du ministère des Affaires étrangères indien comme lieu de production des instruments de la politique étrangère. En général, l'analyse organisationnelle n'est intégrée que comme une simple variable dans l'analyse multifactorielle du comportement de l'Inde sur la scène internationale.

D'autre part, depuis le début des années 1960, seules quelques recherches ont été menées spécifiquement sur le ministère des Affaires étrangères indien. Parmi elles, quatre études ont constitué des sources secondaires intéressantes pour la conduite de notre travail.

Les travaux de Pameswaran Nair, écrits en 1963²⁹, et ceux de Jeffrey Benner, publiés en 1985³⁰, offrent une analyse détaillée de l'organisation du ministère des Affaires étrangères à leurs époques respectives. Ils étudient particulièrement la structure et la hiérarchie des postes au sein du ministère, ainsi que les interactions entre la bureaucratie et les décideurs politiques. Ces recherches apportent des données empiriques intéressantes sur notre objet et nous ont permis de recroiser les informations de première main que nous avons récoltées. Mais elles ont aussi leurs limites. Malgré l'ambition théorique affichée par Jeffrey Benner d'étudier le fonctionnement de la bureaucratie comme variable explicative de la politique étrangère indienne, son travail tout comme celui de Pameswaran Nair reste principalement descriptif. De plus, ces recherches donnent à voir une image statique du ministère des Affaires étrangères indien et ne s'interrogent pas sur ses capacités de changement.

²⁷ Daniel MARKEY, « Developing India's Foreign Policy "Software" », *Asia Policy*, 2009, n°8, p. 73-96 ; Raja C. MOHAN, « The Re-Making of Indian Foreign Policy: Ending the Marginalization of International Relations Community », *International Studies*, 2011, vol. 46, n°1-2, p. 147-163.

²⁸ Nicolas BLAREL, *The Evolution of India's Israel Policy. Continuity, Change, and Compromise since 1922*, New Delhi : Oxford University Press, 2015, 411 p.

²⁹ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, Thèse de Doctorat, Relations internationales, New Delhi : Jawaharlal Nehru University, 1963.

³⁰ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, Boulder : Westview Press, 1985, 305 p.

En 2015, Deep Datta Ray³¹ a publié sa thèse dans laquelle il étudie l'évolution des « mentalités » au sein du ministère des Affaires étrangères indien. Son objectif principal est différent du nôtre, car l'auteur a pour ambition de tracer la généalogie de la culture diplomatique indienne. Selon lui, cette culture n'est pas fondée seulement sur l'appropriation de la modernité diplomatique occidentale par les Indiens. Elle s'ancre aussi dans des sources intellectuelles non occidentales anciennes de la diplomatie indienne. Ces éléments culturels ont, selon lui, des effets sur le style de négociation des diplomates indiens. Dans notre recherche, cette question de la « culture de négociation » de l'Inde n'est pas abordée, mais le travail de Deep Datta Ray offre lui aussi des éléments d'analyse du fonctionnement du ministère³².

Le quatrième auteur qui nous intéresse est Kishan Rana, un ancien diplomate indien. Il a publié en 2008 un ouvrage académique dans lequel il compare les ministères des Affaires étrangères indien, chinois, japonais, singapourien, et thaïlandais³³. L'auteur s'interroge sur les capacités d'adaptation des ministères des Affaires étrangères asiatiques face aux évolutions de la mondialisation. L'analyse menée par Kishan Rana sur le ministère des Affaires étrangères indien met en avant des éléments qui seront approfondis dans cette thèse, comme la formation des diplomates, l'organisation des carrières, la hiérarchie administrative et les moyens du ministère. Cet ouvrage est également important car il permet de décentrer le regard occidental vers un terrain longtemps négligé en relations internationales.

Tout en exploitant un certain nombre de données offertes par ces sources secondaires, notre recherche s'en démarque principalement par sa méthodologie. La présente étude s'inscrit en effet dans une démarche sociohistorique et empirique, qui donne toute son importance au processus d'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères indien et à la façon dont il conditionne l'évolution des pratiques et des discours en son sein.

³¹ Deep DATTA-RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, London : Hurst, 2015, 380 p.

³² Sur la notion de « culture diplomatique », voir Geoffrey WISEMAN, « Pax Americana: Bumping Into Diplomatic Culture », *International Studies Perspectives*, 2005, vol. 6, n° 4, p. 409-430. Sur le cas spécifique de l'Inde : Amrita NARLIKAR, Aruna NARLIKAR, *Bargaining With a Rising India. Lessons From the Mahabharata*, Oxford : Oxford University Press, 2014, 238 p.

³³ Kishan RANA, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, 2nd éd., New Delhi : Oxford University Press, 2009, 246 p.

b) Un terrain négligé en relations internationales

L'Inde est un terrain qui n'a pas encore été exploré par les auteurs s'inscrivant directement dans le courant de la FPA ou s'intéressant à l'évolution de la diplomatie des États³⁴. Des chercheurs tels que Bahgat Korany³⁵, Jacqueline Anne Braveboy-Wagner³⁶, Justin Robertson et Maurice East³⁷, Christopher Clapham³⁸, Klaus Brummer et Valerie Hudson³⁹ ont dénoncé le biais culturel des études de politique étrangère qui s'intéressent exclusivement aux terrains occidentaux, ou ne prennent en compte que les facteurs individuels et psychologiques dans l'analyse des processus de décision des pays du Sud. Afin de pallier ces manques, ils ont dirigé des ouvrages collectifs visant à appliquer des théories occidentales sur des terrains non occidentaux, mais aucun d'entre eux ne fait référence à l'Inde.

L'autre limite de ces recherches est qu'elles ne prennent que peu en compte les déterminants organisationnels de la politique étrangère et en particulier le rôle joué par les ministères des Affaires étrangères des États étudiés. Les variables explicatives mises en avant dans ces études sont les variables systémiques comme la dépendance des pays en développement à l'égard des pays développés, et les variables non étatiques. Par exemple, East et Robertson comparent différents modèles de prise de décision au sein des pays du Sud, mais ils écartent deux modèles non négligeables qu'ils considèrent comme non pertinents pour l'analyse de la politique étrangère de ces États : le modèle de la diplomatie « conventionnelle » qui porte principalement sur le fonctionnement des ministères des Affaires étrangères ; et le modèle du « développement des capacités de l'État », qui analyse les interactions entre acteurs étatiques et non étatiques. Selon eux, « ces approches stato-centrées ne sont pas très utiles pour

³⁴ Deux principaux auteurs font exception : Nicolas Blarel et Avinash Paliwal. Voir Nicolas BLAREL, *The Evolution of India's Israel Policy. Continuity, Change, and Compromise since 1922*, op. cit. ; Avinash PALIWAL, « India's Taliban Dilemma: To Engage ou To Contain ? », *Journal of Strategic Studies*, 2015.

³⁵ Bahgat KORANY, *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World: A Comparative Analysis*, Boulder and London : Westview, 1986, 150 p.

³⁶ Jacqueline Anne BRAVEBOY-WAGNER, « The Foreign Policies of the Global South: An Introduction », in BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (dir.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, Boulder : Lynne Rienner Publ., 2003, p. 1-13.

³⁷ Justin ROBERTSON, Maurice EAST (dir.), *Diplomacy and Developing Nations: Foreign Policy-Making Structures and Processes*, London : Routledge, 2005, 280 p.

³⁸ Christopher CLAPHAM (dir.), *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach*, Farnborough : Saxon House, 1977, 184 p.

³⁹ Klaus BRUMMER, Valerie HUDSON (dir.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2015, 242 p.

comprendre la mise en œuvre de la politique étrangère dans les pays en développement⁴⁰ ». Ils considèrent que le modèle de la dépendance et celui de la privatisation de la politique étrangère sont les plus pertinents. Ces conclusions tirées de leurs cas d'étude sur le Brésil, la Chine, les îles Caraïbes, l'Égypte, le Ghana et la Malaisie ne sont cependant pas convaincantes, car les différents modèles d'analyse de la politique étrangère devraient être complémentaires plutôt qu'exclusifs.

Dans cette recherche, nous considérons que les ministères des Affaires étrangères sont les principaux lieux de production des instruments de la politique étrangère des États et de leur contenu, dans les domaines non militaires. Par conséquent, l'étude de l'organisation des ministères des Affaires étrangères permet d'analyser certains des instruments de projection internationale dont disposent les États. Cela est vrai autant pour les ministères marginalisés que pour ceux qui occupent une place centrale dans le processus de décision en politique étrangère, dans des pays développés ou dans des pays en développement. Pour mener cette recherche, nous utilisons un dispositif théorique, présenté ci-dessous, ancré dans la sociologie des relations internationales⁴¹.

B - Dispositif théorique

Ce travail s'inspire de différents outils théoriques développés dans les études sur les ministères des Affaires étrangères, ainsi que dans la sociologie politique des institutions et dans la sociologie des pratiques diplomatiques.

1) Le ministère des Affaires étrangères reste le principal acteur de la diplomatie

⁴⁰ Justin ROBERTSON, Maurice EAST (dir.), *Diplomacy and Developing Nations: Post-Cold War Foreign Policy-Making Structures and Processes*, *op. cit.*

⁴¹ Selon Guillaume Devin, la sociologie des relations internationales porte sur « une analyse — tant au niveau micro des acteurs qu'au niveau macro des ensembles qu'ils composent — des pratiques, des modes d'action et des organisations que ces acteurs contribuent à créer, mais dans lesquels ils sont également, plus ou moins involontairement, pris ». Elle invite à appréhender les phénomènes internationaux comme des faits sociaux, objectivables et relationnels. Guillaume DEVIN, *Sociologie des relations internationales*, Paris : La Découverte, 3^e éd., 2013, p. 3.

Nous adoptons à dessein une vision précise de la diplomatie, qui a ses limites et qui ne reflète pas la diversité des phénomènes que ce terme peut recouvrir. Notre définition de la diplomatie et le choix d'étudier le ministère des Affaires étrangères comme administration principale de mise en œuvre de la politique internationale des États peuvent en effet susciter des débats.

Les systèmes diplomatiques nationaux sont définis par Brian Hocking comme un ensemble d'institutions et d'acteurs configurés pour la gestion de l'environnement international des États⁴². Ils dépassent le cadre du ministère des Affaires étrangères. Les ministères sectoriels, les États fédérés, les villes, les régions, les territoires à l'étranger, les groupes indigènes, les leaders religieux, les ONG et les entreprises sont autant d'acteurs qui sont de plus en plus présents dans la mise en œuvre de pratiques diplomatiques⁴³. Depuis une vingtaine d'années, la prolifération de ces nouveaux acteurs dans l'espace diplomatique des États a été largement documentée dans la littérature sur les nouvelles diplomaties⁴⁴. Cette littérature montre par exemple le développement de formes de « para diplomatie⁴⁵ », ou encore de nouveaux domaines d'action diplomatique, comme le climat⁴⁶, qui impliquent souvent l'intervention d'acteurs non traditionnels dans la conduite de la politique étrangère. Ces recherches permettent d'enrichir les travaux portant sur la diplomatie traditionnelle des États⁴⁷.

⁴² Brian HOCKING, « The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System », in KERR, Pauline, WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, New York : Oxford University Press, 2013, p. 123-140.

⁴³ Voir par exemple : Michele ACUTO, *Global Cities, Governance and Diplomacy: the Urban Link*, London : Routledge, 2013, 210 p. ; Rebecca ADLER-NISSEN, Gad PRAM, *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games. The EU Overseas Countries and Territories*. London : Routledge, 2013, 252 p. ; David CRIEKESMAN, *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 210 p. ; Brian HOCKING, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke : Macmillan, 1993, 249 p. ; Brian HOCKING, « Privatizing Diplomacy? », *International Studies Perspectives*, 2004, vol. 5, n°2, p. 147-152 ; Hans MICHELMANN, Panayotis SOLDATOS, *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, Oxford: Claredon Press, 1990, 322 p.

⁴⁴ Shaun RIORDAN, *The New Diplomacy*, Oxford : Polity, 2002, 150 p. John Robert KELLEY, « The New Diplomacy: Evolution of a Revolution », *Diplomacy and Statecraft*, 2010, vol. 21, n°2, p. 286-305.

⁴⁵ La paradiplomatie désigne des formes de diplomatie personnelle ou parallèle qui peuvent soit compléter soit concurrencer la politique étrangère des gouvernements. La paradiplomatie a donc un statut ambigu, car elle témoigne d'une forme d'autonomie politique de la part d'acteurs non étatiques, tout en contribuant parfois à renforcer l'État. Noé CORNAGOT, « (Para)diplomatic cultures. Old and New » in DITTMER, Jason, MCCONNELL, Fiona (dir.), *Diplomatic Cultures and International Politics*, Abingdon : Routledge, 2016, p. 175.

⁴⁶ Costas CONSTANTINOU, James DER DERIAN, *Sustainable Diplomacies*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010, 289 p.

⁴⁷ Les travaux classiques sur la diplomatie sont les suivants : Ronald Peter BARSTON, *Modern Diplomacy*, 3^e éd., Harlow : Pearson Longman, 387 p. Geoff. R. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, 5^e éd., New York : Palgrave Macmillan, 2015, 296 p. ; Geoff. R. BERRIDGE, Alan JAMES, *A Dictionary of Diplomacy*, Houndmills : Palgrave, 2001, 270 p ; Harold NICOLSON, *Diplomacy*, New York : Oxford University Press, 1988, 151 p. ; Ernest SATOW, *A Guide to Diplomatic Practice*, London : Logmans, 1961, 510 p. ; Adam WATSON, *Diplomacy: The Dialogue Between States*.

Cependant, elles présentent deux limites principales. D'une part, cette présence de nouveaux acteurs amène souvent les chercheurs à en tirer des conclusions sur le déclin des ministères des Affaires étrangères qui auraient autrefois connu un « âge d'or », comme s'ils avaient été des acteurs incontestés du système international⁴⁸. De plus, ces recherches mettent essentiellement l'accent sur les relations conflictuelles entre les ministères des Affaires étrangères et ces nouveaux agents diplomatiques.

À la différence de ces travaux, nous adoptons le postulat de l'existence d'une relation d'interdépendance entre acteurs étatiques et non étatiques du système diplomatique⁴⁹. La diplomatie des États s'est en effet historiquement construite, et se construit aujourd'hui encore, dans l'interaction avec les acteurs non étatiques⁵⁰. Les politiques étrangères sectorielles ou la diplomatie à voies multiples à laquelle prennent part des acteurs privés sont intégrées à l'action diplomatique des États⁵¹. Ces derniers peuvent y avoir recours pour construire des coalitions ou renforcer leurs moyens techniques⁵². La question clé n'est donc

⁴⁸ Cette notion du déclin des ministères des Affaires étrangères et de la diplomatie est associée à la notion de déclin de l'État dans les « nouvelles » relations internationales de l'après-guerre froide, qui voient l'émergence de forces transnationales. Marie-Claude SMOUTS, *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, 409 p. Sur la question de l'inefficacité ou de l'anachronisme des ministères des Affaires étrangères, voir : Richard LANGHORNE, « Current Developments in Diplomacy: Who Are The Diplomats Now? », *Diplomacy & Statecraft*, 1997, vol. 8, n°2, p. 1-15 ; Ian MANNERS, Richard WHITMAN, « Introduction », in MANNERS, Ian, WHITMAN, Richard (dir.) *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester : Manchester University Press, 2000, p. 1-16 ; Jonathon MOSES, Torbjørn KNUTSEN, « Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries », *Cooperation and Conflict*, 2001, vol. 36, n°4, p. 355-380 ; Paul SHARP, « For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations », *International Studies Review*, 1999, vol. 1, n°1, p. 55 ; Arild UNDERDAL, « What's Left for the MFA? Foreign Policy and the Management of External Relations in Norway », *Cooperation and Conflict*, 1987, vol. 22, n°2, p. 169-192.

⁴⁹ Cette thèse de la complémentarité est défendue par de nombreux chercheurs. Voir par exemple Andrew COOPER, John ENGLISH, Ramesh Chandra THAKUR, *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*, Tokyo : United Nations University Press, 2002, 308 p. Stuart Murray qualifie ces travaux « d'école innovante » sur la diplomatie : ils dépassent l'opposition entre États et acteurs non étatiques pour regarder leurs interactions et l'évolution des formes et des modalités de la diplomatie. Stuart MURRAY, « Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy », *International Studies Perspectives*, 2008, vol. 9, n°1, p. 22-39.

⁵⁰ Richard LANGHORNE, Keith HAMILTON, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, 2nd éd., London : Routledge, 2011, 317 p. ; Donna LEE, David HUDSON, « The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy », *Review of International Studies*, 2004, vol. 30, n°3, p. 343-360.

⁵¹ Geoffrey WISEMAN, « "Polyilateralism" and New Modes of Global Dialogue », Discussion Papers n° 59, Leicester: Leicester Diplomatic Studies Programme, 1999.

⁵² Andrew COOPER, John ENGLISH, Ramesh Chandra THAKUR, *Enhancing Global Governance: Toward a New Diplomacy ?*, *op. cit.* ; selon Anne-Marie Slaughter, les gouvernements répondent à l'agenda post-guerre froide en créant des réseaux transnationaux d'agences gouvernementales disposant d'une expertise spécifique. Anne-Marie SLAUGHTER, « Governing the Global Economy through Government Networks », in BYERS, Michael (dir.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford : Oxford University Press, 2000, p. 178.

pas l'existence ou la fin de l'État souverain, mais la façon dont ses fonctions sont altérées et modifiées dans le contexte de la mondialisation et de la diffusion de l'autorité diplomatique⁵³. Cette question laisse entier le problème de l'évolution du rôle tenu par les ministères des Affaires étrangères.

Or, l'étude des ministères des Affaires étrangères constitue un angle d'analyse riche pour apprécier la façon dont est produite la diplomatie indienne et dont elle s'adapte à la restructuration des systèmes diplomatiques nationaux liée aux évolutions de la mondialisation. C'est l'objectif de ce travail, que nous souhaitons inscrire dans la continuité des études dirigées par Brian Hocking⁵⁴ et Jan Melissen⁵⁵ sur la résilience des ministères des Affaires étrangères occidentaux, ou par Kishan Rana⁵⁶ sur les ministères des Affaires étrangères asiatiques. Ces auteurs montrent que les ministères des Affaires étrangères sont souvent capables de prendre en charge de nouvelles fonctions et d'étendre leurs structures organisationnelles pour traiter de nouveaux enjeux fonctionnels comme l'économie⁵⁷. Pour Brian Hocking et David Spence comme pour Geoffrey Wiseman⁵⁸, les ministères des Affaires étrangères ont des capacités d'adaptation plus développées que les ministères sectoriels en raison de leurs structures souples, à cheval entre les environnements nationaux et

⁵³ Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN, « Introduction », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015, p. 13. Plutôt que de privatisation, Laurence Badel parle de « dissémination » des fonctions diplomatiques, causée par la multiplication des espaces de négociation diplomatique. Laurence BADEL, « From One Globalization to the Next Diplomatic Practices and New International Relations », in GENIN, Vincent, OSMONT, Matthieu, RAINEAU, Thomas (dir.), *Réinventer la diplomatie. Sociabilités, réseaux et pratiques diplomatiques en Europe depuis 1919*, Bruxelles : Peter Lang, 2016, p. 27.

⁵⁴ Brian HOCKING, *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Basingstoke : Macmillan, 1999, 281 p.

⁵⁵ Jan MELISSEN (dir.), *Innovation in Diplomatic Practice, op. cit.*, 267 p.

⁵⁶ Kishan RANA, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand, op. cit.*

⁵⁷ Au sein de l'Union européenne, Brian Hocking compare les ministères des Affaires étrangères en fonction de différents critères : leurs capacités ; leur place au sein de la hiérarchie administrative et plus largement des systèmes diplomatiques nationaux ; le statut et le prestige de ces administrations ; les interactions entre l'environnement politique et l'environnement administratif ; les aspirations des dirigeants à jouer un rôle important sur la scène internationale. Brian HOCKING, « Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union », in HOCKING, Brian, SPENCE, David (dir.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2002, p. 6. D'autres études montrent la façon dont les ministères des Affaires étrangères s'adaptent à l'europanisation des politiques étrangères. Simon BULMER, Martin BURCH, « The "Europeanization" of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective », in ASPINWALL, Mark, SCHNEIDER, Gerald (dir.), *The Rules of Integration: Institutional Approach to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press, 2001, p. 73-96.

⁵⁸ Geoffrey WISEMAN, « "Polyateralism" and New Modes of Global Dialogue », *art. cit.*, p. 15.

internationaux. Les ministères des Affaires étrangères subiraient moins de pression de la part des groupes d'intérêts et auraient donc plus de marge de manœuvre pour réformer leurs modes d'action.

Tout en nous inscrivant dans ce courant, nous considérons que ces arguments demeurent limités. En effet, ils ne permettent pas de rendre compte des dynamiques organisationnelles qui expliquent les lourdeurs institutionnelles de même que les changements au sein des ministères des Affaires étrangères. De plus, ces études sont très statiques et mettent principalement à jour les structures objectives de fonctionnement des ministères des Affaires étrangères, plutôt que l'évolution dynamique de leurs structures formelles et informelles. Enfin, le rôle joué par les diplomates dans l'organisation, de même que l'impact des évolutions institutionnelles sur la définition de la profession de diplomate, est totalement écarté de l'analyse.

Afin d'apporter un complément à la fois historique et théorique aux recherches présentées plus haut, cette thèse étudie le processus d'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères indien en utilisant les outils développés par les différents courants de la sociologie politique des institutions.

2) La pertinence d'une sociologie politique du ministère des Affaires étrangères indien

Pour étudier le ministère des Affaires étrangères indien, nous nous appuyons sur des concepts analytiques développés par différents courants désignés ici par le terme de sociologie politique des institutions⁵⁹. Nous faisons référence aux travaux néo-institutionnalistes historiques et sociologiques nés aux États-Unis dans les années 1940-1950⁶⁰, à la sociologie des organisations de Michel Crozier et Erhard Friedberg⁶¹, ainsi qu'aux travaux de sociologie

⁵⁹ Les auteurs cités plus loin ne se revendiquent pas tous d'un même courant sociologique. Mais il nous a semblé pertinent de les réunir, dans la mesure où les outils d'analyses offerts par ces différentes recherches sont souvent compatibles. Leur usage multiple permet d'éclairer les différentes facettes des institutions.

⁶⁰ Peter HALL, Rosemary TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n° 3, p. 469-496 ; Nicolas FREYMOND, « La "redécouverte" des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 33-53.

⁶¹ Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 2014, 500 p ; Michel CROZIER, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, Paris : S. Arslan, 2000, 288 p.

politique développés en France sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé⁶². Pour Lagroye et Offerlé, une institution est une « rencontre dynamique entre ce qui est institué, sous forme de règles, de modalités d'organisation, de savoir, etc., et les investissements (ou engagements) *dans* une institution, qui seuls la font exister concrètement⁶³ ». C'est une organisation hiérarchisée constituée de règles formelles et informelles qui s'imposent aux membres et qu'ils peuvent aussi utiliser.

Le courant de la FPA est peu adapté pour répondre à notre question de recherche, sauf lorsqu'il permet de donner des clés d'analyse du contexte de prise de décision de la politique étrangère indienne⁶⁴. En effet, les études qui s'inscrivent dans ce courant mettent surtout l'accent sur les individus au sein des organisations, et sur les moments de prise de décision en politique étrangère⁶⁵, sans les intégrer dans un contexte historique plus large⁶⁶. Par contraste, la sociologie politique des institutions offre des outils pour étudier le développement des institutions dans le temps et leurs capacités de reproduction et de changement.

Dans cette recherche, nous utilisons deux perspectives mises à jour par les différents courants de la sociologie politique des institutions. La première met l'accent sur le contexte historique et politique de l'institution (a) et la seconde étudie les interactions entre l'institution et les agents qui la constituent (b). La prise en compte de ces deux perspectives nous permet de conjuguer une approche ciblée sur l'institutionnalisation d'un ordre organisationnel, avec une approche ciblée sur le comportement des acteurs individuels.

a) L'importance du contexte historique et politique dans lequel évolue le ministère

L'approche contextuelle des institutions les définit non pas comme des entités isolées et a-historiques, mais comme des objets sociologiques déterminés par leur histoire passée et par

⁶² Jacques LAGROYE, Michel OFFERLÉ, « Pour une sociologie de l'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 11-26.

⁶³ *Ibid.*, p. 12

⁶⁴ Graham ALLISON, Morton H. HALPERIN, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *art. cit.*

⁶⁵ Valerie HUDSON, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Plymouth: Rowman and littlefield Publishers, 2007, p. 4, 88. Chris ALDEN, Amnon ARAN, *Foreign Policy Analysis. New approaches*. London : Routledge, 2012, p. 1.

⁶⁶ Theda SKOCPOL, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspectives*, Princeton : Princeton University Press, p. 14.

l'environnement sociopolitique dans lequel elles évoluent. Cela implique donc une double contextualisation des institutions administratives : historique et politique.

Les travaux qui s'inscrivent dans le courant néo-institutionnaliste historique s'intéressent à l'influence des processus historiques dans la production des politiques publiques⁶⁷. Ils mettent l'accent sur les phénomènes d'émergence et de diffusion de cadres cognitifs et normatifs. Le moment de la genèse de l'institution est un moment constituant de ses pratiques et de ses discours, qui génère aussi des jeux de pouvoir et des tensions avec les autres institutions⁶⁸. Ce courant néoinstitutionnaliste offre un cadre d'analyse pertinent pour étudier la genèse du ministère des Affaires étrangères indien. Il permet notamment de montrer que les choix qui ont défini ses principales structures organisationnelles n'allaient pas de soi et ne répondaient pas forcément à des critères d'efficacité réfléchis en amont⁶⁹.

Le néoinstitutionnalisme historique offre aussi un éclairage théorique à la question de la reproduction et du changement au sein du ministère des Affaires étrangères indien. Des concepts comme ceux de dépendance au sentier emprunté⁷⁰ [*path dependence*] et d'incrémentalisme⁷¹ montrent que la stabilité, la récurrence des discours et des pratiques, les effets d'inertie dans les politiques publiques sont des éléments centraux dans une institution. Ils permettent de comprendre pourquoi certains arrangements et certaines règles du jeu sont stabilisés dans le temps. Mais l'institution n'est pas considérée *a priori* comme un facteur de résistance au changement et les routines organisationnelles n'impliquent pas forcément la

⁶⁷ Très exploité dans les travaux de science politique qui s'intéressent aux dynamiques internes de l'État, le néoinstitutionnalisme historique est peu utilisé en relations internationales. Voir la synthèse qui en est donnée dans Bryan MABEE, « Historical Institutionalism and Foreign Policy Analysis: The Origins of the National Security Council Revisited », *Foreign Policy Analysis*, 2011, vol. 7, n°1, p. 28.

⁶⁸ Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 105-130.

⁶⁹ Voir par exemple la monographie de Amy ZEGART, *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JSC, and NSC*, Stanford : Stanford University Press, 1999, 317 p. L'objectif de cette auteur est d'expliquer pourquoi les agences de sécurité américaines ne sont pas pensées de façon rationnelle ou fonctionnelle.

⁷⁰ Exposé simplement, le concept de *path dependence* renvoie à l'idée qu'une fois l'institution engagée dans une certaine direction à un moment t, les options autrefois accessibles ne le sont plus à t+1. James MAHONEY, « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, 2000, vol. 29, n°4, 507-548 ; Paul PIERSON, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n°2, p. 251-267.

⁷¹ L'incrémentalisme désigne les changements progressifs réalisés dans une logique de correction par petits pas des erreurs et par apprentissage mutuel. Charles LINDBLOM, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 1959, vol. 29, n°2, p. 79-88.

reproduction de l'institution à l'identique⁷². Certains auteurs ont mis en avant l'importance de la prise en compte de différentes temporalités dans l'élaboration des politiques publiques⁷³. Ils analysent l'impact de conjonctures critiques, c'est-à-dire de chocs exogènes qui peuvent provoquer des changements organisationnels soudains, ou encore les modalités graduelles plus lentes de changement au sein de l'institution.

Enfin, la dimension contextuelle des institutions permet d'étudier une administration dans sa relation avec le contexte sociopolitique plus large dans lequel elle évolue. Dans le cas de la diplomatie indienne, cela suppose de regarder le rôle du ministère des Affaires étrangères dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique étrangère. Ce rôle peut varier en fonction de la conjoncture politique, des changements dans le système diplomatique indien et de l'évolution de la relation du ministère et des diplomates avec les différents acteurs qui y prennent part. Nous verrons en particulier la façon dont les concurrences entre les diplomates et les administrateurs centraux sont des facteurs déterminants dans la définition du recrutement et de la formation des diplomates.

Pour résumer, cette perspective contextuelle des institutions nous permet de nuancer et de clarifier les mécanismes de causalité qui expliquent les origines, la reproduction et les capacités d'adaptation du ministère des Affaires étrangères indien. Ce travail privilégie dans la première partie le moment de la genèse de l'institution pour étudier les déterminants structurels de la vulnérabilité du ministère des Affaires étrangères. La deuxième partie repose davantage sur l'analyse de l'adaptation graduelle du ministère des Affaires étrangères et de ses limites structurelles, dans le contexte de l'après-guerre froide, de la libéralisation de l'économie indienne et de la complexification du système diplomatique indien.

b) Prendre en compte l'interaction entre le ministère et les diplomates

Le néoinstitutionnalisme sociologique démontre que les institutions ne sont pas neutres et fournissent des structures de sens comprises et partagées par les acteurs sociaux, en guidant

⁷² Jacques LAGROYE, Michel OFFERLÉ, « Pour une sociologie de l'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 18. Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : L'action publique*, 2^e éd., Paris : Armand Colin, 2011, p. 244.

⁷³ James MAHONEY, Kathleen THELEN, « A Theory of Gradual Institutional Change », in MAHONEY, James, THELEN, Kathleen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p. 1-38.

leurs actions et leurs décisions⁷⁴. Chaque institution possède sa culture propre, qui diffuse des représentations du monde et des répertoires d'action collectifs et délimite ainsi des comportements appropriés⁷⁵.

Dans le cas de la diplomatie indienne, la culture de l'institution se construit à travers les différentes étapes du processus d'institutionnalisation du ministère, qui seront étudiées tout au long de ce travail : l'organisation du recrutement et de la formation des diplomates, l'organisation de la hiérarchie administrative et des carrières, la répartition des divisions administratives et l'évolution dans le temps des fonctions du ministère. Un éclairage particulier sera mis sur les procédures formelles, les rituels et les cérémonies⁷⁶, éléments subjectifs véhiculés par les acteurs qui y prennent part⁷⁷. Nous verrons dans quelle mesure ces éléments contribuent à l'émergence d'un esprit de corps au sein de la diplomatie indienne.

Parler de culture institutionnelle ne signifie pas que l'on considère les institutions comme des instruments homogènes de l'action collective. Ann Swidler définit à juste titre les cultures institutionnelles comme des « boîtes à outils » que les acteurs utilisent pour définir leurs stratégies et orienter leurs actions⁷⁸. Cette perspective s'intéresse tout particulièrement à l'interaction qui existe entre les structures objectives des institutions et les façons multiples dont les agents interprètent les normes et intériorisent leurs rôles⁷⁹. Elle privilégie l'action des individus et les relations micro sociales, non organisées et informelles qui vont contribuer à structurer l'institution⁸⁰. Dans le même temps, les individus ne sont pas totalement autonomes et ajustent leurs actions en conformité avec les pratiques et les discours institutionnels.

⁷⁴ James MARCH, Johan OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1992, p. 252.

⁷⁵ Emilie BILAND, « Les cultures d'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel, (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 177-192.

⁷⁶ John MEYER, Brian ROWAN, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *The American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83, n°2, p. 340-363.

⁷⁷ Emilie BILAND, « Les cultures d'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel, (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 177.

⁷⁸ Ann SWIDLER, « Culture in Action: Symbols and Strategies », *American Sociological Review*, 1986, vol. 51, n°2, p. 273-286.

⁷⁹ R. MAYNTZ, S.W. SCHARPF, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 55, p. 95-123.

⁸⁰ Les formes « d'organisations informelles » ne sont pas vues comme des dysfonctionnements mais comme des conditions de l'efficacité bureaucratique. Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley : University of California Press, 1949, 274 p. Peter BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy: a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, 2^e éd., Chicago : University of

Cette approche nous invite à penser les transformations du ministère des Affaires étrangères en les mettant en perspective avec les expériences et les trajectoires individuelles des diplomates indiens. Elle donne à voir l'institution dans ses interactions journalières et permet de comprendre comment les acteurs interprètent ces actions, et comment ces actions influent sur l'évolution de l'institution. Par exemple, nous étudierons la façon dont les diplomates aux prises avec la résistance de l'institution parviennent à improviser des solutions, ou à l'inverse créent eux-mêmes de la résistance au changement institutionnel et verrouillent l'organisation pour protéger les frontières de leur profession.

3) Des points de convergence avec la sociologie des pratiques diplomatiques

En relations internationales, la sociologie des pratiques place ces dernières au centre de l'analyse. Les pratiques sont définies comme « des formes socialement reconnues d'activités faites sur la base de ce que les membres apprennent des autres, et qu'ils sont capables de réaliser de façon correcte ou incorrecte⁸¹ ». L'objectif des auteurs de ce courant sociologique est de théoriser la diplomatie et le changement à partir de l'étude empirique des pratiques diplomatiques⁸². Notre recherche se différencie de cette approche d'un point de vue ontologique, car elle prend pour objet l'organisation du ministère des Affaires étrangères indien. Nous considérons que ce ne sont pas les pratiques qui donnent à voir l'institution, mais l'analyse de l'interaction entre l'institution, les acteurs qui y prennent part et son environnement, qui permet d'étudier l'émergence de certaines pratiques. Malgré ces différences, nous nous inspirons toujours de la théorie des pratiques en relations internationales d'un point de vue épistémologique et méthodologique. Trois éléments d'analyse doivent être soulignés.

Chicago Press, 1963, 322 p. ; Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, *op. cit.*

⁸¹ Iver NEUMANN, « Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy », *Millennium-Journal of International Studies*, 2002, vol. 31, n°3, p. 627.

⁸² Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN, « Introduction », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.*, p. 1.

Premièrement, nous considérons que la diplomatie est une activité socialement organisée qui donne sens à l'action internationale⁸³. L'analyse des pratiques diplomatiques n'est pas considérée comme une fin en soit, mais elle constitue un moyen plus précis et plus réaliste de penser le phénomène diplomatique. Elle permet de donner à voir la diversité des activités et des « façons de faire » que recouvre la diplomatie, en ne s'intéressant pas seulement aux diplomates comme des sources traditionnelles d'autorité et de représentation de l'État, mais aussi comme une profession qui développe un certain nombre de compétences⁸⁴. Dans cette perspective, nous nous efforcerons dans notre recherche de créer des ponts entre le théoricien et le praticien et d'étudier ce que font et disent quotidiennement les diplomates au sein du ministère⁸⁵.

De plus, la sociologie des pratiques a pour but de dépasser certains cadres d'analyse traditionnels en étudiant à la fois « la structure et l'agent, les idées et les intérêts, la rationalité et la practicalité, la stabilité et le changement⁸⁶ ». Nous partons d'un postulat similaire, selon lequel il existe une interaction permanente entre le ministère des Affaires étrangères indien et les diplomates, entre leurs discours et leurs pratiques, et entre les différents niveaux de temporalités au sein de l'organisation.

Enfin, d'un point de vue méthodologique, la sociologie des pratiques comme la sociologie politique des institutions utilisent une méthode d'approches multiples. Elles se servent de l'interdisciplinarité et donnent une importance particulière à l'histoire. Elles accordent aussi une valeur importante à la collecte et à l'exploitation des sources primaires⁸⁷. La matière empirique est travaillée et restituée dans une démarche à la fois descriptive et interprétative, qui consiste à « ne pas imposer un sens a priori » et à « construire son interprétation sur la

⁸³ *Idem.*, p. 7.

⁸⁴ Vincent POULIOT, Jérémie CORNUT, « Practice Theory and The Study of Diplomacy: A Research Agenda », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 299.

⁸⁵ Johana SIMÉANT, Victoria LICKERT, Florent POUPONNEAU, « Échelles, récifs, bureaux – Terrains du politique à l'international », in SIMÉANT, Johanna (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris : CNRS Éditions, 2015, p. 15 : « On apprend beaucoup sur les relations entre États en étudiant les organisations et les routines bureaucratiques, les trajectoires et les “habitudes mentales” des acteurs ou encore les compétitions politiques localisées à l'intérieur des États. Les configurations nationales où s'élaborent les politiques étrangères constituent des plaques sensibles des dynamiques internationales ».

⁸⁶ Emmanuel ADLER, Vincent POULIOT, « International Practices: Introduction and Framework », in ADLER, Emmanuel, POULIOT, Vincent (dir.), *International Practices*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, p. 5.

⁸⁷ Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN, « Introduction », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.*, p. 5.

base des éléments de l'enquête que l'on classe et organise de manière argumentée. »⁸⁸ Notre dispositif d'enquête, présenté dans la partie suivante, s'appuie sur cette méthodologie.

C - Dispositif d'enquête

1) Des aller-retour constants entre le terrain et l'objet de recherche

Pendant quatre ans, nous avons abordé cette thèse en suivant une démarche hypothético-inductive et en mêlant les lectures théoriques et historiques à quatre séjours de recherche en Inde et dans le Golfe, d'une durée totale d'environ une année.

Le premier terrain d'un mois en Inde était exploratoire et a permis d'amorcer la construction de notre objet de recherche. Nous avons d'abord défini un sujet large portant sur les relations entre l'Inde et les pays du Golfe arabo-persique, que nous avons documenté à l'aide de sources secondaires. Ce sujet s'inscrivait dans la continuité de notre mémoire de recherche, dans lequel nous étudions la façon dont la politique étrangère de l'Inde envers l'Iran reflétait les paradoxes de la politique étrangère de l'Inde « émergente ». La date de notre premier terrain de recherche n'a pas été choisie au hasard. L'Institute for Defence and Strategic Studies (IDSA), un think tank financé par le ministère de la Défense indien et situé à New Delhi, organisait son colloque annuel sur les relations entre l'Inde et le Moyen-Orient en février 2013. La participation à ce colloque nous a permis de mener des entretiens avec des universitaires, des experts et des diplomates ayant passé du temps dans la région du Moyen-Orient. Ces entretiens ont mis à jour la dimension plurilatérale de la diplomatie indienne par la participation de nombreux acteurs politiques, bureaucratiques et non étatiques à sa mise en œuvre. La faiblesse du ministère des Affaires étrangères était un élément régulièrement évoqué par les diplomates indiens interrogés. Au cours de ces entretiens, nous nous sommes aperçus que le problème principal ne reposait pas tant sur le contenu de cette politique, déterminé avant tout par des intérêts énergétiques et migratoires relativement stables, mais sur la difficulté pour les décideurs et les diplomates indiens de définir une politique étrangère cohérente.

⁸⁸ Sur les apports de cette démarche, voir Guillaume DEVIN, Marie-Françoise DURAND, « Décrire, représenter, interpréter », in DEVIN, Guillaume (dir.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2016, p. 35.

À la suite de ce premier séjour de recherche, nous avons fait le choix de resserrer notre objet de recherche sur les capacités diplomatiques de l'Inde, et plus précisément sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères. Nous avons conservé l'exemple de la diplomatie indienne dans le Golfe comme un cas d'étude permettant d'illustrer la façon dont le sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères contraint la mise en œuvre de la politique étrangère indienne, dans une démarche dynamique qui met à jour la diplomatie telle qu'elle est en train de se faire, sur le terrain⁸⁹.

Cette définition de notre objet de recherche nous a amené à préciser notre stratégie d'enquête. Le choix de privilégier un seul acteur au sein de la politique étrangère indienne, le ministère des Affaires étrangères, nécessitait de réaliser une analyse intensive, sur la longue durée, de cet objet. Le recours aux archives du ministère et la conduite d'entretiens avec un échantillon suffisamment large de diplomates indiens sont devenus indispensables. New Delhi, la capitale de l'Inde où se trouvent les ministères, les archives nationales, ainsi que des universités et des think tanks reconnus, a été notre principal lieu de réalisation de cette recherche. Nous avons également profité de notre présence à Paris et de nos séjours à Londres et à Buenos Aires dans le cadre de conférences pour rencontrer des diplomates indiens ou des acteurs de la politique étrangère indienne.

Pour documenter notre cas d'étude sur la diplomatie indienne dans le Golfe arabo-persique, nous avons conduit plusieurs entretiens dans cette région. Nous avons choisi comme terrains de recherche Mascate, où se trouve l'ambassade indienne en Oman, ainsi qu'Abou Dhabi et Dubaï où sont situés respectivement l'ambassade et le consulat de l'Inde aux Émirats arabes unis. Nous avons sélectionné ces terrains en raison de l'importance de ces pays dans la politique régionale de l'Inde. Oman est le pays du Golfe arabo-persique avec lequel l'Inde entretient les relations politiques et culturelles les plus proches et les plus anciennes. Les Émirats arabes unis sont le principal partenaire économique et commercial de l'Inde dans la région. L'autre critère déterminant a été le fait qu'une femme seule et étrangère peut se déplacer aisément en Oman et aux Émirats, ce qui n'est pas le cas en Arabie saoudite où elle doit être accompagnée d'un homme. Nous avons également effectué un séjour d'une semaine

⁸⁹ Pour une explication plus précise de la pertinence de notre cas d'étude, voir l'introduction du chapitre 6.

à Doha à l'occasion d'une conférence, pendant laquelle nous avons pu obtenir des éléments d'analyse de la diplomatie indienne dans la région.

Afin de faciliter les rencontres avec nos futurs enquêtés dans le Golfe, nous avons réalisé deux courts séjours de recherche au Kerala, qui est le principal État de départ des migrants indiens dans la région. Les chercheurs, les hommes politiques et les journalistes rencontrés au Kerala avaient tous une expérience passée ou des membres de leur famille en Oman et aux Émirats arabes unis. Leurs conseils et les contacts qu'ils nous ont donnés ont fortement facilité notre séjour de trois semaines dans le Golfe.

Pour résumer, après avoir redéfini de façon plus précise notre objet de recherche, nous avons donc passé un second séjour de trois mois en Inde, puis un troisième de deux mois en Inde, et enfin un quatrième séjour de trois mois répartis entre l'Inde, Mascate, Dubaï et Abou Dhabi. Ce travail a reposé sur un va-et-vient constant entre la collecte des données, leur exploitation et l'approfondissement des analyses théoriques. Nous avons principalement exploité deux sources d'informations primaires : les documents d'archives et les entretiens de recherche⁹⁰.

2) L'importance des archives pour étudier la genèse du ministère des Affaires étrangères indien

L'analyse de l'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères nécessitait une approche historique pour reconstituer les différentes étapes de sa genèse et de ses évolutions. Nous avons eu la chance de pouvoir accéder aux archives du ministère des Affaires étrangères indien, car plus de 70 000 documents ont été déclassifiés en 2012. Ces archives sont facilement accessibles à tout chercheur en faisant la demande, s'il est muni d'un visa de recherche, d'une lettre de l'école doctorale de rattachement décrivant le projet de recherche et de l'ambassade de France à New Delhi.

L'accès à des centaines de documents de première main qui n'avaient pour certains jamais été consultés est une étape très stimulante dans la recherche. Mais ce n'est pas une tâche aisée. Il faut savoir faire le tri en déterminant des thématiques précises que l'on veut explorer, tout en se laissant surprendre par les découvertes offertes par ces documents. En consultant ces

⁹⁰ À plusieurs reprises, nous avons demandé l'autorisation de faire circuler un questionnaire auprès des diplomates en poste à New Delhi, mais nous nous sommes heurtés au refus de l'administration.

archives, nous souhaitons répondre à trois questions principales : Quels sont les débats qui ont déterminé la création du ministère des Affaires étrangères ? Par quels processus ont été organisés le recrutement et la formation des diplomates ? Comment analyser le fonctionnement, formel et informel, de cette bureaucratie ? La question de la construction d'un esprit de corps au sein du ministère et de la diffusion progressive d'une culture commune nous est venue à mesure que nous découvriions les différents dossiers du ministère.

Les documents que nous avons consultés étaient des correspondances internes au ministère des Affaires étrangères, qui s'étendaient principalement de 1947 aux années 1960. Certains dossiers datés des années 1970-1980 ont pu être étudiés, mais nombre d'entre eux étaient manquants pour des raisons indéterminées. La constitution de notre corpus a donc été limitée aux documents déclassifiés qui étaient disponibles au moment de notre enquête. Malgré cela, ces archives ont constitué un matériau indispensable à notre recherche, tant dans les phases de problématisation et que dans les phases d'analyse. Elles nous ont permis de restituer les processus d'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères au plus près de leurs conditions historiques d'émergence.

3) Comprendre et interpréter l'évolution des discours et des pratiques diplomatiques par les entretiens

Les entretiens tiennent une place très importante dans notre recherche⁹¹. Au cours de notre enquête, nous avons rencontré 115 personnes avec lesquelles nous avons conduit des entretiens individuels. Certaines d'entre elles ont été rencontrées à plusieurs reprises et 134 entretiens ont été réalisés en tout.

Nous avons conduit tous les entretiens en anglais, sur un mode semi-directif, à partir d'une dizaine de questions définies en amont et organisées autour de grands thèmes adaptés en

⁹¹ Sur la méthode des entretiens en sciences sociales, voir Stéphane BEAUD, Florence WEBER, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris : La Découverte, 4^e éd., 2010, 334 p. ; André GUITTET, *L'entretien. Techniques et pratiques*, 8^e éd., Paris : Armand Colin, 2013, 223 p.

Sur les méthodes de terrain en relations internationales plus spécifiquement : Marieke LOUIS, Lucile MAERTENS, Marie SAIGET, « L'enquête de terrain », in DEVIN, Guillaume (dir.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2016, p. 141-158 ; Delphine ALLÈS, Auriane GUILBAUD, Delphine LAGRANGE, « L'entretien en relations internationales », in DEVIN, Guillaume (dir.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, op. cit., p. 159-176

fonction du profil, de l'expérience et de l'expertise de l'enquêté. Leur durée a fortement varié en fonction de la disponibilité de nos interviewés ; les entretiens pouvaient durer quarante-cinq minutes comme trois ou quatre heures. Dans la mesure du possible, nous nous efforcions d'être disponible afin de ne pas avoir à mettre un terme à l'entretien nous-mêmes.

Nous distinguons trois types d'entretiens de recherche dans notre liste d'entretiens. Les entretiens *exploratoires* sont ceux menés en début de recherche, lorsque notre objet n'était pas encore défini précisément. Ces entretiens menés avec des acteurs aux profils variés nous ont permis de commencer à récolter des données, à faire émerger des questionnements, et à collecter des premiers contacts. Les entretiens *principaux* portent directement sur notre objet d'étude, le ministère des Affaires étrangères et les diplomates. Ils ont constitué notre principal matériau d'analyse. Enfin, les entretiens de *vérification*, menés avec des universitaires, des analystes ou des journalistes spécialistes de la politique étrangère de l'Inde, nous ont permis de croiser les informations recueillies et d'enrichir notre compréhension de notre objet de recherche.

Afin d'établir une relation de confiance avec nos interviewés, nous les avons prévenus au début de nos rencontres que tous les entretiens se déroulaient de façon anonyme⁹². Nous n'avons pas non plus enregistré les entretiens, mais nous nous sommes efforcé de prendre le plus de notes possible pendant et juste après l'entretien. Cette méthode pose des problèmes quant à la précision exacte des citations, mais nous avons déjà pu expérimenter pendant nos recherches de master les effets négatifs de l'enregistrement des entretiens, particulièrement avec des diplomates : la présence d'un enregistreur limitait fortement les possibilités d'échanges.

Une fois notre objet défini de façon précise, notre première démarche a été d'aller voir les diplomates retraités, qui sont très nombreux à travailler dans les think tanks indiens. Situés à cheval entre le monde administratif et le monde de l'expertise, ils sont généralement ouverts aux chercheurs et acceptent facilement de les rencontrer. Nous avons donc passé un séjour de recherche en tant que stagiaire au sein du think tank Observer Research Foundation (ORF), ce

⁹² L'anonymisation de la parole des diplomates et des élites en général est une des conditions de réussite de l'entretien. Samy COHEN, « Enquêtes au sein d'un "milieu difficile" : les responsables de la politique étrangère et de défense », in COHEN, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : Presses Universitaires de France, 1999, p. 21.

qui nous a permis d'accéder à leur vaste carnet d'adresses. Notre supérieur direct était un ancien ambassadeur, avec qui nous avons donc pu avoir de longs échanges sur notre sujet de recherche. C'est à partir de ces premiers contacts que nous avons progressivement constitué notre réseau. En dehors des contacts donnés de manière spontanée par nos premiers enquêtés, nous avons également établi une liste de diplomates que nous souhaitions rencontrer en fonction de la singularité ou au contraire de la représentativité de leurs parcours.

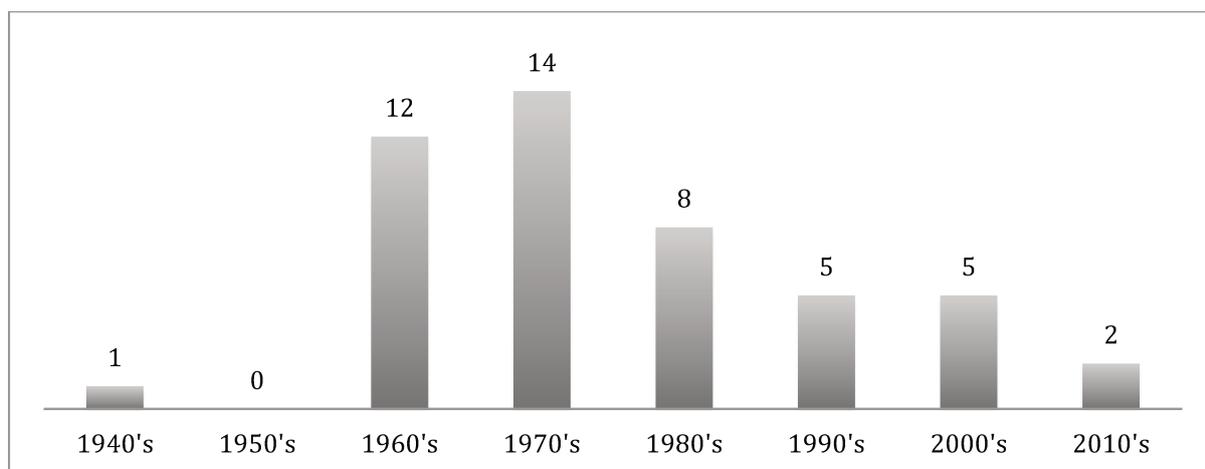
Pour enrichir notre étude de cas sur le Golfe, nous avons aussi rencontré une proportion importante de diplomates ayant passé du temps dans la région ainsi que d'autres acteurs qui interagissent quotidiennement avec eux, comme les entrepreneurs et les représentants de la diaspora indienne. Enfin, nous avons conduit des entretiens avec des diplomates étrangers et avec des fonctionnaires indiens issus d'autres administrations dans le but d'avoir le regard de praticiens extérieurs à notre objet et d'élargir nos perspectives.

Les profils de nos enquêtés sont répartis de la façon suivante :

- Diplomates indiens : 47 personnes rencontrées (60 entretiens réalisés).
- Fonctionnaires, militaires et hommes politiques indiens : 10 personnes rencontrées.
- Diplomates et militaires étrangers : 7 personnes rencontrées.
- Expatriés indiens dans le Golfe : 19 personnes rencontrées.
- Universitaires : 17 personnes rencontrées.
- Analystes de think tanks : 9 personnes rencontrées.
- Journalistes : 6 personnes rencontrées.

Les entretiens menés avec les diplomates sont l'une des principales sources qui nous ont permis de construire notre travail. Nous avons fait en sorte que toutes les générations soient représentées au sein de notre échantillon. Parmi les diplomates que nous avons rencontrés, 25 étaient retraités, et 22 étaient encore en poste au ministère au moment de notre enquête. Au sein de cet échantillon, on peut classer les diplomates en fonction de leur année d'entrée au ministère :

Graphique 0.1. Répartition des diplomates interrogés en fonction de leur année d'entrée au ministère



Il existe dans notre échantillon une surreprésentation des diplomates entrés au ministère entre le début des années 1960 et la fin des années 1980. Parmi ceux-là, certains étaient retraités et d'autres étaient situés à des rangs d'ambassadeurs ou de hauts secrétaires lors des entretiens. Cette surreprésentation de ces générations s'explique par leur disponibilité plus grande par rapport aux diplomates plus jeunes. Ces derniers pouvaient être réticents à nous rencontrer et nous avons fait face à de nombreux refus. Les principales explications qu'ils nous ont données sont le manque de temps, l'impression de ne pas être légitimes pour parler de leur expérience au ministère et la peur de commettre une faute administrative en rencontrant un étranger. Nous devons souligner que les diplomates en poste à New Delhi devaient nous recevoir dans l'enceinte du ministère des Affaires étrangères s'ils ne voulaient pas nous recevoir en dehors de leur temps de travail. Cela nécessitait la mise en place d'une procédure d'autorisation qu'ils n'étaient pas tous habilités à mettre en œuvre. Ce problème ne s'est pas posé avec les diplomates en poste à l'étranger.

Nous avons pu contourner cet obstacle en nous faisant inviter un après-midi au centre de formation des diplomates (le Foreign Service Institute, FSI) par un ancien ambassadeur désormais enseignant. Le caractère informel de notre présence nous a permis d'avoir de nombreuses discussions avec les diplomates en formation. Nous avons également développé une correspondance électronique régulière avec un diplomate entré au ministère en 2013 qui avait refusé de nous rencontrer, mais qui par la suite a toujours répondu à nos questions écrites.

Les entretiens menés avec des diplomates étaient principalement des entretiens biographiques, centrés sur la personne et son vécu. En amont, nous travaillions la biographie de nos enquêtés, afin de maîtriser leurs sujets d'expertises. Puis nous adoptons une démarche donnant beaucoup de liberté à nos enquêtés : nous leur demandions de retracer leurs parcours, et chaque étape de leur carrière était l'occasion de leur faire raconter des anecdotes, souvent très riches. Cette posture nous a permis d'amener nos enquêtés vers des sujets plus sensibles tels que le contenu d'une politique, le fonctionnement du processus de décision, ou les relations interministérielles, sans leur poser de questions directes sur ces sujets, qui les auraient encouragés à adopter un langage beaucoup plus contrôlé. La réalisation de plusieurs entretiens avec les plus intéressés nous a aussi offert l'occasion d'approfondir de nombreux sujets et de lever certaines barrières. En outre, la façon dont nous présentions notre recherche en amont, par e-mail ou par téléphone, a souvent suscité l'intérêt des diplomates qui se sont généralement très rapidement sentis investis dans cette recherche. Nous leur expliquions que nous souhaitions avoir une démarche sociologique et comprendre au mieux le quotidien de leur métier et de leurs pratiques.

Notre méthode d'entretien nous a permis de contourner un certain nombre de problèmes auxquels peut faire face le chercheur lorsqu'il interroge des dirigeants, en raison de leur maîtrise de l'art oratoire, de leur facilité à inverser les règles de l'entretien, et de leur attachement au secret⁹³. Notre position de jeune femme étudiante voyageant seule a pu parfois susciter chez nos enquêtés masculins une attitude paternaliste, voire ambiguë, qui pouvait nous mettre en insécurité et qui nous a amenés, à deux reprises, à mettre un terme à l'entretien. Mais en règle générale, elle générait surtout de la curiosité et de l'empathie chez nos enquêtés qui souhaitaient plutôt nous aider et nous accompagner dans notre travail de recherche.

Ces entretiens nous ont permis d'en apprendre davantage sur quatre domaines particuliers :

⁹³ Sur les méthodes d'enquête auprès des dirigeants, voir Hélène CHAMBORODON *et al.*, « S'imposer aux imposants : à propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, n° 16, p. 157-180 ; Samy COHEN (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, *op. cit.* ; Sylvain LAURENS, « Pourquoi et comment poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec les imposants », *Genèses*, 2007, n° 69, p. 112-127.

Sur le problème de l'accès aux espaces fermés et aux lieux du secret, voir : Magali BOUMAZA, Aurélie CAMPANA, « Enquêter en milieu difficile. Introduction », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 1, p. 5-25, cité dans Johanna SIMÉANT, Victoria LICKERT, Florent POUPONNEAU, « Échelles, récifs, bureaux – Terrains du politique à l'international », in SIMÉANT, Johanna (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, *op. cit.*, p. 26.

- Les pratiques quotidiennes au sein du ministère, comme les routines bureaucratiques, la charge de travail, l'organisation du temps de travail, les relations hiérarchiques.
- Le fonctionnement structurel du ministère, comme l'organisation des carrières ou la création de nouvelles divisions.
- Les trajectoires individuelles des diplomates, leurs origines sociales, leurs aspirations, leurs projets professionnels.
- Les perceptions et les représentations des diplomates à l'égard de la diplomatie indienne.

Les entretiens ont leurs limites, car ce sont des reconstructions partielles et partiales d'expériences passées. Afin de remédier à ce problème, le recours à des sources primaires et secondaires multiples nous a permis de recroiser des informations et de mettre à distance les récits de vie collectés.

4) Recouper les informations par l'usage de sources ouvertes

D'autres types de ressources ont été mobilisés au cours de cette enquête :

Les premiers sont institutionnels : ce sont les rapports annuels du ministère des Affaires étrangères de 1947 à 2015 qui sont tous numérisés et disponibles sur Internet. La lecture attentive de ces rapports nous a permis de faire l'inventaire des activités du ministère et d'en constater l'évolution au cours du temps. Nous avons plus particulièrement porté notre attention sur l'évolution du budget et du personnel ; la division économique ; la division de la planification ; la division de la diplomatie publique ; la division du Golfe ; et la division multilatérale.

Le second type de sources est constitué de mémoires de diplomates, qui nous ont permis d'acquérir un certain nombre d'éléments factuels sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères et sur l'évolution du métier de diplomate. Comme dans le traitement des entretiens, nous avons du mieux que possible adopté une certaine distance critique vis-à-vis de ces autobiographies.

Enfin, nous avons également fait usage de la presse indienne afin de nous informer sur

l'évolution des réformes au sein du ministère des Affaires étrangères, de certaines nominations et de l'évolution du contexte politique plus général.

D - Plan de la démonstration

Ce travail de recherche est structuré en deux parties et six chapitres. Il suit un plan diachronique qui s'articule principalement autour deux périodes identifiées comme des périodes constitutives de la diplomatie indienne. La première partie revient sur la genèse du ministère des Affaires étrangères en 1947 et sur l'institutionnalisation des principaux éléments structurels du ministère. La seconde partie analyse le fonctionnement et les adaptations du ministère des Affaires étrangères dans la période de l'après-guerre froide jusqu'à 2015.

1) La genèse d'une bureaucratie sous-dimensionnée

La première partie porte sur l'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères, caractérisé comme une organisation sous-dimensionnée. Ce sous-dimensionnement s'explique en grande partie par le fait que la genèse du ministère n'a pas répondu à des logiques rationnelles d'efficacité administrative, mais plutôt à des logiques politiques, bureaucratiques et sociales spécifiques et fortement contraignantes.

Le premier chapitre retrace la singularité de la naissance du ministère des Affaires étrangères indien en septembre 1947. Il analyse l'hybridité du service diplomatique indien, construit à partir des pratiques et des institutions héritées de l'Empire britannique, tout en adoptant un discours nationaliste porté par Jawaharlal Nehru. Ce discours personnalisé autour du Premier ministre est ce qui constituera la « matrice cognitive et normative » du non-alignement. Cette matrice fonde la légitimité du ministère des Affaires étrangères durant les premières décennies de son existence et le style discursif prudentiel de la politique étrangère indienne.

Le second chapitre étudie le contexte historique et social dans lequel ont été inventées les règles de sélection à l'entrée en diplomatie ainsi que les dispositifs de formation. Il démontre comment ce processus de professionnalisation de la diplomatie indienne a permis de garantir la cohérence du modèle hybride créé en 1947 par Nehru. Le résultat de ce processus

bureaucratique a été de produire un effet de fermeture de la profession de diplomate autour de critères de recrutements indéterminés et d'une formation strictement généraliste.

Dans le troisième chapitre, nous analysons la fragilité de l'administration indienne et ses effets sur son fonctionnement formel et informel. Le manque de ressources financières et humaines a deux conséquences principales. La première est de faire reposer le succès de la diplomatie indienne sur l'initiative individuelle, au détriment parfois de l'efficacité administrative. La seconde conséquence est de renforcer l'attachement des diplomates à la fermeture de leur corps professionnel, afin de garantir leur ascension administrative et leur accès à la fonction d'ambassadeur.

À l'issue de ces chapitres, le ministère des Affaires étrangères émerge comme une organisation structurellement vulnérable. La seconde partie de cette thèse s'intéresse à la façon dont cette organisation est capable de s'adapter aux évolutions de l'après-guerre froide.

2) Le fonctionnement et les adaptations du ministère des Affaires étrangères depuis la fin de la guerre froide.

La seconde partie montre que la résilience du ministère des Affaires étrangères indien dans la période de l'après-guerre froide est inséparable de sa vulnérabilité toujours plus grande, en raison de son inadaptation structurelle aux évolutions de la mondialisation.

Afin d'étudier les effets de la chute de l'URSS et de la libéralisation de l'économie indienne sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères, le chapitre 4 replace le ministère dans le contexte plus large de la complexification du système diplomatique indien. Nous montrons deux évolutions principales : l'extension de l'agenda diplomatique du ministère est formalisée autour d'un discours prudent de poursuite de « l'autonomie stratégique », qui donne la priorité au développement économique du pays ; le ministère se trouve de plus en plus marginalisé au sein du système diplomatique national, centralisé autour du bureau du Premier ministre, et concurrencé par de nouveaux acteurs prenant part à la mise en œuvre de la diplomatie.

Dans le cinquième chapitre, nous montrons les adaptations graduelles mises en place au sein du ministère des Affaires étrangères indien et l'importance croissante donnée par les

diplomates à la diplomatie économique. Ces évolutions demeurent limitées. En l'absence de réforme structurelle, le ministère est doté de moyens largement inférieurs à ses besoins croissants et les frontières professionnelles de la diplomatie sont de moins en moins spécifiques.

Enfin, le sixième chapitre s'intéresse à la façon dont le sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères conditionne le travail des diplomates sur le terrain, à partir de l'exemple de la diplomatie indienne dans le Golfe arabo-persique. Il étudie les dysfonctionnements des missions diplomatiques et consulaires dans la région et l'importance donnée aux initiatives individuelles des ambassadeurs passionnés marginaux. Il montre comment l'extension de l'agenda diplomatique indien en faveur de la prise en charge des questions économiques et migratoires fait peser des pressions importantes sur le travail des diplomates. Les missions diplomatiques parviennent à s'adapter graduellement à la charge de travail croissante, mais elles restent fortement dépendantes de l'aide financière et matérielle apportée par les communautés expatriées.

I. Une bureaucratie sous-dimensionnée

Chapitre 1. La genèse d'un modèle hybride

Ce premier chapitre revient sur la genèse¹ du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth indien, officiellement créé le 2 septembre 1947². Il analyse la contradiction apparente qui entoure l'acte de naissance de l'appareil diplomatique indien : le ministère est créé grâce au transfert des institutions et des pratiques héritées de l'Empire colonial³, tout en fondant sa légitimité sur la projection d'un discours nationaliste et non aligné.

L'étude de la création du ministère des Affaires étrangères permet de démontrer la place centrale jouée par le Premier ministre de l'époque, Jawaharlal Nehru, dans la définition et la conduite de la diplomatie indienne pendant la durée de son mandat, entre 1947 et 1964. En cumulant les portefeuilles de Premier ministre et de ministre des Affaires étrangères, il a un rôle fondateur dans la définition des standards d'action de la diplomatie indienne autour du non-alignement. Ce discours a un effet performatif et devient la « culture institutionnelle⁴ » de la diplomatie indienne. Mais les processus de production de cette politique ne se réduisent pas à la personnalité du Premier ministre. La posture diplomatique adoptée par l'Inde au moment de son accès à l'indépendance est aussi le produit de la participation au sein du ministère des Affaires étrangères d'élites bureaucratiques et politiques aux profils hétérogènes. Certaines d'entre elles avaient auparavant entamé leur carrière dans l'administration de l'Empire britannique, d'autres au sein du mouvement nationaliste indien. Ces nouveaux diplomates

¹ Nous distinguons ici la genèse, ou l'acte de naissance de l'institution, de son processus d'institutionnalisation, qui est un processus permanent, de longue durée. Voir Jacques LAGROYE, Michel, OFFERLÉ dir, « Pour une sociologie de l'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel, *Pour une sociologie de l'institution*, op. cit., p. 11-26. Voir également la thèse de Julien MEIMON, *En quête de légitimité. Le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse de doctorat, Science Politique, Université de Lille 2, 2005, 543 p.

² Le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth est rebaptisé simplement ministère des Affaires étrangères en 1949.

³ Voir le dossier consacré à ce sujet dans la revue *Critique internationale*, 2010, n°48. Les transferts y sont définis comme des « processus par lesquels les connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées sont utilisées pour le développement de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions ou d'idées dans un autre système politique ». Laurence DUMOULIN, Sabine SAURUGGER, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, 2010, n°48, p. 14.

⁴ Voir l'analyse donnée par Émilie Biland sur les cultures institutionnelles. Selon l'auteure, « la culture rassemble les schèmes cognitifs et pratiques résolvant, pour une période plus ou moins longue, les tensions structurant l'institution ». Cette définition met l'accent sur la dimension pérenne et stable de l'institution, tout en prenant en compte les manières différentes dont les différents acteurs s'approprient cette culture. Émilie BILAND, « Les cultures d'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel, (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 177-192.

jouent un rôle décisif dans les premières années de l'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères indien.

Pour étudier la genèse de cette administration, il faut d'abord revenir sur les caractéristiques de l'État postcolonial indien, et sur la façon dont les bouleversements sociopolitiques causés par l'accès à l'indépendance de l'Inde ont déterminé le processus d'institutionnalisation de ce ministère. La période formelle de transition de l'État colonial à l'État postcolonial s'étend de la mise en place d'un gouvernement provisoire en juillet 1946, et l'acquisition par l'Inde du statut de dominion de l'Empire britannique le 15 août 1947, à l'adoption de la Constitution indienne le 26 janvier 1950. Cette période est marquée par l'extrême violence de la partition entre l'Inde et le Pakistan⁵. Dans cette situation d'urgence, l'essentiel des institutions héritées de l'Empire est transféré au nouvel État indien, ce qui permet ainsi la construction rapide de son système politique et bureaucratique⁶. Ce processus de décolonisation laisse place à un modèle d'État hybride, dans lequel coexistent des mécanismes de domination, de représentation et de reproduction de l'État apparemment contradictoires. Ces mécanismes se retrouvent dans l'acte de naissance du ministère des Affaires étrangères indien et se manifestent de la façon suivante.

La création du ministère des Affaires étrangères indien est fondée sur l'appropriation des anciennes institutions de gouvernement colonial britannique et le maintien du personnel administratif formé pendant l'Empire. La culture pro-occidentale des anciens fonctionnaires coloniaux qui travaillent dans la nouvelle bureaucratie de l'État peut apparaître comme un obstacle à la politique nationaliste menée par le parti du Congrès (partie A). Mais l'appropriation des outils bureaucratiques et de concepts politiques hérités de l'Empire permet aussi aux diplomates de développer leur propre conception de la politique étrangère indienne, et de mettre en œuvre une posture diplomatique différente de celle adoptée par les Britanniques. Cette posture est ancrée dans la « matrice cognitive et normative⁷ » du non-alignement, dont on peut encore aujourd'hui mesurer l'influence sur la conduite de la diplomatie indienne. Cette matrice trouve sa légitimité dans l'histoire des mouvements

⁵ Voir Ramanchandra GUHA, *India After Gandhi. The History of the World's Largest Democracy*, London : Picador, 2008, p 3-102.

⁶ Bernard WAITES, *South Asia and Africa After Independence: Post-colonialism in Historical Perspective*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012, p. 9.

⁷ Yves SUREL, « Idées, Intérêts, Institutions de l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 1998, n°87, p. 161-178.

nationalistes qui ont précédé l'indépendance de l'Inde, et dans le charisme du Premier ministre indien Jawaharlal Nehru (partie B).

A - Le poids de l'héritage colonial

Pour comprendre le poids de l'héritage colonial dans la genèse du ministère des Affaires étrangères indien, il convient de revenir sur l'histoire de la construction des institutions du gouvernement de l'Inde britannique, en prêtant une attention particulière à l'émergence des départements destinés à la gestion des affaires extérieures de l'Inde (section 1). Les termes de la contradiction de la genèse du ministère des Affaires étrangères indien trouvent leur origine dans le processus de dévolution progressive du pouvoir britannique aux élites indiennes, nommées à des postes administratifs et militaires au sein des institutions coloniales dès le dix-neuvième siècle. Ces administrateurs indiens recrutés pendant l'Empire ont joué un rôle clé dans le transfert des institutions britanniques au gouvernement de l'Inde indépendante (section 2). Ce transfert s'est accompagné d'un phénomène d'appropriation des concepts et des instruments de la diplomatie occidentale par les nouveaux diplomates indiens (section 3).

1) Les racines historiques du ministère des Affaires étrangères indien

En 1947, l'Inde possède déjà un noyau d'institutions destinées à la gestion de ses relations extérieures⁸. Ceci est le résultat de la bureaucratisation et de la spécialisation progressives d'un département destiné à la conduite des affaires politiques et internationales du gouvernement de l'Inde britannique, dont nous analysons ici les racines historiques⁹.

Avant d'aborder les influences institutionnelles de la colonisation britannique dans le sous-continent indien, il faut souligner l'ambivalence de ce transfert institutionnel, qui ne s'effectue pas de manière linéaire de l'Empire britannique, l'« émetteur », vers l'État indien, le « récepteur¹⁰ ». Le modèle britannique approprié par les Indiens au moment de

⁸ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, *op. cit.*, p. 47.

⁹ Sur ce sujet, voir A. Martin WAINWRIGHT, *The Inheritance of Empire: Britain, India and the Balance of Power in Asia, 1938-1955*, New York : Praeger, 1994, 256 p.

¹⁰ Nous nous référons ici à des analyses qui contestent la thèse de l'extranéité de l'État dans les pays du Tiers Monde et mettent en avant l'intérêt du recours à l'histoire croisée. Voir à ce sujet Jean-François BAYART,

l'indépendance n'est pas un modèle totalement exogène, car il est lui-même construit à partir des institutions et des pratiques de gouvernement héritées de la dynastie moghole. L'Empire moghol, fondé en Inde en 1556¹¹, possédait certaines caractéristiques de l'État moderne¹² qui servirent ensuite de socle à l'implantation des institutions britanniques dans la région¹³. Il existait ainsi, bien avant l'élaboration d'une bureaucratie étatique, une forme d'appareil institutionnel spécialisée dans la conduite de la diplomatie¹⁴. Pendant le règne de l'empereur Akbar (1556-1605) fut mis au point un système administratif hiérarchisé, le *mansabdari*, dans lequel chaque fonctionnaire, choisi par l'empereur, détenait un *mansab*, c'est-à-dire une nomination officielle mentionnant son rang¹⁵. Parmi eux, des agents étaient nommés pour effectuer des missions de représentation et de négociation à l'étranger. Il existait aussi des institutions pour assurer la réception des ambassadeurs étrangers¹⁶. Ces échanges diplomatiques permirent aux Britanniques de moderniser leur propre système de diplomatie.

C'est ensuite l'expansion de la Compagnie britannique dans le sous-continent indien à partir du dix-huitième siècle qui entraîne le développement de structures bureaucratiques en Inde. La mort de l'Empereur moghol Bahadur Shah II en 1756 marque la fin de la suzeraineté moghole dans le sous-continent indien et le début de l'expansion politique et militaire de la Compagnie britannique des Indes orientales, qui avait jusqu'alors poursuivi des activités essentiellement commerciales. Pendant cette période, les Anglais mettent en place des résidences permanentes dans les États princiers indépendants, dirigés par des chefs musulmans, marathes, rajputs ou sikhs¹⁷. Ils y envoient des représentants afin de négocier les

L'État en Afrique : la politique du ventre, Paris : Fayard, 1989, 439 p. ; Romain BERTRAND, *L'histoire à parts égales : récits d'une rencontre Orient-Occident, XVIe-XVIIe siècle*, Paris : Points, 2014, 826 p. ; Sanjay SUBRAHMANYAM, « Connected Histories: Notes Towards a Reconfiguration of Early Modern Eurasia », in LIEBERMAN, Victor (dir.), *Beyond Binary Histories. Re-Imagining Eurasia to C. 1830*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1999, p. 289-316.

¹¹ L'Empire moghol succède au Sultanat de Delhi, fondé au tournant du douzième et du treizième siècle par les Turcs iranisés. La désintégration du Sultanat de Delhi au seizième siècle laisse place à un sous-continent divisé en sultanats musulmans et en royaumes hindous. Claude MARKOVITS (dir.), *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, Paris : Fayard, 1994, p. 87.

¹² Voir à ce sujet Muzaffar ALAM, Sanjay SUBRAHMANYAM (dir.), *The Mughal State, 1526-1750*, New Delhi : Oxford University Press, 2002, 536 p.

¹³ Christopher Alan BAYLY, *La naissance du monde moderne*, Paris : les Éditions de l'Atelier, 2006, p. 290.

¹⁴ Deep DATTA-RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, Thèse de Doctorat, Science Politique, Sussex, 2009, p. 106.

¹⁵ Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950, op. cit.*, p. 138.

¹⁶ Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism, op. cit.*, p. 111.

¹⁷ Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950, op. cit.*, p. 206.

traités, de représenter les intérêts de la compagnie¹⁸ et de s'assurer de la loyauté des princes¹⁹. De plus, le contrôle du Bengale par les Britanniques, constitué en 1765 à la suite de la victoire de la bataille de Plassey en 1757, laisse place à une situation propice à l'expansion de l'autorité britannique dans la région de l'Inde du Nord²⁰. Cette période est centrale dans la transformation de la Compagnie des Indes orientales et la constitution progressive d'une puissance territoriale et politique²¹. À partir de la deuxième moitié du dix-huitième siècle, la structure de la compagnie de marchands, initialement organisée autour de trois comptoirs enclavés, les Présidences²², est doublée d'un gouvernement centralisé.

C'est dans ce contexte qu'un département des affaires étrangères est créé le 13 septembre 1783. Ce département est responsable d'assurer la conduite des relations entre la compagnie et les États princiers indiens dans les domaines commerciaux et fiscaux²³. Sa seconde fonction est la défense de la sécurité et des intérêts économiques de la Compagnie britannique auprès de la Compagnie française²⁴. Cette restructuration s'accompagne du renforcement du pouvoir de Londres sur la conduite des affaires extérieures de la Compagnie des Indes orientales. En 1784, le Parlement britannique adopte l'*India Act*, qui établit le transfert du pouvoir de décision de la cour des directeurs de la Compagnie à un comité de contrôle relevant de la couronne britannique et composé de trois à six membres²⁵. Ce comité de contrôle détient le droit de donner des ordres concernant les déclarations de guerre, les négociations de paix et toutes les questions ayant trait aux relations avec les États princiers, par l'intermédiaire du secrétaire aux affaires secrètes. Les attributions des directeurs de la Compagnie sont réduites à la gestion des affaires commerciales et aux nominations aux emplois civils, militaires et judiciaires²⁶.

¹⁸ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁹ La résistance de certaines puissances indiennes comme Mysore et les Marathes, ainsi que la rivalité de la Compagnie française en Inde du Sud, encouragent aussi le développement d'un appareil militaire britannique. Christopher Alan BAYLY, *Indian Society and the Making of the British Empire*, Cambridge : Cambridge University Press, 1998, p. 79-116. Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, *op. cit.*, p. 224, 276.

²⁰ Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, *op. cit.*, p. 206.

²¹ *Ibid.*, p. 296.

²² Il s'agit de Fort Williams à Calcutta, de la Présidence de Bombay et de Fort Saint George à Madras.

²³ Jyotindra Nath DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, New Delhi : UBSPD, 1996, p. 34.

²⁴ Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, *op. cit.*, p. 249.

²⁵ *Ibid.*, p. 301.

²⁶ *Idem.*

En mai 1857, la mutinerie des Cipayes de l'armée du Bengale, la plus importante de la compagnie, provoque la disparition de la Compagnie britannique des Indes orientales et le transfert de l'ensemble de ses responsabilités à la couronne britannique. Ces événements laissent place à une nouvelle période d'expansion du pouvoir britannique en Inde, soutenue par le renforcement de l'administration, de plus en plus centralisée, spécialisée et hiérarchisée²⁷. Un secrétaire d'État à l'Inde, basé à Londres, est créé en 1858 et placé à la tête de l'India Office. Sa fonction est d'assurer la coordination administrative entre le gouvernement indien et l'Angleterre. En 1861, le gouvernement de l'Inde britannique est placé sous l'autorité du vice-roi anglais, qui prend le titre de gouverneur général de l'Inde britannique. Ce gouverneur général se voit conférer la fonction de secrétaire du département des affaires étrangères, ce qui instaure la primauté du pouvoir exécutif dans le contrôle des affaires étrangères indiennes²⁸.

Au cours du dix-neuvième siècle, ces réformes administratives ont des effets sur le département des affaires étrangères qui voit ses fonctions se diversifier. Il est chargé de mettre en place des relations diplomatiques avec les pays limitrophes de l'Inde comme l'Arabie, le Golfe persique, l'Afghanistan, le Tibet, le Népal, la Chine et l'actuelle Syrie²⁹. Le département assure aussi la conduite des relations avec les puissances européennes, et gère un grand nombre de tâches administratives : la reconnaissance diplomatique des consuls, la délivrance des passeports, l'administration des districts de Hyderabad et du Baloutchistan britannique, ainsi que le contrôle des relations avec les zones tribales du Nord de l'Inde et l'administration de la police dans cette zone³⁰. Il est également responsable des questions d'extradition et d'extraterritorialité, et de la gestion de la situation des prisonniers politiques.

²⁷ Le renforcement de l'autorité britannique se manifeste par l'établissement de la primauté du pouvoir britannique sur l'autorité des États indiens. Le système de représentation britannique dans les États princiers devient progressivement un système de contrôle et de gestion des questions politiques et administratives internes à ces États. Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, Thèse de Doctorat, Relations internationales, New Delhi : Jawaharlal Nehru University, 1963, p. 10.

²⁸ Tous les départements administratifs de l'Inde sont placés sous l'autorité du gouverneur général. Les secrétaires qui dirigent les départements sont situés au sommet de la hiérarchie administrative. Ils prennent les décisions définitives sur les politiques qui concernent leur département, et s'appuient sur la décision collégiale du conseil exécutif pour les questions importantes. C'est sur les fondements de cette réorganisation administrative que sera par la suite façonné le système administratif de la République indienne. Voir Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 18 ; Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, *op. cit.*, p. 46.

²⁹ *Ibid.*, p. 11.

³⁰ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 19.

Enfin, il gère la communication entre les États princiers indiens et prend le contrôle de leurs relations extérieures.

L'ampleur des tâches qui sont confiées au département des affaires étrangères témoigne de l'absence de distinction politique et institutionnelle entre les affaires internes et les affaires extérieures du gouvernement de l'Inde britannique au dix-neuvième siècle. Cette distinction est faite en 1914, avec la création d'un département des affaires étrangères et politiques comprenant deux secrétariats, qui traitent respectivement des affaires politiques et des affaires extérieures. Le secrétariat des affaires politiques est principalement chargé des relations avec les États indiens. Le secrétariat des affaires extérieures s'occupe des relations avec les pays étrangers³¹. En 1937, en raison de la lourde charge administrative qui pèse sur le département des affaires étrangères et politiques, les deux secrétariats sont transformés en deux départements autonomes³², ce qui permet de créer une division institutionnelle formelle entre politique intérieure et politique étrangère³³.

Parallèlement à cette réorganisation bureaucratique, un dispositif de représentation du gouvernement de l'Inde britannique à l'étranger est mis en place à la fin du dix-huitième siècle, et des agents sont envoyés en mission dans les États voisins de l'Inde³⁴. Le fonctionnement de ces résidences, ou agences, ne s'apparente cependant pas à celui des missions diplomatiques d'un État souverain. Les agents y exercent essentiellement des fonctions administratives et commerciales³⁵, et sont placés directement sous le contrôle de Londres³⁶. De plus, toutes les agences, à l'exception de celles situées au Xinjiang et à Washington³⁷, ne sont pas placées sous la responsabilité du département des affaires étrangères. Par exemple, le Haut-commissariat indien à Londres, mis en place en 1919, est rattaché au département du commerce et de l'industrie ; les missions présentes en Afrique du

³¹ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 73.

³² *Ibid.*, p. 76.

³³ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, op. cit., p. 28.

³⁴ *Ibid.*, p. 36.

³⁵ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 86.

³⁶ *Idem.*

³⁷ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, Calcutta : Minerva Associates, 1977, p. 21.

Sud, en Malaisie et au royaume de Ceylan sont rattachées au département de l'éducation, de la santé et des terres.

La modification du statut international de l'Inde à la fin de la Première Guerre mondiale contribue à l'accroissement des capacités internationales du gouvernement indien. En reconnaissance de la contribution indienne à l'effort de guerre, la conférence impériale de 1917 autorise le gouvernement de l'Inde britannique à participer aux futures conférences impériales, au même titre que les dominions autonomes³⁸. Une délégation de représentation de ce gouvernement, composée de Britanniques ainsi que d'Indiens, est envoyée à la conférence de paix de Paris, lors de laquelle l'Inde signe le traité de paix. L'Inde devient alors membre de la Société des Nations, et obtient le droit de vote et de représentation aux sessions de l'Assemblée générale. Elle est aussi représentée à la Cour internationale de justice et à l'Organisation internationale du travail, ainsi que lors de conférences internationales comme la conférence de San Francisco en 1945. À partir de 1927, ce sont des Indiens, et non plus des Britanniques, qui président ces délégations. Cependant, les nominations des membres de la délégation sont effectuées sous l'autorité du secrétaire d'État à l'Inde³⁹, et ces derniers demeurent très largement dépendants des politiques fixées par les Britanniques.

Enfin, le *Government of India Act* de 1919 donne à l'Inde une grande autonomie dans ses relations avec les dominions britanniques, en particulier dans le domaine de la gestion des migrants indiens présents dans les anciennes colonies britanniques⁴⁰. Un département des Indiens d'outre-mer est établi en 1941, avant d'être rebaptisé département des relations avec le Commonwealth en 1944⁴¹. Néanmoins, pendant la période coloniale, les fonctions des départements concernés par la gestion des affaires étrangères du gouvernement de l'Inde britannique ne s'apparentent en aucun cas à celles d'un appareil diplomatique autonome. En effet, jusque 1947, Londres conserve son monopole politique sur la gestion des affaires extérieures de l'Inde. Le gouverneur général, responsable de la politique étrangère, exerce ses

³⁸ Selon Pameswaran NAIR, le gouvernement indien est représenté dans les conférences impériales de 1917, 1921, 1923, 1926, et 1927, lors de la conférence d'Ottawa de 1932, et lors de la Conférence des premiers ministres du Commonwealth en 1944. Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 15.

³⁹ *Ibid.*, p. 90.

⁴⁰ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 71.

⁴¹ Arjun APPADORAI, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy*, New Delhi : Oxford University Press, 1981, p. 49.

fonctions sous le contrôle du secrétaire d'État à l'Inde, basé à Londres, ainsi que du ministère des Affaires étrangères britannique⁴². Les fonctions du département des affaires extérieures sont confinées aux tâches diplomatiques routinières, et les membres du département ne peuvent pas correspondre directement avec les puissances étrangères sur des enjeux politiques ou commerciaux.

En 1947, le ministère des Affaires étrangères et des Relations avec le Commonwealth est créé sur la base du département politique, du département des affaires étrangères et du département du Commonwealth constitués à l'époque de l'Empire britannique, ainsi que sur les treize représentations indiennes alors présentes à l'étranger. Ces représentations, principalement dans le voisinage indien, passent toutes sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères et sont transformées en missions diplomatiques⁴³. Le ministère des Affaires étrangères est installé dans les anciens locaux de l'Empire britannique à New Delhi, le « *South Block* », aux côtés du bureau du Premier ministre et du ministère de la Défense. Outre ses structures bureaucratiques et matérielles, le ministère des Affaires étrangères indien emprunte à la bureaucratie coloniale son système de rangs et de carrières, analysé dans les chapitres 2 et 3. Ce transfert institutionnel est assuré par les fonctionnaires de l'Indian Civil Service (ICS).

2) Un transfert assuré par les fonctionnaires de l'Indian Civil Service

L'Indian Foreign Service (IFS) est créé le 26 septembre 1946⁴⁴. La faiblesse des ressources humaines de l'administration indienne du gouvernement intérimaire mis en place le 2 septembre 1946, dont Nehru est le vice-président, affecte fortement la composition initiale de ce service diplomatique. Il est d'abord constitué de trente-sept fonctionnaires indiens issus de l'administration coloniale, eux-mêmes chargés du recrutement de cent autres fonctionnaires et anciens militaires de l'Empire britannique.⁴⁵

⁴² La mise en place du télégraphe en 1878 facilite les communications entre Londres et Calcutta, et renforce le contrôle de Londres sur les questions de politique étrangère.

⁴³ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁴ L'IFS est séparé des corps administratifs destinés à l'administration interne du pays, les All-Indian Services. Les All-Indian Services sont constitués de trois corps administratifs : l'Indian Administrative Service (IAS), l'Indian Police Service (IPS) et l'Indian Forest Service. Nous développerons ce point dans le chapitre 2.

⁴⁵ Jagat MEHTA, *Negotiating for India (Lessons of Diplomacy)*, New Delhi : Manohar, 2006, p. 18. Ancien officier de la marine britannique, Jagat Mehta, l'auteur de ces mémoires, est intégré à l'ICS en octobre 1946.

Ce dispositif de recrutement, fondé sur l'héritage des politiques coloniales d'indianisation de l'administration, constitue la colonne vertébrale originelle du ministère des Affaires étrangères indien. Il garantit le transfert des institutions, des compétences et de la mémoire administratives de l'Empire vers le gouvernement intérimaire indien. Il convient donc d'en étudier les origines (a) et de montrer les contradictions que cela soulève dans le processus de construction du régime politique indien et de sa diplomatie (b).

a) Les origines d'un service administratif élitiste

Pendant la période coloniale, les affaires diplomatiques étaient traitées par les fonctionnaires de l'Indian Political Service (IPS), eux-mêmes recrutés parmi les fonctionnaires de l'Indian Civil Service (ICS), le principal corps administratif du gouvernement de l'Inde britannique. En raison de leurs fonctions importantes et de la nature confidentielle de leur travail, les fonctionnaires de l'IPS étaient considérés comme les élites de l'administration coloniale. Jusque 1946, l'IPS était essentiellement constitué de ressortissants britanniques, et la nomination d'Indiens était réservée à des cas exceptionnels⁴⁶. Par conséquent, au moment de l'indépendance de leur pays, très peu d'administrateurs indiens disposent d'une expérience dans la conduite de la diplomatie. L'*establishment* bureaucratique doit être créé de toute pièce à partir des fonctionnaires indiens présents au sein de l'ICS⁴⁷.

Ces fonctionnaires de l'ICS n'étaient pas destinés à assurer des fonctions diplomatiques. Les objectifs originaux de ce corps administratif instauré en 1878 consistaient à préserver l'intégrité du territoire de l'Inde britannique et à assurer la gestion de l'économie coloniale (la collecte des revenus et l'exploitation des ressources naturelles). À partir de 1922, la mise en place des examens de recrutement en Inde permet l'indianisation de ce corps administratif⁴⁸. En 1939, l'ICS était ainsi composé de 759 Européens et de 540 Indiens⁴⁹.

⁴⁶ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, op. cit., p. 30.

⁴⁷ Parmi les fonctionnaires indiens du département des Affaires étrangères, seuls quatre ont une expérience internationale en 1946 : K. P. S. Menon, Girija Shankar Bajpai, H. S. Malik et P. A. Menon. D'autres fonctionnaires indiens de l'ICS ont également acquis une expérience dans les États voisins en travaillant au département de l'éducation, de la santé et des terres, et au département du Commonwealth. Pallavi RAGHAVAN, « Establishing the Ministry of External Affairs », in MALONE, David M., MOHAN, Raja C., RAGHAVAN, Srinath (dir.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, Oxford Handbooks Online, Décembre 2015, p. 83.

⁴⁸ Avant 1922, l'organisation des examens se faisait exclusivement à Londres, ce qui limitait fortement le nombre de candidats indiens. Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, op. cit., p. 425.

⁴⁹ Shriram MAHESWARI, *Public Administration in India: the Higher Civil Service*, New Delhi : Oxford University, 2005, p. 19.

L'indépendance de l'Inde entraîne le départ des officiers britanniques ainsi que de la majorité des administrateurs musulmans indiens, qui choisit de travailler au Pakistan⁵⁰. En 1946, l'administration indienne a perdu 60 % de son personnel administratif, ses effectifs s'élevant alors à moins de 400 employés⁵¹. Bien que peu d'Indiens aient occupé des positions élevées dans l'administration coloniale, ils représentent au moment de l'indépendance une ressource essentielle en matière d'expertise administrative. En raison du manque de moyens et de personnel, les critères pour occuper un poste diplomatique sont alors réduits au minimum et reposent essentiellement sur la cooptation.

Par exemple, dans ses mémoires, l'ancien diplomate et fonctionnaire de l'ICS Gundevia raconte que c'est sa brève expérience au Bhutan, en tant que fonctionnaire du département du Commonwealth du gouvernement de l'Inde britannique, qui entraîne sa nomination au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth en 1946. Il explique qu'il était personnellement opposé à cette nomination et aurait préféré servir dans le district où il avait déjà quatorze ans d'expérience professionnelle, l'Uttar Pradesh. Le secrétaire Général du ministère à l'époque, Girija Shankar Bajpai, lui impose alors sa nomination au sein de l'IFS, car il « y a trop peu d'officiers qui ont servi à l'étranger et ils sont maintenant attendus à Delhi⁵² ».

Le parcours de ce secrétaire Général est également révélateur de la façon dont a d'abord été constitué l'IFS⁵³. Entré dans l'ICS en 1915, Girija Shankar Bajpai est un des rares Indiens à avoir occupé un poste de secrétaire dans le gouvernement de l'Inde britannique : il était responsable des Indiens à l'étranger au département de l'éducation, de la santé et des terres. Il acquiert également une expérience à l'étranger en tant que délégué à la conférence impériale de 1937. En 1943, il est envoyé aux États-Unis comme premier agent général de l'Inde britannique, afin de diffuser la propagande du gouvernement de l'Inde britannique et de nuire

⁵⁰ *Idem*. Parmi les cent-trois fonctionnaires musulmans présents en 1946 au sein de la fonction publique, seuls dix choisissent de rester en Inde.

⁵¹ B. B. MISRA, *Government and Bureaucracy in India. 1947-1976*, New Delhi : Oxford University Press, 1986, p. 96.

⁵² Y. D. GUNDEVIA, *Outside the Archives*, Hyderabad : Sangam Books, 1984, p. 87.

⁵³ On pourrait citer de nombreux exemples, comme celui de Benegal Rama Rau, agent général en Afrique du Sud de 1938 à 1940, qui devient ambassadeur à Washington en 1948-1949 ; ou de H. S. Malik, agent général à la commission commerciale en Grande Bretagne, qui devient premier haut commissaire indien au Canada, puis ambassadeur indien en France. T. A. KEENLEYSIDE, « Diplomatic Apprenticeship: Pre Independence Origins of Indian Diplomacy and Its Relevance for the Post Independence Foreign Policy », in GROVER, Verinder (dir.), *International Relations and Foreign Policy of India*, New Delhi : Deep & Deep, 1992, p. 43-60.

à la réputation du mouvement nationaliste indien. Malgré cette expérience passée au sein de l'Empire, il est appelé en juillet 1947 par Nehru pour occuper le plus haut poste du ministère des Affaires étrangères⁵⁴.

Ce phénomène de circulation horizontale des fonctionnaires de l'ICS de l'administration coloniale vers la bureaucratie indienne a fortement influencé le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères. Communément appelés les « *seed cadre* », ils ont joué un rôle de premier plan dans l'administration en occupant des postes clés du ministère⁵⁵. Jusqu'à la mort de Nehru en 1964, tous les fonctionnaires nommés successivement aux postes de secrétaire Général ou de secrétaire des Affaires étrangères (Foreign Secretary) du ministère sont des anciens ICS⁵⁶. De plus, le dernier diplomate issu de l'ICS à prendre sa retraite dans l'administration indienne est M. Nirmal Kumar Mukharji, en 1980. La position élevée de ces fonctionnaires dans la hiérarchie administrative leur confère une autonomie relativement grande dans la mise en œuvre de la diplomatie indienne.

b) Une apparente contradiction dans la politique du Congrès

Ce transfert administratif rentre en contradiction avec la politique de démocratisation du pays menée par les nationalistes au sein du Parti du Congrès. Cette remarque ne s'applique pas seulement au ministère des Affaires étrangères, mais à l'ensemble de l'appareil bureaucratique indien. Au début du vingtième siècle, le parti nationaliste du Congrès avait dénoncé le système éducatif, la police et la bureaucratie comme étant les trois instruments de la domination coloniale. Il avait fait des promesses pour introduire des changements radicaux dans leur fonctionnement⁵⁷. Dans son autobiographie, Nehru écrit en 1937 :

« Il est sûr qu'aucun nouvel ordre ne peut être bâti en Inde tant que l'esprit de l'ICS imprègne notre administration et notre service public (...). Il est essentiel que les ICS et d'autres services similaires disparaissent complètement⁵⁸. »

⁵⁴ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, op. cit., p. 5.

⁵⁵ Pallavi RAGHAVAN, « Establishing the Ministry of External Affairs », in MALONE, David M., MOHAN, Raja C., RAGHAVAN, Srinath (dir.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, op. cit., p. 82.

⁵⁶ Jyotindra Nath DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 35.

⁵⁷ Sudipta KAVIRAJ, *The Imaginary Institution of India: Politics and Ideas*, New York : Columbia University Press, 2010, p. 222.

⁵⁸ Jawaharlal NEHRU, *An Autobiography*, New Delhi : Penguin books, 2004, 655 p.

Pour comprendre l'hostilité du parti du Congrès à l'égard des fonctionnaires de l'administration coloniale, il faut rappeler l'implication de ces agents de l'Empire dans la répression du mouvement nationaliste indien, particulièrement lors des mouvements de non-coopération et de désobéissance civile menés par le parti du Congrès, respectivement en 1920-1922 et en 1930-1934⁵⁹. Ils jouèrent notamment un rôle important dans le maintien de l'ordre au sein des districts et des provinces de l'Empire britannique⁶⁰.

Par conséquent, le démantèlement de la structure administrative était initialement considéré par le Congrès comme un enjeu de démocratisation et d'émancipation du futur État indien. Et pourtant, en 1964, Nehru déclare : « *Je n'ai pas pu changer l'administration. C'est encore une administration coloniale* ». Comment expliquer le maintien, en 1946, du personnel recruté et formé par le gouvernement colonial britannique ? Quatre éléments de réponse nous semblent pertinents.

En premier lieu, il faut préciser que malgré son implication dans des activités de répression contre les partisans du mouvement de désobéissance civile, l'ICS ne formait pas un bloc homogène de fonctionnaires. La relation de chacun d'entre eux avec le mouvement nationaliste était plus complexe qu'une simple relation d'opposition entre « nationalistes » et « collaborateurs⁶¹. » Dans son autobiographie, K. P. S. Menon, secrétaire des Affaires étrangères de 1948 à 1952, relate de façon très claire les contradictions soulevées par son choix initial d'intégrer l'administration coloniale. Il revient sur son parcours à Oxford en 1920, où futurs hommes politiques du Congrès et futurs fonctionnaires indiens s'intégraient à la vie estudiantine occidentale, tout en s'intéressant au mouvement de désobéissance civile lancé en Inde par Gandhi cette même année. L'association indienne « *Oxford Majlis* » leur offrait alors une plateforme de rassemblement et d'expression politique. L'auteur explique :

« Dans l'assemblée, nous faisons des discours véhéments qui étaient pour nous des discours patriotes, alors qu'ils étaient, aux yeux des Britanniques, insurrectionnels. Dans le même temps, nous continuions de nous préparer studieusement pour les examens de l'ICS. La contradiction entre la formulation d'un discours anti

⁵⁹ Arudra BURRA, « The Indian Civil Service and the Nationalist Movement: Neutrality, Politics and Continuity », *Commonwealth and Comparative Politics*, 2010, vol. 48, n°4, p. 404-432.

⁶⁰ Christopher Alan BAYLY, *La naissance du monde moderne*, Paris : les Éditions de l'Atelier, 2006, p. 295, 299.

⁶¹ David POTTER, *India's Political Administrators, from ICS to IAS*, New Delhi : Oxford University Press, 1996, p. 125.

britannique et la tentative d'entrer dans l'ICS, le pilier du gouvernement de l'Inde britannique, ne nous frappait pas⁶² ».

Ces quelques phrases montrent l'identité « multiplexe⁶³ » de ces fonctionnaires, et l'ambivalence de leurs relations avec le gouvernement britannique et le mouvement nationaliste.

En second lieu, la première génération d'élites qui composait le parti du Congrès lors de sa fondation en 1885 avait un profil socio-économique largement similaire à celui des fonctionnaires de l'ICS. Le Congrès était à sa création un club de discussion dirigé par un libéral anglais retraité de l'ICS, Allan Octavian Hume⁶⁴. Les premières revendications des congressistes portaient non pas sur l'indépendance de l'Inde, mais sur l'accroissement de la représentation indienne dans l'Empire britannique, qui devait notamment s'appuyer sur l'indianisation de la haute administration.

La troisième raison permettant d'expliquer le maintien du personnel de l'ICS dans la nouvelle bureaucratie est le devoir d'impartialité des fonctionnaires par rapport aux hommes politiques, qui facilita rapidement l'établissement de rapports de confiance entre les dirigeants et leurs administrateurs⁶⁵.

Enfin, le quatrième élément explicatif est conjoncturel. Le manque de moyens de l'administration indienne, évoqué plus haut, mais aussi l'instabilité créée par le transfert du pouvoir britannique, la partition avec le Pakistan et la revendication de l'indépendance par certains États princiers poussent le gouvernement indien à développer rapidement les moyens nécessaires au fonctionnement des institutions étatiques⁶⁶. Il s'avérait en effet essentiel d'assurer la loyauté des fonctionnaires indiens, en leur garantissant le maintien des droits et

⁶² K. P. S. MENON, *Many Worlds. An Autobiography*, London : Oxford University Press, 1965, p. 53.

⁶³ Daniel KAPCHAN, « Theorizing the Hybrid », *The Journal of American Folklore*, 1999, vol. 112, n°445, p. 239-253.

⁶⁴ C'est à partir de 1936-1937 que le Congrès se constitue en parti politique et recrute des centaines de milliers d'adhérents. Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, op. cit., p. 429.

⁶⁵ Par exemple, la victoire du Congrès dans six provinces indiennes en juillet 1937 avait contribué au développement de relations professionnelles entre les membres élus du Congrès et le personnel administratif dans ces provinces, favorisant par là-même la transition de l'autorité politique coloniale vers l'autorité politique nationaliste. Sanjoy BAGCHI, *The Changing Face of Bureaucracy. Fifty Years of the IAS*, Delhi : Rupa and Co., 2007, p. 21.

⁶⁶ Christopher Alan BAYLY, *La naissance du monde moderne*, op. cit., p. 283.

des privilèges dont ils pouvaient jouir pendant l'Empire⁶⁷. Cela explique sans doute pourquoi Nehru ne poursuit pas sa proposition initiale de maintenir les diplomates issus ICS uniquement en poste à Delhi, et finit par les nommer dans des missions indiennes à l'étranger⁶⁸.

C'est donc à partir de l'héritage institutionnel de l'Empire britannique que les hommes politiques indiens construisent leur projet d'État indépendant. Le moment de la genèse de l'État indien et du ministère des Affaires étrangères apparaît alors comme un moment d'union des élites politiques et intellectuelles autour d'un projet commun : l'appropriation des formes occidentales de l'État et de la diplomatie.

3) L'appropriation des formes occidentales de la diplomatie

La mise en place de l'appareil diplomatique indien s'inscrit dans le contexte plus large de la construction de l'État postcolonial (a). Cette construction prend la forme d'un « processus d'émulation et d'emprunt⁶⁹ » des structures héritées de l'Empire et des principaux concepts occidentaux qui leur donnent sens. Elle illustre la volonté des élites intellectuelles et politiques d'adopter et de reproduire sur le long terme le modèle de l'État moderne européen⁷⁰, et détermine la façon dont sont pensées, institutionnalisées et mises en œuvre les relations internationales en Inde (b).

a) La construction d'un État « moderne »

Les élites nationalistes indiennes étaient issues en grande majorité de l'*intelligentsia* urbaine⁷¹, et avaient effectué pour certaines d'entre elles une partie de leurs études en Angleterre, maîtrisant ainsi les concepts politiques occidentaux⁷². Leur proximité avec les Britanniques leur vaut d'être caractérisées de « *Brown Sahib* », expression qui désigne celui

⁶⁷ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, op. cit., p. 5.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 37.

⁶⁹ Christopher Alan BAYLY, *La naissance du monde moderne*, op. cit., p. 21.

⁷⁰ Comme le souligne Daniel Herwitz, « ces institutions héritées sont les outils matériels à partir desquels les sujets coloniaux peuvent concevoir leur propre futur ». Daniel HERWITZ, *Heritage, Culture and Politics in the Postcolony*, New York : Columbia University Press, 2012, p. 11.

⁷¹ Max-Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, Paris : Presses universitaires de France, 1992, p. 28.

⁷² J. N. DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 4.

dont « la vie privée et les manières ne sont pas distinguables de ceux du colon », mais dont les principes politiques sont nationalistes, anti britanniques et anti-occidentaux⁷³. Dès la période de la colonisation, les élites nationalistes ont commencé à se penser dans un espace géographique délimité⁷⁴, grâce à la mise en place par le gouvernement britannique d'instruments d'administration de la population indienne, ainsi que d'un système éducatif. À cette époque, les élites nationalistes indiennes s'approprient le projet « moderne » de l'État-nation. Leur programme politique est articulé autour de l'instauration d'une bureaucratie, d'un rapport nouveau au territoire et à la souveraineté, et de la promotion de la démocratie parlementaire et du sécularisme⁷⁵. Pour ces raisons, l'Inde est souvent décrite comme une société étatiste, dans laquelle les élites politiques et administratives sont, dans une large mesure, autonomes par rapport aux forces sociétales⁷⁶.

Au moment de l'indépendance, l'appropriation de l'État et de ses instruments répond ainsi à un projet commun des groupes dominants⁷⁷. Mais en règle générale, l'accent est mis sur le rôle transformateur de l'État dans des domaines publics comme la réforme de la loi, la gestion de l'économie, la création d'une culture démocratique, pour s'étendre progressivement à tous les aspects de la vie sociale⁷⁸. C'est le soutien des couches dominantes rurales, de la grande bourgeoisie et des classes moyennes urbaines à ce modèle de gouvernement qui permet la stabilité politique du Congrès pendant la première décennie qui suit l'indépendance de l'Inde⁷⁹. L'adoption du modèle étatique par les élites nationalistes est inséparable de la mise en place d'une diplomatie aux racines européennes.

⁷³ Tarzie VITTACHI, *The Brown Sahib*, London : Andre Deutsch Limited., 1962, 127 p.

⁷⁴ Benedict ANDERSON, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London : Verso, 2006, p. 114-118.

⁷⁵ Itty ABRAHAM, *The Making of the Indian Atomic Bomb: Science, Secrecy and the Postcolonial State*, New York : Zed Books, 1998, p. 180 ; Christopher Alan BAYLY, *Indian Society and the Making of the British Empire*, *op. cit.*, p. 241 ; Max Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁶ Ashis NANDY, *L'Ennemi intime. Perte de soi et retour à soi sous le colonialisme*, Paris : Fayard, 2007, 171 p. ; Manjari Chatterjee MILLER, « The Un-Argumentative India?: Ideas About the Rise of India and Their Interaction With Domestic Structures », *India Review*, 2014, vol. 13, n°1, p. 6. On retrouve des analyses similaires dans le cas d'autres pays décolonisés, notamment en Afrique. Cf. Jean-François BAYART, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, *op. cit.*

⁷⁷ Certains penseurs comme Gandhi et Tagore font exception et dénoncent le nationalisme d'État comme un instrument de domination des élites sur le peuple. Sudipta KAVIRAJ, *The Imaginary Institution of India: Politics and Ideas*, *op. cit.*, p. 211.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 213.

⁷⁹ Max Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, *op. cit.*, p. 76.

b) Une diplomatie aux racines européennes

La diplomatie indienne « moderne » repose sur des formes de représentation et des pratiques eurocentriques ; elle met de côté les entités politiques, les pratiques et les innovations qui ont précédé l'introduction des formes étatiques formelles en Inde, brièvement évoquées au début de ce chapitre à travers l'exemple de l'Empire moghol.

L'influence de la pensée occidentale est prédominante dans l'institutionnalisation de la diplomatie indienne, qui correspond à un processus de reproduction des vecteurs institutionnels de la diplomatie westphalienne. Dès l'indépendance, les dirigeants indiens se sont approprié des éléments de la culture diplomatique occidentale⁸⁰. Cette culture est définie dans son sens restreint par Hedley Bull comme l'ensemble des idées et des valeurs qui fondent le répertoire des représentants des États, ainsi que les pratiques, protocoles et privilèges mis en place progressivement dans le processus de construction de la société internationale⁸¹.

L'appropriation de cette culture diplomatique détermine en partie la pratique de la diplomatie indienne, c'est-à-dire ses façons de faire et de penser. La diplomatie moderne de l'Inde fait partie intégrante de la construction de l'État et de son fonctionnement bureaucratique, et s'exerce simultanément par la médiation et la séparation avec les autres entités étatiques qui composent le système international⁸². En outre, on peut supposer que l'origine sociale des premiers diplomates indiens et spécialement leur maîtrise parfaite de l'anglais ont favorisé leur intégration au sein des réseaux diplomatiques internationaux caractérisés, au milieu du vingtième siècle, par leur dimension aristocratique⁸³.

Cela ne signifie cependant pas l'absence totale d'influence des penseurs indiens comme Kautilya⁸⁴, auteur réaliste de l'*Arthashastra* au deuxième siècle avant notre ère, ou l'empereur

⁸⁰ Hedley BULL, Stanley HOFFMANN, Andrew HURRELL, *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*, New York : Columbia University Press, 2002, p. 173-183.

⁸¹ James DER DERIAN, « Hedley Bull and the Idea of Diplomatic Culture », in FAWN, Rick, LARKINS, Jeremy (dir.), *International Society and the Cold War*, Londres : Macmillan Press LTD, 1996, p. 84-100.

⁸² Costas CONSTANTINO, « Between Statecraft and Humanism: Diplomacy and Its Forms of Knowledge », *International Studies Review*, 2013, vol. 15, n°2, p. 145.

⁸³ Raymond COHEN, « Reflections on the New Global Diplomacy: Statecraft 2500 BC to 2000 AD », in MELISSEN, Jan (dir.), *Innovation in Diplomatic Practice*, London : Macmillan, 1999, p. 1-18.

⁸⁴ Georges MODELSKI, « Kautilya: Foreign Policy and the International System in the Ancient Hindu World », *The American Political Science Review*, 1964, vol. 58, n°3, p. 549-550.

Ashoka (304-232 av. J.-C.), considéré comme un des premiers idéalistes de la politique étrangère indienne. Ces penseurs et praticiens indiens ont contribué à former le socle des croyances portées par les élites sur les principes qui concernent les relations internationales de l'Inde, et en particulier sur les questions de coopération et de recours à la force. Ils font donc partie intégrante de la « culture stratégique⁸⁵ » de l'Inde. De fait, Gandhi et Nehru faisaient régulièrement référence à Kautilya, afin de rappeler la continuité culturelle entre la République indienne et son passé ancien⁸⁶. Il semble néanmoins que cet héritage intellectuel de l'ère précoloniale n'ait pas été institutionnalisé dans la *praxis* de l'État post colonial indien, comme en témoigne le fait qu'il ne soit pas enseigné dans les universités ni dans la fonction publique⁸⁷. Ainsi l'explique avec regret un ancien officier des renseignements extérieurs indiens interrogé en 2015 :

« Dans les soixante-cinq dernières années, nous avons tué sur Kautilya. Nous avons une pensée séculière, alors que Kautilya est un hindou, c'est une pensée indigène. Nous lisons, nous parlons en anglais... Regardez sur cette table [*il montre ses documents de travail*] : vous ne voyez aucun papier en sanskrit. Nos idées viennent de l'Occident. C'est complètement différent des Chinois. Eux ils pensent et parlent chinois. Nous, nous pensons d'abord en anglais, et ensuite en hindi⁸⁸ ».

Par conséquent, le moment de la séparation avec la domination coloniale passe par l'appropriation de ses instruments, qui deviennent ceux de l'Inde⁸⁹. Le ministère des Affaires étrangères naît de l'importation de savoirs et de savoir-faire qui donnent naissance à de nouveaux rôles, incarnés par les élites bureaucratiques de l'Empire. Il se double de systèmes de justification et de légitimation appuyés sur la mise en valeur de pratiques et de concepts hérités de l'époque coloniale. Mais ce processus d'appropriation est complexe et ne peut être assimilé à la simple reproduction, à l'identique, des institutions et de la culture diplomatiques britanniques. Il est en effet caractérisé par la transformation des formes historiques en formes

⁸⁵ Sur la notion de culture stratégique, voir Alastair Iain JOHNSTON, « Thinking About Strategic Culture », *International Security*, 1995, vol. 19, n°4, p. 32-64. Sur la culture stratégique indienne en particulier, voir Kanti Prasad BAJPAI, « India and the World: The Grand Strategy Debate » in JAYAL, Niraja, MEHTA, Pratap Bhanu (dir.), *The Oxford Companion to Politics in India*, New Delhi : Oxford University Press, 2010, p. 521-541.

⁸⁶ S. KALYANARAMAN, « Nehru's Advocacy of Internationalism and Indian Foreign Policy », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 151-175.

⁸⁷ Michael LIEBIG, « Kautilya's Relevance for India Today », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2013, vol. 69, n°2, p. 109.

⁸⁸ E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

⁸⁹ Daniel HERWITZ, *Heritage, Culture and Politics in the Postcolony*, *op. cit.*, p. 9.

nouvelles et adaptées aux propres exigences sociales et politiques de l'Inde indépendante⁹⁰. Le Premier ministre de l'époque, Jawaharlal Nehru y joue un rôle central. Il dispose en effet d'un capital politique, acquis dans la lutte contre la colonisation, qui lui confère une forte légitimité et lui permet d'acquérir une position dominante au sein de l'État. Ses idées nationalistes marquent profondément le domaine de la politique étrangère indienne.

B - La force des paradigmes nationalistes

Ministre des Affaires étrangères de 1947 à sa mort en 1964, Jawaharlal Nehru fait preuve d'un grand volontarisme dans la définition des principales lignes d'action de la diplomatie indienne et du fonctionnement du ministère des Affaires étrangères⁹¹. Comme l'écrit Michaël Brecher dans sa biographie sur l'ancien Premier ministre indien, « Nehru est le philosophe, l'architecte, l'ingénieur et la voix de la politique de son pays vers le monde extérieur⁹² ». Homme d'État extraordinaire, il est à la tête de la diplomatie indienne et élabore son propre programme de politique étrangère, fondé autour de la « matrice cognitive et normative⁹³ » du non-alignement.

L'objectif de cette partie est de montrer comment la matrice du non-alignement surgit et vient structurer le processus d'institutionnalisation du ministère. Après avoir analysé la position centrale occupée par Nehru dans le domaine de la politique étrangère (section 1), il conviendra de définir les différentes composantes du non-alignement (section 2) qui ont permis la projection, dès les premières années de l'indépendance indienne, d'une diplomatie prestigieuse (section 3).

⁹⁰ *Ibid.*, p. 22.

⁹¹ Nehru assure sans interruption les charges de Premier ministre et de ministre des Affaires étrangères dans les gouvernements successifs de 1947, 1950, 1952, 1957 et 1962. Il est aussi périodiquement en charge du département à l'Énergie atomique, directeur de la Planning Commission, président du Congrès, ministre de la Défense, et ministre des Finances.

⁹² Michael BRECHER, *Nehru: A Political Biography*, Oxford : Oxford University Press, 1960, p. 564.

⁹³ Yves SUREL, « Idées, Intérêts, Institutions de l'analyse des politiques publiques », *art. cit.*

1) L'hégémonie de Nehru au sein du ministère des Affaires étrangères

La victoire indienne face aux Britanniques confère au parti du Congrès national indien une grande popularité⁹⁴. En effet, lors des élections de l'Assemblée constituante en juillet-août 1946, le parti bénéficie d'une victoire massive, remportant 199 sièges sur 210⁹⁵. Cette position hégémonique du Congrès dans la vie politique indienne, maintenue jusque 1965⁹⁶, a été déterminante dans la définition de la politique étrangère de l'Inde⁹⁷.

Le 6 juillet 1946, Nehru est nommé président du Congrès, et il devient vice-président du gouvernement intérimaire. Rapidement, il parvient à faire de son parti et de son gouvernement des appareils de soutien à sa politique, qui repose sur trois piliers : l'indépendance nationale, l'apaisement des conflits intercommunautaires, et la mise en place d'une stratégie de développement dite d'économie mixte⁹⁸. L'absence de précédent politique, conséquence de la création d'un nouvel État indépendant, lui confère une marge de manœuvre très grande pour innover, dans les discours comme dans les pratiques⁹⁹, et particulièrement dans le domaine de la politique étrangère. Cette hégémonie du Premier ministre indien au sein du ministère des Affaires étrangères (a) repose en grande partie sur le capital politique qu'il a acquis au cours de la lutte contre la colonisation (b).

a) La personnalisation de la politique étrangère

Dès la création du ministère des Affaires étrangères, Nehru y occupe une place centrale. Ses talents d'orateurs, ses interventions publiques fréquentes, sa capacité à interagir avec l'ensemble des leaders internationaux et à intervenir personnellement en cas de crise diplomatique, sont des qualités qui constituent son style politique, très personnel. À la fin des années 1940, c'est lui qui choisit et nomme personnellement des personnalités publiques et politiques qui sont proches de lui pour exercer des fonctions d'ambassadeurs dans des missions importantes. C'est le cas par exemple de sa sœur, Vajaya Lakshmi Pandit, nommée

⁹⁴ Max Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, op. cit., p. 28.

⁹⁵ Krishna ANANTH, *India Since Independence: Making Sense of Indian Politics*, Delhi : Longman, 2010, p. 31.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 42.

⁹⁷ Le Congrès fonctionne comme un champ politique qui occupe la quasi-totalité de la scène politique indienne jusqu'aux années 1970. Rajni Kothari parle ainsi de « système congressiste » (Rajni KOTHARI, *Politics in India*, New Delhi : Orient Balckswan, 1970, 427 p.).

⁹⁸ Max Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, op. cit., p. 20.

⁹⁹ Michaël BRECHER, *Nehru: A Political Biography*, op. cit., p. 5.

ambassadrice à Moscou, ou de son collègue du parti du Congrès, Sri Prakasa, le premier ambassadeur indien envoyé au Pakistan¹⁰⁰.

De plus, afin de faire entendre leurs opinions et de contribuer à l'élaboration de la diplomatie, les diplomates doivent consulter directement le Premier ministre, dont l'accord avait valeur d'autorité au sein de l'administration. En témoigne par exemple le premier Foreign Secretary indien Krishna Menon :

« Quand je voulais quelque chose et quand je savais qu'il y aurait des difficultés ou des inhibitions personnelles à dépasser, j'allais parler au Premier ministre en premier. Il portait le poids de la conciliation et de la persuasion parmi ses collègues. C'était son travail¹⁰¹. »

Dans ce contexte, de nombreux diplomates créent des liens personnels avec le Premier ministre, qui leur confèrent alors une certaine légitimité au sein de l'administration¹⁰². C'est le cas de Krishna Menon, qui joue un rôle central dans la conduite de nombreux dossiers de politique étrangère et en particulier dans le rapprochement indien avec l'Union soviétique jusqu'au début des années 1960¹⁰³.

Enfin, en l'absence de chef de protocole au sein du ministère des Affaires étrangères à cette époque¹⁰⁴, Nehru détient le monopole de l'arrangement social de la diplomatie indienne. Il joue un rôle clé dans le processus de professionnalisation des diplomates, étudié au chapitre 2, et définit par exemple les règles de protocoles suivies par les diplomates indiens, de même que les éléments qui relèvent de la parure, tels que les vêtements portés par les diplomates et les décorations des missions à l'étranger¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Pallavi RAGHAVAN, « Establishing the Ministry of External Affairs », in MALONE, David M., MOHAN, Raja C., RAGHAVAN, Srinath (dir.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, op. cit., p. 89.

¹⁰¹ Cité dans Michael BRECHER, *India and World Politics. Krishna Menon's View of the World*, op. cit., p. 237.

¹⁰² Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, New Delhi : Sangam Books, 1998, p. 543 ; Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, op. cit., p. 42 ; Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, New Delhi : Vikas, 1982, p. 23.

¹⁰³ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 182 ; Krishnan SRINIVASAN, *Diplomatic Channels*, New Delhi : Manohar Publisher, 2012, p. 120.

¹⁰⁴ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, op. cit., p. 19.

¹⁰⁵ K. P. S. MENON, *Many Worlds. An Autobiography*, op. cit., p. 228.

Par ces pratiques de « super-ambassadeur » de l'Inde, Nehru incarne l'institution diplomatique et la fait exister, instaurant *de facto* la prééminence de l'exécutif dans la diplomatie indienne, qui s'est ensuite renforcée jusqu'aujourd'hui¹⁰⁶. Cette personnalisation forte du poste de ministre des Affaires étrangères lui permet d'assurer la stabilité des politiques qu'il définit et met en œuvre. C'est à partir de ses discours et de ses actions que sont développées les principales lignes directrices de la politique étrangère indienne. Nehru dispose ainsi dans le domaine de la politique étrangère d'une puissance conceptuelle¹⁰⁷, c'est-à-dire de la maîtrise de la parole qui lui permet de définir les cadres cognitifs et normatifs de cette politique. En outre, la plupart des diplomates entrés au ministère dans les années 1940-1960 que nous avons interrogés témoignent avoir choisi cette voie en raison du prestige dont jouissait le ministère, et du charisme de son ministre¹⁰⁸. Ce diplomate entré au ministère en 1949 témoigne ainsi : « *J'avais rencontré Nehru quand il était leader du mouvement indépendant à Lahore. C'est sa personnalité qui m'a encouragé à faire le choix de la diplomatie*¹⁰⁹. »

La position hégémonique de Nehru dérive directement du leadership qu'il a exercé dans le mouvement nationaliste, ainsi que de sa connaissance et de sa pratique des relations internationales, presque uniques parmi les dirigeants du parti du Congrès à l'époque¹¹⁰. Le faible intérêt porté par les autres membres du gouvernement¹¹¹ pour les affaires internationales permet au Premier ministre d'asseoir son autorité dans ce domaine¹¹².

b) Un capital politique acquis dans la lutte contre l'Empire britannique

La trajectoire sociale de Nehru présente de nombreux points communs avec celle des fonctionnaires indiens de l'époque coloniale. Issu d'une famille de Cachemiris brahmanes installés à Allahabad, une des villes les plus développées de l'Inde du Nord à l'époque, et fils

¹⁰⁶ Voir le chapitre 4.

¹⁰⁷ Iver NEUMANN, « Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy », *Millennium-Journal of International Studies*, 2002, vol. 31, n°3, p. 633-634.

¹⁰⁸ E10. Diplomate indien, promotion de 1964 ; E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

¹⁰⁹ E30. Diplomate indien, promotion de 1949.

¹¹⁰ Andrew Bingham KENNEDY, *The International Ambitions of Mao and Nehru: National Efficacy Beliefs and the Making of Foreign Policy*, New York : Cambridge University Press, 2012, p. 139.

¹¹¹ Sukhwant BINDRA, « Domestic Milieu of India and Foreign Policy Making Process: A Theoretical Perspective », *The Indian Journal of Political Science*, 2004, vol. 65, n°2, p. 245-258.

¹¹² Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, *op. cit.*, p. 84.

d'un riche avocat indien, Nehru appartient à l'élite cosmopolite indienne¹¹³. Il maîtrise parfaitement l'anglais, a fait ses études à Londres entre 1905 et 1912, et est proche de certains des leaders britanniques de l'époque, et en particulier de Lord Mountbatten, le dernier vice-roi anglais à l'époque coloniale. Mais l'engagement politique de Nehru dans la lutte nationaliste le distingue des élites bureaucratiques indiennes. Au moment de l'indépendance, Nehru ainsi que les autres ministres du gouvernement intérimaire possèdent une légitimité politique qu'ils tirent de leur expérience commune dans le mouvement nationaliste¹¹⁴.

C'est dans les années 1920 que Nehru devient un leader du mouvement du Congrès national indien, qui lui sert de plateforme pour prendre position sur de nombreuses questions internationales. Le développement d'une réflexion sur les affaires internationales de l'Inde avait en effet été amorcé par le parti du Congrès dès sa formation en 1885¹¹⁵. Par exemple, cette année-là, le Congrès adopte une résolution qui condamne l'annexion de la Birmanie par les Anglais¹¹⁶. De plus, le parti met en place en 1889 une agence en Angleterre, qui sert de relai auprès des Britanniques et des Indiens basés à Londres. Des intellectuels nationalistes reconnus tels que Swami Vivekananda et Rabindranath Tagore effectuent des voyages aux États-Unis et en Europe afin de sensibiliser l'opinion occidentale à la cause indienne. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les nationalistes cependant restent modérés dans leurs revendications politiques, qui portent essentiellement sur la demande d'une forme d'autonomie politique et la dénonciation du colonialisme.

Les événements de la Première Guerre mondiale influencent fortement le développement du mouvement nationaliste indien. Le programme des quatorze points, énoncé par le Président américain Woodrow Wilson le 8 janvier 1918 devant le Congrès américain, contribue à raviver le discours nationaliste indien, marginalisé pendant la guerre. Par exemple, dans son Mémoire à George Clemenceau écrit à la Conférence de paix de Paris en 1919, le nationaliste indien Balgangadhar Tilak (1856-1920) revendique le droit de l'Inde à l'autodétermination, énumérant les ressources qui feront d'elle une grande puissance¹¹⁷. Le

¹¹³ Judith BROWN, « Nehru - the Dilemmas of a Colonial Inheritance », in DULFFER, Jost, FREY, Marc (dir.), *Elites and Decolonization in the Twentieth Century*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, p. 178.

¹¹⁴ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, op. cit., p. 5.

¹¹⁵ J. N. DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 6.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹¹⁷ Jagat MEHTA, *Negotiating for India (Lessons of Diplomacy)*, op. cit., p. 213.

démembrement de l'Empire ottoman, attesté en mai 1920 par la signature du traité de Sèvres, entraîne la constitution en Inde d'un mouvement ayant pour objectif de faire pression sur les Britanniques et de garantir le maintien des prérogatives spirituelles du Califat¹¹⁸. Mené par Abdul Kamal Azad (1888-1948) et Muhammad Ali (1878-1931), le comité constitué pour la défense du califat fournit à Gandhi un allié pour raviver la lutte contre l'Empire. La mobilisation de ce mouvement donne en effet à Gandhi l'occasion de lancer le premier mouvement de non-coopération, le 1^{er} août 1920¹¹⁹.

Ces événements révèlent l'interpénétration forte des enjeux nationaux et internationaux dans la mobilisation des nationalistes indiens, qui se radicalisent dans les années 1920. En 1927, le Congrès fait du « *swaraj* », l'indépendance nationale, le cœur de sa lutte contre la domination impériale. Cela facilite en retour le renforcement de l'identité du parti du Congrès sur la scène internationale et la diversification de ses activités. Dans un essai produit le 13 septembre 1927, « Une politique étrangère pour l'Inde », Nehru insiste sur la nécessité pour le Congrès de s'investir sur les questions internationales :

« Nous devons nous éduquer aux problèmes de la politique mondiale afin d'être capables de mieux servir notre pays. Cela signifie que dès que c'est possible, nous devons prendre part aux actions internationales, quand c'est à notre avantage. [...] Rappelons-nous qu'un grand nombre de pays et de personnes souffre comme l'Inde aujourd'hui. Ils endurent les mêmes problèmes que les nôtres et c'est à l'avantage de nous tous d'en savoir plus sur les uns et les autres et de coopérer lorsque c'est possible¹²⁰ ».

Afin de renforcer la propagande nationaliste indienne à l'étranger, une cellule de politique étrangère dirigée par Nehru est mise en place lors de la session du Congrès de Calcutta en 1928¹²¹. La publicisation de la cause indienne passe également par la participation informelle à des conférences internationales. La même année, Nehru se rend ainsi au Congrès des nationalités opprimées à Bruxelles, où participent cent soixante-quinze délégués de trente-sept États. Il est nommé président d'honneur de la Ligue des Nations contre l'impérialisme et

¹¹⁸ Claude MARKOVITS, *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, op. cit., p. 442.

¹¹⁹ K. P. FABIAN, *Diplomacy. Indian Style*, New Delhi : Har-Anand Publications Pvt Ltd, 2012, p. 16.

¹²⁰ Jawaharlal NEHRU, « A Foreign Policy for India », 13 September 1927, in IYENGAR Uma (dir.), *The Oxford India. Nehru*, New Delhi : Inde, 2007, p. 473.

¹²¹ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, op. cit., p. 104.

participe aux réunions de son comité exécutif¹²². D'autres leaders nationalistes, comme Valabhabhai Patel, Subhas Bhowse, Bhalabhai Desai et Chaman Lal sont actifs sur la scène internationale¹²³. Dans les années 1930, des efforts sont déployés pour étendre la propagande nationaliste indienne en Allemagne, en Angleterre, en France, au Japon et aux États-Unis, où des bureaux non officiels sont mis en place¹²⁴. Le département des affaires étrangères du parti peut alors s'appuyer sur la présence de nombreuses organisations politiques dans le monde, qui diffusent des journaux mensuels et des pamphlets. En Angleterre, c'est Krishna Menon, le futur Foreign Secretary indien, qui organise la propagande nationaliste¹²⁵.

Au milieu des années 1930, la montée des fascismes en Allemagne, en Italie et au Japon contribue à mobiliser le parti sur la scène internationale¹²⁶. Nehru se rend par exemple en Espagne en 1936, où il rencontre les groupes nationalistes. Pendant la guerre sino-japonaise de 1937-1945, un boycott des biens japonais est organisé et une mission est envoyée dans l'objectif de soutenir la résistance chinoise¹²⁷. Enfin, pendant la Seconde Guerre mondiale, Nehru et Gandhi affirment leur soutien aux Britanniques et aux forces démocratiques dans la guerre, tout en rappelant les contradictions de l'Empire britannique et la nécessité d'accorder à l'Inde sa liberté. À la fin de la guerre, Nehru joue un rôle central dans les négociations avec les Britanniques sur le statut de l'Inde, et s'impose alors comme le leader du gouvernement intérimaire constitué en septembre 1946.

La politique étrangère indienne s'est donc construite dans et par le mouvement de libération nationale et de lutte contre le colonialisme. La victoire morale de l'Inde sur l'Empire britannique permet au Congrès de revendiquer un statut international dès l'accession à l'indépendance. Lors de la session du Congrès de Jaipur en décembre 1948, le parti adopte une résolution portant sur la nécessité de fonder la politique étrangère indienne sur les principes qui ont guidé le Congrès pendant les années précédentes : « La paix mondiale, la

¹²² Jyotindra Nath DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 9.

¹²³ T. A. KEENLEYSIDE, « Diplomatic Apprenticeship: Pre Independence Origins of Indian Diplomacy and Its Relevance for the Post Independence Foreign Policy », in GROVER, Verinder (dir.), *International Relations and Foreign Policy of India*, op. cit., p. 49.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 43.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 46.

¹²⁶ Jyotindra Nath DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 9.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 16.

liberté des nations, l'égalité raciale et la fin de l'impérialisme et du colonialisme¹²⁸ ». Ces différents éléments constituent une large part de la « matrice cognitive et normative » de la politique étrangère telle que définie par Nehru en 1946, et dont nous analysons les principales lignes directrices ci-dessous.

2) Le non-alignement, « matrice cognitive et normative » de la diplomatie indienne

La personnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères contribue à renforcer la légitimité et le prestige du ministère des Affaires étrangères dans les premières années de son existence. Le processus d'institutionnalisation entraîne ensuite la routinisation et l'appropriation par les diplomates d'un certain nombre de discours et de pratiques, de telle sorte que la légitimité de l'institution ne repose pas seulement sur la personne du ministre, mais aussi sur la « matrice cognitive et normative¹²⁹ » qu'il met en place. Cette autonomisation des idées portées par Nehru dans le dispositif institutionnel est ce qui permet leur stabilisation et leur confère un caractère reproductible¹³⁰. Après avoir défini ce que nous entendons par la notion de « matrice cognitive et normative » de la politique étrangère indienne (a), il conviendra d'en analyser le contenu, qui détermine en partie la posture diplomatique prudente de l'Inde sur la scène internationale (b), tout en soulignant les usages diversifiés dont elle peut faire l'objet à l'intérieur du ministère (c).

a) La matrice du non-alignement

Le concept de « non-alignement » porte facilement à confusion et a suscité de nombreuses critiques. L'expression formelle de « politique de non-alignement » n'est prononcée pour la première fois qu'en 1954 par le Foreign Secretary de l'époque, Krishna Menon, lors de l'Assemblée générale des Nations unies. Selon le biographe Michaël Brecher, Nehru préférerait à cette expression des terminologies telles que « politique positive pour la paix » ou « neutralité dynamique¹³¹ ». Malgré leurs différentes formalisations, ces expressions

¹²⁸ S. S. SISODIA, *Foreign Policy of India: Indira Gandhi Era*, New Delhi : Inter-India Publications, 1985, p. 1.

¹²⁹ Yves SUREL, « Idées, Intérêts, Institutions de l'analyse des politiques publiques », *art. cit.*, p. 87.

¹³⁰ Bastien FRANÇOIS, « Le président, pontife constitutionnel. Charisme d'institution et construction juridique du politique », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 303-333.

¹³¹ Michael BRECHER, *Nehru: A Political Biography*, *op. cit.*, p. 563.

constituent la « matrice cognitive et normative » de la diplomatie indienne, qui embrasse des valeurs et des principes énoncés par Nehru dès les années 1920.

Le concept de « matrice cognitive et normative » est défini par Yves Surel comme les « systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent des visions du monde, des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice¹³² ». En Inde, la politique de non-alignement joue un rôle essentiel dans la formalisation¹³³ et le développement de la diplomatie indienne, pour trois raisons principales. La première raison est que, fondée sur un ensemble relativement stable d'énoncés, elle permet de définir la « formule institutionnelle¹³⁴ » du ministère et de structurer la définition des visions du monde, de leur mise en récits, et des répertoires de pratiques des diplomates indiens. Deuxièmement, en informant sur les connaissances tacites requises pour l'exercice du métier de diplomate, elle contribue à la formation d'une « communauté de sens », et est donc centrale dans le processus de professionnalisation de ces agents de l'État. Enfin, elle exerce un effet de contrainte sur les acteurs en définissant les « champs du pensable politiquement¹³⁵ », et contribue à structurer le champ de forces ainsi que les dynamiques de domination à l'intérieur du ministère, mais aussi entre les différentes bureaucraties du gouvernement.

Par conséquent, la matrice du non-alignement détermine en partie les savoirs, les croyances et les pratiques de la culture institutionnelle du ministère des Affaires étrangères indien. Elle est constitutive de phénomènes de « dépendance au sentier¹³⁶ » qui assurent la pérennisation de l'institution au-delà des événements singuliers et contingents de sa genèse. Elle est fondatrice de la posture diplomatique prudente de la diplomatie indienne.

¹³² Yves SUREL, « Idées, Intérêts, Institutions de l'analyse des politiques publiques », *art. cit.*, p. 87.

¹³³ Selon Bernard LACROIX et Jacques LAGROYE, le processus de formalisation de l'institution permet d'établir la « figure » de l'institution et confère du sens aux pratiques qui en relèvent. Bernard LACROIX, Jacques LAGROYE, « Introduction » in *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, *op. cit.*, p. 7-13.

¹³⁴ Bastien FRANÇOIS, « Le président, pontife constitutionnel. Charisme d'institution et construction juridique du politique », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, *op. cit.*, p. 322.

¹³⁵ Jean-François BAYART, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, *op. cit.*, p. 22.

¹³⁶ Paul PIERSON, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *art. cit.*, p. 251-267.

b) Un style discursif prudentiel

Conjuguant l'idéalisme d'une politique étrangère internationaliste et le pragmatisme nécessaire à la défense des intérêts nationaux, la matrice du non-alignement traduit une conscience forte de la part des décideurs indiens des capacités et des limites de leur pays, et de la nécessité de mener une politique étrangère prudente¹³⁷. Elle repose sur quatre dynamiques majeures présentées ci-dessous.

Premièrement, la matrice du non-alignement s'inscrit dans la mémoire de la lutte contre la domination coloniale¹³⁸. Elle a pour principes conducteurs l'éradication de l'impérialisme, du colonialisme et de toute forme de discrimination, ainsi que la promotion du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elle se traduit par le soutien indien aux mouvements de décolonisation qui se développent après la Seconde Guerre mondiale. La stratégie de résistance par la non-violence, « *satyagraha* », initiée par Gandhi dans la lutte contre la colonisation britannique, joue également un rôle essentiel dans la définition de la politique étrangère indienne¹³⁹. Elle met l'accent sur la moralité de l'individu et des moyens à sa disposition pour atteindre ses fins, contrairement à la domination impériale qui s'appuie en partie sur une vision raciale des peuples.

On retrouve ainsi dans la politique étrangère indienne l'idée que l'Inde a un rôle de catalyseur à jouer pour la mise en place d'un ordre mondial juste, qui favorise la paix entre les États.¹⁴⁰ Cela se manifeste notamment par une aversion de l'Inde à la politique d'équilibre des puissances¹⁴¹ et à la constitution corolaire d'alliances militaires. Pour Nehru, la politique de puissance est en effet révélatrice d'un cadre de pensée impérialiste, et c'est une source d'instabilité internationale¹⁴². Lors d'un discours à la radio diffusé le 7 septembre 1946¹⁴³, Nehru dénonce la constitution des deux blocs, et annonce la volonté de l'Inde de rester à l'écart de cette politique. Il exprime également sa volonté de faire émerger une « ère de paix »

¹³⁷ Jagat MEHTA, *Negotiating for India (Lessons of Diplomacy)*, op. cit., p. 230.

¹³⁸ Robert GOOD, « Neutralism and Nonalignment », in MARTIN, Laurence (dir.), *Neutralism and Nonalignment*, New York : Praeger, 1962, p. 5.

¹³⁹ Jyotindra Nath DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 15.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹⁴¹ Jagat MEHTA, *Negotiating for India (Lessons of Diplomacy)*, op. cit., p. 218.

¹⁴² *Ibid.*, p. 220.

¹⁴³ B. R. NANDA, *Indian Foreign Policy: the Nehru Years*, New Delhi : Vikas Pub, House, 1976, p. 3.

mondiale¹⁴⁴. Il faut souligner que cette « ère de paix » se distingue de la mise en place d'une « voie moyenne » ou d'un « troisième bloc », en ce sens que les États qui la constituent demeurent indépendants les uns des autres¹⁴⁵. De plus, la politique de non-alignement n'est pas une politique de neutralité passive ni une politique d'équidistance entre les deux blocs, et elle n'exclut pas la mise en œuvre de relations de coopération entre les pays¹⁴⁶.

Deuxièmement, la matrice du non-alignement permet de définir les principes fondateurs d'une politique étrangère internationaliste, qui encourage la coopération, la compréhension et la paix entre les nations¹⁴⁷, et place ainsi la diplomatie au cœur de la politique étrangère indienne. La politique de non-alignement de l'Inde s'appuie sur la construction de relations d'amitié avec l'ensemble des États du système international, dans les limites du respect de la souveraineté de chacun et du principe de non-interférence. Cette politique doit permettre à l'Inde d'avoir une grande flexibilité dans la conduite de ses relations diplomatiques, qui évoluent en fonction des besoins de l'Inde et des contextes internationaux.

Troisièmement, l'usage de la force n'est pas totalement exclu de la politique étrangère indienne, mais il est restreint à des cas exceptionnels. C'est ce qu'explique Nehru lors de son discours à l'Assemblée constituante le 4 décembre 1947 :

« Nous avons affirmé, durant les dernières années, que nous ne dépendrons d'aucun groupe. Cela n'est pas de la neutralité ou de la passivité ou autre. [...] Il est difficile aujourd'hui d'être neutre. Nous ne nous joindrons pas à une guerre si nous pouvons nous en passer, et nous rejoindrons le parti qui est dans notre intérêt quand viendra le temps de faire un choix¹⁴⁸ ».

Enfin, la matrice du non-alignement repose aussi sur une forte conscience nationale, qui suppose la poursuite pragmatique des intérêts indiens. Elle répond à la volonté des élites de préserver l'autonomie et la souveraineté de leur État, et de soutenir son développement économique. Nehru considère en effet que la politique étrangère indienne est largement dépendante des impératifs de développement économique du pays. En témoigne son discours

¹⁴⁴ Michael BRECHER, *Nehru: A Political Biography*, op. cit., p. 567.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 559.

¹⁴⁶ Arjun APPADORAI, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy*, op. cit., p. 18.

¹⁴⁷ S. KALYANARAMAN, « Nehru's Advocacy of Internationalism and Indian Foreign Policy », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, op. cit., p. 151-175.

¹⁴⁸ Cité dans S. S. SISODIA, *Foreign Policy of India: Indira Gandhi Era*, op. cit., p. 4.

à l'Assemblée constituante en décembre 1947 : « La politique étrangère est le résultat de la politique économique, et jusqu'à ce que l'Inde ait développé son économie comme il se doit, sa politique étrangère sera soit vague, soit incomplète, soit les deux¹⁴⁹ ».

Par conséquent, la poursuite du non-alignement doit permettre à l'Inde de gagner du temps, en lui donnant la marge de manœuvre nécessaire à son développement économique¹⁵⁰. La tâche principale de la diplomatie économique est de sécuriser les sources de l'aide étrangère, ce qui passe par la construction de relations diplomatiques stables avec les États distributeurs de l'aide, qu'ils soient occidentaux ou communistes¹⁵¹. Les impératifs de développement économique auxquels l'Inde fait face justifient la restriction de la modernisation de son appareil militaire, et encouragent l'implication de l'Inde dans la promotion du désarmement sur la scène internationale¹⁵² :

« L'Inde ne peut pas, pour le moment, devenir une puissance militaire de première importance. Elle peut devenir, au mieux, une puissance de troisième rang, et même cela demanderait un coût qui n'est pas supportable pour un pays pauvre. C'est donc essentiel pour l'Inde que le désarmement mondial ait lieu¹⁵³ ».

La matrice du non-alignement répond à la nécessité d'instaurer un moment d'attente, afin de réunir les conditions nécessaires à l'Inde pour jouer un rôle clé sur la scène internationale, et elle se traduit par l'adoption d'une stratégie du faible risque et de la modération. Elle pose les bases d'une politique étrangère prudente, que l'on définit comme la capacité à exercer, grâce à la délibération et à la prise en compte de la pluralité des points de vue, un raisonnement approprié à propos d'événements contingents, afin de choisir la meilleure solution possible

¹⁴⁹ Cité dans Jivanta SCHÖTTLI, *Strategy and Vision in Politics. Jawaharlal Nehru's Policy Choices and The Designing of Political Institutions*, Mémoire de fin d'études, Sciences Politiques, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2009, p. 275.

¹⁵⁰ Il existe à cette époque un consensus entre les intellectuels, les hommes politiques et les industriels indiens, autour de l'idée selon laquelle l'État indien doit jouer un rôle clé dans la planification du développement économique, afin d'assurer une industrialisation rapide qui libère le pays de sa dépendance aux importations, et à long terme de l'aide financière extérieure. Cela entraîne la mise en place d'institutions étatiques de planification et l'adoption d'une politique de substitution aux importations. Bernard WAITES, *South Asia and Africa After Independence: Post-colonialism in Historical Perspective*, op. cit., p. 108.

¹⁵¹ Dans les années 1970, l'Inde reçoit l'aide de vingt-quatre États ainsi que d'organisations internationales telles que les Nations unies, la Banque mondiale, l'Association pour le Développement international et la Fondation Ford. Cette aide couvre le développement d'infrastructures telles que les routes, les équipements électriques et les projets d'irrigation. Arjun APPADORAI, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy*, op. cit., p. 102.

¹⁵² Andrew Bingham KENNEDY, *The International Ambitions of Mao and Nehru: National Efficacy Beliefs and the Making of Foreign Policy*, op. cit., p. 143.

¹⁵³ Jawaharlal NEHRU, « Non violence and the State », 25 août 1940, in NEHRU Jawaharlal et al., *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, New Delhi : Orient Longman, 1972, First Series, vol. 11, p. 126.

pour le bien national¹⁵⁴. La prudence repose sur la poursuite d'un certain nombre de biens (mode normatif du raisonnement), sur la connaissance de l'environnement (mode calculateur du raisonnement), et sur la capacité à se comporter de façon appropriée dans un contexte social particulier (mode performatif du raisonnement). Cette forme prudentielle de la politique étrangère indienne s'apparente au principe du « *dharma* », énoncé dans les textes anciens du *Ramayana* et du *Mahabharata*¹⁵⁵. Le *dharma* renvoie à une forme de « pragmatisme contextuel¹⁵⁶ ». Il repose sur l'idée qu'il faut savoir agir de façon appropriée, c'est-à-dire conformément à des standards éthiques et moraux que l'on s'est fixés, en fonction de la connaissance de soi, de sa force et de sa position dans le temps. Dans la pratique de la politique étrangère indienne, l'application du concept de *dharma* implique de répondre aux événements de façon *ad hoc*, parfois improvisée, en fonction du contexte, des intérêts nationaux donnés, et ce indépendamment de toute autorité extérieure. Il suppose donc le rejet de toute alliance permanente avec un État, et il rend nécessaire la prise en compte de la diversité culturelle et politique qui caractérise la société indienne¹⁵⁷. Ces principes conducteurs d'une diplomatie prudente sont encore présents dans la diplomatie indienne d'aujourd'hui, comme le montre le chapitre 4.

c) Les usages diversifiés de la matrice du non-alignement

Tout en étant fondatrice des principaux discours et pratiques de la diplomatie indienne, la matrice du non-alignement est relative et historique, car elle est modifiée constamment sous l'effet des multiples usages auxquels recourent diplomates au sein du ministère des Affaires étrangères.

En effet, l'existence d'une « communauté de sens » dans le ministère ne peut être confondue avec l'idée d'un « consensus » unanime au sein ministère des Affaires étrangères et plus

¹⁵⁴ Robert HARIMAN (dir.), *Prudence: Classical Virtue, Postmodern Practice*, University Park : The Pennsylvania State University Press, 2003, p. 298.

¹⁵⁵ Ce concept de *dharma* peut être rapproché de la notion de *métis* chez Aristote, ou de la fortune chez Machiavel. S. RAJAGOPALAN, « Grand Strategic Thought in the Ramayana and Mahabharata », BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases, op. cit.*, p. 31-62.

¹⁵⁶ Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism, op. cit.*, p. 159-161.

¹⁵⁷ Par exemple, la présence d'une minorité musulmane en Inde, qui représente 10 % de la population indienne en 1947, a pu orienter les décisions du Congrès à l'égard du monde musulman, et notamment son soutien à la cause palestinienne.

largement de la communauté de politique étrangère indienne¹⁵⁸. Par exemple, les travaux de Rudra Chaudhuri¹⁵⁹ et de Nicolas Blarel¹⁶⁰ ont montré la façon dont la question de la définition des termes de la relation diplomatique de l'Inde avec les États-Unis et Israël ont soulevé d'intenses débats au sein du ministère des Affaires étrangères dans les années 1950.

Il semble ainsi plus juste d'avancer que la matrice du ministère constitue en partie la culture institutionnelle du ministère, entendue comme une « boîte à outils¹⁶¹ » à laquelle peuvent se référer les diplomates. Cette culture exerce une fonction de marquage et de reconnaissance de l'institution, particulièrement en temps de crise¹⁶². Dans le même temps, les « réseaux de signifiants » auxquels renvoient les paradigmes nehruviens de la politique étrangère sont soumis à des interprétations et des usages hétérogènes, parfois contradictoires. Par conséquent, la stabilité de la matrice cognitive et normative demeure relative et elle peut faire l'objet d'une compétition à l'intérieur même de la « communauté de sens » que forment les diplomates.

3) La recherche du prestige international

La matrice du non-alignement doit être comprise dans le contexte de la quête de statut et de prestige par l'Inde sur la scène internationale. Dès 1944, dans *La Découverte de l'Inde*, Nehru affirme : « *L'Inde ne peut pas jouer un rôle secondaire dans le monde... Elle sera soit un État qui compte beaucoup, soit un État qui ne compte pas du tout*¹⁶³ ».

Cette volonté de faire reconnaître l'Inde comme une grande puissance et de faire entendre sa voix sur la scène internationale est renforcée par une forme de fierté portée à l'égard du passé ancien et riche de la civilisation indienne, ainsi que des nombreuses ressources économiques,

¹⁵⁸ Raja C. MOHAN, « The Re-Making of Indian Foreign Policy: Ending the Marginalization of International Relations Community », *International Studies*, 2009, vol. 46, n°1-2, p. 147-163 ; Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, *op. cit.*, p. 127.

¹⁵⁹ Rudra CHAUDHURI, *Forged in Crisis: India and the United States Since 1947*, London : Hurst Publishers, 2014, 368 p.

¹⁶⁰ Nicolas BLAREL, *The Evolution of India's Israel Policy. Continuity, Change, and Compromise since 1922*, *op. cit.*, 411 p.

¹⁶¹ Ann SWIDLER, « Culture in Action: Symbols and Strategies », *art. cit.*

¹⁶² Marc ABELES, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, tome 35, n° 135, 1995, p. 81.

¹⁶³ Jawaharlal NEHRU, *The discovery of India*, New Delhi : Jawaharlal Nehru Memorial Foundation, 1981, p. 187.

culturelles et politiques potentielles qu'offre l'État indien. Pour Nehru, ce n'est pas la politique d'équilibre des puissances, mais le régime politique de l'Inde et sa dimension « exceptionnelle¹⁶⁴ » qui en feront une grande puissance. Afin de comprendre la façon dont la politique du non-alignement est mise en œuvre pendant le mandat de Nehru, il convient d'étudier les différents éléments qui contribuent au prestige de la diplomatie indienne dans la première décennie de son existence, avant d'en montrer les limites.

a) Une diplomatie asiatique

Pour Nehru, c'est en Asie que peut émerger une force vitale pour renouveler le système international. Il oppose ainsi l'héritage culturel, religieux et spirituel qui unit les vieilles civilisations asiatiques aux rivalités matérialistes qui caractérisent les relations entre les puissances occidentales¹⁶⁵. Selon lui, l'Inde a une responsabilité spéciale en Asie car elle est la première nation à accéder à l'indépendance dans la région. L'autre raison est la place stratégique centrale qu'elle y occupe :

« Quelle que soit la situation de l'Inde aujourd'hui, elle a le potentiel de devenir une grande puissance. Il ne fait aucun doute que, dans le futur, l'Inde va jouer un rôle important dans la sécurité de l'Asie et de l'Océan indien, en particulier au Moyen-Orient et en Asie du Sud Est. L'Inde est le pivot à partir duquel ces problèmes devront être envisagés. [...] De fait, l'Inde compte pour la sécurité et la défense de ces deux régions bien plus que tout autre État¹⁶⁶. »

L'Inde est donc présentée comme le leader naturel d'une Asie qui deviendra une ère de paix, à l'écart des rivalités entre grandes puissances. Cet asiatisme de la politique étrangère indienne se traduit par un fort activisme de Nehru et de ses diplomates sur la scène multilatérale. En avril 1947, le gouvernement organise à l'Indian Council of World Affairs (ICWA) la conférence des États asiatiques à New Delhi. Cette conférence vise à faciliter la coopération pan asiatique entre les États pour lutter contre l'impérialisme occidental. Les États réunis mettent l'accent sur l'idée d'un fond civilisationnel commun et la nécessité d'adopter une approche distincte de celle des puissances occidentales, en mettant en avant les valeurs traditionnelles de l'Asie comme la tolérance¹⁶⁷. Par la suite, l'accession progressive à

¹⁶⁴ Michael BRECHER, *Nehru: A Political Biography*, *op. cit.*, p. 561.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ Cité dans Baldev Raj NAYAR, Thazha Varkey PAUL, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*, New Delhi : Cambridge University Press, 2004, p. 133.

¹⁶⁷ Itty ABRAHAM, *The Making of the Indian Atomic Bomb: Science, Secrecy and the Postcolonial State*, *op. cit.*, p. 208.

l'indépendance des différents pays d'Asie contribue à légitimer le mouvement initié par Nehru. En janvier 1949 est organisée à New Delhi une seconde conférence des États asiatiques, afin de faire pression sur les Pays-Bas pour qu'ils mettent un terme à leur action militaire en Indonésie et lui concèdent l'indépendance. Une résolution collective est transmise au Conseil de sécurité de l'ONU à ce sujet. La signature des accords de paix en avril 1949 et le transfert de la souveraineté à l'Indonésie le 1^{er} novembre apparaissent alors comme des principaux succès diplomatiques du Premier ministre indien¹⁶⁸.

Dans ce cadre, Nehru s'emploie à entretenir de bonnes relations avec Pékin. Malgré des contentieux frontaliers non réglés entre les deux États, il refuse de prendre part à la stratégie occidentale d'isolement de la Chine communiste et adopte une politique de non-confrontation à son égard¹⁶⁹. L'Inde est ainsi le premier État à reconnaître la République Populaire de Chine, le 30 décembre 1949¹⁷⁰, et soutient l'adhésion de la Chine au Conseil de sécurité des Nations unies. En 1950, Nehru adopte une politique de profil bas et ne condamne pas l'invasion militaire du Tibet par la Chine. L'Inde reconnaît le Tibet comme une région chinoise lors de la signature d'un traité avec la Chine le 29 avril 1954, à Pékin. Cette rencontre est l'occasion pour les deux chefs d'État indien et chinois d'élaborer une doctrine de coexistence pacifique, *Panchasheela*, fondée sur cinq principes qui figurent dans le préambule du traité. Ces principes sont le respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, la non-agression réciproque, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, l'égalité et le bénéfice mutuel, ainsi que la coexistence pacifique.

b) L'Inde leader des non-alignés

Les principes du *Panchasheela* sont présentés par Nehru comme la mise en pratique, à l'échelle internationale, de la politique indienne de non-alignement¹⁷¹. De fait, lors du sommet afro-asiatique de Bandung de 1955, les vingt-neuf pays réunis intègrent ces principes dans la déclaration en dix points sur les relations entre les États membres. Cette conférence, initiée en 1954 par les cinq « puissances de Colombo » (l'Inde, le Sri Lanka, la Birmanie, l'Indonésie et le Pakistan), a pour objectif de réunir les nouveaux pays indépendants d'Asie et d'Afrique. La

¹⁶⁸ M. K. HALDAR, « Nehru's Foreign Policy », in GROVER, Verinder (dir.), *International Relations and Foreign Policy of India*, op. cit., p. 43-60.

¹⁶⁹ Max Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, op. cit., p. 124.

¹⁷⁰ S. SISODIA, *Foreign Policy of India: Indira Gandhi Era*, op. cit., p. 8.

¹⁷¹ Jivanta SCHÖTTLI, *Strategy and Vision in Politics. Jawaharlal Nehru's Policy Choices and the Designing of Political Institutions*, op. cit., p. 285.

déclaration finale porte essentiellement sur la dénonciation du colonialisme dans « toutes ses manifestations » et la défense des peuples d’Afrique du Sud, du Yémen, de Palestine et d’Algérie. En juillet 1956, Nehru rencontre à Brioni les leaders yougoslave et égyptien Tito et Nasser. Les trois chefs d’État s’unissent pour condamner le pacte de Bagdad, une alliance militaire signée en 1955 par le Pakistan, l’Iran, la Turquie et l’Irak avec les États-Unis, et posent les bases de la création du mouvement des non-alignés. Les liens de Nehru avec le nationaliste égyptien se renforcent en octobre 1956 ; Nehru, à la tête du groupe arabo-asiatique, condamne fermement l’intervention militaire de l’Angleterre, de la France et d’Israël en Égypte, à la suite de l’annonce de la nationalisation du canal de Suez par Nasser¹⁷². Le mouvement des non-alignés, qui se réunit pour la première fois à Belgrade en 1961, est l’organisation internationale qui compte le plus de membres après l’ONU : ses États membres représentent 55 % de la population mondiale, soit deux tiers des sièges à l’Assemblée générale des Nations unies¹⁷³. Dans une large mesure, ce mouvement fait écho à la politique étrangère développée par Nehru depuis l’indépendance et ancre l’autorité morale de l’Inde sur la scène internationale.

c) L’activisme indien sur la scène multilatérale

Nehru est particulièrement actif dans le règlement multilatéral des conflits. De fait, son recours au Conseil de sécurité des Nations unies à la suite des incursions pakistanaises dans la vallée du Cachemire en octobre 1947 témoigne de son engagement en faveur de la sécurité collective, qui doit passer par l’usage des mécanismes onusiens. Cependant, cette première tentative se solde par un échec, car les résolutions du 17 et 20 janvier 1948 ne condamnent pas le Pakistan¹⁷⁴. Nehru s’implique également dans la résolution de la guerre de Corée. En juin 1950, après l’invasion de la Corée du Sud par les forces communistes du Nord, la délégation indienne à l’ONU vote en faveur d’une résolution américaine qui condamne l’agression nord-coréenne¹⁷⁵. Cependant, Nehru ne souhaite pas rentrer dans une lutte contre le bloc communiste et la délégation indienne à l’ONU s’abstient de voter une résolution des États-Unis portant sur la mise en place d’une aide militaire à la Corée du Sud. À la place,

¹⁷² Magali GROLLEAU, « L’Inde et la crise de Suez », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, mars 2011, n° 243, p. 88.

¹⁷³ Carsten RAUCH, « Farewell Non-Alignment? Constancy and Change of Foreign Policy in Post-Colonial India », PRIF Report n° 85, 2008, p. 8.

¹⁷⁴ Andrew Bingham KENNEDY, *The International Ambitions of Mao and Nehru: National Efficacy Beliefs and the Making of Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 177.

¹⁷⁵ B. R. NANDA, *Indian Foreign Policy: the Nehru Years*, *op. cit.*, p. 10.

Nehru propose à plusieurs reprises des négociations entre les deux parties au conflit. Bien que ces négociations soient rejetées par les États-Unis et par la Chine, l'activisme de la diplomatie indienne dans la médiation de la guerre de Corée contribue à accroître son prestige sur la scène internationale¹⁷⁶. De plus, dans le contexte de la guerre entre la France et le Viêt Minh en Indochine, Nehru appelle en février 1954 à un cessez-le-feu. Deux mois plus tard, il soumet une proposition en six points afin de mettre en place des négociations entre les parties concernées. Bien que l'Inde ne soit pas représentée officiellement lors de la conférence de Genève de 1954, Krishna Menon prend des initiatives auprès des chefs d'État alors présents pour favoriser l'élaboration d'une formule acceptable pour les deux pays¹⁷⁷. L'Inde préside également la Commission internationale de contrôle pour l'Indochine.

Dans les années 1950, l'activisme diplomatique de Nehru dans le mouvement des non-alignés et dans la médiation des conflits lui permet de devenir un interlocuteur et un médiateur privilégié sur la scène internationale. De fait, l'Inde est à la fin des années 1950 un des États les plus influents à l'ONU, après les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France.¹⁷⁸ L'Inde maintient sa position dans le groupe du Commonwealth. Pour Nehru et Krishna Menon, l'appartenance de la République indienne au Commonwealth, entérinée en mai 1949, n'est alors pas vue comme une contrainte. C'est pour eux une occasion favorable pour encourager la coopération internationale dans les domaines économiques, commerciaux et politiques ainsi que la promotion de mouvements de décolonisation¹⁷⁹. Nehru est aussi très actif dans le domaine du désarmement conventionnel et nucléaire¹⁸⁰. En 1954, à la suite des tests nucléaires américains de Bikini Atoll, il lance un appel pour l'adoption d'un moratoire sur les tests nucléaires¹⁸¹.

d) Les limites de la politique du non-alignement

La politique de non-alignement confère à l'Inde un statut prestigieux dans les organisations internationales, qui dérive non pas de ses capacités matérielles, mais de sa posture centrale

¹⁷⁶ S. S. SISODIA, *Foreign Policy of India: Indira Gandhi Era*, op. cit., p. 4.

¹⁷⁷ B. R. NANDA, *Indian Foreign Policy: the Nehru Years*, op. cit., p. 11.

¹⁷⁸ Andrew Bingham KENNEDY, *The International Ambitions of Mao and Nehru: National Efficacy Beliefs and the Making of Foreign Policy*, op. cit., p. 145.

¹⁷⁹ B. R. NANDA, *Indian Foreign Policy: the Nehru Years*, op. cit., p. 6.

¹⁸⁰ Andrew Bingham KENNEDY, *The International Ambitions of Mao and Nehru: National Efficacy Beliefs and the Making of Foreign Policy*, op. cit., p. 4.

¹⁸¹ S. S. SISODIA, *Foreign Policy of India: Indira Gandhi Era*, op. cit., p. 206.

dans le mouvement des non-alignés ainsi que de la personnalité charismatique de Nehru¹⁸². Cependant, cela ne signifie pas l'existence d'un consensus uniforme au sein du mouvement des non-alignés. Bien que les États soient unis dans la dénonciation de l'impérialisme, la question des relations avec les grandes puissances crée des clivages au sein du mouvement et contribue à isoler l'Inde. La vision internationaliste de Nehru, Sukarno et Nasser n'est pas partagée par tous les États du mouvement. Les États signataires du Pacte de Bagdad et de l'Organisation du Traité des États d'Asie du Sud-Est sont très critiques à l'égard de l'Union soviétique. En 1956, l'absence de réaction de Nehru face à l'intervention soviétique en Hongrie contraste fortement avec sa condamnation de l'implication française et britannique dans l'affaire de Suez¹⁸³. Elle soulève des protestations et ternit son image auprès d'un certain nombre de pays non alignés.

La guerre sino-indienne de 1962 va mettre en question la politique du non-alignement. De nombreux analystes et politiciens à l'époque critiquent la naïveté de Nehru dans sa politique de bon voisinage avec la Chine et son manque d'anticipation de la menace chinoise entre 1958 et 1962¹⁸⁴. Pendant cette période, la Chine informe l'Inde de sa volonté de réviser le tracé de la frontière sino-indienne et les forces armées chinoises franchissent la frontière indienne dans l'Himalaya à plusieurs reprises en 1958. L'intervention militaire chinoise au Tibet en 1959 et la fuite du Dalaï-Lama en Inde entraînent une dégradation des relations entre les deux États¹⁸⁵. Entre le 20 octobre et le 20 novembre 1962, l'intervention militaire chinoise en Aksai Chin, au Cachemire et dans l'Assam, cause la défaite militaire de l'Inde et permet l'annexion de l'Aksai Chin par Pékin, un territoire aujourd'hui encore revendiqué par l'Inde. Ces événements portent un coup au prestige de Nehru, et mettent en question la crédibilité de sa politique de non-alignement. C'est la première fois que le Premier ministre est critiqué personnellement dans son domaine réservé. Il est notamment accusé d'avoir manqué de réalisme par rapport au fonctionnement du système international et de n'avoir pas su écouter ses conseillers. En outre, il reçoit en octobre 1962 une aide militaire des États-Unis et de la Grande-Bretagne bien inférieure à ses attentes¹⁸⁶, tandis que l'URSS adopte une position de

¹⁸² Arjun APPADORAI, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy*, op. cit., p. 47.

¹⁸³ Judith BROWN, « Nehru - the Dilemmas of a Colonial Inheritance », in DULFFER, Jost, FREY, Marc (dir.), *Elites and Decolonization in the Twentieth Century*, op. cit., p. 190.

¹⁸⁴ Jivanta SCHÖTTLI, *Strategy and Vision in Politics. Jawaharlal Nehru's Policy Choices and the Designing of Political Institutions*, op. cit., p. 284.

¹⁸⁵ Max-Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, op. cit., p. 126.

¹⁸⁶ Quelques années auparavant, Nehru avait décliné l'aide militaire proposée par les États-Unis et la Grande

neutralité bienveillante¹⁸⁷. Le 20 novembre 1962, Nehru demande, sans succès, au président américain de l'époque, John Kennedy, une intervention militaire américaine à la frontière sino-indienne. L'isolement de l'Inde contraste avec le Pakistan, qui bénéficie de l'aide militaire des États-Unis depuis la signature d'un accord militaire en 1959. Ces événements incitent Nehru et son parti, affaiblis également sur la scène politique intérieure, à lancer un programme de modernisation militaire : alors que les dépenses militaires ne s'élevaient qu'à 2 % du produit national brut (PIB) entre 1950 et 1957, elles dépassent les 3 % à partir de 1962-1963.

L'épisode de la guerre sino-indienne marque donc un tournant dans la politique étrangère de l'Inde, qui perd en crédibilité et en prestige à partir du début des années 1960. Les Premiers ministres qui succèdent à Nehru juste après sa mort en mai 1964, Lal Bahadur Shastri puis Indira Gandhi, poursuivent la nouvelle politique de défense initiée par Nehru, afin de renforcer la force militaire de l'Inde¹⁸⁸. Suite à la guerre qui éclate entre l'Inde et le Pakistan en août-septembre 1965, Indira Gandhi décide de lancer un programme nucléaire qui aboutit aux tests nucléaires de mai 1974. À cette époque, les dépenses dans le nucléaire et la défense représentent presque la moitié du budget de recherche et développement de l'Inde¹⁸⁹. De plus, l'Inde se rapproche de l'URSS et accroît ses importations de technologie étrangère¹⁹⁰. Les années 1970-1980 sont marquées par une marginalisation relative de l'Inde sur la scène internationale¹⁹¹.

Malgré ce changement dans le rapport de l'Inde au recours à la force, les principes structurant la « matrice du non-alignement » demeurent prégnants au sein de la diplomatie indienne. Ainsi l'explique ce diplomate indien entré au ministère au début des années 1970 :

« Les années pendant lesquelles j'ai rejoint la diplomatie, il y avait de l'idéalisme dans le monde. Nous étions fortement inspirés par Nehru. Aujourd'hui nous ne

Bretagne. Paul M. MCGARR, « After Nehru, What? Britain, the United States, and the Other Transfer of Power in India, 1960-64 », *The International History Review*, 2011, vol. 33, n°1, p. 115-142.

¹⁸⁷ Max-Jean ZINS, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, op. cit., p. 128.

¹⁸⁸ Jagat MEHTA, *Negotiating for India (Lessons of Diplomacy)*, op. cit., p. 216.

¹⁸⁹ Baldev Raj NAYAR, Thazha Varkey PAUL, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*, op. cit., p. 155.

¹⁹⁰ *Idem*

¹⁹¹ Sumit GANGULY, Manjeet S. PARDESI, « Foreign Policy Analysis in India », in BRUMMER, Klaus, HUDSON, Valerie, (dir.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, op. cit., p. 10.

sommes plus inspirés. Les ministres qui lui ont succédé n'ont pas su transmettre des idées fortes sur la position indienne dans le monde, qui pourraient définir la politique étrangère de l'Inde¹⁹² ».

Comme nous le verrons dans le chapitre 4 de cette thèse, aucun paradigme n'a encore été formulé pour remplacer le discours du non-alignement et adapter le discours de politique étrangère de l'Inde aux enjeux contemporains liés à son émergence économique et militaire.

Conclusion du chapitre

La genèse du ministère des Affaires étrangères indien est fondée sur un phénomène d'*hybridation* des discours et des pratiques de la diplomatie. En effet, l'héritage du noyau institutionnel de l'Empire britannique a facilité la transition institutionnelle vers la mise en place d'un appareil diplomatique indien autonome. Mais la bureaucratie héritée de l'Empire britannique et transférée à la République indienne n'était pas destinée à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique indépendante fondée sur la promotion des intérêts indiens. Les fonctionnaires indiens, à l'exception de quelques-uns, n'étaient pas initialement formés pour la conduite des relations extérieures du pays. Par conséquent, le moment de l'indépendance correspond à l'ouverture d'un « répertoire de nouvelles opportunités¹⁹³ » pour la définition des nouvelles pratiques légitimes de la diplomatie indienne, saisi par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Jawaharlal Nehru. L'action diplomatique est alors conçue comme un moyen de renforcer la légitimité personnelle du Premier ministre, et de promouvoir le prestige du pays sur la scène internationale. Cette forte personnalisation de la politique étrangère a marqué le fonctionnement du système diplomatique indien jusqu'aujourd'hui. Elle s'est même renforcée, ce qui a entraîné la marginalisation progressive du ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision, comme le montre le chapitre 4. De plus, la matrice du non-alignement est encore aujourd'hui un marqueur de la pratique et des discours diplomatiques indiens. Elle structure la politique étrangère indienne autour des principes prudentiels de l'indépendance nationale et de la défense de la souveraineté¹⁹⁴.

¹⁹² E23. Diplomate indien, promotion de 1972. C'est aussi le point de vue exprimé dans les entretiens suivants : E52. Diplomate indien, promotion de 1984 ; E47. Diplomate indien, promotion de 1970 ; E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

¹⁹³ Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 30.

¹⁹⁴ Madhu BHALLA, « Nehru's vision of Asian Identity: Implications for the Future », *South Asian Survey*, 2012, vol. 19, n°2, p. 292.

Par conséquent, l'acte de naissance du ministère des Affaires étrangères apparaît comme un moment critique qui en détermine l'organisation¹⁹⁵. Le transfert des institutions permet la mise en place des conditions propices à l'institutionnalisation du ministère, tout en créant parfois un fossé entre les hommes politiques et les fonctionnaires formés pendant l'Empire britannique¹⁹⁶. Cela illustre les dilemmes posés par une transition administrative qui permet des « conditions objectivement favorables », mais qui la rend « subjectivement plus douloureuse¹⁹⁷ ». En effet, de nombreuses analyses de la bureaucratie indienne rédigées par des hommes politiques ou des analystes indiens depuis 1947 considèrent que les maux de l'Inde et son incapacité à assurer le développement économique du pays reposent sur la survivance de l'élément colonial au sein de l'administration¹⁹⁸. Le moment de la genèse de la bureaucratie indienne est alors présenté comme une opportunité manquée de réformer en profondeur le service public indien¹⁹⁹. Ces éléments seront questionnés de façon plus détaillée dans les chapitres 2 et 3. Ceux-ci analysent les processus d'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères indien dans les années qui suivent sa mise en acte et la façon dont ils ont déterminé l'organisation du ministère des Affaires étrangères. Ils étudient respectivement la professionnalisation des diplomates et les effets du sous-dimensionnement de la bureaucratie sur le fonctionnement formel et informel du ministère des Affaires étrangères.

¹⁹⁵ John IKENBERRY, « History's Heavy Hand. Institutions and the Politics of the State », Paper Prepared for a Conference on "New Perspectives on Institutions", 1994, University of Maryland, p. 16.

¹⁹⁶ B. B. MISRA, *Government and Bureaucracy in India. 1947-1976*, *op. cit.*, p. 168.

¹⁹⁷ Claus OFFER, « Une voie allemande de transition », *Politix*, 1996, n°33, p. 21.

¹⁹⁸ INDE. Administrative Reforms Commission, *Report of the Study Team on Personnel Administration*, août 1967.

¹⁹⁹ Shriram MAHESWARI, *Public Administration in India: the Higher Civil Service*, *op. cit.*, p. 41.

Chapitre 2. Les effets de la professionnalisation

Afin de comprendre comment la diplomatie en tant que profession est capable de connaître des évolutions de ses fonctions et de son rôle, ce chapitre revient sur le contexte historique et social dans lequel ont été inventés les règles de sélection à l'entrée en diplomatie ainsi que les dispositifs d'apprentissage des codes de conduite, des savoirs et des savoir-faire qui participent au processus de professionnalisation des diplomates indiens.

Ce processus représente un défi colossal. Il s'agit en effet de garantir la cohérence d'une institution hybride, dont la genèse est caractérisée par l'emprunt d'institutions héritées de l'administration coloniale d'une part, et par la projection d'un discours nationaliste d'autre part, dans un contexte de sous-dimensionnement des capacités de l'État indien¹. Ce chapitre montre que les solutions adoptées au cours de ce processus de professionnalisation permettent d'assurer la cohésion du service diplomatique indien et l'émergence d'une « communauté de pratiques² » relativement homogène. Mais elles ont également un double coût, qui conditionne les arrangements du ministère des Affaires étrangères indien aujourd'hui encore : l'indétermination des critères de recrutement des diplomates indiens, ainsi que la rigidité de leur formation destinée à la construction d'une bureaucratie élitiste et généraliste.

D'un point de vue fonctionnaliste, trois objectifs principaux guident le processus de professionnalisation : assurer l'homogénéité entre les agents et permettre leur reproduction scolaire et sociale ; garantir la monopolisation d'un domaine de compétences³, dont dépendent à la fois l'autonomisation et la légitimation du corps administratif⁴ ; enfin, régler un

¹ Voir le chapitre 1.

² Emmanuel Adler définit les communautés de pratiques comme des « groupes partageant les mêmes points de vue qui sont liés, de façon informelle et contextuelle, par un intérêt partagé dans l'apprentissage et la mise en œuvre de pratiques communes ». Emmanuel ADLER, « The Spread of Security Communities: Community of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation », *art. cit.*, p. 195.

³ Nous nous appuyons ici sur les travaux sociologiques d'Andrew Abbott et d'Eliot Freidson, qui montrent comment le développement d'une profession est lié à un processus de *monopolisation* de compétences, d'une expertise et de pratiques spécifiques [nous soulignons]. Andrew ABBOTT, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago : University of Chicago Press, 1988, 435 p. ; Eliot FREIDSON, *Professionalism. The Third Logic*, Cambridge : Blackwell Publishers Ltd., 2001, 250 p.

⁴ Magali Sarfatti LARSON, *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, Berkely : University of California Press, 1977, 330 p. Selon cette auteure, la professionnalisation résulte de la revendication collective d'un statut, qui est source de prestige.

certain nombre de pratiques et de règles de conduite qui assurent l'intégrité de la bureaucratie et sa neutralité politique. Une telle approche demeure cependant incomplète et ne permet pas d'appréhender les représentations collectives et les croyances qui résultent du processus de professionnalisation⁵. Pour cette raison, la professionnalisation est également entendue comme un mécanisme social constitutif de la dynamique d'institutionnalisation. Elle contribue à la distinction d'une filière administrative qui défend non seulement des manières de faire, mais aussi des valeurs, des intérêts et des croyances qui lui sont spécifiques⁶. Plus largement, l'étude de ce processus institutionnel met au jour la façon dont les architectes du ministère des Affaires étrangères ont construit et projeté les catégories officielles de la « culture diplomatique » indienne, et pensé par là même leur intégration au sein de la société internationale⁷.

La démarche méthodologique de ce chapitre consiste à étudier, principalement à partir de sources d'archives, la mise en place du processus de professionnalisation comme un moment de fluidité et d'incertitude qui donne à voir l'indétermination originelle de la profession de diplomate⁸. Ce processus en effet ne va pas de soi. Il émerge de négociations contingentes et singulières qui répondent à des considérations pratiques, politiques et bureaucratiques, plutôt qu'à des objectifs d'efficacité administrative. En outre, il est fortement contraint par le sous-dimensionnement de l'État indien au moment de l'indépendance.

Le processus de professionnalisation est divisé ici en deux étapes qui structurent notre

⁵ Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS, Frédéric SAWICKI, *Sociologie Politique*, Paris : Presses de Science Po et Dalloz, 2006, p. 193. Selon ces auteurs, la fonctionnalisation de l'ordre institutionnel va de pair avec son idéalisation.

⁶ Cette approche s'inscrit dans le néo-institutionnalisme sociologique, qui s'attache à saisir les institutions comme des ensembles de procédures et de structures qui définissent et défendent des valeurs, des normes, des intérêts, des identités et des croyances, et montre en quoi l'action administrative tient par la mobilisation de modèles cognitifs. Voir James MARCH, Johan OLSEN, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, 1984, vol. 78, n°3, p. 734-749.

⁷ Nous renvoyons ici à la littérature sur les pratiques diplomatiques et en particulier à l'ouvrage suivant : Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.* Les auteurs montrent notamment comment la pratique diplomatique contribue à la construction d'une certaine identité de l'État, en même temps qu'elle structure le fonctionnement des affaires internationales.

⁸ De façon similaire, Sending, Pouliot et Neumann expliquent dans l'introduction de leur ouvrage : « Nous ne traitons pas les fonctions pour lesquelles les diplomates revendiquent le monopole de la compétence comme données ; nous ne limitons pas non plus les fonctions définies comme diplomatiques aux diplomates officiels. L'étendue du "contrôle" et de l'"administration" de la "sphère publique reconnue" entre les États par un diplomate est quelque chose qui doit être mesuré de façon empirique, et non défini comme un point de départ. Il s'agit d'analyser comment de nouvelles fonctions ont émergé et sont devenues plus ou moins reconnues comme faisant partie de la diplomatie ». Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN, « Introduction », in *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.*

réflexion : la première renvoie aux mécanismes d'entrée au sein de la fonction diplomatique indienne (partie A), la seconde à l'évolution de la formation des diplomates indiens et à la construction d'un esprit de corps (partie B).

A - L'invention d'un corps d'État comme les autres

Un sentiment d'urgence anime la création de l'IFS au moment de l'indépendance. En 1947, un rapport écrit par le comité spécial responsable du recrutement temporaire des diplomates⁹ met en avant le fait que l'Inde souveraine a désormais des obligations internationales, et en premier lieu celle d'établir des relations diplomatiques avec ses voisins et les grandes puissances du système international¹⁰. Selon ce comité, il est nécessaire pour cela de trouver les candidats ayant les qualités et les compétences requises pour l'exercice du métier de diplomate¹¹.

Ces objectifs ne sont cependant pas respectés et l'organisation du recrutement du service diplomatique est contrainte par le contexte bureaucratique et politique plus large dans lequel elle émerge. Afin de corriger l'hétérogénéité des modes de sélection des diplomates indiens qui caractérise les premières années de fonctionnement de l'IFS (section 1), l'organisation d'un concours commun à l'ensemble des services publics s'impose comme l'unique voie d'entrée en diplomatie (section 2). Ce concours a des effets ambivalents. Bien qu'il ne réponde pas aux critères de compétences définis par les concepteurs du ministère des Affaires étrangères indien, cette épreuve est devenue un élément constitutif et constituant dans le fonctionnement du ministère, qui confère aux diplomates leur légitimité au sein de l'administration indienne (section 3).

⁹ Ce comité est composé du secrétaire des Affaires étrangères, du secrétaire des Affaires politiques et du secrétaire du Commerce.

¹⁰ « Report of the Secretariat Committee, Chapter 6 », in INDE, Ministry of External Affairs. File n°22 (22) FSP/47 Secret, « 1. Recruitment to the IFS of persons of foreign qualifications and liberal professions etc. through the Special selection Board. 2. Cabinet decision in regard to the revised method of recruitment to the IFS during 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

¹¹ « Appendice IV », in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

1) Le recrutement comme objet de rivalité entre ministères

Afin d'augmenter rapidement les capacités d'action du ministère des Affaires étrangères indien, des procédures de recrutement d'urgence sont mises en place entre 1947 et 1950. Ces procédures parallèles sont très diverses et expliquent l'hétérogénéité des profils des premiers candidats nommés au sein du service diplomatique indien. À cette époque, les concepteurs du ministère souhaitent privilégier un certain nombre de critères de sélection. Selon eux, l'intérêt pour les relations internationales, l'expérience dans ce domaine, ainsi que la maîtrise de l'anglais sont les principales qualités qui doivent être recherchées parmi les candidats à la diplomatie. Nehru déclare par exemple en septembre 1946 :

«La représentation de l'Inde à l'étranger doit commencer avec les meilleurs éléments disponibles, et nous prendrons un soin particulier à nous assurer que les personnes ayant des expériences de vie multiples et possédant les qualifications requises pourront être sélectionnées¹²».

Cependant, les premiers candidats admis au Foreign Service remplissent difficilement les critères initialement définis par les administrateurs les plus haut placés au sein du ministère. En effet, le service diplomatique indien se situe dans une position d'infériorité institutionnelle par rapport aux hauts fonctionnaires destinés à l'administration nationale (a), et le ministère des Affaires étrangères se trouve fortement contraint dans l'organisation du recrutement des diplomates par les besoins en ressources humaines des autres ministères (b).

a) Des services administratifs inégaux

L'organisation fédérale du régime politique indien détermine la répartition des services administratifs. L'IFS appartient aux Central Services, qui sont placés sous l'autorité du gouvernement central¹³. Il se distingue en cela des All Indian Administrative Services (AIAS) qui dépendent à la fois du gouvernement central et des gouvernements des États fédérés, ainsi que des Provincial Services, qui sont placés sous l'autorité des États fédérés uniquement.

¹² Jawaharlal NEHRU, « Discourse at a press conference, Septembre 26, 1946 », *The Indian Annual Register*, n°2, p. 252, cité dans Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 566.

¹³ Il existe aujourd'hui quarante-cinq General Services de catégorie A, parmi lesquels on peut citer l'Indian Audit and Account Service, l'Indian Civil Accounts Service, l'Indian Defence Account Service, l'Archaeological Service, le Railway Inspectorate Service.

Or, il existe un fort déséquilibre institutionnel entre les AIAS et l'IFS¹⁴. Créés le 21 octobre 1946 sur la base d'un accord entre le ministère de l'Intérieur et sept gouvernements provinciaux¹⁵, les AIAS regroupent alors l'Indian Administrative Service (IAS) et l'Indian Police Service (IPS)¹⁶. Les administrateurs de ces deux corps administratifs exercent leurs fonctions à différentes échelles de gouvernement, de l'administration centrale jusqu'au district. Fondés sur le modèle de l'ICS constitué pendant l'Empire britannique, ces services administratifs bénéficient d'un grand prestige. Ils sont considérés comme des vecteurs clés d'unité politique et administrative, et des garants de l'intégrité territoriale. De fait, la Constitution indienne votée le 26 janvier 1950 leur accorde une protection spéciale en réglementant le recrutement et les carrières des fonctionnaires de l'AIAS par un acte de Parlement¹⁷. La création d'un nouveau corps administratif au sein de l'AIAS doit être décidée à la majorité des deux tiers au Parlement.

À la différence des AIAS, l'IFS, en sa qualité de General Service, est réglementé directement par le pouvoir exécutif¹⁸. Le règlement relatif à l'organisation du recrutement et des carrières des fonctionnaires de l'IFS est promulgué pour la première fois en 1954, sur le modèle de l'IAS, et amendé en 1961. Il ancre la différenciation institutionnelle entre l'Indian Foreign Service et les autres corps d'État. Jusque là cependant, l'IFS est largement dépendant des réglementations définies pour les AIAS et mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur. Cela se traduit, dès 1947, par la position d'infériorité dans laquelle se trouve le ministère des Affaires étrangères par rapport au ministère de l'Intérieur dans le processus de recrutement des fonctionnaires indiens.

b) Un recrutement initial hétérogène et dépendant des autres ministères

Comme l'a montré le chapitre 1, la première étape de formation de l'IFS est fondée sur le recrutement de diplomates venus du personnel administratif de l'Empire britannique. Le

¹⁴ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵ Ces gouvernements étaient les suivants : Madras, Bombay, les Central Province, le Pendjab, l'Uttar Pradesh, le Bihar, l'Assam, le Bengale et le Sindh. Voir B. B. MISRA, *Government and Bureaucracy in India. 1947-1976*, *op. cit.*, p. 96.

¹⁶ L'Indian Forest Service, créé en 1966, constitue aujourd'hui le troisième corps des AIAS.

¹⁷ Article 312(1) de la Constitution indienne votée le 26 janvier 1950.

¹⁸ Selon les articles 309 et 310 de la Constitution indienne, chaque agent de l'État est placé directement sous la responsabilité du Président de la République indienne.

Cabinet des ministres nomme en urgence vingt-cinq anciens fonctionnaires de l'ICS et de l'IPS. Sont également désignés douze Emergency Commission Officers (ECO) issus des forces armées indiennes, recrutés pendant la Seconde Guerre mondiale et recommandés en 1946 par la Federal Public Service Commission¹⁹ (FPSC) pour occuper des postes administratifs. Ces trente-sept officiers initiaux sont choisis pour leur expérience de l'international²⁰ ou pour leur talent administratif²¹.

À ces trente-sept officiers s'ajoutent des personnalités politiques nommées directement par Nehru à des postes d'ambassadeurs. Du fait de cette pratique, la majorité des ambassadeurs indiens sélectionnés jusqu'au début des années 1960 avaient une expérience politique²². Cette tendance a cependant fortement diminué, en raison de la bureaucratisation du recrutement des diplomates et de leurs carrières, ainsi que de l'opposition des fonctionnaires de carrière aux nominations politiques.

La troisième étape de la constitution de l'IFS est organisée à la suite de la nomination, en avril 1947, de l'ancien fonctionnaire de l'ICS Girija Shankar Bajpai au poste de Special Secretary du ministère des Affaires étrangères. Il est chargé du recrutement de cent quatre-vingts diplomates²³. Plus précisément, quatre-vingt-dix diplomates doivent être recrutés au sein du service public indien, dont soixante-cinq parmi les AIAS et Central Services de catégorie A, et vingt-cinq fonctionnaires des Provincial Services de catégorie A. Les quatre-vingt-dix diplomates restants sont des candidats venus de l'extérieur et possédant un diplôme universitaire avec mention.

Afin de recruter les quatre-vingt-dix candidats issus du monde administratif, un comité spécial nomme soixante-treize fonctionnaires sur les cent soixante-dix-sept candidats présentés par les autres ministères. La sélection s'appuie alors sur les trois critères suivants :

¹⁹ Créée en 1935, la FPSC était en charge d'assurer le recrutement des membres de l'ICS et de l'IPS pendant l'Empire britannique.

²⁰ C'est le cas par exemple de K. P. S. Menon, G. S. Bajpai, H. S. Mallik et P. A. Menon.

²¹ C'est le cas par exemple de R. K. Menon, N. R. Pillai, B. K. Kapoor, H. Dayal et J. N. Dhamija.

²² Asaf Ali est envoyé à Washington, Vijayalakshmi Pandit à Moscou, Sri Prakasa à Karachi, Dewan Chamanlal à Ankara, Minoos Masani au Brésil et Ali Zaheer à Téhéran. Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 540.

²³ INDE, Ministry of External Affairs. File n°22(22)-FSP/1947, « Recruitment to the Indian Foreign Service », 1947. New Delhi : National Archives of India.

« 1. Ceux qui ont servi à l'étranger, quelle qu'ait été leur fonction ; 2. Ceux qui disposent d'une expérience récente dans une Conférence internationale ; 3. Ceux qui témoignent d'une aptitude à prendre en charge les dossiers qui n'ont pas seulement une résonance locale, et qui pourraient ainsi être envoyés en poste à l'étranger, disons après une année de formation²⁴ ».

Cette procédure ne peut cependant être mise en œuvre sans tenir compte des impératifs des autres ministères et un processus de négociation est instauré entre les administrations, coordonné par l'Establishment Officer du ministère de l'Intérieur, M. J. Desai²⁵. Les archives montrent que ces négociations prennent souvent la forme d'un bras de fer entre le ministère des Affaires étrangères et les autres ministères, qui refusent de transférer leurs agents et disposent alors du soutien du ministère de l'Intérieur. En juillet 1947 par exemple, ce dernier informe le ministère des Affaires étrangères que les fonctionnaires demandés ne pourront pas être détachés, et que par conséquent les deux postes vacants de l'ambassade indienne à Washington ne pourront pas être pourvus. L'intervention de Nehru auprès de Sardar Patel, le ministre de l'Intérieur, permet finalement le règlement du problème. Il arrive également que le ministère des Affaires étrangères refuse d'intégrer certains agents recommandés par la Commission, du fait de leur rang inadéquat ou de leur manque d'expérience²⁶.

Dans ce contexte, des « trocs » sont mis en place entre le ministère des Affaires étrangères et les autres administrations, comme le montre cette lettre écrite par le responsable du personnel du ministère des Affaires étrangères et adressée à M. J. Desai :

« 24 février 1948,

Mon cher Desai,

Nous recherchons un officier qui conviendrait au poste de Secrétaire au sein de la mission indienne au Brésil. Le nom de N. Sahgal, ICS, nous a été suggéré. Sahgal appartient au cadre du Pendjab et a été interviewé par le Comité spécial des Secrétaires chargé du recrutement au Foreign Service. Il a été sélectionné. Si cet officier pouvait être transféré immédiatement par le gouvernement de l'Est Pendjab, nous serions prêts à laisser ce gouvernement garder un officier qui était initialement inscrit dans la liste des candidats au Foreign Service qui nous ont été attribués.

²⁴ « Appendice IV », in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

²⁵ INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA-FSP-1947-24(4), « 1. Selection for appointment to the Indian Foreign Service, of officers belonging to the ICS and other all India Services. 2. Panel of names of such officers allotted by the Ministry of Home affairs to this ministry », 1947. New Delhi : National Archives of India.

²⁶ *Idem*.

Pourriez-vous avoir l'amabilité d'écrire au secrétaire en chef du gouvernement de l'Est Pendjab et lui demander si les services de Sahgal peuvent être rendus disponibles immédiatement.
Sincèrement vôtre,

S. Ratnam²⁷. »

À l'issue du processus de recrutement, sur les soixante-treize candidats qui avaient été initialement sélectionnés par le Comité spécial, le ministère des Affaires étrangères n'obtient en octobre 1947 que le transfert de seize officiers, dont cinq qui ne sont pas disponibles avant plusieurs mois²⁸.

Il existe également des retards dans le recrutement des quatre-vingt-dix autres candidats issus des professions économiques, universitaires et libérales. En effet, un examen écrit ouvert aux candidats âgés de vingt-cinq à quarante-sept ans ayant un diplôme avec mention est organisé par la FPSC entre le 1^{er} et le 11 juillet 1947. Les épreuves orales sont mises en place à partir du 25 août 1947 et s'échelonnent sur près d'un an. En octobre de cette année-là, parmi les cent trente candidats déjà interviewés, la Commission n'en désigne que neuf pour l'IFS et la majorité est sélectionnée pour les AIAS.

Les contraintes structurelles auxquelles fait face l'État indien pèsent donc fortement sur le recrutement des diplomates. Cela contribue à la formation d'un corps administratif très restreint et hétérogène du point de vue des expériences passées de ses membres, mais uni par une situation socio-économique élevée. On retrouve en effet au sein de l'IFS des fonctionnaires issus de l'administration l'Empire britannique, des princes et des vétérans de l'armée, des hommes politiques ainsi que de jeunes recrues venues des grandes universités indiennes ou du monde libéral. Cette diversité, déjà évoquée au chapitre 1, s'illustre par exemple dans les figures de K.P.S. Menon, ancien fonctionnaire de l'Empire britannique, et d'Asaf Ali, juriste et homme politique engagé dans la lutte pour l'indépendance. Tous deux sont nommés en 1947 envoyés spéciaux de l'Inde respectivement en Chine et aux États-Unis.

²⁷ D.O. N°51/01/4S, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA-FSP-1947-24(4), « 1. Selection for appointment to the Indian Foreign Service, of officers belonging to the ICS and other all India Services. 2. Panel of names of such officers allotted by the Ministry of Home affairs to this ministry », 1947. New Delhi : National Archives of India.

²⁸ D.O. N°21(2)EO/47, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA-FSP-1947-24(4), « 1. Selection for appointment to the Indian Foreign Service, of officers belonging to the ICS and other all India Services. 2. Panel of names of such officers allotted by the Ministry of Home affairs to this ministry », 1947. New Delhi : National Archives of India.

Comme l'écrit un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères indien en 1947, ces deux représentants de l'Inde incarnent « *deux écoles différentes d'expérience, de connaissance et de formation*²⁹ ». Or, il apparaît selon lui nécessaire d'unifier le service diplomatique par l'« *endoctrinement* ». De plus, ce corps ne doit pas être « *isolé du peuple et former une société artificielle fermée* », mais plutôt être « *un corps d'État qui connaît le peuple de son pays* ». En d'autres termes, « *les membres de l'Indian Foreign Service devraient venir de chaque province et représenter chaque expérience de vie* », grâce à un examen « *compétitif et ouvert à tous ceux qui souhaitent servir le gouvernement indien et faire connaître au monde la cause de l'Inde d'aujourd'hui*³⁰ ».

C'est en effet progressivement l'avis qui va prévaloir au sein de l'administration indienne dans les années qui suivent l'accès à l'indépendance. Aux recrutements hétéroclites, décidés dans l'urgence, succède alors un mode de reproduction administratif centré sur le mérite.

2) Un concours commun à l'ensemble de la fonction publique

À partir de décembre 1947, un concours commun annuel à l'ensemble de la fonction publique de catégorie A est mis en place. Alors qu'il était d'abord pensé pour les candidats à l'IAS et à l'IPS, il est décidé en juillet 1947 que ce concours permettra aussi le recrutement des Central Services de catégorie A, dont font partie les diplomates indiens³¹. C'est la FPSC, rebaptisée Union Public Service Commission (UPSC) en 1950, qui est responsable de l'organisation impartiale de ce concours³².

À partir de 1950, cette épreuve commune devient la seule et unique porte d'entrée dans la fonction publique de catégorie A. Complexifié année après année, le concours s'apparente à un « *rite d'institution*³³ » qui confère à l'ensemble de la fonction publique un statut prestigieux

²⁹ INDE, Ministry of External Affairs. File n° MEA FSP 19 (1) 1947, « *Literature on Foreign Services* », 1947. New Delhi : National Archives of India.

³⁰ *Idem*.

³¹ B. B. MISRA, *Government and Bureaucracy in India. 1947-1976*, *op. cit.*, p. 111.

³² Article 315 à 320 de la Constitution indienne, 1950.

³³ Pierre BOURDIEU, « *Esprits d'État [Genèse et structure du champ bureaucratique]* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96-97, p. 58.

et contribue à la construction de l'État comme entité différenciée³⁴ (a). L'idée fondatrice du concours est que ce n'est pas l'origine sociale mais le mérite de la réussite qui confère aux fonctionnaires leur place privilégiée au sein de la société. En outre, l'objectif politique qui sous-tend l'organisation de cette épreuve est de démocratiser l'accès à la fonction publique, ce qui passe par la réforme progressive des modalités d'examen (b).

a) Un concours prestigieux

Le concours d'entrée à la fonction publique indienne est un système extrêmement compétitif qui s'inscrit dans la tradition de l'ICS en matière de standards de recrutement. En témoigne par exemple cette remarque au sujet de l'épreuve orale d'un ancien membre de l'ICS, devenu par la suite Foreign Secretary, J.N. Dixit :

« Quarante ans plus tard, quand, année après année, j'étais membre du comité de sélection de l'épreuve orale pour le recrutement des candidats à l'IAS et à l'IFS, je gardais toujours en tête le modèle de mon propre entretien passé pour entrer à l'ICS en 1921³⁵ ».

Lors de la mise en place du concours en 1947, les candidats devaient réussir six épreuves, comportant trois matières obligatoires et trois matières optionnelles. Les modalités d'examen se sont depuis fortement complexifiées, et l'étendue des connaissances demandées a été accrue, comme le montre la comparaison entre les tableaux 2.1 et 2.2 (p. 109-110). La durée de la procédure, du dépôt de la candidature à la sélection du candidat, prend aujourd'hui une année, et elle est souvent précédée d'une à deux années de préparation au concours.

Le nombre de places offertes au sein de la fonction publique est très limité : en 2014, parmi les 450 000 candidats qui s'étaient présentés aux examens préliminaires, 17 000 avaient été retenus pour passer les épreuves du concours. 3 308 candidats avaient ensuite été invités à passer les épreuves orales, et 1 236 candidats avaient finalement été sélectionnés par l'UPSC

³⁴ Dans leur ouvrage écrit en 1994, Bertrand Badie et Pierre Birnbaum mettent en avant le critère de différenciation dans la construction de l'État (voir Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, « Sociologie de l'État revisitée », *Revue internationale des sciences sociales*, 1994, n° 140, p. 189-203).

Pour Pierre Bourdieu, la bureaucratisation de la sélection des fonctionnaires renvoie à des stratégies de reproduction qui « tendent à maintenir les écarts, les distances, les relations d'ordre, concourant ainsi en pratique à reproduire tout le système des différences constitutives de l'ordre social ». Pierre BOURDIEU, *La Noblesse d'État*, Paris : Les éditions de minuit, 1989, p. 9.

Pour une synthèse sur ce sujet, se référer à Patrick LE GALÈS, Desmond KING, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, n°3, p. 453-480.

³⁵ Jyotindra Nath, DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 62.

et soumis à l'approbation des différents ministères. Le taux d'admission s'élevait cette année-là à moins de 0,3 %. La difficulté du concours est illustrée par le nombre de tentatives effectuées par les candidats recrutés. En 2012, seuls 13,2 % des candidats sélectionnés tentaient le concours pour la première fois, tandis que 25,7 %, 24,4 % et 17 % le passaient respectivement pour la deuxième, troisième et quatrième fois.

Par conséquent, cette épreuve demande un très fort investissement de la part des aspirants à la fonction publique. Ainsi en témoigne un étudiant admis à l'IFS en 2014 : « *Pour préparer l'examen, vous devez travailler dur et avec conviction. C'est très difficile. Lorsque l'on est en master, on ne peut plus étudier pour le master. On étudie pour l'examen*³⁶ ».

Cette préparation est décrite par une majorité des diplomates interrogés comme une période laborieuse, pendant laquelle la famille contribue souvent à augmenter la pression qui pèse sur les étudiants. Pour illustrer cela, une diplomate indienne raconte une anecdote concernant une candidate enfermée par ses parents pendant des mois, ne pouvant aller et venir qu'entre la cuisine, sa salle de bains et sa chambre : « *Elle a finalement échoué à l'examen... Nous nous sommes beaucoup moqués d'elle. Elle aurait peut-être dû moins étudier ! [Elle rit] Mais c'est si dur ! Et nos familles ne nous facilitent souvent pas les choses...*³⁷ »

Par sa difficulté et ses atours méritocratiques, le concours d'entrée est un instrument essentiel de légitimation de la fonction publique indienne et de sa formation. « *Du fait de la rigueur du concours, une fois que l'on entre dans la fonction publique, on est prêt à remplir n'importe quelle fonction*³⁸ », explique la même diplomate.

Cette sélection exigeante contribue à la création d'une « situation de statut³⁹ » commune à l'ensemble de la fonction publique indienne, qui s'apparente au cas français. Dans *La Noblesse d'État*, Pierre Bourdieu décrit ainsi les effets du recrutement à l'École Nationale d'Administration : « L'effet de l'élection consiste à faire connaître et reconnaître l'excellence des élus, à la publier aux yeux de tous, à lui donner la force sociale d'une représentation

³⁶ E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968.

³⁷ E104.1. Diplomate indienne, promotion de 2000.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Jean-Michel EYMERI, *La Fabrique des Énarques*, Paris : Economica, 2001, p. 3.

collective⁴⁰ ». Cet « effet d'élection » est d'autant plus grand pour les membres de l'IFS que le nombre de postes ouverts tous les ans a toujours été très faible, s'élevant à environ une quinzaine jusqu'à la fin des années 1990. Le nombre de candidats reçus à l'IFS a été augmenté depuis 2010 et atteint désormais une moyenne de trente-cinq par an.

Malgré le passage d'une épreuve commune, la fonction publique indienne n'est pas un espace homogène. L'existence du concours crée des hiérarchies à la fois entre les administrations et en leur sein, pour plusieurs raisons⁴¹.

D'une part, le classement des élèves au concours révèle celui des différents corps de la fonction publique, car le choix des administrations par les candidats sélectionnés se fait en fonction de leur classement. On s'aperçoit alors de la préséance de l'IAS puis de l'IFS sur les autres corps de la fonction publique. Jusqu'à la fin des années 1970, seuls les quarante à cinquante premiers candidats reçus au concours avaient une chance d'entrer à l'IFS. Cela a désormais quelque peu évolué en raison du déclin progressif du prestige du ministère des Affaires étrangères au profit d'autres administrations comme les douanes et la police. Depuis 1976, aucun des candidats reçus premiers au concours commun n'a fait le choix de l'IFS. Une étude montre aussi qu'entre 2005 et 2008, aucun des vingt premiers candidats reçus au concours n'avait choisi de rejoindre l'IFS⁴². Malgré cette évolution, l'examen demeure extrêmement sélectif pour les aspirants à la diplomatie. En 2013, sur les 1029 candidats recrutés au sein de la fonction publique, seuls les 141 premiers reçus dans la catégorie générale, c'est-à-dire ne bénéficiant pas du système des réservations, avaient une chance d'entrer en diplomatie. C'est l'IAS qui reste, depuis sa création, le corps administratif le plus demandé : en 2013, le dernier reçu à l'IAS dans la catégorie générale était classé 91^e⁴³.

Le classement à l'issue du concours détermine également dans une large mesure l'évolution de la carrière des fonctionnaires au sein de leur corps administratif. Dans le cas des

⁴⁰ Pierre BOURDIEU, *La Noblesse d'État*, *op. cit.*, p. 143.

⁴¹ Comme l'écrit Jean-Michel Eymeri, « Les sociétés les plus distinctement homogènes au regard du reste du monde sont souvent les plus féroceusement clivées et hiérarchisées à l'intérieur » (Jean-Michel EYMERI, *La Fabrique des Énarques*, *op. cit.*, p. 112).

⁴² INDE. Ministry of External Affairs, Foreign Service Institute, *The Report of the Committee chaired by Dr. Abid Hussain on The Foreign Service Institute*, New Delhi, 2008.

⁴³ L'Indian Police Service (IPS) est, après l'IAS et l'IFS, le troisième corps le plus demandé par les candidats au concours.

diplomates, il détermine l'ordre dans lequel sont attribuées les langues en début de carrière, et influe également sur l'avancement et la nomination aux postes plus ou moins prestigieux, comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre 3. Une forme de hiérarchie entre les diplomates est donc définie dès le passage de l'examen.

b) La démocratisation de l'accès à la fonction publique

L'origine sociale et professionnelle des administrateurs de l'Empire britannique qui ont ensuite été employés au sein de la fonction publique indienne était relativement homogène⁴⁴. La majorité d'entre eux venait en effet d'une famille de fonctionnaires ou de militaires ; ils avaient étudié dans les universités indiennes les plus prestigieuses de l'Empire à Madras, Allahabad, Calcutta ou Bombay, et 12 % d'entre eux avaient fait leurs études dans une université britannique entre 1919 et 1939⁴⁵.

Afin de favoriser la diversification des profils des fonctionnaires, il est décidé en 1946 que les Scheduled Tribe (ST, « tribus répertoriées ») et les Scheduled Caste (SC, « castes répertoriées ») bénéficieront chacune d'un quota de 12,5 % de postes réservés au sein de l'administration publique⁴⁶. Les sujets comme les langues étrangères, l'histoire de l'Europe ou le droit international sont proposés de façon optionnelle seulement, dans l'objectif de ne pas privilégier les candidats ayant suivi des études à l'étranger. Ainsi l'explique un diplomate du ministère en 1949 :

« Ce sont des sujets qui pour le moment sont mieux étudiés à l'étranger et favorisent par conséquent les personnes qui ont les moyens de poursuivre leur éducation à l'étranger. L'objectif des examens en Inde est donc de tester uniquement la compétence du candidat dans n'importe quel sujet étudié dans une université indienne⁴⁷ ».

Malgré cette volonté politique de démocratiser l'accès à la fonction publique, le profil des reçus au concours reste relativement homogène jusqu'aux années 1980. Cela est lié en grande

⁴⁴ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, op. cit., p. 77.

⁴⁵ David C. POTTER, *India's Political Administrators. From ICS to IAS*, op. cit., p. 115.

⁴⁶ Les SC et les ST représentent 7 à 15 % de la population. Voir Jackie ASSAYAG, « Les fabriques de la caste : société, État, démocratie », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'Inde contemporaine : de 1950 à nos jours*, Paris : Fayard : CERI, 2006, p. 483-508.

⁴⁷ INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

partie au contenu des épreuves obligatoires, qui portent sur la culture générale et la langue anglaise (voir le tableau 2.1 p. 109). Elles favorisent par conséquent les personnes issues de familles aisées, de milieux urbains occidentalisés et possédant un fort capital culturel.

Durant les vingt premières années de fonctionnement de l'administration indienne, la majorité des candidats recrutés appartenaient aux castes les plus élevées telle que la caste brahmane, et venaient de milieux urbains⁴⁸. 50 % des étudiants reçus au concours sortaient principalement des universités d'élite de New Delhi et d'Allahabad, suivies des universités de Hyderabad et de Madras, qui proposaient des formations adaptées à la préparation de l'examen⁴⁹. La majorité d'entre eux possédaient alors un diplôme de master en histoire ou en civilisation anglaise⁵⁰. Cette situation favorisait également la constitution de lignées familiales dans la fonction publique, à l'instar de celle du premier General Secretary du ministère des Affaires étrangères, Girija Shankar Bajpai, dont le fils et le petit-fils ont par la suite intégré l'IFS. En 1966, 47 % des diplomates avaient un père au sein de la fonction publique⁵¹.

De façon significative, le passage du concours est décrit par l'ancien ambassadeur indien T.P. Sreenivasan comme une expérience d'initié, qui requiert la maîtrise de capitaux sociaux, culturels et économiques réservés à l'élite :

« J'ai fait faire mon premier costume occidental à Trivandrum pour l'occasion et voyagé jusqu'à New Delhi en train. [...] J'avais entendu de nombreuses légendes sur les tests de l'UPSC. Les questions étaient ordinaires et mondaines. Les questions de littérature anglaise étaient les plus simples du monde⁵² ».

Cette situation a cependant très fortement évolué depuis les années 1970 en faveur d'une

⁴⁸ Dalal BENBABAALI, « Questioning the Role of the Indian Administrative Service in National Integration », *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* [En ligne], Free-Standing Articles, mis en ligne le 05 septembre 2008, consulté le 13 octobre 2015. URL : <http://samaj.revues.org/633>

⁴⁹ S. K. DAS, *Public Office, Private Interest. Bureaucracy and Corruption in India*, op. cit., p. 95 ; E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974.

⁵⁰ Deep DATTA-RAY, *The Making of Indian Diplomacy. A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 56.

⁵¹ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, op. cit., p. 171. Le caractère extrêmement élitiste du service diplomatique indien n'est pas un cas exceptionnel. Dans les années 1960, le *Foreign Office* britannique par exemple était constitué en majorité d'un personnel masculin issu des couches les plus élevées de la société. Les universités d'Oxford et de Cambridge formaient les deux tiers des diplomates recrutés à l'examen. John YOUNG, *Twentieth-Century Diplomacy. A Case Study of British Practice, 1963-1976*. Cambridge : Cambridge University Press, 2008, p. 26.

⁵² T. P. SREENIVASAN, *Words, Words, Words. Adventures in Diplomacy*, New Delhi : Pearson Longman, 2008, p. 19.

diversification des profils des candidats à la fonction publique. Trois facteurs principaux expliquent ce changement en Inde.

Le premier facteur est l'élévation des quotas de sièges réservés aux ST/SC qui passent de 25 % à 33 % en 1979. En 1991, le gouvernement décide d'adopter les recommandations de la commission Mandal et augmente le pourcentage de sièges réservés jusqu'à un taux de 49 % pour les candidats appartenant non seulement aux SC/ST, mais aussi aux Other Backward Classes (OBC, « castes défavorisées »).

Le deuxième facteur est l'évolution des modalités d'examen afin d'atténuer tous les éléments susceptibles de favoriser uniquement le recrutement des élites socio-économiques (cf. tableaux 2.1 et 2.2, p. 109-110). L'obligation d'obtenir une note minimale à l'examen oral est abolie en 1957, et depuis 1978 cette note n'est plus déterminante pour le classement⁵³. À partir de 1979, les candidats peuvent passer le concours non seulement en anglais, mais aussi en hindi. Même s'il est toujours nécessaire d'obtenir une note minimale à l'épreuve d'anglais, cette note ne compte plus aujourd'hui dans le calcul du classement du candidat. De plus, les matières proposées à l'examen ont été diversifiées. Une comparaison entre les épreuves optionnelles de 1947 et 2015 montre que le nombre de matières scientifiques proposées est passé de sept à dix. Les matières optionnelles telles que la littérature anglaise, l'histoire britannique, l'histoire mondiale et le droit international ont été supprimées au profit d'autres sujets comme la psychologie, l'anthropologie, l'administration publique et la gestion. Les matières fondamentales en science politique, en sociologie et en sciences économiques ont été maintenues. Alors que les épreuves optionnelles de langues ne portaient que sur des langues étrangères en 1947, les étudiants ont désormais la possibilité de choisir en option une des dix-huit langues régionales reconnues officiellement par la Constitution. Ces options sont fortement valorisées par les correcteurs. En effet, une étude du Foreign Service Institute publiée à la fin des années 2000 a montré que les candidats qui passent l'examen dans une langue régionale bénéficient « d'un avantage injuste, car les examinateurs les notent plus généreusement⁵⁴ ».

Enfin, le troisième facteur est l'assouplissement des conditions d'éligibilité à l'examen. Les

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ INDE. Ministry of External Affairs, Foreign Service Institute, *The Report of the Committee chaired by Dr. Abid Hussain on The Foreign Service Institute*, New Delhi, 2008, p. 21.

candidats peuvent désormais posséder un diplôme technique ou d'ingénieur pour se présenter au concours, ce qui n'était pas le cas par le passé. La tranche d'âge autorisée pour s'inscrire à l'examen a également été augmentée. En 2015, elle s'étendait de 21 à 32 ans pour les candidats de la catégorie générale, de 21 à 35 ans pour les OBC et de 21 à 37 ans pour les SC/ST. Le nombre de tentatives autorisées a également beaucoup augmenté depuis la création du concours. En 2015, les candidats de la catégorie générale avaient droit à six essais, les candidats issus des OBC à neuf et les candidats appartenant aux SC/ST à un nombre illimité jusqu'à atteindre l'âge limite. L'examen est également plus ouvert aux femmes : avant 1965, les femmes mariées n'avaient pas le droit de se présenter à l'examen, et les femmes célibataires déjà entrées en diplomatie qui souhaitaient se marier devaient démissionner⁵⁵. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

⁵⁵ Entre 1948 et 1965, trois femmes diplomates sont ainsi forcées de démissionner. Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 60. Cette interdiction était également en application jusqu'aux années 1960 en Angleterre, au Canada et en Australie.

Tableau 2.1. Le concours d'entrée à la fonction publique en Inde en 1947

<p>I. Trois dissertations obligatoires :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Anglais2. Anglais général3. Culture générale <p>II. Trois dissertations optionnelles, trois matières au choix :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mathématiques pures2. Mathématiques appliquées3. Chimie4. Physique5. Botanique6. Zoologie7. Géologie8. Littérature anglaise9. Histoire anglaise10. Histoire britannique11. Histoire mondiale (<i>seulement pour les candidats à l'IFS</i>)12. Droit international (<i>seulement pour les candidats à l'IFS</i>)13. Économie générale (<i>seulement pour les candidats à l'IFS</i>)14. Science politique (<i>seulement pour les candidats à l'IFS</i>)15. Droit16. Philosophie17. Géographie18. Langue : français, latin, sanskrit, arabe, persan, espagnol, russe, allemand, chinois19. Statistiques20. Comptabilité avancée21. Droit commercial22. Mécanique appliquée (<i>excepté pour les candidats à l'IFS, l'IPS et l'IAS</i>)23. Forces motrices (<i>excepté pour les candidats à l'IFS, l'IPS et l'IAS</i>) <p>III. Test de personnalité en anglais</p>
--

Tableau 2.2. Le concours d'entrée à la fonction publique en Inde en 2015

I. Examen de présélection :

1. Culture générale
2. Test d'aptitude à la fonction publique

II. Sept dissertations obligatoires :

1. Langue (*la note obtenue n'est pas prise en compte dans le classement final*)
2. Anglais (*la note obtenue n'est pas prise en compte dans le classement final*)
3. Maîtrise de la dissertation
4. Culture générale — I (Culture indienne, histoire et géographie du monde et de la société)
5. Culture générale — II (Gouvernance, constitution, politique, justice sociale et relations internationales)
6. Culture générale — III (Technologie, développement économique, biodiversité, environnement, sécurité et gestion des risques)
7. Culture générale — IV (Éthique, intégrité).

III. Deux dissertations optionnelles à partir d'une matière au choix :

- | | |
|--------------------------------|------------------|
| 1. Culture générale | 25. Sociologie |
| 2. Maîtrise de la dissertation | 26. Statistiques |
| 3. Anglais | 27. Anglais |
| 4. Langues indiennes | 28. Français |
| 5. Agriculture | 29. Allemand |
| 6. Études vétérinaires | 30. Gujarati |
| 7. Botanique | 31. Hindi |
| 8. Chimie | 32. Kannada |
| 9. Ingénierie civile | 33. Cachemiri |
| 10. Commerce | 34. Konkani |
| 11. Économie | 35. Malayalam |
| 12. Ingénierie électrique | 36. Manipuri |
| 13. Géographie | 37. Marathi |
| 14. Géologie | 38. Népalais |
| 15. Histoire indienne | 39. Oriya |
| 16. Droit | 40. Persan |
| 17. Mathématiques | 41. Pendjabi |
| 18. Ingénierie mécanique | 42. Russe |
| 19. Médecine | 43. Sanskrit |
| 20. Philosophie | 44. Sindhi |
| 21. Physique | 45. Tamoul |
| 22. Science politique | 46. Telugu |
| 23. Psychologie | 47. Urdu |
| 24. Administration publique | 48. Gestion |

IV. Test de personnalité dans la langue choisie par le candidat

Ces évolutions ont par conséquent favorisé une diversification des profils socio-économiques des fonctionnaires indiens⁵⁶. En 2012, sur les 998 candidats sélectionnés par l'UPSC, 169 appartenaient aux SC, 77 aux ST et 295 aux OBC⁵⁷. On y comptait 245 femmes, soit 24 % des candidats sélectionnés.

Le spectre des universités d'origine est également plus large désormais (voir le tableau 2.3, p. 112). En 2012, les candidats qualifiés venaient de 54 universités différentes, et les candidats issus de l'université de New Delhi, quoiqu'encore majoritaires, ne représentaient que 9,6 % des candidats reçus au concours⁵⁸. Cela a également été facilité par l'augmentation des centres ouverts pour le passage du concours : en 2015, on comptait 74 centres d'examens répartis dans tout le pays.

Les parcours académiques des candidats sont également plus variés. Parmi les candidats admis en 2012, la majorité, 40,1 %, avait un diplôme en sciences humaines, tandis que 37,4 %, 14,5 % et 8 % avaient respectivement un diplôme d'ingénieur, de médecine et de sciences dures. Le niveau de diplôme était la licence pour la plus grande partie d'entre eux (60,6 %), tandis que les autres avaient un niveau de master ou de doctorat⁵⁹. Cette diversification des profils des reçus au concours de la fonction publique a des effets ambivalents sur la composition du service diplomatique indien.

⁵⁶ INDE. Ministry of External Affairs, Foreign Service Institute, *The Report of the Committee chaired by Dr. Abid Hussain on The Foreign Service Institute*, New Delhi, 2008, p. 20.

⁵⁷ INDE. Union Public Service Commission, *Annual Report 2013-2014*, New Delhi, 2014, p. 113.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 121.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 113

Tableau 2.3. Universités indiennes qui ont eu les meilleurs résultats au concours en 2012

Université	Nombre de candidats sélectionnés
Delhi University, New Delhi	96
Jawaharlal Nehru University, New Delhi	44
Anna University, Chennai, Tamil Nadu	39
University of Rajasthan, Jaipur, Rajasthan	35
University of Pune, Pune, Maharashtra	30
Indian Institute of Technology, Kanpur, Uttar Pradesh	29
Indian Institute of Technology, New Delhi	24
Indian Institute of Technology, Roorke, Uttarakand	20
Gautam Buddha Technical University, Varanasi, Uttar Pradesh	19
University of Mumbai, Mumbai, Maharashtra	18
Maharashtra University of Health Science, Nashik, Maharashtra	17
PEC University of Technology, Chandigarh	15
Banaras Hindu University, Varanasi, Uttar Pradesh	14
University of Kerala, Thiruvananthapuram, Kerala	13
Birla Institute of Technology and Science, Pilani, Rajasthan	13

Source : INDE. Union Public Service Commission, *Annual Report 2013-2014*, New Delhi, 2014, p. 130.

3) Les effets ambivalents du concours sur le recrutement des diplomates

L'hétérogénéité des candidats à la fonction publique se retrouve dans la composition de l'Indian Foreign Service. Les profils des diplomates sélectionnés au concours de 2012 montrent la même diversité en termes d'origine socio-économique et d'âge (voir le tableau 2.4). En août 2011, sur 677 diplomates, 33 % d'entre eux venaient de catégories minoritaires⁶⁰.

⁶⁰ Deep DATTA RAY, *The Making of Indian Diplomacy. A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 58.

Tableau 2.4. Catégorie socio-économique des candidats sélectionnés à l'IFS, concours de 2012.

Catégorie socio-économique	Nombre total de candidats	21-24 ans	24-26 ans	26-28 ans	28-30 ans	30 ans et +
SC	5	0	2	1	1	1
ST	0	0	0	0	0	0
OBC	9	0	3	2	2	2
Générale	15	3	5	4	3	0
Total	29	3	10	7	6	3

Source : INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012.

Aucune donnée officielle n'a été produite sur la représentation des minorités religieuses au sein de la fonction publique. Dans le cas de l'IAS, Dalal Benbabaali a montré que les minorités chrétiennes, sikhes et jaïnes sont surreprésentées, tandis que la minorité musulmane est sous-représentée⁶¹. Les entretiens réalisés avec des diplomates indiens nous permettent de supposer que cette tendance à la sous-représentation des musulmans se retrouve également au sein de l'IFS.

De plus, bien qu'il n'existe pas de données spécifiques à l'IFS portant sur leurs universités d'origine et leur formation antérieure, les entretiens confirment l'hypothèse selon laquelle les candidats possèdent désormais des expériences de plus en plus diversifiées avant leur intégration au sein de l'IFS. Ils sont un nombre croissant à avoir un diplôme en sciences, en ingénierie ou en médecine, et à avoir travaillé quelques années avant d'entrer dans la fonction publique⁶². Un ancien directeur du Foreign Service Institute explique par exemple :

« Un quart des personnes reçues ont déjà entamé une carrière en sciences dures. Ils doivent recommencer à zéro lorsqu'ils arrivent dans l'IFS. En 2006, nous avons même deux professeurs de yoga. Leurs façons de penser sont différentes⁶³. »

La maîtrise de l'anglais n'est plus un critère déterminant pour l'entrée en diplomatie⁶⁴. En 2008, six des dix-neuf diplomates qui sont entrés au Foreign Service ont choisi de passer leur

⁶¹ Dalal BENBABAALI, « Questioning the Role of the Indian Administrative Service in National Integration », *art. cit.*

⁶² Cette évolution est similaire à celle de la composition du service diplomatique britannique. Depuis les années 1980, ce dernier est parvenu à attirer des candidats ayant des origines sociales plus diversifiées et le nombre d'universités représentées à l'examen a également augmenté. Zara STEINER, « The Foreign and Commonwealth Office: Resistance and Adaptation to Changing Times », in JOHNSON, Gaynor (dir.), *The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century*, London : Frank Cass, 2005, p. 15-30.

⁶³ E34. Diplomate indien, promotion de 1977.

⁶⁴ E47. Diplomate indien, promotion de 1970.

examen en hindi⁶⁵. Cela est vrai également pour la maîtrise d'autres langues étrangères, comme le montre le faible nombre de candidats ayant choisi une option de langue étrangère au concours commun de 2012 (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Répartition des langues choisies à l'épreuve optionnelle, 2012

Épreuve de langue étrangère	6
Français	3
Persan	2
Russe	1
Arabe	0
Chinois	0
Allemand	0
Épreuve de littérature anglaise	62
Épreuve de langue indienne	1708
Nombre de candidats ayant choisi un sujet de langue à l'épreuve optionnelle	1776
Nombre de candidats ayant passé l'épreuve optionnelle	12 176

Source : INDE. Union Public Service Commission, *Annual Report 2013-2014*, New Delhi, 2014

Pour comprendre les enjeux posés par la diversification des profils socio-économique des diplomates indiens et mettre à jour les problématiques soulevées par l'instauration du concours commun au sein du ministère des Affaires étrangères, cette section revient sur le contexte historique d'instauration de ce concours. L'organisation du concours commun relève de considérations politiques et administratives qui ont un effet direct sur la définition de la profession du diplomate en Inde. Doit-il être « généraliste » ou « spécialiste » ? « Bureaucrate » ou « internationaliste mondain » ?

À l'issue de sa mise en place, ce concours va à l'encontre des critères envisagés par les premiers concepteurs du ministère des Affaires étrangères (a). Il s'impose cependant aujourd'hui comme la seule porte d'entrée légitime au sein de la diplomatie indienne (b).

a) Un ministère dépossédé de ses critères de recrutement

Dès la fin des années 1940, la mise en place d'un concours commun soulève des doutes quant à la qualité des candidats sélectionnés au sein de l'IFS. Le ministère des Affaires étrangères

⁶⁵ Deep DATTA RAY, *The Making of Indian Diplomacy. A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 58. Cela n'est pas seulement propre à l'Inde. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères japonais fait face à un problème similaire, lié à la faiblesse de l'apprentissage de l'anglais au niveau universitaire. Afin de pallier ce problème, la formation des futurs diplomates japonais est exclusivement réservée à l'apprentissage de la langue anglaise. Kishan RANA, « Japanese Diplomacy. The West or Asia ? », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore, and Thailand*, op. cit., p. 77-106.

exprime ainsi son inquiétude relativement au fait que l'examen ne privilégie pas certaines matières considérées jusqu'alors comme indispensables à l'exercice de la diplomatie :

« Idéalement, les diplomates recrutés devraient avoir des notions d'histoire solides, et en particulier des connaissances de l'histoire du monde, des notions d'économie générale et de théorie politique, un talent pour les langues, si ce n'est la maîtrise de certaines, ainsi que des qualités personnelles. Mais comme la sélection doit être aussi large que possible, il est seulement possible de s'assurer que les candidats sont indiens et possèdent des qualités personnelles, avec un bon diplôme universitaire et une aptitude pour les langues. Un diplôme étranger aurait été un avantage évident, mais nous n'avons pas pu l'instaurer comme prérequis⁶⁶ ».

Le ministère des Affaires étrangères indien avait initialement demandé la mise en place d'un examen destiné exclusivement aux candidats à l'IFS, mais il se voit confronté aux oppositions de la FPSC qui revendique un monopole sur cette question, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Entre juin et octobre 1947, insatisfaits du recrutement effectué par la FPSC, des hauts secrétaires (Secretaries) du ministère des Affaires étrangères expriment dans une correspondance interne⁶⁷ leur volonté d'organiser une procédure *ad hoc*, ouverte non seulement aux personnes ayant un diplôme étranger, mais également aux membres des « *professions libérales, du secteur économique, et aux individus possédant une expérience singulière ou démontrant une aptitude à entrer dans l'IFS*⁶⁸ ». Ils obtiennent l'accord de Nehru le 23 octobre 1947⁶⁹. Cependant, soutenue par le ministère des Finances ainsi que par le ministère de l'Intérieur, la FPSC bloque cette démarche. Elle s'appuie sur un argument procédural : la section 266 (3)(b) de l'Acte du Gouvernement indien de 1935 affirme que la FPSC doit être consultée pour tout recrutement de candidat à la fonction publique. Toute procédure *ad hoc* est donc considérée comme illégale, en dépit de l'autorisation donnée par le Premier ministre.

⁶⁶ « Appendice IV », in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁷ INDE, Ministry of External Affairs. File n°22 (22) FSP/47 Secret, « 1. Recruitment to the IFS of persons of foreign qualifications and liberal professions etc. through the Special selection Board. 2. Cabinet decision in regard to the revised method of recruitment to the IFS during 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

Le second argument avancé renvoie à la question de la légitimité de la fonction publique et à la nécessité de mettre en place une procédure uniforme pour l'ensemble des administrateurs indiens de catégorie A. Dans une seconde lettre communiquée au ministère des Affaires étrangères en mars 1948, la FPSC stipule ainsi :

« L'élaboration de réglementations supplémentaires permettant le recrutement à un service en particulier est fortement indésirable. Une telle procédure présenterait des problèmes dans le cas de nominations dans d'autres ministères. Cela pourrait fortement diminuer la confiance du public envers la justice et l'impartialité du recrutement, et ouvrir la porte aux abus⁷⁰ ».

En raison de la pénurie de personnel à laquelle fait face le ministère des Affaires étrangères, un Comité spécial est finalement organisé sur décision du Cabinet des ministres le 20 mars 1948. Il réunit un membre de la FPSC, le Président de la Federation of Indian Chambers of Commerce and Industries (FICCI), et des hauts secrétaires des Affaires étrangères, du Commerce et du Commonwealth. Soixante-dix-huit diplomates sont recrutés selon cette procédure, qui s'arrête en 1949⁷¹. Cette année-là cependant, la FPSC statue que la pratique d'un examen commun doit désormais être la règle⁷². Cela marque ainsi la fin de toute tentative de sélection de personnel diplomatique en dehors du concours commun.

Le ministère des Affaires étrangères négocie un compromis, et obtient que les candidats à l'IFS puissent choisir lors de l'examen les options d'histoire politique et de droit international. Il n'obtient cependant pas l'organisation d'un entretien oral spécifique pour les candidats à la diplomatie, qu'il jugeait nécessaire pour évaluer les qualités personnelles des futures recrues.

b) La solution considérée comme la plus légitime malgré ses effets négatifs

L'organisation du concours est aujourd'hui considérée par une majorité du personnel du ministère des Affaires étrangères indien comme indispensable, car il leur confère leur légitimité et leur statut. Il permet notamment de créer une forme de solidarité entre les

⁷⁰ Doc n°F.8/131.47-S, « From FPSC to MEA », 3 March 1948, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°22(22)-FSP/1947, « Recruitment to the Indian Foreign Service », 1947. New Delhi : National Archives of India.

⁷¹ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 79.

⁷² INDE, Ministry of External Affairs. File n°12 (17) FSP/1949, « Comments by non officials of the work of Indian missions abroad », 1949. New Delhi : National Archives of India.

différents services administratifs et assure ainsi le maintien de l'Indian Foreign Service au sein de la classe dominante. Un diplomate en poste au ministère des Affaires étrangères indien en 2015 explique par exemple :

« Le système n'a pas encore été capable de recruter des personnes particulièrement intéressées par la diplomatie. Devrions-nous changer le mode d'examen ? Oui, car nous aurions des personnes plus disposées à la diplomatie. Mais non, car cela diminuerait le prestige des diplomates dans notre société. L'examen serait alors moins compétitif et moins prestigieux. Les gens ne comprendraient pas pourquoi ils [*les diplomates*] obtiennent ces avantages de l'État. Travailler avec les fonctionnaires est très important pour le diplomate. Ils sont des jalons dans notre société hiérarchique. Le sentiment est que si vous venez d'un autre examen, alors vous n'aurez pas le même prestige⁷³. »

Le concours d'entrée à la fonction publique est désormais le passage obligé avant d'entamer une carrière diplomatique. En outre, l'avancement se fait sur le principe de la séniorité : en raison de la petitesse du ministère, l'examen assure à chaque candidat reçu l'accès au grade d'ambassadeur (voir le chapitre 3).

L'organisation du recrutement sur concours s'apparente par conséquent à une véritable « conquête institutionnelle », « aléatoire et problématique⁷⁴ », au sein de laquelle les questions du statut et de la légitimité des différents services administratifs sont centrales. Cela a eu pour effet principal de renforcer l'indétermination du recrutement des diplomates indiens. Des critères de sélection anciennement considérés comme des prérequis par le passé, tels que la maîtrise d'une langue étrangère, la valorisation de connaissances spécifiques et la possession de certaines qualités personnelles, ne jouent plus qu'un rôle mineur, voire nul, dans le recrutement des diplomates indiens aujourd'hui. En témoigne par exemple un ancien ambassadeur :

« J'ai passé le concours en physique, en chimie et en maths. J'avais un diplôme de licence dans ces matières. En Inde, vous n'avez pas besoin de faire des relations internationales. Vous devez surtout être le meilleur à l'examen⁷⁵ ».

Les modes de recrutement des diplomates diffèrent d'un État à un autre en fonction des contextes politiques et administratifs spécifiques de ces États. On retrouve le même type de

⁷³ E46. Diplomate indien, promotion de 1985.

⁷⁴ Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 34.

⁷⁵ E68. Diplomate indien, promotion de 1980.

recrutement commun à l'ensemble de la fonction publique à Singapour, en Australie⁷⁶, et depuis 2001, au Japon. Dans ces pays, comme en Inde, la décision de coupler le recrutement des diplomates avec celui des hauts fonctionnaires a été prise en grande partie dans l'objectif de lutter contre l'élitisme du service diplomatique⁷⁷. À l'inverse, d'autres États organisent des systèmes de recrutement séparés, afin de s'assurer que les candidats maîtrisent un certain nombre de compétences avant leur entrée en diplomatie. En Chine⁷⁸ par exemple, les étudiants passent d'abord un premier examen pour entrer dans la fonction publique, puis un examen plus spécifique pour entrer au sein du Foreign Service. La majorité des candidats reçus au concours maîtrisent déjà une langue étrangère.

En Inde, une des conséquences principales de l'indétermination du recrutement des fonctionnaires de l'IFS consiste en ce qu'elle confère à la formation initiale des diplomates une importance plus grande, comme le souligne l'UPSC au début des années 1950 :

« La Commission voudrait souligner le fait que ce personnel n'est que de la matière brute ["*raw material*"], et ce n'est que grâce à une formation efficace que ces recrues deviendront des fonctionnaires capables de prendre en charge les problèmes de la nation. La responsabilité de la Commission est le recrutement. La responsabilité de la formation de ces recrues repose sur les ministères⁷⁹ ».

La seconde étape importante dans la professionnalisation des diplomates indiens est par conséquent l'acquisition d'une formation qui organise la diffusion de savoirs, de savoir-faire et de codes de conduites particuliers, dont la maîtrise par les candidats recrutés garantit la cohésion et l'efficacité de ce corps administratif.

B - La diffusion de pratiques communes

Dans une dynamique similaire à celle de la mise en place du concours commun, le ministère

⁷⁶ Joan BEAUMONT, « Creating an Elite? The Diplomatic Cadet Scheme, 1943-1956 » in BEAUMONT, Joan, WATERS, Christopher, LOWE, David *et al.* (dir.), *Ministers, Mandarins and Diplomats*, Melbourne : Melbourne University Press., 2003, p. 19-44.

⁷⁷ Kishan RANA, « Japanese Diplomacy. The West or Asia ? », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore, and Thailand*, *op. cit.*, p. 77-106.

⁷⁸ Sur la professionnalisation des diplomates chinois, voir la thèse de Alice EKMAN, *The Shaping of National Diplomatic Practices: Contemporary Chinese Diplomacy as a Case Study*, Thèse de doctorat, science politique, Paris : Sciences Po, 2013.

⁷⁹ UPSC, « Third Report of the Union Public Service Commission », New Delhi, 1952-1953, p. 8, cité dans Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, *op. cit.*, p. 623.

des Affaires étrangères est longtemps dépossédé de la maîtrise de la formation de ses diplomates. En outre, les solutions pédagogiques progressivement adoptées privilégient l'apprentissage de compétences généralistes et administratives, plutôt que la spécialisation et les connaissances en relations internationales (section 1). En plus de l'acquisition de ces compétences, le professionnalisme du diplomate se mesure à sa capacité à s'approprier des valeurs sociales et des codes de conduite qui sont compatibles avec la culture officielle⁸⁰ de l'administration indienne, et qui ont un impact sur la promotion d'une certaine identité de l'Inde sur la scène internationale. Le problème de l'attitude à tenir dans l'exercice du métier de diplomate a donc une place centrale dans l'encadrement des nouveaux entrants, et représente un enjeu de construction d'un esprit de corps. Cet esprit de corps se fonde d'une part sur l'apprentissage d'un certain nombre de pratiques du corps communes à l'ensemble de la fonction publique, héritées de l'Empire britannique et qui s'apparentent aux phénomènes de cour. D'autre part, la formation des diplomates porte aussi sur l'intégration de pratiques de représentation propres à l'Inde (section 2).

1) Les diplomates indiens, généralistes de formation

La forme et le contenu du dispositif pédagogique destiné aux futurs diplomates indiens ont été largement déterminés par des contraintes bureaucratiques internes. À la fin des années 1940 en effet, le ministère des Affaires étrangères se trouve subordonné aux décisions du ministère de l'Intérieur qui est alors responsable de coordonner la formation de l'ensemble de la fonction publique indienne. Les premiers hauts secrétaires de la diplomatie indienne ne parviennent pas à imposer leur vision de l'encadrement des diplomates, en partie influencée par l'expérience britannique (a). Le programme pédagogique qui est progressivement mis en place — aujourd'hui toujours en vigueur — fait de la polyvalence administrative le cœur de la formation des diplomates indiens (b).

a) La monopolisation tardive de la formation par le ministère des Affaires étrangères

Jusqu'au début des années 1950, le manque de personnel administratif et le contexte de la

⁸⁰ Pour Émilie Biland, parler de culture institutionnelle ne signifie pas « rallier la thèse de l'institution monolithique », mais permet de montrer les structures qui contribuent à unifier les pratiques et les perceptions. Emilie BILAND, « Les cultures d'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 177-192. Voir également Ann SWIDLER « Culture in Action: Symbols and Strategies », art. cit.

crise humanitaire, sociale et politique engendrée par la partition entre l'Inde et le Pakistan remettent en question l'organisation de la formation des diplomates indiens.

Par exemple, parmi les douze Emergency Commission Officers recrutés en janvier 1947⁸¹, trois agents sont nommés directement dans des missions indiennes, car ils ont acquis pendant l'Empire une expérience administrative à l'étranger. Les autres fonctionnaires sont admis à l'école de formation des fonctionnaires de l'IAS, la All Indian Administrative Training School (AIATS), située à New Delhi. Dès le premier trimestre cependant, trois d'entre eux sont envoyés en urgence à l'étranger. Les autres ne finissent pas leur formation. Ils sont mobilisés en septembre 1947 au Delhi Emergency Committee, présidé par le ministre de l'Intérieur Sardar Patel, afin de restaurer l'ordre et d'organiser la réhabilitation des réfugiés hindous dans la capitale indienne. Ils sont ensuite envoyés directement dans les missions indiennes présentes au Pakistan.

Par conséquent, les premières nominations de diplomates se font essentiellement à partir d'une évaluation improvisée des compétences acquises par les fonctionnaires indiens pendant leur expérience au sein de l'Empire britannique. En témoigne cette correspondance interne du ministère, datée de 1947 :

« Iftikhar Ali connaît l'arabe et est donc destiné à un pays du Moyen-Orient. Sajjad Hyder, qui connaît le japonais, a reçu un jugement favorable pour une nomination au Grand-Orient. Roy a poursuivi toutes ses études en Angleterre, il serait donc mieux pour lui de le garder en Inde quelque temps avant de l'envoyer à l'étranger. Malik connaît l'anglais et le français, il serait donc plus convenable de l'envoyer en Europe. Amrik Singh Mehta, Avtar Singh et Agate sont donc disponibles pour la Chine. Comme dans le cas de Bhadkambkar, je souhaiterais d'abord les laisser finir leur formation à l'école⁸². »

Dans ce contexte, la question de la stabilisation de la formation des diplomates indiens est au cœur de l'agenda du ministère des Affaires étrangères. La lecture des débats qui ont lieu entre les administrateurs du ministère des Affaires étrangères et ceux du ministère de l'Intérieur en

⁸¹ D.O. n°21/47/PA, 4 octobre 1947 in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

⁸² DS(E) Sd BK Kapur, 7 June 1947, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

1947 montre cependant l'affrontement de deux visions différentes de cette formation, et l'échec des premiers à faire accepter leur point de vue aux seconds. Le phénomène d'isomorphisme⁸³ qui aurait pu résulter d'un certain mimétisme adopté par les anciens fonctionnaires de l'ICS par rapport au ministère des Affaires étrangères britannique se trouve fortement limité par l'opposition des autres ministères indiens.

La proposition initiale du ministère des Affaires étrangères portée par son Foreign Secretary K. P. S. Menon était d'offrir aux diplomates un mois « maximum » de formation à New Delhi et de les envoyer rapidement aux États-Unis ou au Royaume-Uni, afin de leur permettre « *d'acquérir une connaissance large et objective des affaires internationales*⁸⁴ ». Le ministère proposait de les nommer ensuite directement au sein d'une mission diplomatique à l'étranger. Pour le ministère des Affaires étrangères, c'est seulement après ce long passage par l'international que le diplomate indien aurait été en mesure d'être nommé au siège de l'administration. Ce programme aurait ainsi permis d'évaluer :

« Si l'étudiant est capable d'apprendre les langues étrangères, d'acquérir un sens de l'histoire moderne et de l'économie, ou de s'adapter à des façons de vivre qui lui sont étrangères (...) Dans le cas contraire, il ne deviendra jamais un membre utile au service diplomatique, et afin d'être juste envers lui de même qu'envers le service, son aptitude à s'adapter devrait être déterminée sans délai ».

Cette proposition est en grande partie influencée par l'expérience britannique. Il existe en effet une proximité qui s'instaure *de facto* entre les anciens fonctionnaires indiens de l'Empire, qui sont les premiers à occuper les rangs du ministère des Affaires étrangères indien, et les Britanniques. Parmi ces derniers, certains sont encore présents dans l'administration indienne en 1947 et y jouent un rôle de conseillers pour assurer la transition administrative. Dans le cas de la formation des diplomates, c'est un fonctionnaire britannique resté au sein du ministère indien en 1947, M. H. Weightman, qui établit le lien entre les deux administrations et communique aux Indiens les conseils du département des Affaires étrangères britannique. Dans ses correspondances, il argumente en faveur de la familiarisation des futurs diplomates indiens à la culture occidentale :

⁸³ Paul DI MAGGIO, Robert POWELL, « The Iron Cage Revisited », *American Sociological Review*, 1983, vol 48, n°2, p. 147-160.

⁸⁴ INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

« Le département des Affaires étrangères et des relations avec le Commonwealth dispose de l'aide d'un expert en éducation, Sir John Sargent. Alors que plusieurs des diplomates recrutés seront novices en histoire européenne et en langue, ils ne seront jamais des étrangers à la culture et aux traditions de leur propre pays⁸⁵ ».

Les premiers diplomates indiens accordent du crédit à l'avis donné par ces fonctionnaires britanniques et le prennent régulièrement en exemple. Cela se manifeste notamment par le transfert des outils pédagogiques classiques enseignés aux diplomates britanniques au sein de la diplomatie indienne. Le ministère des Affaires étrangères, par le biais de Weightman, bénéficie ainsi des conseils bibliographiques d'un secrétaire des Affaires étrangères britannique ainsi que du think tank londonien Royal United Services Institute (RUSI). De façon significative, les sept ouvrages suivants, écrits par des diplomates et des universitaires britanniques, sont alors intégrés aux lectures pédagogiques des diplomates indiens⁸⁶ :

1. Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 1932.
2. Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law* (3 volumes), 1905
3. Harold Nicolson, *Curzon: The Last Phase*, 1919
4. Harold Nicolson, *Peacemaking, 1919, 1933*
5. Harold Nicolson, *The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity: 1812-1822*, 1946.
6. Harold Nicolson, *Diplomacy: A Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs*, 1939
7. Lord Carnock, *A Study in the Old Diplomacy*, 1930.

Cependant, dans le contexte postcolonial, l'influence britannique soulève des résistances au sein de l'administration ainsi que des inquiétudes quant à la fragmentation interne qu'elle pourrait entraîner. Le ministère de l'Intérieur, soutenu par le Cabinet, s'oppose en effet au projet du ministère des Affaires étrangères, qui présente le risque de favoriser la construction

⁸⁵ INDE, Ministry of External Affairs. File n°1(9) FSP/50, « Training of IFS Probationers. General File. Recruitment through exam. Revised program of training », 1950. New Delhi : National Archives of India.

⁸⁶D. S (E) Sd BK Kapur, 7/6/47, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

Les ouvrages d'Ernest Satow et de Harold Nicolson sont encore aujourd'hui considérés comme des manuels classiques de pratique diplomatique. Joachim SCHWIETZKE, « Ernest Satow's Guides to Diplomatic Practice. From the First Edition in 1917 to the Sixth Edition (2009) », *Journal of the History of International Law*, 2011, vol. 13, n°1, p. 235-245 ; T. G. OTTE, « A Manual of Diplomacy: The Genesis of Satow's Guide to Diplomatic Practice », *Diplomacy & Statecraft*, 2002, vol. 13, n°2, pp. 229-242.

d'une « *caste séparée des autres services gouvernementaux*⁸⁷ ». Afin de l'éviter, le ministère de l'Intérieur avance l'argument selon lequel les diplomates doivent avant tout acquérir une connaissance de l'histoire de l'Inde, de ses problématiques contemporaines, ainsi que du fonctionnement de l'administration.

Cette vision l'emporte sur celle du ministère des Affaires étrangères et le premier dispositif pédagogique mis en place se présente alors de la façon suivante : les candidats recrutés pour l'IFS passent d'abord une année à New Delhi, au sein de l'AIATS, qui fonctionne de manière régulière à partir de 1952. Ils sont ensuite envoyés une année dans une université britannique, américaine ou suisse, où ils étudient les relations internationales, la science politique ainsi qu'une langue étrangère. Leur troisième année se déroule dans une mission du ministère des Affaires étrangères indien.

Ce programme présente cependant deux problèmes majeurs. D'une part, il existe un manque de coordination entre le ministère de l'Intérieur qui assure la formation au sein de l'AIATS et le ministère des Affaires étrangères qui a la volonté d'organiser des modules spécifiques pour ses futurs diplomates. Il arrive par exemple que ces derniers se voient assigner deux enseignements au même moment⁸⁸. D'autre part, à cette époque, les universités occidentales offrent peu de cours en langues asiatiques telles que le chinois, l'arabe ou le farsi, ce qui diminue la qualité de la formation des diplomates indiens⁸⁹.

Trop coûteuse, l'année passée dans une université étrangère est supprimée à la fin des années 1950 et remplacée par une formation plus longue à New Delhi, sur le modèle des autres services administratifs indiens⁹⁰. En 1959, il est en effet décidé que l'ensemble des candidats reçus au sein des All Indian Administrative Services ainsi qu'au sein des Central Services de catégorie A recevront une formation initiale de quatre mois au sein de la Lal

⁸⁷ INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

⁸⁸ INDE, Ministry of External Affairs. File n°1(9) FSP/50, « Training of IFS Probationers. General File. Recruitment through exam. Revised program of training », 1950. New Delhi : National Archives of India.

⁸⁹ INDE, Ministry of External Affairs. File n°F.1 (30)-FSP/52, « Study of Asian languages by FSI Probationers », 1952. New Delhi : National Archives of India.

⁹⁰ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, *op. cit.*, p. 630.

Bahadur Shastri National Academy of Administration, qui remplace l'ancienne école de formation des fonctionnaires de l'IAS. Les différents corps administratifs sont ensuite séparés, et les membres de l'IFS bénéficient alors d'environ deux mois d'enseignement en relations internationales et en diplomatie à la School of International Studies (SIS)⁹¹. Ils sont après cela envoyés dans divers instituts de formation ainsi qu'au sein des différentes administrations de l'État indien, avant d'être nommés dans une mission indienne à l'étranger où ils sont également formés en langues étrangères.

Le ministère des Affaires étrangères est donc dépossédé de l'organisation de la formation des diplomates indiens durant ses quatre premières décennies d'existence. Le problème est soulevé en 1983, dans une note du Cabinet écrite par la Première ministre Indira Gandhi et soumise à l'approbation du Parlement :

« Les responsabilités de l'Indian Foreign Service ont crû en portée et en diversité, et il est maintenant indispensable de disposer de nos propres installations afin de mettre en place une formation exhaustive et fonctionnelle des entrants à l'Indian Foreign Service. [...] Le besoin d'un Institut de formation à la diplomatie destiné à munir les agents du ministère des Affaires étrangères des connaissances et des compétences nécessaires pour assurer ces responsabilités est devenu indispensable et urgent⁹² ».

En 1986, les diplomates sont finalement dotés d'un Institut, le Foreign Service Institute (FSI), exclusivement destiné à l'organisation de la formation des diplomates et à la coordination des différentes institutions de recherche, bureaucraties et universités qui y contribuent. C'est cet institut, dont l'administration est composée du personnel permanent du ministère des Affaires étrangères, qui décide du programme pédagogique des futurs diplomates. Le curriculum proposé n'a pas connu d'évolutions majeures depuis la création de l'Institut et mérite une analyse détaillée.

b) La polyvalence au cœur de la formation

En 2014-2015, la formation des diplomates était organisée selon le programme suivant :

Les cent premiers jours de la formation des diplomates se déroulent au sein de la Lal Bahadur

⁹¹ La School of International Studies (SIS) est créée en 1955. Elle est d'abord hébergée au sein de la Sapru House, où se situe également le premier think tank indien, l'Indian Council of World Affairs (ICWA). En 1969, la SIS est intégrée à l'Université Jawaharlal Nehru.

⁹² Cité dans : INDE. Ministry of External Affairs, Foreign Service Institute, *The Report of the Committee Chaired by Dr. Abid Hussain on The Foreign Service Institute*, New Delhi, 2008, p. 8.

Shastri National Academy of Administration, située dans la ville de Mussoorie. Les étudiants bénéficient d'une formation en droit, en économie et en hindi, qui est commune à l'ensemble des fonctionnaires de catégorie A.

Les étudiants à l'IFS sont ensuite placés sous la responsabilité du FSI, pour une durée de huit mois. Ils y suivent principalement des enseignements en relations internationales pendant une courte période de cinq semaines, et sont par la suite rattachés à divers instituts et administrations. Leur formation se conclut par le dépôt d'un mémoire sur un thème de relations internationales de leur choix. Les diplomates sont ensuite envoyés une année au ministère des Affaires étrangères, puis se voient attribuer une langue étrangère, décidée en fonction de leur classement au concours. Ils sont alors envoyés dans la mission indienne correspondante pour une période dont la durée varie selon la difficulté de la langue, mais dure au maximum un an⁹³.

Le dispositif pédagogique mis en place se distingue des formations académiques classiques et témoigne d'un souci de préparer les diplomates à leur métier polyvalent. Cela se manifeste notamment par le profil des intervenants venus en majorité du monde diplomatique. Par exemple, le tableau ci-dessous (tableau 2.6) répertorie les professions des intervenants en 2006, lors du premier module de cinq semaines qui se déroule au sein du FSI et porte sur la diplomatie et les relations internationales.

Tableau 2.6. Profession des intervenants, module en relations internationales, FSI, 9 janvier 2006-13 février 2006

Profession de l'intervenant	Nombre
Ancien ambassadeur indien	15
Enseignant, Jawaharlal Nehru University, New Delhi	9
Analyste, think tank, New Delhi	4
Diplomate indien en poste	3
Ancien officier de l'armée	2
Journaliste	1

Lors de ce même module, les sujets abordés sont divers et les leçons sont brèves. Les enseignements portant sur la diplomatie et les relations internationales, organisés le matin, privilégient l'étude de cas pratiques de la politique étrangère indienne sur les enseignements théoriques. Ils sont complétés l'après-midi par des modules plus généraux de gestion, de

⁹³ Cette année d'apprentissage à l'étranger se conclut par le passage d'un examen de langue étrangère organisé à l'école de langues étrangères du ministère de la Défense indien, dont la réussite signifie l'admission définitive au sein du corps diplomatique.

communication ou d'écriture administratives (tableau 2.7).

Tableau 2.7. Semaine type d'un étudiant indien en diplomatie, FSI, 2005

Jour	10 h-11 h15	11 h 30-13 h00	14 h-15 h15	15 h 30-17 h00
Lundi	Pensée stratégique indienne	La question du Cachemire	Examen de comptabilité	
Mardi	Discussion (panel) sur le terrorisme international	L'Inde et l'Asie du Sud	Communication	
Mercredi	Diplomatie et le nouvel ordre mondial : nouveaux domaines diplomatiques	Le processus de paix indo-pakistanaï	Qualités requises pour être un bon diplomate	
Jeudi	Relations Inde-Sri Lanka	India-Afghanistan Relations	Système de rédaction des notes	Gestion financière et comptabilité dans les missions à l'étranger
Vendredi	Relations Inde-Bhutan	Europe centrale, Europe de l'Est et relations avec l'Inde.	Règles financières, comptabilité au sein du ministère	

Les intervenants sont également fortement encouragés à donner la perspective la plus pratique possible à leurs enseignements, en organisant par exemple des exercices de simulation et des débats⁹⁴. Cela reflète une tendance plus générale parmi les diplomates, qui consiste à considérer que les théories des relations internationales ne permettent pas de rendre compte de la réalité de leur métier⁹⁵. Un diplomate retraité ayant passé l'examen en 1970 explique ainsi :

« La formation n'était pas très utile, car elle était trop académique. Or on sortait de l'université ! Si cela dépendait de moi, je mettrais les candidats au boulot, à la pratique (...). Ce qui était bien c'est lorsque des diplomates en service venaient. Ils étaient plus utiles, plus inspirants⁹⁶ ».

La formation initiale des diplomates indiens est longue comparée à celle des autres services diplomatiques⁹⁷. Les futurs diplomates indiens sont encouragés à appréhender la nature

⁹⁴ E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

⁹⁵ Rebecca ADLER-NISSEN, « Conclusion: Relationism or Why Diplomats Find International Relations Theory Strange », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit.

⁹⁶ E33. Diplomate indien, promotion de 1970.

⁹⁷ La formation des diplomates indiens s'apparente en cela à la formation offerte aux futurs diplomates allemands et de plus en plus à celle des diplomates chinois, qui bénéficient d'une formation de six mois à la

pratique de leur métier⁹⁸ et la dimension opérationnelle de la formation a été récemment accrue. La réforme du programme pédagogique, décidée en 2010 et mise en œuvre en 2013, a eu pour effet de raccourcir la période de rattachement au FSI, qui est passée d'un an et demi à huit mois, et de rallonger la période d'apprentissage au siège du ministère de six mois à un an.

De plus, le programme pédagogique est organisé autour des impératifs de l'urgence et de la polyvalence : le rapport au temps est bref, et les lieux de travail sont multiples. Après leur premier module de relations internationales, qui se déroule au sein du FSI, les étudiants sont envoyés dans divers lieux de formation, pour des durées courtes qui ne dépassent pas trois semaines. La réforme de la formation réalisée en 2013 a renforcé cette tendance, car le nombre de modules a été maintenu, mais leur durée a été raccourcie⁹⁹. Parmi les institutions impliquées dans la formation des diplomates indiens, on retrouve des think tanks, comme l'Institute for Defence Studies and Analysis (IDSA), des centres de recherche tels que le Council for Social Development (CSD), les deux principales chambres de commerce et d'industrie indiennes, la Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI) et la Confederation of Indian Industry (CII), ainsi qu'un certain nombre de ministères et de divisions administratives du ministère des Affaires étrangères. La plus grande partie de la formation se déroule à New Delhi. Une semaine d'enseignements est prévue également à Bombay, et chaque étudiant est envoyé trois semaines au sein d'un district administratif. Des visites courtes de missions indiennes dans le voisinage proche de l'Inde, comme au Sri Lanka ou au Bhoutan, sont également organisées (tableau 2.5).

Ce rapport fragmenté au temps et à l'espace renforce l'effet contraignant de la formation, incitant les diplomates à s'adapter et à acquérir un ensemble de savoirs très rapidement. La période d'apprentissage a pour objectif de préparer les diplomates à la difficulté du métier, et en particulier à être capables d'occuper des postes extrêmement variés. Ainsi en témoigne une diplomate indienne ayant récemment intégré le ministère des Affaires étrangères :

Foreign Affairs University. Au Canada, en France, au Royaume-Uni, en Thaïlande, en Australie et aux États-Unis, la formation théorique des diplomates se fait en parallèle de leur apprentissage au sein de l'administration. Le ministère des Affaires étrangères singapourien au contraire ne propose aucune formation à ses nouvelles recrues. Kishan RANA, « Comparing Asian Foreign Ministries », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore, and Thailand*, op. cit., p. 181-208.

⁹⁸ L'émergence d'une « culture de praticien » et le rapport généraliste au savoir qui caractérisent la formation des diplomates indiens font écho aux arguments avancés par Jean-Michel Eymeri sur l'ENA en France. Voir Jean-Michel EYMERI, *La Fabrique des Énarques*, op. cit.

⁹⁹ E70. Diplomate indien, promotion de 1973.

« Une fois que l'on a fini notre formation, la charge de travail est extrêmement importante. Nous sommes responsables et nous ne dépendons que de nous-mêmes pour faire le travail. Il n'y a pas de partage des tâches. Nous sommes supervisés, aidés, mais le travail dépend de notre propre responsabilité. La longue formation qui précède cela est faite pour être sûr que nous sommes assez équipés pour supporter cette situation¹⁰⁰ ».

Le service diplomatique indien figure donc dans la catégorie des services généralistes, que l'on retrouve également dans le cas de la Norvège¹⁰¹. C'est différent en Chine ou aux États-Unis¹⁰², où l'accent est mis sur la spécialisation des diplomates. D'autres États comme la France ou le Japon établissent une distinction entre filière généraliste et filière spécialisée au sein de leur service diplomatique¹⁰³, ces deux filières renvoyant respectivement à des modes de recrutement différents.

¹⁰⁰ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

¹⁰¹ Iver NEUMANN, *At home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, London : Cornell University Press, 2012, 216 p.

¹⁰² Dès le passage de l'examen, les candidats américains doivent choisir un type d'activité diplomatique (parmi cinq « *tracks* » : affaires consulaires, affaires économiques, management, affaires politiques ou diplomatie publique) ou une spécialisation (parmi sept catégories au choix : gestion des ressources humaines, construction, technologies de l'information, langue anglaise, santé, gestion administrative, sécurité). Ces choix déterminent leur carrière future. Harry KOPP, Charles GILLEPSIE, *Career Diplomacy*, Washington, D.C. : Georgetown University Press, 2011, p. 7, p. 187.

¹⁰³ Au Japon, on distingue les diplomates généralistes (fillière « Track I ») et les diplomates spécialisés sur une aire culturelle, une langue ou une expertise technique (fillière « Track II »). En France, les conseillers des Affaires étrangères du « cadre général » sont issus de l'ENA et entrent au Quai d'Orsay après deux ans de formation. Ils sont considérés comme des généralistes et poursuivent une carrière souvent plus prestigieuse que leurs collègues du cadre d'Orient. Ces derniers passent un examen spécifique pour lequel la maîtrise d'une langue étrangère est déterminante. Christian LEQUESNE, Jean HEILBRONN, « Senior Diplomats in the French Ministry of Foreign Affairs: When an Entrance Exam Still Determines the Career », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, vol. 7, n°3, p. 269-285.

Tableau 2.8. Emploi du temps d'un diplomate indien au FSI, 2005-2007

Date	Lieu	Enseignement
5-12 décembre 2005	FSI, New Delhi	Intégration au sein de l'Institut
14-23 décembre 2005	FSI, New Delhi	« Introduction à l'organisation du ministère »
26 décembre-9 janvier	<i>VACANCES</i>	<i>VACANCES</i>
9 janvier-13 février	FSI, New Delhi	Diplomatie et relations internationales ;
13-17 février	FSI, New Delhi	Droit international ; Administration
20 février-3 mars	Institute of Defence Studies and Analyses, New Delhi	Sécurité internationale et défense
6-10 mars	Ministère de la Défense, New Delhi	<i>Non renseigné</i>
13-17 mars	FSI, New Delhi	Communication module 1
20-24 mars	Indian Council of Cultural Relations, New Delhi	Diplomatie culturelle
27-31 mars	MEA, division « Publicité externe »	Diplomatie publique
3-7 avril	Centre for Social Development, New Delhi	<i>non renseigné</i>
10-21 avril	MEA, New Delhi	Comptabilité et finances
24-28 avril	MEA, New Delhi	Questions consulaires
1-5 mai	MEA, division du protocole, New Delhi	Questions de protocole
8-9 mai	Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry, New Delhi	Diplomatie économique
10-11 mai	Confederation of Indian Industry, New Delhi	Diplomatie économique
12-13 mai	Mission indienne au Sri Lanka	<i>Non renseigné</i>
13-18 mai	Institute of Foreign Trade, New Delhi	Commerce international
22 mai-2 juin	Ministère du Commerce, New Delhi	Accords commerciaux
5-9 juin	Research and Information System for Developing Countries, New Delhi	« Régimes économiques mondiaux »
12-16 juin	Western Air Command, Air Force	<i>Non renseigné</i>
16 juin	FSI, New Delhi	Planification économique
19-23 juin	<i>Non renseigné</i>	Fonctionnement des forces armées
3-6 juillet	District du Jammu-et-Cachemire	Fonctionnement des forces armées
7-14 juillet	Bureau des études parlementaires, New Delhi	Diplomatie parlementaire, fonctionnement du Parlement
17-21 juillet	Commission nationale des droits de l'homme et ministère de l'Environnement, New Delhi	Droits de l'homme ; traités internationaux sur l'environnement ; développement durable
24-28 juillet	FSI, New Delhi	Communication, module 2
31 juillet-4 août	Répartition dans les districts	Fonctionnement d'un district
7 août-1 ^{er} septembre	FSI, New Delhi	Prise de parole en public
4-8 septembre	FSI, New Delhi	Compétences en négociation
11-15 septembre	Indian Institute of Management, Bangalore	Management international
18-29 septembre	Missions indiennes voisines	Fonctionnement d'une mission à l'étranger
3-27 octobre	FSI, New Delhi	Finalisation du mémoire de fin d'études
30 octobre-3 novembre	Mumbai	Visite de divers instituts économiques et militaires
6 novembre-27 décembre	FSI, New Delhi	Finalisation et dépôt du mémoire
27 décembre	Ashok Institute of Hospitality and Tourism, New Delhi	<i>Non renseigné</i>
2-5 janvier	FSI, New Delhi	Prise de parole en public
8 janvier 2007 — juin 2007	MEA, New Delhi	Rattachement à une division administrative

Malgré la création du FSI en 1986, la formation des diplomates demeure faiblement institutionnalisée, pour deux raisons principales.

D'une part, le personnel administratif du FSI est composé de diplomates de carrière et la qualité du curriculum et de l'organisation de la formation dépend largement de la personnalité du directeur de l'Institut et de son secrétaire adjoint. Or, un certain nombre d'entre eux ne s'investissent que très peu dans leur mission. Cela peut s'expliquer par le manque de prestige généralement accordé à une nomination au FSI. Une autre raison est l'absence d'intérêt porté par les diplomates pour la formation délivrée à New Delhi, considérée souvent comme une formalité administrative, par opposition à la formation au sein d'une mission à l'étranger, décrite comme indispensable par un certain nombre de diplomates interrogés¹⁰⁴.

D'autre part, le FSI ne dispose toujours pas d'une équipe pédagogique à temps plein, à la différence de l'école de formation des IAS qui bénéficie d'un personnel d'enseignement fixe depuis 1955. Du fait de la mobilité des enseignants, les programmes des modules sont souvent prévus au dernier moment et font l'objet de nombreux changements durant l'année de formation des diplomates¹⁰⁵.

2) Se conformer et représenter l'État

L'organisation du cérémonial politique est centrale dans la pratique diplomatique et la forme y tient une place aussi importante que le contenu¹⁰⁶. Le corps diplomatique, au sens collectif, se constitue en partie par la modification des corps individuels, qui se contraignent aux règles qui ont trait à des choses aussi incarnées que le ton de la voix, la langue, l'habit, ou les gestes. Comme l'écrit Iver Neumann, « les questions de style et de goût ne sont pas seulement des questions de classe, mais aussi des facteurs clés dans la constitution de la classe¹⁰⁷ ».

¹⁰⁴ E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

¹⁰⁵ D1. Discussion informelle avec des étudiants en diplomatie, Foreign Service Institute, New Delhi, le 8 juin 2013.

¹⁰⁶ Jennifer MITZEN, « From Representation to Governing: Diplomacy and the Constitution of International Public Power », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMANN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit.

¹⁰⁷ Iver NEUMANN, « The Body of the Diplomat », *European Journal of International Relations*, 2008, vol. 14, n°4, p. 672.

Outre l'apprentissage de savoirs et de savoir-faire, l'acquisition de capacités de présentation de soi est donc essentielle à la formation des diplomates (a). Pour les diplomates indiens, l'apprentissage de ces pratiques de présentation doit se faire à deux niveaux contextuels. Ils doivent se conformer aux pratiques diplomatiques de la scène internationale d'une part, et doivent savoir se comporter de manière « socialement désirable¹⁰⁸ » au sein de la fonction publique indienne d'autre part. Ce double apprentissage est traversé d'une tension, entre le statut prestigieux conféré par l'appartenance à une « noblesse d'État » (b) et la réalité socio-économique de l'Inde en développement, que les diplomates ont pour mission de représenter (c).

a) La diplomatie entendue comme dramatisation de la politique étrangère

La sociologie interactionniste d'Erving Goffman¹⁰⁹, de même que les travaux de Pierre Ansart¹¹⁰, ont contribué à montrer l'importance des pratiques de représentation telles que la bienséance, l'étiquette et le protocole dans la pacification des interactions humaines. On peut ainsi considérer le diplomate comme un spécialiste de la « dramatisation » de la politique étrangère¹¹¹. Sa fonction est, en grande partie, de symboliser des relations internationales pacifiées et de mettre en scène leur ordonnancement inégalitaire¹¹². De plus, comme le montre Hedley Bull¹¹³, le diplomate est le gardien de l'idée de société internationale. Il la fait exister en l'incarnant physiquement dans les relations internationales. Il est par conséquent attendu du diplomate qu'il maîtrise un certain nombre de compétences, telles que la bienséance et

¹⁰⁸ Jacques LAGROYE et Michel OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 28.

¹⁰⁹ Erving GOFFMAN, *La Mise en scène de la vie quotidienne – 1. La présentation de soi*, Paris : Minuit, 1979, 372 p. ; Erving GOFFMAN, *Les rites d'interactions*, Paris : Editions de Minuit, 1974, 230 p.

¹¹⁰ Pierre ANSART, « Le pouvoir de la forme. Pour une approche psycho-anthropologique du protocole », DÉLOYE, Yves, HAROCHE, Claudine, IHL, Olivier, *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris : Association française de science politique, 1996.

¹¹¹ Pour une application des travaux d'Erving Goffman aux relations internationales, voir Guillaume DEVIN, « Observer la "scène internationale" : une perspective goffmanienne » in DEVIN, Guillaume (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris : Éditions du CNRS, 2015, p. 9-28.

¹¹² Selon Jennifer Mitzen, les pratiques diplomatiques sont fondées sur un ensemble de bonnes manières que l'on retrouve dans les sociétés démocratiques modernes et qui contribuent à la production de la civilité au niveau international (Jennifer MITZEN, « From Representation to Governing: Diplomacy and the Constitution of International Public Power », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMANN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit.).

Se référer également à Sasson SOFFER, « The Diplomatic Corps as a Symbol of Diplomatic Culture », in WISEMAN, Geoffrey SHARP, Paul (dir.), *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, New York : Palgrave Macmillan, 2007, p. 31-38.

¹¹³ James DER DERIAN, « Hedley Bull and the Idea of Diplomatic Culture », in FAWN, Rick, LARKINS, Jeremy (dir.), *International Society and the Cold War*, Londres : Macmillan Press LTD, 1996, p. 84-100.

l'assurance, qui sont des ressources nécessaires pour être en mesure de « garder la face¹¹⁴ » et être pris au sérieux dans l'exercice de son métier¹¹⁵. Ces pratiques de représentations constituent la « façade¹¹⁶ » des services diplomatiques, définie par Erving Goffman comme « la partie de la représentation qui a pour fonction normale d'établir et de fixer la définition de la situation qui est proposée aux observateurs¹¹⁷ ».

L'étude de la genèse du ministère des Affaires étrangères indien montre que cette façade fait l'objet d'un apprentissage collectif auquel les diplomates nouvellement recrutés ne peuvent se soustraire. En effet, la reconnaissance de la souveraineté par la communauté internationale en 1947 entraîne automatiquement l'ouverture de missions diplomatiques à New Delhi, la capitale administrative indienne. Cela représente pour les fonctionnaires indiens une nouveauté à laquelle l'exercice de fonctions administratives au sein d'un Empire n'avait pu les préparer. Les propos de K. P. S. Menon dans son autobiographie reflètent cette idée :

« Une nouvelle tribu arriva : la tribu des diplomates. Ils venaient de toutes les parties de la planète. Ils n'avaient pas été vus en Inde pendant des siècles. [...] Quand l'Inde est devenue indépendante et que les diplomates ont commencé à arriver à New Delhi, nous avions une notion vague de la façon dont il fallait les traiter.¹¹⁸ »

Pour le ministère des Affaires étrangères indien, l'apprentissage des règles protocolaires correspond à une étape fondamentale dans la mise en place de relations diplomatiques avec d'autres États, que ce soit en Inde ou à l'étranger. Un ancien ambassadeur indien, Rajeshwar Dayal raconte ainsi dans ses mémoires son arrivée à Moscou en 1947, où la sœur du Premier ministre avait été nommée ambassadrice :

« Nous avons donc appris à répondre à des questions aussi ésotériques qu'"À qui donner sa carte de visite ?", "Quand les marquer des lettres p.p. [pour présenter] ?" et "Comment se tourner pour se présenter à quelqu'un ?"¹¹⁹ »

¹¹⁴ Erving GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, op. cit., p. 16.

¹¹⁵ James MAYALL, « Introduction », in WISEMAN, Geoffrey, SHARP, Paul (dir.), *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, op. cit., p. 1-13.

¹¹⁶ Sur l'application du concept de façade dans la sociologie des institutions, voir : Vanessa CODACCIONI, Nicolas MAISETTI, Florent POUPONNEAU, « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés contemporaines*, 2012, n° 88, p. 5-15.

¹¹⁷ Erving GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, op. cit., p. 29.

¹¹⁸ K. P. S. MENON, *Many Worlds. An Autobiography*, op. cit., p. 265.

¹¹⁹ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 156.

Ces exemples corroborent l'argument avancé par l'école anglaise des relations internationales, selon lequel il existe une culture diplomatique commune à l'ensemble des États, qui repose sur des idées, des valeurs et des pratiques de sociabilité partagées par les diplomates de différents pays¹²⁰. Sans nier l'existence de pratiques diplomatiques antérieures à la diplomatie européenne dans le monde non occidental, cette culture diplomatique commune est fortement eurocentrique et n'a pas été remise en cause par les États décolonisés, qui ont dû, au contraire, se l'approprier « sur le tas¹²¹ ». En outre, le partage de cette culture est ce qui donne au « corps diplomatique¹²² » son existence. Rassemblés dans les différentes capitales des États reconnus comme souverains, les représentants de différentes missions à l'étranger font l'expérience d'une forme de solidarité professionnelle, qui leur permet d'échanger des informations informelles et facilite l'exercice quotidien de leur métier.

L'action symbolique de cette façade institutionnelle a des effets non seulement sur la mise en œuvre de la diplomatie indienne, mais aussi sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères indien. Parce qu'ils ont pour mission officielle de représenter la politique étrangère indienne, les membres d'un même corps diplomatique doivent compter sur la bonne conduite de leurs collègues. Par conséquent, la formation du diplomate apparaît comme un enjeu de respectabilité du corps autant que de maîtrise de compétences et de savoirs particuliers. La gestion de l'action symbolique et la mise en place de mécanismes communs de présentation de soi sont au cœur du processus de professionnalisation des diplomates indiens.

b) La diffusion d'une éthique du corps au sein de la fonction publique

Comme l'explique Norbert Elias, la fonction publique est différente d'une profession ordinaire en ce qu'elle implique de « prendre un état » et d'entrer dans un ordre privilégié¹²³. Dans le cas de l'Inde, ce n'est pas tant l'entrée en diplomatie, mais plus généralement l'entrée dans la fonction publique, qui fait l'objet d'un apprentissage de manières de se comporter et

¹²⁰ James DER DERIAN, « Hedley Bull and the Idea of Diplomatic Culture », in FAWN, Rick, LARKINS, Jeremy (dir.), *International Society and the Cold War*, op. cit.

¹²¹ C'est également l'argument avancé par Iver Neumann, dans Iver NEUMANN, *Diplomatic Sites: A Critical Enquiry*, London : Hurst, 2013, p. 15-16.

¹²² Kishan Rana définit le corps diplomatique comme une « guilde de professionnels qui, en tant que représentants de divers gouvernements souverains et rivaux, agissent à la fois comme compétiteurs et comme collaborateurs, et partagent un code de conduite commun ». Kishan RANA, « Representing India in the Diplomatic Corps », in WISEMAN, Geoffrey, SHARP, Paul (dir.), *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, op. cit., p. 125.

¹²³ Norbert ELIAS, *La Société de Cour*, Paris : Calman-Levy, 1974, p. 38.

de se présenter conformément aux attentes créées par l'acquisition du titre de fonctionnaire¹²⁴. La réussite du concours commun a en effet des conséquences sociales importantes pour les candidats. Dans ses mémoires, l'ancien ambassadeur indien T. P. Sreenivasan¹²⁵ explique par exemple comment il a soudainement renoué des liens familiaux qui s'étaient délités, redécouvert d'anciennes amitiés, et reçu une grande quantité de propositions en mariage.

Les instituts de formation jouent un rôle particulièrement important dans la diffusion d'une éthique du corps et de l'esprit compatible au prestige accordé à la fonction publique, et en particulier à travers la formation commune proposée par la Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration. Originellement située à New Delhi¹²⁶, l'école de formation des IAS est ensuite délocalisée en 1959 à Mussoorie, à plusieurs heures de la ville, dans les montagnes de l'Uttarakhand. Elle est située dans un bâtiment hérité de l'Empire britannique où avaient séjourné le roi Georges V et la Reine Mary au début du vingtième siècle, l'hôtel Charleville. Le choix de cet espace atteste de la recherche d'une forme d'unification sociale entre les futurs agents de l'État. La splendeur du lieu et son isolement donnent à la formation une apparence de retraite, et renforcent le sentiment d'être privilégiés que ressentent les jeunes admis. « *J'étais au sommet du monde lorsque je suis arrivé là bas*¹²⁷ », écrit T. P. Sreenivasan.

C'est durant cette période de retraite que les futurs fonctionnaires indiens sont pour la première fois confrontés à l'apprentissage d'un certain nombre de bonnes manières et d'attitudes attachées à leur rang prestigieux. Depuis la création de l'Académie, les étudiants reçoivent au début de leur formation un « Manuel d'étiquette et de savoir-vivre », *Shishta Char*, dont nous analysons le contenu d'une version publiée dans les années 2000¹²⁸. Ce manuel a pour objectif de « *renforcer la confiance et le charme d'un agent de l'administration. Les bonnes manières et l'étiquette permettent d'adoucir la fermeté de l'autorité et de faciliter les relations interpersonnelles*¹²⁹. »

¹²⁴ Pierre BOURDIEU, *Sur l'État, Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris : Seuil, 2012, p. 95.

¹²⁵ T. P. SREENIVASAN, *Words, Words, Words. Adventures in Diplomacy*, *op. cit.*, p. 18.

¹²⁶ L'école était d'abord située en plein cœur du vieux Delhi, au sein de la Meltcafe House.

¹²⁷ T. P. SREENIVASAN, *Words, Words, Words. Adventures in Diplomacy*, *op. cit.*, p. 20.

¹²⁸ Afin d'assurer la confidentialité de nos sources, la date exacte du manuel consulté n'est pas indiquée.

¹²⁹ INDE. Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration, *Shishta Char*, Mussoorie, années 2000, p. 3.

Ce manuel expose un certain nombre de règles de vie à mettre en pratique non seulement au cours de la formation dans l'Académie, mais aussi lors de rencontres officielles, et dans la vie de tous les jours. La liste des chapitres, détaillée dans le tableau ci-dessous, montre l'étendue des sujets traités :

Tableau 2.9. « Shista Char », Table des matières, années 2000.

<p style="text-align: center;">Introduction</p> <p style="text-align: center;">Chapitre 1. L'étiquette au sein de l'Académie. Règles sur les manières de s'habiller Attitude générale Conduite en classe Conduite dans l'hôtel</p> <p style="text-align: center;">Chapitre 2. L'étiquette à la cantine. Dîner à la cantine La conduite dans le salon</p> <p style="text-align: center;">Chapitre 3. Les visites Les réunions officielles Règles de conversation Manières de salon La réception des invités Être invité à une fête</p> <p style="text-align: center;">Chapitre 4. Bonnes manières Bonnes manières sur la route Lieux de loisirs Comportement général Étiquette à tenir pendant des diners formels</p>

À la lecture de ce manuel, on constate avant tout l'importance accordée à l'éthique du corps. L'habillement est strictement règlementé : les hommes doivent porter en classe un manteau boutonné et une cravate, ainsi que des chaussures en cuir. Les femmes sont autorisées à se vêtir d'habits traditionnels comme le sari, ou à porter un costume occidental, ainsi que des sandales. Les couleurs flamboyantes sont interdites. De nombreux principes sont également énoncés pour réguler les manières de se comporter, que ce soit lors d'une conversation ou d'un dîner : sont ainsi décrites les façons de tenir le menu du repas et ses couverts au restaurant, de placer sa serviette, de manger une soupe ou du pain. La posture assise et les manières d'applaudir sont également règlementées.

De plus, l'apprentissage des bonnes manières et de la courtoisie occupe une place centrale dans le manuel. La ponctualité et la politesse sont régulièrement mentionnées, en particulier à l'égard de la hiérarchie, de même que l'attitude qu'un homme doit tenir devant une femme : « *Si vous accompagnez une femme, placez-vous toujours entre elle et la route. Vous pouvez lui offrir de porter son manteau, mais pas son sac à main*¹³⁰ ». De nombreuses règles de protocole visent à l'entretien d'un ordre cérémoniel lors des rencontres formelles. Par exemple, différentes façons d'aborder les gens et de prendre la parole sont évoquées, en fonction du lieu de réunion et du statut de l'interlocuteur. Dans le domaine de la vie privée, le manuel prône l'austérité du mode de vie. La consommation d'alcool et de drogues, ainsi que la diffusion de musique le soir sont strictement interdites : « *Une attitude digne d'un officier est requise dans tous les lieux publics*¹³¹ ».

Enfin, ce manuel emploie une forme de langage ancien, qui imite les livres de bonnes manières britanniques du dix-neuvième siècle. Ceci est mentionné dès l'introduction : « *La majorité des règles dans ce manuel tient son origine dans les pratiques culturelles occidentales*¹³². » C'est donc à partir d'une certaine image de l'élite occidentale éduquée et moderne que s'est construite en partie la fonction publique indienne depuis 1947. Lors des entretiens, de nombreux diplomates indiens en poste ou à la retraite ont mentionné la faiblesse théorique et analytique des enseignements délivrés pendant cette formation commune, et souligné à l'inverse l'importance de l'apprentissage de la sociabilité. Cette formation a pour objectif principal la transmission d'un capital social et culturel qui est lié à la fonction d'agent de l'État et vise à la reproduction d'une forme de noblesse¹³³. Trois éléments principaux soutiennent cet argument.

Premièrement, cette formation commune favorise une homogénéisation des pratiques au sein de l'élite d'État, et par là la construction d'un habitus à partir duquel les agents adaptent leurs manières individuelles d'être et de faire¹³⁴. Deuxièmement, elle contribue à la création de réseaux de relations entre les différents agents de la fonction publique indienne, jugés indispensables pour assurer la coordination et la communication entre les administrations.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹³¹ *Ibid.*, p. 8.

¹³² *Ibid.*, p. 3.

¹³³ Pierre BOURDIEU, *La Noblesse d'État*, *op. cit.*, p. 109 .

¹³⁴ Pierre BOURDIEU, *Le sens pratique*, Paris : Ed. de minuit, 1980, p. 99.

C'est ce qu'explique une diplomate indienne :

« L'idée de cette formation commune est de faire du réseau. Si vous devez gérer un problème de trains, c'est mieux d'avoir de bonnes relations avec un collègue de la même année. C'est plus facile de prendre le téléphone et de demander quelque chose¹³⁵ ».

Enfin, ce module commun permet d'inscrire dans la mentalité des fonctionnaires la distance qui les sépare des autres membres de la société.

c) Les qualités attendues du diplomate indien

Si l'analyse de la formation commune délivrée à Mussourie nous permet d'appréhender les mécanismes sociaux de construction de la haute fonction publique indienne, il ne faut cependant pas en surestimer les effets sur la construction d'un « esprit de corps » commun à l'ensemble des agents de l'État. Dans le cas de l'IFS, les entretiens montrent que les diplomates attachent plus d'importance à la suite de leur formation.

Depuis la création du FSI en 1989, les futurs diplomates sont hébergés à New Delhi pendant leur année de formation à l'institut et nouent ainsi des relations privilégiées entre eux. Le directeur du FSI et les enseignants qui interviennent peuvent jouer un rôle important dans la construction d'une dynamique de groupe entre les diplomates en formation¹³⁶. On le voit par exemple dans une lettre adressée aux nouveaux entrants par le directeur du FSI, dans les années 2000. Cette lettre vise à créer un lien entre les futurs diplomates et leur administration, en partageant avec eux les « Dix Commandements » du bon diplomate. Cette lettre, dont l'intégralité peut être consultée en annexe, commence ainsi :

« Cher stagiaire,
Vous êtes maintenant un membre hautement estimé de ce "Service hautement estimé", appelé l'Indian Foreign Service. Et vous devez en être fier si vous voulez être un bon diplomate¹³⁷. »

En 1949, le ministère des Affaires étrangères mettait déjà en avant l'importance pour les diplomates d'être capables d'interagir « *avec toutes sortes de personnes, de comprendre leurs manières de penser et leurs points de vue, de se comporter en fonction du tempérament de*

¹³⁵ E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

¹³⁶ E34. Diplomate indien, promotion de 1977.

¹³⁷ Voir la lettre en annexe.

*l'autre*¹³⁸ ».

Jusqu'à la fin des années 1950, les diplomates étaient formés une année dans des universités occidentales et placés sous la tutelle d'un enseignant. L'étude d'une dizaine de rapports rédigés par leurs professeurs à la fin des années 1940 permet de mettre au jour les critères à partir desquels les futurs diplomates étaient évalués durant leur séjour.¹³⁹ Ces critères sont principalement fondés sur la capacité des étudiants à s'intégrer au sein de la vie universitaire et sur leur curiosité à l'égard de la vie occidentale, comme l'illustrent les extraits suivants :

« Socialement, cela a été un grand succès. Il s'est fait des amis très rapidement et est devenu rapidement un membre régulier et actif de l'équipe de squash de l'Université. Je l'ai trouvé charmant, modeste et intelligent et cela a été un grand plaisir d'être son tuteur¹⁴⁰ » (Enseignant au Magdalene College, Cambridge University, 1949).

« Il s'est rendu très populaire au sein de l'Université. Ce séjour lui a permis d'obtenir un large aperçu de la vie anglaise. Il a également pris des vacances pour découvrir l'Europe occidentale¹⁴¹ » (Enseignant au Jesus College, Oxford University, 1949).

Depuis les années 1960, c'est seulement lors de leur troisième année, qui porte sur l'apprentissage d'une langue étrangère, que les diplomates indiens vivent une expérience à l'étranger. La répartition de l'emploi du temps entre l'apprentissage de la langue et le travail au sein de l'ambassade indienne varie en fonction de la difficulté de la langue étudiée et des besoins de la mission indienne concernée. En Chine par exemple, l'étudiant diplomate est rattaché pendant plus d'un an à une université chinoise, et plongé en immersion complète¹⁴². C'est différent en Espagne où les diplomates suivent des cours à temps partiel et doivent travailler en même temps au sein de la mission indienne, car les effectifs y sont faibles¹⁴³. Dans un cas comme dans l'autre, ces expériences permettent aux diplomates en formation de se confronter au mode de vie de leur profession, caractérisée en grande partie par la mobilité et l'expérience de l'étranger. Cela contribue à renforcer les relations de solidarité entre eux.

¹³⁸ INDE, Ministry of External Affairs. File n°F.1 (30)-FSP/52, « Study of Asian languages by FSI Probationers », 1952. New Delhi : National Archives of India.

¹³⁹ Parmi les universités fréquentées par les diplomates indiens, on peut citer la Fletcher School of Law and Diplomacy, le Graduate Institute à Genève, l'University College of London, ainsi que les nombreuses écoles d'Oxford et de Cambridge. INDE, Ministry of External Affairs. File n°5(3) FSP/48. « Personal File of Mr. R Venkataswarann », 1948. New Delhi : National Archives of India.

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

¹⁴³ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

« L'esprit de corps est très important au sein du ministère, car quand vous êtes envoyé à l'étranger, vos collègues sont très importants, ce sont eux qui vous soutiennent ; ce sont eux sur qui vous pouvez compter, parce que là-bas, vous n'avez pas de réseau social établi¹⁴⁴ ».

La curiosité à l'égard de l'étranger et la capacité d'adaptation à tous types d'environnement sont les principales qualités énoncées dans la lettre d'admission au FSI¹⁴⁵. Mais il existe ici une tension entre le souci de « conformisation¹⁴⁶ » des diplomates au statut prestigieux de fonctionnaire, compatible avec la culture diplomatique héritée du monde occidental d'une part, et la nécessité de représenter l'identité singulière de l'Inde en développement d'autre part. Cette tension entre internationalisme et particularisme traverse la formation des diplomates depuis 1947¹⁴⁷. Pour Nehru, il était en effet indispensable que les diplomates indiens soient capables de représenter la complexité culturelle, économique et sociale de l'Inde en développement. Il était nécessaire selon lui d'éviter la création d'une élite internationale qui serait déconnectée de la culture de son pays d'origine, ce qui passait notamment par l'adoption de formes de présentations de soi singulières. Nehru exprime cette idée dans une lettre adressée aux missions indiennes à l'étranger en 1950, en réponse à une question posée par les ambassadeurs indiens au sujet de la prohibition ou non de la consommation d'alcool dans les missions :

« J'ai été troublé en lisant les points de vue de nos chefs de mission à l'étranger ; ce n'est pas tant un problème de prohibition, mais plutôt un sentiment que j'ai eu que certains de nos officiers à l'étranger vivent dans un climat mental qui est très éloigné de celui de l'Inde. Je peux facilement comprendre qu'ils doivent suivre, dans une large mesure, les coutumes des pays où ils résident et les conventions diplomatiques

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Le second « commandement » de la lettre porte sur la capacité d'adaptation à des environnements différents ; le troisième sur la curiosité envers la culture du pays où le diplomate est posté ; le sixième sur la création de liens avec les élites du pays ; le dixième sur la sociabilité et la capacité à se faire des amis. Ces qualités renvoient à un certain nombre de valeurs humanistes, qui correspondent selon Costas Constantinou à une forme d'« hétéro diplomatie » qui remonte à des pratiques diplomatiques antérieures à la création des États. Costas CONSTANTINO, « Between Statecraft and Humanism: Diplomacy and Its Forms of Knowledge », *International Studies Review*, 2013, vol. 15, n°2, p. 148.

¹⁴⁶ Jean-Michel EYMERI, *La Fabrique des Énarques*, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁷ De façon similaire, Iver Neumann montre comment la diplomatie est imbriquée dans la vie sociale de tous les jours. Il montre aussi le subtil équilibre recherché par les diplomates entre adhésion aux origines européennes de la culture diplomatique (comme serrer la main), et manifestation des différences nationales (par la cuisine ou par la musique par exemple). Iver NEUMANN, « Sited Diplomacy », in DITTMER, Jason, MCCONNELL, Fiona (dir.), *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, London : Routledge, 2015, p. 79-92.

établies de longue date ; je comprends également qu'ils soient touchés par leur environnement. Cependant, il me semble important qu'ils se souviennent qu'ils sont des représentants de l'Inde, et qu'ils doivent se comporter de façon qui n'est pas seulement acceptable par l'opinion indienne, mais qui est aussi en conformité avec nos conventions et nos politiques (...). Nous devons toujours rester Indiens, et nous souvenir que l'ambassade indienne est un peu de l'Inde¹⁴⁸. »

Nehru conseille également aux diplomates d'adopter des tenues distinctes des vêtements traditionnels occidentaux : « *Le respect de soi est de ne pas trop imiter l'autre et d'avoir certaines caractéristiques distinctes qui nous appartiennent*¹⁴⁹ ».

Cette problématique trouve son sens contemporain dans le contexte actuel de la diversification du profil socio-économique des diplomates indiens. Il existe en effet aujourd'hui un décalage croissant entre la figure du *gentleman* occidentalisé et la diversification des profils des lauréats du concours de la fonction publique en Inde depuis les années 1980. Cela renforce d'autant plus l'importance accordée par les directeurs des instituts de formation à l'acquisition de certains codes de conduites élitistes. C'est ce qu'explique par exemple un ancien directeur du FSI :

« Avant, la fonction publique était réservée aux classes moyennes, urbaines. Il ne fallait pas beaucoup de formation pour que les gens s'ajustent. Ils savaient utiliser un couteau et une fourchette, comment avoir une bonne posture en publique. Par conséquent le ministère des Affaires étrangères accordait peu d'importance à ces questions. Mais maintenant, le service reflète la société indienne... On doit donc leur apprendre à se comporter en société... Mais une fois qu'ils entrent dans le service, ils s'ajustent très vite¹⁵⁰ ».

De plus, en raison de l'élévation de l'âge d'entrée en diplomatie, les candidats reçus au concours sont souvent mariés, et l'apprentissage de l'étranger se fait de plus en plus souvent en famille. Par conséquent, une attention particulière est donnée, depuis une vingtaine d'années, à la formation des femmes des diplomates, plus à même d'accompagner leurs époux à l'étranger que les époux des diplomates femmes. Les diplomates femmes en poste dans les missions à l'étranger sont ainsi en charge d'apprendre aux épouses d'ambassadeurs

¹⁴⁸ INDE, Ministry of External Affairs. File n°II (88) FSP/50, « Prime Minister note for the guidance of members of the Foreign Service and, more specially, for those serving in our missions abroad », 1950. New Delhi : National Archives of India.

¹⁴⁹ INDE, Ministry of External Affairs. File n°R/53/11937/1, « Note recorded by the PM on dress to be worn by officer and staff », 1953. New Delhi : National Archives of India.

¹⁵⁰ E34. Diplomate indien, promotion de 1977.

« comment tenir une maison, comment recevoir lors d'un dîner ou d'un déjeuner officiel, comment s'habiller¹⁵¹ ».

Enfin, de nombreuses critiques sont régulièrement adressées à l'égard de l'échec du concours à recruter des candidats possédant un certain nombre de prérequis définis comme indispensables à l'exercice de la diplomatie, tels que l'aisance en public et l'expérience de l'international. Mais malgré cela, il existe aujourd'hui un consensus au sein du ministère des Affaires étrangères indien pour considérer que cette diversité des profils recrutés permet de représenter la réalité de l'Inde en développement. De plus, alors que l'organisation de l'emploi du temps de la formation entre l'étranger et New Delhi faisait l'objet de débats au moment de la genèse du ministère, l'importance de la connaissance des enjeux socio-économiques de l'Inde ainsi que de ses institutions n'est plus remise en question. Un ancien directeur du FSI¹⁵² décrit ainsi la première année de formation à New Delhi comme un « *processus exhaustif* » qui permet au diplomate d'apprendre quelles sont les priorités de l'Inde, d'en être « *fier* » et d'être capable « *de la représenter à l'étranger* ».

Conclusion du chapitre

L'analyse du processus de professionnalisation des diplomates indiens montre les conditions politiques et bureaucratiques de mise en place de ce service diplomatique.

L'invention du concours et l'organisation de la formation des diplomates ne dépendent pas seulement du ministère des Affaires étrangères, mais d'un certain nombre de considérations administratives plus larges : la faiblesse des capacités de l'État indien au moment de l'indépendance, la nécessité d'assurer l'unité administrative et politique en son sein, la volonté politique de démocratiser l'accès à la fonction publique sont autant de facteurs qui contraignent et façonnent les choix effectués par les premiers concepteurs de la diplomatie

¹⁵¹ E47. Diplomate indien, promotion de 1970. Sur le rôle des femmes d'ambassadeurs, voir Arlie HOCHSCHILD, « The Role of the Ambassador's Wife: An Exploratory Study », *Journal of Marriage and the Family*, 1969, vol 31, p. 73-87.

¹⁵² Il explique également que « le diplomate doit savoir à quoi ressemble son pays. Il doit connaître les centres culturels importants, les centres économiques, il doit être fier de l'Inde. Il est également exposé à l'armée, il visite les zones frontalières... C'est souvent la première fois qu'ils vont là-bas ». E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

indienne. Les solutions bureaucratiques qui sont trouvées ne sont pas les plus rationnelles ni les plus efficaces du point de vue de l'administration diplomatique. Pour autant, elles sont désormais ancrées dans le fonctionnement du service diplomatique indien. Le critère du concours s'est imposé sur celui de la compétence, et la figure du diplomate généraliste, par opposition à celle du spécialiste, est encore très présente aujourd'hui. Ces traits structurels et structurants du ministère des Affaires étrangères sont des clés de compréhension de l'évolution des pratiques diplomatiques depuis la fin de la guerre froide ainsi que du rapport des diplomates à leur profession, que nous aborderons dans la seconde partie de la thèse. Ils circonscrivent en effet l'éventail des réformes possibles et permettent en grande partie d'expliquer les problèmes d'inefficacité et de faiblesse institutionnelle auxquels fait face le ministère des Affaires étrangères indien aujourd'hui.

De plus, le fonctionnement du service diplomatique indien est marqué par deux processus contradictoires : le processus de bureaucratisation d'une part, caractérisé par l'expansion des institutions gouvernementales et la construction d'un corps administratif élitiste ; et le processus de démocratisation d'autre part, fondé sur une politique de réservation de postes aux catégories socio-économiques les plus défavorisées. Cette tension recoupe une problématique que l'on retrouve dans l'ensemble des services diplomatiques aujourd'hui : celle de l'éthos aristocratique des diplomates, qui découle du prestige et des conditions d'exercice de leur profession, et qui peut aller à l'encontre de la nécessité pour les diplomates de représenter la diversité de leur pays. Enfin, l'hétérogénéité des profils des diplomates indiens a aussi des effets sur leurs investissements différentiels au sein du ministère des Affaires étrangères, comme nous le verrons plus précisément dans les chapitres 5 et 6.

Chapitre 3. Une bureaucratie faible

L'analyse des moyens dont disposent les diplomates permet de mieux comprendre la façon dont l'organisation du ministère des Affaires étrangères indien conditionne ses modes d'action diplomatique. Ces moyens administratifs déterminent en effet en partie les procédures de décision, les capacités de mise en œuvre de ces décisions et les méthodes de travail au sein du ministère. Ce chapitre étudie ainsi le sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères indien et en démontre les effets concrets sur le fonctionnement de la diplomatie indienne.

Le problème de la faiblesse des ressources humaines et financières du ministère des Affaires étrangères indien est un sujet prégnant depuis sa genèse, et de nombreux chercheurs l'ont déjà souligné¹. Pour autant, les propositions des rapports successifs portant sur des réformes structurelles du ministère des Affaires étrangères n'ont pas été mises en œuvre. Le premier comité chargé d'évaluer le fonctionnement du ministère est le comité Pillai, constitué en 1965 à l'initiative de l'ancienne Première ministre Indira Gandhi². Le mandat de ce comité est alors de « revoir la structure et l'organisation de l'Indian Foreign Service, en particulier le recrutement, la formation et les conditions de travail, et d'envisager les éléments qui pourraient permettre de renforcer l'efficacité du service à la fois à Delhi et à l'étranger³ ». En mai 1983, le comité Samar Sen est chargé d'évaluer le fonctionnement des ambassades indiennes ainsi que l'adéquation des ressources qui leur sont allouées⁴. Enfin en 2000, le

¹ Parmi ces études, on peut citer : Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.* ; Deep DATTA-RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, *op. cit.* ; David MALONE, *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, *op. cit.* ; Daniel MARKEY, « Developing India's Foreign Policy "Software" », *art. cit.* ; Rameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, *op. cit.* ; Harsh PANT, « Indian Foreign Policy Challenges: Substantive Uncertainties and Institutional Infirmities », *art. cit.* ; Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, *op. cit.* ; Manjari Chatterjee MILLER, « The Un-Argumentative India?: Ideas About the Rise of India and Their Interaction With Domestic Structures », *art. cit.*

² Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 111.

³ INDE, Ministry of External Affairs. File n°9/XPA/560/(1)66, « IFS Committee Report (Pillai Report) », 1966. New Delhi : National Archives of India.

⁴ J. N. DIXIT, *The Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*

ministre des Affaires étrangères de l'époque Jaswant Singh demande à certains diplomates d'élaborer des recommandations pour mettre en place un processus de réforme en interne. Cependant, le projet est à nouveau abandonné lorsque ce dernier quitte le ministère en 2001⁵. Pourquoi cette absence de réforme ? Et quels sont les effets du sous-dimensionnement du ministère sur son fonctionnement ?

Afin d'étudier ces questions, nous nous appuyons principalement sur les travaux néo-institutionnalistes américains⁶ et sur la sociologie des organisations initiée en France par Michel Crozier et Erhard Friedberg⁷. Ces auteurs ont pour point commun de mettre à jour les dysfonctionnements qui existent au sein des organisations, remettant en cause l'idée wébérienne selon laquelle la bureaucratie est la solution la plus rationnelle à la complexité des problèmes modernes⁸. Ils analysent les interactions complexes qui ont lieu à l'intérieur des organisations et montrent les écarts qui peuvent y exister entre la règle et les pratiques réelles, c'est-à-dire entre les dimensions formelles et informelles de l'organisation⁹. Ils considèrent

⁵ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 60.

⁶ Les travaux précurseurs dans la sociologie néo-institutionnaliste américaine sont les suivants : Peter BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy: a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, 2^e éd., Chicago : University of Chicago Press, 1963, 322 p. ; Alvin Ward GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York : Free Press, 1954, 182 p. ; Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley : University of California Press, 1949, 274 p.

Pour des synthèses de ces différents courants néo-institutionnalistes, voir Lusin BAGLA, *Sociologie des Organisations*, Nouv. éd., Paris : La Découverte, 2003, 122 p., et Catherine BALLE, *Sociologie des Organisations*, 8^e éd., Paris : Presses Universitaires de France, 2009, 127 p.

⁷ Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, op. cit.

⁸ James MARCH, Herbert SIMON, *Les Organisations : Problèmes psycho-sociologiques*, Paris : Dunod, 2^e éd., 1991, p. 24.

⁹ À la suite de Chester Barnard et de Robert Merton, la sociologie des organisations a porté son attention sur les « organisations informelles », ainsi que sur les dysfonctions et les fonctions latentes qui constituent les organisations (Chester BARNARD, *Organization and Management: Selected Papers*, Cambridge : Harvard University Press, 1948, 244 p. ; Robert MERTON, « Bureaucratic Structure and Personality » in MERTON, Robert, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe : Free Press, 1957, p. 195-206).

Des auteurs comme Peter Blau, Philip Selznick, John Meyer et Brian Rowan en particulier se sont intéressés à la manière dont les activités des individus et des groupes à l'intérieur des organisations s'inscrivent dans des réseaux d'interactions informels (Peter BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy: a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, op. cit. ; Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, op. cit. ; John MEYER, Brian ROWAN, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, septembre 1977, vol. 83, n°2, p. 340-363). De même, David Silverman montre que le formel et l'informel ne peuvent pas être déconnectés. (David SILVERMAN, *The Theory of Organisation: a Sociological Framework*, London : Heinemann Educational, 1971, 246 p.).

que les processus de désorganisation et les dysfonctionnements sont intrinsèques aux activités quotidiennes et routinières des organisations et ne sont donc pas des situations exceptionnelles¹⁰. Enfin, ce courant sociologique remet en cause le postulat selon lequel les individus sont des agents passifs et montre comment ils s'ajustent de manière plus ou moins autonome aux contraintes de leur environnement¹¹.

Dans ce chapitre, le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères indien est appréhendé en prenant en compte les deux dimensions de l'organisation de façon simultanée. La dimension formelle renvoie à la question des structures et des lignes hiérarchiques dans l'organisation dépersonnalisée des carrières. La dimension informelle porte sur les interactions concrètes à l'intérieur du ministère, sur la façon dont les fonctionnaires s'approprient les règles qui gouvernent leur organisation, et sur les effets de ces stratégies individuelles sur le fonctionnement du ministère.

Le principal argument de ce chapitre est que le manque de ressources financières et humaines a pour conséquence de renforcer l'importance des facteurs individuels tels que l'initiative, les motivations et la compétence des diplomates dans le fonctionnement de l'organisation, au détriment de la continuité et de l'efficacité administratives. Cette situation génère aussi des frustrations parmi les diplomates, qui subissent des conditions de travail difficiles et contraignantes (partie A). Dans le même temps, les diplomates indiens sont fortement attachés à l'impersonnalité des règles qui régulent leurs carrières. Ils sont opposés à l'ouverture du recrutement à des experts extérieurs, hors concours, car ils souhaitent garantir la stabilité de

Michel Crozier a également développé ce thème dans ses recherches en montrant les « lois de la symbiose » existant entre les structures formelles et les structures informelles. Il définit les structures informelles comme des éléments rationnels d'un système bureaucratique d'organisation (Michel CROZIER, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, op. cit., p. 31).

Dans une étude plus récente, cette approche est celle adoptée par Dominique Monjardet sur les institutions policières françaises (Dominique MONJARDET, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris : La découverte, 1996, 316 p.).

¹⁰ Cette perspective est proche de celle de l'école de Chicago, qui définit l'organisation comme le « fait d'organiser la vie sociale », et l'envisage donc comme un processus plutôt que comme un objet donné et fixe. Andrew ABBOTT, « The Study of Organizations by the Chicago School », in ADLER Paul (dir.), *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies: Classical Foundations*, Oxford : Oxford University Press, 2009.

¹¹ Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, op. cit., p. 98.

leur ascension administrative jusqu'au poste d'ambassadeur. Cela crée un effet de fermeture institutionnelle et accroît les coûts individuels des réformes structurelles proposées (Partie B).

A - Des dysfonctionnements structurels

La structure du ministère des Affaires étrangères indien est organisée de façon hiérarchique et centralisée autour de règles impersonnelles (section 1). Cette structure est aussi caractérisée par un déséquilibre fort entre l'expansion rapide des missions diplomatiques indiennes dès 1947 et les faibles ressources humaines et financières allouées au ministère des Affaires étrangères, créant un déficit significatif de moyens (section 2). Ce manque de moyens humains et financiers déstabilise l'ordre institutionnel existant et renforce les dysfonctionnements classiques d'une bureaucratie, énumérés par Michel Crozier selon ces termes : « Lenteur, routine, complication des procédures, inadaptations des organisations bureaucratiques aux besoins qu'elles devraient satisfaire et frustration des membres¹² » (section 3).

1) La structure hiérarchique du ministère

La hiérarchie administrative détermine le sens de la communication interne au sein du ministère. Comme l'explique Shashi Tharoor, la communication officielle envoyée par les missions à l'étranger au ministère des Affaires étrangères indien doit passer par tous les échelons de la hiérarchie administrative, du plus bas au plus élevé¹³. La définition des postes et de leur place dans la bureaucratie a pour objectif de renforcer la légitimité des ordres reçus, et chaque décision doit normalement être prise à chaque niveau de la hiérarchie. Héritée du système bureaucratique britannique, cette organisation du ministère des Affaires étrangères indien n'a pas évolué depuis sa création.

¹² Michel CROZIER, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, op. cit., p. 16.

¹³ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, op. cit., p. 157.

À l'échelle politique, c'est le ministre des Affaires étrangères qui est responsable de la direction de la politique étrangère indienne et représente le Premier ministre lors des négociations internationales de haut niveau¹⁴. Il est assisté d'un à deux ministres d'État. L'appropriation du portefeuille de ministre des Affaires étrangères par Nehru de 1947 à sa mort en 1964 a marqué profondément les relations politiques entre le Premier ministre et le ministère des Affaires étrangères. À la suite de Nehru, neuf Premiers ministres indiens ont possédé simultanément les portefeuilles de Premier ministre et de ministre des Affaires étrangères pendant une certaine période de leur mandat. De plus, dans les moments où les deux portefeuilles ministériels étaient séparés, les individus nommés à la tête des Affaires étrangères ont souvent été des personnalités politiquement marginalisées, n'ayant pas ou peu d'expérience des affaires étrangères¹⁵. Cette faiblesse politique du ministre des Affaires étrangères a eu pour effet d'accroître les responsabilités des administrateurs les plus élevés dans la hiérarchie administrative. Ces derniers jouent un rôle clé dans la relation entre l'administration et le Premier ministre, qu'il détienne ou non le portefeuille de ministre des Affaires étrangères¹⁶.

Les postes administratifs sont restés presque inchangés depuis la création du ministère des Affaires étrangères, à l'exception de la fonction de General Secretary, supprimée en 1964 par le successeur de Nehru, Lal Bahadur Shastri¹⁷. Le General Secretary se trouvait au plus haut niveau de la hiérarchie administrative et avait pour responsabilités principales la direction et la coordination du ministère¹⁸. L'élimination de ce poste se justifiait à l'époque par la séparation des portefeuilles de Premier ministre et de ministre des Affaires étrangères, ce dernier étant supposé prendre en charge les fonctions du General Secretary.

¹⁴ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, *op. cit.*, p. 154-161.

¹⁶ Nous approfondirons dans le chapitre 4 les liens politiques existant entre le ministère des Affaires étrangères et le cabinet du Premier ministre.

¹⁷ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, *op. cit.*, p. 151.

¹⁸ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1960-61*, New Delhi, 1961, p. 1 ; Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, *op. cit.*, p. 318.

En l'absence de General Secretary, les rangs les plus élevés dans la hiérarchie administrative sont ceux de Secretaries (voir l'organigramme du ministère des Affaires étrangères indien en annexe). Ils sont en lien direct avec le ministre des Affaires étrangères et l'informent des rapports envoyés par les missions indiennes à l'étranger¹⁹. Parmi eux, le Foreign Secretary, bien qu'il n'ait pas de rang supérieur à celui de ses collègues, est au sommet de la hiérarchie administrative. Il est, *de facto*, « premier parmi les égaux²⁰ », disposant en général d'un accès privilégié aux décideurs politiques et jouant un rôle clé dans le processus d'élaboration de la politique étrangère indienne. Il est responsable des régions et des dossiers les plus importants, tels que l'Asie du Sud, la Chine, les puissances occidentales et les questions de défense. Il est aussi supposé être chargé de la coordination des activités du ministère des Affaires étrangères indien²¹.

Les autres Secretaries gèrent des dossiers moins nombreux, souvent considérés comme moins stratégiques²². À cet échelon administratif, il existe également des Additional Secretaries, qui sont nommés de façon temporaire dans l'objectif de donner plus d'importance à certaines politiques de court terme²³. Juste en dessous de ce rang se trouve le poste de Joint Secretary (chef de division), qui est une position centrale au sein de l'administration. Les Joint Secretaries en effet dirigent les divisions administratives clés, tandis que les divisions moins importantes sont à la charge des Directors, situés un rang en dessous dans la hiérarchie. Bien qu'ils ne disposent pas d'un pouvoir décisionnel, les chefs de division occupent une place centrale dans le travail du ministère. Ce sont eux qui, en théorie, contrôlent les flux d'informations venus des ambassades et qui décident de ce qu'il convient de transmettre ou non à leurs supérieurs²⁴.

¹⁹ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, *op. cit.*, p. 23.

²⁰ E66. Diplomate indien, promotion de 1975.

²¹ INDE, Ministry of External Affairs. File n°9/XPA/560/(1)66, « IFS Committee Report (Pillai Report) », 1966. New Delhi : National Archives of India.

²² En 2015 par exemple, le Secretary (East) était en charge des relations avec l'Asie du Sud-Est, l'ASEAN, les pays du Golfe, de la division Parlementaire ainsi que des divisions hindie et sanskrite. Le Secretary (West) était chargé de l'Afrique et de l'Europe à l'exception de l'Angleterre, de la France et de l'Allemagne, ainsi que des questions protocolaires. Le Secretary (M & ER) était responsable des questions multilatérales et commerciales.

²³ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 91.

²⁴ *Idem*.

Le tableau 3.1 ci-dessous détaille la hiérarchie des postes administratifs au sein du ministère en 2015 et leurs équivalences dans les missions indiennes à l'étranger, du rang le plus bas au rang le plus élevé.

Tableau 3.1. La structure hiérarchique du ministère des Affaires étrangères en 2015

Poste au ministère des Affaires étrangères	Nombre en 2015	Rang (par ordre croissant)	Poste équivalent dans une mission étrangère	Années d'expérience
Under Secretary	Plusieurs par division.	Junior Scale puis Senior Scale	Third Secretary	Stage de formation
Deputy Secretary	Plusieurs par division.	Senior Scale	Second Secretary	9 ans
Director	Un par division.	grade V	First Secretary, Head of mission ou « Counsellor »	13 ans
Joint Secretary	Un par division. Chef de division.	grade IV	Head of mission ou « Ministers »	15 ans
-	-	grade III	Head of mission ou « Minister »	17 ans, 2 années passées en grade IV
-	-	grade II	Head of mission ou « Ambassador »	25 ans, 2 années passées en grade III
Additional Secretary	Nombre variable, six en 2015	grade II	Head of mission ou « Ambassador »	25 ans, 2 années passées en grade III
Secretary to Government	Nombre variable, quatre en 2015	grade I	Head of mission ou « Ambassador »	30 ans, 2 années passées en grade II
Foreign Secretary	Un seul	grade I	Head of mission ou « Ambassador »	30 ans, 2 années passées en grade II

Source : Indian Ministry of External Affairs ; Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan. *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*. 2^{de} éd. New Delhi : Oxford University Press, 2009, p. 47–76.

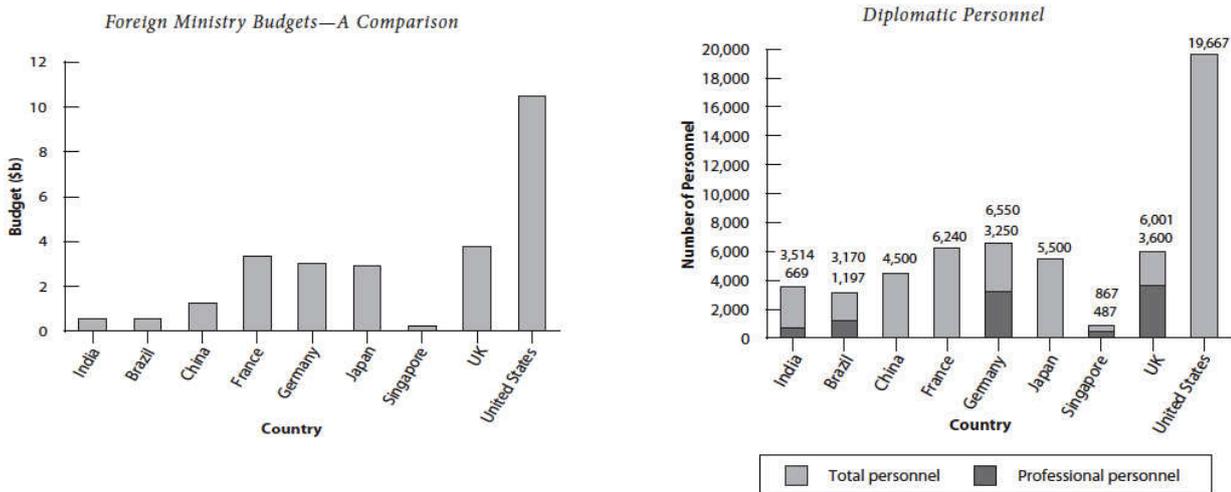
2) Un fort déséquilibre entre les besoins et les moyens bureaucratiques

Le ministère des Affaires étrangères indien est un très petit ministère, mais qui dispose d'un large réseau de représentations à l'étranger : en 2015, l'Inde possédait 182 missions diplomatiques et consulaires, et seulement 917 diplomates. Par comparaison, en 2009, la Chine avait plus de 2000 diplomates à Pékin et plus de 2500 diplomates à l'étranger²⁵. En

²⁵ Kishan RANA, « Chinese Diplomacy. Reform and Refinement », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 24.

2011, les États-Unis employaient 14 000 diplomates, présents dans plus de 260 missions à l'étranger²⁶. Les deux graphiques ci-dessous montrent que le ministère des Affaires étrangères indien se situe parmi les ministères les plus petits en matière de budget et de personnel qui lui sont alloués, en comparaison avec le Brésil, la Chine, la France, l'Allemagne, le Japon, Singapour, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Graphique 3.1. Comparaison des budgets et quantité de personnel dans différents ministères des Affaires étrangères en 2009



Source : Daniel MARKEY, « Developing India's Foreign Policy 'Software' », *Asia Policy*, 2009, n° 8, p. 84-85.

Le sous-dimensionnement des capacités administratives de la diplomatie indienne se manifeste par un déséquilibre très fort entre l'universalité du réseau diplomatique indien (a) et l'évolution de ses ressources budgétaires et humaines (b). Bien que le problème ait été mis sur l'agenda politique depuis le début des années 2000, aucune réforme majeure n'a encore été initiée afin de corriger ce déséquilibre (c).

a) L'extension nécessaire du réseau diplomatique indien

La diplomatie indienne connaît dès la fin des années 1940 une extension très rapide du nombre de ses ambassades, de ses Hauts-commissariats et de ses consulats à l'étranger. En 1947, la présence indienne à l'étranger s'étend dans dix-huit villes seulement, situées dans les anciennes colonies britanniques ainsi que dans des pays occidentaux²⁷. En 1949, il existe déjà

²⁶ Harry KOPP, Charles GILLEPSIE, *Career Diplomacy*, *op. cit.*

²⁷ En 1947, l'Inde possède deux postes diplomatiques à Washington et à Nankin ; trois Hauts-commissariats à Londres, au Cap et à Canberra ; trois bureaux de représentation politique à Rangoon, Colombo et Singapour ; et

un réseau de quarante-quatre missions diplomatiques et postes consulaires indiens²⁸. Deux raisons principales expliquent cette extension rapide du réseau diplomatique indien.

La première est l'activisme de Nehru sur la scène internationale et sa volonté de faire de l'Inde un acteur mondial (voir le chapitre 1). Le ministère des Affaires étrangères relaie cette idée dès 1947 :

« Une nouvelle responsabilité, qui est, de façon inévitable, concomitante au fait d'être indépendant, est la mise en place de relations diplomatiques avec des États étrangers. Pour aucun pays, l'initiation de relations diplomatiques n'est un luxe. (...). L'Inde ne peut échapper à ses obligations internationales imposées par sa taille, sa situation, son héritage religieux et culturel. Elle ne peut s'isoler du reste du monde, sinon à son propre désavantage. [...] Établir des missions indiennes au Pérou ou au Guatemala serait un luxe, mais le faire dans les grandes capitales mondiales, dans des pays plus petits d'Europe occidentale avec lesquels l'Inde commerce et a des perspectives pour accroître le commerce, avec la ceinture de pays islamiques au Moyen-Orient avec lesquels 40 millions de nationaux indiens sont liés par affinité culturelle et religieuse, avec les pays limitrophes comme le Népal et le Tibet, avec les pays d'Asie du Sud Est comme la Birmanie, le Siam, l'Indochine et l'Indonésie qui regardent vers l'Inde pour assurer le leadership, la stabilité, et le développement, est essentiel pour sa sécurité, c'est une obligation, qui ne peut être reportée indéfiniment²⁹. »

La seconde raison relève des contraintes internationales qui pèsent sur le ministère des Affaires étrangères dès le jour du transfert de souveraineté de l'Empire britannique à la République indienne. En effet, la période qui suit la Seconde Guerre mondiale est marquée par une densification et une diversification de la diplomatie à l'échelle internationale³⁰. Les ministères des Affaires étrangères occidentaux, qui étaient jusque là des petites administrations, voient leur budget et leur personnel s'accroître au profit d'un élargissement

enfin dix représentations commerciales à Londres, New York, Paris, Toronto, Buenos Aires, Alexandrie, Bassora, Téhéran, Colombo et Sydney. L'Inde fournit également du personnel au sein de missions diplomatiques et consulaires britanniques en Iran, en Afghanistan, au Népal, au Sin-Kiang, au Tibet et en Arabie. INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

²⁸ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1948-1949*, New Delhi, 1949, p. 2-3.

²⁹ INDE, Ministry of External Affairs. File n°22(22)-FSP/1947, « Recruitment to the Indian Foreign Service », 1947. New Delhi : National Archives of India.

³⁰ Paul Gordon LAUREN, *Diplomats and Bureaucrats: The First Institutional Responses to Twentieth-Century Diplomacy in France and Germany*, Stanford: Hoover Institution Press, 1976, 294 p.

de la présence occidentale à l'étranger³¹. Les pays décolonisés doivent donc ajuster rapidement leur diplomatie à la complexité de la scène internationale. À cela s'ajoute la reconnaissance du principe d'égalité entre États souverains par la Charte des Nations unies en 1945. L'établissement de relations diplomatiques avec les États récemment décolonisés est alors considéré comme une façon de concrétiser la reconnaissance de l'égalité et de la souveraineté de l'État concerné³². Dans ce contexte, l'accès de l'Inde à l'indépendance entraîne très rapidement l'ouverture de nombreuses missions diplomatiques étrangères à New Delhi, à laquelle l'Inde est tenue de répondre par respect du principe de réciprocité³³. L'importance du respect de ce principe s'illustre par exemple dans la pression exercée en 1949 sur le ministère des Affaires étrangères indien pour ouvrir des missions diplomatiques dans des régions considérées comme peu intéressantes par les décideurs indiens à cette époque, comme l'Europe de l'Est ou l'Amérique latine.

« L'Inde ne peut pas échapper à sa position et doit prendre ses responsabilités. Nous n'avons en général mis en place des missions diplomatiques que dans les cas où nous avons reçu une forte pression de la part de l'autre État. Nous n'en avons jamais pris l'initiative, et cette initiative est généralement venue de l'autre État. [...] Quand un État propose d'instaurer des relations diplomatiques avec nous, nous ne pouvons pas aisément dire non, sans altérer nos relations avec cet État. Il est souvent arrivé qu'un État envoie ses représentants à Delhi et que nous retardions l'envoi de représentants dans leur État. Nos propres intérêts, culturels, économiques et politiques requièrent que nous établissions des contacts directs avec d'autres pays. Nous sommes particulièrement attentifs à l'Asie du Sud-Est et au Moyen-Orient. Nous avons jusqu'à présent évité d'envoyer des représentants dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, même s'ils le souhaitent. En Amérique du Sud, nous n'avons que deux missions³⁴. »

³¹ Jeremy GREENSTOCK, « The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and Other Government Departments », in COOPER, Andrew, HEINE, Jorge, THAKUR, Ramesh (dir.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, op. cit., p. 106-121 ; Richard LANGHORNE, Keith HAMILTON, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, op. cit., p. 145-218.

³² Richard LANGHORNE, Keith HAMILTON, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, op. cit., p. 211 ; Geoff R. BERRIDGE, « The Counter-Revolution in Diplomacy », in BERRIDGE, Geoff R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, New York : Palgrave Macmillan, 2011, p. 1-16.

³³ Selon Alain Plantey, la réciprocité n'est « ni mathématique, ni juridique, ni morale, mais politique : elle est appréciée par chaque partenaire en fonction de ses intérêts et de sa puissance ». Elle traduit une quête d'égalité et de dignité par les États sur la scène internationale. Alain PLANTEY, *Principes de diplomatie*, Paris : Pedone, 2000, p. 207.

³⁴ INDE, Ministry of External Affairs. File n°12 (17) FSP/1949, « Comments by non officials of the work of Indian missions abroad », 1949. New Delhi : National Archives of India.

Pour ces deux principales raisons, le réseau diplomatique indien est très rapidement élargi : en 1964, à la mort de Nehru, il est composé de 179 missions diplomatiques et consulaires à l'étranger³⁵, et l'Inde est membre de 104 Organisations internationales³⁶. Cette large présence à l'étranger n'est pas soutenue par des moyens financiers, humains et matériels suffisants.

b) Des ressources limitées

Le ministère des Affaires étrangères indien est un petit ministère sur le plan des ressources humaines. Le personnel du ministère des Affaires étrangères est divisé en deux catégories : les IFS (A), qui ont le statut de diplomate et qui font l'objet de cette recherche, et les IFS (B), situés en dessous de la hiérarchie administrative par rapport aux agents de catégorie A et parmi lesquels les cadres les plus élevés peuvent avoir le statut de diplomate. Créé en 1956 dans le but de renforcer le service diplomatique³⁷, le corps des IFS (B) regroupe des cadres administratifs, des comptables, des sténographes, des interprètes et des juristes. Il existe une passerelle entre les deux catégories pour les fonctionnaires IFS (B) de rang I, qui peuvent obtenir un poste d'Under Secretary au ministère ou un grade équivalent dans une mission à l'étranger³⁸.

En 2015, le nombre de fonctionnaires IFS (A) et de fonctionnaires IFS (B) s'élevait respectivement à 917 et 3107. Si l'on inclut dans le calcul du nombre de diplomates indiens les fonctionnaires IFS (B) de grade I, le personnel diplomatique indien est composé de 1163 employés (voir le tableau 3.2). Ces chiffres ne comprennent cependant pas les nombreux employés domestiques, le personnel de sécurité, les chauffeurs et les jardiniers qui travaillent pour le ministère à New Delhi ou à l'étranger, et au sujet desquels nous ne disposons pas de chiffres officiels³⁹.

³⁵ En 1964, ce réseau diplomatique est constitué plus précisément de 54 ambassades, 11 Hauts-commissariats, 3 légations, 7 bureaux rattachés aux Hauts-commissariats, et 104 consulats. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report : 1964-1965*, New Delhi, 1965, p. 153-154.

³⁶ *Ibid.* p. 123-124.

³⁷ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1956-1957*, New Delhi, 1957.

³⁸ INDE. Ministry of External Affairs, « Indian Foreign Service Branch « B » (Recruitment, Cadre, Seniority and Promotion) Rules, 1964 (As amended upto 17th November, 2008) ». Disponible sur : <http://mea.gov.in/images/pdf/ifs-b-rule3.pdf> [Consulté le 10 janvier 2016].

³⁹ En général, le ministère emploie son propre personnel indien au sein de ses missions diplomatiques à l'étranger, ce qui lui permet de le payer à partir du salaire de référence indien et de disposer d'un nombre d'employés plus élevé. Cela a entraîné un incident diplomatique entre l'Inde et les États-Unis en décembre 2013. La diplomate indienne Khobragade Devyani, alors en poste aux États-Unis, est arrêtée par la police américaine,

Tableau 3.2. Les ressources humaines du ministère des Affaires étrangères indien au 31 mars 2015

Rang administratif	Nombre de diplomates à Delhi	Nombre de diplomates dans les missions à l'étranger	Total
Personnel IFS (A)			
Grade I	5	31	36
Grade II	6	41	47
Grade III	38	126	164
Grade IV	54	148	202
Junior Admin grade/Senior Scale	98	232	330
Junior Scale	10	25	35
Probationers Reserve	62		
Leave Reserve	15		
Deputation Reserve	19		
Training Reserve	7		
Total personnel IFS (A)	314	603	917
Personnel IFS (B)			
Grade I	126	120	246
Total personnel diplomatique	440	723	1163
Autres	1602	1259	2861
Total personnel IFS (B)	1728	1379	3107
Total	2042	1982	4024

Source : INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2014-2015*, New Delhi, 2015, p. 237.

Deux facteurs principaux expliquent cette faiblesse structurelle du ministère des Affaires étrangères indien. Le premier est la priorité accordée aux impératifs nationaux de développement économique de l'État depuis sa création. Jusqu'à la libéralisation de l'économie indienne en particulier, le développement indien reposait sur un système d'économie mixte avec un fort contrôle par les pouvoirs publics. Cela s'est traduit par un accroissement des capacités des ministères centraux et fédérés impliqués dans des domaines

car elle est accusée d'exploiter sa femme de ménage. Le salaire de cette dernière s'élevait en effet à 200 à 250 dollars par mois, alors que le salaire légal minimum aux États-Unis s'élève à 9,48 dollars de l'heure. Pour les diplomates indiens de même que pour la presse indienne, cette arrestation d'une diplomate indienne, ensuite rapatriée en Inde, représente une humiliation de l'Inde par les États-Unis. Kanwal Sibal, « Bullying, not diplomacy », *HT Columnist*, 18 décembre 2013 ; « With Devyani Khobragade, US wasn't dealing with a North Korea or the axis of evil », *The Economic Times*, 20 décembre 2013 ; « Devyani Khobragade case on backburner, US poised to irretrievably lose unilateral privileges », *The Times of India*, 30 décembre 2013. Sur la façon dont cette situation reflète des problèmes sociaux internes à l'Inde, voir Nissim MANNATHUKKAREN, « Nation, Class and Caste: The Culture of Servitude and the Case of the Indian Diplomat », *Dialect Anthropology*, 2014, vol. 38, n°2, p. 105-112.

tels que le secteur rural, la santé et l'éducation, au détriment de l'administration de la politique étrangère⁴⁰. Dans ce contexte, le corps des IAS, qui regroupe les hauts fonctionnaires de l'État, était considéré comme le « pilier de l'État providence et du socialisme Nehruvien⁴¹ ».

Le deuxième facteur est la réticence du ministère des Finances à la création de postes diplomatiques en raison de la priorité accordée aux autres ministères⁴². Aucune dépense publique ne peut en effet être réalisée sans l'autorisation du ministère des Finances⁴³. C'est la Staff Inspection Unit, établie en 1964 au sein de ce ministère, qui évalue périodiquement les besoins des administrations et s'assure qu'aucune dépense inutile n'est effectuée⁴⁴. Dans un contexte où chaque bureaucratie est en compétition pour la promotion de ses intérêts auprès du ministère des Finances, les diplomates indiens estiment que les agents de ce ministère, issus de l'IAS, ont tendance à favoriser leur propre corps administratif⁴⁵. En témoignent ces deux extraits d'entretiens :

« Le problème est financier. Le ministère des Affaires étrangères est un fardeau sur l'échiquier. Il y a des demandes conflictuelles d'un point de vue financier... »⁴⁶

« Le ministère devrait s'organiser en lobby afin d'avoir plus de fonds. Il devrait également essayer d'avoir plus de personnel dans le service — nous sommes trop peu nombreux. Nous devrions être cinquante par an ! Le problème est la résistance des autres ministères : les IAS essaient d'obtenir des postes. Leur bureaucratie est plus effective et ils ont une meilleure formation... et puis le ministère des Finances bloque le budget ; or le ministère des Finances est constitué de fonctionnaires IAS qui veulent avoir les postes⁴⁷. »

⁴⁰ O. P. DWIVEDI, R.B. JAIN, B. D. DUA, « Imperial Legacy, Bureaucracy and Administrative Changes: India 1947-1987 », *Public Administration and Development*, 1989, vol. 9, n°3, p. 253-269 ; B. B. MISRA, *Government and Bureaucracy in India. 1947-1976*, op. cit., p. 210 ; Arvind PANAGARIYA, *India: the Emerging Giant*, op. cit., p. 363 ; David C. POTTER, *India's Political Administrators, from ICS to IAS*, op. cit., p. 158.

⁴¹ Anne VAUGIER-CHATTERJEE, « Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne », *Presses de Sciences Po (P. F.N.S.P.)*, 2001, vol. 4, n°20, p. 161.

⁴² J. N. DIXIT, *India's Foreign Policy. 1947-2003*, op. cit.

⁴³ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 53.

⁴⁴ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1954-1955*, New Delhi, 1955.

⁴⁵ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, op. cit., p. 225, 240.

⁴⁶ E70. Diplomate indien, promotion de 1973.

⁴⁷ E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

Cet état de fait entraîne des contraintes dans la production de la diplomatie indienne, et ce depuis l'origine du ministère. Ces contraintes sont d'abord liées au budget et aux occasions de créations de postes au sein du ministère des Affaires étrangères. Les archives consultées à New Delhi ainsi que les rapports annuels du ministère mentionnent en effet régulièrement la pression qui pèse sur cette administration pour maintenir les dépenses à leur strict minimum. Par exemple, il est écrit dans le rapport de l'année 1974-1975 du ministère :

« Les missions indiennes ont peu d'employés, et très peu de budget par rapport aux autres pays en développement. La façon dont on gère les emplois est contrôlée en permanence. Nous recevons des directives du Premier ministre de faire des économies sur les dépenses qui ne font pas partie du Plan économique. Le besoin de s'étendre doit être limité. Beaucoup de postes par conséquent sont laissés vacants⁴⁸ ».

Dans ce contexte, il est souvent arrivé que le ministère des Finances bloque l'ouverture de postes au sein du ministère des Affaires étrangères⁴⁹. Ces contraintes budgétaires ont aussi un impact sur la définition du statut et du prestige accordés à chaque rang administratif de l'IFS. Par exemple, en 1955, le ministère des Finances demande au ministère des Affaires étrangères de préciser la liste des fonctionnaires qui ont le statut de « chef de mission⁵⁰ ». Cette requête soulève un débat dans le service diplomatique au sujet de l'attribution ou non de ce statut à un consul général. Comme le résume à l'époque le diplomate H. Dayal : « *Il s'agit de définir qui est chargé de mission dans l'objectif de limiter le nombre de fonctionnaires qui bénéficient d'un salon en plus d'une chambre et d'une salle de bain*⁵¹ ».

Ensuite, les contraintes qui pèsent sur le ministère sont matérielles et s'illustrent par les conditions de travail difficiles des diplomates basés au siège. À New Delhi, le manque d'infrastructures a entraîné une dispersion des locaux du ministère des Affaires étrangères

⁴⁸ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1974-1975*, New Delhi, 1975.

⁴⁹ Par exemple, en 1952, le ministère des Finances s'oppose initialement au renouvellement du poste de General Secretary. Le ministère des Affaires étrangères obtient le renouvellement de ce poste en échange de la suppression d'un poste de Joint Secretary. INDE, Ministry of External Affairs. File n°2(6) FSP/52, « Creation of the post of Secretary General in the EAM », 1952. New Delhi : National Archives of India.

⁵⁰ INDE, Ministry of External Affairs. File n°8(9)-FSP.1955, « Definition of 'Head of Mission' », 1955. New Delhi : National Archives of India.

⁵¹ *Idem.*

dans cinq bâtiments de la capitale administrative (voir la carte en annexe)⁵². Originellement situées uniquement dans le quartier de « *South Block* », où se trouvent les bureaux du Premier ministre ainsi que ceux du ministère de l'Intérieur, de nombreuses divisions ont été déplacées ou créées à d'autres endroits de la capitale, éloignant les fonctionnaires du centre du pouvoir⁵³ et soulevant des problèmes de coordination administrative interne. De plus, les conditions de travail dans ces bureaux sont parfois difficiles en comparaison de la qualité de vie dont les diplomates bénéficient dans les ambassades, et ceci malgré le faste apparent des bâtiments hérités de l'Empire britannique⁵⁴. Certains fonctionnaires travaillent dans des pièces qui ne disposent pas de l'air conditionné, même en été où les températures peuvent atteindre 50 °C⁵⁵. Enfin, les diplomates rentrés de mission à l'étranger qui ont un rang inférieur à celui de Joint Secretary ne se voient pas allouer un hébergement par l'État et doivent compter sur leurs propres ressources⁵⁶.

c) Une expansion amorcée depuis le début des années 2000

Afin de remédier au problème du sous-dimensionnement du ministère, le budget et le personnel du ministère ont été accrus progressivement depuis le début des années 2000⁵⁷, comme le montre le graphique 3.2 ci-dessous. Entre 2000 et 2015, le budget annuel alloué au ministère des Affaires étrangères indien a ainsi été multiplié par cinq, avec une augmentation plus forte de 24,75 % entre les années fiscales 2013-2014 et 2014-2015. Cependant, la part du budget du ministère des Affaires étrangères dans celui de l'État central demeure faible. En 2014-2015, le budget du ministère s'élevait en effet à environ 2 milliards d'euros (148 milliards de roupies), soit 1,01 % du budget total du gouvernement central⁵⁸.

⁵² Cette tendance va à l'encontre d'autres pays, où un effort est fait pour regrouper les locaux du ministère des Affaires étrangères au sein de la capitale (en Chine depuis 1997 ; en Allemagne depuis 1999 ; en Israël depuis 2002). Geoff R. BERRIDGE, « The Counter-Revolution in Diplomacy », in BERRIDGE, Geoff R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, op. cit., p. 14.

⁵³ Les locaux du ministère des Affaires étrangères sont répartis à New Delhi dans les bâtiments suivants : South Block, Jawahar Lal Nehru Bhavan, Shastri Bhavan, Patiala House and ISIL Building.

⁵⁴ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 507.

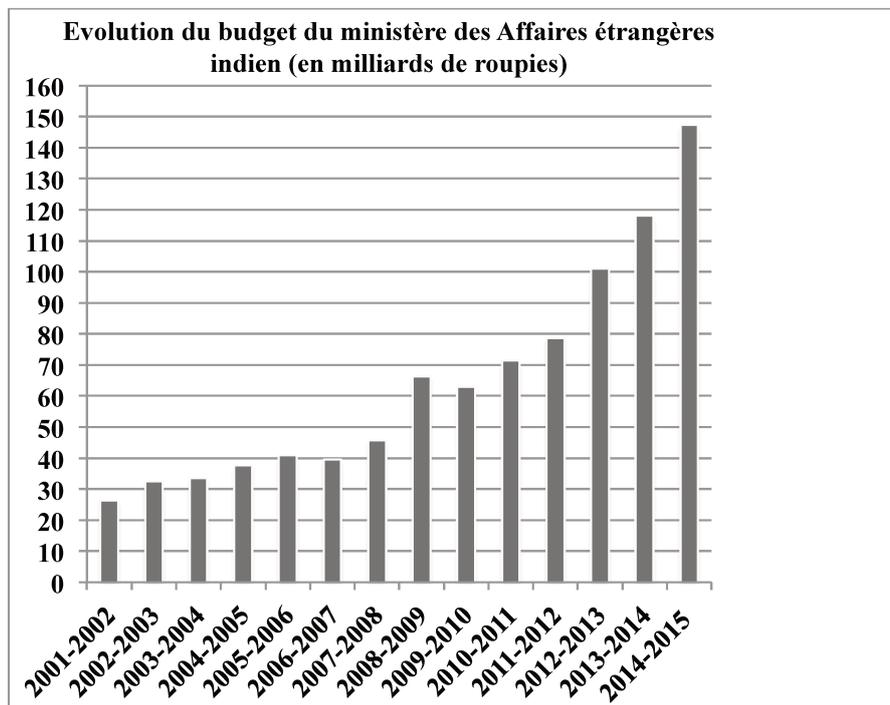
⁵⁵ Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 72.

⁵⁶ J. N. DIXIT, *India's Foreign Policy. 1947-2003*, op. cit., p. 238.

⁵⁷ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 49.

⁵⁸ Indian Ministry of Finance, « Expenditure Budget Vol. I, 2015-2016 », New Delhi, India. Disponible sur le site du ministère des Finances indien : <http://indiabudget.nic.in/budget.asp> [consulté le 17 février 2016].

Graphique 3.2. Évolution du budget du ministère des Affaires étrangères indien de 2000 à 2015



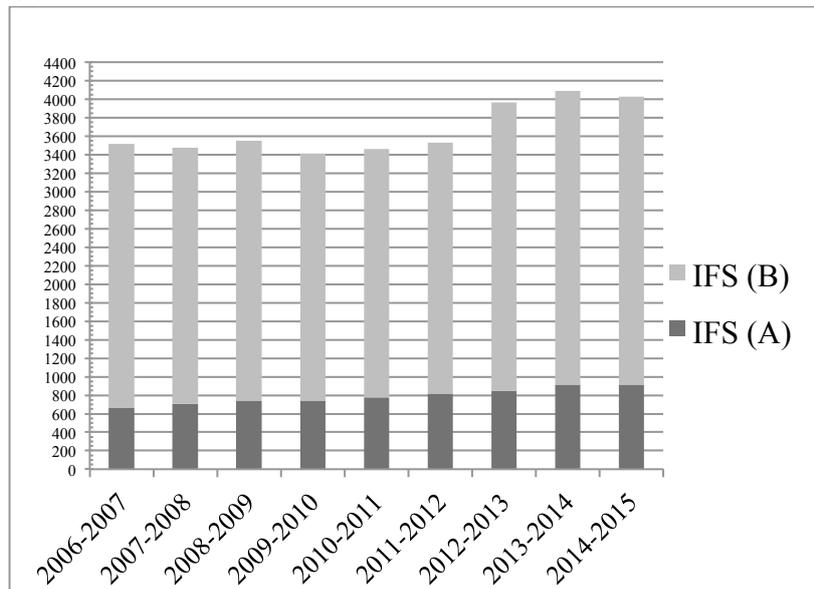
Source : Rapports annuels du ministère des Affaires étrangères indien, 2002-2015.

En 2007, le Foreign Secretary de l'époque Shiv Shankar Menon parvient à faire adopter une réforme portant sur l'expansion du ministère des Affaires étrangères⁵⁹. Le gouvernement décide alors de doubler les effectifs du ministère d'ici 2018. Cette expansion passe par l'accroissement du nombre de transferts de fonctionnaires de l'IFS (B) vers l'IFS (A), l'augmentation des candidats admis sur concours et le détachement d'un plus grand nombre de fonctionnaires de l'IAS au sein du ministère des Affaires étrangères. Le nombre de diplomates IFS (A) est ainsi passé de 669 en 2006-2007 à 917 en 2014-2015, ce qui correspond à un élargissement de plus d'un tiers de son personnel. Mais ces changements sont encore trop limités pour les besoins du ministère et par rapport à l'objectif initial qui était de doubler les effectifs de la diplomatie.

Dans d'autres pays, le ministère des Affaires étrangères représente également une part minimale du budget général de l'État. Aux États-Unis en 2010, le budget du State Department représentait 0,45 % du budget fédéral américain. En 2008, le budget du Foreign Office représentait 0,6 % du budget de l'État britannique. En 2005-2007, le budget du Quai d'Orsay représentait 1,3 -1,4 % du budget général de l'État français. Geoff R. BERRIDGE, « The Counter-Revolution in Diplomacy », in BERRIDGE, Geoff R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, op. cit., p. 12.

⁵⁹ « There are not enough diplomats in India », *The Economic Times*, 30 avril 2007 ; « MEA to double its strength in five years », *The Hindustan Times*, 3 juin 2007.

Graphique 3.3. Évolution du nombre de fonctionnaires au ministère des Affaires étrangères indien.



Source : Rapports annuels du ministère des Affaires étrangères indien, 2002-2015.

La dernière mesure prise par le ministère des Affaires étrangères a été, en 2015, d'ouvrir des postes à court terme pour employer des consultants externes⁶⁰. Ces consultants occupent des fonctions au sein de la division de la planification et de celle destinée à la coopération économique sud-sud (la Development Partnership Administration). Cette initiative nouvelle représente un changement significatif dans la pratique administrative, les diplomates indiens étant généralement opposés au recrutement de personnel hors concours. Cette réforme est cependant trop récente pour que l'on puisse en mesurer les effets.

3) Un ordre bureaucratique déstabilisé

Le sous-dimensionnement de la bureaucratie indienne contribue à un certain nombre de dysfonctionnements qui remettent en cause l'ordre hiérarchisé, centralisé et impersonnel d'origine. D'une part, il existe un manque significatif de coordination à l'intérieur du ministère, en dépit de sa forte centralisation (a). De plus, le déficit de moyens et la nécessité de régler les affaires urgentes rendent les rôles administratifs plus flous, renforçant

⁶⁰ « MEA opens doors to IR experts as consultants », *The Hindu*, 30 juin 2015 ; « MEA to hire consultants outside IFS for informed decision-making », *The Economic Times*, 2 juillet 2015.

l'importance de l'initiative individuelle dans la gestion du temps de travail et déstabilisant l'ordre hiérarchique formel (b). Les entretiens réalisés entre 2013 et 2015 ont montré que cette situation génère des frustrations, surtout parmi les diplomates les plus jeunes qui doivent supporter des charges de travail importantes (c). Enfin, ces mauvaises conditions de travail nourrissent au sein de la diplomatie indienne un sentiment généralisé de déclassement social (d).

a) L'absence de coordination interne et ses effets informels

La suppression du poste de General Secretary en 1964 et la centralisation consécutive d'un certain nombre de dossiers politiques clés par le Foreign Secretary ont créé des problèmes de coordination interne dans le ministère. Selon Kishan Rana, l'autorité du Foreign Secretary n'a fait qu'augmenter depuis les années 1970⁶¹. Cette centralisation de la direction entre les mains d'une seule personne, qui gère également des dossiers de politique étrangère importants, pose plusieurs problèmes⁶². D'une part, elle brouille la répartition des rôles à l'intérieur du ministère et crée des conflits entre les différents Secretaries, qui voient leurs prérogatives monopolisées par le Foreign Secretary⁶³. D'autre part, ce dernier n'a pas le temps d'assurer la coordination interne du ministère, auparavant réalisée par le General Secretary⁶⁴. Enfin, alors qu'en principe, le mandat du Foreign Secretary est de deux ans, ce mandat dure en général moins longtemps, en raison de départs à la retraite ou de la volonté du Premier ministre de changer le titulaire de ce poste⁶⁵. Dans ces conditions, le temps de son mandat est trop court et ne permet pas aux responsables du ministère d'entreprendre des réformes significatives.

Par conséquent, il n'existe pas de processus de coordination institutionnalisé au sein du ministère des Affaires étrangères indien⁶⁶. Seules deux procédures *ad hoc* ont été mises en

⁶¹ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, *op. cit.*, p. 54.

⁶² Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, *op. cit.*, p. 32.

⁶³ Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 201-202.

⁶⁴ Par exemple, le premier General Secretary Bajpai réunissait quotidiennement les Secretaries et Joint Secretaries afin de discuter des différents télégrammes reçus de l'étranger. Cette pratique est interrompue avec la suppression du poste de General Secretary.

⁶⁵ J. N. DIXIT, *India's Foreign Policy. 1947-2003*, *op. cit.*, p. 246.

⁶⁶ Dès 1966, le rapport élaboré par le comité Pillai recommandait la création du poste de General Secretary afin de pallier les manques de coordination bureaucratique interne. INDE, Ministry of External Affairs. File n°9/XPA/560/(1)66, « IFS Committee Report (Pillai Report) », 1966. New Delhi : National Archives of India.

place à l'initiative d'anciens Foreign Secretary et elles ont rapidement été abandonnées. En 1972, Kanwal Singh instaure un mécanisme de coordination fondé sur deux éléments⁶⁷ : des télégrammes sont envoyés régulièrement aux missions à l'étranger afin de tenir les diplomates informés des développements importants en Inde ; un rendez-vous hebdomadaire est mis en place entre les numéros deux des divisions territoriales dans l'objectif de rédiger un rapport de coordination synthétisant les principaux événements internationaux. Mais cette initiative prend fin dès 1974. En mai 1982, R. K. Rasgotra décide d'instaurer un processus similaire, basé sur des réunions de coordination bimensuelles entre tous les diplomates du ministère de rang égal ou supérieur à celui de Director⁶⁸. De nouveau, ce mécanisme n'est pas institutionnalisé et tombe en désuétude lorsqu'un nouveau Foreign Secretary remplace R. K. Rasgotra en 1985.

Comme le souligne Iver Neumann⁶⁹, une des fonctions centrales de la diplomatie contemporaine, organisée autour de la représentation permanente, est la collecte de l'information. Or en Inde, l'absence de mécanisme de coordination institutionnel a pour effet de couper la chaîne hiérarchique à plusieurs niveaux, de limiter le dialogue horizontal entre les divisions administratives, ainsi qu'entre New Delhi et les missions diplomatiques à l'étranger⁷⁰. Un diplomate indien explique que les divisions à New Delhi devraient pouvoir jouer le rôle « d'unité mère⁷¹ » pour chacune des missions à l'étranger et servir de relai entre les informations envoyées par la mission concernée et l'ensemble du ministère. Mais alors même que les diplomates présents à l'étranger ont l'avantage de la connaissance du terrain, le manque de moyens et l'absence de mécanisme interne de coordination entraînent une mauvaise transmission de l'information. Les diplomates se plaignent ainsi régulièrement du fait que leur administration centrale ne prend pas en compte les rapports de terrain qu'ils rédigent, comme le montrent ces extraits d'entretiens :

⁶⁷ E35. Diplomate indien, promotion de 1960.

⁶⁸ INDE, Ministry of External Affairs. File n°F(III)/103(4)/82, « Coordination Meetings in the Ministry », 1982. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁹ Iver NEUMANN, *At home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 32.

⁷⁰ E38. Diplomate indien, promotion de 1995.

⁷¹ E35.1. Diplomate indien, promotion de 1960.

« Quand vous êtes posté dans une mission à l'étranger, la question est de savoir qui va vous lire à New Delhi. Mais personne ne va vous lire... nous ne sommes donc pas très motivés pour en faire plus...⁷² »

« Le problème est que si on envoie un rapport à une division, les personnes responsables de cette division ne le lisent pas. Ils ne veulent pas qu'on leur dise ce qu'ils doivent faire. C'est à cause des contraintes qui pèsent sur eux... J'ai accepté ça, écrire sans être lu...⁷³ »

La sociologie des organisations a montré que les agents ne subissent pas seulement les contraintes bureaucratiques, mais se les approprient et créent des stratégies individuelles d'action⁷⁴. Dans le cas de la diplomatie indienne, l'absence de coordination interne génère des mécanismes de sélection de l'information à Delhi qui ne sont pas exempts de jeux de pouvoir autour de la détention de l'information pertinente au sein de l'organisation, et par conséquent le respect de la hiérarchie est parfois difficile à tenir. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ce sont les Joint Secretary qui jouent un rôle clé dans la sélection de l'information reçue et sa transmission. Souvent responsables de nombreux pays, ainsi que d'un grand nombre de tâches administratives, ces chefs de division n'ont pas le temps de traiter tous les rapports qu'ils reçoivent de l'étranger. Afin d'être lus, de nombreux diplomates indiens contournent la hiérarchie et contactent directement les fonctionnaires de rang supérieur⁷⁵ :

« Les Joint Secretary n'ont jamais le temps de lire ce qu'on leur envoie... De plus, ils ne décident pas, ils organisent des événements... Il vaut donc mieux écrire directement à un Secretary afin d'être sûr que le rapport sera lu⁷⁶ ».

Certains diplomates choisissent même de contacter eux-mêmes le Premier ministre s'ils en ont les moyens personnels : l'ancien ambassadeur indien Rajeshwar Dayal explique dans ses mémoires qu'il lui est arrivé de contourner l'administration et de se diriger directement vers le Premier ministre pour lui donner son point de vue sur le Pakistan. L'objectif était alors d'éviter l'opposition du Foreign Secretary, M. J. Desai, qui ne partageait pas le même avis

⁷² E23. Diplomate indien, promotion de 1972.

⁷³ E66.1. Diplomate indien, promotion de 1975.

⁷⁴ Philippe BERNOUX, *La Sociologie Des Organisations*, *op. cit.*, p. 132.

⁷⁵ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, *op. cit.*, p. 156-159 ; Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy* *op. cit.*, p. 92.

⁷⁶ E19. Diplomate indien, promotion de 1969.

que lui⁷⁷. Une sorte de décentralisation informelle existe donc au sein du ministère des Affaires étrangères indien. Elle permet à certains diplomates d'affirmer leurs propres préférences sur des questions de politique étrangère, leur donnant une certaine marge de manœuvre dans l'exercice de leurs activités et facilitant le passage de l'information du terrain vers le centre.

Le contournement de la hiérarchie administrative peut également se traduire par la détention d'information plutôt que par sa transmission. Plusieurs ambassadeurs indiens interrogés ont mentionné le fait qu'ils n'informaient pas le ministère de toutes leurs initiatives, afin de ne pas retarder leurs projets, tels que l'inauguration d'une école indienne ou la préparation d'un événement caritatif dans leur pays d'accueil, dans l'attente de l'aval d'un supérieur à New Delhi. Plutôt que de dysfonctions, ces ajustements constituent l'ordre informel de l'organisation et peuvent favoriser la réalisation des objectifs de la diplomatie indienne. C'est ce qu'explique cet ancien ambassadeur :

« Quand on dit que quelque chose est bureaucratique, cela veut dire que ça prend du temps pour prendre des décisions, soit parce qu'un individu ne veut pas la prendre, soit parce qu'on veut dire non, mais que l'on ne sait pas comment faire, soit parce qu'on ne sait pas comment faire quelque chose... Pour éviter que cela prenne du temps, il faut donc parfois contourner la bureaucratie⁷⁸ ».

Ce type de stratégies n'est cependant pas généralisable à l'ensemble des diplomates, car elles requièrent la possession d'un certain niveau de capital relationnel au sein du ministère, voire du gouvernement. De plus, elles ont pour effet d'introduire de la personnalisation et de l'arbitraire que la structure hiérarchisée avait pour but d'effacer.

b) La nécessité du recours à l'improvisation

L'improvisation est centrale dans le fonctionnement informel de la bureaucratie indienne⁷⁹. C'est ainsi que l'exprime un ancien ambassadeur indien, qui emploie un terme très proche en hindi, « *juggaad* » :

⁷⁷ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, *op. cit.*, p. 269.

⁷⁸ E50. Diplomate indienne, promotion de 1972.

⁷⁹ Cette notion est proche de celle de bricolage. Dérivé des écrits de Claude Lévi-Strauss, le bricolage décrit la façon dont les agents expérimentent des solutions face à des problèmes concrets, à partir des outils existants et dont l'usage est contraint par leur pratique passée. La notion d'expérimentation est centrale dans ce processus :

« En Occident, vous avez un système très rigide, vous ne savez pas improviser. C'est moins le cas en Inde. "Juggaad", c'est l'art de faire avec. C'est notre culture de travail. On est vraiment bons dans l'improvisation. La bureaucratie indienne est caractérisée par beaucoup d'informalité et de style personnel⁸⁰. »

Cette souplesse relative de la bureaucratie indienne fondée sur l'art d'improviser est causée en très grande partie par le manque de moyens qui la caractérise. Comme l'écrit Deep Datta Ray dans son ouvrage sur le ministère des Affaires étrangères indien « *juggaad est la recherche de circonstances opportunes ou d'innovations. C'est l'instinct de survie du plus faible produit par la réalité immédiate, afin de la changer*⁸¹ ». Pour cet auteur, cette expression désigne plus généralement le fonctionnement de la diplomatie indienne et la capacité des diplomates indiens à « faire avec », malgré leur manque de moyens⁸². Cette souplesse a des conséquences variables à l'échelle de l'individu et à l'échelle de l'organisation.

À l'échelle de l'individu, les contraintes budgétaires et organisationnelles qui pèsent sur les diplomates peuvent accroître leur marge de manœuvre par rapport au rôle formel qui leur est attribué. Loin d'avoir des rôles codifiés et interchangeables, les diplomates indiens peuvent bénéficier d'une certaine autonomie. Celle-ci se traduit non pas dans l'élaboration de l'agenda de politique étrangère, réservée aux dirigeants politiques et aux fonctionnaires les plus hauts placés dans l'administration, mais dans une certaine liberté que prennent les diplomates pour organiser leur travail et sélectionner leurs tâches quotidiennes⁸³ :

« Dans les règles, l'Under secretary et le Deputy Secretary se réfèrent au Joint Secretary. Mais la répartition des tâches dépend de situations concrètes. Souvent, on

le bricoleur mène une série d'essais « avec les moyens du bord », sans plan préétabli. Claude LÉVI-STRAUSS, *La pensée sauvage*, Paris : Plon, 1962, p. 102.

⁸⁰ E50. Diplomate indienne, promotion de 1972.

⁸¹ Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 65. Pour Kamal NATH, ce terme difficile à traduire décrit une habileté à bricoler des solutions rapidement trouvées et à faire de chaque obstacle une opportunité. Kamal NATH, *India's Century*, New York: Mc Graw Hill, 2008, p. 3.

⁸² Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 66.

⁸³ Comme l'écrit Everett HUGUES, lorsque la fonction n'a pas de portée symbolique forte, l'individu a la possibilité de créer d'autres objectifs et de nouvelles fonctions à partir de ceux qui existent déjà. Everett HUGUES, « Institutional Office and the Person », art. cit., p. 409. On retrouve le même raisonnement dans l'ouvrage de Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, op. cit., p. 98.

a plus de travail que ce qui est prévu dans notre titre... Nous sommes multitâches, en permanence⁸⁴ ».

Cette prise d'autonomie peut parfois permettre une accélération de la carrière. En effet, des postes de Joint Secretary ou de Director peuvent être laissés vacants plusieurs mois. Les plus jeunes diplomates sont amenés à exercer des responsabilités qui devraient incomber à leurs supérieurs, ce qui accroît *de facto* leur statut au sein de l'administration. De même, en raison du manque de personnel, l'ouverture de nouvelles missions sur des continents qui ne figurent pas dans la liste des priorités de la politique étrangère indienne, comme l'Amérique latine et l'Afrique, a souvent été prise en charge par des fonctionnaires débutants⁸⁵.

Si cette forme d'autonomie permet aux diplomates de « lutter contre la routine », en s'appropriant de nouvelles tâches, cette situation n'a pas nécessairement des conséquences bénéfiques à l'échelle de l'organisation. En effet, se positionnant à contre-courant des analyses portant sur l'effet d'inertie créé par les routines organisationnelles, Martha Feldman⁸⁶ montre que la routine présente deux avantages principaux au fonctionnement d'une organisation : d'une part, c'est un moyen de réduire l'incertitude et de stabiliser l'ordre institutionnel. D'autre part, la réalisation quotidienne de tâches routinières et les améliorations continues qui sont alors produites par les individus peuvent être source d'innovations incrémentales⁸⁷. Or, la flexibilité du ministère des Affaires étrangères indien dans les périodes de pénurie de personnel et la rupture que cela entraîne dans les routines administratives peuvent avoir pour effet de déstabiliser l'environnement institutionnel et d'accroître les coûts de fonctionnement de l'organisation. Dans ses mémoires, l'ancien ambassadeur indien P. C.

⁸⁴ E50. Diplomate indienne, promotion de 1972.

⁸⁵ E10. Diplomate indien, promotion de 1964.

⁸⁶ Martha FELDMAN, « Re-Theorizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change », *Administrative Science Quarterly*, 2003, vol. 48, p. 94-118.

⁸⁷ Peter Hall considère également que les processus d'apprentissage se développent lorsque, dans l'expérience de la routine, les individus assimilent l'information, incluant celle fondée sur l'expérience passée, et l'appliquent aux actions en les ajustant à la situation à laquelle ils sont confrontés. Peter HALL, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n°3, p. 275-296. Philippe Bézès et Patrick Le Lidec expliquent également que les institutions changent quotidiennement. Cependant, ils distinguent ces changements incrémentaux des réformes, qui constituent des « activités et des processus formalisés prenant pour objet la transformation des règles constitutives codifiées d'une institution et non pas seulement les régularités spontanées associées à la culture institutionnelle et produites dans le cours des interactions ». Philippe BÉZÈS, Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution, op. cit.*, p. 58.

Alexander⁸⁸ en donne un exemple. Il explique que le poste de Haut-commissaire indien à Londres avait été laissé vacant pendant une longue période avant son arrivée. Les diplomates de rang inférieur présents à Londres avaient développé des liens directs avec les fonctionnaires responsables des relations avec l'Angleterre au ministère. Lorsque P.C. Alexander est nommé Haut-commissaire à Londres, il peine à établir son autorité :

« Certains jeunes fonctionnaires avaient pris l'habitude de rechercher l'aide de New Delhi sans suivre les instructions du Haut-commissaire, au prétexte que des questions politiques étaient en jeu (...) Dans certains cas, je devais rapporter au Foreign Secretary ou au ministre des Affaires étrangères l'interférence de certains fonctionnaires du ministère dans le fonctionnement du Haut Commissariat⁸⁹ ».

La déstabilisation des routines organisationnelles ne facilite pas nécessairement les innovations et les changements au sein de l'organisation. En situation d'urgence et d'incertitude, il semble que les diplomates privilégient les choix les plus évidents en se référant aux expériences institutionnelles passées. Cela réduit les possibilités de planification et de changement, qui ne peuvent se développer qu'en situation de stabilité organisationnelle⁹⁰, et la logique de l'urgence l'emporte alors sur l'innovation.

c) Des individus sous pression

La pénurie de moyens institutionnels a parfois pour effet de renforcer l'autonomie des agents dans l'exercice quotidien de leur métier. Mais l'autre effet de cette variable est d'accroître la quantité de travail qui pèse sur les diplomates indiens. Bien qu'ils aient une certaine marge de manœuvre dans la sélection de leurs activités, la surcharge de travail dont souffrent les diplomates les contraint souvent à faire le choix de « l'urgent », au détriment de l'« important⁹¹ ». Ainsi en témoigne une Indienne en poste à Paris :

« Le manque de moyens nous pèse beaucoup. Si vous comparez le travail que je fais ici avec le travail de l'ambassade française à Delhi, je me charge du travail que feraient vingt ou trente personnes. Cela a un impact négatif évidemment sur notre

⁸⁸ P. C. ALEXANDER, *Through the Corridors of Power. An Insider's Story*, op. cit., p. 343-344.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 346.

⁹⁰ James MARCH, Johan OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 2010, p. 173.

⁹¹ Cela est particulièrement vrai pour les Joint Secretary en charge de divisions qui sont directement sous la responsabilité du Foreign Secretary, et qui s'occupent de tous les dossiers les plus importants de la politique étrangère de l'Inde. E35. Diplomate indien, promotion de 1960.

travail, car nous devons nous concentrer sur les choses les plus urgentes. C'est très difficile⁹² ».

La pénurie de moyens est très forte à New Delhi, où selon Kishan Rana le nombre de diplomates est trop faible par rapport à la proportion de fonctionnaires postés à l'étranger⁹³. De plus, le manque de personnel se fait particulièrement ressentir aux niveaux les plus bas de la hiérarchie administrative, ce qui accroît la charge de travail des nouveaux entrants⁹⁴. Cela est lié à une augmentation très faible du nombre de recrues dans les années 1990 : entre les années 1988-1989 et 2000-2001, l'accroissement du nombre de diplomates IFS (A) sélectionnés est de 34 seulement (les effectifs passent de 585 à 619 diplomates). Une étude menée sur le service public par le ministère du Personnel, des Plaintes et des Retraites et à laquelle ont répondu 44 % des diplomates IFS (A) en 2010 montre l'âge élevé des diplomates indiens⁹⁵ : parmi les diplomates qui ont répondu à l'étude, 34,1 % ont plus de 55 ans, 17,5 % ont entre 50 et 54 ans, 24,1 % ont entre 40 et 49 ans et seuls 24,3 % ont moins de 40 ans.

Les diplomates les plus jeunes interrogés ont ainsi exprimé le fait que le manque de personnel et de ressources crée une « pression » très forte dans leur travail, qui nécessite pour eux de s'ajuster en permanence aux contraintes quotidiennes de leur métier.

« Chacun de nous travaille sur plus d'un pays. Nous sommes surchargés de travail ; cela a toujours été ainsi. Les premières semaines, on ressent beaucoup de pression ; la charge de travail est très élevée, surtout si on reçoit la visite de quelqu'un. Le travail au ministère des Affaires étrangères, c'est beaucoup de travail en temps limité, beaucoup de pression... on doit écrire des papiers en un jour et non en un mois. Quand la division a assez de personnel, c'est plus facile. Mais lorsque j'étais à la *West Asia Division*, il manquait quelqu'un à un niveau moyen de la hiérarchie pendant quatre mois. Mon chef et moi, nous ressentions alors énormément de pression⁹⁶ ».

Une autre diplomate émet des propos similaires :

⁹² E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

⁹³ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 56.

⁹⁴ « MEA to double its strength in five years », *Hindustan Times*, 3 juin 2007.

⁹⁵ INDE. Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions, Department of Administrative Reforms and Public Grievances, *Civil Services Survey - A Report*, New Delhi, 2010.

« Lorsque je suis arrivée en Espagne, je n'ai pas eu de formation et on m'a tout de suite placée responsable des affaires commerciales, administratives, consulaires et de la presse ! J'étais la seule à prendre en charge toutes ces tâches. J'avais seulement une assistante et deux secrétaires... et c'est tout ! Oh mon dieu, c'était dur ! Surtout pour délivrer les visas et les passeports... L'été, la demande de visa augmente. Mais ils ne nous autorisent pas à employer plus de personnel à ce moment-là⁹⁷. »

Dans les missions diplomatiques à faibles effectifs, les stagiaires n'ont souvent pas le temps d'apprendre la langue qui leur est assignée⁹⁸ : « *L'ambassadeur indien au Caire n'avait pas compris que ma mission première était d'apprendre l'arabe ! Aujourd'hui, je ne le parle pas*⁹⁹ », témoigne ainsi un ancien ambassadeur indien. La pression au travail est d'autant plus difficile à supporter que le quotidien d'un diplomate de rang inférieur est souvent considéré comme peu intéressant ; ses responsabilités sont minimales et ses tâches sont généralement limitées à la gestion administrative et à l'organisation d'événements.

Par conséquent, l'appartenance au ministère des Affaires étrangères demande un investissement personnel et professionnel extrêmement fort. La faiblesse de la bureaucratie contribue à accroître les charges de travail qui pèsent sur les individus, et ils peuvent parfois exprimer un jugement très critique à l'égard de leur ministère, considéré comme peu « efficace » :

« Imaginez si le prédécesseur travaille dur, mais un nouveau arrive et ne fait rien... alors ce n'est plus une diplomatie efficace. La diplomatie indienne repose sur des éléments individuels, sur des personnalités. Mais il y a un besoin crucial d'institutions. Où sont les structures institutionnelles ? Je ne les vois pas ! Nous devons être encouragés à être exposés à de meilleures institutions, de meilleures personnes — sinon nous deviendrons des rats...¹⁰⁰ »

« Souvent, nous ne sommes pas efficaces. Ce n'est pas parce que nous avons fait une erreur, mais parce que nous n'avons pas les moyens financiers et humains pour les mener à bien¹⁰¹ ».

⁹⁶ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

⁹⁷ E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

⁹⁸ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

⁹⁹ E10.1. Diplomate indien, promotion de 1964.

¹⁰⁰ E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

¹⁰¹ E70. Diplomate indien, promotion de 1973.

« Quand j'étais Joint Secretary, je lisais les papiers jusqu'à 19 h le soir, puis je devais toujours être disponible si quelque chose se passait. La pression au travail est très forte, c'est très dur¹⁰² »

d) Un sentiment émergent de déclassement social

Cette surcharge de travail n'est pas compensée par des rétributions financières et symboliques très importantes. Par conséquent, les diplomates indiens expriment souvent un sentiment de déclassement social.

Bien qu'ils fassent partie des services administratifs les mieux rémunérés en Inde après les fonctionnaires de l'IAS, le salaire des diplomates indiens demeure peu attractif. Le tableau ci-dessous montre le salaire mensuel minimum perçu en 2014 par un diplomate indien en fonction de son rang administratif¹⁰³.

Tableau 3.3. Salaire mensuel minimum d'un diplomate indien en fonction de son rang

Under Secretary (Junior)	8000 à 13 500 roupies (110 à 186 euros)
Under Secretary (Senior)	10 650 à 15 850 roupies (147 à 218 euros)
Deputy Secretary	12 750 à 16 500 roupies (176 à 227 euros)
Director	15 100 à 18 300 roupies (208 à 252 euros)
Joint Secretary	18 400 à 22 400 roupies (253 à 309 euros)
High Commissioner/Ambassador/Foreign Secretary	26 000 roupies (359 euros)

Sources : compilation d'articles de presse et forums d'information pour les candidats à la diplomatie

Ce tableau n'est pas représentatif du salaire effectivement perçu par les membres de l'IFS. À ce salaire minimum s'ajoute un certain nombre de bénéfices matériels et financiers, et notamment des indemnités versées au personnel nommé dans les missions diplomatiques à l'étranger. En cumulant le salaire minimum et les différentes subventions reçues de l'État, un ambassadeur indien posté aux États-Unis percevrait environ 325 000 roupies (4500 euros) par mois.

¹⁰² E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

¹⁰³ En Inde, le revenu annuel national brut par habitant était de 1690 dollars en 2015. Voir le site Interne de la Banque mondiale, « GNI per capita, Atlas method ». Disponible sur : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?view=map> [consulté le 25 septembre 2015].

Le problème de la faiblesse des salaires remonte à la genèse du ministère des Affaires étrangères indien. En juillet 1949, un journaliste américain rapporte les propos d'un diplomate indien travaillant à l'ambassade indienne à Paris :

« Nous avons arrêté de faire l'accueil, car il y a trop de monde qui nous dérange, nous avons trop de choses à faire. [...] Faites passer un message au gouvernement indien : je reçois un salaire de 1500 roupies par mois, ce qui n'est rien dans un endroit aussi cher... je ne peux pas sortir manger, car cela coûte une fortune. S'il vous plaît, informez le gouvernement indien que mon salaire doit être doublé si je veux parvenir à joindre les deux bouts¹⁰⁴ ».

Malgré l'augmentation progressive des salaires de la fonction publique indienne, le contexte récent de forte croissance du secteur privé en Inde a eu pour effet d'accroître l'insatisfaction des diplomates indiens à l'égard de leur rémunération, surtout lorsqu'ils sont envoyés à l'étranger, pour plusieurs raisons.

D'une part, comme l'explique Anne Vaugier-Chatterjee, la libéralisation de l'économie indienne depuis le début des années 1990 n'a pas profité aux fonctionnaires indiens, qui ne bénéficient pas de politiques salariales très généreuses et apparaissent dans le courant des années 1990 comme les « nouveaux pauvres », face à un secteur privé en pleine croissance¹⁰⁵.

De plus, le service diplomatique ne se singularise plus par son offre d'expériences à l'étranger, qui peuvent aussi être réalisées en travaillant dans le privé. Un diplomate indien retraité explique :

« Avant, c'était prestigieux de faire partie du *Foreign Service* parce que cela avait une valeur ajoutée. Avec la croissance économique, vous n'avez plus besoin d'être diplomate pour voir le monde. De plus avant, rejoindre le gouvernement était

¹⁰⁴ « An Indian Embassy abroad », *The Nation*, 27 juillet 1949, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°12 (17) FSP/1949, « Comments by non officials of the work of Indian missions abroad », 1949. New Delhi : National Archives of India.

¹⁰⁵ Anne VAUGIER-CHATTERJEE, « Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne », *art. cit.*, p. 171. Voir également S. K. DAS, *Public Office, Private Interest. Bureaucracy and Corruption in India*, *op. cit.*, p. 99.

En 2015, une augmentation de 23 % des salaires des fonctionnaires a été décidée sur les recommandations de la septième commission des salaires. Elle devrait être appliquée en 2016. Cependant, cette augmentation a pour objectif d'établir une égalité de salaires entre les différents corps administratifs, ce qui soulève l'opposition de certains fonctionnaires issus de l'IAS et de l'IFS. « Dissent in 7th pay panel over edge for IAS and IFS », *The Hindu*, 19 novembre 2015.

considéré comme quelque chose de bien. Le gouvernement n'avait pas besoin de s'autopromouvoir pour être attractif¹⁰⁶. »

Enfin, si l'on compare les salaires des diplomates indiens à d'autres services diplomatiques, ce niveau de rémunération est situé au bas de l'échelle. Par exemple, un ambassadeur américain nommé en Inde reçoit un minimum de 10 000 euros par mois¹⁰⁷. Ces décalages peuvent entraîner non seulement des frustrations, mais aussi plus largement des problèmes quant à la capacité des diplomates indiens à interagir socialement avec leurs homologues étrangers. Ainsi le souligne dès 1947 le ministère des Affaires étrangères :

« Afin d'assurer la dignité du pays à l'étranger, il est nécessaire que les représentants de l'Inde aient les mêmes équipements et indemnités, sur une échelle approximativement semblable aux représentants du Royaume-Uni et des autres États. Ces indemnités seront fixées en fonction des coûts de la vie et des circonstances spécifiques locales. [...] Il est nécessaire de donner une forme de soutien financier aux nouvelles recrues pendant leur formation à Delhi ; il est important qu'ils puissent rencontrer les membres des corps diplomatiques¹⁰⁸. »

Ces objectifs initiaux ne semblent pas avoir été réalisés. Selon un diplomate français posté à New Delhi en 2013, la charge de travail et les différences de niveau de vie limitent fortement les interactions sociales entre les diplomates indiens et leurs homologues étrangers¹⁰⁹.

Ces problèmes économiques s'accompagnent d'un sentiment de déclin symbolique du métier de diplomate. Les diplomates comparent souvent leur service administratif à l'IAS et à l'IPS, en mettant en avant les qualités de ces deux services. Le métier de haut fonctionnaire de l'État est perçu par certains diplomates comme étant par essence plus intéressant et plus concret que leur métier, entre autres raisons parce qu'il contribue directement au développement du pays :

¹⁰⁶ E50. Diplomate indienne, promotion de 1972.

¹⁰⁷ « The Economics of Being a US Ambassador », *Bloomberg*, 13 décembre 2012.

¹⁰⁸ INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

¹⁰⁹ E25. Diplomate français, ambassade de France à New Delhi.

« La politique étrangère n'est pas centrale en Inde. Ce qui est important, c'est le travail social et économique. Le problème, c'est qu'en diplomatie le protocole prend trop de temps. Pour l'homme de la rue, la politique étrangère n'est pas importante. C'est une nécessité, bien sûr, mais ce n'est pas au centre de ses intérêts¹¹⁰. »

De plus, les symboles de pouvoir liés aux professions de haut fonctionnaire ou de policier confèrent à leurs membres un statut social élevé. En témoigne cet extrait d'entretien réalisé avec une jeune diplomate indienne :

« Souvent, je pense à ce que font les IAS. On parle entre collègues, et certains sont vraiment mécontents, d'autres sont très heureux, car ils ont un travail dans un bureau, ils ne souffrent pas d'interférence politique ou de corruption. Cela dépend de ce à quoi vous vous attendez lorsque vous entrez dans l'IFS. Si vous vous attendez à avoir du pouvoir, à superviser des gens, alors c'est sûr que vu la nature du boulot vous ne pouvez pas avoir ça. Je supervise quelques personnes, mais c'est complètement différent d'un policier par exemple. J'ai des collègues qui gèrent 15 000 policiers par exemple. Et aussi, si vous travaillez dans un district, vous avez tout de suite beaucoup de pouvoir, vous êtes le lien entre l'État et la population¹¹¹. »

Dans le même ordre d'idées, cet ancien agent de l'*Indian Police Service* témoigne des bénéfices offerts par ces professions, tout en soulignant le fait que les nouvelles générations sont aujourd'hui plus portées vers le secteur privé en raison des rétributions financières qui y sont plus importantes :

« Quand vous n'intégrez pas le secteur public, vous pouvez éventuellement travailler pour le gouvernement, mais vous n'atteindrez jamais le sommet. Par exemple, si vous construisez un bâtiment, vous faites partie de la construction, mais celui qui coupe le ruban est un haut fonctionnaire. Dans le service public, on bénéficie du prestige et de la sécurité. Beaucoup d'entre nous sont attirés par les symboles du pouvoir : le drapeau, les étoiles à l'arrière de la voiture... Même si l'argent n'est pas élevé, on a beaucoup d'avantages, comme avoir une maison, des domestiques. Par contre, j'ai toujours dû compter mes sous. C'est pour cela qu'aujourd'hui les gens sont moins attirés par le service public, excepté peut-être les classes moyennes inférieures qui viennent de la périphérie et pour qui cela représente une vraie ascension sociale. C'est différent aujourd'hui. Dans le passé, les fonctionnaires venaient de classes moyennes élevées avec un bon bagage académique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les enfants ne veulent pas suivre la carrière de leurs parents, car ils savent qu'ils seront bien mieux payés dans une compagnie privée. Regardez, mon fils travaille pour Amazon, et ma fille vit avec son mari à Boston¹¹². »

¹¹⁰ E52. Diplomate indien, promotion de 1984.

¹¹¹ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

¹¹² E31. Fonctionnaire de l'*Indian Police Service*.

De nombreux diplomates interrogés ont aussi souligné le fait que l'IAS et l'IPS offrent plus de bénéfices matériels grâce aux pratiques de corruption qui y sont plus courantes et plus faciles à mettre en place. Deux raisons principales peuvent expliquer cette différence. Premièrement, les hauts fonctionnaires de l'IAS sont plus proches des réseaux politiques et économiques de l'État, au sein desquels les pratiques de corruptions sont régulières¹¹³. Deuxièmement, les administrateurs de l'IAS tout comme les policiers indiens peuvent être amenés à exercer des métiers de services, moins fréquents dans le cas de la diplomatie, où la pratique des pots-de-vin est plus courante.

Par conséquent, l'IAS et l'IPS sont plus attractifs pour les candidats à la fonction publique. Beaucoup d'entre eux ne savent pas ce qu'est la profession de diplomate quand ils s'inscrivent au concours, voire même lorsqu'ils sont reçus à l'IFS¹¹⁴. À la suite de leur admission dans le ministère des Affaires étrangères, certains diplomates font face à un univers de pratiques dont ils ne connaissent rien et dans lequel ils ne souhaitaient pas forcément entrer. Ceci est une conséquence de la diversification des profils des diplomates vue dans le chapitre précédent, et du fait que l'IFS n'est pas toujours le premier choix des candidats à la fonction publique. La faiblesse organisationnelle du ministère ainsi que sa réputation moins établie par rapport à celle d'autres corps administratifs peuvent donc générer un sentiment de déclassement parmi les diplomates qui aspiraient à rejoindre l'IAS. Le recours aux réseaux sociaux peut être une façon pour ces diplomates de se mettre en scène et de montrer à leurs cercles de sociabilité qu'ils possèdent une forme de pouvoir. Un diplomate explique par exemple que c'est la publication sur Facebook d'une photo de lui assis dans un « *grand et beau bureau* » qui génère du prestige social auprès de ses amis, plutôt que le fait que ce bureau soit situé dans une ambassade en Europe ou au Moyen-Orient¹¹⁵.

¹¹³ Le développement de pratiques clientélares entre les bureaucrates et les milieux économiques a été favorisé par la forte intervention de l'État dans les politiques économiques jusqu'à la fin des années 1980. La bureaucratie indienne est encore aujourd'hui caractérisée par des forts niveaux de corruption. Sanjoy BAGCHI, *The Changing Face of Bureaucracy*, New Delhi : Rupa and Co, 2007, p. 15 ; Sumit GANGULY, Rahul MUKHERJI, *India Since 1980*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, p. 7.

¹¹⁴ Dans son ouvrage sur la diplomatie indienne, Deep Datta Ray raconte le déroulement d'un premier cours au FSI. L'ancien Foreign Secretary Shiv Shankar Menon demande aux étudiants s'ils savent ce qu'est le métier de diplomate, et aucun n'est capable de répondre. L'enseignant éclaireit alors sa question en faisant référence au *Mahabharata*. Ce texte, ancré dans la culture populaire indienne, relate une épopée qui remonte à plusieurs siècles avant notre ère. Deep DATTA-RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, *op. cit.*, p. 110.

¹¹⁵ E96. Diplomate indien, promotion de 2010.

Il faut relativiser le mécontentement qui a pu être exprimé par certains diplomates indiens à l'égard de leur corps administratif. Comme l'explique Deep Datta Ray, la sécurité de l'emploi offerte par le métier de diplomate est souvent un critère déterminant dans la satisfaction des fonctionnaires de l'IFS¹¹⁶. L'étude publiée en 2010 par le ministère du Personnel, des Plaintes et des Retraites¹¹⁷ montre que 85,8 % des diplomates ayant répondu à l'étude déclarent aimer leur travail, et que 90 % en sont fiers. Moins de la moitié d'entre eux recommanderaient néanmoins ce métier à leurs enfants (47,1 %). Cette fidélité des diplomates à leur administration, malgré les contraintes qu'elle exerce sur eux, s'explique en grande partie par la façon dont sont organisées les carrières et par la stabilité qu'elles leur offrent.

¹¹⁶ Deep DATTA-RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 42.

¹¹⁷ INDE. Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions, Department of Administrative Reforms and Public Grievances, *Civil Services Survey - A Report*, New Delhi, 2010, p. 47.

B - Stabilité des carrières et opportunités individuelles

La carrière est un élément constituant du métier de diplomate. L'art de la diplomatie repose en effet sur une connaissance pratique qui est apprise de façon tacite, et les diplomates considèrent en général que l'apprentissage du métier se fait principalement « sur le tas¹¹⁸ ». Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la formation initiale reçue par les diplomates indiens présente de nombreuses limites, notamment du fait de sa brièveté et de son indétermination. C'est donc surtout l'accumulation d'expérience(s) au sein de la bureaucratie et l'apprentissage au contact des anciens qui sont considérés comme des gages de la maîtrise d'un certain nombre de compétences. Ils justifient et légitiment l'accès au rang d'ambassadeur, comme l'expriment ces déclarations : « *Toute la carrière est en fait une formation¹¹⁹* » ; « *L'esprit doit être formé. Cela prend trente ans pour devenir ambassadeur¹²⁰* ». Les diplomates attachent également beaucoup d'importance à l'expérience que peuvent leur transmettre leurs supérieurs :

« Cela prend des années pour devenir ambassadeur... pour se former. Comment savoir ce qu'il faut faire et à quel moment ? Il y a un vrai besoin d'osmose au sein de la profession. Nous apprenons en observant comment nos supérieurs fonctionnent. Une fois, j'étais au bureau Asie du Sud, et il y a eu une crise politique importante avec le Pakistan... je ne savais pas quoi faire. J'ai appris de mes supérieurs, de la discussion avec mes collègues¹²¹ ».

« Dans la bureaucratie, la structure est ascendante. Nos collègues seniors sont extrêmement encourageants ; c'est eux qui nous montrent les différents aspects de l'ambassade et nous aident beaucoup... c'est une structure qui fonctionne ainsi : ils étaient eux-mêmes aidés par leurs propres seniors¹²² ».

Ces extraits d'entretien illustrent l'attachement des diplomates aux règles qui régissent leur carrière et leur garantissent sécurité et prestige (section 1), malgré les effets d'inertie que peuvent avoir ces règles sur le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères. En effet, la rigidité des carrières explique en grande partie l'absence de réforme du ministère des

¹¹⁸ Voir sur ce sujet Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit. ; Emmanuel ADLER, Vincent POULIOT, *International Practices*, op. cit.

¹¹⁹ E30. Diplomate indien, promotion de 1949.

¹²⁰ E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

¹²¹ E50. Diplomate indienne, promotion de 1972.

¹²² E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

Affaires étrangères en faveur de son ouverture à des experts issus de la fonction publique, de l'enseignement ou du secteur privé (section 2)¹²³. Bien que chaque diplomate poursuive une trajectoire qui lui est singulière, leur spécialisation est fortement limitée par l'impersonnalité des règles qui régissent leur avancement dans l'administration ainsi que par le manque de moyens organisationnels (section 3).

1) La rigidité des carrières

Cette première section porte sur la dimension objective¹²⁴ des carrières des diplomates indiens, qui renvoie aux éléments réguliers des carrières tels que les questions de promotion, de succession, de récompense, d'échec et de définition des responsabilités. L'impersonnalité des règles qui régissent ces carrières (a) a des effets significatifs sur la faiblesse de l'évaluation des fonctionnaires au sein du ministère, qui demeure tout de même mise en œuvre de façon informelle (b).

a) L'impersonnalité des règles entourant les évolutions de carrière

Le principe majeur structurant la carrière des diplomates indiens est celui de la polyvalence. Nehru et les premiers hauts secrétaires du ministère des Affaires étrangères indien ont en effet pensé le corps diplomatique comme un service généraliste, capable de prendre en charge des fonctions diplomatiques, consulaires et commerciales :

« Dans les conditions actuelles du monde moderne, la politique économique ne peut être séparée des autres aspects de la politique étrangère, et il est accepté qu'il n'y a pas de justification logique de créer des services séparés. Le nouveau corps diplomatique assumera les trois catégories de fonctions. Un fonctionnaire sera

¹²³ Cette situation contraste fortement avec la carrière des diplomates américains, qui est organisée autour de cinq catégories de spécialisation : les affaires consulaires, les affaires économiques, la gestion, les affaires politiques ou la diplomatie publique. Harry KOPP, Charles GILLEPSIE, *Career Diplomacy*, *op. cit.*

¹²⁴ Everett Hugues établit cette distinction entre la dimension objective de la carrière (« une série de statuts et des postes définis clairement ») et la dimension subjective de la carrière (« la perspective avec laquelle la personne voit sa vie évoluer et interprète le sens de ses fonctions et de ses actions variées, ainsi que les choses qui lui arrivent »). HUGUES, Everett, « Institutional Office and the Person », *art. cit.*, p. 409.

De même, selon Michel Crozier et Erhard Friedberg, « l'étude des carrières a pour objet la dialectique entre ce qui est régulier et récurrent d'un côté, et ce qui est unique de l'autre ». Michel CROZIER, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, *op. cit.*, p. 177. Le concept de carrière est également défini de façon similaire par Jean Claude PASSERON, dans son article « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue française de sociologie*, 1990, vol. 31, n° 1, p. 3-22.

naturellement employé en fonction du type de poste pour lequel il montre la plus grande aptitude, mais il est également reconnu que tous les membres du service auront une expérience dans le travail diplomatique, consulaire et également dans le domaine de la “diplomatie commerciale”¹²⁵. »

Le comité chargé des nominations et des promotions jusqu’aux postes de grade IV est constitué des Secretaries du ministère des Affaires étrangères, d’un Secretary du ministère du Commerce et d’un Joint Secretary du département administratif du ministère des Affaires étrangères¹²⁶. C’est le Premier ministre qui décide des nominations à des postes situés au-dessus de ce rang administratif, sur proposition des Secretaries¹²⁷. Les carrières sont ensuite organisées autour d’un certain nombre de critères qui ont pour objectif de garantir l’impersonnalité des nominations et la transparence des promotions¹²⁸.

Le premier critère déterminant la construction d’une carrière diplomatique est le classement obtenu au concours commun. C’est à partir de ce classement que se fait l’attribution des langues étrangères au cours de la formation, ainsi que les futures nominations du diplomate indien¹²⁹.

Le second critère est le respect du principe de l’ancienneté, qui a plusieurs effets. L’un d’eux est que tous les avancements se font par cohorte, c’est-à-dire que deux personnes ayant été

¹²⁵ « Appendice IV », in INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

¹²⁶ INDE. Ministry of External Affairs, « Indian Foreign Service Rules (Recruitment, Cadre, Seniority and Promotion) », New Delhi, 1961. Disponible sur : http://www.mea.gov.in/images/pdf/RCSP_Rules1.pdf. [Consulté le 18 février 2016].

¹²⁷ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, *op. cit.*, p. 40.

¹²⁸ Dans une vision wébérienne, la bureaucratisation se traduit par le développement de procédures formelles et impersonnelles qui ont pour but de rationaliser le fonctionnement du dispositif institutionnel. Les auteurs travaillant sur la sociologie des organisations ont montré que la définition objective des fonctions au sein de l’organisation permet de limiter la compétition à l’intérieur de l’organisation et favorise le développement d’une légitimité rationnelle légale. Voir Everett HUGUES, « Institutional Office and the Person », *art. cit.* ; Robert MERTON, « Bureaucratic Structure and Personality » in MERTON, Robert, *Social Theory and Social Structure*, *op. cit.*

¹²⁹ Ainsi l’explique ce diplomate indien : « Votre classement vous suit tout au long de la carrière. Le gouvernement peut nommer n’importe qui mais le rang acquis à l’issue du concours a un rôle important dans le poste qui vous est attribué ». E17. Diplomate indien, promotion de 1974.

reçues la même année au concours ne peuvent pas être promues en même temps¹³⁰. Au sein de ces cohortes, la sélection à un poste se fait en fonction du classement au concours. De plus, la promotion d'un diplomate avant celle d'un collègue ayant plus d'ancienneté est considérée comme une infraction à ces principes et peut provoquer de fortes tensions au sein du ministère. Enfin, la carrière est ascendante et aucun retour à un poste de rang inférieur n'est possible¹³¹.

Le troisième critère est celui de la double rotation au cours de la carrière entre le siège à New Delhi et l'étranger d'une part, et entre des missions diplomatiques classées « A », « B », ou « C » d'autre part. En principe, les diplomates doivent réaliser un tiers de leur carrière à New Delhi, et les deux autres tiers à l'étranger. Le schéma type est d'effectuer deux missions à l'étranger d'une durée de deux à trois années chacune, puis une mission au ministère. Pendant la période passée à l'étranger, les diplomates indiens ne peuvent pas être nommés successivement dans deux missions diplomatiques de même catégorie. Cette hiérarchisation des missions, réévaluée tous les cinq ans, se fonde avant tout sur des critères qui renvoient au niveau de vie et au confort offert par le pays d'accueil, à la sécurité du pays, à la situation économique, à la langue parlée, à l'existence de structures d'éducation pour les enfants, et à la présence d'une communauté indienne¹³². Les missions diplomatiques en Occident sont par conséquent classées « A », tandis que celles situées dans des pays en guerre sont classées « C ». Cette méthode de classement est souvent critiquée par les diplomates eux-mêmes¹³³, car elle ne prend pas suffisamment en compte l'importance des relations diplomatiques, économiques et consulaires entre l'Inde et les États concernés. Cet extrait d'archive fournit un exemple de la façon dont ces critères régissent les nominations des diplomates depuis la création du ministère :

¹³⁰ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 57.

¹³¹ Le retour à un poste d'échelle inférieure dans la hiérarchie administrative est possible en Allemagne. La carrière y est planifiée à trois niveaux : une phase d'orientation et de diversification ; une phase de spécialisation ; une phase de spécialisation fonctionnelle. Voir Marie-Christine KESSLER, *Les ambassadeurs*, Paris : Presses de Sciences Po, 2013, 416 p.

¹³² E34. Diplomate indien, promotion de 1977.

¹³³ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, op. cit., p. 162 ; Jagat MEHTA, *Negotiating for India: Lessons of Diplomacy*, op. cit., p. 201 ; Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, op. cit., p. 34.

« K. R. P. Singh, Second Secretary à Berne, L. N. Ray, Second Secretary à Bonn, et K. L. Dalal, Second Secretary à Prague, ne peuvent pas être promus immédiatement aux postes de First Secretary dans les missions où ils se trouvent, car aucun poste n'est vacant. Ils devront donc être transférés dans des endroits où les postes de First Secretary sont disponibles, afin de leur permettre d'être promus à l'échelle supérieure. Ces postes sont vacants à Rome, Budapest, Meshed et Saïgon¹³⁴ ».

b) L'absence d'évaluation formelle des diplomates

La définition objective des fonctions au sein de l'organisation permet de limiter la compétition et contribue au développement d'une légitimité rationnelle légale. Mais la rigidité des critères qui régissent les attributions de postes peut parfois avoir pour conséquence de valoriser la durée de l'expérience au détriment de la maîtrise de compétences particulières. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

D'une part, la rigidité des critères de sélection a pu être critiquée car elle ne permet pas toujours de nommer les diplomates les plus compétents pour une mission ou une fonction donnée¹³⁵. Dans ses mémoires, l'ancien Foreign Secretary Jagat Mehta parle avec ironie de ce qu'il appelle « la loi Jagat Mehta de la bureaucratie » : « *Dans toute crise, il est très probable que, sans prendre en compte le mérite ou l'expérience, le gouvernement nomme l'idiot qui tombe à pic pour réaliser le travail demandé*¹³⁶ ».

Cela peut se traduire par la difficulté qu'ont les diplomates à perfectionner l'apprentissage de la langue qui leur est attribuée en début de carrière. La majorité des diplomates interrogés se sont en effet plaints du fait qu'ils n'ont jamais eu l'occasion au cours de leur carrière d'être nommés à nouveau dans un pays où ils pouvaient pratiquer la langue qu'ils avaient apprise¹³⁷. Par conséquent, le niveau en langue des diplomates indiens demeure très faible, et

¹³⁴ INDE, Ministry of External Affairs. File n°4(3) FSP/55, « Promotion of officers from the Junior to the Senior Scale in the IFS », 1955. New Delhi : National Archives of India.

¹³⁵ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, op. cit., p. 34.

¹³⁶ Jagat MEHTA, *Negotiating for India: Lessons of Diplomacy*, op. cit., p. 18.

¹³⁷ E68. Diplomate indien, promotion de 1980. Dans ses mémoires, T. P. Sreenivasan témoigne : « Le japonais que j'ai appris ne fut pas utilisé, car je n'ai jamais été nommé à Tokyo après mon premier poste. Cela aurait été plus utile d'apprendre le français ou l'espagnol », T. P. SREENIVASAN, *Words, Words, Words, Adventures in Diplomacy*, op. cit. p. 23.

l'apprentissage des langues repose avant tout sur une initiative personnelle¹³⁸. De plus, l'entrée de diplomates indiens ne connaissant pas l'anglais lors de leur passage de l'examen pour la fonction publique (cf. chapitre 2) a renforcé le problème de la faible maîtrise des langues étrangères par les diplomates, car ces derniers doivent avant tout trouver le temps d'apprendre l'anglais.

« Beaucoup d'entre eux n'ont pas choisi de devenir diplomates et c'est un problème, car beaucoup ne parlent pas l'anglais. Un de nos stagiaires la semaine dernière, un collègue lui a demandé s'il commençait à rêver en français. Il a répondu qu'il vient tout juste de commencer à parler l'anglais, donc comment pourrait-il penser en français¹³⁹ ? »

Par conséquent, les carrières des diplomates sont déterminées par le ministère en fonction de critères bureaucratiques, au détriment du développement d'un certain nombre de compétences qui pourraient être considérées comme essentielles à l'exercice de la diplomatie.

De plus, il n'existe pas de mécanisme d'évaluation rigoureux des activités des diplomates indiens. Un rapport d'évaluation de chaque diplomate est réalisé annuellement, sur la base de deux séries de critères¹⁴⁰ : les qualités personnelles d'une part (l'honnêteté, la capacité d'interagir avec la communauté indienne, le comportement envers ses collègues et en particulier ceux issus de castes inférieures, etc.) ; et les qualités professionnelles d'autre part (les capacités d'analyse de la situation à l'étranger ; l'apprentissage des langues étrangères, etc.). Le principal problème soulevé par les diplomates interrogés est la confidentialité des rapports d'évaluation, y compris pour les diplomates concernés qui n'y ont pas accès¹⁴¹. L'autre problème relève du manque de rigueur dans la définition des critères d'évaluation : un ambassadeur nouvellement nommé au sein d'une mission à l'étranger ne reçoit pas d'instructions quant aux objectifs à atteindre au cours de son mandat. Enfin, certains diplomates ont souligné le fait que les rapports d'évaluations sont majoritairement très positifs, car la critique d'un collègue est une pratique généralement réprouvée au sein de

¹³⁸ E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968. Ce problème de la faible maîtrise des langues par les diplomates est commun à de nombreux services diplomatiques. Par exemple, en 2008 aux États Unis, un tiers des postes demandant des connaissances en langues étaient vacants ou remplis par des diplomates ne les maîtrisant pas. Harry, KOPP, Charles, GILLEPSIE, *Career Diplomacy*, *op. cit.* p. 168.

¹³⁹ E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

¹⁴⁰ E104.1. Diplomate indienne, promotion de 2000 ; E96. Diplomate indien, promotion de 2010.

¹⁴¹ E96. Diplomate indien, promotion de 2010.

l'IFS¹⁴², par crainte d'être eux-mêmes soumis à un examen régulier, ou de déstabiliser l'organisation. L'ancien ambassadeur Rajendra Abhyankar écrit avec ironie : « *Le Foreign Service est la seule administration où vous pouvez obtenir une promotion malgré votre échec. Aucun gouvernement ne peut accepter l'échec*¹⁴³. »

Des rapports gouvernementaux publiés successivement en 1983¹⁴⁴ et en 2003¹⁴⁵ ont souligné la nécessité d'accorder plus d'importance au mérite et à la performance des diplomates dans la décision des nominations¹⁴⁶, et de faire connaître à chaque diplomate ses rapports d'évaluation annuels. Afin de remédier à ces problèmes, le 3 décembre 2008, le gouvernement indien a intégré aux rapports d'évaluation des IAS, des IPS et des IFS, un système de notes de un à dix¹⁴⁷. Les notes au-dessus de huit doivent être justifiées par les supérieurs, et doivent être limitées à 20 % de la bureaucratie. Cependant en juin 2009, le gouvernement faisait savoir aux administrations qu'il est impossible d'attribuer une note à hauteur de dix à tous les fonctionnaires, ce qui montre la réticence des agents de la fonction publique à l'évaluation de leurs collègues¹⁴⁸. L'étude menée en 2010 sur le service public par le ministère du Personnel, des Plaintes et des Retraites soulignait d'ailleurs que seuls 16,6 % des diplomates interrogés considéraient que leur évaluation annuelle était efficace.

Malgré cette absence d'évaluation formelle, ce cadre bureaucratique construit autour des principes de l'ancienneté et de la rotation des postes offre une certaine marge d'informalité. Deep Datta Ray démontre ainsi l'existence au sein du ministère d'une forme d'« évaluation totale » de chaque diplomate, construite à partir des relations interpersonnelles, des interactions et des observations informelles de la part des diplomates les plus expérimentés¹⁴⁹.

¹⁴² Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit.

¹⁴³ Rajendra ABHYANKAR, *Stuff Happens. An Anecdotal Insight into Indian Diplomacy*, op. cit., p. 17.

¹⁴⁴ Rapport gouvernemental du comité Samar Sen.

¹⁴⁵ Rapport gouvernemental rédigé par le comité Surinder Nath.

¹⁴⁶ J. N DIXIT, *India's Foreign Policy. 1947-2003*, op. cit., p. 246.

¹⁴⁷ Depuis 2008, les Annual Confidential Report sont appelés Confidential Annual Performance Appraisal Report (CAPAR).

¹⁴⁸ « Can every IAS, IPS or IFS be MS Dhoni or Sachin Tendulkar ? Government Says NO », *Babus of India*, 11 juin 2009.

¹⁴⁹ Deep DATTA RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, op. cit., p. 77-80.

La trajectoire professionnelle d'un diplomate dépend donc fortement de l'entretien d'un réseau professionnel et transgénérationnel construit à partir d'expériences partagées passées. Par exemple, l'ancien Foreign Secretary J. N. Dixit explique dans sa biographie comment Hardeep Puri, qui était son supérieur au sein de la mission indienne au Sri Lanka, lui demande explicitement de venir à New Delhi pour travailler avec lui au sein de la division économique¹⁵⁰.

La construction d'une réputation au sein de l'administration est donc un critère informel déterminant dans l'évolution de la carrière des diplomates. Mais les normes professionnelles et sociales qui fondent cette réputation sont difficiles à cerner. Il arrive par exemple que cette « évaluation totale » ait aussi un impact négatif sur l'évolution de la carrière des diplomates. Les échecs dans la bureaucratie sont généralement sanctionnés par une nomination au sein d'une mission « placard », souvent de catégorie C, dont il peut être compliqué de sortir par la suite : « Une fois que l'on est mis à l'écart, c'est très difficile dans une bureaucratie de monter à un niveau plus élevé¹⁵¹. » En l'absence de critères d'évaluation formels, les normes selon lesquelles les diplomates sont considérés comme « déviants¹⁵² » n'ont pas été expliquées au cours des entretiens réalisés.

Enfin, le genre est également, *de facto*, un facteur déterminant dans l'évolution de la carrière du diplomate indien. L'Inde a pu se distinguer, notamment par rapport à d'autres pays comme la France, par la promotion de femmes à des postes prestigieux d'ambassadeur, comme aux États-Unis où deux femmes ont été nommées ambassadrices en 2009-2011¹⁵³ et 2011-2013¹⁵⁴. Depuis les années 2000, trois femmes ont été nommées Foreign Secretaries¹⁵⁵. Cela reste très largement exceptionnel. En janvier 2016, sur les 124 ambassades et Hauts-commissariats

¹⁵⁰ JN DIXIT, *India's Foreign Policy. 1947-2003*, op. cit., p. 56.

¹⁵¹ E70. Diplomate indien, promotion de 1973.

¹⁵² On considère la déviance comme une construction sociale, qui dérive des normes définies au sein d'une société ou d'une institutions. Howard Saul BECKER, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris : A.-M. Métailié, 1998, 247 p.

¹⁵³ La première ambassadrice de l'Inde aux États-Unis était Meera Shankar.

¹⁵⁴ La seconde ambassadrice de l'Inde aux États-Unis était Nirupama Rao.

¹⁵⁵ Les trois diplomates indiennes qui ont été nommées Foreign Secretaries sont : Chokila Iyer (du 12 mars 2001 au 29 juin 2002), Nirupama Rao (du 31 juillet 2009 au 31 juillet 2011) et Sujatha Singh (du 1^{er} août 2013 au 28 janvier 2015). « Leading ladies », *The Hindustan Times*, 26 septembre 2009 ; « A women ambassador's cause », *The Hindu*, 28 octobre 2009 ; « Tributes to India's first woman ambassador », *The Hindu*, 9 novembre 2009.

indiens présents à l'étranger, quinze femmes étaient chefs de mission¹⁵⁶. La majorité des destinations dans lesquelles elles étaient nommées étaient des lieux d'intérêt marginal pour la politique étrangère indienne, à l'exception du Brunei, de Nairobi, de Singapour et de l'Afrique du Sud. Aucune femme n'était alors ambassadrice dans un État membre du Conseil de sécurité des Nations unies, dans un pays important d'Asie du Sud comme le Népal, le Pakistan ou le Sri Lanka, ou au sein d'une organisation multilatérale.

2) L'accès garanti au poste d'ambassadeur

La garantie d'une carrière à évolution ascendante grâce aux promotions régulières facilite la « loyauté¹⁵⁷ » des diplomates envers leur administration. En Inde, le manque de personnel a en effet pour conséquence d'assurer à chaque diplomate l'obtention d'un poste d'ambassadeur à un certain moment de sa carrière¹⁵⁸. Kishan Rana explique par exemple que, dans sa promotion qui contenait douze recrues, dix ont atteint le rang de Secretary ou d'ambassadeur de grade I. Par contraste, parmi les agents de l'IAS reçus la même année, seuls trois fonctionnaires sur dix ont obtenu un grade équivalent¹⁵⁹. L'ensemble des règles qui régissent la carrière des diplomates constitue donc un modèle bureaucratique dans lequel les conduites de subversion, de résistances ou de sortie de la bureaucratie ont un coût élevé¹⁶⁰. De fait, les démissions n'arrivent que très rarement au sein du ministère. Les cas les plus courants sont les départs anticipés à la retraite en signe de protestation contre le non respect du principe d'ancienneté, comme en 2004 et en 2006 lorsque Shyam Saran et Shiv Shankar Menon sont

¹⁵⁶ Voir le site Internet du ministère des Affaires étrangères, www.mea.gov.in/

¹⁵⁷ Albert HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge : Harvard University Press, 1970, p. 98.

¹⁵⁸ Le service diplomatique indien est ici très différent des autres services diplomatiques. Aux États-Unis par exemple, il faut vingt-sept ans de carrière à un diplomate avant d'entrer dans le « Senior Foreign Service », grade qui permet l'accès à un poste d'ambassadeur. Cela concerne seulement un tiers de diplomates de carrière. Kori SCHAKE, *State of Disrepair. Fixing the Culture and Practices of the State Department*, Stanford : Hoover Institution Press, 2012, 168 p.

¹⁵⁹ Kishan RANA, in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand, op. cit.*, p. 56.

¹⁶⁰ L'étude menée sur le service public en 2010 montre que seuls 2,2 % des diplomates ont envisagé de quitter l'IFS plusieurs fois, et 24.8% l'ont envisagé quelques fois. INDE. Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions, Department of Administrative Reforms and Public Grievances, *Civil Services Survey - A Report*, New Delhi, 2010.

successivement nommés Foreign Secretary, devant plusieurs diplomates étant situés à un échelon supérieur dans la hiérarchie administrative¹⁶¹. Cela a entraîné en 2006 la démission de deux d'entre eux qui ont saisi le tribunal administratif¹⁶². Comme l'explique Michel Crozier¹⁶³, les accidents de succession correspondent à des phases de « repersonnalisation » des rapports humains. Elles remettent en cause l'effet principal recherché par l'impersonnalité du système bureaucratique, qui est la réduction des tensions. Dans le vocabulaire des bureaucrates, on retrouve souvent l'idée que c'est le « moral » des fonctionnaires qui est mis à mal. Un extrait d'archive du ministère des Affaires étrangères l'illustre par exemple :

« Deux agents doivent être promus, mais il n'existe pas de poste libre. Entre temps, des agents plus jeunes vont être promus : cela va avoir un effet démoralisant sur les plus anciens¹⁶⁴ ».

Les cas de démission en début ou en milieu de carrière sont beaucoup plus rares et sont dépendants de facteurs multiples, à la fois organisationnels, sociaux et personnels. On peut citer en exemple un ancien diplomate¹⁶⁵, qui explique avoir quitté le ministère dans les années 1990 quelque temps après avoir été confronté à une affaire de corruption dans une mission indienne à l'étranger. Il exprime avoir ressenti un sentiment de « désillusion » à l'égard du ministère des Affaires étrangères et de ses modes de fonctionnement. Il ajoute qu'il ne s'est personnellement jamais épanoui au cours de sa carrière bureaucratique :

« Il y avait quelque chose qui ne collait pas avec moi... Je viens d'une famille d'écrivains et de politiciens, et j'ai appris à penser librement. Être bureaucrate, pour moi, ce n'était pas possible¹⁶⁶ ».

L'élément déclenchant son départ fut le diagnostic d'un cancer chez sa femme et la nécessité de rester auprès d'elle. Socialisé au sein de milieux politiques pendant ses années passées à

¹⁶¹ Shyam Saran est nommé devant huit diplomates plus anciens que lui ; Shiv Shankar Menon passe devant seize diplomates.

¹⁶² « Two more diplomats seek voluntary retirement », *The Hindustan Times*, 26 septembre 2006 ; « IFS officer cries for gender bias, invokes RTI », *The Hindustan Times*, 13 mars 2007.

¹⁶³ Michel CROZIER, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, op. cit., p. 49.

¹⁶⁴ INDE, Ministry of External Affairs. File n°4(3) FSP/55, « Promotion of officers from the Junior to the Senior Scale in the IFS », 1955. New Delhi : National Archives of India.

¹⁶⁵ E32. Diplomate indien, promotion de 1980.

¹⁶⁶ *Idem*.

l'université, il s'engagea ensuite très rapidement en politique dans son État d'origine. Pour cet individu, le ratio entre le coût et les gains de la démission s'est donc progressivement inversé en faveur de la démission, malgré le fait qu'il possédait tous les atouts pour mener une grande carrière : un très bon classement au concours ainsi que l'expérience de premières nominations dans des postes prestigieux. Ce cas demeure cependant exceptionnel au sein du ministère des Affaires étrangères indien.

Par conséquent, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle la fidélité des diplomates à leur organisation et leur satisfaction par rapport à leur carrière sont dépendantes de la stabilité des carrières et des perspectives d'évolution qu'elles offrent. Cela a un impact sur leur résistance à l'ouverture du ministère à d'autres professions et à son expansion trop rapide¹⁶⁷. Alors que Nehru souhaitait à l'origine créer un service diplomatique ouvert aux spécialistes venus d'autres ministères et du secteur privé, nommés temporairement, la mise en place d'un concours d'entrée à la fonction publique représente désormais un obstacle structurel à l'intégration de membres extérieurs à l'IFS. Comme l'explique Magali Larson¹⁶⁸, dans une organisation où la démographie professionnelle est fortement contrôlée à l'entrée, le système des opportunités de carrière qui se présente aux acteurs est conditionné par la fermeture du marché professionnel. Dans ce cas, les diplomates ont plus d'intérêt à conserver la rigidité des règles qui les protègent que de pousser en faveur de leur évolution, comme le montre cet extrait d'entretien :

« Le problème est que si nous devenons un trop grand service, alors tout le monde ne deviendra pas ambassadeur. Cela ne sera pas possible. Les Indiens ont une grande conscience de leur statut. C'est une tradition brahmane, c'est dans notre mental... Nous nous pensons différents, supérieurs. Nous sommes un peu comme les énarques. Les Britanniques aussi ont cet élitisme¹⁶⁹. »

¹⁶⁷ Pour Howard Becker, l'engagement de l'individu dans une « trajectoire d'activités cohérentes » n'est pas nécessairement conscient ou délibéré. C'est la routine quotidienne qui impose d'accorder une valeur toujours plus importante à la continuité du comportement cohérent. Les événements qui menacent de modifier la stabilité des trajectoires sont redoutés par les agents, car ils savent ce qu'ils vont perdre mais il ne savent pas ce qu'ils vont en gagner. Howard BECKER, « Sur le concept d'engagement », *Sociologies* [En ligne], Découvertes / Redécouvertes, mis en ligne le 22 octobre 2006, consulté le 14 mars 2016.

¹⁶⁸ Magali Sarfatti LARSON, *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, *op. cit.*

¹⁶⁹ E63. Diplomate indien, promotion de 1971.

Cette situation correspond à un cas classique décrit par certains néo-institutionnalistes comme Robert Merton¹⁷⁰ et Peter Blau¹⁷¹. Ces auteurs expliquent que les règles peuvent être intériorisées par les agents au point qu'elles acquièrent une valeur en elles-mêmes, différente des objectifs initialement prévus. Ainsi, les diplomates indiens sont attachés aux règles qui régissent leurs carrières pour la sécurité qu'elle leur garantit plutôt que pour leur efficacité : « les procédures sont sanctifiées pour assurer la stabilité de la bureaucratie, même si les conditions particulières requièrent des ajustements¹⁷² ». Cela explique en grande partie l'échec du ministère à s'ouvrir à des spécialistes et à s'agrandir. Dans ces conditions de « rigidité bureaucratique », Michel Crozier considère que le changement ne peut se produire qu'à partir du centre de décision le plus élevé¹⁷³. Dans le cas du ministère indien, la décision prise en 2015 d'ouvrir des positions temporaires à des experts issus du monde académique et des think tanks est ainsi venue d'une initiative de l'Exécutif.

Ce n'est pas seulement le désir d'atteindre le poste le plus haut placé dans la hiérarchie administrative qui explique la résistance des diplomates à l'ouverture du ministère. C'est aussi une conséquence plus générale de la professionnalisation des diplomates étudiée dans le chapitre 2. Le respect du principe de l'ancienneté est considéré comme une des clés du bon fonctionnement du ministère des Affaires étrangères, et les diplomates estiment que c'est en raison de ces années d'apprentissage quotidien au sein de la bureaucratie que les ambassadeurs acquièrent l'autorité et la compétence nécessaires à la direction d'une équipe. Ils voient leur organisation comme élitiste, composée de généralistes.

« C'est important, avant d'être chef de mission, d'avoir exercé de multiples missions. Les chefs de missions doivent avoir de la crédibilité, doivent être capables de demander n'importe quoi¹⁷⁴ ».

Kishan Rana explique que c'est également la légitimité professionnelle du diplomate qui est

¹⁷⁰ Robert MERTON, « Bureaucratic Structure and Personality » in MERTON, Robert, *Social Theory and Social Structure*, op. cit.

¹⁷¹ Peter BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy: a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, op. cit.

¹⁷² *Ibid.* p. 5.

¹⁷³ Michel CROZIER, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, op. cit., p. 56.

¹⁷⁴ E19. Diplomate indien, promotion de 1969.

en jeu dans la nomination de personnalités extérieures à l'IFS : « Les nominations politiques érodent le développement de l'expertise professionnelle dans le corps diplomatique de carrière et démoralisent les diplomates¹⁷⁵ ». Les ambassadeurs nommés hors concours sont soupçonnés, selon l'auteur, d'avoir « d'autres agendas¹⁷⁶ ».

Les critères objectifs qui déterminent l'évolution des carrières ont donc un effet unificateur dans le ministère, au détriment de la compétence spécialisée. L'étude des carrières des diplomates demeure cependant incomplète si l'on ne prend pas en compte l'hétérogénéité qui existe au sein du ministère des Affaires étrangères en matière de parcours professionnel. Pour cela, il convient d'intégrer à notre analyse la dimension subjective d'une carrière, c'est-à-dire les multiples manières dont chaque diplomate met et remet en perspective en permanence son parcours professionnel au sein du ministère, et dont il conçoit les différents rôles qui lui sont attribués. Comme le souligne Peter Manning, « la façon dont "l'organisation" prend sens pour les individus varie en fonction des situations, et elle peut être soit libératrice soit oppressive¹⁷⁷. »

3) Des trajectoires différenciées

La profession de diplomate est traversée de « mondes de travail distincts¹⁷⁸ », et l'évolution de la carrière au sein de ces mondes pluriels est ce qui fonde la spécificité de cette profession : « Être un diplomate, c'est alterner des périodes nomades avec des périodes de travail à la maison de telle façon que vos supérieurs vous donnent une promotion et que vous apparaissez

¹⁷⁵ Kishan RANA, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013, p. 60.

¹⁷⁶ Cette situation est similaire à celle du Quai d'Orsay en France, où en raison du mode de recrutement sur concours, « l'argument de la compétence spécialisée avancé contre celui des règles statutaires pour pourvoir à un poste est jugé a priori irrecevable ». Françoise PIOTET, Marc LORIOL, David DELFOLIE, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, op. cit., p. 118. C'est l'inverse de la situation américaine, où seul un-tiers des ambassadeurs sont des diplomates de carrière.

¹⁷⁷ Peter MANNING, *Police Work: The Social Organization of Policing*, op. cit., p. 5.

¹⁷⁸ Pour le sociologue Anselm Strauss, ces mondes sont producteurs de discours, d'activités, de sites, de technologies et d'organisations qui leur sont spécifiques. Anselm STRAUSS, « Une perspective en termes de monde social », in STRAUSS, Anselm, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionniste*, Paris : l'Harmattan, 1992, p. 271. Cité dans Françoise PIOTET, Marc LORIOL, David DELFOLIE, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, op. cit., p. 269.

être un héros¹⁷⁹ », écrit très justement Iver Neumann. Aux multiples mondes sociaux fréquentés par les diplomates au cours de leur carrière sont rattachés différents récits de vie et scénarios¹⁸⁰, que nous avons pu écouter et analyser lors des entretiens. Il existe des tendances communes qui régissent les trajectoires professionnelles des diplomates indiens, ainsi que des principes qui définissent des échelles de carrières plus ou moins prestigieuses (a). Il y a aussi, à l'intérieur de ce modèle, un certain nombre de trajectoires types, qui se différencient par leur spécialisation plus ou moins grande par rapport aux règles objectives qui régissent les carrières (b). Cette spécialisation demeure largement limitée et repose essentiellement sur l'initiative individuelle, en raison des faiblesses structurelles qui caractérisent le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères indien et que nous avons étudiées plus haut (c).

a) Des carrières plus ou moins prestigieuses

L'exercice du métier de diplomate recouvre des mondes pluriels. On distingue le monde administratif caractéristique des fonctions sédentaires, au siège, de celui plus « aventurier » des missions à l'étranger. Ces multiples missions se différencient également par les types d'activités qui y sont effectuées et par les conditions de vie qu'offrent les pays d'accueil.

Le travail au siège est souvent considéré par les diplomates comme étant moins attirant que celui réalisé en ambassade. La compétition pour les postes, moins nombreux, y est intense, et les charges de travail y sont lourdes. Malgré cela, le passage par le ministère est reconnu comme une expérience indispensable à un diplomate de carrière. Les diplomates y sont exposés aux relations avec les autres administrations, et, plus significativement encore, avec le cabinet du Premier ministre et les partis politiques, que nous étudierons plus en détail dans le chapitre 4. Pour ce diplomate retraité, le ministère est un passage obligé pour la construction d'un réseau bureaucratique et politique : « *New Delhi, c'est la jungle indienne. C'est ici que l'on apprend comment la politique fonctionne vraiment au sein de l'administration*¹⁸¹ ».

¹⁷⁹ Iver NEUMANN, *At Home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 125.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 99.

¹⁸¹ E19. Diplomate indien, promotion de 1969.

Les postes les plus recherchés au ministère des Affaires étrangères sont les directions des divisions régionales les plus importantes pour la politique étrangère de l'Inde, telle que la division Afghanistan-Pakistan-Iran. De plus, le département du personnel et de l'administration est considéré comme un poste attractif, en raison de la position de pouvoir dans laquelle se trouvent les diplomates lorsqu'ils sont responsables des ressources humaines du ministère : « *La direction du Foreign Office Bureau, c'est un travail très difficile. C'est l'endroit où on perd notre innocence et où on apprend à naviguer entre les relations de pouvoir*¹⁸². » Enfin, un détachement au sein du Cabinet du Premier ministre peut servir de tremplin à la carrière d'un diplomate indien.

À la différence du quotidien vécu au siège, le travail dans les missions diplomatiques à l'étranger est perçu comme moins bureaucratique et il est souvent plus valorisé par les diplomates¹⁸³. Les premières expériences à l'étranger sont parfois présentées comme de véritables épreuves, d'un point de vue professionnel, mais aussi personnel. Une ancienne ambassadrice indienne raconte ainsi son premier séjour à l'étranger, dans la mission indienne à Vienne :

« C'était la première fois que personne ne prenait soin de moi... j'ai dû apprendre à faire ma lessive, à m'acheter à manger, je n'avais pas tout le personnel dont je disposais chez mes parents...¹⁸⁴ »

De plus, en fonction des catégories de missions où sont envoyés les diplomates, les récits suivent deux scénarios « héroïques » différents, définis selon Iver Neumann en ces termes¹⁸⁵ : celui du « conseiller diplomatique », qui fréquente la haute société d'une part ; et celui du « baroudeur », qui doit gérer un terrain particulièrement difficile d'autre part.

La figure du conseiller diplomatique renvoie aux carrières à succès. Depuis la création du ministère des Affaires étrangères indien, les représentations diplomatiques les plus prestigieuses sont situées dans les cinq États membres du Conseil de sécurité de l'ONU, en

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ Comme le souligne Iver Neumann, « Les diplomates chez eux sont des bureaucrates réticents ». Iver NEUMANN, *At Home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 35.

¹⁸⁴ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963.

¹⁸⁵ Iver NEUMANN, *At Home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 66.

Europe occidentale, ainsi qu'en Asie du Sud. Les États-Unis particulièrement ont toujours attiré les diplomates indiens. Cela s'explique non seulement par l'importance stratégique de ce pays pour la politique étrangère de l'Inde, mais aussi par la qualité de vie qui y règne. Les anciens diplomates indiens aux États-Unis racontent avoir eu plaisir à vivre dans une « *société intellectuellement vibrante*¹⁸⁶ », où une grande part du travail diplomatique consiste à rendre publics les positionnements politiques de l'Inde au sein de la société civile américaine. De même, les pays d'Asie du Sud ont toujours été très attractifs pour les diplomates indiens, principalement en raison de la complexité qui caractérise les relations entre l'Inde et ses voisins :

« C'est dans le voisinage proche que le travail est intéressant, qu'il y a quelque chose à se mettre sous la dent... Il y a toujours quelque chose à faire dans le voisinage : la frontière, les crises, les problèmes de l'eau, le commerce illégal, les trafics, les insurrections...¹⁸⁷ »

Par conséquent, un diplomate destiné à réaliser une carrière prestigieuse commence en général son métier au sein d'une mission diplomatique en Europe, avant d'être nommé dans des pays sud-asiatiques ou occidentaux. Parmi les treize diplomates ayant assumé la charge de Foreign Secretary entre 1990 et 2015, tous ont appris le français ou l'allemand et passé leur premier stage à l'étranger dans une capitale européenne. Onze d'entre eux avaient été auparavant ambassadeurs au sein d'un État membre du Conseil de sécurité de l'ONU ou en Asie du Sud.

Le prestige des autres missions indiennes à l'étranger a beaucoup évolué dans le temps, en fonction de leur importance stratégique pour la politique étrangère de l'Inde et de l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés. Comme nous le verrons au chapitre 5, le prestige des représentations multilatérales a diminué depuis la mort de Nehru, en raison d'une baisse de l'implication politique de l'Inde sur ces dossiers. Bien qu'une nomination à la tête de la représentation permanente de l'Inde à New York soit encore considérée comme un marqueur de prestige, la voie royale pour un diplomate indien se construit avant tout par la pratique de la diplomatie bilatérale¹⁸⁸.

¹⁸⁶ E40. Diplomate indien, promotion de 1964.

¹⁸⁷ E23.1. Diplomate indien, promotion de 1972.

¹⁸⁸ E27. Diplomate indien, promotion de 2003.

Il existe donc des caractéristiques spécifiques qui permettent de distinguer les trajectoires qui mènent à des postes plus ou moins prestigieux. La carrière de Mlle Nagma M. Mallick, ambassadrice de l'Inde au Brunei en 2015, est un exemple type d'une future conseillère diplomatique¹⁸⁹. Reçue à l'examen d'entrée à la fonction publique en 1991, elle est la première femme musulmane à faire une carrière de diplomate en Inde. Elle est sans doute classée parmi les premiers au concours, car elle est envoyée à Paris pour apprendre le français, puis est nommée au sein de la représentation de l'Inde à l'UNESCO. Les autres positions qu'elle assume sont prestigieuses : elle est employée au Prime Minister's Office (PMO) sous I. K. Gujral (1997-1998), avant de diriger la section commerciale de l'ambassade indienne à Katmandou, les relations presses à Colombo, et d'obtenir le poste de Deputy Chief of Mission à Bangkok. Elle a aussi été porte-parole adjointe du ministère. En 2012, après onze années de carrière seulement, elle devient ambassadrice de l'Inde en Tunisie. Ses nominations à Paris, dans de nombreuses missions diplomatiques en Asie du Sud ainsi que dans des postes prestigieux à New Delhi permettent de supposer qu'elle sera amenée à poursuivre une carrière relativement élevée au sein du ministère des Affaires étrangères.

La figure du « baroudeur » est souvent moins attractive que celle du conseiller diplomatique. Les entretiens réalisés avec des diplomates indiens montrent que les missions de catégorie « C », principalement situées en Europe de l'Est, en Asie Centrale, en Afrique et en Amérique latine, sont généralement peu prisées par les fonctionnaires indiens, en partie en raison des conditions de vie difficiles dans ces missions. Un ancien ambassadeur explique :

« Quand vous êtes envoyé quelque part, vous avez besoin de passer du bon temps. On ne veut pas aller dans des missions difficiles, qui représentent une épreuve ! Je l'ai remarqué quand j'étais Joint Secretary dans la division administrative... Les gens venaient pour changer leurs destinations, lorsque les pays où ils étaient envoyés ne disposaient pas d'écoles ou de facilités médicales¹⁹⁰ ».

¹⁸⁹ Site du Haut-commissariat indien au Brunei, Disponible sur : <http://www.hcindiabrunei.org.bn/>. [Consulté le 18 février 2016].

¹⁹⁰ E23.1. Diplomate indien, promotion de 1972.

L'autre raison est l'absence d'intérêt politique porté envers certains pays de cette catégorie, ce qui peut provoquer chez les diplomates envoyés là-bas le sentiment d'être mis à l'écart. R. Dayal raconte dans ses mémoires son retour décevant du Zimbabwe :

« Quand je suis revenu à Delhi, j'ai envoyé un mot via la division du protocole à la Première ministre, Madame Gandhi, et au ministre des Affaires étrangères, Narasimha Rao, pour leur indiquer que j'étais à leur disposition pour leur rendre des comptes sur ma mission au Zimbabwe. Aucun d'entre eux n'a montré d'intérêt pour la question¹⁹¹. »

De même en témoigne ce diplomate indien :

« Moi, je voulais rejoindre le groupe des diplomates qui vont à Moscou, Washington, Beijing... Je ne voulais pas aller dans des endroits isolés, car personne n'allait lire les rapports que j'aurais envoyés... Aucune visite n'est planifiée là-bas. Personne ne veut aller en Afrique...¹⁹² »

Jagat Mehta souligne également le fait que les postes dans des missions indiennes en Afrique sont essentiellement confiés à des officiers au début de leur carrière, ou à ceux considérés comme étant « incompetents¹⁹³ ».

Parmi les missions de catégorie C, celles qui sont situées dans des États totalitaires présentent leurs propres difficultés, liées au manque d'accès à l'information et à la complexité des relations avec les autorités locales. Les diplomates envoyés dans ces missions se plaignent principalement de s'y ennuyer¹⁹⁴. Mais certains soulignent aussi les stratégies mises en place pour améliorer la qualité de leur travail, notamment par l'établissement de relations professionnelles et amicales avec les autres diplomates étrangers présents dans la capitale du pays. On peut citer l'exemple de l'Union soviétique pendant la guerre froide. Bien que prestigieuse¹⁹⁵, une nomination au sein de l'ambassade indienne en URSS était aussi

¹⁹¹ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 501.

¹⁹² E23.1. Diplomate indien, promotion de 1972.

¹⁹³ Jagat MEHTA, *Negotiating for India: Lessons of Diplomacy*, op. cit., p. 182.

¹⁹⁴ Par exemple, Kishan Rana raconte son expérience au Myanmar dans les années 1980 et explique que la petite communauté diplomatique était privée de librairie, de cinéma et de télévision, et devait donc trouver « ses propres amusements et diversions ». (Kishan RANA, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, op. cit., p. 12).

¹⁹⁵ Comme l'explique l'ancien ambassadeur indien T. P. Sreenivasan dans ses mémoires, le passage à Moscou pendant la guerre froide était tout de même considéré comme un tremplin dans la carrière d'un diplomate : « Être

considérée comme une véritable épreuve. Rajeshwar Dayal, diplomate à Moscou à la fin des années 1940, décrit dans ses mémoires les difficultés auxquelles lui et ses collègues devaient faire face :

« Nous essayions d'analyser dans quelle mesure les objectifs de l'État socialiste étaient réalisés. Mais même la tâche quotidienne de collecte d'information en était réduite à l'élaboration d'hypothèses... Il n'y avait pas non plus beaucoup d'informations dans les journaux (...) Nous vivions dans une atmosphère de secret pathologique. Les puissances occidentales avaient leurs agents et leurs espions. Dans cet affrontement de géants ayant des idéologies conflictuelles, des pays comme les nôtres devaient avancer sur un chemin sinueux »¹⁹⁶.

R. Dayal explique également que les diplomates tentaient alors de lutter contre la « *claustrophobie ambiante* » en recevant les diplomates des missions étrangères, pour un thé ou un concours de sport.

Malgré ces contraintes, les diplomates expriment souvent un sentiment de nostalgie à l'égard de ce passé de « baroudeur ». Comme l'explique l'ancien ambassadeur indien Rajendra Abhyankar, la distinction entre les « bons postes » et les « mauvais postes » est complexe, et varie en fonction du contexte politique de la mission :

« Les nominations à l'étranger peuvent être classées en quatre groupes : les bons postes aux bons moments, les bons postes aux mauvais moments, les mauvais postes aux bons moments et les mauvais postes aux mauvais moments »¹⁹⁷

Quoique les « mauvais postes » soient généralement les moins populaires, certains diplomates apprécient la liberté dont ils bénéficient dans ces missions et soulignent l'importance de l'expérience qu'ils ont acquise là-bas. Cette liberté s'explique en partie par le faible intérêt porté par le pouvoir politique indien à l'égard de certains pays. Les missions dans ces États offrent aux diplomates des opportunités plus grandes pour prendre des initiatives, surtout lorsqu'ils y sont envoyés jeunes. Les pays instables politiquement sont pour certains diplomates des terrains d'observation parfois plus passionnants que la vie politique des pays

envoyé à Moscou était essentiel pour grimper dans la hiérarchie de l'IFS. De fait, la majorité des agents qui ont réussi dans le service ont vécu dans un des ghettos diplomatiques de la capitale soviétique ». T. P. SREENIVASAN, *Words, Words, Words. Adventures in Diplomacy*, op. cit., p. 35.

¹⁹⁶ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 116-117.

¹⁹⁷ Rajendra ABHYANKAR, *Stuff Happens. An Anecdotal Insight into Indian Diplomacy*, op. cit., p. 9.

développés. Un ancien ambassadeur indien raconte qu'il considère son poste en Libye, où il avait été nommé First Secretary alors qu'il n'avait pas encore trente ans, comme la meilleure expérience de sa carrière :

« Les conditions de vie matérielles étaient difficiles, et les gens me prenaient souvent pour un fou d'avoir accepté ce poste... mais c'était le de but des années 1970, il y a eu la mort de Nasser, la montée de l'islamisme dans le monde arabe, la montée des prix du pétrole... Ce changement de paradigme politique, c'était passionnant ! J'étais au cœur de tout cela¹⁹⁸ ! »

En témoigne aussi cet ancien ambassadeur indien :

« Avant, on passait au moins deux ou trois missions en Occident. Maintenant, on le passe plus dans des missions avec des mauvaises conditions de vie, des endroits qui sont dangereux. Il y a une grosse différence entre le *Foreign Service* d'aujourd'hui et celui d'avant. Aujourd'hui, il y a moins de confort et plus d'aventure dans les schémas de carrière¹⁹⁹. »

De même, une diplomate en début de carrière justifie ainsi son envie de partir en Afrique :

« Cela peut être très excitant d'aller en Afrique, car tout doit y être fait. Vous faites vraiment du travail de terrain là-bas. Comme il n'y a que très peu de structures, cela peut être très intéressant...²⁰⁰ »

Ces deux scénarios, celui du conseiller diplomatique et celui du baroudeur, coexistent souvent dans les carrières de diplomates. La forme que prend concrètement cette coexistence varie en fonction des types de carrières suivies par les diplomates, abordées plus en détail ci-dessous.

b) La singularité de certaines trajectoires

Tous les diplomates indiens n'ont pas la même perception de leur métier ni les mêmes attentes à l'égard de l'évolution de leur carrière. Souvent présentée comme un jeu de chance et de positionnement, la carrière laisse aux diplomates une certaine marge de manœuvre pour se réaliser de manière créative. À partir des entretiens effectués, nous définissons trois profils types qui correspondent à des attachements différenciés aux nombreux mondes sociaux de la diplomatie : le pensionnaire, le polyvalent, et le passionné marginal.

¹⁹⁸ E33. Diplomate indien, promotion de 1970.

¹⁹⁹ E79. Diplomate indien, promotion de 1963.

²⁰⁰ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

Le premier profil est celui du pensionnaire, dont le métier s'identifie le plus à celui d'un travail bureaucratique et dont la carrière est caractérisée par un grand nombre d'années passées au ministère des Affaires étrangères. En général, le diplomate pensionnaire ne peut espérer poursuivre une carrière prestigieuse. Comme au ministère des Affaires étrangères norvégien étudié par Iver Neumann, « le diplomate pensionnaire n'a pas de carrière et pas de présence comme conseiller²⁰¹ ». C'est le cas des diplomates indiens qui restent pendant de nombreuses années au sein d'une même division du ministère des Affaires étrangères. Ce choix n'est pas toujours subi et peut exceptionnellement permettre de réaliser une carrière de haut niveau, comme le montre la trajectoire de cet ancien ambassadeur indien.

Lorsqu'il était jeune, ce diplomate vécut ses nominations en Afghanistan et au Nigéria comme des « punitions » et décida de rester principalement au siège : « *Je n'aimais pas le côté bulle d'expatrié... on m'a aussi proposé des postes intéressants à Washington... Mais moi c'est le défi politique qui me plaît...*²⁰² ». Ayant la volonté d'être plus proche du pouvoir administratif et politique, il se fait nommer à trois reprises au sein du ministère des Finances. Il est aussi responsable de la culture à l'Indian Centre for Cultural Relations (ICCR), et devient par la suite directeur du Foreign Service Institute. Son classement élevé au concours et sa proximité au Premier ministre de l'époque lui permettent de terminer sa carrière comme Foreign Secretary²⁰³.

De plus, certains diplomates peuvent refuser la mobilité à l'étranger pour des raisons personnelles. C'est surtout le cas des femmes mariées à des hommes qui ne font pas carrière dans l'IFS, et qui sont alors autorisées par le ministère de rester à New Delhi pour des périodes plus longues²⁰⁴. En témoigne cette jeune diplomate :

« Après avoir eu une formation en français, j'ai été envoyée trois ans à l'île Maurice. Mais ensuite j'ai demandé à être mutée à New Delhi, car je souhaitais me marier. Je

²⁰¹ Iver NEUMANN, *At Home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 125.

²⁰² E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

²⁰³ *Idem*.

²⁰⁴ E17. Diplomate indien, promotion de 1974.

n'ai pas envie d'être envoyée à l'étranger. Je veux pouvoir m'occuper de ma famille²⁰⁵ ».

Le second profil type est celui du diplomate polyvalent, qui valorise l'acquisition de compétences multiples, dans l'espoir d'atteindre le poste le plus prestigieux possible au sein du ministère, dans les limites de son classement initial à l'examen d'entrée. Les polyvalents passent en général plus de temps à l'étranger qu'à New Delhi, comme cet ancien ambassadeur, qui, en vingt-sept ans de carrière, est resté vingt-et-un ans à l'étranger²⁰⁶. De plus, il y a souvent une volonté de la part de ces diplomates de connaître au mieux le fonctionnement des différents départements de l'administration :

« Je crois que je suis prête à aller n'importe où dans les 15 premières années de ma carrière, afin d'explorer. Je ressens que c'est important d'apprendre et de comprendre comment ça fonctionne. Lorsque je suis arrivée, je voulais me spécialiser en affaires économiques, car j'ai fait des études de finance. Mais maintenant je ne suis plus sûre, car il y a tant d'autres choses à faire²⁰⁷ ! »

Parmi les polyvalents, les plus ambitieux d'entre eux essaient de privilégier le temps passé dans les pays voisins de l'Inde ou en Occident. Par exemple, lorsque J. N. Dixit²⁰⁸ devient Foreign Secretary en 1991, il a déjà servi dix années en Afghanistan, au Sri Lanka et au Pakistan. Son choix personnel était de dédier sa carrière aux pays frontaliers, et de laisser de côté des questions comme la diplomatie multilatérale. Au cours de sa carrière, il est à deux reprises numéro deux, dans les ambassades indiennes à Tokyo et à Washington. D'autres à l'inverse décident de s'investir dans la diplomatie multilatérale, principalement en raison du prestige qu'ils en retirent, et de leur attrait pour les pratiques de négociations particulières qu'elle offre :

« Pour passer du temps à l'ONU, vous devez avoir de l'empathie, car il y a 185 pays qui sont présents. Vous avez besoin de comprendre les pays ; de comprendre leurs problématiques ; d'être plus sociable, d'interagir avec les diplomates tout le temps. »

²⁰⁵ E45. Diplomate indienne, promotion de 2008.

²⁰⁶ E95. Diplomate indien, promotion de 1974.

²⁰⁷ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

²⁰⁸ J. N. DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit.

« Votre nom disparaît et vous devenez l'Inde. Vous parlez au nom de millions de personnes... c'est ce qui donne beaucoup de plaisir à un ambassadeur²⁰⁹ ».

Le troisième profil type est celui du passionné marginal, qui décide d'orienter au maximum sa carrière vers l'acquisition d'une compétence technique ou régionale, au détriment de la poursuite d'une voie prestigieuse. Certains diplomates se font spécialistes d'un pays ou d'une région, mais ils sont rares à choisir cette voie. En effet, le temps passé dans une région non prestigieuse peut avoir des conséquences directes sur la carrière. Selon un diplomate interrogé, ceux qui restent trop longtemps dans le monde arabe ou dans un pays africain parviennent difficilement à obtenir par la suite un bon poste en Europe ou en Asie de l'Est²¹⁰. Cela explique sans doute pourquoi il n'existe pas de spécialiste de l'Afrique et de l'Amérique latine au sein du ministère des Affaires étrangères indien. Cette situation est similaire pour les personnes qui développent une compétence technique. Par exemple, les diplomates indiens ont la possibilité d'être détachés dans un autre ministère indien pour des périodes de trois ans²¹¹. Cependant, des sorties trop longues du ministère des Affaires étrangères présentent un risque de ralentissement de la carrière diplomatique²¹² :

« Je suis allé au ministère du Commerce quelques années, mais cela n'était pas reconnu au sein du ministère des Affaires étrangères... Le ministère, c'est là où il y a le pouvoir et l'autorité. Vous devez être là si vous voulez construire votre carrière. Aucune sortie n'est encouragée. Mais il y avait un poste vacant au ministère du Commerce, alors j'y suis allé comme *Joint Secretary*. Mais normalement, pour un IFS, le pouvoir est au sein du ministère des Affaires étrangères. C'est là que l'on définit la politique étrangère²¹³. »

Ces trois profils types ne sont pas exclusifs, et chaque trajectoire individuelle peut en combiner plusieurs. Les entretiens mettent en avant l'importance de « moments décisifs²¹⁴ », définis par Andrew Abbott comme des transitions occasionnelles qui entraînent une

²⁰⁹ E95. Diplomate indien, promotion de 1974.

²¹⁰ E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

²¹¹ INDE. Ministry of External Affairs, « Indian Foreign Service Rules (Recruitment, Cadre, Seniority and Promotion) », New Delhi, 1961. Disponible sur: http://www.mea.gov.in/images/pdf/RCSP_Rules1.pdf. Consulté le 18 février 2016.

²¹² E51. Diplomate indien, promotion de 1979.

²¹³ E48. Diplomate indien, promotion de 1990.

²¹⁴ Andrew ABBOTT, « A propos du concept de "turning point" », in BESSIN, Marc, BIDERE, Claire, GROSSETTI (dir.), *Bifurcations*, Paris : La Découverte, 2010, p. 187-211.

reformulation de la façon dont les individus projettent leurs possibilités futures, à partir de leurs expériences passées²¹⁵. Il existe donc, au sein du ministère des Affaires étrangères, une multiplicité d'objectifs et d'aspirations poursuivis par les diplomates indiens dans une dynamique évolutive. Comme le souligne un diplomate, certains agents ne font pas des choix stratégiques conscients, et construisent leur carrière en fonction des disponibilités de postes : « *Il y a deux types de diplomates : ceux qui choisissent leurs carrières, et ceux qui laissent les choses arriver*²¹⁶ ».

Malgré leur diversité, ces trajectoires singulières évoluent à l'intérieur des contraintes des règles bureaucratiques²¹⁷ qui limitent aujourd'hui encore les perspectives de spécialisation des diplomates indiens.

c) Les barrières posées à la spécialisation

En raison de l'impossibilité pour les diplomates de maîtriser l'ensemble des savoirs et des savoir-faire de la diplomatie, une forme de « segmentation organique²¹⁸ » s'est mise en place au sein du ministère des Affaires étrangères. En général, les diplomates sont encouragés à développer deux types de spécialisation, technique et régionale, et le département de l'administration et du personnel du ministère des Affaires étrangères tente de façon croissante de prendre en compte l'expérience et les demandes des diplomates indiens.

Mais la spécialisation des diplomates demeure limitée par le fait qu'il n'existe pas de planification des carrières à l'échelle du ministère. Ainsi s'en plaignent ces diplomates interrogés :

« Il n'y a pas d'encouragement concret à la spécialisation. Cela dépend de l'individu ; si je sais que j'ai certaines compétences à faire quelque chose, alors j'essaie de les développer... mais rien n'est écrit sur le papier. Certains diplomates se spécialisent oui, parfois. »²¹⁹

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

²¹⁷ Jacques LAGROYE, Bastien FRANCOIS, Frédéric SAWICKI, *Sociologie Politique, op. cit.*, p. 157.

²¹⁸ Florent CHAMPY, *La sociologie des professions*, Paris : PUF, 2012, p. 131.

²¹⁹ E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

« Il y a deux types de spécialisation : géographique et fonctionnelle. En général, un diplomate essaie de se spécialiser dans les deux. Par exemple : je suis déjà censé être spécialisé sur la Chine, car j'ai appris le chinois. J'ai un intérêt particulier pour promotion des infrastructures. La spécialisation dépend de l'investissement personnel que l'on veut y mettre ; c'est un choix personnel²²⁰ ».

Cette absence de planification et d'encouragement à la spécialisation des carrières se traduit aussi par le fait que les formations à mi-parcours dont peuvent bénéficier les diplomates ne sont pas systématisées pour tous les fonctionnaires du ministère, et ne sont pas forcément pensées en rapport avec les besoins de l'organisation.

Les diplomates ont l'obligation de rédiger une dissertation lors de leur passage entre le grade III et le grade II. De plus, ils bénéficient d'une formation à la Indian School of Business après vingt-quatre années de service²²¹. Mais ces outils sont fortement limités et aucun programme de formation n'a été instauré par le FSI pour les fonctionnaires en milieu de carrière²²². Un rapport récent produit pour le FSI²²³ recommande l'instauration d'une mise à niveau pour tous les chefs de missions, ainsi que de conférences régulières organisées par le ministère afin de favoriser les partages d'expériences. Seuls deux à trois fonctionnaires par an peuvent bénéficier d'une formation dans des universités étrangères comme Harvard ou Oxford, et ils n'ont pas l'obligation de se spécialiser sur un sujet en particulier²²⁴. Certains diplomates exploitent ces programmes mêmes restreints et investissent une grande partie de leur carrière dans le milieu académique. C'est par exemple le cas de cet ancien ambassadeur indien, qui pendant sa carrière passe un séjour à Oxford, un à Houston, un au National Defence College indien, puis une fois retraité, travaille dans un think tank²²⁵. Mais ce cas est exceptionnel et n'est pas particulièrement encouragé par le ministère. Un jeune diplomate indien le regrette fortement :

²²⁰ E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

²²¹ E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

²²² Jyotindra Nath DIXIT, *Indian Foreign Service: history and challenge*, op. cit., p. 261.

²²³ INDE. Ministry of External Affairs, Foreign Service Institute, *The Report of the Committee chaired by Dr. Abid Hussain on The Foreign Service Institute*, New Delhi, 2008, p. 25

²²⁴ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 57.

²²⁵ E19. Diplomate indien, promotion de 1969.

« Il n'existe pas de système de récompense. Le ministère n'encourage pas [les diplomates] à se spécialiser. Les diplomates ne sont pas envoyés pour des formations. Il y a des formes de formations à différentes étapes de la carrière, mais ce n'est rien. Il y a un clair manque d'infrastructures pour la formation. Nous avons besoin d'institutions. Nous devrions être encouragés à nous spécialiser, à apprendre de nouveaux outils. Cela doit être un programme mené par le gouvernement. [...] J'aurais bien aimé aller à la Fletcher School ! Un diplomate aujourd'hui ne peut pas se contenter de s'asseoir et de lire les nouvelles, c'est impossible, ce n'est plus possible²²⁶. »

Dans le même ordre d'idées, Jagat Mehta dans ses mémoires raconte que son volontarisme pour suivre un programme de recherche à Harvard soulève à l'époque la suspicion du Foreign Secretary. Il interprète sa nomination comme Haut-commissaire en Tanzanie comme une forme de sanction de son « esprit indépendant²²⁷ ».

Par conséquent, le passage dans d'autres ministères ou dans d'autres champs d'activités ne permet pas aux diplomates d'acquérir une influence plus grande au sein de la diplomatie, comme c'est à l'inverse le cas de la diplomatie américaine. En Inde, le développement de compétences spécialisées dépend essentiellement d'initiatives individuelles et personnelles.

Conclusion du chapitre

Si les deux premiers chapitres ont permis de comprendre les conditions historiques et sociales qui ont structuré la genèse du ministère des Affaires étrangères, ce chapitre analyse plus précisément l'organisation actuelle du ministère des Affaires étrangères.

Le ministère des Affaires étrangères indien est une bureaucratie faible, qui souffre d'un déficit important de moyens humains et financiers. Cette faiblesse est d'autant plus frappante lorsqu'on compare ce ministère des Affaires étrangères à celui des États-Unis ou de la Chine, ou à des petits États comme Singapour. Le sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères entraîne de nombreux dysfonctionnements au sein de cette administration, dont le principal est l'absence de coordination interne. Il a aussi un impact très négatif sur le

²²⁶ E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

²²⁷ Jagat MEHTA, *Negotiating for India: Lessons of Diplomacy*, op. cit., p. 181.

quotidien des diplomates qui subissent des charges de travail très importantes. En outre, les diplomates indiens les plus jeunes expriment aujourd'hui un sentiment de déclassement social, qui contraste fortement avec le prestige qui entourait la genèse du ministère des Affaires étrangères.

De plus, la prise en compte de la dimension informelle de l'organisation a permis de mettre à jour la façon dont cette bureaucratie sous-dimensionnée est aussi fortement individualisante, car elle valorise la prise d'initiatives. Les diplomates indiens disposent d'une certaine marge de manœuvre pour improviser des solutions dans l'exercice quotidien de leur métier, ou pour construire une carrière qui correspond à leurs aspirations. Cependant, ces initiatives ne garantissent pas la continuité ni l'efficacité administratives sur le long terme. Elles peuvent aussi avoir pour effet de renforcer la lourdeur institutionnelle et l'inertie de l'organisation, comme l'illustre l'attachement des diplomates aux critères déterminant leurs carrières.

La partie qui suit montre comment la fin de la guerre froide, les réformes libérales du début des années 1990 et la forte croissance économique connue par l'Inde depuis cette période ont contribué en grande partie à la diversification des activités de l'Inde à l'étranger et à la complexification de son système diplomatique national (chapitre 4). Ce faisant, le déséquilibre existant entre les besoins administratifs du ministère et ses capacités a augmenté, limitant fortement ses capacités d'adaptation aux évolutions de la mondialisation (chapitres 5 et 6).

II. Les adaptations du ministère des Affaires étrangères indien depuis la fin de la guerre froide

Chapitre 4. La complexification du système diplomatique indien, produit de la libéralisation économique

Depuis les années 1960-1970, les ministères des Affaires étrangères ont connu, d'une façon générale, d'importantes évolutions structurelles liées à deux processus distincts : la concentration de la prise de décision en politique étrangère d'une part, et la fragmentation de sa mise en œuvre d'autre part¹. Le phénomène de centralisation du processus de décision au sein du pouvoir exécutif se manifeste principalement par le développement de la diplomatie de sommets et l'augmentation des échanges entre représentants politiques. Dans le même temps, les systèmes diplomatiques nationaux se sont agrandis et se sont articulés à un nombre croissant de secteurs d'action publique, intégrant ainsi de nouvelles d'institutions dans le processus de décision². Les ministères sectoriels par exemple, ou certains acteurs non étatiques comme les entrepreneurs sont de plus en plus impliqués dans la gestion des dossiers de politique étrangère³. Le cas indien témoigne de tendances similaires depuis le début des années 1990.

Le système diplomatique d'un État dépasse le cadre du seul ministère des Affaires étrangères⁴. Il constitue un ensemble politico-administratif poreux, structuré par les

¹ Sur les évolutions générales de la diplomatie, voir Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards, op. cit.*, p. 215-234 ; Brian HOCKING, Jan MELISSEN, Shaun RIORDAN (dir.), « Futures for diplomacy. Integrative diplomacy in the 21st century », Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2012, report n°1, 85 p.

² Comme le note Andrew Cooper, cette complexification des systèmes diplomatiques s'accompagne d'un élargissement des agendas de politique étrangère. Andrew COOPER, « Diplomatic Puzzles: A Review of the Literature », in WOLFE, Robert (dir.), *Diplomatic Missions: The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, Kingston : School of Policy Studies, Queen's University, 1998, p. 34. Voir également Jan Aart SCHOLTE, « From Government to Governance: Transition to a New Diplomacy », in COOPER, Andrew, HOCKING, Brian, MALEY, William (dir.), *Global Governance and Diplomacy*, New York : Palgrave Macmillan, 2008, p. 39-62.

³ A ce sujet, certains auteurs emploient la notion d'« intermestic », qui désigne l'interdépendance croissante et les limites de plus en plus floues entre les environnements internationaux et nationaux. Pour Laura Neack, la conséquence de ce phénomène est que la « nouvelle politique étrangère » est caractérisée par des coalitions d'acteurs et de groupes d'intérêts de plus en plus divers et en flux constants. Par conséquent, l'étude de la politique étrangère ne peut se faire qu'en prenant en compte une approche multiniveaux. Laura NEACK, *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*, 2nd éd., Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008, 233 p. Voir également Lauri KARVONEN, Bengt SUNDELIUS, *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot : Gower, 1987, 181 p.

⁴ Brian Hocking définit le système diplomatique national comme un ensemble d'institutions et d'acteurs configuré pour la gestion de l'environnement international de l'État. Brian HOCKING, « The Ministry of

interactions entre différents acteurs et institutions, étatiques et non étatiques, qui participent de façon permanente ou ponctuelle à la production de la diplomatie d'un État. La mutation d'un système diplomatique national est principalement causée par une augmentation des échanges entre des acteurs variés, poursuivant des objectifs différents, et parfois divergents. Quoique relativement stables, ces relations sont marquées par des rapports de force et des clivages autour de la définition des rôles joués par les acteurs de ce système. Les frontières de ce système font ainsi l'objet de débats qui peuvent aboutir à l'initiation de processus de coordinations entre acteurs, ou à l'inverse favoriser l'émergence de conflits ayant pour enjeu le contrôle d'un agenda politique ou la mise en œuvre d'une décision. Or, comme l'écrit Yves Buchet de Neuilly, « l'existence de clivages n'est pas un facteur d'implosion d'une politique publique, mais une propriété même de tout espace de politique publique et même le révélateur de son existence⁵ ». L'évolution complexe des systèmes diplomatiques nationaux atteste donc de la permanence et de l'importance de la diplomatie dans les relations internationales. Elle témoigne de l'émergence d'un environnement diplomatique « multiniveaux », dans lequel les arènes nationales et internationales sont interdépendantes⁶. Cette évolution générale pose la question de la « réorganisation de l'existant⁷ », ce qui se traduit dans notre cas d'étude par des changements dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la diplomatie indienne.

Ce chapitre a vocation à éclairer la complexification du système diplomatique indien et ses effets sur la place du ministère des Affaires étrangères en son sein. Depuis le début des années 1990, la politique étrangère de l'Inde a connu des évolutions majeures causées par la fin de la guerre froide et l'adoption d'une politique de libéralisation économique par le gouvernement indien de l'époque. Cette politique économique a produit des effets instituants sur la structure du ministère des Affaires étrangères indien et sur la diversification des

Foreign Affairs and the National Diplomatic System », in KERR, Pauline, WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, New York : Oxford University Press, 2013, p. 126.

⁵ Yves BUCHET DE NEUILLY, « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », in MÉRAND, Frédéric, SCHWOK, René (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve : Bruylant, 2009, p. 76.

⁶ Brian HOCKING, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, *op. cit.*

⁷ Charlotte HALPERN, Sophie JACQUOT, « Quelle actualité de la notion de secteur ? Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84.

principes conducteurs de la diplomatie indienne. Ces principes renvoient aujourd'hui aux notions de pragmatisme, de développement économique et de flexibilité stratégique, sans toutefois remettre en cause la « matrice cognitive et normative » du non-alignement (Partie A). La libéralisation économique de l'Inde a également accéléré la restructuration du système diplomatique indien. Cette restructuration se traduit par la centralisation du processus de décision de la politique étrangère, déjà amorcée depuis 1947, et par l'implication croissante d'acteurs bureaucratiques, régionaux et non étatiques dans la conduite de la diplomatie indienne (Partie B).

A - La libéralisation économique, catalyseur du changement de la diplomatie indienne

Au début des années 1990, la réforme de l'économie indienne en faveur de la libéralisation et de l'ouverture des marchés indiens à l'international a contribué à faire évoluer les structures bureaucratiques de l'État, et notamment le rôle du ministère des Affaires étrangères indien (section 1). Ces changements dans la façon de concevoir les politiques de développement de l'État ont eu un impact direct sur la définition de la politique étrangère de l'Inde et sur son comportement sur la scène internationale⁸. Le discours du non-alignement a été rapidement adapté pour y intégrer de nouveaux principes conducteurs, tels que la croissance économique et la compétitivité internationale⁹ (section 2).

⁸ Priya CHACKO, « The New Geo-Economics of a “Rising” India: State Transformation and the Recasting of Foreign Policy », *Journal of Contemporary Asia*, 2015, vol. 45, n°2, p. 326-344 ; N. S. SISODIA, « Economic Modernisation and the Growing Influence of Neoliberalism in India's Strategic Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases, op. cit.*, p. 176-200.

On peut ainsi parler d'une forme de restructuration de la politique étrangère de l'Inde après la guerre froide. Sur la question du changement en politique étrangère, voir Kjell GOLDMAN, *Change and Stability in Foreign Policy: the Problems and Possibilities of Détente*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1988, 252 p. ; Jerel A. ROSATI, Joe D. HAGAN, Martin W. SAMPSON, *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia : University of South Carolina Press, 1994, 316 p. ; James ROSENAU, *The Study of Political Adaptation*, London : Pinter, 1981, 235 p.

⁹ Priya CHACKO, « The New Geo-Economics of a “Rising” India: State Transformation and the Recasting of Foreign Policy », *art. cit.*, p. 329.

1) Une réforme économique (ré) institutive

De 1947 à la fin des années 1980, l'État central est le seul acteur majeur du développement économique de l'Inde¹⁰. Cet interventionnisme étatique se justifie à l'époque par la volonté d'assurer l'indépendance économique du pays. Il s'appuie principalement sur une politique d'industrialisation par la substitution aux importations¹¹. Dans les années 1980, des mesures de dérégulation de l'économie indienne sont initiées par le Premier ministre de l'époque, Rajiv Gandhi (1984-1989), mais elles restent très limitées¹². C'est seulement à partir de 1991, sous la direction du Premier ministre P.V. Narasimha Rao et de son ministre des Finances Manmohan Singh, que l'on parle véritablement de réforme libérale de l'économie indienne. La définition donnée par Philippe Bézès et Patrick Le Lidec de la réforme comme « des investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constitutives des institutions, dans des phases définies et parfois célébrées comme des moments (ré) instituants¹³ » s'applique de façon très pertinente au cas indien. Les décideurs politiques justifient en effet l'adoption de mesures de libéralisation en 1991 par l'adaptation nécessaire de l'économie indienne aux modifications importantes du système international. Ces réformes sont menées par un ensemble hétérogène d'acteurs, composé d'hommes politiques, de bureaucrates et d'économistes dont les intérêts convergent au sein d'une « nébuleuse réformatrice¹⁴ » (a). Ces acteurs parviennent à imposer un nouveau « sens commun réformateur¹⁵ » qui a des effets instituants non seulement dans les domaines de l'économie et de la finance, mais aussi dans le domaine de la politique étrangère. La structure du ministère

¹⁰ La politique de planification économique et industrielle est adoptée en 1951 et mise en œuvre par la Planning Commission.

¹¹ Sumit GANGULY, Rahul MUKHERJI, *India Since 1980*, op. cit., p. 7 ; N. S. SISODIA, « Economic Modernisation and the Growing Influence of Neoliberalism in India's Strategic Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, op. cit., p. 179.

¹² Shalendra D. SHARMA, *China and India in the Age of Globalization*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p. 29.

¹³ Philippe BÉZÈS, Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 77.

¹⁴ La notion de « nébuleuse réformatrice » a été élaborée par Christian Topalov. Voir Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris : Ed. de l'EHESS, 1995, p. 99.

¹⁵ Philippe BÉZÈS, Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit., p. 78.

des Affaires étrangères est en effet très rapidement modifiée pour soutenir la libéralisation de l'économie et promouvoir une nouvelle image de l'Inde à l'étranger (b).

a) Les facteurs du changement

Au début des années 1990, la libéralisation de l'économie indienne est pour les décideurs politiques de l'époque une forme d'adaptation de l'État indien à un nouveau contexte international, défini comme une « conjoncture critique¹⁶ ». La fin de la guerre froide marque en effet un « retournement¹⁷ » du système international qui a pour conséquence de mettre en évidence les échecs politiques, économiques et internationaux de l'approche développementaliste jusque là poursuivie par les gouvernements indiens successifs. Ce contexte international est caractérisé par la chute de l'Union soviétique, qui était l'un des principaux partenaires économiques et militaires de l'Inde à l'époque, et qui était aussi valorisée par les décideurs indiens comme un modèle de développement économique et social¹⁸. De plus, la guerre du Golfe déclenchée par l'intervention de l'Irak au Koweït le 2 août 1990 entraîne une crise de la balance des paiements en Inde. Cet imprévu aggrave la situation économique indienne, déjà marquée par de longues périodes de stagnations provoquées en particulier par le choc pétrolier de 1973¹⁹. Avant la guerre du Golfe, les réserves de change possédées par le gouvernement indien ne pouvaient couvrir les importations du pays que sur une période de deux mois et demi. Ce conflit entraîne une montée des prix du pétrole, une diminution des remises envoyées par les travailleurs indiens présents dans la région du Golfe et le retrait des capitaux investis en Inde par les Indiens résidant à l'étranger (Non Resident Indians, NRIs). En 1991, la dette extérieure de l'Inde s'élève alors à 71 milliards de dollars, et ses réserves de changes à 875 millions de dollars, soit une capacité d'importation équivalente à une durée de deux semaines seulement²⁰.

¹⁶ *Ibid.*, p. 60 ; Rahul MUKHERJI, « Ideas, Interests, and the Tipping Point: Economic Change in India », *Review of International Political Economy*, 2013, vol. 20, n°2, p. 363-389.

¹⁷ Ce terme est employé dans le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères indien de 1990-1991, qui mentionne un « retournement complet dans les alignements et les rivalités de la politique internationale ». INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1990-1991*, New Delhi, 1991, p. 2.

¹⁸ N. S. SISODIA, « Economic Modernisation and the Growing Influence of Neoliberalism in India's Strategic Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, *op. cit.*, p. 180.

¹⁹ Alors qu'il représentait 5,4 % du Produit Intérieur Brut (PIB) entre les années fiscales 1975-1976 et 1979-1980, le déficit fiscal avait augmenté jusqu'à 10% du PIB entre les années 1985-1986 et 1989-1990. Rahul MUKHERJI, « Ideas, Interests, and the Tipping Point: Economic Change in India », *art. cit.*, p. 377.

²⁰ Shalendra D. SHARMA, *China and India in the Age of Globalization*, *op. cit.*, p. 76.

Cette crise financière ouvre une fenêtre d'opportunité politique pour une nébuleuse réformatrice composée d'entrepreneurs politiques et administratifs²¹ ainsi que d'économistes. Situés à des distances variables du pouvoir, ses membres promeuvent une nouvelle définition du développement économique et préparent ainsi des formes d'action publique innovantes. Comme le souligne Rahul Mukherji, beaucoup d'entre eux ont fait leurs études dans des universités américaines et britanniques, ou ont été exposés au travail des institutions financières internationales²². C'est le cas de Manmohan Singh, ministre des Finances de 1991 à 1996, qui possède un doctorat en économie de l'université d'Oxford. Dans ses recherches, il soulignait déjà la nécessité pour l'Inde d'accroître ses exportations²³.

Le congressiste Narasimha Rao, nommé Premier ministre en juin 1991, s'entoure de nombreux membres de cette nébuleuse réformatrice. Le même mois, le gouvernement vend ses réserves d'or, demande l'aide financière du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale et s'engage dans un programme de réformes économiques²⁴. En juillet 1991, la roupie est dévaluée à deux reprises afin d'accroître la compétitivité des exportations indiennes. Par la suite, les politiques économiques adoptées porteront principalement sur la dérégulation des investissements privés nationaux et étrangers, la libéralisation de l'accès aux capitaux étrangers, la baisse des barrières tarifaires, la libéralisation des importations de certains produits, ainsi que sur la promotion des exportations indiennes²⁵.

Les réformes de libéralisation de l'économie indienne amorcées au début des années 1990 sont structurantes en ce qu'elles marquent un changement dans la façon dont la politique

²¹ Depuis 1947, ce sont surtout les hauts fonctionnaires de l'IAS qui sont considérés comme les acteurs centraux du programme de développement économique. Sanjoy BAGCHI, *The Changing Face of Bureaucracy. Fifty Years of the IAS*, *op. cit.*, p. 30.

²² Rahul MUKHERJI, « Ideas, Interests, and the Tipping Point: Economic Change in India », *art. cit.*, p. 377.

²³ D'autres économistes influents à cette époque étaient : Montek Singh Ahluwalia, Palniappan Chidambaram, Chakravathi Rangarajan, Shankar Acharya. Voir Priya CHACKO, « The New Geo-Economics of a "Rising" India: State Transformation and the Recasting of Foreign Policy », *art. cit.*, p. 364.

²⁴ Les politiques adoptées au début des années 1990 ne sont pas seulement une réponse aux pressions exercées par les institutions financières internationales. Elles étaient déjà portées par des économistes et une partie de la classe politique indienne à partir des années 1970.

²⁵ Avant 1991, l'importation de biens de consommation manufacturés était interdite. Des licences étaient nécessaires pour l'importation de tous les autres biens. Shalendra D. SHARMA, *China and India in the Age of Globalization*, *op. cit.*, p. 78.

étatique de développement économique est pensée et organisée²⁶. Dans le cadre de ce changement paradigmatique, le ministère des Affaires étrangères est également restructuré afin d'intégrer de nouvelles fonctions économiques dans la conduite de la diplomatie indienne.

b) Les adaptations structurelles rapides du ministère des Affaires étrangères indien

Bien que les diplomates n'aient pas été au centre de la réforme de libéralisation économique de l'Inde, ils sont *de facto* intégrés comme acteurs du changement. Au début des années 1990, le rôle du ministère des Affaires étrangères est principalement d'informer les pays étrangers des réformes de libéralisation en cours et de promouvoir les nouveaux intérêts économiques de l'Inde²⁷. Ce diplomate indien explique par exemple :

« Ce qui était important, c'était de faire prendre conscience aux gens de ce demi-tour effectué par l'Inde. Les diplomates devaient être capables de vendre l'Inde au reste du monde. Ils devaient dire au monde que désormais, les intérêts économiques sont importants pour nous²⁸. »

Or, avant 1991, les questions économiques n'étaient que très faiblement institutionnalisées au sein du ministère des Affaires étrangères²⁹. La politique de développement économique du pays était exclusivement conduite par les ministères sectoriels, en particulier par les ministères du Commerce et des Finances, ainsi que par la commission de la planification³⁰. C'est ce que montre l'analyse historique du fonctionnement du ministère des Affaires étrangères sur les questions économiques, présentée ci-dessous.

²⁶ Priya CHACKO, « The New Geo-Economics of a “Rising” India: State Transformation and the Recasting of Foreign Policy », *art. cit.*, p. 327 : l'auteur, en reprenant le terme de Bob Jessop, parle de « *state project* ». Cette expression renvoie à un ensemble de discours hégémoniques et historiques qui définissent les intérêts et la cohésion sociale d'une communauté. Bob JESSOP, *The future of the Capitalist State*, Cambridge : Polity, 2002, 330 p.

²⁷ Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 263.

²⁸ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963.

²⁹ S'il est vrai que Nehru reconnaissait l'importance d'intégrer la promotion des intérêts économiques du pays à la politique étrangère de l'Inde, ces principes demeuraient vagues et non institutionnalisés. Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *Diplomacy & Statecraft*, 2002, vol. 13, no, 2, p. 61.

³⁰ Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, *op. cit.*, p. 22.

La division des affaires économiques créée en 1947 au sein du ministère des Affaires étrangères avait pour objectif principal d'attirer l'aide économique des puissances étrangères³¹, mais ses fonctions n'ont jamais été définies clairement. En effet, la problématique qui préoccupait certains diplomates indiens à cette époque était de savoir si cette section des affaires économiques était destinée à réaliser un travail de conseil et de recherche, ou un travail de coordination interne des questions économiques³². Dans la pratique, la division s'est concentrée sur des activités de recherche plutôt que de coordination, ce qui a empêché la circulation des informations entre cette section et les divisions territoriales³³. Des extraits d'une lettre adressée par le chef de cette section au General Secretary montrent l'absence de vision stratégique du ministère sur ces questions :

« Je dois diriger le travail de la division des affaires économiques sans avoir une compréhension très claire des fonctions de cette section. À ce niveau, il serait peut-être utile de faire le point et d'étendre les compétences de cette section aux questions scientifiques. À des niveaux plus élevés de la hiérarchie, des suggestions ont été faites pour transformer cette section en une unité entière du ministère³⁴. »

En 1950, cette division économique est abolie en raison d'un manque de moyens³⁵. C'est seulement le 15 juillet 1961 qu'une nouvelle division économique et de coordination, dirigée par un diplomate de rang de Joint Secretary, est remise en place³⁶. Au cours des années 1960, plusieurs comités d'évaluation de l'administration pointent le manque de capacités et les

³¹ Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 62.

³² INDE, Ministry of External Affairs. File n°F8 (60) EA-49, « Staff for Economic Affairs Section », 1949. New Delhi : National Archives of India.

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, *op. cit.*, p. 173.

³⁶ Selon le rapport annuel du ministère de 1962, cette division avait pour principales fonctions de conseiller le ministre des Affaires étrangères et le personnel diplomatique sur les questions économiques qui intéressent la diplomatie ; d'établir un dialogue entre le ministère des Affaires étrangères et les autres ministères concernés par les politiques économiques, techniques et financières ; d'analyser les rapports envoyés par les représentants commerciaux à l'étranger ; de préparer des instructions dans le domaine économique à destination des délégations indiennes à l'ONU ou présentes dans d'autres organisations multilatérales ; et enfin d'étudier les politiques économiques des autres pays. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1961-1962*, New Delhi, 1962, p. 2, p. 79.

déficiences de cette unité³⁷, comme l'absence de coordination entre la division économique et les divisions territoriales du ministère. Dès 1963, les fonctions de coordination de la division sont supprimées, et cette dernière est rebaptisée simplement division des affaires économiques³⁸. Les activités conduites au sein de cette division portent principalement sur l'aide au développement accordée aux pays du Sud, sous la forme des « Indian Technical and Cooperation Programme »³⁹ (ITEC). C'est cette dimension de la diplomatie économique de l'Inde qui prendra progressivement une place plus grande dans les activités du ministère des Affaires étrangères, comme le montre le chapitre 5.

À partir de la fin des années 1970, dans un contexte de ralentissement de la croissance indienne, on observe des changements en faveur d'une intégration plus grande des questions économiques au sein du ministère. Pour la première fois, les missions diplomatiques indiennes sont explicitement encouragées à promouvoir les intérêts économiques de l'Inde à l'étranger⁴⁰. Dans les années 1980, le directeur de la division économique est promu au rang de Secretary. Ce rang lui permet d'assurer la coordination intra ministérielle sur ces questions et de conseiller directement le bureau du Premier ministre sur les relations économiques de l'Inde⁴¹. Le statut du personnel présent dans les sections commerciales des missions indiennes à l'étranger est aussi élevé à un rang diplomatique. De plus, entre 1984 et 1989, des programmes de formation spécialisés dans le domaine de l'économie et du commerce sont mis en place pour les diplomates.

Mais c'est surtout à partir de 1991 qu'il existe une véritable volonté politique de faire évoluer les pratiques diplomatiques en faveur de la « modernisation » de la diplomatie économique indienne. Le Premier ministre indien Narasimha Rao déclare par exemple :

³⁷ Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, *op. cit.*, p. 176.

³⁸ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1963-1964*, New Delhi, 1964, p. 2 ; INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1965-1966*, New Delhi, 1966, p. 103.

³⁹ *Ibid.*, p. 79 ; INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1969-1970*, New Delhi, 1970, p. 68.

⁴⁰ Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Introduction », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 7 ; E23.2 Diplomate indien, promotion de 1972 ; INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1979-1980*, New Delhi, 1980.

⁴¹ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*, p. 210.

« Le ministère des Affaires étrangères et les ambassades indiennes à l'étranger devraient porter plus d'attention aux aspects économiques et technologiques de la politique étrangère, au lieu d'être aveuglés par des analyses politiques spéculatives⁴² ».

La réforme de libéralisation économique, soutenue par les diplomates indiens situés aux plus hauts niveaux de la hiérarchie ministérielle, entraîne une réorganisation du ministère des Affaires étrangères⁴³ avec la création de structures destinées à favoriser la diplomatie économique. En témoigne cet ancien ambassadeur indien :

« À l'époque, la promotion de la diplomatie économique, c'était surtout la valorisation de l'autosuffisance de l'Inde et un peu de promotion des exportations. C'était très coûteux, car nous ne pouvions pas acheter les choses dont nous avons besoin. Les choses sont devenues plus complexes avec l'accélération de la croissance économique : nous devons aussi promouvoir les importations. Le ministère des Affaires étrangères a joué un rôle dans la libéralisation, évidemment. Nous avons tous dû nous adapter⁴⁴. »

L'unité de coordination économique du ministère des Affaires étrangères créée en août 1990 voit ses moyens renforcés en 1991-1992⁴⁵. Elle devient le principal vecteur de coordination sur les questions économiques, financières et commerciales entre le ministère des Affaires étrangères et les missions diplomatiques d'une part, et entre le ministère des Affaires étrangères et les autres ministères d'autre part⁴⁶. Les moyens de la division économique du ministère sont accrus, dans l'objectif de diversifier les marchés d'exportation de l'Inde, de faciliter les visites des délégations commerciales en provenance et en direction de l'Inde⁴⁷, d'informer les missions indiennes à l'étranger des changements dans les politiques gouvernementales liées au commerce, et d'attirer les investissements étrangers⁴⁸. Une division économique pour l'aide au développement et les relations multilatérales est également mise

⁴² Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 64.

⁴³ Rajendra ABHYANKAR, *Stuff Happens. An Anecdotal Insight into Indian Diplomacy*, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁴ E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968.

⁴⁵ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1992-1993*, New Delhi, 1993.

⁴⁶ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1993-1994*, New Delhi, 1994, p. 99.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 101, p. 107.

en place en 1991⁴⁹. Enfin, des efforts institutionnels sont faits pour intégrer le ministère des Affaires étrangères dans l'élaboration interministérielle des politiques économiques. Le Foreign Secretary devient ainsi un membre régulier du Foreign Investment Board afin de faciliter la coordination dans le domaine de la promotion des investissements⁵⁰.

Outre ces changements institutionnels au sein de la structure centrale du ministère, le réseau diplomatique indien est mobilisé pour les besoins de la réforme et le travail des représentants commerciaux à l'étranger se complexifie⁵¹. Les ambassadeurs sont encouragés à promouvoir les exportations et à favoriser les investissements étrangers en Inde, ce qui passe par l'entretien de la bonne réputation de l'Inde dans les domaines politiques et économiques⁵². En avril 1994, les instructions envoyées aux représentants commerciaux de l'Inde à l'étranger, qui dataient de 1968, sont revues et modifiées sur une initiative du ministère du Commerce et en coopération avec le ministère des Affaires étrangères⁵³. Dans ce cadre, les représentants commerciaux sont amenés à produire des annuaires commerciaux référençant les principales institutions publiques, chambres de commerce et acteurs économiques des pays dans lesquels ils sont postés⁵⁴. Des « centres d'affaires⁵⁵ » se développent progressivement au sein des missions indiennes à l'étranger. Ils ont pour vocation de devenir des lieux d'information et de dialogue entre les diplomates et les entrepreneurs indiens voulant investir dans les pays concernés, ainsi qu'entre les diplomates et les chambres de commerce locales. De plus, un fonctionnaire est nommé dans chaque mission diplomatique à l'étranger afin de prendre en charge le travail de promotion des investissements⁵⁶. Enfin à partir de 1991, les ambassadeurs indiens ainsi que les attachés commerciaux sont réunis annuellement à New Delhi en présence

⁴⁹ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963.

⁵⁰ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1993-1994*, New Delhi, 1994, p. 99.

⁵¹ Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, op. cit., p. 49.

⁵² Kisha RANA, Bipul CHATTERJEE, « Introduction », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 8.

⁵³ Rajendra ABHYANKAR, *Stuff Happens. An Anecdotal Insight into Indian Diplomacy*, op. cit., p. 16 ; INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1993-1994*, New Delhi, 1994, p. 117.

⁵⁴ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1992-1993*, New Delhi, 1993.

⁵⁵ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1993-1994*, New Delhi, 1994, p. 105.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 106.

des ministres des Affaires étrangères et du Commerce et des représentants des chambres de commerce et d'industrie indiennes.

Ces réformes institutionnelles s'accompagnent dans le domaine discursif d'une valorisation de l'autonomie stratégique de l'Inde et de la promotion de ses intérêts économiques.

2) Le discours de « l'autonomie stratégique » comme substitut au non-alignement

Bien qu'il existe au sein des cercles de décision indiens des courants de pensée stratégique divers et parfois contradictoires⁵⁷, les principes constitutifs de la politique étrangère indienne, exposés ci-dessous, font tout de même relativement consensus depuis la fin de la guerre froide⁵⁸. D'une part, au discours de non-alignement est substitué celui de « l'autonomie stratégique », qui illustre le pragmatisme de la nouvelle politique étrangère de l'Inde, par opposition à l'idéalisme de sa politique passée (a). D'autre part, les idées libérales sont placées au centre du discours diplomatique indien. L'objectif de la diplomatie économique n'est plus seulement de sécuriser les sources de l'aide étrangère, mais également de promouvoir l'intégration de l'Inde dans l'économie et la finance internationales afin de favoriser sa croissance économique (b). Dans la pratique, la mise en œuvre de ces deux principes se traduit principalement par la mise en place de « partenariats stratégiques » bilatéraux et flexibles (c). Cependant, cette politique étrangère demeure largement incertaine (d).

⁵⁷ C'est l'argument avancé par Kanti Bajpai, qui identifie trois écoles de pensée au sein de la communauté stratégique indienne : le nehruvianisme, le néolibéralisme et l'hyperréalisme. Selon lui, ces trois écoles de pensée partagent des « paradigmes centraux » de la politique étrangère de l'Inde, comme la protection de la souveraineté et la hiérarchie du système international. Kanti BAJPAI, « Indian Grand Strategy: Six School of Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 113-151. Voir également Herbert WULF, Tobias DEBIEL, « India's "Strategic Autonomy" and the Club Model of Global Governance: Why the Indian BRICS Engagement Warrants a Less Ambiguous Foreign Policy Doctrine », *Strategic Analysis*, 2015, vol. 39, n°1, p. 27-43.

⁵⁸ C'est ce que montre notamment l'analyse des différents discours politiques ainsi que des écrits académiques qui visent à définir la « grande stratégie » de l'Inde au vingt-et-unième siècle. Une « grande stratégie » peut être définie comme la « combinaison des ressources naturelles et des capacités qui sont déployées pour être mises au service de la sécurité nationale », à la fois d'un point de vue de politique intérieure comme de politique extérieure. K. P. BAJPAI, S. BASIT, V. KRISHNAPPA, « Introduction », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, op. cit., p. 1.

a) Un pragmatisme affiché

Aucune doctrine officielle de la politique étrangère indienne n'a été formulée depuis le début des années 1990⁵⁹, mais on peut considérer que cette politique renvoie principalement à une politique « d'autonomie stratégique », définie par un diplomate indien comme une politique « dont l'objectif est de renforcer la flexibilité et la capacité à manœuvrer dans les relations internationales en fonction des intérêts nationaux⁶⁰ ».

Cette politique a l'avantage d'entretenir un certain consensus au sein de la communauté indienne de politique étrangère, car elle s'inscrit dans la continuité de la politique de non-alignement :

« L'autonomie stratégique, c'est une tentative de faire comprendre mieux le non-alignement indien. Le concept de non-alignement a toujours été mal compris, et vu comme une neutralité entre deux États. Mais il n'en est rien. Le non-alignement, c'est l'autonomie de la prise de décision et de la définition des intérêts nationaux. En fait, l'autonomie stratégique est la définition originale du non-alignement⁶¹. »

Dans une publication plus récente visant à « définir l'approche que l'Inde devrait adopter pour renforcer son autonomie stratégique⁶² », des experts de la politique étrangère indienne, d'anciens militaires et des diplomates entendent renouveler les principes idéalistes et moraux hérités du mouvement nationaliste indien, et montrer ainsi la façon dont ils déterminent le comportement international de l'Inde⁶³. Dans le même temps, les auteurs de cette publication insistent sur la nécessité d'adopter une approche réaliste dans la conduite des affaires étrangères. Ce discours est à l'image de la volonté des partis politiques qui se sont succédé au pouvoir depuis 1991, le Congrès et le parti nationaliste hindou, le BJP, de se démarquer de la politique étrangère poursuivie pendant la guerre froide. Selon ce discours, on serait ainsi passé

⁵⁹ De ce fait, de nombreux auteurs indiens en appellent à l'élaboration d'une « grande stratégie » nationale : Raja MENON, Rajiv KUMAR, *The Long View from Delhi: To Define the Indian Grand Strategy for Foreign Policy*, New Delhi : Academic Foundation, 2010, 182 p. ; Zorawar Dault Singh, « Thinking About an Indian Grand Strategy », *Strategic Analysis*, 2010, vol. 35, n°1, p. 52-70 ; Krishnappa VENKATSHAMY, Princy GEORGE (dir.), *Grand Strategy for India 2020 and Beyond*, New Delhi : Institute For Defence Studies and Analyses, 2012, 335 p.

⁶⁰ E10. Diplomate indien, promotion de 1964.

⁶¹ E19.1. Diplomate indien, promotion de 1969.

⁶² Sunil KHILNANI, Rajiv KUMAR, Pratap Bhanu MEHTA *et al.*, *Nonalignment 2.0. A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, New Delhi : Centre for Policy Research India, 2012, p. iii.

⁶³ *Ibid.*, p. 69.

d'une diplomatie « veille, radicale, de gauche » à une diplomatie plus « pragmatique⁶⁴ ». Ce pragmatisme de la politique étrangère indienne est constamment mis en avant dans les rapports annuels du ministère des Affaires étrangères au début des années 1990. Il est par exemple écrit dans le rapport de l'année 1993-1994 :

« L'année a mis au défi la politique étrangère indienne (...) Mais la conduite des relations étrangères de l'Inde a été caractérisée par la flexibilité, une perception claire des intérêts nationaux de l'Inde, et une approche mesurée, réaliste de la façon de promouvoir ces intérêts⁶⁵. »

Ce pragmatisme nouveau s'accompagne de la mise en valeur des principes autrefois contestés de « recherche de la puissance » et de défense de l'intérêt national. L'ancien Foreign Secretary Brajesh Mishra déclare en qualité de National Security Advisor en 2000⁶⁶ :

« Il y a un changement dans la pensée indienne. Pendant la période post-Nehru, le non-alignement est devenu un mantra, de la même manière que la lutte non violente de Mahatma Gandhi était la voie "morale" ; le fait que ces politiques étaient fondées dans une forme de rationalité stricte, et dans une volonté de *realpolitik* a été oublié. [...] C'est une nouvelle Inde aujourd'hui qui est prête à remettre en question ces tabous et à prendre des décisions sur la base de l'intérêt national. »

Le parti nationaliste hindou, le BJP, au pouvoir entre 1998 et 2004, et à nouveau depuis 2014, a une vision maximaliste de cette autonomie stratégique : elle est orientée vers la volonté proclamée de faire de l'Inde une puissance dominante sur la scène internationale⁶⁷. Le parti a notamment placé au centre de son discours de politique étrangère la nécessité pour l'Inde de posséder une force militaire et nucléaire dissuasive. L'ancien ministre des Affaires étrangères et ministre de la Défense pendant cette période, Jaswant Singh, dans son livre *Defending*

⁶⁴ Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, op. cit., p. 263.

⁶⁵ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1993-1994*, New Delhi, 1994.

⁶⁶ « Statement by H. E. Mr. Brajesh Mishra, National Security Advisor and Principal Secretary to the Prime Minister of the Republic of India at the 36th Munich Conference on Security Policy on Rising World Powers in Asia : Implications for Regional and Global Security », 6 février 2000.

⁶⁷ S. CHAULIA, « BJP, India's Foreign Policy and the "Realist Alternative" to the Nehruvian Tradition », *International Politics*, 2002, vol. 39, p. 220.

*India*⁶⁸, présente l'arme nucléaire comme un symbole de puissance que l'Inde doit posséder, tout en rappelant l'illégitimité de l'usage de cette arme⁶⁹.

Cette position n'est cependant pas spécifique au BJP et elle s'inscrit aussi dans la continuité de la politique étrangère menée par le parti du Congrès. Comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, l'efficacité et la légitimité de l'idéalisme de la politique de non-alignement sont contestées dès les années 1960 à la suite de la défaite militaire de l'Inde face à la Chine. À partir de 1964, les dépenses de l'État dans le domaine de la défense sont augmentées⁷⁰ par le successeur de Nehru, Lal Bahadur Shastri, qui entreprend aussi le développement du programme nucléaire indien. Indira Gandhi, Première ministre à deux reprises entre 1966 et 1984, puis son fils Rajiv Gandhi, Premier ministre entre 1984 et 1989, font évoluer le discours de la politique étrangère de l'Inde en le déchargeant de sa dimension idéologique⁷¹. On observe notamment à l'époque du gouvernement d'Indira Gandhi un rapprochement entre l'Inde et l'URSS fondé sur des intérêts stratégiques communs, qui se traduit concrètement par le soutien matériel apporté par l'URSS à l'Inde lors du conflit qui l'oppose au Pakistan sur la question de l'indépendance du Bangladesh⁷².

Depuis les années 1970, il existe par conséquent une continuité politique dans la place croissante donnée aux capacités militaires⁷³ de l'Inde pour assurer la défense de ses intérêts stratégiques. Ce discours réaliste, principalement porté par les dirigeants politiques, est intrinsèquement lié à un discours libéral, qui met en avant la promotion du développement

⁶⁸ Jaswant SINGH, *Defending India*, London : Macmillan, 1999, p. 326-337.

⁶⁹ C'est d'ailleurs lorsque le BJP est au pouvoir que l'Inde procède à cinq essais nucléaires les 11 et 13 mai 1998.

⁷⁰ Pranab MUKHERJI, Sumit GANGULY, *India Since 1980*, *op. cit.*, p. 22.

⁷¹ Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 261 ; Stephen Philip COHEN, *India: Emerging Power*, *op. cit.*, p. 37.

⁷² Le 9 août 1971, Indira Gandhi signe un traité de « paix, d'amitié et de coopération » avec l'Union soviétique dans les domaines économique, scientifique et technique. Ce traité n'est pas contraignant et ne prévoit pas l'intervention d'un des deux signataires en cas d'agression d'un État tiers. Mais il comprend un volet de coopération dans le domaine militaire. Comme l'explique Raja Mohan, le rapprochement avec l'Union soviétique représente à l'époque pour l'Inde une « nécessité stratégique », principalement en raison du rapprochement entre les États-Unis, le Pakistan et la Chine pendant la période de la guerre froide. Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, *op.cit.*, p. 35.

⁷³ Ian HALL, « Is a "Modi Doctrine" Emerging in Indian Foreign Policy? », *Australian Journal of International Affairs*, 2015, vol. 69, n° 3, p. 250.

économique de l'Inde par l'insertion dans l'économie internationale. Ce discours est fortement présent au sein du ministère des Affaires étrangères.

b) Le développement économique au cœur de la diplomatie indienne

La politique étrangère indienne depuis la fin de la guerre froide est traversée par un courant néolibéral⁷⁴ qui considère que la politique étrangère doit être mise au service d'une économie de marché, et ainsi contribuer au développement économique du pays. Ce discours fait largement consensus au sein du ministère des Affaires étrangères indien, qui publie dans son rapport annuel de l'année 1992-1993 :

« Les enjeux qui gouvernent la définition de notre politique étrangère sont : la préservation de l'identité nationale de l'Inde comme société plurielle, démocratique et séculière ; l'intégrité territoriale de l'Inde, et le bien-être de son peuple. Ce dernier objectif implique le redimensionnement de nos politiques économiques internes, ainsi que la projection appropriée de l'image de l'Inde à l'étranger afin que les bénéfices venus de l'extérieur puissent permettre le développement de nos activités et la modernisation de notre économie⁷⁵. »

Les entretiens réalisés avec des diplomates indiens montrent que ce discours a été largement intériorisé par ces derniers. En effet, ils définissent souvent l'objectif central de la diplomatie comme étant « la promotion du développement économique de l'Inde⁷⁶ ». Cet extrait d'entretien en témoigne par exemple :

« Les motivations premières de l'Inde sur la scène internationale sont d'abord des motivations internes. Tout est interne, et c'est pour cela qu'il n'y a pas de discours sur la "grande puissance" ou sur la "puissance émergente". Ce qui est vraiment important pour nous, au bout du compte, c'est que chacun puisse manger et dormir. La mondialisation est devenue une réalité pour nous et de nombreux enjeux économiques, identitaires et culturels dépendent de nos engagements internationaux⁷⁷. »

⁷⁴ Kanti BAJPAI, « Indian Grand Strategy: Six Schools of Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, p. 116. Selon Kanti Bajpai, les « nehruviens » se distinguent du courant néolibéral par l'importance qu'ils accordent à la coopération internationale ; et les « hyper réalistes » par la place centrale qu'ils donnent à l'usage de la force.

⁷⁵ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1992-1993*, New Delhi, 1993.

⁷⁶ E35. Diplomate indien, promotion de 1960.

⁷⁷ E19. Diplomate indien, promotion de 1969. Cette idée est largement partagée au sein de la classe politique indienne à partir du milieu des années 1990. Elle est par exemple inscrite dans le manifeste du parti du Congrès lors de la campagne électorale de 1998 : « L'économie et le commerce sont les nouveaux langages de la diplomatie. Notre politique étrangère et notre diplomatie doivent se positionner ; le passé sera ajusté pour se conformer au monde d'aujourd'hui », cité dans Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's*

Ce témoignage traduit également le sentiment d'échec existant au sein du corps diplomatique à l'égard des politiques passées, qui ne sont pas parvenues à transformer le pays en État « moderne⁷⁸ ». Pour les diplomates, cet état de fait est ce qui empêche l'Inde de revendiquer un statut de grande puissance sur la scène internationale.

En outre, dès la fin des années 1980⁷⁹, cette idée d'un échec des politiques de substitution aux importations s'articule autour d'une comparaison avec l'expérience réussie des réformes néolibérales des pays d'Asie du Sud-Est⁸⁰. C'est ce que mentionne par exemple le *Government's Economic Survey Report* du ministère des Finances de 1991-1992 :

« Si le niveau de vie moyen doit être amélioré de façon significative, et si l'on veut générer plus d'emplois de niveau plus élevé, le taux de croissance doit être accru de façon significative. Nos performances passées nous amènent à un certain conservatisme dans l'évaluation de notre futur. Mais une croissance économique bien plus rapide est possible, comme le montrent nos pays voisins plus à l'Est. Notre population est aussi talentueuse, a autant de ressources et est au moins aussi compétente que la leur⁸¹. »

Parmi les pays asiatiques, c'est surtout l'État de Singapour qui est considéré comme un modèle à suivre par l'administration indienne⁸². Au début des années 1990, la division économique du ministère des Affaires étrangères a ainsi recours à l'ambassadeur de Singapour en Inde pour former les diplomates indiens à communiquer sur la transition économique du pays, dans l'objectif d'attirer les investisseurs étrangers⁸³. De plus, le

New Foreign Policy, op.cit., p. 36. De même, le leader du BJP I. K. Gujral déclare le 3 janvier 1997 : « La première priorité de la politique étrangère indienne est de renforcer son économie. La politique étrangère de l'Inde donne la plus haute priorité à l'économie, à la croissance économique et aux relations économiques », cité dans Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*

⁷⁸ Stephen Philip COHEN, *India: Emerging Power, op. cit.*, p. 56.

⁷⁹ Sumit GANGULY, Rahul MUKHERJI, *India Since 1980, op. cit.*, p. 69.

⁸⁰ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963. Voir Isabelle SAINT-MÉZARD, « Le "regard vers l'Est" de l'Inde : un subtil retour en Asie », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde*, p. 91-109.

⁸¹ INDE. Ministry of Finance, *Economic Survey Report: 1991-1992*, New Delhi, 1992, p. 23.

⁸² Rahul MUKHERJI, « The Path to Economic Globalization and Competitiveness, 1975-91 », in MUKHERJI, Rahul, *Globalization and Deregulation: Ideas, Interests and Institutional Change in India*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

⁸³ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963.

gouvernement de Singapour facilite le rapprochement de l'Inde avec l'ASEAN depuis le début des années 1990 : il a par exemple joué un rôle important dans l'intégration de l'Inde au sein du *East Asia Summit* en 2005⁸⁴.

Par conséquent, depuis le début des années 1990, la diplomatie indienne se définit dans une large mesure à partir des objectifs internes de développement économique. Ce discours néolibéral véhicule l'idée selon laquelle la croissance doit permettre de renforcer la sécurité du pays et ainsi améliorer la place de l'Inde dans la gouvernance mondiale⁸⁵. Avec le principe de l'autonomie stratégique, il est lié à un troisième principe structurant la politique étrangère de l'Inde depuis la fin de la guerre froide : celui de la flexibilité.

c) La flexibilité comme forme d'adaptation à la « modernité liquide »

Malgré ces évolutions à la fois réalistes et libérales de la politique étrangère indienne, la « matrice cognitive et normative » du non-alignement n'a pas été fondamentalement remise en cause⁸⁶. En effet, le style discursif prudentiel qui caractérisait la politique de non-alignement se trouve renforcé dans le discours et la pratique de la diplomatie indienne après la guerre froide. Plus encore, « le pragmatisme contextuel » est érigé en principe conducteur de l'autonomie stratégique, dans un monde « liquide⁸⁷ », où l'interdépendance complexe rend les relations interétatiques de plus en plus fluides et les décisions de plus en plus incertaines.

⁸⁴ S. D. MUNI, « Debating India's Look-East Engagement: Singapore's Contribution », *ISAS Special Report*, n° 16, 12 Juillet 2013. Une politique de « regard vers l'Est » est initiée par le gouvernement indien au début des années 1990 et se traduit dès 1992 par l'attribution à l'Inde du statut de partenaire de dialogue sectoriel de l'ASEAN, dans les domaines du tourisme, du commerce, des investissements, des sciences et des technologies. Cette politique de coopération régionale entre l'Inde et l'ASEAN, dénommée « *Act East Policy* » par l'actuel Premier ministre Narendra Modi, s'est intensifiée et diversifiée du début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Voir Isabelle SAINT-MÉZARD, *La Look East policy indienne ou La politique régionaliste de l'Inde à l'égard de l'Asie orientale*, Thèse de doctorat : Science politique, Relations internationales : Paris, Institut d'études politiques : 2001, 603 p.

⁸⁵ Sanjaya BARU, *Strategic Consequences of India's Economic Performance*, London : Routledge, 2007, p. 27. Le Premier ministre actuel, Narendra Modi, a insisté sur ce point lors de sa rencontre avec les diplomates indiens en formation le 14 juin 2014. « PM asks IFS probationers to promote trade and commerce », *The Times of India*, 14 juin 2014.

⁸⁶ Raja MOHAN, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, *op.cit.*, p. 31. Dans un entretien, une diplomate explique à ce sujet : « L'Inde fait les choses de façon graduelle, car ce n'est pas un État révolutionnaire. Même si vous avez un point de vue radical, vous ne pouvez pas faire de changement radical. La gouvernance en Inde ne peut pas être radicale, car il y a trop de diversité et trop d'intérêts en jeu pour l'Inde pour faire un changement radical. » E50. Diplomate indienne, promotion de 1972

⁸⁷ Zygmunt BAUMAN, *Liquid Modernity*, Cambridge : Polity Press, 2012, 228 p.

La notion de liquidité renvoie aux analyses du sociologue Zygmunt Bauman⁸⁸, pour qui la modernité est passée d'une phase « solide » à une phase « liquide », dans laquelle les formes sociales ne peuvent plus se maintenir durablement en l'état, car elles se décomposent trop rapidement pour pouvoir se « solidifier ». La société, dans ce contexte de modernité « liquide », est organisée en réseaux plutôt qu'en structures. Les conséquences de cette fluidité des relations sociales sont multiples : la perte des cadres de référence et le relâchement des liens de solidarité ; la dispersion du pouvoir des États en direction des acteurs non étatiques ; l'ouverture intellectuelle et matérielle des sociétés, de plus en plus interdépendantes ; l'accroissement des sources d'incertitudes et d'insécurité ; et enfin l'impossibilité de prévoir les actions sur le long terme. Au regard de ce contexte, « la vertu qui sert le mieux les intérêts de l'individu, ce n'est pas la conformité aux règles, mais la flexibilité : l'aptitude à changer rapidement de tactique et de style, à abandonner sans regret ses engagements⁸⁹ ». La recherche de l'autonomie par les individus se trouve exaltée, à la fois comme garant de la sécurité individuelle et comme instrument de distinction sociale⁹⁰.

Cette perspective sociologique est intéressante en ce qu'elle offre une grille d'analyse au discours et aux pratiques adoptés par les dirigeants politiques ainsi que par le ministère des Affaires étrangères indien depuis le début des années 1990.

En premier lieu, les diplomates indiens établissent un lien direct entre l'évolution du contexte international vers un monde de plus en plus interdépendant, complexe et incertain, et la nécessité pour l'Inde de garantir son « autonomie stratégique » par l'adoption d'une politique étrangère flexible⁹¹. Il est écrit par exemple dans le rapport annuel de l'année 1992-1993 du ministère des Affaires étrangères :

« Le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères au cours de l'année 1992-1993 doit être évalué dans le contexte des évolutions découlant des changements et

⁸⁸ Zygmunt BAUMAN, *Le présent liquide : peurs sociales et obsession sécuritaire*, Paris : Seuil, 2007, p. 12.

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Zygmunt BAUMAN, « Vivre dans la 'modernité liquide', Propos recueillis par Xavier de la Vega », *Sciences Humaines*, 2005, vol. 11, n°165.

⁹¹ N. S. SISODIA, « Economic Modernisation and the Growing Influence of Neoliberalism in India's Strategic Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases, op. cit.*, p. 181.

des incertitudes qui caractérisent les relations internationales pendant cette période, comme certaines tendances et tensions. La politique étrangère de l'Inde, par conséquent, doit acquérir la flexibilité et la réactivité nécessaires pour faire face à cette situation. L'année qui est analysée ici montre que le ministère, sous la direction du gouvernement, est parvenu à atteindre cet objectif de façon relativement satisfaisante, et cela en dépit des pressions externes et des contraintes internes⁹². »

En deuxième lieu, cette politique flexible s'appuie principalement sur la mise en œuvre de partenariats stratégiques bilatéraux dans des domaines politiques, militaires, économiques et techniques divers. Dès 1993, le ministère des Affaires étrangères annonçait sa volonté de « *mettre en place des équations nombreuses avec des centres d'influence émergents*⁹³ ». Cependant, c'est surtout après les essais nucléaires de mai 1998 que l'activisme diplomatique de l'Inde en faveur de l'établissement de partenariats stratégiques s'est accru. Les diplomates indiens ont en effet eu pour défi de promouvoir une image positive de l'Inde après les essais nucléaires largement dénoncés par la « communauté internationale ». La diplomatie indienne s'est notamment révélée très active dans la promotion d'un rapprochement avec les États-Unis et un partenariat stratégique a été signé entre les deux États en 2004⁹⁴. Malgré le discours parfois ambigu adopté à l'égard des États-Unis par l'ancien Premier ministre A. B. Vajpayee, qui aurait pu laisser penser à l'avènement d'une « alliance de démocraties⁹⁵ », ce partenariat

⁹² INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1992-1993*, New Delhi, 1993, p. 1.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ Alors que la relation bilatérale entre ces deux États était très tendue pendant la période de la guerre froide et malgré les sanctions économiques imposées à l'Inde par les États-Unis après les essais nucléaires de 1998, l'Inde est parvenue à partir de la fin des années 1990 à opérer un rapprochement avec les États-Unis. Il a abouti en 2004 à la signature d'un « partenariat stratégique » et en 2005 à la signature d'un « accord sur le nucléaire civil ». Sur les relations entre l'Inde et les États-Unis, voir : Rudra CHAUDHURI, *Forged in Crisis: India and the United States since 1947*, op. cit. ; Daniel KUX, *India and the United States: Estranged Democracies. 1941-1991*, New Delhi : Sage Publications, 1993, 514 p. ; Raja C. MOHAN, *Impossible Allies: Nuclear India, United States and the Global Order*, New Delhi : India Research Press, 2006, 311 p. ; Teresita SCHAFFER, *India and the United States in the 21st century: Reinventing Partnership*, Washington, D. C. : CSIS Press, 2009, 368 p. ; Strobe TALBOTT, *Engaging India: Diplomacy, Democracy, and the Bomb*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2006, 270 p.

⁹⁵ Selon David Malone et Poorvi Chiltakar, l'Inde a une attitude ambivalente à l'égard de la promotion de la démocratie. En 2000, l'Inde et les États-Unis fondent par exemple la « communauté des démocraties ». De plus, l'Inde participe à des activités multilatérales visant à promouvoir la transition démocratique, comme partenaire de l'OCDE au sein de l'International Center for Democratic Transition, ou en soutenant financièrement le fond des Nations unies pour la démocratie. Cependant, au niveau bilatéral, la nature du régime politique n'est pas un critère pour l'Inde, comme en témoigne la coopération entre l'Inde et des États non démocratiques tels que la Birmanie, l'Iran ou le Soudan. David MALONE, Poorvi CHILTAKAR, « Democracy, Politics and India's Foreign Policy », *Canadian Foreign Policy Journal*, 2011, vol. 17, n°1, p. 83-85. Voir également Arijit MAZUMDAR, Erin STATZ, « Democracy Promotion in India's Foreign Policy: Emerging Trends and Developments », *Asian Affairs: An American Review*, 2015, vol. 42, n°2, p. 77-98 ; S. D. MUNI, *India's Foreign Policy: The Democracy Dimension*, London : Cambridge University Press, 2009, 188 p.

ne peut pas être interprété comme un alignement de l'Inde avec la superpuissance. Il s'inscrit plus largement dans une politique étrangère « omnidirectionnelle⁹⁶ », dont l'enjeu principal est le développement économique de l'Inde⁹⁷. Selon l'ancien ambassadeur indien Shyam Saran, la politique étrangère de l'Inde se résume ainsi : « *Coopérer avec toutes les principales puissances, mais ne s'allier avec aucune. [...] Gérer l'incertitude demande une grande flexibilité*⁹⁸ ».

Entre 1998 et 2015, l'Inde a signé vingt-sept partenariats stratégiques bilatéraux avec des puissances diverses, comme le montre le tableau 4.1 ci-dessous⁹⁹. Le nombre d'accords de défenses bilatéraux signés par l'Inde a beaucoup augmenté : sept accords de défense bilatéraux avaient été signés entre 1947 et 1990, quatre entre 1990 et 2000, et dix-neuf entre 2000 et 2008¹⁰⁰.

⁹⁶ Brahma CHELLANEY, « India as a Global Bridge Builder », *Asian Age*, 3 septembre 2008.

⁹⁷ David MALONE, *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 73.

⁹⁸ Shyam SARAN, « India and Multilateralism: a Practitioner Perspective », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 53.

⁹⁹ L'Inde a aussi amorcé un rapprochement économique avec certains pays africains comme le Nigéria, ce qui pourrait à terme mener à la mise en œuvre de partenariats stratégiques. Xavier CONSTANTINO, « The Institutional Origins and Determinants of India's Africa Policy », BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, p. 483.

¹⁰⁰ Brian K. HEDRICK, « India's Strategic Defense Transformation: Expanding Global Relationships », Strategic Studies Institute, 2009, p. 42.
Disponible sur : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub950.pdf> [consulté le 31 mai 2016].

Tableau 4.1. Partenariats stratégiques signés par l'Inde, 1998-2015

« Partenaire stratégique » de l'Inde	Date
France	1998
Russie	2000
Allemagne	2001
Ile Maurice	2003
Iran	2003
Royaume-Uni	2004
États-Unis	2004
Union européenne	2004
Indonésie	2005
Chine	2005
Brésil	2006
Vietnam	2007
Oman	2007
Kazakhstan	2009
Australie	2009
Malaisie	2010
Corée du Sud	2010
Arabie Saoudite	2010
Ouzbékistan	2011
Afghanistan	2011
Tadjikistan	2012
ASEAN	2012
Japon	2014
Seychelles	2015
Mongolie	2015
Singapour	2015
Émirats arabes unis	2015

Sources : Rapports annuels du ministère des Affaires étrangères indien, 1998-2015.

Un rapport du think tank indien Foundation for National Security Research définit le partenariat stratégique de la façon suivante :

« Les partenariats sont établis dans les aires d'intérêts communs où l'aide mutuelle et la collaboration peuvent fournir des bénéfices à long terme aux deux parties. De nature bilatérale, ils n'ont pas le stigmate de l'alliance multilatérale, qui pourrait être vue comme un bloc de puissances ayant pour but d'équilibrer l'existence d'une autre grande puissance ou d'un autre bloc de puissances. Ces partenariats sont considérés comme étant de nature stratégique, en raison de l'importance des enjeux et de la vision de coopération à long terme qu'ils sous-tendent¹⁰¹. »

¹⁰¹ Satish KUMAR, S. D. PRADAN, Kanwal SIBAL *et al.*, « India's Strategic Partners: A Comparative Assessment », FNSR Group of Experts, New Delhi, novembre 2011, p. 1. Disponible sur :

Les partenariats stratégiques bilatéraux sont donc instrumentaux et conjoncturels, en ce qu'ils sont déterminés principalement en fonction des intérêts spécifiques de l'Inde et se distinguent clairement de toute forme d'alliance politique ou militaire. Ils permettent à l'Inde ainsi qu'à ses partenaires bilatéraux d'établir des relations de coopération dans des domaines d'intérêts communs, ce qui n'exclut pas des divergences entre les parties dans d'autres domaines. Bien que ces partenariats soient souvent associés à des questions de défense et de sécurité, ils peuvent être de nature politique, culturelle et économique¹⁰². De plus, chaque partenariat dans un domaine de coopération déterminé est dissocié des autres partenariats que l'Inde peut avoir avec d'autres États¹⁰³. Par exemple, au Moyen-Orient, l'Inde est parvenue depuis le début des années 1990 à renforcer ses liens avec l'Iran ainsi qu'avec les pays du Golfe et Israël, tout en maintenant son soutien à la cause palestinienne¹⁰⁴. De même, les relations économiques de l'Inde avec la Chine ne sont pas conditionnées par les relations de cette dernière avec le Pakistan.

Au-delà du cas indien, ces partenariats stratégiques s'inscrivent dans des formes nouvelles du bilatéralisme développées depuis le début des années 1990 dans des domaines spécifiques, souvent techniques, et caractérisées par la grande flexibilité qu'elles permettent dans la coopération bilatérale¹⁰⁵. Ces formes de coopération flexibles sont centrales dans le contexte

http://fnsr.org/files/Indias_Strategic.pdf [consulté le 31 mai 2016]. L'un des auteurs de ce rapport est l'ancien Foreign Secretary Kanwal Sibal.

¹⁰² *Idem*.

¹⁰³ P. S. SURYANARAYANA, « India's Strategic Autonomy Mantra », ISAS Special Report, n°13, 5 juillet 2013.

¹⁰⁴ Au niveau institutionnel, cette dissociation instrumentale des enjeux diplomatiques se reflète dans la façon dont est structuré le ministère des Affaires étrangères indien. L'analyste Dhruva Jaishankar souligne avec justesse que l'organisation des divisions géographiques du ministère des Affaires étrangères est souvent fonctionnelle. Par exemple, le dossier iranien est placé au sein de la même division que celle qui traite du Pakistan et de l'Afghanistan, plutôt que dans la division qui s'occupe d'autres pays de la région du Golfe arabo-persique. Cette séparation traduit l'importance stratégique accordée par l'Inde au partenaire iranien dans son voisinage proche plutôt que dans la région moyen-orientale. Elle permet aussi aux diplomates d'effectuer une dissociation entre les nombreux enjeux qui concernent les différents États de la région du Moyen-Orient, tels que l'Iran, l'Arabie saoudite et Israël. Un autre exemple est celui de la Birmanie, qui est placée au sein de la même division que le Bangladesh, plutôt qu'avec le reste de l'Asie du Sud-Est. Cette division fonctionnelle présente cependant des problèmes de coordination de la politique étrangère autour d'enjeux régionaux. Dhruva JAISHANKAR, « How India Sees the World », *The Diplomat*, 21 avril 2016. Disponible sur : <http://thediplomat.com/2016/04/how-india-sees-the-world/> [consulté le 31 mai 2016].

¹⁰⁵ Chaiyakorn KIATPONGSAN, *The EU-Thailand Relations: Tracing the Patterns of New Bilateralism*, Amsterdam : Amsterdam University Press, 2011, 293 p. Voir également les travaux de Ulrich Krotz, qui étudie

de liquidité qui caractérise le monde post-bipolaire, et représentent des pratiques¹⁰⁶ constituantes du fonctionnement du système international.

En troisième lieu, ce style diplomatique flexible permet à l'Inde de se distinguer sur la scène internationale en revendiquant la mise en place d'un système multipolaire, dans lequel elle a l'ambition de devenir une puissance majeure¹⁰⁷. Cela se traduit principalement par l'activisme du gouvernement indien dans de nombreuses instances multilatérales¹⁰⁸. Depuis 2004, le gouvernement indien mène une campagne conjointe avec le Brésil, l'Allemagne et le Japon (le G4) pour l'élargissement du nombre de membres permanents au Conseil de sécurité des Nations unies. L'Inde s'investit également au sein de coalitions plurilatérales sélectives telles que le forum Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBAS), le forum Brésil-Russie-Inde-Chine-Afrique du Sud (BRICS) ou encore d'autres instances qui transcendent la division nord-sud, comme le G20¹⁰⁹.

Cette stratégie multipolaire de l'Inde est inséparable d'une logique d'intégration dans des constructions régionales¹¹⁰. L'Inde s'est en effet rapprochée de nombreuses organisations régionales situées dans son « voisinage éloigné », comme l'ASEAN et l'Organisation de la

les effets de l' « inter-gouvernementalisme régularisé » sur l'institutionnalisation des relations bilatérales entre les États. Ulrich KROTZ, « Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009) », *Foreign Policy Analysis*, 2010, vol. 6, n°2, p. 147-185.

¹⁰⁶ Ici, les pratiques sont définies comme des activités « ayant un sens social et une forme organisée et régulière. » Ce sont des « façons de faire établies qui n'empêchent pas la déviation, l'improvisation et le calcul mais qui définissent la marge de manœuvre de l'acteur et structurent les interactions ». Les pratiques produisent des attentes mutuelles entre les acteurs, facilitent la coordination et rendent la communication possible. Elles n'empêchent pas des formes d'improvisation. En cela, les pratiques sont à la fois reproductrices et performatrices : Emmanuel ADLER, Vincent POULIOT, *International Practices*, *op. cit.*, p. 20 ; voir aussi Vincent POULIOT, Andrew COOPER, « How much is Global Governance Changing ? », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 3-4.

¹⁰⁷ Jean-Luc RACINE, « Quête de puissance, multipolarité et multilatéralisme », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde*, *op. cit.*, p. 32-53 ; Sunil KHILNANI, Rajiv KUMAR, Pratap Bhanu MEHTA, *et al.*, *Nonalignment 2.0. A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁸ T. V. PAUL, Mahesh SHANKAR, « Status Accomodation through Institutional Means: India's Rise and the Global Order », in PAUL, T. V., *et al.* *Status in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, p. 168-190.

¹⁰⁹ Herbert WULF, Tobias DEBIEL, « India's "Strategic Autonomy" and the Club Model of Global Governance: Why the Indian BRICS Engagement Warrants a Less Ambiguous Foreign Policy Doctrine », *art. cit.* ; Sidhu SINGH, Pal WAHEGURU, Pratap Banu MEHTA *et al.*, « A hesitant Rule Shaper ? », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 4

coopération de Shanghai. L'Asie du Sud constitue également une région prioritaire pour la politique étrangère indienne. Dans cet espace, la diplomatie flexible de l'Inde se caractérise par une volonté de modifier l'image négative d'une puissance hégémonique héritée de la guerre froide au profit d'une vision d'une Inde soucieuse d'établir de bonnes relations avec ses voisins. Néanmoins, de nombreuses analyses ont montré les échecs de la politique de coopération régionale lancée par l'Inde avec la création de la SAARC en 1984. Au niveau bilatéral, l'Inde peine à résoudre ses contentieux frontaliers avec le Pakistan, la Chine et le Bangladesh dans le cadre de « dialogues composites », mais elle parvient néanmoins à poursuivre une politique de coopération économique bilatérale avec ces États¹¹¹. Dans un objectif d'intégration régionale plus grande, Narendra Modi a annoncé lors de sa cérémonie d'investiture en mai 2014 sa volonté de mettre en œuvre une « *neighborhood-first policy* », fondée en grande partie sur un programme d'aide au développement envers l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, les Maldives, le Népal et le Sri Lanka¹¹² (voir le chapitre 5).

d) Une politique étrangère qui demeure incertaine

Cette politique étrangère flexible est modeste et, pour reprendre les termes de Bauman, « individualiste », en ce qu'elle n'a pas pour objectif de transformer l'espace international, mais plutôt de faciliter la croissance économique du pays. Dans les instances multilatérales comme à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou aux Nations unies, l'Inde s'est à plusieurs reprises présentée comme une puissance favorable au *statu quo* afin d'assurer le

¹¹⁰ Jean-Luc RACINE, « Quête de puissance, multipolarité et multilatéralisme », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde, op. cit.*, p. 32-53.

¹¹¹ L'Inde est souvent perçue par ses voisins comme une puissance dominante dans la région de l'Asie du Sud. De fait, pendant la guerre froide, le gouvernement d'Indira Gandhi mène une politique hégémonique en s'opposant à toute interférence extra régionale dans les affaires internes de ses voisins. À partir du début des années 1990, les Premiers ministres successifs tentent d'améliorer les relations de l'Inde avec ses voisins. Par exemple, en 1996, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Deve Gowda, Inder Kumar Gujral, annonce la « doctrine Gujral ». Cette doctrine est fondée sur la pacification de la région à travers l'accord de concessions unilatérales aux États les plus faibles sans demande de réciprocité, la non-interférence dans les affaires internes des pays, et le respect de leur intégrité territoriale. Voir Laurent GAYER, « L'Inde et sa région : entre repli sur soi et ouvertures transnationales », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris : Autrement, 2008, p. 73-89 ; Arijit MAZUMDAR, *Indian Foreign Policy in Transition. Relations with South Asia*, London : Routledge, 2015, 224 p. ; Shalendra D. SHARMA, *China and India in the Age of Globalization, op. cit.*, p. 189.

¹¹² Aryaman BHATNAGAR, Ritika PASSI (dir.), *Neighborhood First. Navigating Ties Under Modi*, New Delhi : Observer Research Foundation and Global Policy Journal, 2016, 159 p.

maintien de la stabilité internationale¹¹³. La diplomatie indienne se montre donc souvent défensive, repliée sur ses propres enjeux de développements.

Pour les diplomates indiens, ce positionnement international se justifie par le fait que l'Inde est encore un pays en développement qui n'a pas les moyens d'être véritablement actif sur la scène internationale. Ce discours s'inscrit dans un rapport au temps particulier et une vision évolutionniste de la politique étrangère indienne, le thème du progrès étant très présent au sein du ministère des Affaires étrangères. Ces extraits d'entretiens montrent que les diplomates indiens considèrent leur pays comme étant un État « jeune », dont la politique étrangère est encore « inachevée ».

« C'est une phase de transition. Dans le monde, le rôle de l'Inde est de chercher du temps et de l'espace, d'obtenir les technologies où elle peut les obtenir ; c'est pour cela que l'on a signé le partenariat nucléaire civil avec les États-Unis. Les États-Unis ont essayé de le lier avec d'autres enjeux, mais nous leur avons dit clairement que nous ne voulions pas d'alliance. Tout cela est transitionnel, et nous ne savons pas encore vers quel type de puissance nous allons¹¹⁴. »

« La politique étrangère de l'Inde n'est pas finie. C'est une expérience intéressante d'apprentissage et d'enseignement. Le voyage fascinant de la plus grande démocratie dans le monde¹¹⁵ ! »

« Pouvons-nous réellement prendre une position radicale en politique étrangère ? La prise de décision est un compromis permanent. Si je dois prendre une décision, je dois avoir le pouvoir de prendre cette décision. Mais l'Inde est encore un pays en développement, elle n'a pas les moyens de prendre des décisions¹¹⁶. »

Selon l'ancien Foreign Secretary Kanwal Sibal, les partenariats stratégiques ont souvent peu de portée en dehors de leur dimension déclaratoire, qui a pour effet de « *souligner la volonté de l'Inde de façonner des partenariats à long terme*¹¹⁷ ». La diplomatie indienne met en scène une volonté de coopération, par la signature de nombreux accords, alors même que ces

¹¹³ Stephen Philip COHEN, *India: Emerging Power*, op. cit., p. 54.

¹¹⁴ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963.

¹¹⁵ E63. Diplomate indien, promotion de 1971.

¹¹⁶ E51. Diplomate indien, promotion de 1979.

¹¹⁷ Kanwal SIBAL, « Strategic Relations suit India », *India Today*, 26 décembre 2012. Disponible sur : <http://indiatoday.intoday.in/story/strategic-relations-suit-india-india-today/1/239437.html> [consulté le 31 mai 2016]

partenariats sont très limités dans leur mise en œuvre. La politique d'autonomie stratégique de l'Inde s'inscrit donc dans la continuité de posture prudente qui caractérisait la politique de non-alignement de Nehru : elle vise à garantir une plus grande flexibilité dans la négociation et à gagner du temps¹¹⁸ (voir le chapitre 1). Cette politique est cependant fortement critiquée par certains diplomates indiens, pour lesquels l'Inde doit désormais prendre ses « responsabilités » :

« Ce qu'il faut souligner est que nous ne sommes plus un pays pauvre. Nous gagnons notre propre argent, nous le donnons même aux pays pauvres. Comme un adulte, nous devons prendre nos responsabilités et prendre des décisions parfois difficiles. Nous ne pouvons plus essayer de satisfaire tout le monde. Être une puissance, c'est avoir la capacité de changer les résultats¹¹⁹. »

De plus, cette politique déclaratoire trouve ses limites dans les incertitudes qu'elle soulève auprès des partenaires de l'Inde ainsi que dans le potentiel manque de cohésion et de consistance de la politique étrangère indienne¹²⁰. Un ancien agent des renseignements extérieurs explique par exemple :

« Il n'y a pas de clarté dans notre politique étrangère et cela crée beaucoup d'ambiguïté ; c'est une politique étrangère controversée... Nous n'avons pas de doctrine de politique étrangère. [...] Nous sommes amis avec tout le monde, mais nous n'avons pas d'amis¹²¹. »

Par conséquent, la fin de la guerre froide et les réformes de libéralisation ont conditionné très fortement l'évolution de la structure du ministère des Affaires étrangères et la production du discours de politique étrangère en son sein, qui s'est densifié par l'intégration de principes nouveaux et qui ne semble pas être encore clairement délimité. Ces évolutions économiques internes, conjointes avec d'autres facteurs politiques tels que la centralisation du pouvoir

¹¹⁸ Amrita NARLIKAR, *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*, London : Hurst, 2010, p. 10.

¹¹⁹ E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

¹²⁰ Ankit PANDA, « Why does India have so many strategic partners and no allies », *The Diplomat*, 23 novembre 2013 ; Raja MOHAN, « The Changing Dynamics of India's Multilateralism », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings institution press, 2013, p. 24-40. De même, les décideurs américains ont régulièrement insisté sur le fait que l'Inde doit se comporter en « puissance responsable », notamment dans le contexte du vote de sanctions internationales contre l'Iran, entre 2005 et 2008. MéliSSa LEVAILLANT, *La politique étrangère de l'Inde envers l'Iran (1993-2010). Entre politique de responsabilité et autonomie stratégique*, *op. cit.*

¹²¹ E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

exécutif et l'émergence de gouvernements de coalition, ont également modifié le jeu institutionnel préexistant et contribué à la remise en cause du monopole du ministère des Affaires étrangères dans l'espace diplomatique national.

B - La remise en question du monopole du ministère des Affaires étrangères dans l'espace diplomatique national

La production et la mise en œuvre de la diplomatie d'un État dépassent le cadre du seul ministère des Affaires étrangères et s'inscrivent dans un système diplomatique plus large, composé d'interactions complexes entre des unités administratives, des acteurs sous-étatiques et des acteurs non étatiques. L'argument avancé par Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki selon lequel « l'action effective de l'État est le produit de multiples négociations entre des joueurs de statuts et de positions hiérarchiques différents¹²² » s'applique à la diplomatie indienne, qui connaît une diversification de ses acteurs et un élargissement de son espace de décision et de mise en œuvre.

La professionnalisation des diplomates a eu pour effet de créer un certain monopole dans la gestion des affaires étrangères du pays, comme l'a montré le chapitre 3. Cependant, ce monopole se trouve de plus en plus concurrencé. Le système diplomatique indien est traversé par deux tendances structurelles : la concentration de plus en plus forte du processus de décision au sein du pouvoir exécutif (section 1), et l'implication croissante d'acteurs politiques, bureaucratiques et économiques dans la mise en œuvre de la politique étrangère de l'Inde (section 2).

1) La concentration du processus de décision

L'étude de la configuration de l'appareil décisionnel dans le domaine de la politique étrangère permet de mieux comprendre la place qu'y tient le ministère des Affaires étrangères ainsi que certains diplomates. Comme l'ont montré Graham Allison et Morton Halperin¹²³, la politique

¹²² Jacques LAGROYE, Bastien FRANCOIS, Frédéric SAWICKI, *Sociologie Politique*, *op. cit.*, p. 165.

¹²³ Graham T. ALLISON, Morton H. HALPERIN, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *art. cit.*

étrangère n'est pas l'expression d'un choix rationnel à un problème, mais le résultat d'un compromis entre différents acteurs administratifs aux intérêts divers et parfois contradictoires. Or, les positions de ces différents acteurs sont déterminées en grande partie par leur place au sein de l'appareil décisionnel. Dans ce cadre, il faut donc distinguer la place occupée par le ministère des Affaires étrangères de celle occupée par les diplomates, encore en poste ou retraités, nommés au sein du bureau du Premier ministre.

En raison de la centralisation de la politique étrangère indienne par le pouvoir exécutif depuis 1947, le ministère des Affaires étrangères indien dispose d'un rôle très secondaire dans le processus de décision (a). Cette marginalisation s'est trouvée renforcée en 1998 par la création du poste de National Security Advisor (NSA), dont le titulaire est responsable des questions de sécurité intérieure et de sécurité extérieure et est très influent auprès du Premier ministre (b). Au-delà de ces tendances générales, la place qu'occupe le ministère des Affaires étrangères dans l'appareil décisionnel varie aussi en fonction de la personnalité du Premier ministre, de l'intérêt qu'il porte pour la politique étrangère ou des conseillers qu'il nomme au sein de son bureau (c). Cette centralisation du pouvoir de décision en politique étrangère a entraîné la politisation de certains diplomates indiens (d).

a) L'influence grandissante du Prime Minister's Office depuis 1947

En Inde, l'appareil décisionnel de la politique étrangère est caractérisé par la position centrale du Premier ministre, qui dispose de la compétence d'engager les ressources de l'État ainsi que de l'autorité finale dans ce domaine.

La structure du pouvoir exécutif est celle d'un chef prédominant entouré de ses conseillers, qui sont regroupés au sein du Prime Minister's Secretariat, renommé en 1967 par Indira Gandhi Prime Minister's Office (PMO). Le Prime Minister's Secretariat, qui remplace le Secrétariat du gouverneur général de l'Empire britannique, n'était que peu utilisé par Jawaharlal Nehru qui avait mis en place un mode de gouvernement personnalisé et fondé sur des liens directs avec ses ministres ou avec les diplomates¹²⁴. Son successeur, Lal Bahadur

¹²⁴ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, *op. cit.*, p. 42 ; Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *The Indian Journal of Political Science*, 2001, vol. 62, n°4, p. 533 ; Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, *op. cit.*, p. 8.

Shastri, renforce le secrétariat en s'appuyant sur ses administrateurs pour prendre ses décisions¹²⁵. Son Principal Secretary issu de l'ICS, L. K. Jha, devient son principal conseiller dans le domaine de la politique étrangère¹²⁶.

Cette structure, qui était à l'origine une organisation de conseil, devient progressivement un centre de décision¹²⁷. Alors qu'il comptait huit fonctionnaires en 1981, le PMO en comptait quarante-deux en 2015¹²⁸. Si la plupart des employés du PMO n'ont qu'un rôle administratif de suivi et d'organisation de l'agenda du Premier ministre, certains d'entre eux y jouent un rôle de conseiller, et peuvent alors avoir une place centrale dans le processus de décision. C'est notamment le cas du Principal Secretary, qui est souvent issu du corps des IFS et dispose donc d'une expertise certaine en matière de politique étrangère. Au sein du PMO, plusieurs autres fonctionnaires de rang de Joint Secretary sont issus de l'IFS¹²⁹. Par exemple, en décembre 2015, cinq fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères étaient détachés au PMO¹³⁰, dont un au poste de Private Secretary et un second au poste de Joint Secretary.¹³¹

En dehors du cadre du PMO, le Premier ministre a parfois pu recourir à des instances *ad hoc* pour prendre ses décisions. Par exemple, lors de la crise du Bangladesh¹³² qui donne lieu à l'intervention des forces armées indiennes pour faciliter l'indépendance du pays en décembre 1971¹³³, Indira Gandhi s'entoure d'un comité *ad hoc* composé de fonctionnaires issus du PMO, mais aussi du ministère des Affaires étrangères, des Services de renseignements et de la Défense. Cette situation se répète du 25 juin 1975 au 21 mars 1977 pendant la période de

¹²⁵ J. N. Dixit, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 36.

¹²⁶ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 577 ; Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », art. cit., p. 534 ; Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, op. cit., p. 84.

¹²⁷ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, op. cit., p. 116.

¹²⁸ Indian Prime Minister Office, « List of Officers ». Disponible sur : <http://pmindia.gov.in/en/list-officer-pmo/> [consulté le 31 mai 2016].

¹²⁹ Kishan RANA, *Diplomacy at the Cutting Edge*, New Delhi : Manas Publication, 2016, p. 120.

¹³⁰ Ministry of External Affairs, « Officers on Deputation ». Disponible sur : <http://www.mea.gov.in/officers-on-deputation.htm> [consulté le 4 décembre 2015].

¹³¹ « Kwatra replaces Modi aide Ashraf in PMO », *Hindustan Times*, 7 octobre 2015.

¹³² La crise du Bangladesh oppose les nationalistes bangladeshis aux forces armées pakistanaises à partir de mars 1971.

¹³³ SIKRI, Rajiv, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, New Delhi : Sage, 2009, p. 261.

l'état d'urgence¹³⁴. Indira Gandhi crée alors un Emergency Committee, qui devient le lieu de décision pour les questions internationales¹³⁵. Cet « *Inner Cabinet* » composé de « quelques ministres auxquelles elle faisait confiance¹³⁶ » lui permet de contourner à la fois le PMO, le Cabinet¹³⁷ des ministres et la bureaucratie. De plus, depuis 1998, des groupes de ministres *ad hoc* sont constitués autour de problèmes politiques clés, en relation directe avec le Premier ministre. Ces groupes peuvent parfois prendre des décisions qui vont à l'encontre des politiques préconisées par les ministères concernés¹³⁸.

Dans l'ensemble de ces configurations, il est possible d'observer que la centralisation du processus de décision dans le domaine de la politique étrangère s'est accompagnée d'une marginalisation du Cabinet des ministres et en particulier du ministre des Affaires étrangères. Dans la constitution indienne, le Cabinet des ministres est l'instance qui prend la décision politique finale. Ces décisions sont censées être prises à partir des délibérations qui ont lieu dans les comités spécialisés du Cabinet. Deux comités sont concernés par la politique étrangère. Il y a d'une part le Cabinet Committee on Security, qui est composé du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Défense, du ministre des Finances et du National Security Advisor, depuis la création de ce poste en 1998¹³⁹ (cf. infra). Il y a d'autre part le Cabinet Committee on Political Affairs ainsi que des comités *ad hoc* formés sur des questions ponctuelles. Dans la pratique, plusieurs témoignages montrent que le Cabinet des ministres n'est pas réellement un corps collectif de délibération, en raison de l'absence de coordination entre les ministres et de la prédominance du Premier ministre qui y a le dernier mot¹⁴⁰.

¹³⁴ P. N. DHAR, *Indira Gandhi, the « Emergency » and Indian Democracy*, New Delhi : Oxford University Press, p. 160.

¹³⁵ Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, *op. cit.*, p. 9.

¹³⁶ P. N. DHAR, *Indira Gandhi, the « Emergency » and Indian Democracy*, *op. cit.*, p. 144.

¹³⁷ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, *op. cit.*, p. 598.

¹³⁸ Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *art. cit.*, p. 542.

¹³⁹ Rajiv SIKRI, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 265.

¹⁴⁰ E23.2. Diplomate indien, promotion de 1972 ; Sukhwant BINDRA, « Domestic Milieu of India and Foreign Policy Making Process: A Theoretical Perspective », *The Indian Journal of Political Science*, 2004, vol. 65, n°2, 2004, p. 255.

De plus, la plupart des ministres des Affaires étrangères qui se sont succédé depuis 1947 ont été des personnalités politiques faibles ou peu intéressées par les relations extérieures du pays¹⁴¹. Ceci a eu pour effet de renforcer le rôle central du Premier ministre dans ce domaine. Quelques ministres des Affaires étrangères, comme Atal Bihari Vajpayee (1977-1980) ou Narasimha Rao (1980-1984 et 1988-1989), se sont tout de même fait remarquer par leur activisme. Cependant, peu d'entre eux ont rempli les critères qui leur auraient permis d'avoir une influence dans le domaine de la politique étrangère, identifiés ainsi par Shashi Tharoor¹⁴² : bénéficiaire d'une position forte dans le parti de gouvernement et au Parlement ; avoir la confiance du Premier ministre ; ne pas être impliqué dans les conflits intrapartisans ; avoir une bonne connaissance des enjeux internationaux ; disposer de certaines qualités diplomatiques¹⁴³. Sushma Swaraj, la ministre des Affaires étrangères indienne depuis 2014, a une forte position au sein du BJP mais elle ne remplit aucun autre critère. Située dans le camp politique qui est relativement opposé à la ligne de Narendra Modi au BJP, elle n'a pas la confiance du Premier ministre¹⁴⁴. Pour ce dernier, cette nomination répond à une stratégie politique. Elle lui permet en effet d'attribuer un portefeuille ministériel à une personnalité influente dans le parti du BJP, sans pour autant lui donner une marge de manœuvre trop grande dans la conduite des affaires gouvernementales. Ainsi l'explique un diplomate indien :

« Sushma Swaraj est loin d'être une personnalité politique faible. Elle veut qu'on la perçoive comme faible en tant que ministre, mais ça lui donne plus de marge de manœuvre dans le parti. En matière de politique étrangère, elle ne fait que le minimum, c'est évident¹⁴⁵. »

¹⁴¹ En règle générale, le débat politique dans le domaine de la politique étrangère est fortement limité et les partis politiques s'intéressent très peu à cette question. Les questions de politique étrangère sont presque absentes des campagnes électorales. Lors des élections générales de mai 2014, le programme du BJP, dont l'actuel Premier ministre indien Narendra Modi est à la tête, ne dédiait que 3 pages sur 52 aux relations extérieures de l'Inde. Voir Sanjaya BARU, « The Influence of Business and Media on Indian Foreign Policy », *India Review*, 2009, vol. 8, n°3, p. 266-285.

¹⁴² E33. Diplomate indien, promotion de 1970.

¹⁴³ Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, op. cit., p. 161.

¹⁴⁴ E23.2. Diplomate indien, promotion de 1972.

¹⁴⁵ E84. Diplomate indien, promotion de 1984.

Par conséquent, le ministre des Affaires étrangères est souvent relégué à un rôle formel de représentation et de gestion des relations avec le Parlement, qui n'a lui-même que peu de rôle à jouer dans les affaires étrangères¹⁴⁶.

Même lorsqu'il ne dispose pas officiellement de ce portefeuille, le Premier ministre peut donc être considéré comme étant aussi chargé du ministère des Affaires étrangères¹⁴⁷. Depuis 1998, il est épaulé par le National Security Adviser (NSA) qui joue également un rôle central dans l'élaboration de la politique étrangère et de défense indienne.

b) Le rôle central du National Security Adviser

Le 19 novembre 1998, le gouvernement du BJP annonce la création d'un National Security Council (NSC), ayant pour rôle de coordonner les questions de sécurité intérieure et de sécurité extérieure entre les différents acteurs civils et militaires concernés¹⁴⁸. Dirigées par le Premier ministre, les rencontres du NSC réunissent les ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, des Finances ainsi que le vice-président de la commission de planification. Ce conseil est assisté d'un National Security Adviser (NSA), intégré au sein du PMO.

Le NSC est soutenu par trois autres organes. Le premier est le secrétariat qui est présidé par le NSA. Le second est le Strategic Policy Group, présidé par le Cabinet Secretary et composé des mêmes ministres présents au sein du NSC, mais également des chefs des trois corps d'armée, du conseiller scientifique du ministre de la Défense et de plusieurs secrétaires ministériels. Il a pour rôle de coordonner les politiques des différents ministères et d'élaborer

¹⁴⁶ Le rôle de contrôle du Parlement dans le domaine des affaires internationales est en effet extrêmement restreint. Le Parlement ne participe pas à la négociation et la ratification des accords étrangers et n'a jamais l'opportunité de voter sur des questions de politique étrangère. Les comités spécialisés autour des questions de politique étrangère ont un poids très faible : le Consultative Committee of Parliament on External Affairs, qui avait pour rôle initial de conseiller l'administration sur les questions de politique étrangère, se voit surtout informé par le gouvernement des décisions prises dans ce domaine. Le Standing Committee of Parliament for the Ministry of External Affairs, créé à l'initiative de l'ancien Premier ministre P. V. Narasimha Rao (1992-1996), a pour rôle de poser des questions au gouvernement sur des enjeux de politique étrangère, dans l'objectif d'accroître le débat sur ce sujet en Inde. J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, op. cit., p. 256 ; Devesh KAPUR, « Public Opinion and Indian Foreign Policy », *India Review*, 2009, vol. 8, n° 3, p. 286-305.

¹⁴⁷ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, op. cit., p. 198.

¹⁴⁸ Jusqu'en 1998, il n'existait pas de dialogue entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense sur les questions de sécurité militaire. Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, op. cit., p. 179.

des propositions dans les domaines de la sécurité et de la défense, soumises à la décision du NSC. Enfin, le troisième organe est le National Security Council Advisory Board (NSAB). Son originalité réside dans sa composition hétérogène : il rassemble des fonctionnaires retraités, des universitaires, des experts et des journalistes nommés pour deux ans¹⁴⁹. Cet organe a un rôle qui s'apparente à celui d'un think tank. Il doit se réunir quatre à six fois par mois et élaborer des recommandations au Strategic Policy Group sur différentes questions de sécurité. En pratique, ses membres ne se rencontrent que sporadiquement et cet organe n'a qu'un rôle très marginal dans le processus de décision¹⁵⁰, même si certaines personnalités sont très proches du Premier ministre¹⁵¹.

La création du National Security Council a eu pour effet d'accroître la concentration du pouvoir du PMO dans le domaine de la politique étrangère. La nomination à plusieurs reprises d'anciens Foreign Secretary au poste de NSA a eu pour conséquence de placer au centre du pouvoir un fonctionnaire qui pouvait se revendiquer d'une expertise en politique étrangère, renforçant par là même la marginalisation du ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision.

c) La marginalisation du ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision

La concentration du pouvoir de décision au sein du PMO dans les domaines de la politique étrangère et des politiques de sécurité a eu pour conséquence de marginaliser le ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision. L'étude de différentes configurations politico-administratives de l'appareil décisionnel montre que la présence de diplomates détachés par le ministère des Affaires étrangères ou retraités au sein du PMO permet au Premier ministre, s'il le souhaite, de contourner le ministère des Affaires étrangères et de traiter lui-même les dossiers politiques les plus importants.

¹⁴⁹ Wikileaks, cable diplomatique, « INDIA'S NATIONAL SECURITY ADVISORY BOARD: ADVISING THE ADVISORS », 2006 July 21, 07:22 (Friday) 06NEWDELHI5135_a.

¹⁵⁰ Rajiv SIKRI, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, op. cit., p. 275.

¹⁵¹ Une partie de la littérature s'est appliquée à démontrer les nombreuses limites existant dans le fonctionnement du NSC, et notamment la faible coordination entre civils et militaires. Ces limites ont été révélées par les échecs militaires qui ont mené à la guerre de Kargil de 1999. Peter R. LAVOY (dir.), *Asymmetric Warfare in South Asia: the Causes and Consequences of the Kargil Conflict*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, 407 p.

D'un point de vue institutionnel, le ministre des Affaires étrangères et le Foreign Secretary ont accès direct au Premier ministre, mais il est néanmoins fréquent qu'ils doivent d'abord passer par son Principal Secretary. Ce dernier reçoit tous les dossiers en provenance du ministère des Affaires étrangères, et décide de ceux qu'il transmet au Premier ministre¹⁵². Il peut arriver que le Principal Secretary devienne alors, de facto, un des acteurs les plus influents dans la définition de la politique étrangère de l'Inde. C'était le cas, par exemple, de P. N. Haksar, ancien ambassadeur et Principal Secretary de Indira Gandhi de 1967 à 1973¹⁵³. Les liens de communication entre le Premier ministre indien et les gouvernements étrangers passaient souvent par le PMO et non par le ministère des Affaires étrangères¹⁵⁴. De plus, la période de l'état d'urgence a été marquée par un renforcement de la marginalisation de l'appareil diplomatique au profit des agences de renseignement et des institutions militaires. Jahgat Mehta explique par exemple que lorsqu'il prend ses fonctions de Foreign Secretary en 1977, on lui conseille de ne pas poser de question et de ne pas remettre en cause les positionnements de l'agence de renseignements extérieurs, la Research and Analysis Wing (RAW). Le second mandat d'Indira Gandhi (14 janvier 1980-31 octobre 1984) est, de la même manière, caractérisé par une personnalisation du pouvoir et par le renforcement du PMO¹⁵⁵.

Cet affaiblissement du ministère des Affaires étrangères n'est pas seulement propre au gouvernement d'Indira Gandhi et peut être observé à différentes périodes depuis 1947¹⁵⁶. De nombreux Premiers ministres ont privilégié l'expertise de leurs conseillers personnels à celle de l'administration. De plus, ils ont eu tendance à établir des liens directs avec certains diplomates en poste à New Delhi ou avec des ambassadeurs présents à l'étranger, interférant dans le travail routinier du ministère et affaiblissant alors *de facto* les fonctionnaires situés au

¹⁵² Kishan RANA, *Diplomacy at the Cutting Edge*, *op. cit.*

¹⁵³ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 128 ; Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *art. cit.*, p. 534.

¹⁵⁴ Rajiv SIKRI, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 261.

¹⁵⁵ Cela se traduit notamment par la mise en place d'un gouvernement parallèle au sein de la maison du Premier ministre. Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *art. cit.*, p. 534 ; Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 208.

¹⁵⁶ De la même manière, le Premier ministre Deve Gowda (juin 1996-juillet 1997) poursuit sa propre politique étrangère sans consulter le Foreign Secretary. J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*, p. 233.

plus haut niveau de la hiérarchie administrative¹⁵⁷. Rajiv Gandhi, Premier ministre indien du 31 octobre 1984 au 1^{er} décembre 1989, considérait l'Indian Foreign Service comme un corps bureaucratique fermé, peu efficace, et entretenait des relations conflictuelles avec les bureaucrates les plus hauts placés du ministère des Affaires étrangères¹⁵⁸. Il mit un terme à la pratique des rencontres hebdomadaires entre le Premier ministre et le Foreign Secretary¹⁵⁹, et renvoya l'un d'eux avant la fin de son mandat administratif¹⁶⁰. De la même manière, en janvier 2015, Narendra Modi remplace la Foreign Secretary Sujata Singh par un diplomate dont il est plus proche, S. Jaishankar, avant la fin du mandat de cette dernière¹⁶¹.

Il existe aussi des configurations dans lesquelles le Premier ministre a recours à des personnalités extérieures à l'Indian Foreign Service pour le conseiller dans le domaine de la politique étrangère au sein du PMO. Par exemple, l'ancien Premier ministre indien Atal Bihari Vajpayee (1999-2004) s'était entouré de spécialistes qui n'étaient pas issus de l'Indian Foreign Service, ce qui fut ressenti par les diplomates comme une remise en cause de leur expertise¹⁶². De même, pendant le gouvernement de l'ancien Premier ministre Manmohan Singh (2004-2014), le vice-président de la Planning Commission, Montek Singh Ahluwalia, un fonctionnaire de l'IAS, jouait régulièrement le rôle de représentant du Premier ministre à l'étranger¹⁶³.

Cette tendance à la centralisation de la politique étrangère au sein de l'Exécutif a été d'autant plus renforcée avec la création du poste de NSA. Lorsque ce dernier est un ancien Foreign Secretary¹⁶⁴, il dispose d'une supériorité par rapport au Foreign Secretary en poste, en raison

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 202.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 218.

¹⁵⁹ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 238.

¹⁶⁰ P. C. ALEXANDER, *Through the Corridors of Power. An Insider's Story*, *op. cit.*, p. 360.

¹⁶¹ « PMO-MEA relationship set to be realigned after years », *Hindustan Times*, 31 janvier 2015 ; « Unhappy with Foreign Secretary Sujatha Singh, Modi government replaces her with S Jaishankar », *The Economic Times*, 30 janvier 2015.

¹⁶² Ces conseillers étaient : Arun Singh, ancien ministre d'État pour la défense sous le gouvernement de Rajiv Gandhi ; Sanjoy Hazarika, un universitaire ; Ashok Mehta, un ancien officier de l'armée. J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*, p. 241.

¹⁶³ E36. Diplomate indien, promotion de 1972.

¹⁶⁴ Ce fut le cas lors des mandats de Brajesh Mishra (novembre 1998- mai 2004), J. N. Dixit (mai 2004-janvier 2005), et Shivshankar Menon (janvier 2010-mai 2014).

de sa proximité avec le Premier ministre ainsi que de son plus grand nombre d'années d'expérience administrative¹⁶⁵. Cela a pour effet principal d'affaiblir le Foreign Secretary et son administration¹⁶⁶. De plus, il arrive fréquemment que les ambassadeurs nommés dans les pays les plus sensibles s'adressent directement au NSA, en mettant en copie le Foreign Secretary. Ce fut particulièrement le cas lorsque le premier NSA, Brajesh Mishra, cumulait les fonctions de NSA et de Principal Secretary du PMO¹⁶⁷, de 1998 à 2004. Il joua un rôle important dans la définition de la politique étrangère de l'Inde envers les États-Unis et la Chine¹⁶⁸, sans prendre en compte les oppositions du ministère des Affaires étrangères sur certains dossiers. À l'inverse, quand le NSA est un fonctionnaire issu de l'IAS, il a tendance à s'investir de façon plus importante sur les questions de sécurité intérieure. Cela renforce la concurrence entre le ministère de l'Intérieur et le NSC, tout en donnant plus de marge de manœuvre au ministère des Affaires étrangères sur les questions de sécurité internationale¹⁶⁹. L'actuel NSA, Ajit Doval, est issu de l'Indian Police Service (IPS), ce qui aurait tendance à équilibrer les rôles joués par le ministère des Affaires étrangères et par le ministère de l'Intérieur. Selon un diplomate indien,

« Ajit Doval ne sera jamais fort à cause de la bureaucratie. C'est un IPS, et l'IAS et l'IFS sont supposés être supérieurs. Il a été au service de plusieurs fonctionnaires IAS et IFS qui ont un rang plus élevé que lui. Par conséquent il subit cette pression. Et aussi, avec un Premier ministre pareil, il ne peut pas être fort¹⁷⁰. »

Il existe enfin des configurations au sein desquelles les relations entre le Premier ministre et l'administration varient par rapport au cadre général présenté plus haut. Comme l'ont montré certains travaux de la Foreign Policy Analysis, les caractéristiques individuelles du chef de l'Exécutif, telles que sa personnalité, son style de gouvernement ou son expérience passée,

¹⁶⁵ E33. Diplomate indien, promotion de 1970 ; E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

¹⁶⁶ E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968.

¹⁶⁷ Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *art. cit.*, p. 544.

¹⁶⁸ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*, p. 241 ; Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *art. cit.*, p. 244-246.

¹⁶⁹ Wikileaks, Cable diplomatique, « MENON APPOINTED NEW NATIONAL SECURITY ADVISOR », 10NEWDELHI116_a 2010 January 22, 15:09 (Friday). MK Narayanan, conflit bureaucratique avec le ministre de l'Intérieur Chidambaram.

¹⁷⁰ E84. Diplomate indien, promotion de 1984.

influent sur les processus de décision¹⁷¹. En Inde, il existe ainsi des exceptions à la forte concentration du pouvoir au sein de l'Exécutif et à la marginalisation du ministère des Affaires étrangères. C'est le cas de Morarji Desai, dirigeant du Janata Party et Premier ministre du 27 mars 1977 au 22 juillet 1979, qui modifie à l'époque le style de gouvernement en donnant plus de poids aux ministères et à son Cabinet¹⁷². Ne portant pas un intérêt très grand pour la politique étrangère, il s'appuie sur le ministère des Affaires étrangères et nomme un ministre fort, Atal Bihari Vajpayee. Le Foreign Secretary, Jagat Mehta, ainsi que les ambassadeurs indiens à Moscou, en Chine et aux États-Unis¹⁷³ disposent alors d'un pouvoir plus important dans le processus de décision pendant cette période. On retrouve cette configuration politico-administrative décentralisée à l'époque du gouvernement de Vishwanath Pratab Singh (2 décembre 1989-7 novembre 1990)¹⁷⁴.

D'autres configurations sont organisées autour de relations de coopération entre le PMO et le ministère des Affaires étrangères. Par exemple, le Premier ministre Narasimha Rao (1991-1994), de même que les Premiers ministres I. K. Gujral (1996-1998) et Atal Bihari Vajpayee (1998-2004) se sont parfois appuyés sur le ministère des Affaires étrangères tout en s'entourant de conseillers de politique étrangère dans leurs secrétariats respectifs¹⁷⁵. Il peut ainsi y avoir une répartition fonctionnelle des rôles entre le PMO et le ministère des Affaires étrangères, au sein duquel le Foreign Secretary est souvent surchargé (cf. chapitre 3). C'était le cas en 2006, lorsque le Foreign Secretary Shyam Saran est nommé à la fin de son mandat par le Premier ministre Manmohan Singh comme envoyé spécial du PMO sur la question de l'accord nucléaire civil indo-américain. Il est remplacé au poste de Foreign Secretary par Shiv Shankar Menon. Un câble diplomatique américain explique que ce dernier dispose ainsi de

¹⁷¹ Margaret HERMANN, Thomas PRESTON, Bhagat KHORANY *et al.*, « Who Leads Matters: The Effect of Powerful Individuals », *International Studies Review*, 2001, vol. 3, n°2, p. 85.

¹⁷² Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 51-53 ; Jeffrey BENNER, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, *op. cit.*, p. 84.

¹⁷³ Ces ambassadeurs étaient I. K. Gujral, K. R. Narayanan et Nani Palikaval.

¹⁷⁴ C'est I. K. Gujral, un ancien diplomate, qui est nommé ministre des Affaires étrangères.

¹⁷⁵ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 289-358 ; E23.2. Diplomate indien, promotion de 1972.

« plus de temps et d'énergie à dévouer aux questions régionales urgentes, comme les relations avec la Chine et le Pakistan¹⁷⁶ ».

Finalement, la place du ministère des Affaires étrangères au sein du processus décisionnel dépend dans une large mesure de la relation de confiance qui existe entre le Premier ministre et le Foreign Secretary. En janvier 2015, la nomination d'un proche du Premier ministre S. Jaishankar au poste de Foreign Secretary a eu pour effet de renforcer la place du ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision. Comme l'écrit Krishnan Srinivasan, « *ce qui est important pour le Foreign Secretary, c'est de s'impliquer le plus vite possible auprès du Premier ministre, car sinon le Principal Secretary, ou des ministres, ou des ambassadeurs peuvent intervenir à leur tour*¹⁷⁷ ».

De manière générale, le ministère des Affaires étrangères est souvent considéré comme un simple agent administratif d'exécution des décisions du Premier ministre¹⁷⁸, d'organisation d'évènements¹⁷⁹ et de gestion des affaires parlementaires. Alors que le NSA n'est pas responsable devant le Parlement¹⁸⁰, c'est en effet le ministre des Affaires étrangères qui représente la bureaucratie au sein du Consultative Committee of Parliament on External Affairs, et le Foreign Secretary qui participe au Standing Committee of Parliament for the Ministry of External Affairs¹⁸¹. Par conséquent, le ministère des Affaires étrangères indien ne bénéficie pas d'autonomie politique, dans le sens où il est fortement limité dans ses capacités à faire valoir ses propres agendas de politique étrangère. Cela est illustré par le récit de l'ancien ambassadeur Kishan Rana sur sa nomination du sein du PMO en août 1981. Le Principal Secretary du PMO le prévient qu'il ne doit plus se considérer comme un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et que sa loyauté doit aller au PMO, même s'il doit prendre des décisions qui sont contestées par son ministère d'origine¹⁸². Le PMO agit

¹⁷⁶ Wikileaks, cable diplomatique, « THE PM PICKS A WINNER: SHIV SHANKAR MENON TO BE FOREIGN SECRETARY », 2006 September 1, 12:49 (Friday) 06NEWDELHI6133_a

¹⁷⁷ Krishnan SRINIVASAN, *Diplomatic Channels*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷⁸ Rajni GOYAL, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *art. cit.*, p. 542.

¹⁷⁹ E96. Diplomate indien, promotion de 2010.

¹⁸⁰ Rajiv SIKRI, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 265.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 266.

¹⁸² Kishan RANA, *Diplomacy at the Cutting Edge*, *op. cit.*

donc en grande partie comme un « single group¹⁸³ » autonome, dont la position politique ne dépend pas de l'avis d'autres bureaucraties.

d) La politisation de certains diplomates indiens

La concentration du processus de décision par le Premier ministre et son bureau dans le domaine de la politique étrangère a entraîné une forme de politisation¹⁸⁴ de certains diplomates indiens. Les diplomates indiens n'ont pas connu le même phénomène de politisation que les fonctionnaires de l'IAS¹⁸⁵, mais ils doivent être capables d'établir une relation de proximité avec le Premier ministre s'ils veulent qu'un problème de politique étrangère soit mis à l'agenda. Certains d'entre eux jouent le rôle de « super bureaucrates¹⁸⁶ » et participent directement au gouvernement en conseillant les dirigeants, en orientant certaines politiques ou en contribuant à la rédaction des discours¹⁸⁷. Ils parviennent ainsi à s'imposer comme des partenaires clés dans l'appréhension de certains enjeux de politique étrangère.¹⁸⁸ Cette « politisation fonctionnelle¹⁸⁹ » des diplomates indiens n'est pas déterminée par des liens partisans très forts, en raison du large consensus qui existe sur les questions de politique étrangère entre les deux principaux partis de gouvernement. Elle est surtout fondée sur

¹⁸³ C. F. HERMANN, « The impact of Single Group Decision Units on Foreign Policy », Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, St Louis, MO, 1988.

¹⁸⁴ Patrick Hassenteufel définit différentes situations de politisation : la nomination des fonctionnaires par des acteurs politiques sur des critères de proximité et de fidélité politique ; le fait que des fonctionnaires aient accès à des processus de décision politique ; la traduction de certaines préférences politiques dans le travail administratif. Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, op. cit., p. 102.

¹⁸⁵ La domination continue du parti du Congrès dans la vie politique indienne de 1947 au début des années 1970 entraîne une érosion de la neutralité et de la loyauté au sein de la fonction publique indienne. Par la suite, l'éclatement progressif de parti du Congrès crée une pression sur les hauts fonctionnaires de l'IAS. À partir des années 1970, leur loyauté à un parti politique devient centrale pour une nomination à un poste élevé au sein de l'administration. P. C. ALEXANDER, *Through the Corridors of Power. An Insider's Story*, op. cit., p. 109 ; Sanjoy BAGCHI, *The Changing Face of Bureaucracy. Fifty Years of the IAS*, op. cit., p. 15 ; S. K. DAS, *Public Office, Private Interest. Bureaucracy and Corruption in India*, op. cit., p. 209 ; David POTTER, *India's Political Administrators: From ICS to IAS*, op. cit., p. 153-155.

¹⁸⁶ Colin CAMPBELL, George SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto : Macmillan, 1979, 286 p.

¹⁸⁷ Philippe BONGRAND, Julie GERVAIS, Renaud PAYRE, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" », *Gouvernement et action public*, 2012, vol. 4, p. 7-20.

¹⁸⁸ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, op. cit., p. 39.

¹⁸⁹ Selon Philippe Bézès et Patrick Le Lidec, la politisation fonctionnelle d'un bureaucrate se manifeste par la possession d'une vision stratégique du processus de décision par le bureaucrate ; par l'absence de neutralité politique dans l'expertise qui est fournie ; par sa loyauté politique. Philippe BÉZÈS, Patrick LE LIDEC, « French Top Civil Servants Within Changing Configuration: From Monopolisation to Contested Places and Roles ? », in PAGE, Edward C., WRIGHT, Vincent (dir.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007, p. 134.

l'établissement de relations de proximité avec le Premier ministre, comme l'ont montré les entretiens ainsi que la lecture de mémoires. Dans son autobiographie par exemple, P. C. Alexander exprime dans un long passage sa fierté d'avoir diné aux côtés de Rajiv Gandhi lorsqu'il était Foreign Secretary, et d'avoir discuté avec lui des enjeux de politique étrangère les plus importants en Inde. De même en témoigne cet ancien Foreign Secretary :

« J'étais ami avec Indira Gandhi depuis longtemps, nous étions très liés. Je lui faisais des recommandations. Lorsque j'avais un point de vue différent de celui du ministre des Affaires étrangères, alors elle était toujours d'accord avec moi¹⁹⁰. »

Pour les diplomates indiens, la proximité avec le Premier ministre doit être non seulement politique, mais aussi physique. Par exemple, un ambassadeur retraité raconte avec fierté qu'il lui était arrivé à plusieurs reprises de croiser Indira Gandhi dans l'ascenseur¹⁹¹. Or, l'éclatement progressif du ministère des Affaires étrangères indien en dehors de *South Block* où se trouvent les bureaux du Premier ministre à New Delhi et ceux du ministère de l'Intérieur, témoigne pour de nombreux diplomates de la marginalisation grandissante du ministère dans le processus de décision¹⁹².

L'influence des conseillers du Premier ministre est cependant difficile à mesurer. Au sein du PMO, les relations sont peu hiérarchisées et chaque fonctionnaire rend des comptes directement au Premier ministre¹⁹³, agissant de façon relativement indépendante de ses collègues en fonction de son aire de spécialisation¹⁹⁴. Ces relations fondées sur une base bilatérale, avec des attributions strictement réparties entre les différents administrateurs, renforcent la centralité du Premier ministre. Bien que certains conseillers parviennent à s'assurer une réputation d'expert de la politique étrangère, le pouvoir de décision reste concentré dans la fonction du Premier ministre. Ce poids excessif du chef de l'État a pour conséquence de diminuer la capacité d'initiative des conseillers, qui tendent à dire au Premier

¹⁹⁰ E30. Diplomate indien, promotion de 1949.

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*, p. 238. Voir le chapitre 3 et la carte en annexe.

¹⁹³ P. N. DHAR, *Indira Gandhi, the « Emergency » and Indian Democracy*, *op. cit.*, p. 125.

¹⁹⁴ Kishan RANA, *Diplomacy at the Cutting Edge*, *op. cit.*

ministre ce qu'il veut entendre¹⁹⁵. J.N. Dixit en donne un exemple : en 1996, I. K. Gujral nomme un envoyé spécial dans les instances multilatérales afin de favoriser le soutien d'une majorité de pays à la candidature de l'Inde comme membre non permanent du Conseil de sécurité. Les diplomates indiens présents dans les missions permanentes à Genève et à New York expliquent à cet envoyé spécial que l'Inde n'a aucune chance d'être élue au Conseil de sécurité l'année suivante. Mais l'envoyé spécial ne souhaite pas contredire la volonté du Premier ministre et à son retour l'assure de l'imminence de la victoire diplomatique indienne, remportée selon lui grâce au vote des pays membres du groupe des non-alignés. Cela entraîne le maintien de la candidature indienne au Conseil de sécurité en 1997, et le gouvernement par conséquent doit alors essuyer un échec qu'il aurait pu éviter¹⁹⁶.

Pour conclure, la configuration existant entre le Premier ministre et ses réseaux bureaucratiques et personnels détermine en grande partie la place du ministère des Affaires étrangères dans le processus de décision. Cette place est, en règle générale, très marginale, et la politisation de certains diplomates ne permet pas non plus de renforcer la capacité d'initiative de ce ministère.

2) Une communauté de politique étrangère de plus en plus hétérogène

La concentration du processus de décision dans le domaine de la politique étrangère indienne n'a pas empêché une forme de décentralisation du système diplomatique indien, qui peut parfois remettre en cause le monopole revendiqué par le ministère des Affaires étrangères dans le domaine de la gestion des affaires extérieures de l'État. Ce phénomène est observable ailleurs dans le monde. Il s'explique en grande partie par la nature trans-sectorielle de la diplomatie et par l'accroissement de l'interdépendance entre les États, qui nécessitent de plus

¹⁹⁵ Rajeshwar DAYAL, *A Life of Our Times*, op. cit., p. 598 ; Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, op. cit., p. 163. Il y a un parallèle entre cette situation et celle décrite par Samy Cohen sur l'entourage du Président de la République français. Samy Cohen montre que le poids excessif du chef de l'État dans le processus de décision a pour effet de diminuer la capacité d'initiative de ses conseillers ; selon Samy Cohen, « les conseillers les plus écoutés sont ceux qui s'imprègnent de la pensée du leader ». Samy COHEN. *Les Conseillers du Président : de Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, Paris : Presses universitaires de France, 1980, p. 176.

¹⁹⁶ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, op. cit., p. 236.

en plus la possession d'une expertise technique pour assurer la conduite de négociations internationales.

En Inde, le nombre d'acteurs impliqués dans cet espace a largement augmenté depuis le début des années 1990, pour deux raisons principales. La première est la libéralisation progressive de l'économie indienne vue en première partie de ce chapitre, qui a favorisé l'implication croissante d'acteurs bureaucratiques (a) et non étatiques (b) ayant des intérêts économiques dans la conduite de la diplomatie indienne. Ces acteurs sont les ministères sectoriels, les chambres de commerce et d'industrie, les gouvernements des États fédérés, ainsi que les entrepreneurs. La seconde est l'émergence de coalitions de gouvernements à partir de la fin des années 1980, qui a généré une implication nouvelle des partis politiques des États fédérés dans certaines questions de politique étrangère (c).

a) Un monopole bureaucratique constamment questionné

La bureaucratie moderne se distingue généralement des formes anciennes de gouvernement par la spécialisation de ses membres. Cependant, la profession de diplomate en Inde s'est construite autour de la maîtrise d'une compétence généraliste, et le savoir administratif acquis au cours de la carrière l'emporte sur le développement d'une connaissance spécialisée. Ces caractéristiques déjà étudiées dans le chapitre précédent contribuent à établir une distinction entre les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et les autres agents de l'État. Or, comme l'écrit Eliot Freidson, « l'autorité d'une occupation sur une autre est fondée non sur son statut économique ou administratif, mais plutôt sur le contenu ou le caractère de son expertise et sur la relation fonctionnelle de cette expertise avec celle des autres¹⁹⁷ ». Par conséquent, la dimension généraliste du profil du diplomate indien contribue à la porosité des activités du ministère des Affaires étrangères et affaiblit sa capacité à contrôler la « licence » de même que le mandat qui en définissent le métier¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Eliot FREIDSON, *Professionalism. The Third Logic*, op. cit., p. 56.

¹⁹⁸ Michel Crozier et Erhard Friedberg définissent la « licence » et le « mandat » en ces termes : « On peut dire qu'un métier existe quand un groupe de gens s'est fait reconnaître la licence exclusive d'exercer certaines activités en échange d'argent, de biens et de services. Ceux qui disposent de cette licence, s'ils ont le sens de la solidarité et de leur position, revendiqueront un mandat pour définir les comportements que devraient adopter les autres personnes à l'égard de tout ce qui touche à leur travail. Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, op. cit., p. 99. Comme le souligne Eliot Freidson, le contrôle d'un champ de compétences est déterminé par la définition, par la profession elle-même, d'une qualification spécifique à un type de travail particulier. Il fait l'objet d'une négociation entre plusieurs groupes qui revendiquent l'exercice de tâches similaires. Eliot FREIDSON, *Professionalism. The Third Logic*, op. cit., p. 73.

Le processus d'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères indien contient ainsi les éléments de sa remise en cause. La définition des frontières de la diplomatie indienne et la répartition des responsabilités et des pouvoirs dans ce domaine ont toujours été disputées¹⁹⁹, et le ministère des Affaires étrangères s'est approprié au cours des années 1950-1960 des secteurs de politique publique qui ne lui avaient pas été attribués lors de sa création. Par exemple, l'Indian Information Service, initialement recruté par le ministère de l'Information et de la Diffusion pour prendre en charge la communication extérieure du pays, est intégré en 1958 au sein du ministère des Affaires étrangères²⁰⁰. De même, la gestion des échanges culturels avec les pays étrangers revenait à l'origine au ministère de l'Éducation, en raison de l'influence de son ministre Abdul Kalam Azad auprès de Nehru²⁰¹. L'Indian Council of Cultural Relations avait d'abord été créé par le ministère de l'Éducation en 1960 dans l'objectif de promouvoir les relations culturelles de l'Inde, et notamment les relations avec l'UNESCO ainsi que les échanges entre étudiants. Il n'est intégré qu'en 1970 au sein du ministère des Affaires étrangères indien²⁰². Aujourd'hui encore, la nomination du représentant indien à l'UNESCO suscite des rivalités entre les hauts fonctionnaires issus de l'IAS détachés par le ministère de l'Éducation et les diplomates de l'IFS²⁰³.

La remise en cause du monopole des compétences du ministère des Affaires étrangères est renforcée aujourd'hui, en Inde comme dans de nombreux autres pays, par un double phénomène de « diplomatisation²⁰⁴ » des bureaucrates d'une part, et de bureaucratization des

¹⁹⁹ Des auteurs comme Brian Hocking et Guillaume Devin rappellent que le contrôle du ministère des Affaires étrangères sur la politique étrangère d'un pays n'a jamais été exclusif. Brian HOCKING, « Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union », in HOCKING, Brian, SPENCE, David (dir.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, op. cit., p. 10 ; Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, op. cit., p. 215-234.

²⁰⁰ Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 506.

²⁰¹ Subimal DUTT, *With Nehru in the Foreign Office*, op. cit., p. 39.

²⁰² Jayantanuya BANDYOPADHYAYA, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, op. cit., p. 192.

²⁰³ De septembre 2010 à septembre 2013, c'est V. S. Oberoi, une fonctionnaire de l'IAS, qui est ambassadrice de l'Inde à l'UNESCO. Elle est remplacée ensuite par une diplomate de l'IFS, Ruchira Kamboj. « IFS is back to UNESCO », *Babus of India*, 26 septembre 2013. Disponible sur : www.babusofindia.com/2013/09/ifs-is-back-in-unesco-ruchira-kamboj-to.html [consulté le 31 mai 2016].

²⁰⁴ Iver NEUMANN, *At Home With the Diplomats, Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 177.

relations internationales d'autre part, dans le sens où certains enjeux internationaux sont intégrés aux politiques publiques sectorielles²⁰⁵. Les transactions internationales sont de plus en plus médiatisées par le biais de relations transgouvernementales entre administrations spécialisées²⁰⁶. Ainsi, dans les principales capitales mondiales, les ambassades indiennes sont composées non seulement de diplomates de l'IFS mais aussi de conseillers économiques qui représentent le ministère des Finances ou d'agents de renseignements sous couverture²⁰⁷.

Cette multiplication des relations transgouvernementales est liée à la fois au développement du « nouveau bilatéralisme » qui génère des négociations interétatiques régularisées dans des domaines divers²⁰⁸, et au caractère de plus en plus technique des négociations multilatérales. Elle a un impact sur la conduite des négociations internationales, de plus en plus marquée par des « guerres de chapelles²⁰⁹ » entre bureaucraties qui rendent difficile la coordination interministérielle²¹⁰. Ainsi l'explique l'ancien ambassadeur B. B. Misra :

« Le nombre croissant de fonctions gouvernementales et la diversification de ses activités ont amené à la prolifération de nouvelles organisations qui à leur tour ont créé des demandes pour la nomination de nouveau personnel. Chaque unité organisationnelle s'est convaincue de sa propre importance²¹¹. »

Il arrive ainsi que les ministères sectoriels agissent de manière relativement autonome dans certains domaines privilégiés. L'exemple de la diplomatie énergétique de l'Inde, développé ci-dessous, illustre la rivalité qui peut exister entre les principales administrations impliquées dans cette politique : le ministère des Affaires étrangères indien et le ministère du Pétrole et

²⁰⁵ Lauri KARVONEN, Bengt SUNDELIUS, *Internationalization and Foreign Policy Management*, *op. cit.*

²⁰⁶ Robert Keohane et Joseph Nye définissent les relations transgouvernementales comme « un ensemble d'interactions directes entre sous-unités de différents gouvernements qui ne sont pas contrôlées ou guidées de façon précise par les politiques des Cabinets ou des dirigeants de ces gouvernements ». Robert KEOHANE, Joseph NYE, « Transgovernmental Relations and International Organizations », *World Politics*, 1974, vol. 27, n° 1, p. 43. Voir également Raymond HOPKINS, « The International Role of "Domestic" Bureaucracy », *International Organization*, 1971, vol. 30, n°3, p. 405-432.

²⁰⁷ Kishan RANA, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, *op. cit.*

²⁰⁸ Ulrich KROTZ, « Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009) », *art. cit.*

²⁰⁹ Kishan RANA, *Inside diplomacy*, *op. cit.*, p. 302.

²¹⁰ Lauri KARVONEN, Bengt SUNDELIUS, *Internationalization and Foreign Policy Management*, *op. cit.*, p. 9.

²¹¹ B. B. MISRA, *Government and Bureaucracy in India : 1947-1976*, p. 178.

du Gaz naturel principalement, ainsi que le PMO qui peut parfois intervenir directement dans certaines négociations sans en informer les deux ministères²¹².

En février 2005, le ministère du Pétrole et du Gaz naturel, avec à sa tête l'ancien diplomate Mani Shankar Aiyar (2004-2006), est mandaté par le comité des affaires économiques du Cabinet des ministres pour développer la diplomatie énergétique de l'Inde envers le Myanmar, le Bangladesh, le Pakistan, l'Afghanistan, l'Iran et le Turkménistan²¹³. Une division de coopération internationale est créée au sein de ce ministère, et un diplomate de rang de Joint Secretary est détaché à la tête de cette division. La division de coopération internationale met au cœur de l'agenda diplomatique indien la question de la sécurité énergétique²¹⁴. Les fonctionnaires de cette division vont cependant rencontrer la résistance des diplomates du ministère des Affaires étrangères. Ces derniers s'opposent notamment au projet du ministère du Pétrole et du Gaz naturel de construction d'un gazoduc entre l'Inde, l'Iran et le Pakistan. Le témoignage de cet ancien diplomate qui était alors détaché au ministère du Pétrole est particulièrement révélateur de la concurrence existant non seulement entre ce ministère et le ministère des Affaires étrangères, mais aussi plus généralement entre les fonctionnaires de l'IFS et ceux de l'IAS :

« Nous avons essayé de lancer la diplomatie énergétique au sein ministère du Pétrole. Le ministre de ce ministère était un ancien diplomate ; il comprenait que pour promouvoir la sécurité énergétique de l'Inde, on a besoin d'interactions avec le monde extérieur. Alors il a mis en place une division de la coopération internationale au sein du ministère du Pétrole et du Gaz. Mais cela a créé beaucoup d'hostilité au ministère des Affaires étrangères. Pourtant le ministre n'a pas essayé de contourner le Foreign Office, il l'appelait et prenait des diplomates dans ses délégations ; le ministre du Pétrole n'était pas intéressé dans la remise en cause du Foreign Office... mais de fait, c'est la première initiative prise par un ministère sectoriel. Et comme

²¹² Ce fut le cas, par exemple, de T. K. A. Nair, le Private Secretary du Premier ministre Manmohan Singh de 2008 à 2012, qui a mené les négociations sur la mise en place d'un partenariat stratégique avec le Qatar en 2008. E39.1. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste.

²¹³ « Petroleum ministry gets mandate for India's oil diplomacy », *The Hindustan Times*, 9 février 2005.

²¹⁴ La politique de sécurité énergétique de l'Inde est fondée principalement sur l'acquisition de concessions pétrolières à l'étranger, le recours à des technologies étrangères et aux investissements étrangers pour améliorer les capacités de l'Inde, et la construction de gazoducs et d'oléoducs. Le premier rapport étatique portant sur la sécurité énergétique de l'Inde et la nécessité de développer une diplomatie de l'énergie est publié en 2000 par le ministère du Pétrole et du Gaz naturel. Voir : INDE. Ministry of Petroleum and Natural Gaz, *India Hydrocarbon Vision 2025*, New Delhi, 2000. Pour une synthèse des questions de sécurité énergétique en Inde, voir Anant SUDARSHAN, Ligia NORONHA (dir.), *India's Energy Security*, New York : Routledge, 2009, 241 p.

nous venions nous-même du Foreign Office, cela a suscité des réactions négatives au sein du Foreign Office. Nous pensions pourtant que nous avions besoin du Foreign Office dans certains domaines complexes. Il fallait combler le fossé entre les deux institutions. Mais personne au Foreign Office ne voulait cela. Dans la bureaucratie également, il y avait des sections venues de l'Indian Administrative Service qui n'appréciaient pas que des agents du Foreign Service jouent un rôle dans l'énergie. Ils s'inquiétaient du fait que si nous avions du succès, alors on prendrait d'autres ministères économiques. Vous savez, il y a des divisions très nettes au sein de la bureaucratie fondées sur des différences entre les services administratifs et entre les ministères. Ces divisions sont très ancrées. Les IFS s'entendent bien en général avec le personnel de l'armée, mais il y a de réels problèmes avec les IAS. Nos collègues IAS n'ont pas compris notre initiative ; il y a énormément de rigidité bureaucratique, que nous n'avons pas été capables de dépasser... La rigidité bureaucratique est très très forte en Inde. Je n'ai pas pu travailler avec mon propre ministère [*le ministère des Affaires étrangères*], vous y croyez vous²¹⁵ ! »

Une unité sur la sécurité énergétique est créée au sein du ministère des Affaires étrangères indien en 2007, avec des prérogatives similaires à celles de la division de coopération internationale du ministère du Pétrole et du Gaz naturel²¹⁶. Il existe donc aujourd'hui deux divisions administratives, l'une au sein du ministère du Pétrole et du Gaz naturel, la seconde au sein du ministère des Affaires étrangères, qui prennent en charge la question de la sécurité énergétique de l'Inde. Or, selon un diplomate indien, il n'existe aucun mécanisme de coordination entre les deux unités administratives, et c'est avant tout le ministère du Pétrole et du Gaz naturel qui poursuit les négociations dans ce domaine à l'étranger²¹⁷.

Cette concurrence croissante des ministères sectoriels s'accompagne de l'influence des acteurs économiques, qui remettent en cause le monopole professionnel des diplomates dans la promotion des intérêts économiques de l'Inde.

b) Des acteurs économiques de plus en plus impliqués dans la politique étrangère de l'Inde

Les chambres de commerce et d'industrie, les industriels ainsi que la diaspora indienne sont peu à peu associés à la promotion des intérêts économiques de l'Inde à l'étranger²¹⁸. Par

²¹⁵ E17.3. Diplomate indien, promotion de 1974.

²¹⁶ Au ministère des Affaires étrangères, l'unité sur la sécurité énergétique a pour « responsabilité de soutenir les efforts des firmes indiennes, dans les secteurs publics et privés, pour l'acquisition des biens énergétiques à l'étranger, le transfert de nouvelles technologies en Inde et la construction de partenariats stratégiques avec des compagnies étrangères ». INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2007-2008*, New Delhi, 2008, p. 339.

²¹⁷ E68. Diplomate indien, promotion de 1980.

²¹⁸ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, op. cit., p. 284.

exemple, après les essais nucléaires indiens de 1998, les Non Resident Indians (NRI) et autres Persons of Indian Origins (PIO) installés aux États-Unis ont joué un rôle clé de lobby afin de favoriser le rapprochement diplomatique entre l'Inde et les États-Unis. Cela a marqué un changement important par rapport à la période de la guerre froide, pendant laquelle les relations entre l'État indien et ses expatriés étaient surtout caractérisées par une forme d'indifférence partagée²¹⁹. Ce changement est principalement venu d'une initiative du gouvernement d'Atal Bihari Vajpayee (1998-2004), qui a mis en place des politiques pour favoriser les liens entre l'État et les NRIs, comme l'approbation automatique de leurs investissements en Inde, l'allègement des droits de douane et la nomination d'un envoyé spécial pour promouvoir les relations avec les expatriés indiens²²⁰.

De plus, la conduite des relations extérieures de l'Inde dans le domaine économique prend de plus en plus la forme d'une « diplomatie triangulaire²²¹ » qui implique à la fois les chefs d'État des pays d'origine et d'accueil, mais aussi les firmes multinationales. En Inde, ce phénomène est relativement récent et correspond à l'internationalisation des firmes indiennes depuis le début des années 2000²²². À l'origine, une grande partie du secteur privé était en effet opposé à la libéralisation de l'Inde. C'était le cas de la Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI) ainsi que des firmes qui s'étaient enrichies sur le modèle de la substitution aux importations et qui n'étaient par conséquent pas orientées vers l'exportation des biens de consommation. Les oppositions à la libéralisation étaient essentiellement exprimées au sein du Club de Bombay, qui regroupait un certain nombre d'entrepreneurs influents auprès des hommes politiques²²³. Cependant, dès les années 1980, ces oppositions n'étaient pas unanimes. Le Premier ministre Rajiv Gandhi avait ainsi obtenu

²¹⁹ Sur le rôle de la diaspora indienne dans la politique étrangère de l'Inde, voir : Itty ABRAHAM, *How India Became Territorial: Foreign Policy, Diaspora and Geopolitics*, Stanford : Stanford University Press, 2014, 217 p. ; Ingrid THERWATH, *L'État face à la diaspora : stratégies et trajectoires indiennes*, thèse de doctorat : science politique : Paris, Institut d'études politiques, 2007, 628 p.

²²⁰ E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968.

²²¹ Susan STRANGE, « States, Firms and Diplomacy », *International Affairs*, 1992, vol. 68, n° 1, p. 1-15. Sur le rôle croissant des entrepreneurs dans la diplomatie, voir James P. MULDOON, « The Diplomacy of Business », *Diplomacy & Statecraft*, 2005, vol. 16, n°2, p. 341-359.

²²² Sur le développement des multinationales indiennes, voir Jean-François HUCHET, Joël RUET, « Les multinationales chinoises et indiennes à la conquête du monde », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris : Presses de Sciences Po, 2008, p. 209-220.

²²³ Rajiv KUMAR, « Role of Business in India's Foreign Policy », *India Review*, 2016, vol. 15, n°1, p. 101.

le soutien d'une coalition d'hommes politiques et d'industriels lorsqu'il s'était tourné vers le FMI pour obtenir des fonds dans l'objectif de favoriser le développement technologique du pays²²⁴. En 1985, lors de son voyage en Russie, il était d'ailleurs accompagné de la première délégation indienne constituée d'entrepreneurs. Au cours des années 1990, les entreprises indiennes ont acquis des intérêts croissants dans l'accès aux marchés étrangers, aux technologies et aux ressources financières, à la fois dans le domaine des services et dans le domaine manufacturier. Elles ont été progressivement cooptées par les gouvernements indiens dans la conduite de la diplomatie économique. Le gouvernement de Vajpayee (1998-2004) a accordé une place de plus en plus grande au secteur privé dans les négociations multilatérales, comme à l'Organisation mondiale du commerce ou à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Au niveau bilatéral, la Confederation of Indian Industry (CII) a entrepris de nombreuses procédures de « Tracks 2 diplomacy » auprès des États-Unis, de Singapour, du Japon et de la Malaisie, afin de promouvoir la coopération entre l'Inde et chacun de ces pays. D'autres chambres de commerce comme la FICCI et ASSOCHAM se sont par la suite impliquées dans des initiatives similaires²²⁵. Depuis la fin des années 1990, la participation des chefs d'entreprises dans les délégations diplomatiques officielles a donc fortement augmenté²²⁶. Cela correspond à un accroissement significatif des investissements indiens à l'étranger, qui sont passés de 2 milliards de dollars en 2003-2004 à 14,4 milliards de dollars à 2006-2007²²⁷. Bien qu'il soit difficile de déterminer leur rôle dans la définition de la politique étrangère de l'Inde, il est clair que les entrepreneurs comme la famille Tata ou les frères Ambani peuvent influencer l'agenda économique de l'Inde à l'étranger²²⁸. En témoigne un représentant de la FICCI :

« Au fur et à mesure des années, le rôle des chambres de commerce a beaucoup évolué dans le monde. Nous avons un rôle important à jouer, comme recommander des politiques au gouvernement, de même que des réformes économiques. Je vous

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ Par exemple, la CII organise annuellement le « CII's Partnership Summit », un événement diplomatique majeur où sont invités des dirigeants étrangers ; la FICCI organise le « South Asia Business Forum » au sein de la SAARC. Pour une discussion sur le rôle des entrepreneurs dans la diplomatie économique de l'Inde, voir Sanjaya BARU, « The Influence of Business and Media on Indian Foreign Policy », *art. cit.*

²²⁶ Kishan RANA, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013, p. 68.

²²⁷ Sanjaya BARU, « The Influence of Business and Media on Indian Foreign Policy », *art. cit.*, p. 6.

²²⁸ Rajiv KUMAR, « Role of Business in India's Foreign Policy », *art. cit.*, p. 103.

donne un exemple. Au Bangladesh, la confection de textile est un secteur très important ; ils sont donc très dépendants du coton produit en Inde. L'an dernier, la production de coton n'était pas très bonne en Inde et le gouvernement indien a déclaré qu'il n'y aurait plus d'exportation de coton. Lors d'une réunion interministérielle, avec les exportateurs de coton et les lobbies, nous avons dû faire pression sur le gouvernement pour reprendre les exportations. Nous leur avons montré que la production était suffisante et que nous pouvions exporter une certaine quantité. Maintenant, les exportations de coton fluctuent, et nous devons toujours avoir l'œil sur les décisions du gouvernement²²⁹. »

De même, en raison de ses intérêts économiques aux États-Unis, l'entreprise énergétique indienne Reliance Industry aurait joué un rôle influent dans le désengagement économique de l'Inde en Iran après le vote de sanctions internationales contre le pays par l'Agence internationale à l'énergie atomique en 2005 et 2006²³⁰. Toutefois, ces évolutions sont à nuancer, car le secteur privé reste encore faiblement développé en Inde, et largement dépendant des normes de régulation définies par l'État²³¹. Comme le souligne Amrita Narlikar²³², la libéralisation de l'économie indienne demeure sous contrôle de l'État indien, ce qui diminue l'influence que pourraient jouer les groupes d'intérêts privés dans la conduite de la politique étrangère.

c) Une dynamique naissante de fédéralisation de la politique étrangère indienne

L'ouverture progressive de l'économie indienne à l'international a coïncidé avec la multiplication du nombre de partis politiques régionaux, de plus en plus influents, ainsi qu'avec l'émergence de gouvernements de coalitions²³³. Ces dynamiques économiques et politiques ont favorisé l'implication naissante des partis politiques régionaux dans plusieurs dossiers de politique étrangère.

Jusqu'aux années 1990, le Congrès bénéficiait d'une structure de gouvernement unipartite et les premiers gouvernements de coalition avaient été constitués ponctuellement par des partis situés dans l'opposition politique : le premier était dirigé par le Janata Party de Morarji Desai

²²⁹ E61. Employé à la FICCI.

²³⁰ *Idem*.

²³¹ Rajiv KUMAR, « Role of Business in India's Foreign Policy », *art. cit.*, p. 107 ; Sanjaya BARU, « The Influence of Business and Media on Indian Foreign Policy », *art. cit.*

²³² Amrita NARLIKAR, *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*, *op. cit.* p. 56.

²³³ Sumit GANGULY, Rahul MUKHERJI, *India Since 1980*, *op. cit.*, p. 7.

(1977-1979) et le second par le Janata Dal de V. P. Singh²³⁴ (1989-1990). Cependant, lors des élections de 1991, le parti du Congrès mené par Narasimha Rao est mis en minorité et contraint de constituer des alliances partisans. Depuis lors, tous les partis de gouvernement ont forgé des coalitions politiques pour se maintenir au pouvoir²³⁵.

Cette décentralisation de la vie politique indienne a permis à certains partis régionaux et aux dirigeants de certains États fédérés d'influer sur des dossiers de politique étrangère, alors même que la Constitution indienne ne leur confère aucun rôle dans ce domaine²³⁶. Parmi les États fédérés, certains comme le Karnataka, le Gujarat, l'Andhra Pradesh et le Maharashtra se sont distingués par leur activisme dans l'attraction des investissements étrangers²³⁷. Certains États fédérés, comme l'État du Karnataka, ont négocié directement avec la Banque mondiale la perception de prêts d'ajustements structurels visant à mettre en œuvre des réformes de la fiscalité, du secteur de l'énergie²³⁸ ou du secteur public²³⁹. De plus, certains pays comme Singapour contactent directement les gouvernements des États fédérés pour promouvoir la coopération économique, dans le but d'accélérer leurs négociations commerciales avec le gouvernement indien²⁴⁰. Des dirigeants d'États fédérés participent aussi à des rencontres internationales, telles que le Forum économique de Davos, ou reçoivent des personnalités

²³⁴ Dietmar ROTHERMUND, *India: the Rise of an Asian Giant*, New Haven : Yale University Press, 2008, p. 16.

²³⁵ *Ibid.*, p. 31.

²³⁶ L'article 246 de la Constitution indienne définit trois listes qui divisent les pouvoirs entre l'État central et les États fédérés. Les questions de politique étrangère sont exclusivement réservées à l'État central. Smruti S. PATTAINAK, « Federalising India's Neighbourhood Policy: Making the States Stakeholders », *Strategic Analysis*, 2014, vol. 38, n°1, p. 33 ; Rafiq DOSSANI, Srinidhi VIJAYKUMAR, « Indian Federalism and the Conduct of Foreign Policy in Border States. State Participation and Central Accommodation since 1990 », *Stanford Journal of International Relations*, 2006, p. 2.

²³⁷ Kripa SRIDHARAN, « Federalism and Foreign Relations: the Nascent Role of the Indian States », *Asian Studies Review*, 2003, vol. 27, n°4, p. 473 ; Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 69.

²³⁸ En 1993 par exemple, la compagnie Enron Corporation signe un accord de vente d'énergie avec l'État du Maharashtra.

²³⁹ Rob JENKINS, *Democratic Politics and Economic Reform in India*, New York : Cambridge University Press, 1999, p. 72 ; Kripa SRIDHARAN, « Federalism and Foreign Relations: the Nascent Role of the Indian States », *art. cit.*, p. 476.

²⁴⁰ Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 69. Un diplomate omanais explique par exemple : « Lorsque l'on doit négocier avec l'Inde, c'est important de connaître les différents partenaires qui sont disponibles, car le gouvernement fédéral est coincé avec ses bureaucrates. Beaucoup des projets qui sont menés par le gouvernement fédéral ne mènent à rien. Il veut tout, mais ne laisse pas de marge de manœuvre aux autres acteurs. C'est parfois plus pratique de gérer directement avec les États fédérés. » E58. Diplomate omanais.

politiques étrangères. D'autres États indiens situés à la périphérie, comme le Tamil Nadu et le Bengale-Occidental, se sont impliqués dans les relations de l'Inde avec les États voisins et ont parfois tenté de modifier la politique étrangère définie par le Premier ministre. Par exemple, en 2011 Mamata Banerjee, la dirigeante du Bengale occidental, a refusé d'accompagner le Premier ministre dans sa visite au Bangladesh, par opposition à l'accord négocié entre l'Inde et le Bangladesh sur le partage des eaux de la rivière Teesta. Cela a entraîné la suspension des négociations entre les deux pays. Un autre exemple est le soutien donné par les partis politiques du Tamil Nadu tels que Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) et le All India Dravida Munnetra Kazhagam (AIDMK) à des groupes tamouls au Sri Lanka, qui a joué sur la définition de la politique étrangère de l'Inde envers son voisin pendant la guerre civile sri lankaise²⁴¹. En 2000, le DMK s'est opposé ainsi avec succès à la décision du gouvernement central de fournir de l'aide militaire au gouvernement sri lankais²⁴².

Si la coordination politique entre l'État central et les États fédérés s'avère parfois compliquée, il ne faut toutefois pas surestimer l'autonomie des États fédérés dans la conduite de la diplomatie indienne. Comme l'analyse Rob Jenkins²⁴³, on ne peut parler, en Inde, d'une forme de « diplomatie constitutive²⁴⁴ » qui impliquerait un mécanisme de « coformulation » égalitaire de la politique étrangère entre les gouvernements nationaux et les autorités régionales²⁴⁵. Selon Jenkins, même si les États fédérés indiens ont une marge de manœuvre plus grande dans la gestion des dossiers internationaux, ils ne sont pas autonomes et

²⁴¹ Smruti PATTAINAK, « Federalising India's Neighbourhood Policy: Making the States Stakeholders », *art. cit.*

²⁴² Nalini K. JHA, « Foreign Policy Making in Federal States: the Indian and Canadian Experiences », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 1999, vol. 55, n° 3/4, p. 6.

²⁴³ Rob JENKINS, « India's States and the Making of Foreign Economic Policy : the Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm », *Publius*, 2003, vol. 33, n°4, p. 64-65.

²⁴⁴ L'expression de « diplomatie constitutive » vient de John Kincaid et désigne l'implication des États fédérés dans les domaines de politique étrangère suivants : déclarer la guerre ; construire et maintenir des forces armées ; conduire les relations avec d'autres États ainsi qu'avec des organisations internationales ; nommer le personnel diplomatique et consulaire ; conclure, ratifier et mettre en oeuvre les traités ; contrôler les entrées et les sorties à la frontière ; acquérir ou céder une partie du territoire national. John KINCAID, « Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Cooperation », in MICHELMANN, Hans, SOLDATOS, Panayotis (dir.), *Federalism and International Relations : the Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 55-76.

²⁴⁵ La notion de diplomatie constitutive est différente de celles de « sub diplomacy » ou de « para diplomatie » qui supposent l'existence d'un phénomène de subordination des États fédérés dans le processus de décision. Francisco ALDECOA LUZARRAGA, Michael KEATING, *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*, London : F. Cass, 1999, 223 p. ; Alexander S. KUZNETSOV, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, London : Routledge, 2015, 174 p.

dépendent encore exclusivement du pouvoir central, en particulier du ministère des Finances et des Banques centrales, pour la mise en œuvre des accords internationaux. De plus, les administrateurs de la Banque Mondiale sont conscients de l'hégémonie du gouvernement central et effectuent souvent des négociations informelles en amont avec les hauts fonctionnaires avant d'amorcer un dialogue avec les États fédérés²⁴⁶. Une étude a aussi montré que les États fédérés indiens qui ont influencé directement la politique étrangère n'y sont parvenus que lorsque le parti au pouvoir du gouvernement fédéré n'était pas membre de la coalition centrale²⁴⁷. Il existe donc principalement des relations de coopération entre le pouvoir central et les dirigeants des États fédérés lorsque ceux-ci sont associés à la coalition gouvernementale, et ils peuvent souvent agir comme des « connecteurs » avec les États voisins²⁴⁸. De plus, le phénomène de libéralisation n'est pas seulement bénéfique aux États fédérés, et peut parfois aller à l'encontre de leurs intérêts particuliers. Par exemple, l'implication du gouvernement indien dans les négociations sur les subventions agricoles ou sur les droits de la propriété intellectuelle à l'OMC a eu pour effet de retirer un pouvoir de planification et de décision aux États fédérés, alors même que ces domaines sont des prérogatives constitutionnelles qui leur reviennent²⁴⁹.

Enfin, la création de gouvernements de coalitions pourrait avoir pour autre conséquence de rendre l'Exécutif plus vulnérable aux oppositions des partis politiques non régionaux. En 2008 par exemple, le parti communiste indien a retiré son soutien à la coalition gouvernementale menée par Manmohan Singh en signe de protestation contre les négociations sur l'accord nucléaire civil conduites avec les États-Unis, obligeant le Congrès à organiser un vote de confiance au Parlement²⁵⁰. C'est alors la première fois qu'un enjeu de

²⁴⁶ Rob JENKINS, « India's States and the Making of Foreign Economic Policy: the Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm », *art. cit.* p. 73.

²⁴⁷ Rafiq DOSSANI, Srinidhi VIJAYKUMAR, « Indian Federalism and the Conduct of Foreign Policy in Border States. State Participation and Central Accommodation since 1990 », *art. cit.*

²⁴⁸ Par exemple, en 1996, I. K. Gujral invite le dirigeant du Bengale, Jyoti Basu, à faciliter la conclusion de l'accord avec le Bangladesh sur le partage des eaux du Gange. Smruti PATTAINAK, « Federalising India's Neighbourhood Policy: Making the States Stakeholders », *art. cit.*, p. 37.

²⁴⁹ Rob Jenkins, « India's States and the Making of Foreign Economic Policy: the Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm », *art. cit.*, p. 69.

²⁵⁰ Le gouvernement du Congrès est finalement maintenu en place, mais il perd le soutien du parti communiste.

politique étrangère prend autant d'importance dans la politique intérieure de l'Inde²⁵¹. Ce cas demeure cependant exceptionnel.

Cette implication de plus en plus grande des acteurs bureaucratiques, économiques et sous-étatiques dans la conduite de la politique étrangère de l'Inde est ressentie par les diplomates comme une atteinte à l'exercice de leur métier et une remise en cause de leur monopole professionnel. Il arrive régulièrement, par exemple, que les chefs de mission à l'étranger ne soient pas tenus au courant des initiatives prises par certains hauts fonctionnaires, des entrepreneurs ou partis politiques indiens dans le pays qui les concernent²⁵².

Conclusion du chapitre

La fin de la guerre froide et l'adoption par l'Inde d'une politique de libéralisation économique ont entraîné une complexification du système diplomatique indien. Dans le domaine de la décision comme dans celui de la mise en œuvre de la diplomatie, l'influence croissante d'acteurs bureaucratiques, politiques, sous-étatiques et non-étatiques remet en cause le monopole revendiqué par le ministère des Affaires étrangères. Si cette concurrence a toujours existé, on observe depuis le début des années 1990 une multiplication du nombre d'acteurs impliqués dans le système diplomatique, qui favorise l'émergence d'une communauté de politique étrangère de plus en plus hétérogène.

Ces changements internationaux et nationaux ont nécessairement des conséquences sur l'évolution des pratiques et des discours au sein du ministère des Affaires étrangères, ainsi que sur ses interactions avec les autres acteurs du système diplomatique indien. Deux tendances principales sont à souligner, car elles conditionnent fortement la capacité d'adaptation du ministère des Affaires étrangères étudiée dans le chapitre suivant.

D'une part, l'agenda diplomatique du ministère des Affaires étrangères indien a évolué et s'est densifié, en intégrant les principes nouveaux d'autonomie stratégique et de libéralisation

²⁵¹ Rajiv SIKRI, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 16-17.

²⁵² Kishan Rana, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, *op. cit.*, p. 72.

économique. Le ministère des Affaires étrangères s'est rapidement adapté à ces évolutions et a placé les enjeux économiques au cœur du discours et de la pratique de la diplomatie indienne. Cependant, cette adaptation de la diplomatie s'est faite en bricolant l'idée d'« autonomie stratégique » sans nécessairement la maîtriser²⁵³. Cette notion a surtout une fonction de construction de consensus en interne et de distinction en externe. Elle donne une forme de flexibilité à la diplomatie indienne et lui permet de gagner du temps, dans un monde marqué par une plus grande « liquidité ». Mais elle présente ses limites en matière de cohérence politique et de capacité de mise en œuvre, comme le montre le chapitre 5.

D'autre part, l'accroissement du nombre d'acteurs impliqués dans la diplomatie entraîne une érosion du monopole des connaissances possédées par les diplomates. Comme l'expliquent Ole Jacob Sending, Vincent Pouliot et Iver Neumann, « une condition pour être reconnu comme un interlocuteur compétent dans la représentation de l'État souverain est de s'engager dans la gouvernance : être un acteur qui s'engage dans les enjeux transnationaux, et donc qui investit dans les pratiques diplomatiques en possédant une expertise substantielle qui dépasse la pratique de représentation²⁵⁴ ». Cette situation soulève des questions quant aux évolutions du métier de diplomate, approfondies dans la suite de cette étude.

²⁵³ Harsh PANT, « Indian Statecraft Stuggles to Come to Term with India's Rise », in B. J. C. McKERCHER (dir.), *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, op. cit., p. 120-130.

²⁵⁴ Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN, « Introduction », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015 [format Kindle].

Chapitre 5. Faire plus, avec moins de capacités

Dans le contexte de la diversification des enjeux et des acteurs de la diplomatie, les ministères des Affaires étrangères font face à des changements apparemment contradictoires. En effet, les diplomates ont perdu le monopole qu'ils pouvaient avoir au début du vingtième siècle sur la communication, le conseil politique, la représentation et la négociation dans la conduite des affaires diplomatiques¹. Cependant, le postulat du déclin de la diplomatie semble être contredit par l'implication grandissante des ministères des Affaires étrangères dans la gestion de questions de plus en plus complexes, alors même que leurs ressources sont restreintes². En outre, un des effets de la diversification des pratiques diplomatiques est que la diplomatie de « statut³ » et la représentation laissent progressivement place à une diplomatie « capacitaire ». Cette diplomatie s'exerce dans les domaines dits de « *low diplomacy* » tels que la diplomatie économique et commerciale⁴, ce qui nécessite la mise en œuvre de compétences techniques particulières⁵. Pour les diplomates, l'un des principaux enjeux de leur adaptation est donc de parvenir à exercer une « conversion d'image⁶ » afin d'être considérés comme la profession qualifiée pour s'investir dans les différents secteurs de la diplomatie. De nombreuses études ont d'ailleurs mis à jour les ajustements opérés dans les pratiques et les méthodes

¹ Brian HOCKING, « The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System », in KERR, Pauline WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, op. cit., p. 131.

² Richard LANGHORNE, « Current Developments in Diplomacy: Who Are the Diplomats Now ? », *Diplomacy & Statecraft*, 1997, vol. 8, n°2, p. 3-4.

³ John Robert KELLEY, *Agency Change: Diplomatic Action Beyond the State*, London : Rowman and Littlefield Publishers, 2014, p. 7.

⁴ Leonard SEABROOKE, « Diplomacy as Economic Consultancy », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit., p. 200. Cette idée est également exprimée par un diplomate indien qui était Joint Secretary à l'International Centre for World Affairs (ICWA), le think tank dépendant du ministère des Affaires étrangères, en 2013 : « Ce qui a changé, ce qui est vrai, c'est que le diplomate a perdu en importance. Avant, l'important c'était qu'il avait le monopole sur l'information. Maintenant, avec le développement des médias, ce n'est plus le cas. Les diplomates doivent se réinventer et c'est un gros enjeu. Ils doivent travailler encore plus dur, être capables de construire un grand réseau. » E84. Diplomate indien, promotion de 1984.

⁵ Selon Jennifer Mitzen, la diplomatie porte de plus en plus sur les pratiques de gouvernement, au détriment des pratiques de représentation. Jennifer MITZEN, « From Representation to Governing: Diplomacy and the Constitution of International Public Power », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit. Voir également Jason DITTMER, Fiona MCCONNELL, « Introduction: Reconceptualising Diplomatic Cultures », in DITTMER, Jason, MCCONNELL, Fiona (dir.), *Diplomatic Cultures and International Politics*, Abingdon : Routledge, 2016, p. 1-21.

⁶ Sylvain MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, op. cit., p. 121.

diplomatiques depuis les années 1980⁷, démontrant les capacités d'innovation des États dans ce domaine⁸.

Au sein du ministère des Affaires étrangères indien, le nombre de divisions spécialisées dans la diplomatie économique, culturelle et publique s'est accru depuis le début des années 1990⁹. C'est également le cas dans le domaine de la sécurité : le ministère des Affaires étrangères participe depuis 2011 à un certain nombre de groupes de travail bilatéraux sur le contre-terrorisme¹⁰, et depuis 2012 à des discussions multilatérales sur la cyber sécurité¹¹. De plus, les divisions régionales du ministère sont aujourd'hui chargées de la gestion d'un vaste réseau, avec 187 missions diplomatiques et consulaires à l'étranger en 2015-2016. Comme l'explique un ambassadeur indien retraité : « *Les demandes qui pèsent sur les diplomates sont beaucoup plus importantes qu'elles ne l'étaient avant. Ils ont énormément de responsabilités à prendre en charge par rapport à nous*¹² ». Malgré ces évolutions, l'accroissement du budget accordé au ministère depuis la fin des années 1990 demeure extrêmement limité compte tenu de l'étendue des tâches qui incombent aux diplomates indiens (voir le chapitre 3, graphique 3.2).

⁷ De nombreux auteurs défendent la thèse d'une coexistence entre les anciennes et les nouvelles pratiques diplomatiques. Selon Geoffrey Wiseman, la culture diplomatique est trop souvent perçue comme étant conservatrice et résistante à l'innovation. Or, il affirme que l'adaptabilité est au cœur même de la profession du diplomate. Geoffrey WISEMAN, « "Polylateralism" and New Modes of Global Dialogue », *art. cit.*, p. 44. De même, Bertrand Badie défend l'idée selon laquelle la mondialisation et l'accroissement de la densité des relations internationales ont rendu la diplomatie de plus en plus dense, riche et sophistiquée. Les États n'ont pas disparu, mais déploient de nouveaux rôles et de nouvelles activités. Bertrand BADIE, « Transnationalizing Diplomacy and Global Governance », in KERR, Pauline, WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, *op. cit.*, p. 85-102. Voir aussi Ronald Peter BARSTON, *Modern Diplomacy*, 3^e éd., Harlow : Pearson Longman, p. 6 ; Andrew COOPER, Brian HOCKING, « Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-calibration of Diplomacy », *Global Society*, 2000, vol. 14, n°3, p. 364 ; Jan MELISSEN (dir.), *Innovation in Diplomatic Practice*, *op. cit.* Sur la capacité des puissances moyennes à innover, voir Andrew COOPER, Fenton Richard HIGGOTT, Kim Richard NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, Canada : UBC Press, 1993, 232 p.

⁸ C'est l'un des présupposés de départ de l'ouvrage collectif dirigé par Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, et Iver NEUMAN (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.* Voir également Vincent POULIOT, Jérémie CORNUT, « Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda », *art. cit.* ; Vincent POULIOT, Andrew COOPER, « How much is Global Governance Changing ? », *art. cit.*

⁹ En 1992-1993, il existait dix-huit divisions au sein du ministère des Affaires étrangères indien ; il y en avait trente en 2014-2015. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1992-1993*, New Delhi, 1993 ; INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2014-2015*, New Delhi, 2015.

¹⁰ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2012-2013*, New Delhi, 2013, p. 130.

¹¹ *Ibid.*, p. xviii.

¹² E47. Diplomate indien, promotion de 1970.

Ces évolutions soulèvent la question de la faculté du ministère des Affaires étrangères indien à se réinventer, ainsi que de l'évolution de la perception de leur métier par les diplomates. Deux problèmes principaux sont soulevés dans ce chapitre : comment réconcilier les compétences généralistes du diplomate et la demande d'une expertise de plus en plus spécifique dans la conduite des relations internationales¹³ ? Comment assurer la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la production de la politique étrangère, alors même que les ressources à disposition du ministère des Affaires étrangères demeurent faibles¹⁴ ?

Ce chapitre montre que la capacité du ministère des Affaires étrangères indien à s'adapter à la complexification du système diplomatique national est fortement limitée. En effet, le sous-dimensionnement de la bureaucratie ainsi que la rigidité et la fermeture des carrières des diplomates restreignent les possibilités d'évolution du ministère, malgré l'expansion de ses domaines de compétences à la fois géographiques et fonctionnels¹⁵. Par conséquent, l'adaptation du ministère des Affaires étrangères résulte principalement d'un processus de « superposition » de nouvelles fonctions (« *institutional layering* ») qui laisse en place les structures préexistantes¹⁶. Ces ajouts graduels ont pour effet d'altérer progressivement le fonctionnement du ministère, mais ces changements sont lents et limités. Ce chapitre analyse ce phénomène à partir d'une étude de l'évolution de la diplomatie économique et

¹³ Laurence BADEL, « Conflicting Identities: French Economic Diplomacy between the State and Companies in the Twentieth Century », *Diplomacy & Statecraft*, 2014, vol. 25, n°3, p. 434.

¹⁴ Cela renvoie à l'idée d'une complémentarité entre acteurs étatiques et non étatiques, qui se manifeste par le développement d'une « diplomatie totale » (Elmer PLISCHKE, *Modern Diplomacy: the Art and the Artisans*, Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979, 456 p.), d'une diplomatie de « catalyse » (Brian HOCKING, « The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System », in KERR, Pauline, WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, *op. cit.*), d'une diplomatie « polylatérale » (Geoffrey WISEMAN, « "Polylateralism" and New Modes of Global Dialogue », *art. cit.*) ou d'une « diplomatie multiple », définie comme « la symbiose croissante entre les activités des représentants étatiques et l'émergence d'une communauté de politique étrangère » (Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, p. 234).

¹⁵ S'il est particulièrement prégnant dans le cas indien, le déséquilibre entre les besoins et les moyens est une caractéristique générale des ministères des Affaires étrangères. Sur les ministères des Affaires étrangères européens, voir Brian HOCKING, David SPENCE (dir.) *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, *op. cit.*

¹⁶ James MAHONEY, Kathleen THELEN, « A Theory of Gradual Institutional Change », in MAHONEY, James, THELEN, Kathleen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, *op. cit.*, p. 13. Les auteurs distinguent quatre types de changement graduel au sein des organisations : le déplacement (la suppression des règles existantes et l'introduction de nouvelles règles) ; la superposition de nouvelles règles aux règles existantes ; la dérive (le changement de sens des règles existantes en raison de changements dans l'environnement) ; et la conversion (le redéploiement stratégique des règles existantes et le changement dans leur mise en œuvre).

commerciale de l'Inde (partie A), ainsi que d'autres domaines centraux comme la planification, la diplomatie publique et la diplomatie multilatérale (partie B).

A - Les insuffisances de la diplomatie économique indienne

La diplomatie économique d'un État peut être définie comme le processus par lequel les États et d'autres acteurs non étatiques interagissent avec le monde extérieur, au niveau bilatéral, régional ou multilatéral, dans l'objectif de maximiser leurs intérêts économiques. Les principales activités de la diplomatie économique sont la promotion des exportations, l'attraction des investissements étrangers et la participation aux négociations économiques internationales¹⁷. La diplomatie commerciale est un sous secteur de la diplomatie économique. Elle renvoie aux tâches d'information, de communication, de plaidoyer, et de coordination conduites par les missions diplomatiques à l'étranger, afin de soutenir les entreprises voulant investir dans les marchés concernés, ou de promouvoir les exportations du pays d'origine¹⁸.

En insistant sur la nature « historiquement constituée¹⁹ » et la dimension sociale de la diplomatie, Donna Lee et David Hudson rappellent que la diplomatie économique a toujours fait partie intégrante des relations internationales, et montrent que l'implication des acteurs non étatiques dans ce domaine n'est pas nouvelle. Il est en effet pertinent de relativiser, comme le font ces auteurs, la division souvent effectuée dans la littérature²⁰ entre les

¹⁷ Voir Raymond SANER, Lichia YIU, « International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times », *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2001. Disponible sur : http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20030100_cli_paper_dip_issue84.pdf [consulté le 22 juin 2016] ; Robert BERRIDGE, Alan JAMES, *A Dictionary of Diplomacy*, Houndmills : Palgrave, 2001, p. 81.

¹⁸ Hubb RUEL, Lennart ZUIDEMA, « The Effectiveness of Commercial Diplomacy: A Survey Among Dutch Embassies and Consulates », *Discussion Papers in Diplomacy*, The Hague : Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2012, n°123, p. 4 ; Raymond SANER, Lichia YIU, « International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times », *art. cit.*, p. 13. Lorsque les activités de diplomatie commerciale sont menées par des acteurs privés, on parle plutôt de diplomatie d'entreprise ou de « *business diplomacy* ».

¹⁹ Donna LEE, David HUDSON, « The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy », *Review of International Studies*, 2004, vol. 30, n°3, p. 343-360 ; c'est également l'argument avancé dans l'article de Richard COOPER, « Trade Policy Is Foreign Policy », *Foreign Policy*, 1972-1973, n°9, p. 18.

²⁰ Nicholas BAYNE, Stephen, WOOLCOK, « What is Economic Diplomacy ? », in BAYNE, Nicholas, WOOLCOK, Stephen (dir.), *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International*

« *high politics* », qui reviendraient traditionnellement aux diplomates de métier, et les « *low politics* », qui auraient été plus récemment intégrées dans les activités des ministères des Affaires étrangères. Néanmoins, il ne faut pas occulter le fait que cette division est celle qui a longtemps été effectuée par les diplomates de métier eux-mêmes. Les évolutions liées à la mondialisation de l'économie depuis les années 1960 ont nécessité pour de nombreux États de repenser l'organisation et les attributs de leur diplomatie²¹. Cela a entraîné des changements dans la façon dont les diplomates perçoivent et exercent leur métier, qui se traduisent par une modification progressive de la hiérarchie des postes au sein du ministère des Affaires étrangères. Comme le souligne Kishan Rana²², les ambassadeurs à l'étranger passent aujourd'hui en général la moitié de leur temps à s'occuper de questions économiques.

Dans le cas indien, les diplomates reconnaissent le besoin de diversifier leurs activités en faveur du développement de la diplomatie économique, mais ils n'en ont pas encore les capacités (section 1). Dans ce contexte, il existe une concurrence croissante entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce pour la conduite de la diplomatie économique (section 2). Enfin, c'est seulement dans le secteur de la coopération pour le développement que les diplomates indiens sont particulièrement actifs (section 3).

1) Une redéfinition limitée du rôle du diplomate dans le domaine économique

L'expansion de l'agenda de la politique étrangère indienne depuis le début des années 1990 a contribué dans une certaine mesure à l'évolution de l'identité professionnelle des diplomates²³, qui valorisent de plus en plus les compétences géographiques et techniques

Economic Relations, 3^e éd., Farnham : Ashgate, 2007, p. 1-21.

²¹ Andrew COOPER, Fenton Richard HIGGOTT, Kim Richard NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, *op. cit.* p. 33.

Sur la réorganisation des ministères des Affaires étrangères en Australie, en Grande-Bretagne, au Canada, au Danemark, en Allemagne, en Irlande, au Japon, en Hollande, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, en Suède et aux États-Unis dans les années 1970, voir Zara STEINER (dir.), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London : Time Books, 1982, 624 p.

²² Kishan RANA, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, *op. cit.*, p. 3.

²³ L'identité professionnelle peut être définie comme « une image de soit qui façonne le rôle adopté par une personne et la manière dont elle se comporte dans l'exercice de ses fonctions », Corentin CURCHOD, Jérémy

relevant de la « *low diplomacy* » (a). Cela reste cependant fortement limité en raison de l'absence de politique de formation des diplomates indiens dans le domaine de la diplomatie économique (b).

a) L'évolution de la perception du métier de diplomate

N'ayant pas la possibilité d'effectuer une étude anthropologique de longue durée au sein du ministère des Affaires étrangères indien, il nous a été difficile d'analyser au niveau microsociologique la façon dont la diversification des profils socio-économiques des diplomates a entraîné des changements dans la culture diplomatique du ministère. Mais en associant conduite d'entretiens et lecture des mémoires de diplomates, nous avons pu étudier l'évolution de « l'essence²⁴ » de l'organisation, c'est à dire de la hiérarchie des tâches et des compétences définies par les groupes les plus élevés au sein de l'administration. L'histoire du ministère des Affaires étrangères indien est en effet celle de la transformation des fonctions constitutives de la profession de diplomate, ainsi que des rôles dévolus aux individus qui l'exercent. On peut ainsi noter l'émergence, en parallèle de la diversification des profils des diplomates indiens, d'une approche moins « élitiste²⁵ » de ce métier et de la mise en valeur progressive de compétences géographiques et techniques nouvelles²⁶.

Depuis le début des années 1990, l'ouverture de missions en Asie Centrale, en Europe de l'Est et en Afrique, ainsi que le développement de nouvelles activités économiques et commerciales ont entraîné une modification progressive du schéma des carrières présentées au chapitre 3²⁷. Alors qu'il y avait jusqu'à la fin de la guerre froide une surconcentration²⁸ des diplomates les plus expérimentés dans les missions situées dans les pays occidentaux et dans

MORALES, Damien TALBOT, « Des organisations sous pression. Quand la légitimité, l'identité et le *sensemaking* sont menacés », *Revue française de gestion*, 2015, vol. 3, n°248, p. 13.

²⁴ Morton HALPERIN, Arnold KANTER, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2^e éd., Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2006, p. 27-35.

²⁵ Un diplomate retraité explique également : « Aujourd'hui, la diplomatie, ça couvre tout. La diplomatie d'élite, c'est terminé ». E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

²⁶ Michel Crozier et Erhard Friedberg montrent à partir du cas de l'infirmière comment les évolutions au sein d'une organisation peuvent entraîner le développement de nouvelles pratiques à l'intérieur du « faisceau de tâches » qui constituent un métier. Cela modifie la hiérarchie du prestige accordé aux différentes tâches qui incombent à l'infirmière, modifiant alors également les trajectoires de carrières. Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, *op. cit.*, p. 72.

²⁷ Voir le chapitre 3. Voir aussi Jyotindra Nath DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, *op. cit.*, p. 56.

²⁸ E30. Diplomate indien, promotion de 1949.

le voisinage proche de l'Inde, les attentes des diplomates à l'égard de leurs postes à l'étranger ont évolué. Le Japon, la Corée du Sud, l'Asie du Sud-Est, le Golfe arabo-persique, ainsi que certains pays du continent africain comme l'Afrique du Sud et le Nigéria sont désormais des destinations qui suscitent l'intérêt de certains diplomates, tant en termes de perspectives de carrières que de qualité de vie²⁹. À l'inverse, les missions diplomatiques situées en Europe attirent moins les diplomates que par le passé³⁰. Ainsi l'explique une diplomate en poste au sein de la division du personnel du ministère en 2013 :

« Aujourd'hui, les gens sont moins obsédés par l'obtention d'un poste en Occident : ils veulent un poste dans le voisinage et aussi, de plus en plus, dans le voisinage éloigné. Maintenant que les conditions de vie se sont améliorées, ils ont un sentiment de confort et pas seulement le sentiment d'être punis ou privés de quelque chose. Le glam de l'Occident a diminué ; ce n'est plus aussi intéressant politiquement que ça pouvait l'être avant³¹. »

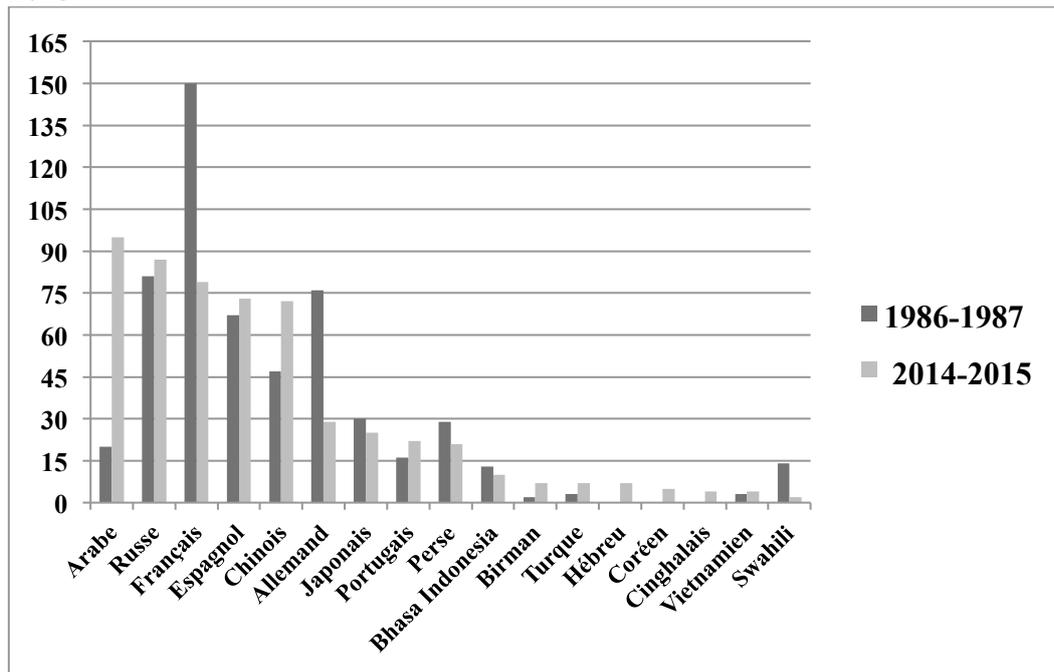
Ces changements peuvent être illustrés par l'évolution des langues maîtrisées par les diplomates. Le graphique 5.1 ci-dessous montre, par ordre décroissant, les langues les plus parlées au sein du ministère des Affaires étrangères indien en 2014-2015 et fait également apparaître le nombre de diplomates parlant ces langues en 1986-1987. La langue étrangère la plus enseignée au ministère aujourd'hui est l'arabe : le nombre de diplomates parlant cette langue a été multiplié par plus de quatre depuis la fin des années 1980. À l'inverse, le nombre de diplomates parlant le français, qui était la principale langue étrangère maîtrisée par les diplomates en 1986-1987, a été divisé par deux. Le nombre de diplomates parlant le chinois a augmenté d'un tiers, et le japonais et le russe sont également de plus en plus populaires. Les diplomates indiens apprennent désormais des langues asiatiques telles que le birman, le coréen et le cinghalais qui n'étaient pas pratiquées il y a vingt ans. Enfin, des langues européennes comme le tchèque, le hollandais, le polonais et le suédois, n'apparaissant pas sur le graphique, ne sont plus pratiquées par certains diplomates indiens alors qu'elles l'étaient en 1986-1987.

²⁹ Le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères de 2015-2016 souligne l'importance accordée par l'actuel Premier ministre indien Narendra Modi non seulement aux pays voisins de l'Inde, mais aussi aux pays d'Asie Centrale, aux États littoraux de l'Océan indien et du Pacifique ainsi qu'aux pays d'Afrique. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. ii.

³⁰ E41. Diplomate indienne, promotion de 1994 ; E19. Diplomate indien, promotion de 1969.

³¹ E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

Graphique 5.1. Évolution des langues parlées par les diplomates indiens entre 1987 et 2015



Sources : Rapports annuels du ministère des Affaires étrangères indien, 1986-1987, 2014-2015

Deux raisons principales peuvent expliquer ces évolutions. D'un point de vue personnel, de nombreux diplomates souhaitent être envoyés dans des pays plus proches de l'Inde et de leur famille. En effet comme l'a montré le chapitre 2, beaucoup d'entre eux auraient aimé, en s'inscrivant au concours de la fonction publique, faire partie du corps des IAS et par conséquent travailler en Inde. D'un point de vue professionnel, l'attrait pour l'Occident est moins fort qu'il pouvait l'être jusqu'au début des années 1990. L'intérêt politique croissant porté pour les États situés dans le « voisinage éloigné » de l'Inde, l'amélioration du niveau de vie ainsi que la diversité des tâches offertes dans ces missions diplomatiques ont contribué à renforcer leur attractivité³². Les missions diplomatiques situées en Afrique et en Amérique latine demeurent cependant les moins prisées par les diplomates indiens.

En ce qui concerne l'évolution des compétences des diplomates, on constate que le rôle du conseiller politique, quoiqu'étant toujours le plus prestigieux, est de moins en moins accessible aux diplomates indiens. Deux dynamiques ont contribué à cet état de fait. La première est l'accroissement, certes lent, mais progressif, du nombre de diplomates recrutés au sein du ministère qui rend plus difficile la compétition pour les postes politiques

³² E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

prestigieux (voir le chapitre 3, graphique 3.3). La seconde est la complexification du système diplomatique indien, caractérisée par la place croissante des enjeux économiques dans la politique étrangère de l'Inde (voir le chapitre 4)³³. Les diplomates polyvalents doivent aujourd'hui accorder une importance plus grande au développement de compétences économiques, ou à la mise en valeur de la diplomatie publique et culturelle, qui sont devenus des tâches centrales dans l'exercice de leur métier. Ainsi l'exprime un ancien ambassadeur :

« Avant, le diplomate était un penseur. Maintenant, le diplomate est un gestionnaire, un agent de voyage. C'est le PMO qui définit la politique. Les agents du ministère des Affaires étrangères ne sont pas capables de penser ou d'avoir de l'influence. Aujourd'hui, nous n'avons pas de penseurs. Ils n'ont pas le temps de faire ça ! Leur travail, c'est d'accueillir les personnes qui nous rendent visite, d'organiser des voyages. Les diplomates n'ont pas le temps de lire ou de penser³⁴. »

La perception du rôle du diplomate a donc évolué entre la génération issue de la période précédant la libéralisation économique et celle des années 1990. Alors que la figure idéale de l'ambassadeur était autrefois celle du conseiller politique, proche du Premier ministre, le diplomate est désormais perçu comme un économiste, un agent commercial, ou un responsable de communication pour son pays³⁵ :

« Aujourd'hui, la diplomatie doit tout gérer. La diplomatie doit être entrepreneuriale plutôt que bureaucratique. Les protocoles, les précédents et les jargons, tout ce qui relève de la diplomatie sophistiquée, ce n'est pas intéressant. C'est quand même mieux d'être une nation de commerçants qu'une nation aux discours vides³⁶. »

De la même manière, une diplomate indienne raconte sa nomination à l'ambassade de Buenos Aires dans les années 2000. Alors que tout le monde lui déconseillait de partir dans une telle mission, en raison de la faiblesse des relations politiques entre l'Inde et l'Argentine, elle avait

³³ Voir le chapitre 4.

³⁴ Dans le même ordre d'idées, un ancien fonctionnaire témoigne : « Avant, nous faisons de la *hard diplomacy*, Maintenant, il ne nous reste plus que la *low diplomacy*. Nous avons dû nous ajuster de façon rapide. Nous avons subi des pressions du ministère des Finances. Cela a entraîné un changement radical dans le travail des diplomates, qui est passé du politique à l'économique. Cela a entraîné un changement dans la façon dont les diplomates envisagent leur métier ». E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

³⁵ Sukhwant BINDRA, « Domestic Milieu of India and Foreign Policy Making Process: A Theoretical Perspective », *art. cit.* ; E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

³⁶ E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

demandé volontairement un poste moins difficile, afin d'avoir du temps à dédier à son enfant en bas âge. Elle raconte son expérience de manière plutôt positive, et estime avoir beaucoup appris pendant cette mission :

« Dans le métier du diplomate, beaucoup de tâches ne sont pas liées au travail diplomatique à proprement parler. En Argentine, j'ai dû faire une étude de marché, car nous vendions l'ambassade. J'ai passé beaucoup de temps avec l'architecte ! [Elle rit]. C'est ça la diplomatie : la moitié du temps, on fait de la logistique et de l'entretien de maison. Ce n'est pas de la diplomatie pure, mais nous sommes avant tout des administrateurs. Cela fait partie de notre développement professionnel. J'ai aussi appris à lire un livre de compte. J'ai sélectionné des meubles, et j'y ai accordé beaucoup d'importance, car c'est ainsi que l'on décide de l'image que l'on veut donner à notre pays. C'était drôle. J'ai aussi appris à vendre une propriété en fonction des règles indiennes et des règles locales. J'ai pu communiquer beaucoup avec les Argentins, j'ai appris l'espagnol rapidement, car je devais parler au plombier, à tout le monde. J'ai été très exposée à la vie argentine, j'ai beaucoup interagi avec les gens³⁷. »

De plus, l'attrait des diplomates pour le corps des IAS, dont le métier d'administrateur de l'État est perçu comme étant plus prestigieux, mais aussi plus concret en termes d'objectifs de développement économique à atteindre, a déjà été souligné. Bien qu'il soit difficile d'établir une corrélation directe entre cette tendance et l'investissement grandissant des diplomates dans des activités de diplomatie économique, on note que certains diplomates expriment en retirer une forme de satisfaction, en raison de la possibilité d'en mesurer des résultats « tangibles » :

« Vous savez, la diplomatie par essence n'est pas tangible. C'est difficile de dire ce que vous faites. Un ambassadeur lorsque j'étais à Bruxelles m'a donné un conseil : “Dans votre travail, vous n'avez fondamentalement aucun défi. Vous travaillez sur un rapport, ou vous mettez en œuvre ce que l'on vous dit de faire. C'est différent des fonctionnaires de l'IAS qui ont leurs propres défis. Tout le temps. Du coup, vous devez créer vos propres défis.” Ce conseil m'a marqué et je l'ai suivi durant ma carrière. Par exemple à Bruxelles, le défi que je me suis lancé était de créer un cadre permettant de renforcer les liens commerciaux entre l'Inde et l'Union européenne³⁸. »

« En diplomatie économique, il y a un grand sens de satisfaction, car nous avons les résultats devant nous ; sinon, on ne saura jamais quels sont les résultats des négociations. À Djeddah par exemple, j'ai organisé une exposition de polyester ; et l'Institut de statistiques sur le commerce a ensuite indiqué une forte croissance dans

³⁷ E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

³⁸ E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968.

le commerce des fibres synthétiques dans les années 1980 : cela a été un vrai succès pour moi³⁹. »

Il existe donc dans le discours que certains diplomates indiens rapportent de leur métier une mise en valeur des activités liées à la diplomatie économique, malgré une formation inadaptée à ces changements.

b) L'absence de formation adaptée

L'évolution de la diplomatie est marquée par une diversification des modes de construction des connaissances et d'organisation du travail acquis par les agents étatiques ou non étatiques participant à la diplomatie économique. Leonard Seabrooke⁴⁰ en distingue trois principaux : la maîtrise des règles internationales (« *diplomatic-tacit* ») ; la possession d'une expertise en économie (« *economic-systematic* ») ; et la capacité à gérer un réseau de relations afin de remplir efficacement des objectifs stratégiques (« *programming-managerial* »).

Si le premier mode de construction des connaissances est généralement maîtrisé par les diplomates de métier, les deux autres modes semblent être encore faiblement développés au sein du ministère des Affaires étrangères indien. En effet, de nombreux fonctionnaires de l'IFS se plaignent de la lenteur des réformes et du manque d'efficacité de la diplomatie économique. La formation des diplomates, organisée au niveau du recrutement ainsi qu'à mi-parcours, ne permet pas l'acquisition de compétences spécialisées dans le domaine économique⁴¹. Par conséquent, il existe aujourd'hui un décalage très fort entre les attentes à l'égard du ministère des Affaires étrangères et la formation trop générale délivrée aux diplomates⁴².

³⁹ E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974.

⁴⁰ Leonard SEABROOKE, « Diplomacy as Economic Consultancy », In SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit., p. 204.

⁴¹ Un diplomate explique également : « Le travail économique est devenu très important. Mais on n'est pas formés pour cela, c'est quelque chose que l'on doit apprendre sur le tas : rendre visite à une chambre de commerce, obtenir d'un journaliste qu'il fasse la promotion de l'Inde... » E23. Diplomate indien, promotion de 1972.

⁴² E60. Analyste indien ayant été ambassadeur entre 2003 et 2006 ; Shiv N. Malik, un entrepreneur indien, considère que le personnel est trop limité dans les ambassades commerciales, et qu'il n'est pas assez formé. Shiv N. MALIK, « Role of Embassies in Commercial Negotiations », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 51-65. Voir également Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul, (dir.) *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 22.

Ce manque de moyens n'affecte pas seulement le ministère des Affaires étrangères⁴³. Une étude commandée par le ministère du Commerce et de l'Industrie en 2008 analyse la formation d'agents de l'État impliqués dans la diplomatie économique et issus de trente-cinq ministères ainsi que de chambres de commerce et d'industrie⁴⁴. Sur les trois cents enquêtés, seuls six ont une formation académique en relations internationales. De plus, cette étude souligne qu'aucune université indienne n'offre de formation en diplomatie économique⁴⁵. Par conséquent, 80 % des interviewés disent ne pas avoir une bonne compréhension de ce qu'est la diplomatie économique et commerciale ni de ses instruments⁴⁶. Ce rapport énumère enfin les difficultés auxquelles font face les agents de l'État lorsqu'ils sont en situation de négociation commerciale⁴⁷ :

- L'absence de clarté dans la politique définie en amont par le gouvernement et dans les instructions qui sont transmises aux fonctionnaires ;
- Le manque d'enthousiasme et de professionnalisme des fonctionnaires dans ce domaine ;
- L'absence de préparation des négociations en amont ;
- L'absence de dialogue avec le secteur privé ;
- La difficulté des fonctionnaires à mener des négociations dans des contextes culturels différents ;
- La difficulté à former des alliances avec les diplomates issus de pays en développement qui font face aux mêmes problématiques⁴⁸.

Afin de remédier à ces difficultés, le ministère du Commerce prévoit la mise en place de formations communes pour les différents agents de l'État, mais cela reste très faible au regard des besoins de la diplomatie économique et commerciale. Certaines analyses de la diplomatie

⁴³ Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 73.

⁴⁴ ZUTSHI, B. K., *Training Needs for Commercial and Economic Diplomacy. An Indian Case Study*, Jaipur : CUTS International, 2008, n° 30. Disponible sur : <http://www.cuts-citee.org/pdf/RREPORT08-01.pdf> [consulté le 17 juin 2016].

⁴⁵ *Ibid*, p. 7.

⁴⁶ *Ibid*, p. 15.

⁴⁷ *Ibid*, p. 16.

⁴⁸ Dans son étude sur la diplomatie économique de l'Inde, Kripa Sridharan souligne des limites similaires. Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*

économique pointent l'importance non seulement de former les diplomates dans ces domaines, mais aussi de les encourager à acquérir une expérience directe au sein du secteur privé⁴⁹. Au Royaume-Uni par exemple, les diplomates peuvent être placés dans des entreprises pendant de courtes périodes de temps, et certains agents du secteur privé occupent des postes dans des missions diplomatiques⁵⁰. Or, en Inde, il n'existe aucun programme d'échanges entre secteur public et secteur privé.

Ce manque de ressources institutionnelles a pour conséquence de renforcer le poids des initiatives individuelles dans la conduite de la diplomatie économique⁵¹ :

« Il y a des individus qui essaient de promouvoir la diplomatie économique, et qui développent des liens avec la FICCI, la CII, Assocham... mais l'Indian Foreign Service en général n'est pas très favorable aux milieux d'affaires. Tout va dépendre de la personnalité de l'ambassadeur⁵² ».

Cependant, les diplomates qui décident de dédier leur carrière à la diplomatie économique demeurent des passionnés marginaux⁵³ et n'ont souvent pas de perspectives d'évolution très prestigieuses. C'est ce qu'explique un ancien représentant de l'Inde en Suède, au Kazakhstan et en Lettonie : il s'est spécialisé dans les affaires commerciales et a été nommé à plusieurs reprises au sein du ministère du Commerce, et il a également participé à la négociation de nombreux accords de libre-échange. Il considère que sa carrière au sein du ministère des Affaires étrangères a été fortement ralentie par cette décision. C'est seulement depuis qu'il a pris sa retraite en 2012 qu'il se sent reconnu, car il est devenu un consultant régulier pour le gouvernement indien sur les questions liées à l'Organisation mondiale du commerce⁵⁴.

⁴⁹ Daniel Juma OMONDI, *Kenya's Foreign Policy Shift from Political to Economic Diplomacy*, Diploma in International Studies, University of Nairobi : septembre 2011 ; Hubb RUEL, Lennart ZUIDEMA, « The Effectiveness of Commercial Diplomacy: A Survey Among Dutch Embassies and Consulates », *art. cit.*, p. 5 ; Raymond SANER, Lichia YIU, « International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times », *art. cit.*, p. 14,

⁵⁰ Donna LEE, « The Growing Influence of Business in U. K. Diplomacy », *International Studies Perspectives*, 2004, vol 5, n°1, p. 50-56.

⁵¹ Un diplomate indien témoigne également : « Beaucoup de diplomates ne sont pas bons pour la diplomatie économique et commerciale. C'est une attitude générale au ministère, une idée héritée du passé selon laquelle la diplomatie est surtout concernée par le politique. Dans ce contexte, les initiatives sont surtout prises à des niveaux individuels ». E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

⁵² *Idem.*

⁵³ Voir le chapitre 3.

⁵⁴ E48. Diplomate indien, promotion de 1990.

2) Une diplomatie économique fragmentée entre différents ministères

Depuis le début des années 1990, la mise en place d'une diplomatie économique plus active s'est traduite par la création progressive de divisions spécialisées dans la diplomatie économique et commerciale. Ces investissements bureaucratiques nouveaux sont contraints par la concurrence forte existant entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce (a). Cette concurrence a un double effet : un manque de coordination interministérielle sur les questions de diplomatie économique, et une fragmentation de la mise en œuvre des politiques dans ce domaine (b). Depuis l'élection du Premier ministre Narendra Modi en mai 2014, certaines innovations ont été initiées pour corriger des problèmes (c).

a) La concurrence entre les « généralistes » et les « spécialistes » de la diplomatie commerciale

Les relations existant entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce et la répartition des compétences entre ces deux administrations dans le domaine de la diplomatie économique varient de façon significative d'un État à l'autre⁵⁵. Ces deux ministères ont été fusionnés dans certains États comme le Canada⁵⁶. C'est différent dans les pays scandinaves ou au Brésil, où le commerce et la promotion des investissements ont été intégrés au sein des ministères des Affaires étrangères⁵⁷. D'autres États comme le Royaume-Uni, la République tchèque ou Singapour ont créé une agence commune aux deux ministères afin de coordonner la promotion des exportations⁵⁸. Il existe aussi des situations dans lesquelles c'est le ministère des Affaires étrangères qui renonce aux activités économiques et les délègue en majorité aux ministères sectoriels, comme en Chine ou en Allemagne⁵⁹.

⁵⁵ Brian HOCKING, *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁶ C'est également le cas au Royaume-Uni, en Albanie, en Australie, en Autriche, aux îles Fiji, en Corée du Sud, à l'île Maurice et en Nouvelle-Zélande. Donna LEE, David HUDSON, « The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy », *art. cit.*, p. 344.

⁵⁷ Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul, (dir.) *Economic Diplomacy: India's Experience*, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁸ Alexandre MERCIER, « Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States : Canada, the UK, and the US », Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations, septembre 2007, p. 4. Disponible sur : <http://www.clingendael.nl/publication/commercial-diplomacy-advanced-industrial-states-canada-uk-and-us> [consulté le 3 juin 2016].

⁵⁹ Daniel Juma OMONDI, « Kenya's Foreign Policy Shift from Political to Economic Diplomacy », *art. cit.*, p. 32.

Le cas de l'Inde est singulier et ne correspond à aucune de ces configurations. La répartition des tâches entre le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère des Affaires étrangères indien dans le domaine de la diplomatie économique est en effet caractérisée par une situation de forte concurrence entre les deux administrations⁶⁰. Cette concurrence remonte à la genèse de ces deux ministères, comme le montre l'analyse présentée ci-dessous.

Les travaux néo-institutionnalistes ont montré que la fonctionnalisation d'une institution est souvent le produit « d'un rapport de forces complexe avec d'autres institutions⁶¹ ». Et même lorsqu'un compromis est trouvé, il n'existe pas de processus automatique d'autorenouvellement ou d'autorenforcement des arrangements institutionnels créés initialement⁶². Ces arguments se vérifient dans le cas de l'Inde, où l'institutionnalisation du ministère des Affaires étrangères dans le système diplomatique a soulevé le problème de la répartition des rôles entre les diplomates et les agents du ministère du Commerce et de l'Industrie⁶³. Un exemple tiré des archives du ministère des Affaires étrangères permet d'illustrer la concurrence qui a toujours existé entre les deux corps administratifs à l'étranger. Il montre plus largement la volonté des diplomates indiens de se démarquer et de défendre les compétences qu'ils estiment revenir à leur profession dans le domaine de la diplomatie économique⁶⁴. Cela passe par la mise en valeur de leur profil généraliste, par opposition à la spécialisation fonctionnelle des fonctionnaires du ministère du Commerce⁶⁵.

⁶⁰ E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974.

⁶¹ Florent CHAMPY, *La sociologie des professions*, op. cit., p. 26 ; Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, op. cit., p. 106.

⁶² James MAHONEY, Kathleen THELEN, « A Theory of Gradual Institutional Change », in MAHONEY, James, THELEN, Kathleen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, op. cit., p. 8.

⁶³ Dans sa sociologie des professions, Andrew Abbott place la focale sur les interactions entre différentes professions et la revendication de savoirs par certains groupes professionnels dans l'objectif de maîtriser et de contrôler des domaines de compétences spécifiques. Andrew ABBOTT, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, op. cit.

⁶⁴ Everett HUGUES, « Institutional Office and the Person », art. cit., p. 65.

⁶⁵ Le généraliste est ici défini comme la « figure inversée du spécialiste ». Il a la compétence d'adopter une perspective de surplomb et de définir les stratégies politiques. Jean-Michel EYMERI, « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in NAY, Olivier, SMITH, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica, 2002, p. 158.

Le 22 juin 1949, suite à de nombreux conflits entre les attachés commerciaux à l'époque détachés par le ministère du Commerce et les ambassadeurs⁶⁶, l'ancien Foreign Secretary une K. P. S. Menon adresse une lettre aux différentes missions indiennes à l'étranger, dans laquelle il insiste sur la supériorité hiérarchique de l'ambassadeur et sur la nécessité d'assurer la cohésion entre les différents services diplomatiques.

« Il est difficile de définir des règles claires et rapides de régulation des relations entre les différentes divisions. La mission doit travailler comme une unité unique, avec pour seul objectif de renforcer les intérêts du pays et des différentes sections. Les officiers doivent oublier leurs querelles et affinités personnelles et développer un esprit d'équipe, afin d'atteindre les meilleurs résultats possibles⁶⁷ ».

La même année, des débats interministériels ont lieu sur la possibilité de nommer un représentant commercial détaché par le ministère du Commerce comme chef de mission en cas de vacance de ce poste⁶⁸. Pour le ministère du Commerce, il va de soi que c'est le fonctionnaire le plus élevé dans la hiérarchie administrative qui doit assurer le remplacement du chef de mission, même s'il appartient à la branche commerciale. Le ministère des Affaires étrangères considère au contraire que seuls les diplomates de carrière peuvent être nommés à la tête d'une mission diplomatique, même s'ils sont situés à un échelon administratif inférieur à celui de l'attaché commercial en poste dans la mission. Pour les diplomates, les attachés commerciaux issus du ministère du Commerce sont des techniciens qui n'ont pas les compétences nécessaires pour l'exercice de telles responsabilités. Ainsi en témoignent ces deux extraits de correspondance interne au ministère des Affaires étrangères, en 1950 :

« Que se serait-il passé si pendant mon absence Vibhakar [*l'attaché commercial*] avait été nommé chef de mission ? Alors qu'il est ici depuis près de dix mois, il n'a pas fait grande impression auprès du corps diplomatique ou au sein de la haute société de Bangkok. Il souffre d'un complexe d'infériorité très développé, et passe son temps à essayer de se réconcilier avec des secrétaires ou à se plaindre parce que l'on ne lui a pas demandé de faire ceci ou cela. Qu'il soit First Secretary est un

⁶⁶ INDE, Ministry of External Affairs. File n°12(16)-FSP/49 (Secret), « Duties of the various officer and the relationships of the diplomatic section of a mission with other sections », 1949. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁷ « From the Foreign Sec to the Gvnt of India to all heads of mission », Memorandum F.12(16) – FSP/49, 22 June 1949, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°7.2 (24) FSP/49 (Secret), *Titre manquant*, 1949. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁸ INDE, Ministry of External Affairs. File n°2(24)-FSP/49 (Secret), « Charge d'Affaires. Discussions relating to trivial claims of diplomatic and commercial officers for appointment as Charge d'Affaire during the absence of heads of missions », 1949. New Delhi : National Archives of India.

accident de l'âge. Il a 34 ans, mais il n'est venu sans expérience des hommes ni des affaires. Roy [*diplomate issu de l'IFS*] est Second Secretary, car il a seulement 30 ans. Il a bénéficié d'une éducation dans une école anglaise, il a l'habitude de diriger des hommes. Il a également une forte expérience administrative. À part son âge, il n'y a pas de raison que Roy ne soit pas Premier secrétaire. [...] Je ne comprends pas pourquoi les services diplomatiques et commerciaux sont choisis séparément s'ils sont destinés en fait à faire le même travail. Dans ce cas, ils auraient dû être sélectionnés sur les mêmes critères. Or, c'est le ministère du Commerce qui a le dernier mot pour sélectionner les attachés commerciaux. Ils ont été envoyés à l'étranger en croyant qu'ils ne devaient prendre en compte que le ministère du Commerce. Ils n'ont traité les chefs de missions malchanceux, au mieux, que comme des pauvres gardiens de caravansérails⁶⁹ ».

« La principale raison pour laquelle un fonctionnaire faisant du travail politique est nommé chef de mission est qu'autrement son travail serait mis à mal. Un officier commercial, naturellement, en raison de son travail, a des contacts avec d'autres officiers commerciaux, et aurait peu à faire avec les autres diplomates présents dans le pays étranger⁷⁰ ».

À l'époque, les diplomates obtiennent gain de cause. En effet, depuis le début des années 1950 et afin d'affirmer la supériorité administrative du service diplomatique sur les fonctionnaires de l'IAS au sein des missions à l'étranger, la règle veut que tous les représentants commerciaux du rang de Joint Secretary soient issus du service diplomatique. Ils peuvent être assistés d'agents de rang inférieur qui sont issus de l'IAS et détachés par le ministère du Commerce et de l'Industrie.

C'est donc en valorisant leur compétence généraliste par rapport à la spécialisation technique des autres administrateurs que les fonctionnaires de l'IFS sont parvenus à s'approprier la représentation commerciale à l'étranger. Cependant, cette posture généraliste est aujourd'hui de plus en plus remise en cause par les hauts fonctionnaires indiens. Le ministère du Commerce et de l'Industrie revendique en effet le monopole de la représentation et de la négociation commerciales à l'étranger en raison de sa compétence spécialisée⁷¹, et souhaite nommer des représentants commerciaux issus de l'IAS à la place des diplomates⁷². De

⁶⁹ Doc. n°237/65/1/50, Legation of India Bangkok, 13 January 1950, in INDE, Ministry of External Affairs. File n°7.2 (24) FSP/49 (Secret), *Titre manquant*, 1949. New Delhi : National Archives of India.

⁷⁰ « Routine papers », in INDE, Ministry of External Affairs. File n°7.2 (24) FSP/49 (Secret), *Titre manquant*, 1949. New Delhi : National Archives of India.

⁷¹ Jusqu'en 1951, les sections commerciales à l'étranger étaient indépendantes des missions diplomatiques. Pameswaran NAIR, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, op. cit., p. 509.

⁷² Un fonctionnaire du rang de Secretary issu du ministère du Commerce siège déjà au sein du comité qui sélectionne les représentants commerciaux à l'étranger.

nombreux diplomates interrogés ont expliqué que le ministère des Affaires étrangères doit se battre pour empêcher que le nombre de fonctionnaires détachés à l'étranger issus du ministère du Commerce soit accru⁷³. En 2015, sur les cent huit représentations commerciales indiennes à l'étranger⁷⁴, soixante-cinq étaient financées par le ministère du Commerce⁷⁵. Si ces postes sont essentiellement occupés par des fonctionnaires issus de l'IFS, il a été décidé en 2012 que trente-cinq fonctionnaires de l'IAS seraient également nommés par le ministère du Commerce à un niveau de Joint Secretary⁷⁶, et placés directement sous l'autorité de ce ministère. Il y a ainsi aujourd'hui une quarantaine de fonctionnaires appartenant à l'IAS détachés au sein des représentations commerciales à l'étranger, dont certains à des postes clés comme aux États-Unis, au Japon ou en Grande-Bretagne⁷⁷. Un diplomate indien exprime ses regrets à ce sujet :

« Moi-même, j'ai toujours mis l'accent sur le travail commercial et j'ai cherché à développer la diplomatie économique. Mais la compétition avec l'Indian Administrative Service est réelle : ils refusent d'entrer à l'Indian Foreign Service, mais ils veulent quand même aller à l'étranger ! Aujourd'hui les IAS ont au moins 12 postes à l'étranger... Ils ont réussi dans leurs efforts d'autopromotion⁷⁸. »

De plus, les fonctionnaires de l'IAS issus du ministère du Commerce sont aussi chargés de mettre en œuvre la diplomatie économique de l'Inde au sein de nombreuses instances multilatérales, telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁷⁹, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Union européenne et la

⁷³ E36. Diplomate indien, promotion de 1972 ; E23.2. Diplomate indien, promotion de 1972 ; E6.1. Diplomate indien, promotion de 1968 ; E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

⁷⁴ Site du ministère des Affaires étrangères indien, « List of Commercial Representative in Indian Missions/Post Abroad (as on April 24, 2015). Disponible sur : www.indianinbusiness.nic.in [consulté le 2 mai 2016].

⁷⁵ Site du ministère du Commerce et de l'industrie indien. Disponible sur : www.indianinbusiness.nic.in [consulté le 2 mai 2016].

⁷⁶ E35.1. Diplomate indien, promotion de 1960 ; E36. Diplomate indien, promotion de 1972.

⁷⁷ Face à des problèmes similaires, des pays tels que le Canada ou le Japon ont mis en place des solutions innovantes, comme la création de micro-missions diplomatiques. Andrew COOPER, Brian HOCKING, « Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-calibration of Diplomacy », *art. cit.*

⁷⁸ E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974.

⁷⁹ Par exemple, en 2001, le gouvernement indien refuse de nommer le diplomate Hardeep Singh Puri, qui était alors Indian Deputy High Commissioner à Londres, comme représentant de l'Inde à l'OMC, alors qu'il était considéré comme un spécialiste de l'OMC. Il est à la place nommé représentant de l'Inde à l'ONU. Raja Mohan, « Competence versus the IAS », *The Hindu*, 23 avril 2001 ; Wikileaks, Cable diplomatique, « INDIA SELECTS HARDEEP SINGH PURI AS ITS NEW UN PERMREP », 12:57 (Friday) 09NEWDELHI877_a.

Banque mondiale. Les diplomates issus de l'IFS ont des responsabilités très limitées par rapport aux fonctionnaires de l'IAS au sein de ces instances internationales⁸⁰.

Ces chevauchements de compétences entraînent des conflits entre les structures administratives, et l'absence de clarté quant à la répartition de leurs rôles empêche le bon déroulement de la coordination interministérielle.

b) Une coordination interministérielle faiblement institutionnalisée

Brian Hocking, Jan Melissen et Shaun Riorden⁸¹ considèrent que les ministères des Affaires étrangères agissent comme des « passeurs de frontières » (« *boundary spanner* »), plutôt que comme des « gardiens » de la politique étrangère (« *gatekeeper* »)⁸². Les auteurs prônent l'adoption d'une vision « post mondialiste⁸³ » de la diplomatie, qui dépasse l'idéaltype de la diplomatie bilatérale et stato-centrée pour prendre en compte, au sein d'un État, la complexité des relations entre les acteurs du système diplomatique ainsi que leur nature diffuse⁸⁴. Ils s'interrogent sur la capacité des ministères des Affaires étrangères à développer de nouvelles fonctions de coordination et de gestion de leurs espaces diplomatiques afin de créer une « diplomatie intégrante⁸⁵ » fondée sur un ensemble de réseaux et capable de maximiser le partage des compétences entre les différents acteurs. Ces questionnements relèvent du champ académique et tiennent aussi une place centrale dans les réflexions menées par les administrations étatiques sur les réformes des ministères des Affaires étrangères. L'enjeu principal est pour ce ministère de préserver sa légitimité face à l'implication croissante d'acteurs bureaucratiques et non étatiques⁸⁶.

⁸⁰ Deep DATTA-RAY, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, *op. cit.*, p. 59.

⁸¹ Brian HOCKING, Jan MELISSEN, Shaun RIORDAN *et al.*, (dir.), « Futures For Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21st Century », *art. cit.*, p. 5

⁸² *Ibid.*, p. 69.

⁸³ Pour Brian Hocking, les diplomaties européennes ont dans une large mesure échoué à atteindre cette vision. Brian HOCKING, *Foreign Ministries : Change and Adaptation*, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁴ Brian HOCKING, Jan MELISSEN, Shaun RIORDAN *et al.*, (dir.), « Futures for diplomacy. Integrative diplomacy in the 21st century », *op. cit.*, p. 18-19.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 27.

⁸⁶ Comme le souligne Mark Suchman, la légitimité institutionnelle est stratégique, car elle permet d'assurer la survie de l'organisation. Mark C. SUCHMAN, « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *The Academy of Management Review*, 1995, vol. 20, n°3, p. 571-610.

Les diplomates indiens tentent ainsi d'utiliser l'avantage de leur compétence généraliste par rapport aux ministères sectoriels pour se positionner comme responsables de la coordination interministérielle, considérée comme une garantie de l'homogénéité de la politique étrangère du pays qu'ils défendent :

« Le poids du ministère des Affaires étrangères dans le processus politique varie beaucoup. Les ministères sectoriels ont leur propre agenda. En fonction de l'agenda, s'il est national ou régional, le résultat recherché sera différent. L'équilibre est atteint quand vous avez un agenda national, lorsque l'on arrive à atteindre un point d'équilibre entre les agendas de chacun. C'est ce que j'appelle de la diplomatie interne : identifier les écarts entre les différents agendas et trouver un point d'équilibre. [...] C'est là que le rôle du ministère des Affaires étrangères est très important. Nous devons parvenir à réfléchir en terme de nation, ce que ne parviennent pas à faire les autres ministères. Tous les ministères devraient venir voir le ministère des Affaires étrangères quand il s'agit d'aspects politiques. Les diplomates ont une vision générale des sujets, ils maîtrisent des nuances que ne maîtrisent pas les autres ministères. C'est pour cela qu'il faut garder le ministère des Affaires étrangères informé de ces projets. Cela nous permet de garder les yeux ouverts à l'étranger, d'ouvrir des portes. C'est dans ces moments-là que ça marche⁸⁷. »

Dans cet objectif, les ambassades indiennes jouent un rôle croissant dans la conduite de la diplomatie commerciale⁸⁸. Leurs services commerciaux peuvent en effet s'occuper des aspects macro-économiques et fournir des informations et des conseils aux petites et moyennes entreprises qui souhaitent approcher de nouveaux marchés⁸⁹. En Inde, des programmes ont été progressivement mis en place afin de former les diplomates à la promotion des exportations ainsi qu'à l'attraction des investissements. Alors que « quelques missions à l'étranger » seulement étaient impliquées dans ces activités en 1995-1996⁹⁰, ces programmes sont désormais mis en œuvre dans l'ensemble du réseau diplomatique indien. Depuis 2000, des bulletins économiques hebdomadaires sont envoyés aux missions diplomatiques par le ministère des Affaires étrangères afin qu'elles disposent des

⁸⁷ E50. Diplomate indienne, promotion de 1972.

⁸⁸ Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul, (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 7.

⁸⁹ Guy CARRON DE LA CARRIERE, *La diplomatie économique : le diplomate et le marché*, op. cit., p. 124 ; Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul, (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 9-17.

⁹⁰ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1995-1996*, New Delhi, 1996, p. 125.

connaissances nécessaires pour interagir avec les investisseurs potentiels⁹¹. Un site Internet a été créé en 2006-2007, permettant de centraliser les informations à destination des missions diplomatiques⁹². Les diplomates ont également pour fonction de promouvoir une image positive de l'Inde dans les pays qui sont des marchés d'exportations pour l'Inde, ou auprès des potentiels investisseurs étrangers. Ils peuvent pour cela contribuer à l'organisation d'événements et de salons commerciaux, ou aider à la planification des visites de délégations économiques⁹³. Dans un ouvrage collectif portant sur les expériences diverses d'acteurs de la diplomatie économique indienne, Achamkulangara Gopinathan⁹⁴, ambassadeur indien en Égypte de 2005 à 2009, revient sur un scandale d'exportation de viande avariée en Égypte en 2002. Il explique que son ambassade avait alors mis en place une campagne de promotion de l'Inde auprès des médias locaux et des autorités égyptiennes, afin de relancer l'importation de viande indienne par l'Égypte. De même, le chef d'entreprise indien Shiv N. Malik⁹⁵ souligne le fait que les ambassades indiennes doivent jouer un rôle important dans la facilitation des accords économiques ou dans l'apport d'un soutien logistique à l'occasion des visites des délégations commerciales indiennes. L'avantage que possède un ambassadeur par rapport aux autres acteurs bureaucratiques et économiques est qu'il a les compétences pour analyser la façon dont son pays d'accueil perçoit l'Inde et les Indiens⁹⁶. Un représentant de la FICCI témoigne aussi dans le même ouvrage de l'importance qu'il accorde au maintien de bonnes relations avec les diplomates, car ils peuvent, selon lui, avoir des contacts clés dans le pays où ils sont postés, avec des dirigeants politiques ou des chefs d'entreprise⁹⁷.

⁹¹ L'informatisation du ministère et des missions diplomatiques indiennes à la fin des années 1990 permet à partir de l'année 2000 l'envoi par email d'un bulletin économique hebdomadaire à toutes les missions diplomatiques. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2000-2001*, New Delhi, 2001, p. 131.

⁹² INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2006-2007*, New Delhi, 2007, p. 111.

⁹³ Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 15.

⁹⁴ Achamkulangara GOPINATHAN, « Export of Frozen Meat and Tea From India to Egypt », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 69-77.

⁹⁵ Shiv N. MALIK, « Role of Embassies in Commercial Negotiations », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 51.

⁹⁶ Arjun Asrani explique que lorsqu'il était ambassadeur de l'Inde à Tokyo en 1990, il conseillait aux entrepreneurs indiens qui souhaitaient développer les exportations de vêtements vers le Japon de modifier leur comportement afin de permettre aux Japonais de dépasser leurs préjugés sur le fait que les Indiens sont durs en négociations. Il leur conseillait donc de poser toutes les cartes sur la table lors des discussions commerciales. Arjun ASRANI, « Best Practices. A Personal Narrative », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 29.

⁹⁷ E61. Employé à la FICCI.

En pratique, les ambassades ne sont cependant pas compétentes au niveau micro-économique pour appuyer les entreprises dans la recherche de nouveaux clients, qui passent pour cela, si nécessaire, par les ministères sectoriels concernés⁹⁸. Pour Shiv N. Malik, les ambassades pourraient faire un travail plus important de collecte, d'analyse et de transmission des informations à caractère économique et commercial afin d'aider non seulement les chambres de commerce, mais aussi les entreprises⁹⁹. En l'absence de formation adéquate, les diplomates commerciaux ont une connaissance trop limitée des technologies, des produits et des services proposés par les entreprises, en Inde comme dans leur pays d'accueil, et leur fournissent par conséquent des informations insuffisantes : « *En général, on a le sentiment que nous ne devrions pas prendre la peine de contacter les ambassades sur les questions commerciales*¹⁰⁰ », écrit le chef d'entreprise. Le soutien diplomatique aux investisseurs indiens à l'étranger est donc limité¹⁰¹.

Enfin, bien que l'ambassadeur demeure l'autorité supérieure au sein de la mission diplomatique, il existe des risques de segmentation des tâches entre le service commercial de l'ambassade, qui est responsable à la fois devant le ministère du Commerce et le ministère des Affaires étrangères, et le service politique qui n'est responsable que devant le ministère des Affaires étrangères. De plus, si les diplomates commerciaux doivent en théorie rendre des comptes à la fois au ministère du Commerce et au ministère des Affaires étrangères, il arrive souvent qu'ils privilégient le ministère du Commerce. En l'absence de coordination interservices, des messages contradictoires sont parfois donnés au pays d'accueil¹⁰². Selon Kishan Rana, « *l'expérience montre que c'est aussi la personnalité de l'ambassadeur qui détermine s'il y aura de la cohérence ou non sur le terrain*¹⁰³ ». Dans l'ensemble, le réseau

⁹⁸ Guy CARRON DE LA CARRIERE, *La diplomatie économique: le diplomate et le marché*, op. cit., p. 190. Shiv N. MALIK, « Role of Embassies in Commercial Negotiations », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 51-52.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 52-53.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Centre for Policy Research, « Mobilizing the State: Indian Economic Diplomacy in the 21st Century », Policy Brief, juin 2014, p. 5. Un exemple de collaboration entre l'État et le secteur privé mentionné dans l'étude est la coordination effectuée entre le ministère des Affaires étrangères et la CII après les tests nucléaires indiens de 1998, afin d'améliorer l'image de l'Inde aux États-Unis.

¹⁰² Kishan RANA, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, op. cit., p. 72.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 74.

des missions diplomatiques à l'étranger n'est donc pas exploité à son maximum par les ministères sectoriels de même que par les chambres de commerce à l'étranger¹⁰⁴. Les diplomates ressentent cette situation de façon négative et ont l'impression que les ambassades deviennent progressivement des lieux de services qui ne prennent en charge que l'accueil et la logistique pour les visiteurs¹⁰⁵.

La coordination des différents acteurs économiques, publics et privés, est également peu développée dans l'ensemble du système diplomatique indien¹⁰⁶. Les trois principaux ministères responsables de la diplomatie économique sont le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce et de l'Industrie. Il n'existe pas de mécanisme de coopération formelle entre les Joint Secretary responsables de ces questions dans les trois ministères et chaque administration agit de façon relativement compartimentée¹⁰⁷. En 2005, Manmohan Singh crée au sein du Cabinet des ministres un comité sur les relations commerciales et économiques dans l'objectif de faciliter la coordination interministérielle¹⁰⁸. Cependant, la composition de ce comité varie en fonction de la répartition des rapports de forces entre les différents ministres, et le ministre des Affaires étrangères n'en fait pas toujours partie¹⁰⁹. « Parfois, il y a des articulations qui se font, parfois elles ne se font pas¹¹⁰ », le résume ainsi un diplomate indien interrogé sur ce sujet¹¹¹.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁵ Kishan RANA, *Inside Diplomacy*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰⁶ Sur les problèmes plus généraux soulevés par la coordination inter bureaucratique, voir B. G. PETERS, « Managing horizontal government: the politics of coordination », *Public Administration*, 1998, vol. 76, n°2, p. 295-311.

¹⁰⁷ Centre for Policy Research, « Mobilizing the State: Indian Economic Diplomacy in the 21st Century », *art. cit.*, p. 2. Au sein du ministère des Affaires étrangères indien, c'est la division de promotion des investissements et des technologies qui a pour fonction de coordonner les politiques économiques en interne de même qu'avec les autres ministères concernés et les chambres de commerce et d'industrie. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 176.

¹⁰⁸ Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul, (dir.) *Economic Diplomacy: India's Experience*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁹ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy under Indira Gandhi*, *op. cit.*, p. 240.

¹¹⁰ E52. Diplomate indien, promotion de 1984.

¹¹¹ E58. Diplomate omanais. Dans une certaine mesure, le ministère des Affaires étrangères maintient une forme de contrôle procédural sur la conduite de la diplomatie, car les bureaucrates ainsi que les acteurs privés qui se rendent à l'étranger dans le cadre de délégations diplomatiques doivent obtenir pour cela une autorisation du ministère des Affaires étrangères. Cependant, ces acteurs n'y ont pas toujours recours et contournent parfois le ministère des Affaires étrangères.

En l'absence de mécanisme de coordination interministérielle, la répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et les ministères sectoriels est peu routinière et pluri formes. L'exemple des comités communs (Les « Joint Committees ») créés dans le cadre de négociations économiques bilatérales permet d'illustrer ce propos¹¹². Le premier comité bilatéral sur les questions économiques est mis en place par l'Inde en 1966 avec la République tchèque à l'initiative du ministère des Affaires étrangères. Or, dès les années 1970¹¹³, on constate l'investissement aléatoire des différents ministères sectoriels dans ces comités. Par exemple, en janvier 1972, le ministère de l'Acier et des Mines prend l'initiative de mettre en place un comité indo-polonais pour la coopération économique, commerciale, scientifique et technique. En septembre 1972, le ministre de la Planification est chargé de signer un accord à Moscou pour la mise en place d'un comité commun de coopération économique entre la France et la Russie. En novembre 1972, le ministre des Affaires étrangères indien Shri Swaran Singh met en place une commission commune indo-suédoise pour la coopération économique, industrielle, technique et scientifique. Aujourd'hui encore, l'initiative de ces comités varie en fonction de l'intérêt et de la proximité des différents ministres concernés avec le pouvoir central. De plus, les ministères sectoriels tels que le ministère du Travail et le ministère de l'Agriculture sont directement impliqués dans les négociations au sein d'organes multilatéraux spécialisés tels que l'Organisation internationale du travail ou l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, et ils n'informent que très rarement le ministère des Affaires étrangères de la teneur des négociations. Enfin, le faible nombre de nominations interministérielles ne permet pas le dialogue transversal entre les bureaucraties¹¹⁴. Environ cinq fonctionnaires du ministère des Finances seulement étaient détachés en 2015 au sein du ministère des Affaires étrangères afin de jouer le rôle de conseillers économiques, ce qui est trop limité pour renforcer les points de contact entre les deux administrations¹¹⁵.

¹¹² Les commissions économiques bilatérales ont pour objectifs de « transcender les accords bilatéraux avec un pays donné et de fournir un corps suprême d'évaluation, ou un comité général pour gérer, accélérer et coordonner les activités des différents accords bilatéraux existants, en plus d'identifier les champs additionnels de coopération en accord avec les besoins évolutifs des domaines commerciaux et industriels ». INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1972-1973*, New Delhi, 1973, p. 74.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy under Indira Gandhi, 1966-1977*, op. cit., p. 240.

¹¹⁵ E35.1. Diplomate indien, promotion de 1960.

Le ministère des Affaires étrangères indien ne joue donc pas encore le rôle de coordinateur auquel il aspire¹¹⁶. Cette absence de coordination entre les différentes bureaucraties peut entraîner une forme de « fragmentation procédurale¹¹⁷ » de la diplomatie économique de l'Inde, comme le souligne Kripa Sridharan. Celui-ci prend l'exemple d'une proposition de création d'une filiale commune entre l'entreprise Tata et une entreprise publique singapourienne. En raison de conflits inter bureaucratiques, Tata ne parvient pas à obtenir l'autorisation du gouvernement indien pour la mise en place de l'accord et doit retirer son offre¹¹⁸. Les processus de décision, « extrêmement lents », découragent ainsi de nombreux investisseurs¹¹⁹. Selon une diplomate indienne, il existe dans la conduite de la diplomatie indienne un « véritable déficit de délivrance, qui ne vient pas d'un problème de volonté, mais d'un problème bureaucratique¹²⁰ ». En 2012, 30 à 40 % des projets d'investissement approuvés par le gouvernement n'étaient pas mis en œuvre¹²¹. Cela crée également des difficultés lors des négociations d'accords de libre-échange, qui nécessitent un dialogue permanent entre le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère des Affaires étrangères. Or, le ministère du Commerce se positionne souvent de manière plus conservatrice que le ministère des Affaires étrangères dans l'élaboration de la liste des produits qui sont exclus de l'accord de libre-échange¹²². Dans ce contexte, le développement de relations informelles parallèles entre les différents administrateurs concernés prend une importance centrale pour le bon déroulement de la coordination interministérielle¹²³. Pour les diplomates, il est primordial de savoir à qui ils peuvent s'adresser au sein de la bureaucratie.

¹¹⁶ Un diplomate retraité témoigne : « Le ministère des Affaires étrangères est de plus en plus conscient de l'importance de la diplomatie économique, mais ce sont les ministères sectoriels qui mènent la politique. Le ministère des Affaires étrangères prétend qu'il coordonne, mais il ne le fait pas ». E79. Diplomate indien, promotion de 1963.

¹¹⁷ Lauri KARVONEN, Bengt SUNDELIUS, *Internationalization and Foreign Policy Management*, *op. cit.*

¹¹⁸ Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 74-76.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 77 ; Stephen Philip COHEN, *India: Emerging Power*, *op. cit.*, p. 89.

¹²⁰ E60. Analyste indien ayant été ambassadeur entre 2003 et 2006.

¹²¹ Kishan RANA, Bipul CHATTERJEE, « Economic Diplomacy: the Experience of Developing Countries », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, *op. cit.*

¹²² *Ibid.* Voir également Leela K. PONAPPA, « The Crafting of the India-Sri Lanka Free Trade Agreement », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, *op. cit.*, p. 177-187.

¹²³ Kishan RANA, *Inside Diplomacy*, *op. cit.*, p. 104-108.

À ces problèmes bureaucratiques s'ajoutent d'autres problèmes structurels tels que la corruption présente au sein du gouvernement indien¹²⁴, le manque d'expertise possédée par le secteur privé¹²⁵, ainsi que la complexité des procédures d'investissements en Inde¹²⁶ et des procédures de résolution de conflits entre un partenaire indien et un partenaire étranger¹²⁷. Ces différents facteurs contribuent à ralentir les effets recherchés par la diplomatie économique et commerciale de l'Inde. En 2015, la part de l'Inde dans les exportations mondiales ne s'élevait qu'à 1,7 %. En 2014, l'Inde était le 15^e pays récipiendaire d'investissements directs étrangers (IDE)¹²⁸.

c) Les innovations mises en œuvre depuis l'élection de Narendra Modi

Le Premier ministre indien Narendra Modi, élu en mai 2014, a mis au centre de sa politique étrangère l'accroissement des exportations de marchandises et de services ainsi que des IDEs en Inde¹²⁹. C'est l'un des objectifs communs des programmes lancés par le gouvernement, comme « *Make in India* », « *Skill India* », « *Digital India* »¹³⁰. Le ministre des Finances Arun Jaitley a également introduit en 2015 un certain nombre de mesures visant à attirer les investissements étrangers dans le secteur manufacturier et celui des services¹³¹. Ces mesures incluent par exemple l'élimination de distinctions entre différentes catégories d'investisseurs étrangers, la centralisation administrative de la délivrance des autorisations, la mise en place de mécanismes plus simples de règlement des différends, l'élargissement des outils d'investissements financiers pour les capitaux étrangers, ou la clarification des règles de taxation. Ces mesures ont eu des effets positifs rapides : entre l'année fiscale avril 2013 —

¹²⁴ E58. Diplomate omanais.

¹²⁵ Kripa SRIDHARAN, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *art. cit.*, p. 74-76.

¹²⁶ Centre for Policy Research, « Mobilizing the State: Indian Economic Diplomacy in the 21st Century », *art. cit.*, p. 5.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2015*, New York : United Nations, 2015, p. 5.

¹²⁹ La « Foreign Trade Policy » de 2015-2020 du ministère du Commerce et de l'Industrie indien prévoit d'élever les exportations de marchandises et de services à 900 milliards de dollars en 2020.

¹³⁰ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi : 2016, p. ii ; Neelam DEO, « A Budget for Modi's economic diplomacy », *Gateway House*, 25 février 2016.

¹³¹ Rajrishi SINGHAL, « Budget 2015: no heed to economic diplomacy », *Gateway House*, 2 mars 2015.

février 2014 et l'année fiscale avril 2014 — février 2015, les investissements étrangers en Inde ont augmenté de 40 %¹³².

Au sein du ministère des Affaires étrangères, cette nouvelle impulsion politique a entraîné la réorganisation des divisions économiques. Depuis 2014, la division de la promotion des technologies et des investissements¹³³ a été aménagée afin de faciliter les exportations, de recourir à des consultants extérieurs pour préparer des études de marché, d'organiser des salons commerciaux et de promouvoir les intérêts des entreprises indiennes. Plusieurs comités de coordination des activités interministérielles ont été créés¹³⁴. Une division spéciale sur les relations avec les États fédérés a également été mise en place en octobre 2014, dans l'objectif « d'aider les États fédérés à identifier les pays cibles et les régions clés pour la promotion des intérêts commerciaux, culturels, académiques, touristiques, ainsi que ceux de la diaspora¹³⁵ ». La division des États fédérés a pris l'initiative d'organiser des rencontres entre les diplomates et les gouvernements des États concernés afin de renforcer le dialogue entre administrations. En outre, certains États fédérés comme l'Andhra Pradesh et le Gujarat ont déjà une certaine expérience dans le domaine de la diplomatie économique et commerciale et peuvent donc aussi transmettre leurs compétences aux diplomates (voir le chapitre 4). Chaque diplomate a désormais l'obligation de se spécialiser sur deux États fédérés. Cette division veut se positionner également comme l'interface entre les gouvernements fédérés et les gouvernements étrangers dans les négociations d'accords économiques et commerciaux¹³⁶.

¹³² INDE. Ministry of Commerce, Department of Industrial Policy and Promotion, « Fact sheet on Foreign Direct Investment », avril 2010-juin 2015.

Disponible sur : https://www.hcilondon.in/pdf/FactSheet_on_IFDI_April2000_June2015.pdf [consulté le 20 mai 2016].

¹³³ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 176.

¹³⁴ Au sein de cette division, le « front des services financiers » participe au comité interdépartemental du ministère des Finances ; le « front de la promotion de l'économie et du commerce » travaille avec le ministère du Commerce et de l'Industrie afin de développer de nouvelles stratégies en direction de l'Amérique du Sud et des îles Caraïbes ; le « front des investissements » coordonne les activités du département de la politique industrielle ; le « front multilatéral » est impliqué dans les négociations sur la création d'une Banque d'investissements asiatiques dans le domaine des infrastructures ; le « front industriel » organise des séminaires en coordination avec les chambres de commerce et d'industrie ; le « front de facilitation de l'entrepreneuriat » a élaboré une étude sur les difficultés rencontrées par les principaux pays investisseurs en Inde, en sous-traitant une partie du travail à un consultant extérieur, ERSNT & Young. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 178.

¹³⁵ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 181-182.

¹³⁶ *Idem*. Cela peut se traduire par l'envoi d'un représentant du ministère dans les États fédérés lors de visites étrangères, comme lors la signature de l'accord de coopération entre les villes de Kyoto et de Varanasi dans le

Malgré ces changements organisationnels, le budget de la division pour la promotion des exportations n'a pas été augmenté et s'élève en 2015-2016, comme en 2012-2013, à environ 50 millions de roupies¹³⁷ (660 000 euros). L'ancienne ambassadrice Neelam Deo, directrice du think tank indien Gateway House basé à Mumbai, rappelle que le corps diplomatique indien ainsi que le budget du ministère des Affaires étrangères demeurent trop limités pour assurer le renforcement de l'engagement indien à l'étranger amorcé par le Premier ministre Narendra Modi, en particulier dans le domaine de la diplomatie économique¹³⁸. À la différence de certains pays comme le Canada, le gouvernement indien n'a pas mis en place des mesures de rationalisation et de réorganisation des ressources diplomatique afin de gérer de la manière la plus efficace possible, mais avec des moyens limités, les besoins croissants de l'État dans le domaine de la diplomatie commerciale¹³⁹.

3) La coopération pour le développement, instrument central de la diplomatie économique de l'Inde

La politique de coopération pour le développement de l'Inde se démarque volontairement de la politique d'aide au développement basée sur le modèle « donateur-receveur » des pays de l'OCDE. Elle est fondée sur la mise en place de partenariats produisant des « bénéfices mutuels¹⁴⁰ », et construite autour de trois principes : l'absence de conditionnalité attachée à l'aide, l'absence d'imposition de toute politique dans l'élaboration des partenariats bilatéraux,

domaine de la gestion des eaux, des déchets et des transports urbains. La division facilite également les visites à l'étranger de délégations économiques venues d'États fédérés.

¹³⁷ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 176 ; INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2012-2013*, New Delhi, 2013, p. 127.

¹³⁸ Neelam DEO, « A Budget for Modi's economic diplomacy », *art. cit.*

¹³⁹ Brian HOCKING, Jan MELISSEN, Shaun RIORDAN, *et al.*, (dir.), « Futures for diplomacy. Integrative diplomacy in the 21st century », *art. cit.*, p. 6. Ces mesures innovantes renvoient par exemple à la création d'agences spécialisées, la mise en place d'ambassades virtuelles, ou la constitution d'une « réserve diplomatique » spécialisée dans le commerce.

¹⁴⁰ Voir le discours de l'ancien ambassadeur indien Shyam SARAN, « India's Foreign Aid: Prospects and Challenges », Harvard University, Cambridge, le 16 février 2014. Disponible sur : www.ris.org.in/images/RIS./pdf/India's%20Foreign%20Aid.pdf [consulté le 16 juin 2016].

et la protection de la souveraineté du pays receveur¹⁴¹. Cette politique est centrale dans la diplomatie économique de l'Inde. Elle lui permet en effet de renforcer son accès aux marchés étrangers dans les secteurs des biens, des services et des ressources naturelles, et plus largement d'étendre son influence¹⁴² dans l'objectif, par exemple, de s'assurer des soutiens aux Nations unies¹⁴³.

La coopération pour le développement est un domaine dans lequel le ministère des Affaires étrangères indien se montre particulièrement actif. Ce domaine représentait, en 2015-2016, 61 % du budget total du ministère¹⁴⁴ et s'élevait à 1,4 milliard de dollars¹⁴⁵. Les premiers secteurs de la coopération pour le développement sont la santé, l'éducation, l'énergie et les technologies de l'information. En 2015-2016, les principaux pays bénéficiaires de la coopération pour le développement administrée par le ministère des Affaires étrangères étaient les suivants : le Bhoutan (32 %), l'Afghanistan (7,42 %), le Sri Lanka (5,49 %), le Népal (4,61 %), le Myanmar (2,96 %) et le Bangladesh (2,75 %). Les pays africains recevaient en tout 2,20 % du budget de l'aide administrée par ce ministère¹⁴⁶. La politique de formation des élites étrangères mise en place dès 1947 est de plus en plus importante : en 2015-2016, l'Inde recevait 8360 étudiants issus de 161 États différents et répartis dans 47 instituts indiens¹⁴⁷, soit une multiplication par quatre du nombre d'étudiants étrangers reçus

¹⁴¹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 171 ; Amrita NARLIKAR, « India's Rise to Power: Where Does East Africa Fit In? », *Review of African Political Economy*, 2010, vol. 37, n°126, p. 451-464.

¹⁴² Andreas FUCHS, Krishna VADLAMANNATI, « The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives », *World Development*, 2013, vol. 44, p. 111.

¹⁴³ Navdeep SURI, « The Team 9 Lines of Credit: Winning Friends and Opening New Markets », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.) *Economic Diplomacy: India's Experience, op. cit.*, p. 143. En 2004-2005, l'attribution par l'Inde de nombreuses marges de crédit aux pays d'Afrique de l'Ouest s'inscrivait dans une campagne menée par l'Inde pour s'assurer le soutien de ces États à sa candidature comme membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

¹⁴⁴ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 347.

¹⁴⁵ Ce budget a augmenté de façon significative en 15 ans : en 2000-2001 l'aide au développement représentait seulement 26% du budget total du ministère des Affaires étrangères et s'élevait approximativement à 106 millions de dollars. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2000-2001*, New Delhi, 2001, p. 347.

¹⁴⁶ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 347. Ces chiffres témoignent d'une augmentation significative du nombre de pays receveurs de l'aide en quinze ans. En 2000-2001, la part allouée au Bhoutan représentait 77% du budget de l'aide au développement de l'Inde, tandis que le Népal recevait 9% du budget et le Myanmar 3%. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2000-2001*, New Delhi, 2001, p. 347.

¹⁴⁷ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 175.

en Inde depuis 1999¹⁴⁸. Des formations sont également organisées dans le domaine de la défense, et trente-cinq conseillers indiens travaillant dans les domaines des sciences, de la production de riz et de l'administration ont été envoyés en 2015-2016 dans différents pays d'Asie du Sud et d'Afrique.

En raison de la place centrale accordée à l'aide au développement par le ministère des Affaires étrangères, les postes qui y sont liés dans les pays voisins de l'Inde sont très prisés par les diplomates indiens. Ainsi en témoigne une diplomate qui était chargée de la coopération bilatérale au Bhoutan au début des années 2000 :

« Au Bhoutan, au Bangladesh, au Sri Lanka, les diplomates deviennent vraiment importants. On a beaucoup de choses à faire, on se sent vraiment utiles. J'étais responsable de l'éducation et de la délivrance des bourses. J'avais beaucoup de pouvoir, car les gens venaient me voir. Même s'il y a des règles à suivre évidemment. On était aussi en charge de construire des ponts, des écoles¹⁴⁹.

Depuis sa genèse, le ministère des Affaires étrangères indien joue un rôle central dans cette politique de développement (a), qui demeure toutefois limitée (b).

a) La centralisation de l'aide au développement au sein du ministère des Affaires étrangères

Depuis la genèse du ministère des Affaires étrangères indien, les instruments de l'aide au développement ont été fortement diversifiés, comme le montre l'analyse ci-dessous.

Sous l'impulsion de Jawaharlal Nehru, le ministère des Affaires étrangères commence dès les années 1950 à entreprendre des projets de coopération dans le domaine du développement avec des États du Sud. Au niveau multilatéral, le gouvernement indien participe au plan de Colombo pour le développement coopératif économique et social des pays de l'Asie et du Pacifique, une organisation intergouvernementale créée en 1951 à la suite d'une rencontre des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth. Cette organisation a pour objectif de

¹⁴⁸ En 1999, ce chiffre s'élevait plus exactement à 1967 candidats issus de 145 pays différents. Par contraste en 1974, l'Inde recevait seulement 280 candidats issus de 45 pays différents. IDCR, Centre for Policy Research, « 50 Years of Indian Technical and Economic Cooperation », New Delhi : Indian Development Cooperation Research Report, janvier 2015, p. 2.

¹⁴⁹ E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

fournir de l'aide aux pays en développement, sous la forme de bourses et de prêts (les Technical Cooperation Scheme, TCS)¹⁵⁰.

En septembre 1964, la création du programme « Indian Technical and Economic Cooperation » (ITEC) au sein du ministère des Affaires étrangères indien marque la première étape de structuration de la coopération bilatérale de l'Inde¹⁵¹. Les deux principaux éléments des programmes ITEC et de leurs équivalents destinés aux États membres du plan de Colombo, les Technical Cooperation Scheme (TCS), ainsi qu'aux États africains membres du Commonwealth, les Special Commonwealth African Assistance Programme (SCAAP) sont les suivants : la délivrance de bourses à des étrangers travaillant majoritairement dans le secteur public afin qu'ils assistent à des formations dans des instituts indiens civils et militaires ; et l'envoi d'experts indiens dans les pays demandeurs, principalement dans les domaines économiques et techniques¹⁵². Ces programmes sont mis en œuvre sur une base bilatérale, mais depuis les années 2000 certains partenariats de développement ont également été mis en place avec des organisations régionales comme la Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), l'Indian Ocean Regional Initiative Association (IORA) et l'Union africaine (UA)¹⁵³.

Alors que la délivrance de bourses et l'envoi d'experts à l'étranger représentaient l'essentiel du budget de l'aide au développement de l'Inde jusqu'au début des années 1990, elles ne représentaient plus que 2 % du budget de l'aide en 2013-2014¹⁵⁴. En effet, deux autres instruments occupent désormais une place centrale dans la politique d'aide au développement du gouvernement indien : les bourses et les prêts pour le développement de projets d'infrastructures et de renforcement des capacités des États d'une part, et l'attribution de marges de crédits d'autre part¹⁵⁵. Les marges de crédit sont particulièrement intéressantes

¹⁵⁰ Andreas FUCHS, Krishna VADLAMANNATI, « The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives », *art. cit.*, p. 111.

¹⁵¹ Voir la page dédiée à ce programme sur le site web du ministère des Affaires étrangères indien : <http://itec.mea.gov.in> [consultée le 21 juin 2016].

¹⁵² IDCR, Centre for Policy Research, « 50 Years of Indian Technical and Economic Cooperation », *art. cit.*, p. 1.

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ Andreas FUCHS, Krishna VADLAMANNATI, « The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives », *art. cit.*, p. 112.

pour la promotion des échanges commerciaux entre l'Inde et ses partenaires ; ce sont des instruments de pénétration des marchés pour les petites et moyennes entreprises indiennes¹⁵⁶. En effet, dans le cadre de l'attribution de marges de crédits pour le développement de projets, 85 % des biens et des services importés par l'État receveur doivent avoir une origine indienne¹⁵⁷. Ce sont donc principalement des entreprises indiennes qui participent à la mise en œuvre des projets de développement, que ce soit dans le cadre de la construction de routes, du développement de technologies de l'information ou de programmes énergétiques. Cette politique de coopération dans le domaine de l'aide au développement a été renforcée depuis 2003, à la suite du lancement par le ministère des Finances de l'«*Indian Development Initiative*», qui avait pour objectif de faire de l'Inde un pays donateur et non plus receveur¹⁵⁸. Cette diversification des outils de l'aide au développement s'est accompagnée de leur centralisation administrative au sein du ministère des Affaires étrangères.

Jusqu'en 2012 en effet, la politique d'aide au développement de l'Inde était gérée par différents départements administratifs au sein du ministère des Affaires étrangères et au sein du ministère des Finances, ce qui posait des problèmes de coordination et de mise en œuvre de cette politique. Au ministère des Affaires étrangères, c'était la division en charge de la promotion des technologies, puis à partir de 2005 la division des partenariats dans le domaine du développement¹⁵⁹, qui s'occupaient de l'attribution des marges de crédit concessionnel aux pays d'Asie du Sud, tandis que la division de la coopération technique administrait les

¹⁵⁶ En cela, les marges de crédit ne sont pas un instrument d'aide publique au développement tel que défini par l'OCDE, mais plutôt un instrument de diplomatie commerciale, bien qu'elles soient mises en œuvre dans le cadre de projets de développement structurels. Pranay Kumar SINHA, « Indian Development Cooperation in Africa », in CHERU, Fantu, OBI, Cyril (dir.), *The Rise of China and India in Africa, op. cit.*, p. 77-97.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 83.

¹⁵⁸ L'Inde était, jusqu'en 1992, le principal receveur d'aide étrangère : entre 1951 et 1992, l'Inde a bénéficié de 55 milliards de dollars d'aide étrangère pour le développement. En 2013-2014, l'Inde était encore le troisième bénéficiaire mondial d'aide étrangère pour le développement. En 2003, dans l'objectif de devenir un État principalement donateur et non-receveur de l'aide au développement, l'Inde a annoncé qu'elle n'acceptait plus d'aide étrangère bilatérale à l'exception de celle des États-Unis, de l'Allemagne, du Japon, et de l'Union européenne. Le Canada, la France, l'Italie et les pays scandinaves ont été rajoutés à cette liste en 2004. Cette initiative s'est accompagnée d'un effacement de la dette de sept pays les plus endettés : le Mozambique, la Tanzanie, la Guyane, le Nicaragua, le Ghana et l'Ouganda. C. R. BIKOY, « India: Transiting to a Global Donor », *Reality of Aid*, 2010, p. 65-72 ; Saurabh KUMAR, Aparana SHARMA, « India's Neighborhood Aid Policy. Opportunities and Challenges », Jaipur : CUTS International, septembre 2014, p. 3-4 ; Andreas FUCHS, Krishnan VADLAMANNATI, « The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives », *art. cit.*, p. 111. Voir également le site internet de l'OCDE, « Aid at a glance charts », disponible sur : <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm> [consulté le 16 juin 2016].

¹⁵⁹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2005-2006*, New Delhi, 2006, p. 121.

programmes ITEC/SCAAP/TCS¹⁶⁰. Il n'existait alors pas de mécanisme de coordination avec le département des affaires économiques du ministère des Finances, responsable de l'attribution des marges de crédits aux États non pris en charge par le ministère des Affaires étrangères, ni avec l'Export-Import Bank (EXIM Bank)¹⁶¹. Depuis 2003, cette banque est responsable de la signature et de la mise en œuvre des marges de crédits négociées par le ministère des Affaires étrangères et par le ministère des Finances. Les marges de crédit administrées par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances sont délivrées dans le cadre du programme gouvernemental « Indian Development and Economic Assistance Scheme » (IDEAS), mis en place en 2005 et renouvelé pour cinq ans à deux reprises, en 2009-2010 et en 2015-2016.

Afin de centraliser l'administration de l'aide au développement et d'améliorer l'efficacité de sa mise en œuvre¹⁶², une unité spéciale, la Development Partnership Administration (DPA) est créée en 2012 au sein du ministère des Affaires étrangères indien¹⁶³. Elle est composée de trois sous-départements : le premier s'occupe de l'évaluation des projets et de la supervision des marges de crédit en direction du Bangladesh, du Népal et du Bhoutan ; le second département prend en charge les interventions en cas de catastrophes naturelles, les programmes de renforcement des capacités ainsi que les programmes ITEC ; enfin, le troisième département suit la mise en œuvre des différents projets et assure la coordination avec les autres ministères. Alors que la DPA coordonne l'ensemble de la coopération bilatérale indienne pour le développement, le ministère des Finances assure la gestion de l'aide multilatérale ainsi que la supervision administrative des marges de crédits offertes par l'EXIM Bank aux pays qui ne sont pas supervisées par le ministère des Affaires étrangères.

b) Des moyens encore insuffisants

Il existe un effort de plus en plus important de centralisation, de rationalisation et de coordination des politiques d'aide au développement de l'Inde. Cependant, la mise en œuvre

¹⁶⁰ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2004-2005*, New Delhi, 2005, p. 133.

¹⁶¹ C. R. BIKOY, « India: Transiting to a Global Donor », *art. cit.*, p. 69 ; Andreas FUCHS, Krishna VADLAMANNATI, « The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives », *art. cit.* p. 112.

¹⁶² INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 171.

¹⁶³ L'idée originale était de créer une agence de coopération autonome, sur le modèle de US AID aux États-Unis, et de DFID au Royaume-Uni. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012, p. 129. Shyam SARAN, « Indias Foreign Aid: Prospects and Challenges », Harvard University, Cambridge, 16 février 2014 ; E66.1. Diplomate indien, promotion de 1975.

ces politiques est limitée, pour plusieurs raisons. En premier lieu, malgré un effort de coordination interministérielle témoigné par la création de la DPA, il n'existe pas de transparence dans les critères d'attribution de l'aide au développement par le ministère des Affaires étrangères ou par le ministère des Finances¹⁶⁴. Il y a en effet souvent une mauvaise évaluation en amont et un manque de transparence dans la sélection des partenaires privés¹⁶⁵. En deuxième lieu, le manque de ressources humaines au sein du ministère des Affaires étrangères ne permet pas d'assurer le suivi continu des projets¹⁶⁶. Selon Kishan Rana, le ministère des Finances s'est opposé en 2012 à l'intégration de personnel supplémentaire au sein de la DPA¹⁶⁷. Seuls quelques experts extérieurs ont été recrutés sur des contrats courts dans cette division. En l'absence d'augmentation du budget alloué au ministère, la création de cette division a eu pour effet d'accroître la charge de travail qui pèse sur les diplomates.

Par conséquent, la mise en œuvre des projets de développement connaît souvent de nombreux délais. Ces projets sont principalement menés dans le domaine de la construction d'infrastructures, et leur mise en œuvre est donc longue et coûteuse. On peut citer, parmi d'autres, l'exemple du projet de construction d'une centrale hydro-électrique au Bhoutan, lancée en 2008 et dont la fin, initialement prévue en 2015, a été repoussée en 2017. De plus, le diplomate indien Navdeep Suri, qui était à la tête de la division Afrique de l'ouest en 2004-2006, rapporte de façon très critique son expérience dans l'élaboration du programme TEAM9, qui réunit depuis 2004 l'Inde et huit pays d'Afrique de l'Ouest¹⁶⁸ autour de partenariats de développement. Il explique que les administrations indiennes ont eu tendance à sélectionner les entrepreneurs indiens offrant les services les moins chers, et par conséquent souvent les moins compétents, pour la mise en œuvre de projets de développement indiens. De leur côté, les entrepreneurs indiens sélectionnés dans le cadre de

¹⁶⁴ Saurabh KUMAR, Aparana SHARMA, « India's Neighborhood Aid Policy. Opportunities and Challenges », *art. cit.*, p. 7.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 13. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2010-2011*, New Delhi, 2011, p. 134.

¹⁶⁶ Neelam DEO, « A Budget for Modi's economic diplomacy », *art. cit.*

¹⁶⁷ Kishan RANA, « Diplomacy Systems & Processes: Comparing Indian & China », Working Paper, New Delhi : Institute of Chinese Studies, 5 février 2014, p. 5.

¹⁶⁸ Navdeep SURI, « The Team 9 Lines of Credit: Winning Friends and Opening new Markets », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.) *Economic Diplomacy: India's Experience*, *op. cit.*, p. 141-152.

ces projets se plaignent de la lenteur de la bureaucratie¹⁶⁹. Ces déficiences dans la mise en œuvre des projets posent des problèmes plus larges de crédibilité de la politique de développement indienne¹⁷⁰. En Asie du Sud et en Afrique, l'Inde perd régulièrement des projets d'investissements face à la Chine, considérée comme un partenaire plus efficace¹⁷¹. En outre, le budget de l'aide au développement de l'Inde ne représente que 20 % du budget de la Chine¹⁷².

Pour remédier à ces problèmes, depuis 2012 la DPA du ministère des Affaires étrangères a instauré des programmes orientés vers des « petits projets de développement » afin d'assurer une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de la politique de développement de l'Inde. De plus, le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères de 2015-2016 précise que les instructions dans l'élaboration et la mise en œuvre des marges de crédit ont été révisées dans le cadre du renouvellement du programme IDEAS par le gouvernement indien, afin de renforcer les contrôles effectués tout au long de la procédure d'élaboration des partenariats et l'efficacité de leur mise en œuvre¹⁷³.

B - Informer, communiquer et négocier : des limites structurelles

Malgré une diversification de l'agenda du ministère des Affaires étrangères et des activités conduites en son sein, les réformes institutionnelles demeurent limitées et il existe encore un grand écart entre les besoins et les moyens de cette administration. En témoigne l'évolution

¹⁶⁹ Xavier CONSTANTINO, « The Institutional Origins and Determinants of India's Africa Policy », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases, op. cit.*, p. 500.

¹⁷⁰ Les délais dans la mise en œuvre des projets d'aide au développement ne dépendent pas seulement de déficiences administratives et ils sont aussi liés à des facteurs qui sont hors du contrôle du gouvernement indien, tels que les retards du côté de l'État récipiendaire, ou les conditions de travail difficiles dans lesquelles ces projets sont mis en œuvre.

¹⁷¹ Centre for Policy Research, « Mobilizing the State: Indian Economic Diplomacy in the 21st Century », *art. cit.*, p. 4. En Afrique par exemple, les deux États n'ont pas les mêmes stratégies. Alors que la politique de coopération pour le développement de la Chine est dominée par les grandes entreprises d'État, la politique de l'Inde est surtout menée par les entreprises privées. Fantu CHERU, Cyril OBI, « Introduction – Africa in Twenty-first Century: Strategy and Development », in CHERU, Fantu, OBI, Cyril (dir.), *The Rise of China and India in Africa, op. cit.*, p. 3.

¹⁷² Kishan Rana, « Diplomacy Systems & Processes: Comparing Indian & China », *art. cit.*, p. 15.

¹⁷³ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 171.

de trois divisions ministérielles, dont les activités renvoient aux fonctions centrales exercées par les diplomates professionnels : informer, communiquer et négocier. Il s'agit de la division de la planification (section 1), de la division de la diplomatie publique (section 2) et de la division multilatérale (section 3).

1) Les carences de la planification

Les unités de recherche et de planification sont des organisations gouvernementales responsables de l'analyse et de la proposition de recommandations afin d'améliorer les procédures d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que leurs contenus¹⁷⁴. En Inde, alors même que le discours de la politique étrangère indienne s'est diversifié en intégrant les principes d'autonomie stratégique, de libéralisation économique et de flexibilité internationale (voir le chapitre 4), la recherche et l'analyse politique ne tiennent pas une place importante au sein du ministère des Affaires étrangères¹⁷⁵. La division dédiée à la planification politique y a en effet toujours été très faible (a). Ces carences de la planification sont renforcées par deux principales dynamiques : l'absence de dialogue entre le ministère des Affaires étrangères et les experts de la politique étrangère indienne (b); et l'absence de coordination intraministérielle (c).

a) La faiblesse historique de la division de la planification politique

En 2001, le comité parlementaire sur les relations extérieures demande au gouvernement de « renforcer les capacités de recherche et d'analyse¹⁷⁶ » du ministère des Affaires étrangères. Le ministère propose alors un plan d'expansion des capacités de la division de la planification, mais, « en raison de la petite dimension de la bureaucratie¹⁷⁷ », aucune réforme n'est mise en œuvre. Composée seulement d'un Joint Secretary, d'un Deputy Secretary et de quatre chercheurs¹⁷⁸, la division de la planification fait face à un manque certain de ressources

¹⁷⁴ Michel J. PRINCE, John A. CHENIER, « The Rise and Fall of Policy Planning and Research Units: Organizational Perspective », *Canadian Public Administration*, décembre 1980, vol. 23, n° 4, p. 520.

¹⁷⁵ Pratab Bhanu MEHTA, « Still Under Nehru's Shadow? The Absence of Foreign Policy Frameworks in India », *art. cit.*, p. 210 ; Harsh PANT, « Indian Foreign Policy Challenges: Substantive Uncertainties and Institutional Infirmities », *art. cit.*, p. 98.

¹⁷⁶ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2001-2002*, New Delhi, 2002, p. 106.

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 86.

matérielles et humaines. En 2011-2012, le groupe de travail sur la sécurité nationale, dirigée par un ancien ambassadeur indien aux États-Unis (1996-2001), énonce le fait que l'Inde n'a pas assez de diplomates pour « *anticiper, analyser et agir sur les enjeux contemporains*¹⁷⁹ ».

Différents facteurs ont contribué à la faiblesse et à la marginalisation de la division de la planification politique au sein du ministère des Affaires étrangères : la surcharge de travail à laquelle sont confrontés les diplomates au quotidien, l'absence de valeur professionnelle accordée par les diplomates indiens aux activités de planification, et enfin la centralisation du processus de décision au sein du PMO qui limite les capacités d'initiative des diplomates travaillant au sein de cette division.

En raison du manque de ressources humaines du ministère des Affaires étrangères et de l'absence d'opportunités professionnelles offertes par l'obtention d'un poste au sein de la planification, cette division n'a jamais été fortement investie par les diplomates. Une nomination dans cette division est souvent ressentie par les diplomates indiens comme un véritable frein à leur carrière, une « *punition*¹⁸⁰ » ou du moins comme une étape assez peu enrichissante dans leur parcours. Selon un ambassadeur indien retraité, « *personne ne lit les rapports qui sont envoyés, car personne n'a le temps. Nous n'avons pas le temps de penser*¹⁸¹ ». En témoigne également ce diplomate responsable de la division de la planification politique dans les années 1990 :

« J'ai passé deux ans à la division de la planification politique. Cette division n'a aucun impact, alors pendant deux ans là-bas je ne me suis pas beaucoup forcé. Je ne voulais pas travailler beaucoup là-bas. À la planification, on ne planifie pas. On traite les archives, la bibliothèque, on fait de la recherche. C'est une question de priorité... Mais en raison des contraintes de ressources, les gens ne veulent pas venir dans cette division, ils veulent faire des choses pratiques¹⁸². »

¹⁷⁹ Amitabh MATTOO, « A new foreign policy agenda », *The Hindu*, 8 avril 2014.

¹⁸⁰ E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

¹⁸¹ E23. Diplomate indien, promotion de 1972.

¹⁸² E66. Diplomate indien, promotion de 1975 : « La division de la planification politique, c'est une punition ! Certains papiers arrivent, les fonctionnaires organisent des conférences et des séminaires... Mais ils ne pensent pas à des politiques concrètes, à moins que le Foreign Secretary ou le Premier ministre ne le leur demande ».

Cette faiblesse institutionnelle s'explique également par la personnalisation de la politique étrangère par le Premier ministre¹⁸³ et par la centralisation progressive du processus de décision au sein du PMO, qui empêchent le développement d'une structure de planification au sein du ministère des Affaires étrangères. Cela était pourtant un objectif de développement souligné par le ministère dès 1949 :

« Le processus d'élaboration d'une politique dans les pays les plus avancés est un processus très important. En Inde, peu d'attention est portée à ce processus. Les ministres élus et responsables devant le pouvoir législatif ont leur propre conception de la politique. Ces conceptions larges forment le cadre de la politique, et il y a pour le reste un flot continu d'idées qui viennent du ministre et descendent vers le secrétaire, puis à nouveau elles remontent vers le ministre. C'est ainsi que la continuité et la cohérence de la politique sont rendues faisables. En Inde, dans le passé, la politique était définie par Whitehall, et les ordres sur les questions importantes étaient envoyés par le secrétaire d'État. La politique de Whitehall était basée sur l'expérience accumulée par des générations de fonctionnaires et sur l'étude d'importants problèmes par le secrétaire d'État et ses hommes. Avec l'abolition de l'Indian Office, le responsable du processus d'élaboration de la politique est le Secretary du ministère, et cela nécessite l'établissement de divisions dévouées aux tâches importantes de recherche et d'élaboration de la politique¹⁸⁴ ».

Cependant, jusqu'en 1964, la pratique de planification demeure *ad hoc* au sein du ministère. Des unités de recherches sont nommées de façon ponctuelle afin de traiter des enjeux spécifiques comme la question du Cachemire, ou les causes du conflit sino-indien¹⁸⁵. C'est en mai 1966 qu'est créée la première division de la planification¹⁸⁶, afin de collecter et d'analyser des données sur des enjeux de politique étrangère importants, et d'élaborer des rapports d'analyse et de prospective destinés aux autres divisions ministérielles¹⁸⁷. Menée par un diplomate du rang de Joint Secretary, cette division est placée sous la tutelle d'un comité de planification dirigé par le Foreign Secretary, auquel participent également des secrétaires du ministère de la Défense et du ministère du Commerce. Ce comité tombe cependant très rapidement en désuétude et n'est plus réuni à partir des années 1970, par manque de temps et

¹⁸³ K. P. MISRA, « Foreign Policy and its Planning », in MISRA, K. P., *Foreign Policy of India. A book of Readings*, New Delhi : Thomson Press, 1977, p. 75.

¹⁸⁴ INDE, Ministry of External Affairs. File n°F 8 (60) EA-49, « Staff for Economic Affairs Section », 1949. New Delhi : National Archives of India.

¹⁸⁵ T. P. SREENIVASAN, « India at the United Nations: More Give than Take », *India Quarterly*, vol. 65, n°4, 2009, p. 477.

¹⁸⁶ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1966-1967*, New Delhi, 1967, p. 81.

¹⁸⁷ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1966-1967*, New Delhi, 1967, p. 81.

de moyens¹⁸⁸. Selon le premier diplomate à diriger cette division en 1966, Jagat Mehta, la division de la planification fut rapidement reléguée à l'exercice de fonctions mineures, comme la rédaction de discours¹⁸⁹. Sous le mandat d'Indira Gandhi, la planification est placée sous la tutelle de conseillers proches de la Première ministre lors de la guerre du Bangladesh, puis à nouveau pendant la période de l'état d'urgence. C'est seulement durant ces périodes que la division de la planification est réellement efficace dans l'élaboration de politiques. Cependant, elle a alors un rôle de Cabinet parallèle du Premier ministre et demeure largement déconnectée du reste des activités du ministère¹⁹⁰. Par conséquent, ce sont les divisions régionales qui se chargent en général de la collecte de l'information et de la définition de grandes lignes politiques à l'égard la région sur laquelle elles travaillent¹⁹¹.

b) L'absence de dialogue entre le ministère et les experts de la politique étrangère

Les liens entre la division de la planification et les experts indiens demeurent très faibles. Les analystes travaillant dans des think tanks indiens se plaignent régulièrement de la fermeture de l'administration indienne et de l'absence de dialogue entre les bureaucrates et le monde de la recherche et de l'expertise¹⁹². De leur côté, les diplomates interrogés expriment dans l'ensemble leur refus de recourir à des analystes extérieurs, qui selon eux ne peuvent pas connaître aussi bien les relations internationales que les praticiens¹⁹³. Cette fermeture bureaucratique s'illustre par le fait que tous les fondateurs de think tanks en relations internationales basés à New Delhi sont d'anciens fonctionnaires de l'IAS ou de l'IFS qui se sont reconvertis dans l'expertise après avoir pris leur retraite. Cela s'explique par le fait que ce sont les fonctionnaires retraités qui ont la légitimité et les contacts pour se positionner comme des interfaces entre le monde de l'expertise et les bureaucrates¹⁹⁴. De la même

¹⁸⁸ Shashi THAROOR, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy under Indira Gandhi, 1966-1977*, op. cit., p. 177.

¹⁸⁹ Jagat S. MEHTA, *The Tryst Betrayed. Reflections on Diplomacy and Development*, op. cit., p. 166.

¹⁹⁰ J. N. DIXIT, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, op. cit., p. 32.

¹⁹¹ E70. Diplomate indien, promotion de 1973 ; E79. Diplomate indien, promotion de 1963 ; E47. Diplomate indien, promotion de 1970 ; E35.1. Diplomate indien, promotion de 1960.

¹⁹² Sur ce sujet, voir Raphaëlle KHAN, Mélissa LEVAILLANT, « The Rise of Think Tanks in Foreign Policy: Genesis, Structural Weaknesses and Adaptations », Papier présenté au Congrès de l'ISA à la Nouvelle Orléans en février 2015.

¹⁹³ E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

¹⁹⁴ E67. Chercheuse au ministère des Indiens à l'étranger.

manière, les relations entre le ministère des Affaires étrangères et les universitaires en relations internationales ou en politique comparée demeurent fortement limitées¹⁹⁵.

Cela est cependant en train d'évoluer et les diplomates ont de plus en plus recours à des consultants extérieurs ou à des think tanks pour leur fournir des analyses sur certains sujets¹⁹⁶. Alors qu'il avait été marginalisé dans les années 1970 au profit des conseillers du Premier ministre, l'Indian Council of World Affairs (ICWA) a été désigné par un acte de Parlement de septembre 2001 comme une « *institution d'importance nationale* ». Ce think tank a été placé sous la direction et le budget du ministère des Affaires étrangères et produit depuis cela des études régulières pour l'administration¹⁹⁷. De plus, le ministère a annoncé en 2015 le recrutement sur contrat de spécialistes issus du champ académique et de l'expertise afin de renforcer les capacités de la division de la planification politique¹⁹⁸.

En outre, c'est cette division qui est chargée d'accorder des fonds aux think tanks sur différents projets de politique étrangère, comme l'organisation de conférences. Le ministère des Affaires étrangères délivre également des financements dans le champ universitaire, dans l'objectif de renforcer la production académique en relations internationales. En 2009 par exemple, la division de la planification a contribué à la mise en place d'un institut d'études de la politique étrangère à Calcutta¹⁹⁹, et elle délivre annuellement des bourses aux étudiants en relations internationales²⁰⁰. Il est cependant impossible d'évaluer l'influence que peuvent avoir les consultants extérieurs sur les politiques définies par le ministère. De nombreux chercheurs et diplomates interrogés estiment qu'elle est presque nulle. Des dialogues

¹⁹⁵ Sur la faiblesse des médias et des universités dans le domaine des relations internationales, voir Daniel MARKEY, « Developing India's Foreign Policy "Software" », *art. cit.*

¹⁹⁶ Le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères de 2015-2016 insiste beaucoup sur cette question de l'ouverture de la division aux analyses fournies par les think tanks et les centres de recherche. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 189. Par exemple, le think tank Observer Research Foundation (ORF), un think tank privé financé en grande partie par l'entreprise Reliance Industries, s'est impliqué dans la diplomatie à l'égard des sommets BRICS. Cela est notamment passé par la mise en place d'un réseau transnational de think tanks, le « BRICS think tanks Council », en 2013. BRICS Forum, « BRICS Think Tank Council set up », March 15, 2013. Disponible sur : <http://www.bricsforum.com/2013/03/15/brics-think-tanks-council-set-up/> [consulté le 27 juin 2016].

¹⁹⁷ E84. Diplomate indien, promotion de 1984.

¹⁹⁸ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 190.

¹⁹⁹ INDIA, Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2009-2010*, New Delhi, 2010, p. 146.

²⁰⁰ INDIA, Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2010-2011*, New Delhi, 2011, p. 137.

bilatéraux de planification de la politique internationale ont également été mis en place par le ministère des Affaires étrangères indien avec les ministères des Affaires étrangères aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France, en Australie et en Israël, ainsi qu'avec le Brésil, la Russie, la Chine et l'Afrique du Sud²⁰¹.

Malgré ces évolutions récentes, le budget accordé aux institutions extérieures ne s'élevait, en 2014-2015, qu'à 1 % du budget du ministère des Affaires étrangères (environ 30 000 dollars).

c) Une coordination intraministérielle déficiente

La marginalisation de la division de la planification est renforcée par la déficience de la coordination intraministérielle (voir le chapitre 3). À quelques reprises seulement, et notamment en 1973-1974, en 1982-1983²⁰², et en 2006-2007²⁰³, des réunions hebdomadaires de coordination interne ont été instaurées dans l'objectif de centraliser l'information reçue par les différentes divisions territoriales et techniques et de nourrir une réflexion collective autour de la planification²⁰⁴. Ces réunions n'ont été organisées que de façon *ad hoc*, à la seule initiative du Foreign Secretary, et n'ont jamais été institutionnalisées. La lecture des rapports annuels du ministère montre que la mise en place d'autres pratiques liées à la planification telle que l'envoi de rapports mensuels au Cabinet des ministres varie également en fonction des années.

Cette marginalisation de la division de la planification montre que ce n'est pas tant la dimension conceptuelle, mais la dimension opérationnelle de la politique étrangère qui intéresse les diplomates. Iver Neumann explique dans le cas du ministère des Affaires étrangères norvégien que ce genre de comportements a des conséquences directes sur la production des textes au sein de l'administration²⁰⁵. Selon l'auteur, les diplomates dans leurs écrits cherchent à produire du consensus et de la collégialité au sein de la bureaucratie, plutôt

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² INDE, Ministry of External Affairs. File n°F(III)/103(4)/82, « Coordination Meetings in the Ministry », 1982. New Delhi : National Archives of India.

²⁰³ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2006-2007*, New Delhi, 2007, p. 131.

²⁰⁴ INDE, Ministry of External Affairs. File n°F(III)/103(4)/82, « Coordination Meetings in the Ministry », 1982. New Delhi : National Archives of India.

²⁰⁵ Iver NEUMANN, « A Speech That the Entire Ministry May Stand For or: Why Diplomats Never Produce Anything New », *International Political Sociology*, 2007, vol. 1, n°2, p. 189-193.

que d'informer²⁰⁶. En Inde, la division de la planification joue un rôle « d'unité réactive » de réponse à des demandes politiques spécifiques plutôt que « d'unité proactive²⁰⁷ ». Dans une certaine mesure, cela renforce l'idée selon laquelle les changements doivent venir des hommes politiques, et contribue par là même à la centralisation du processus de décision au sein de l'exécutif²⁰⁸.

Depuis quelques années, on peut toutefois noter un effort de réorganisation de la division de la planification, qui se voit attribuer la gestion de problématiques spécifiques. En 2007-2008, deux nouvelles unités sont créées au sein de la division : l'une est spécialisée sur la question des contentieux frontaliers entre l'Inde et ses voisins (*Boundary Cell*) ; la seconde est spécialisée dans la gestion des crises (*Situation Room*)²⁰⁹, afin de faciliter très rapidement le dialogue entre le ministère et ses missions à l'étranger en situation d'urgence²¹⁰. En 2014-2015, le ministère met également en place une cellule spécialisée sur les questions de cyber sécurité²¹¹. Depuis 2012-2013, les fonctionnaires de la division de la planification participent également à des groupes de travail bilatéraux sur le contre-terrorisme.

2) La diversification des instruments de la diplomatie publique

Souvent confondue avec la notion de propagande, la diplomatie publique demeure un concept aux frontières difficiles à définir²¹². Il décrit la façon dont les acteurs étatiques et non

²⁰⁶ Il faut noter que cela n'est pas une caractéristique générale des ministères des Affaires étrangères. Au sein du Quai d'Orsay par exemple, « l'analyse et la capacité à construire une stratégie sur le long terme sont particulièrement valorisées ». Françoise PIOTET, Marc LORIOL, David DELFOLIE, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, *op. cit.*, p. 195.

²⁰⁷ Michel J. PRINCE, John A. CHENIER, « The Rise and Fall of Policy Planning and Research Units: Organizational Perspective », *art. cit.*, p. 522.

²⁰⁸ Pour Michel Crozier, cela est symptomatique de la rigidité des organisations. Michel CROZIER, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, *op. cit.*, p. 57.

²⁰⁹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2008-2009*, New Delhi, 2009, p. 136.

²¹⁰ Cette cellule a été initialement créée lors des attentats de Mumbai le 27 novembre 2008, afin de faciliter la gestion des appels des familles des victimes.

²¹¹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2014-2015*, New Delhi, 2015, p. 170.

²¹² Le terme de diplomatie publique est adopté dans les années 1970 par les praticiens américains afin de proposer une alternative au terme de propagande, qui a une connotation négative. Gregory BRUCE, « Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 2008, vol. 616, n°1, p. 275. Voir également Jan MELISSEN (dir.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York : Palgrave Macmillan, 2005, 251 p ; Gregory BRUCE, « Public

étatiques d'une nation essaient de promouvoir une image positive de leur pays, de leurs valeurs et de leur culture auprès des élites et de l'opinion publique d'une autre nation²¹³. Elle renvoie en général à des activités de communication stratégique, de plaidoyer, de diffusion de l'information, et de promotion de la coopération culturelle entre les États²¹⁴. De plus, certains auteurs considèrent la diplomatie publique comme un instrument du « *soft power* »²¹⁵. Ce concept est défini par Joseph Nye comme une capacité d'influence et d'attraction fondée sur la communication, l'éducation et la persuasion, à la différence du « *hard power* » qui est construit autour de la coercition²¹⁶. Si les activités constituant la diplomatie publique ne sont pas nouvelles²¹⁷, la révolution dans les moyens de communication et en particulier l'invention d'Internet a fortement modifié les conditions de projection de l'image des États à l'international²¹⁸.

La diplomatie d'influence de l'Inde s'est développée autour de deux activités principales : la promotion d'échanges culturels et académiques par l'Indian Council for Cultural Relations (ICCR) (a), et la projection d'une bonne image de l'Inde à l'étranger par la division de la publicité extérieure du ministère des Affaires étrangères (b). C'est seulement en 2006 que le ministère des Affaires étrangères emploie le terme de « diplomatie publique », avec la création d'une division du même nom. Les activités propres à cette division sont singulières. Elles se démarquent de la définition théorique généralement donnée à la diplomatie publique, en ce qu'elles sont destinées avant tout à informer la population indienne de la politique étrangère du gouvernement, et ainsi à légitimer les politiques mises en œuvre par le ministère

Diplomacy and Governance: Challenges for Scholars and Practitioners », in COOPER, Andrew, HOCKING, Brian, MALEY, William, *Global Governance and Diplomacy*, *op. cit.*, p. 15-28.

²¹³ Mai'a K. DAVIS CROSS, « Conceptualizing European Public Diplomacy », in DAVIS CROSS, Mai'a K, MELISSEN, Jan (dir.), *European Public diplomacy: Soft Power at Work*, *op. cit.*, p. 3.

²¹⁴ Gregory BRUCE, « Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field », *art. cit.*, p. 276.

²¹⁵ Jan MELISSEN, Mai'a K, DAVIS CROSS, « Introduction », in DAVIS CROSS, Mai'a K, MELISSEN, Jan (dir.), *European Public diplomacy: Soft Power at Work*, *op. cit.*, p. xviii.

²¹⁶ Joseph NYE, « Public Diplomacy and Soft Power », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 2008, vol. 616, n°1, p. 95.

²¹⁷ Nicolas CULL, « Public Diplomacy: Taxonomies and Histories », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 2008, vol. 616, n°1, p. 31-54.

²¹⁸ Eytan GILBOA, « Searching for a Theory of Public Diplomacy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mars 2008, vol. 616, n°1, p. 58 ; Jan MELISSEN, Mai'a K, DAVIS CROSS, « Introduction », in DAVIS CROSS, Mai'a K, MELISSEN, Jan (dir.), *European Public diplomacy: Soft Power at Work*, *op. cit.*, p. xvii.

des Affaires étrangères (c). Le développement de cette diplomatie publique demeure néanmoins contraint par le manque de ressources dont dispose le ministère (d).

a) La diplomatie culturelle de l'Inde

Dès l'indépendance, le gouvernement indien investit des ressources dans la promotion des échanges culturels et intellectuels entre l'Inde et ses partenaires internationaux. L'ICCR est fondé en 1950 par le ministre de l'Éducation Abdul Kalam Azad, avant d'être transféré au ministère des Affaires étrangères en 1960. En 2015, cet institut est principalement responsable de la gestion des échanges académiques avec les universités étrangères. Il finance également soixante-dix chaires d'études indiennes à l'étranger, et coordonne un réseau international de trente-cinq centres culturels indiens. Ces centres ont pour objectif de « promouvoir le soft power indien²¹⁹ » par la danse, la musique, le théâtre, le yoga, l'enseignement de l'hindi et l'organisation d'expositions.

Dans la continuité des activités menées par l'ICCR, une division responsable de la mise en place d'une nouvelle université à dimension internationale, Nalanda University, a été créée au sein du ministère des Affaires étrangères en 2010²²⁰. Cette université, située dans l'État du Bihar, est financée en grande partie par les pays d'Asie du Sud-Est²²¹. Elle offre exclusivement des programmes de recherche et a pour objectif de faire rayonner la recherche indienne en Asie.

b) La division de la publicité extérieure

Une division de la publicité extérieure avait été créée pendant la Seconde Guerre mondiale par le gouvernement de l'Inde britannique. Placée au sein du département de l'information et de la diffusion, elle était destinée à mener des activités de propagande contre les pays de l'Axe. Cette division a ensuite été transférée au ministère des Affaires étrangères en juin 1948²²². Elle avait alors pour principale fonction de promouvoir une bonne image de l'Inde à

²¹⁹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 240. Le nombre de centres culturels indiens présents à l'étranger a triplé en dix ans : l'Inde possédait seize centres en 2003. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2003-2004*, New Delhi, 2004, p. 152.

²²⁰ L'université est créée par un acte du Parlement voté le 25 novembre 2010. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2012-2013*, New Delhi, 2013, p. 118.

²²¹ Voir le site de Nalanda University, disponible sur : <http://www.nalandauniv.edu.in/about-nalanda/vision/> [consulté le 7 juillet 2016].

²²² En 1949-1950, vingt-trois postes sont établis à l'étranger pour assurer ces fonctions. INDE, Ministry of External Affairs. File n°39(2)XPA/51 Secret, « Note for Publicity Advisory Committee to consider

l'étranger et de communiquer sur les différentes décisions de politique étrangère du gouvernement indien. Pendant la guerre froide, les deux principaux objectifs de cette division étaient de projeter l'image d'un « État progressiste²²³ » et « démocratique²²⁴ » d'une part ; et de « convaincre l'opinion publique à l'étranger de la réalité de la position indienne sur la question du Cachemire²²⁵ » d'autre part. En 1951 par exemple, le directeur de la division de la publicité extérieure estime que l'Inde ne parvient pas à se défendre face à la propagande anti-indienne menée par le Pakistan, principalement en raison du manque de moyens dont la division dispose :

« Nous n'avons pas réussi à suivre le rythme pour équilibrer la propagande néfaste du Pakistan (...) Les "armes" utilisées par nos services sont considérées comme étant trop maigres, faibles et ineffectives. Les deux difficultés majeures sont : les contraintes qui pèsent sur notre politique et sur nos méthodes ; nos ressources limitées. En suivant un idéal de vérité et de non-violence, nous avons toujours adopté une ligne directe et droite sur le front de la propagande, et nous avons évité les ripostes. Les mauvaises méthodes employées par nos adversaires dans cette bataille de propagande, tel que les récriminations bruyantes, le mensonge et les mauvaises pratiques, ont naturellement réussi à attirer l'intérêt du public. De notre côté, nous avons toujours accordé une grande attention à ne pas sacrifier nos principes au nom des objectifs. Nos objectifs n'ont pas été réalisés en raison du sous-dimensionnement de nos équipes et de nos services²²⁶. »

Ces deux objectifs initiaux ont motivé le développement de la communication indienne à l'étranger. L'établissement de contacts avec les journalistes indiens et étrangers, la diffusion de communiqués de presse, de documentaires et de publications spécialisés sur l'Inde, ainsi que l'ouverture d'unités de publicité extérieure dans les missions à l'étranger sont autant

improvements in the function or organisation of the XP Division », 1951. New Delhi : National Archives of India.

²²³ *Idem.*

²²⁴ En 1970, une note du directeur de la publicité extérieure à l'attention du premier Ministre indique : « Notre société est une société libre et nous ne pouvons pas empêcher les gens de regarder qui nous sommes. C'est là qu'est notre force : la force d'une société libre et démocratique qui est la plus grande démocratie du monde ». INDE, Ministry of External Affairs. File n°XPP/3021/7/70. « A note on "External Publicity" abroad for submission to PM. Ministry, External Affairs » 1970. New Delhi : National Archives of India.

²²⁵ INDE, Ministry of External Affairs. File n°39(2)XPA/51 Secret, « Note for Publicity Advisory Committee to consider improvements in the function or organisation of the XP Division », 1951. New Delhi : National Archives of India.

²²⁶ *Idem.*

d'activités qui ont progressivement été mises en place au sein du ministère des Affaires étrangères indien²²⁷.

c) Une « diplomatie publique » singulière

En 2006, une division de la diplomatie publique est ajoutée à la division de la publicité extérieure²²⁸. Jusqu'à la fusion de ces deux divisions en 2014, la division de la publicité extérieure avait pour rôle principal d'entretenir les relations avec les médias indiens et étrangers. La division de la diplomatie publique avait pour fonction de promouvoir la politique étrangère de l'Inde non seulement à l'international, mais aussi, et surtout, en Inde :

« Il est important de faire comprendre la politique étrangère de l'Inde. [...] Une telle compréhension nécessite que les questions de politique internationale [...] soient discutées et débattues dans nos universités, nos think tanks et par le grand public afin de faire émerger une approche nationale et consensuelle²²⁹ ».

Le double objectif des diplomates travaillant au sein de cette division est de sensibiliser l'opinion publique indienne à la politique étrangère, et d'attirer des candidats intéressés par la diplomatie²³⁰. Cette division de la diplomatie publique a donc pour fonction latente²³¹ de renforcer la légitimité de la profession de diplomate dans le contexte de diminution de son prestige en Inde²³².

Afin d'atteindre ces objectifs, la division de la diplomatie publique est devenue pionnière dans le domaine de la communication étatique²³³. Elle a développé ses activités dans trois domaines principaux²³⁴ :

²²⁷ INDE, Ministry of External Affairs. File n°9/XPA/560/(1)66, « IFS Committee Report (Pillai Report) », 1966. New Delhi : National Archives of India.

²²⁸ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2008-2009*, New Delhi, 2009, p. 157.

²²⁹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2006-2007*, New Delhi, 2007, p. 151.

²³⁰ E46. Diplomate indien, promotion de 1985.

²³¹ Robert, MERTON, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, 2^e éd., Paris : Plon, 1965.

²³² Voir le chapitre 2. Comme l'écrivent Michel Crozier et Erhard Friedberg : « Beaucoup de métiers s'efforcent de modifier leurs pratiques de travail, leurs relations avec la clientèle et le public, l'image qu'ils ont d'eux-mêmes et de celle qu'en ont les autres, afin de mériter et d'obtenir le statut de profession établie ». Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, *op. cit.*, p. 110.

²³³ En 2013, le ministère de la Communication et des Technologies de l'information a décerné à la division de la diplomatie publique du ministère des Affaires étrangères un « *Web Ratna Award* » qui récompense ses initiatives dans le domaine de la e-gouvernance. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2012-2013*, New Delhi, 2013, p. 112. La division de la diplomatie publique du ministère des Affaires étrangères a aussi reçu en

1. La production d'outils audiovisuels et écrits à destination des missions diplomatiques à l'étranger.
2. Le développement de liens avec des universités indiennes, dans l'objectif d'accroître l'intérêt des étudiants pour la politique étrangère et les relations internationales, « *d'éduquer les gens à la politique étrangère*²³⁵ ». En 2015-2016, la division avait ainsi développé des partenariats avec cinquante institutions académiques réparties dans tout le pays, permettant l'intervention de diplomates dans ces universités²³⁶.
3. La modernisation des outils de communication digitale du ministère, mise en œuvre par le Joint Secretary responsable de la division de la diplomatie publique entre 2010 et 2012, Navdeep Suri²³⁷. Le ministère des Affaires étrangères a ainsi ouvert son premier compte Twitter en juillet 2010, et a mis en place par la suite une page Facebook et une chaîne, « *Indiandiplomacy* », sur YouTube²³⁸. Les missions diplomatiques à l'étranger se sont munies des sites Internet. En 2014-2015, toutes les informations fournies par ces différents sites ont été coordonnées et homogénéisées.

La fusion des deux divisions de la publicité extérieure et de la diplomatie publique en 2014 a permis de mettre en commun leurs ressources et de favoriser une meilleure coordination entre elles. Depuis l'élection de Narendra Modi, la division de la publicité extérieure et de la diplomatie publique a notamment été impliquée dans la mise en valeur de la « diplomatie transformationnelle » conduite par le gouvernement indien²³⁹ et elle veut se positionner

2015 un prix de la part du gouvernement qui salue la qualité de son site Internet. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 229.

²³⁴ Navdeep SURI, « Public Diplomacy In India's Foreign Policy », *Strategic Analysis*, 2011, vol. 35, n°2, p. 297-303.

²³⁵ E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

²³⁶ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 231.

²³⁷ Navdeep SURI, « Public Diplomacy In India's Foreign Policy », *art. cit.*

²³⁸ En décembre 2010, le ministère des Affaires étrangères lance en coopération avec l'Académie des études sur les médias de New Delhi une conférence sur la théorie et la pratique de la « diplomatie publique à l'ère de l'information ». Ian HALL, « India's New Public Diplomacy », *Asian Survey*, novembre-décembre 2012, vol. 52, n°6, p. 1089. En 2015-2016, le compte Twitter du ministère était vu par 17, 5 millions d'abonnés par mois et la page Facebook par 15 millions de consommateurs par mois. La page Facebook « *Indian Diplomacy* » était suivie par 817 513 personnes, et la page Facebook « *MEA India* » par 1 181 214 personnes. 95 % des missions indiennes avaient une présence sur Facebook, et 90 missions étaient actives sur Twitter. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 229.

²³⁹ *Idem.*

comme une « interface » entre le gouvernement et les médias²⁴⁰. La politique étrangère de l'Inde est ainsi de plus en plus interconnectée avec les processus médiatiques, et le ministère des Affaires étrangères parvient à produire une stratégie communication qui bénéficie à l'image du ministère au niveau national. Mais comme dans le cas de la diplomatie économique et de la planification, cette stratégie de communication n'est pas tout à fait conforme aux ressources réellement possédées par la division²⁴¹.

d) Les limites de la diplomatie publique indienne

Le problème du manque de moyens humains et financiers au sein du ministère concerne également la division de la publicité extérieure et de la diplomatie publique, et ses activités demeurent fortement limitées. Le ministère des Affaires étrangères indien ne dispose pas d'une agence de presse ni d'une chaîne de télévision nationale qui serait diffusée à l'échelle mondiale. De plus, le gouvernement indien n'a encore que très rarement recours aux ONG, aux entreprises ou aux médias pour mener des partenariats dans le domaine de la diplomatie publique. Enfin, au sein des missions diplomatiques à l'étranger, les équipes sont également très resserrées, ce qui ne permet pas aux diplomates de mener une campagne de presse de grande ampleur. Par exemple, la diplomate chargée des relations presses au sein de l'ambassade indienne à Paris en 2014 était également responsable du développement des relations culturelles avec la France²⁴². Elle témoigne alors d'une charge de travail beaucoup trop importante, ce qui explique, selon elle, que la diplomatie indienne ne parvienne pas à influencer les journalistes locaux comme la Chine peut le faire. La diplomatie publique et culturelle de l'Inde est en effet encore très peu développée par rapport à celle de la Chine²⁴³. Par exemple, en 2011, l'Inde ne recevait pas plus de 30 000 étudiants étrangers, tandis qu'il y en avait 290 000 en Chine²⁴⁴. Alors que l'Inde a trente-cinq centres culturels à l'étranger, la

²⁴⁰ *Idem*. La division a notamment produit un document intitulé « La diplomatie pour le développement : de l'aspiration à la réalisation » ; elle a également coordonné la journée mondiale du yoga, en Inde comme à l'étranger, votée par l'Assemblée générale de l'ONU à l'initiative de Narendra Modi en 2014. Aakriti TANDON, « Transforming the Unbound Elephant to the Lovable Asian Hulk: Why is Modi Leveraging India's Soft Power? », *The Round Table*, 2016, vol. 105, n°1, p. 57-65.

²⁴¹ Madhavi BHASIN, « Public Diplomacy: Lessons for the Conduct of Indian Foreign Policy », *Institute of Peace and Conflict Studies*, Article #2538, 26 mars 2008.

²⁴² E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

²⁴³ En 2009-2010, les investissements de la Chine dans la diplomatie publique s'élevaient à 9 milliards de dollars. Gary D. RAWNSLEY, « China Talks Back: Public Diplomacy and Soft Power for the Chinese Century », in SNOW, Nancy, TAYLOR, Philip (dir.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York : Routledge, 2009, p. 283-284.

²⁴⁴ Kishan RANA, « Diplomacy Systems & Processes: Comparing Indian & China », *art. cit.*, p. 16.

Chine dispose d'un réseau mondial de cent-neuf instituts Confucius qui ont pour objectif de promouvoir la langue et la culture chinoise. Selon l'analyste Ian Hall, l'activisme de la Chine dans le domaine de la diplomatie publique est aussi un facteur explicatif de la création d'une division spécialisée au sein du ministère des Affaires étrangères indien²⁴⁵.

Par conséquent, à la différence des départements de diplomatie publique classiques, la division de la diplomatie publique indienne demeure très fortement orientée vers l'influence de l'opinion publique nationale. Il n'existe pas non plus de coordination assez développée entre les différents départements du ministère des Affaires étrangères, ni avec le ministère du Tourisme et le ministère du Commerce et de l'Industrie²⁴⁶. Cela empêche la mise en œuvre d'une véritable stratégie de diplomatie publique, qui permettrait par exemple de lier la promotion de la culture indienne avec les objectifs de la diplomatie économique de l'Inde à l'étranger²⁴⁷.

3) Le désengagement du ministère sur la scène multilatérale

Le décalage qui existe entre la diversification des activités de la diplomatie indienne par superposition de nouvelles fonctions et le sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères indien s'illustre dans la diplomatie multilatérale de l'Inde. Cette diplomatie est en effet caractérisée par des capacités d'action limitées aux Nations unies d'une part, et par le recours diversifié à de nouvelles plateformes de négociation, plurilatérales et régionales, d'autre part²⁴⁸. Or, ces plateformes relèvent principalement de la diplomatie de sommets et concernent donc surtout des acteurs politiques, plutôt que les diplomates du ministère des Affaires étrangères.

À l'ONU, l'Inde se trouve aujourd'hui dans une position contradictoire. La faiblesse de ses moyens diplomatiques équivaut à celle d'autres pays en développement et limite ses capacités

²⁴⁵ Ian HALL, « India's New Public Diplomacy », *art. cit.*, p.1095 ; Sujit DUTTA, « Managing and Engaging Rising China: India's Evolving Posture », *Washington Quarterly*, 2011, vol. 34, n°2, p. 127-144.

²⁴⁶ Kishan RANA, « Re-setting India's public diplomacy », *Business Standard*, 16 janvier 2011.

²⁴⁷ Kishan RANA, « Diplomacy Systems & Processes: Comparing Indian & China », *art. cit.*, p. 16.

²⁴⁸ Cette analyse se concentrera ici seulement sur les négociations multilatérales internationales et plurilatérales, laissant de côté la question de la diplomatie régionale, évoquée au chapitre 4.

d'action diplomatique aux Nations unies²⁴⁹ (a). Dans le même temps, en raison du poids croissant de leur pays dans l'économie mondiale, les dirigeants indiens revendiquent une réforme du Conseil de sécurité afin de permettre l'adhésion de l'Inde comme membre permanent à cet organe. Face aux résistances rencontrées aux Nations unies, la diplomatie indienne a diversifié ses modalités d'action en faveur de formes plus souples, plurilatérales, de coopération internationale²⁵⁰ (b). Par conséquent, alors que le recours au multilatéralisme onusien était un élément central de la politique étrangère indienne pendant la guerre froide (voir le chapitre 1)²⁵¹, le plurilatéralisme et la diplomatie de sommets ont pris une place de plus en plus importante dans la politique étrangère de l'Inde.

a) Les moyens d'un « pays en développement »

Aujourd'hui encore, l'Inde est un des principaux contributeurs de soldats et de matériel militaire pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies. En avril 2016, on comptait 6730 soldats indiens au sein des missions de maintien de la paix, ce qui fait de l'Inde le deuxième contributeur après le Pakistan (6903 soldats)²⁵². De plus, le personnel indien est surreprésenté au sein des organes exécutifs de l'ONU²⁵³. Malgré ces investissements, le sous-

²⁴⁹ Tanvi MADAN, « What in the World Is India Able to Do? India's State Capacity for Multilateralism », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 95-110.

²⁵⁰ L'implication de l'Inde au sein des organisations financières et commerciales internationales n'est pas incluse dans notre étude, car elles sont coordonnées par le ministère du Commerce, et les négociations sont principalement menées par des fonctionnaires de l'IAS. Pour cela, voir principalement les travaux de Amrita Narlikar : Amrita NARLIKAR, « India rising: Responsible to whom ? », *International Affairs*, 2013, vol. 89, n°3, p. 595-614 ; Amrita NARLIKAR, « New Powers in the Club: The Challenges of Global Trade Governance », *International Affairs*, 2010, vol. 86, n°3, p. 717-728 ; Amrita NARLIKA, « Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation: Explaining the Negotiation Strategy of a Rising India », *International Affairs*, 2006, vol. 82, n°1, p. 77-94. Voir également Charalampos EFSTATHOPOULOS, « Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda », *Cambridge Review of International Affairs*, 2012, vol. 25, n°2, p. 269-293.

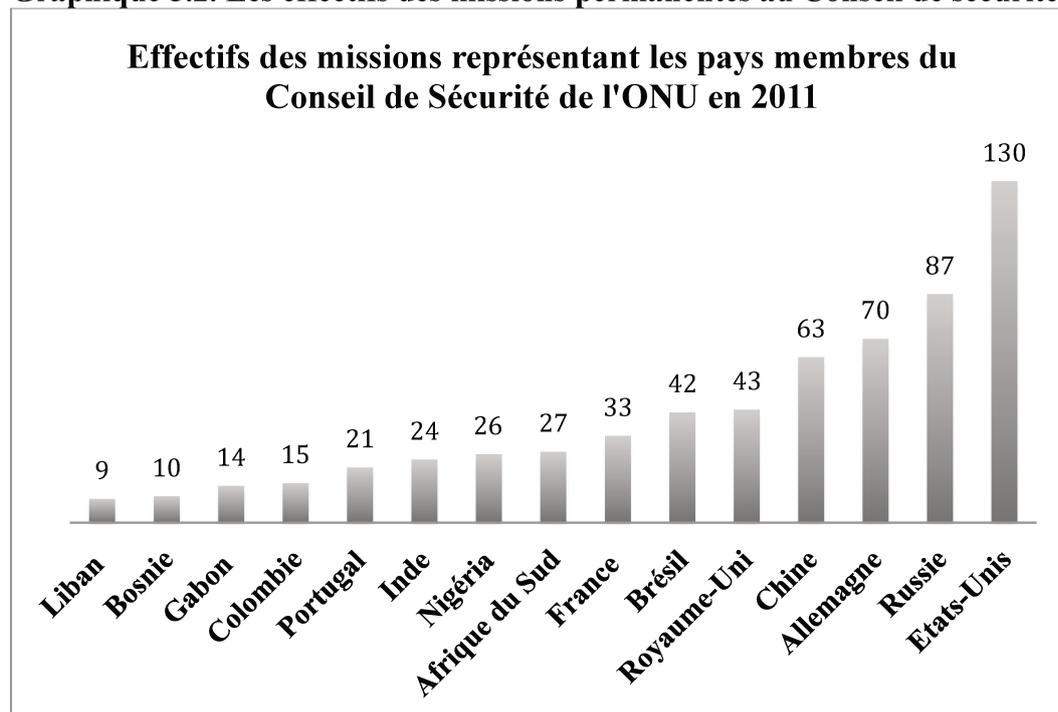
²⁵¹ L'Inde faisait partie des cinquante-et-un premiers membres de l'ONU lors de la naissance de l'organisation en 1945. Mischa HANSEL, Miriam MÖLLER, « House of Cards? India's Rationales for Contributing to UN Peacekeeping », *Global Change, Peace & Security*, 2014, vol. 26, n°2, p. 141 ; David MALONE, Rohan MUKHERJEE, « Dilemmas of Sovereignty and Order: India and the UN Security Council », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 158. Comme l'explique Raja Mohan, on peut distinguer trois phases dans l'implication multilatérale de l'Inde : « l'internationalisme expansif » de Nehru ; le « multilatéralisme dysfonctionnel » des années 1970-1980 ; « L'internationalisme défensif et le régionalisme retrouvé » dans les années 1990. Pour l'auteur, l'Inde doit aujourd'hui aller vers un « multilatéralisme responsable ». Raja MOHAN, « The Changing Dynamics of India's Multilateralism », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 24-40.

²⁵² Voir le site Internet des Nations unies, disponible sur : « Troop and police contributors », <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>, [consulté le 5 juin 2016].

²⁵³ Kishan RANA, « Diplomacy Systems & Processes: Comparing Indian & China », *art. cit.*

dimensionnement du ministère des Affaires étrangères indien affecte le fonctionnement des représentations permanentes de l'Inde à New York²⁵⁴, à Genève²⁵⁵ et à Vienne²⁵⁶. Lorsque l'Inde était membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU en 2011, les effectifs de la mission indienne s'élevaient à vingt-quatre diplomates, et se situaient en dessous de ceux du Nigéria, de l'Afrique du Sud, du Brésil et de l'Allemagne, ainsi que des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies²⁵⁷.

Graphique 5.2. Les effectifs des missions permanentes au Conseil de sécurité en 2011.



Source : David MALONE, Rohan MUKHERJEE, « Dilemmas of Sovereignty and Order: India and the UN Security Council », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, *et al* dir. *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order. op. cit.*, p. 167.

²⁵⁴ En 2015, la représentation permanente de l'Inde à l'ONU comptait dix diplomates et un conseiller militaire. Chaque diplomate est responsable de plusieurs commissions de travail. « List of Officers of the permanent mission of India to the United Nations », disponible sur : <https://www.pminewyork.org/pages.php?id=968> [consulté le 5 juillet 2016].

²⁵⁵ En 2015, la mission permanente de l'Inde à Genève comptait dix diplomates. Ces derniers sont affectés à plusieurs organes de l'ONU. Deux autres diplomates sont affectés à la Conférence sur le désarmement. « Permanent Mission of India to Conference on Disarmament », disponible sur : <http://pmindiaun.org/pages.php?id=853> [consulté le 5 juillet 2016] ; « Permanent Mission of India to UN », disponible sur : <http://pmindiaun.org/pages.php?id=10> [consulté le 5 juillet 2016].

²⁵⁶ En 2015, la mission permanente de l'Inde à Vienne comptait huit diplomates en charge des relations avec l'Agence internationale à l'énergie atomique et des relations bilatérales avec l'Autriche. « List of officers », disponible sur : <http://www.indianembassy.at/pages.php?id=10> [consulté le 5 juillet 2016].

²⁵⁷ L'Inde a été membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU à sept reprises : en 1950-1951, en 1967-1968, en 1972-1973, en 1977-1978, en 1984-1985, en 1991-1992 puis en 2011-2012.

Pour expliquer les problèmes soulevés par le manque de personnel au sein des représentations permanentes, l'ancien ambassadeur Shyam Saran raconte son expérience en tant que représentant adjoint à la Conférence sur le désarmement située à Genève, en 1980-1983²⁵⁸. Les deux seuls diplomates indiens affectés à la Conférence sur le désarmement se répartissent les rôles de la façon suivante : le représentant permanent assiste aux réunions plénières et à certaines réunions informelles, tandis que le représentant adjoint assiste aux réunions de travail. Shyam Saran explique qu'il était alors le seul diplomate à représenter l'Inde au sein de ces groupes de travail, tandis que les pays occidentaux, l'URSS et la Chine bénéficiaient de larges délégations constituées de quinze à vingt-cinq personnes.

En raison de ce manque de personnel, les diplomates n'ont souvent pas la possibilité d'acquérir les connaissances techniques qui leur permettraient d'être « à l'aise²⁵⁹ » dans la conduite des négociations multilatérales. À la différence des diplomates représentant les pays développés, ils ne peuvent pas non plus être physiquement présents à tous les groupes de travail ni à toutes les conférences. Ainsi en témoigne cet ancien représentant de l'Inde à New York dans les années 1990 :

« Dans la mission indienne à New York, nous avons seulement vingt personnes. Parfois, on doit être à trois réunions en même temps ! Lorsque les négociations durent longtemps, parfois plusieurs jours, les sièges des pays développés ne sont jamais vides. J'ai compris à ce moment-là que nous étions un pays en développement.²⁶⁰ »

Les diplomates indiens considèrent que ces déséquilibres entre les moyens des pays développés et ceux des pays en développement créent des situations de « relation asymétrique » pour les pays en développement, qui se retrouvent dans une position

²⁵⁸ Shyam SARAN, « India and Multilateralism: a Practitioner Perspective », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.*(dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 43-60.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 45.

²⁶⁰ E66. Diplomate indien, promotion de 1975. De même en témoigne ce diplomate indien : « Vous savez, si nous avons des ressources nous ne serions pas un pays en développement. Nous avons déjà été dans des situations où nous étions quatre ou cinq, quand devant nous il y avait vingt personnes. Nous devons garder le rythme devant les délégations occidentales. Dans les pays en développement nous n'aurons jamais le même nombre de personnes... Les délégations européennes par exemple, elles sont énormes ! » E70. Diplomate indien, promotion de 1973.

d'infériorité au cours des réunions²⁶¹. Pour les diplomates indiens, cela peut générer des difficultés dans l'appréhension de l'ensemble des enjeux soulevés pendant la durée des négociations, qui sont aujourd'hui plus en plus complexes. Par exemple, en 2008, l'ambassadeur Shyam Saran était négociateur en chef de la délégation indienne lors du sommet de Copenhague sur le climat²⁶². Il explique que la délégation indienne n'est pas parvenue à prendre la mesure des différentes stratégies mises en œuvre par l'ensemble des participants. La délégation indienne s'est concentrée à l'époque sur les enjeux climatiques, alors que d'autres problématiques économiques étaient en discussion. La faiblesse des moyens empêche donc les diplomates indiens de s'engager dans des formes plurielles de jeux et de faire avancer leurs intérêts dans des domaines variés²⁶³.

b) Du multilatéralisme au plurilatéralisme

Le choix du recours au bilatéralisme, au multilatéralisme ou au plurilatéralisme n'est pas neutre²⁶⁴ et l'on peut ainsi distinguer les puissances dites « moyennes » des puissances dites « émergentes » en fonction de leur recours différencié à ces instruments²⁶⁵. Les puissances

²⁶¹ Swachpawan SINGH, « Politics of Multilateralism: the Geneva Story by Amb. Swachpawan Singh », 26 octobre 2010, Indiandiplomacy.blogspot.fr. Sur la question de la disparité des moyens déployés par les États membres, voir Delphine PLACIDI, « La transformation des pratiques diplomatiques nationales », in BADIE, Bertrand, DEVIN, Guillaume, *Le multilatéralisme*, Paris : La Découverte, 2007, p. 101.

²⁶² Shyam SARAN, « India and Multilateralism: a Practitioner Perspective », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 47-48.

²⁶³ Ces problèmes sont généralement communs aux pays en développement. Pour cette raison, Joyeeta Gupta a rédigé un « guide de survie » à destination des pays en développement afin qu'ils aient des clés d'analyse dans le cadre des négociations sur le changement climatique. Joyeeta GUPTA, « *On Behalf of My Delegation... » A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators*, Washington : Centre for Sustainable Development of the Americas, 2000, 111 p. Pour aller plus loin dans la réflexion sur la façon dont les pays en développement parviennent à négocier face à des États plus puissants, voir le concept de « dilemme structurel » de William Zartman (William ZARTMAN, « The Structuralist Dilemma in Negotiation », Research Group in International Security, janvier 1997) et son application dans le cadre des négociations climatiques (Carola BETZOLD, « "Borrowing" Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997 », *Politics*, 2010, vol. 30, n°3, p. 131-148).

²⁶⁴ Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.) *Politique étrangère : nouveaux regards*, *op. cit.*, p. 232. Vincent Pouliot distingue trois formes de multilatéralisme : le multilatéralisme complexe, polycentrique, qui implique des acteurs étatiques et non étatiques divers ; la diplomatie de sommet ; les représentations permanentes au sein des organisations internationales. Vincent POULIOT, « The Practice of Permanent Representation to International Organizations », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.*

²⁶⁵ L'émergence est une notion « mouvante et sans définition standard » ; c'est avant tout une construction sociale qui renvoie à la reconnaissance d'un statut. Le statut diplomatique d'émergent désigne « l'appropriation politique des ressorts financiers de l'émergence ». Folashadé Ayodélé SOULÉ-KOHNDU, *Les « clubs » des puissances « émergentes », fonctions objectives et usages stratégiques : le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)*, Thèse de doctorat : Science Politique, Relations internationales : Paris : Institut d'études politiques : 2014, p. 15-21.

moyennes telles que le Canada, la Norvège et l’Australie sont en effet caractérisées par leur « tendance à appliquer des solutions multilatérales à des problèmes internationaux », qui fait d’elles de « bonnes citoyennes internationales²⁶⁶ ». Selon Andrew Cooper, Fenton Richard Higgott et Kim Richard Nossal, les puissances moyennes poursuivent des « diplomaties de niche », c’est-à-dire qu’elles investissent leurs ressources dans des agendas multilatéraux très spécifiques²⁶⁷. Le comportement des puissances « émergentes » telles que l’Inde, la Chine, le Brésil ou l’Afrique du Sud diffère de celui des puissances moyennes en ce que ces États se situent en dehors de l’agenda politique et normatif occidental²⁶⁸. Pour ces pays, le multilatéralisme peut être un obstacle à la défense de leurs intérêts nationaux. Lorsqu’elles n’ont pas les ressources suffisantes pour influencer l’agenda international, la construction de groupements plurilatéraux peut s’avérer être un instrument plus intéressant²⁶⁹. Dans le cas de l’Inde, les diplomates se trouvent parfois en position de difficulté au sein des Nations unies, que ce soit sur les questions de réforme du Conseil de sécurité ou sur l’évolution des normes de la sécurité internationale.

Depuis les années 1970, l’Inde revendique un siège de membre permanent au sein du Conseil de sécurité des Nations unies²⁷⁰. C’est surtout à partir de la fin des années 1990, à la suite de ses essais nucléaires, que l’Inde met en place une véritable politique de plaidoyer en faveur de la réforme des institutions multilatérales. Depuis juillet 2005, l’Inde s’est associée au Brésil, à l’Allemagne et au Japon au sein d’un G4 qui revendique l’entrée comme membre permanent de chacun de ces États au Conseil de sécurité²⁷¹. La même année, l’ancien Premier ministre Manmohan Singh nomme deux envoyés spéciaux issus du ministère des Affaires étrangères,

²⁶⁶ Andrew COOPER, Fenton Richard HIGGOTT, Kim Richard A. NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, *op. cit.*, p. 24.

²⁶⁷ *Idem.*

²⁶⁸ Chris ALDEN, Marco Antonio VIEIRA, « The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism », *Third World Quarterly*, 2005, vol. 26, n° 7, p. 1081 ; Amrita NARLIKAR, *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*, *op. cit.*, p. 2.

²⁶⁹ Chris ALDEN, Marco Antonio VIEIRA, « The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism », *art. cit.*

²⁷⁰ Le 11 décembre 1992, les diplomates indiens parviennent à faire voter une résolution au sein de l’Assemblée générale des Nations unies portant sur les questions de représentation équitable et d’élargissement du Conseil de sécurité. Suite à cette résolution, un groupe de travail est mis en place afin de proposer des recommandations sur cette question. ONU. General Assembly, « Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council », A/RES/47/62, 11 décembre 1992. Disponible sur : <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm> [consulté le 5 juillet 2016].

²⁷¹ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2005-2006*, New Delhi, 2006, p. 101.

l'un pour l'Asie du Sud-Est et l'autre pour le Moyen-Orient, afin qu'ils encouragent les États de ces régions à soutenir l'adhésion de l'Inde au Conseil de sécurité²⁷². Les pays membres du G4 réclament leur entrée collective au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Cependant, cette stratégie a été un échec, car l'entrée du Japon et de l'Allemagne crée des divisions au sein de l'Assemblée générale et particulièrement parmi les pays africains. La Chine, fortement opposée à la candidature du Japon, a proposé des sièges aux États africains en échange de leur opposition au G4. De plus, l'Argentine, le Canada, l'Italie, le Mexique, le Pakistan et la Turquie sont plutôt favorables à l'élargissement du nombre de membres non permanents au sein du Conseil de sécurité²⁷³. En 2010, le G4 et l'Afrique du Sud proposent à l'Assemblée générale, sans succès, un texte de réforme des Nations unies²⁷⁴.

De plus, la diplomatie multilatérale conduite au sein des représentations permanentes est une « diplomatie de groupes²⁷⁵ » qui génère des dynamiques de coalitions fluides. Or, les diplomates indiens considèrent que les règles du jeu ont évolué aux Nations unies depuis le début des années 1990. Alors que pendant la guerre froide, l'Inde pouvait compter sur les voix des pays membres du groupe des non-alignés ou du G77, la situation s'est désormais compliquée. Cela découle en grande partie d'une divergence croissante entre les intérêts économiques de l'Inde et ceux de nombreux pays en développement²⁷⁶.

« Au niveau multilatéral, l'Inde a souvent été très forte. Mais l'Inde a aujourd'hui des difficultés à assurer la transition de son statut de non-aligné à son statut de puissance majeure. L'Inde a besoin de définir son intérêt national, mais aussi de prendre position. Avant, elle pouvait consulter les pays non-alignés. Aujourd'hui, l'Inde doit prendre une position indépendante. Or, cela rend les choses beaucoup plus difficiles. Il y a beaucoup de retenue dans la diplomatie indienne²⁷⁷ ».

À plusieurs reprises, l'Inde n'est pas parvenue à rassembler les soutiens nécessaires parmi les

²⁷² E47. Diplomate indien, promotion de 1970 ; E60. Analyste indien ayant été ambassadeur entre 2003 et 2006.

²⁷³ C. S. R. MURTHY, « Assessing India at the United Nations in the Changing Context », *International Studies*, 2010, vol. 47 n°2-4, p. 218.

²⁷⁴ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2010-2011*, New Delhi, 2011, p. 106.

²⁷⁵ Vincent POULIOT, « The Practice of Permanent Representation to International Organizations », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit. Delphine PLACIDI, « La transformation des pratiques diplomatiques nationales », in BADIE, Bertrand, DEVIN, Guillaume, *Le multilatéralisme*, op. cit., p. 103.

²⁷⁶ E86. Professeur en relations internationales à JNU.

²⁷⁷ E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

membres de l'Assemblée générale des Nations unies afin d'être élue membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU²⁷⁸. De fait, l'Inde s'est portée candidate dix-huit fois, mais elle n'a été élue que sept fois²⁷⁹. Cela s'explique en grande partie par la volatilité des votes des pays membres du mouvement des non-alignés, par le soutien apporté par les pays membres de l'Organisation de la conférence islamique au Pakistan, et par l'absence de soutien régional dont pourrait bénéficier l'Inde en raison des divisions au sein de la SAARC²⁸⁰. Après ces échecs répétés, même si la question de la réforme de l'ONU est toujours présente sur l'agenda diplomatique et politique de l'Inde, les diplomates indiens sont désormais moins investis sur ce dossier qu'ils n'ont pu l'être entre 2005 et 2010²⁸¹.

L'Inde se trouve également en difficulté dans le domaine de la sécurité collective. En effet, les Indiens se sont toujours montrés très attachés à la défense de la notion de souveraineté²⁸², qui garantit à l'Inde d'éviter toute ingérence internationale sur la question du Cachemire²⁸³. Depuis le début des années 1990, l'élargissement de l'agenda des opérations de maintien de la paix de l'ONU vers des opérations de consolidation de la paix, puis l'adoption du principe de

²⁷⁸ Sur la procédure d'élection au sein du Conseil de sécurité des Nations unies et son fonctionnement général, voir David AMBROSETTI, « Les négociations diplomatiques au sein du Conseil de sécurité », in PETITEVILLE, Franck, PLACIDI-FROT, Delphine (dir.), *Négociations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p. 231-253.

²⁷⁹ Saurabh MISHRA, « India Amidst Increased Activity in The Security Council: A Few Observations », *Strategic Analysis*, 2012, vol. 36, n°2, p. 200.

²⁸⁰ *Idem*.

²⁸¹ En 2015, à l'occasion du soixante-dizième anniversaire des Nations unies, le Premier ministre indien Narendra Modi réitère sa volonté de réformer les institutions multilatérales. INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. 142.

²⁸² Cela s'explique en grande partie par l'histoire coloniale de l'Inde, de même que par le conflit qui oppose l'Inde et le Pakistan dans la région du Jammu-et-Cachemire. En 1948, l'Inde a eu recours au Conseil de sécurité de l'ONU dans l'objectif de condamner le soutien apporté par les militaires pakistanais aux séparatistes cachemiris. Cela fut un échec, la résolution étant rejetée par les membres permanents du Conseil de sécurité. Depuis lors, les décideurs politiques indiens prêtent une attention particulière à ce que le conflit indo-pakistanaise soit réglé de façon bilatérale, et qu'aucune puissance extérieure ou organisation internationale ne puisse intervenir diplomatiquement ou militairement dans la région. David MALONE, Rohan MUKHERJEE, « Dilemmas of Sovereignty and Order: India and the UN Security Council », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, et al.(dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, op. cit., p. 157.

²⁸³ L'Inde a cependant toujours adopté une position ambiguë à l'égard des interventions extérieures. En 1956 par exemple, l'Inde condamne l'invasion franco-britannique en Égypte, mais ne condamne pas l'intervention soviétique en Hongrie la même année. L'Inde a également recours à l'argument de la protection des droits de l'homme lorsqu'elle intervient au Pakistan oriental en 1971 et facilite alors l'indépendance du Bangladesh.

la responsabilité de protéger²⁸⁴ par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005, ont accru l'anxiété de l'Inde à l'égard des menaces qui pourraient peser sur sa propre souveraineté²⁸⁵. L'enjeu pour la diplomatie indienne est de trouver un équilibre entre la défense des droits de l'homme et la lutte contre les violences armées d'une part, et la protection du principe de souveraineté des États d'autre part²⁸⁶. En particulier, les décideurs indiens se montrent extrêmement réticents face à l'usage de la force au nom du principe de la responsabilité de protéger. Ainsi l'exprime en juillet 2009 Hardeep Singh Puri, le représentant permanent de l'Inde à l'ONU de 2009 à 2013 :

« Nous ne vivons pas dans un monde idéal et, par conséquent, nous devons reconnaître que lorsque l'on crée de nouvelles normes, on doit en même temps prévenir les mauvais usages qui peuvent en être faits. Dans ce contexte, la responsabilité de protéger ne doit en aucun cas fournir un prétexte à l'intervention humanitaire ou à l'action unilatérale²⁸⁷ ».

Les décideurs politiques indiens n'ont cependant pas encore défini clairement l'attitude à adopter lorsque le principe de responsabilité de protéger est invoqué dans un cadre multilatéral. C'est ce qu'ont montré les postures hésitantes de l'Inde à l'égard des cas libyen et syrien lorsqu'elle était membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU en 2011-2013²⁸⁸. Le cas libyen est révélateur : le 26 février 2011, l'Inde vote en faveur de la résolution 1970. Cette résolution « exige qu'il soit immédiatement mis fin à la violence » exercée par le régime de Muammar Qadhafi, elle impose une série de sanctions contre le

²⁸⁴ ONU. General Assembly, « Resolution adopted by the General Assembly », 60/1, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, p. 30. Disponible sur : www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf [Consulté le 6 juillet 2016].

²⁸⁵ Ian HALL, « Tilting at Windmills? The Indian Debate over Responsibility to Protect after UNSC Resolution 1973 », *Global Responsibility to Protect*, 2013, vol. 5, n°1, p. 85.

²⁸⁶ Nitin PAI, « India and International Norms: R2P, Genocide Prevention, Human Rights, and Democracy », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, et al.(dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, op. cit., p. 303-318.

²⁸⁷ « Statement by Ambassador Hardeep Singh Puri, Permanent Representative of India to the United Nations at the General Assembly Plenary Meeting on Implementing the Responsibility to Protect », New York, 24 juillet 2009. De même en témoigne une diplomate en poste à la représentation permanente à l'ONU en 2011 : « Pour l'Inde, l'important est la règle de l'égalité en droit des États : la souveraineté est sacrosainte. Il est mal d'intervenir en Syrie et de ne pas intervenir au Rwanda. L'Inde n'a pas de problème avec l'intervention en soit. Le problème est que le critère d'intervention devrait être appliqué de manière équitable. Les considérations politiques sont trop présentes dans la décision d'intervenir ou non ». E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

²⁸⁸ C'est alors la sixième fois que l'Inde est membre non permanent du Conseil de sécurité.

régime et permet la saisine du procureur de la Cour pénale internationale²⁸⁹. L'Inde n'étant pas signataire du Statut de Rome de 1998 qui permet la création de la Cour pénale internationale, cela montre une forme d'ouverture de l'Inde en faveur du principe de la responsabilité de protéger. Cependant, l'Inde s'abstient de voter en faveur de la résolution 1973 du Conseil de sécurité, adoptée le 17 mars 2011, qui s'appuie sur le principe de la responsabilité de protéger et permet de « prendre toutes mesures nécessaires (...) pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne²⁹⁰ ». Le représentant permanent de l'Inde à l'ONU soulève alors le problème posé par cette expression, trop vague selon lui²⁹¹. L'Inde adopte donc, entre février et mars 2011, un positionnement ambigu à l'égard du principe de la responsabilité de protéger²⁹². De même, en octobre 2011, l'Inde s'abstient également de voter en faveur d'un projet de résolution condamnant le régime syrien pour sa brutalité²⁹³, avant de voter en faveur de deux projets de résolutions qui appellent le gouvernement syrien à mettre fin à la violence, en février et en juillet 2012²⁹⁴. Depuis le début des années 1990, le positionnement de l'Inde à l'égard des interventions extérieures est donc relativement instable²⁹⁵. L'Inde prône en général une approche prudente, fondée sur le dialogue avec les chefs d'États concernés par les conflits, et précisant de façon très claire les modalités des interventions militaires internationales²⁹⁶. Dans

²⁸⁹ ONU. Compte-rendu du Conseil de sécurité, CS/10187, 26 février 2011. Disponible sur : <http://www.un.org/press/fr/2011/CS10187.doc.htm> [consulté le 5 juillet 2016].

²⁹⁰ L'Allemagne, le Brésil, la Chine et la Russie d'abstiennent également de voter cette résolution.

²⁹¹ ONU. Compte-rendu du Conseil de sécurité, CS/10200, 17 mars 2011. Disponible sur : <http://www.un.org/press/fr/2011/CS10200.doc.htm> [consulté le 5 juillet 2016].

²⁹² Ian HALL, « Tilting at Windmills? The Indian Debate over Responsibility to Protect after UNSC Resolution 1973 », *art. cit.*, p. 86.

²⁹³ UNSC Draft Resolution, S/2011/612, 4 octobre 2011, Disponible sur : <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf> [consulté le 4 juillet 2016]. Ce projet de résolution est soumis par la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, mais il n'aboutit pas, car la Chine et la Russie opposent leur veto.

²⁹⁴ UNSC Draft Resolution, S/2012/77, 4 février 2012 ; UNSC Draft Resolution, S/2012/537, 19 juillet 2012.

²⁹⁵ Ian HALL, « Tilting at Windmills? The Indian Debate over Responsibility to Protect after UNSC Resolution 1973 », *art. cit.*, p. 91.

²⁹⁶ Arpita ANANT, « Global Governance and the Need for Pragmatic Activism in India's Multilateralism », *Strategic Analysis*, 2015, vol. 39, n°5, p. 488-499.

cet objectif, les diplomates indiens s'associent régulièrement aux déclarations des organisations régionales, comme la Ligue arabe dans le cadre de la Syrie et de la Libye²⁹⁷.

Selon une diplomate indienne en poste au ministère des Affaires étrangères en 2015, cette attitude de la diplomatie indienne témoigne dans une large mesure de l'absence de politique définie au préalable par New Delhi²⁹⁸. Les représentants permanents de l'Inde à l'ONU sont des diplomates expérimentés ayant suivi une carrière prestigieuse. Ils disposent en général d'une certaine marge de manœuvre dans la conduite des négociations multilatérales, renforcée par le faible intérêt politique porté pour l'ONU par les dirigeants indiens²⁹⁹. Mais cette marge de manœuvre s'exerce seulement dans le cadre des principes politiques et moraux définis en amont par le gouvernement indien. En cas d'incertitude, la décision de s'abstenir est considérée être la plus pragmatique, car elle permet de rester en cohérence avec la politique traditionnelle de dénonciation de l'interventionnisme des puissances occidentales, sans pour autant que l'Inde n'apparaisse radicalement opposée à la politique de l'OTAN³⁰⁰. En aval, les décideurs politiques indiens limitent également les débats sur le sujet, que ce soit dans les médias comme au Parlement³⁰¹.

Par conséquent, en raison du manque de moyens dont ils disposent et de l'incertitude de la politique étrangère indienne sur les questions de sécurité collective, il est aujourd'hui très difficile pour les diplomates indiens de se positionner comme entrepreneurs de normes et de modifier les principes centraux qui régissent le fonctionnement des Nations unies. Cela se traduit souvent par une posture d'opposition ou d'abstention que l'on retrouve dans d'autres régimes internationaux, et tout particulièrement à l'OMC³⁰². En effet, dire non est une façon pour les diplomates indiens de « *gagner du temps afin de comprendre vraiment ce qu'il se*

²⁹⁷ David MALONE, Rohan MUKHERJEE, « Dilemmas of Sovereignty and Order: India and the UN Security Council », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu, *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 163.

²⁹⁸ E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

²⁹⁹ E10.1. Diplomate indien, promotion de 1964 ; E43. Diplomate indien, promotion de 1961.

³⁰⁰ E86. Professeur en relations internationales à JNU. Selon un diplomate français, « Les diplomates indiens votent toujours *mainstream* dans les contextes multilatéraux : ils détestent se singulariser ». E18. Diplomate français ; Folashadé Ayodélé SOULE-KOHNDOU, *Les « clubs » des puissances « émergentes », fonctions objectives et usages stratégiques : le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)*, *op. cit.*, p. 224.

³⁰¹ *Idem.*

*passé*³⁰³ ». Selon l'ancien ambassadeur Shyam Saran, cela témoigne aussi d'une certaine capacité de l'Inde à influencer les négociations internationales en les bloquant, à défaut de les faire évoluer :

« Si les pays émergents ne sont pas capables de façonner le régime international dans un domaine particulier, ils sont au moins capables d'empêcher qu'un régime soit mis en place sans leur consentement³⁰⁴ ».

Les difficultés rencontrées par l'Inde dans sa demande de réforme des institutions multilatérales, ainsi que son incapacité à se positionner sur les questions de sécurité et de maintien de la paix, ont entraîné un désengagement progressif de l'Inde aux Nations unies :

« Il y a parmi les diplomates indiens une conviction croissante de l'inefficacité des Nations unies. On pensait que cette organisation pourrait garantir la paix et la sécurité. Mais c'est un forum politisé, qui a perdu de l'importance. Nous sommes impliqués dans les opérations de maintien de la paix, mais nous ne jouons plus de rôle politique³⁰⁵ ».

Dans ce contexte, le gouvernement indien engage désormais plus de ressources dans la diplomatie de sommets³⁰⁶. Les principaux « clubs » aujourd'hui investis par l'Inde sont ceux qui lui permettent de coopérer avec d'autres pays dits « émergents » tels que le G20, le groupe IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud), ainsi que le groupe des BRICS (Brésil-Russie-Inde-Chine-Afrique du Sud)³⁰⁷. Ces groupements permettent à l'Inde la création de coalitions *ad*

³⁰² Amrita NARLIKAR, « India rising: Responsible to whom ? » *International Affairs*, *art. cit.*

³⁰³ E19.1. Diplomate indien, promotion de 1969.

³⁰⁴ Shyam SARAN, « India and Multilateralism: a Practitioner Perspective », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 50.

³⁰⁵ E79. Diplomate indien, promotion de 1963.

³⁰⁶ Dans un discours de 2009, le Premier ministre Manmohan Singh souligne à la fois l'importance et la difficulté pour l'Inde de réformer les institutions multilatérales. Il explique que pour ces raisons, l'Inde privilégie désormais les groupements plurilatéraux. « PM's vision of how the world is governed in the 21st century », 7 juillet 2009, New Delhi. Disponible sur <http://archivepmo.nic.in/drmanmohansingh/press-details.php?nodeid=962> [consulté le 6 juillet 2016] ; E86. Professeur en relations internationales à JNU.

³⁰⁷ Christophe JAFFRELOT, Waheguru Pal, SINGH SIDHU, « From Plurilateralism to Multilateralism ? G-20, IBSA, BRICS, and BASIC », in SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, *op. cit.*, p. 319-338 ; Arpita ANANT, « Global Governance and the Need for Pragmatic Activism in India's Multilateralism », *art. cit.*, p. 490.

hoc et fluides au sein des instances multilatérales et ainsi de renforcer sa position sur des questions spécifiques³⁰⁸ :

« Le monde est devenu beaucoup plus complexe et nous sommes réellement hésitants parfois. C'est pour cela que nous avons adopté une stratégie de coalitions sur des enjeux spécifiques. Parfois nous allons avec les pays développés, parfois avec les pays en développement. Le multilatéralisme n'est plus une tâche aisée ; même au Sud, nous ne savons pas qui sont les États concernés. Il n'y a pas d'alliances solides ni de groupements. La rhétorique Nord/Sud, c'est une gueule de bois du passé³⁰⁹. »

Par exemple, en 2009-2011, l'Afrique du Sud et le Brésil étaient également membres non permanents du Conseil de sécurité. Les trois États, à travers les sommets IBAS, ont mis en avant leurs points de vue communs sur les dossiers syrien et libyen et poussé en faveur d'une résolution diplomatique des conflits, tout en condamnant la violence exercée par les régimes de Muammar Kadhafi et de Bachar Al Assad. En août 2011, les gouvernements de ces trois pays envoient une délégation IBAS à Damas dans l'objectif de condamner la violence et de promouvoir une résolution de conflit « calibrée et graduelle ». Cette mission est un échec, car les trois puissances émergentes ne parviennent pas à proposer une alternative claire par rapport aux propositions occidentales de changement de régime. Elle illustre cependant les tentatives réalisées par les puissances émergentes de se distinguer et d'obtenir de la visibilité sur la scène internationale à travers le recours à des alliances plurilatérales, qui peuvent être formelles ou informelles³¹⁰.

L'investissement de l'Inde au sein des sommets plurilatéraux, menée principalement par les dirigeants politiques, traduit un désengagement progressif du ministère des Affaires étrangères dans la conduite de la diplomatie multilatérale. Cela s'accompagne également d'une implication plus grande des ministères sectoriels, tels que le ministère du Commerce, le ministère de l'Environnement ou le ministère du Travail, dans la conduite des négociations internationale. Par exemple, la mission permanente de l'Inde à l'OMC située à Genève est

³⁰⁸ E37. Diplomate indienne, promotion de 1963. Ces coalitions sont variées : par exemple, en 2003 à Cancún, le Brésil, la Chine et l'Inde ont mené la coalition G20 formée dans le cadre des négociations sur l'agriculture lors du sommet de l'OMC ; le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine (BASIC) ont formé un groupe d'intérêts communs lors des conférences sur le Climat de Copenhague en 2009 et de Durban en 2011.

³⁰⁹ E47. Diplomate indien, promotion de 1970.

³¹⁰ Folashadé Ayodélé SOULE-KOHNDU, *Les « clubs » des puissances « émergentes », fonctions objectives et usages stratégiques : le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)*, *op. cit.*, p. 220-223.

représentée par un fonctionnaire de l'IAS nommé par le ministère du Commerce. Elle a acquis plus d'importance et de prestige par rapport aux représentations permanentes de l'Inde à l'ONU présentes dans la même ville³¹¹.

Conclusion du chapitre

Face à la complexification du système diplomatique indien, le ministère des Affaires étrangères est fortement résilient, en ce qu'il parvient à maintenir ses structures d'origine, comme le recrutement et la formation, ou son organisation formelle et informelle.

Par conséquent, son adaptation se fait par l'ajout institutionnel de nouvelles fonctions diplomatiques et le changement au sein du ministère des Affaires étrangères indien est lent et graduel. Il se traduit principalement par la mise en place de nouvelles divisions dans les domaines de la diplomatie économique et de la diplomatie publique. De plus, la hiérarchie des tâches et des missions diplomatiques évolue au sein de la profession de diplomate. On observe ainsi un attrait plus grand des diplomates pour les missions diplomatiques situées dans le voisinage éloigné de l'Inde et le développement, à un niveau individuel, de compétences techniques nouvelle qui relèvent d'activités de « *low diplomacy* ».

Cependant, en l'absence de réforme structurelle, cette résilience du ministère contribue à sa plus grande vulnérabilité. Ses moyens financiers et humains ne sont pas en adéquation avec ses besoins croissants liés à la diversification de ses activités diplomatiques. Alors que l'encouragement à la spécialisation à l'intérieur de la profession de diplomate pourrait permettre de pallier les risques d'être « envahi » sur son territoire³¹², le ministère des Affaires étrangères n'a pas eu les moyens de générer des programmes pédagogiques suffisamment adaptés aux demandes nouvelles de la libéralisation économique. De plus, la surcharge de travail que doivent supporter les diplomates contribue à brouiller la répartition des tâches entre les différents ministères, particulièrement dans les domaines de la diplomatie économique et de la diplomatie multilatérale. Enfin, les activités de planification politique et

³¹¹ E79. Diplomate indien, promotion de 1963.

³¹² Andrew ABBOTT, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, op. cit.

de coordination interne ont été sous-investies au sein du ministère des Affaires étrangères indien, ce qui pourrait contribuer à l'incertitude qui entoure la définition de la politique étrangère indienne soulignée dans le chapitre précédent. Ces différents éléments montrent la portée limitée des instruments diplomatiques de l'Inde et renforcent l'argument selon lequel il existe un déséquilibre fort entre la croissance économique et militaire de l'Inde et ses capacités d'action diplomatique.

Chapitre 6. Exemple d'une mise en pratique de la « low diplomacy »

A - Présentation du cas d'étude : la diplomatie indienne dans le Golfe arabo-persique

Les chapitres précédents ont démontré que le ministère des Affaires étrangères indien est une institution structurellement vulnérable. Cette vulnérabilité est causée, entre autres, par le sous-dimensionnement de ses capacités financières et humaines, par un effet de fermeture de la profession de diplomate autour de critères de recrutements indéterminés, et par l'absence d'encouragement à la spécialisation en cours de carrière¹. Quoique fortement contraints dans l'exercice quotidien de leur métier, les diplomates parviennent parfois à tirer profit de cette situation, en prenant des initiatives qui augmentent leur marge de manœuvre au sein de l'organisation. De plus, depuis le début des années 1990, la libéralisation économique et l'élargissement de l'espace diplomatique national ont eu des effets instituants sur la structure du ministère des Affaires étrangères et sur les principes conducteurs de la diplomatie indienne². En particulier, le ministère a connu une extension graduelle de son agenda diplomatique et a entrepris le développement de pratiques de « *low diplomacy* » comme la diplomatie publique et économique³. Cependant, en l'absence de réforme structurelle de l'organisation, ces adaptations demeurent fortement limitées⁴.

Afin d'illustrer, de compléter et de nuancer les principaux arguments énoncés ci-dessus, ce chapitre analyse la mise en pratique de la diplomatie indienne dans les États du Conseil de coopération du Golfe (CCG)⁵ depuis la fin de la guerre froide. Il étudie le travail mené par les diplomates dans les missions diplomatiques de ces États, l'évolution de leurs trajectoires professionnelles et la place croissante prise par les activités consulaires dans ces missions.

¹ Voir les chapitres 2 et 3.

² Voir le chapitre 4.

³ Voir le chapitre 5.

⁴ Voir le chapitre 5.

⁵ Formé en 1981, le Conseil de coopération du Golfe est composé de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis, du Bahreïn, d'Oman, du Koweït, du Qatar.

1) Justification du cas d'étude

a) Un cas exemplaire du sous-dimensionnement du ministère des Affaires étrangères indien

Le Golfe arabo-persique est une région qui a longtemps été marginalisée dans la définition des priorités de la politique étrangère indienne⁶. C'est seulement à partir de 2005, lorsque le Premier ministre Manmohan Singh formule la politique étrangère indienne au Moyen-Orient en termes de « *Look West Policy*⁷ », que l'on observe un accroissement significatif des visites bilatérales de haut niveau entre l'Inde et les pays du CCG⁸. Par conséquent, les dirigeants indiens y ont investi peu de ressources politiques et diplomatiques depuis 1947, et le sous-dimensionnement structurel de la diplomatie étatique y est particulièrement flagrant. Cette marginalisation politique fait de la région du Golfe arabo-persique un espace où la diplomatie de l'État indien ne s'impose pas de façon certaine par rapport à d'autres formes d'action diplomatique, où elle peut potentiellement être « exclue, silencieuse ou impuissante⁹ ». Dans le même temps, en raison de l'absence d'intérêt politique pour la région, les bureaucrates y bénéficient d'une certaine marge de manœuvre. La pratique de leur métier sur le terrain illustre ainsi la façon dont les diplomates indiens parviennent à s'ajuster aux contraintes structurelles de leur institution et à improviser des solutions pour mener à bien leurs objectifs professionnels et personnels.

⁶ En 1947-1948, la présence indienne dans le monde musulman était limitée à l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak et l'Égypte. L'ouverture de missions diplomatiques dans le Golfe arabo-persique se fait dans l'ordre suivant : en 1948, ouverture d'une ambassade à Riyad ; en 1955, l'Inde ouvre un consulat en Oman, transformé en consulat général en 1960, et en ambassade en 1971 ; après l'indépendance du Koweït en juin 1961, le gouvernement indien envoie un attaché commercial, avant d'ouvrir une ambassade en 1962 ; une ambassade est ouverte à Doha, au Qatar, en 1971 ; les ambassades indiennes au Bahreïn et à Abou Dhabi sont établies en 1973.

⁷ Le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères de 2005-2006 mentionne : « Le gouvernement a lancé la *Look West Policy*, qui reconnaît le fait que la région du Golfe est un partenaire économique majeur de l'Inde ». INDE, Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2005-2006*, New Delhi, 2005, p. 48.

⁸ Depuis 2003, l'Inde détient le statut de « partenaire de dialogue » du CCG, ce qui en fait le quatrième pays après les États-Unis, l'Union européenne et le Japon à obtenir ce privilège. Un dialogue politique interrégional entre l'Inde et le CCG a été initié depuis sur les questions de lutte contre le terrorisme. Ce dialogue politique se tient régulièrement à New York, en parallèle des sessions de l'Assemblée générale des Nations unies.

Au niveau bilatéral, l'Inde a signé des « accords de coopération stratégique » avec les Émirats arabes unis (en 2003), l'Arabie saoudite (en 2006), Oman (en 2008) et le Qatar (en 2008). Ces rapprochements ont été favorisés par l'évolution de la politique étrangère des États du CCG, qui essaient depuis 2001 de diversifier leurs partenariats économiques et militaires et de diminuer ainsi les coûts éventuels d'une trop forte dépendance à l'égard des États-Unis. Voir Mélissa LEVAILLANT, « L'Inde et sa "Look West Policy" : la stratégie indienne d'insertion dans la région du Golfe depuis la fin de la guerre froide ». Fiche de l'Irsem n°24, février 2013, 10 p.

⁹ Rebecca ADLER-NISSEN, « Conclusion: Relationism or Why Diplomats Find International Relations Theory Strange », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, op. cit.

b) Un laboratoire d'analyse de la diversification des pratiques diplomatiques indiennes

En dépit de sa marginalisation, la diplomatie indienne dans le Golfe arabo-persique est exemplaire de l'évolution de son agenda et de ses fonctions. En effet, les flux transnationaux migratoires et économiques entre l'Inde et la région ont fortement augmenté depuis les années 1970. Aujourd'hui, le nombre de travailleurs indiens dans la région s'élève à huit millions¹⁰, ce qui fait d'eux la plus grande communauté expatriée dans les États du CCG. 70 % des travailleurs sont peu ou non qualifiés et ils envoient en Inde autour de trente-cinq milliards de dollars de remises par an¹¹. De plus, la politique de sécurité énergétique, conséquence, condition et enjeu de la croissance indienne, est une priorité de la politique étrangère de l'Inde dans la région du Golfe¹². Enfin, les liens économiques et commerciaux entre l'Inde et les pays du CCG se sont renforcés depuis la libéralisation de l'économie

¹⁰ Ces chiffres varient entre 6,5 et 8 millions. Le chiffre de 8 millions a été donné par la ministre des Affaires étrangères Suchma Swaraj lors d'une séance de questions à la Chambre haute du Parlement le 11 août 2016. INDE, Rajya Sabha, Question n°284, « Problems faced by indians in Gulf countries ». Réponse du ministre des Affaires étrangères le 11 août 2016.

¹¹ Les travailleurs indiens sont majoritairement présents en Arabie saoudite (environ 3 millions) et aux Émirats arabes unis (environ 2 millions), et peuvent être répartis selon quatre catégories : les travailleurs non qualifiés et semi-qualifiés, majoritaires et employés principalement dans les compagnies de construction, les fermes agricoles et comme travailleurs domestiques ; les travailleurs qualifiés employés principalement dans les départements gouvernementaux ou dans les entreprises du secteur public ; les professionnels comme les docteurs et les ingénieurs ; et enfin les entrepreneurs, dont certains sont parvenus à faire fortune dans la région.

L'émigration indienne dans le Golfe est majoritairement une émigration temporaire de travail, qui a pour objectif le rapatriement en Inde de la plus grande partie des revenus perçus dans le pays d'accueil. Les travailleurs les moins qualifiés ne peuvent pas obtenir le statut de résidents à long terme. Les professionnels ainsi que les entrepreneurs peuvent devenir résidents, mais ils n'ont aucune possibilité d'acquérir la nationalité de leur pays d'accueil. À cette communauté expatriée s'ajoutent les 150 000 pèlerins qui se rendent à la Mecque chaque année. Samir PRADHAN, « India's Economic and Political Presence in the Gulf: A Gulf Perspective », in The Gulf Research Center (dir.), *India's Growing Role in the Gulf. Implications for the Region and the United States*, Dubai : The Gulf Research Center, 2009, p. 20.

¹² Depuis l'année 2000, la croissance économique de l'Inde s'élève en moyenne à 7 % par an, et les besoins énergétiques indiens augmentent en moyenne de 2,8 % par an. L'Inde possède seulement 0,5 % des réserves mondiales de pétrole et de gaz et sa production en pétrole est trop faible pour répondre à cette croissance : en 2013, les besoins journaliers s'élevaient à 3,7 millions de barils de pétrole, alors que la production s'élevait à moins d'1 million de barils par jour. Par conséquent la poursuite de la sécurité énergétique rend l'Inde fortement dépendante des États du CCG ainsi que de l'Iran et de l'Irak, qui comptent parmi les principaux producteurs de pétrole et de gaz naturel dans le monde. La région du Golfe arabo-persique fournit à l'Inde 40 % de ses importations énergétiques : l'Arabie saoudite est le principal fournisseur de pétrole de l'Inde, et l'Irak, le Koweït et les Émirats arabes unis figuraient en 2015 parmi les six principaux fournisseurs de pétrole de l'Inde. Le Qatar est son premier exportateur de gaz naturel liquéfié. Bharat Petroleum, « Statistical Review of World Energy », juin 2015, p. 9, Disponible sur : <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf> [consulté le 3 août 2016] ; BP Statistical Review 2016, « India's Energy Market in 2015 » ; INDE, Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016, p. xi.

indienne. Entre les années 2001-2002 et 2015-2016, le commerce total entre l'Inde et les États du CCG est passé de 95 à 643 milliards de dollars¹³. Ces enjeux économiques, énergétiques et migratoires font ainsi du Golfe un cas d'étude pertinent pour s'interroger sur les capacités d'adaptation du ministère des Affaires étrangères indien et de la profession de diplomate aux transformations de la mondialisation.

2) Déroulement du chapitre

Cette étude de cas est d'abord fondée sur l'analyse des trajectoires de carrières de vingt-neuf diplomates nommés au moins une fois ambassadeur dans un État du CCG entre 1990 et 2016, ainsi que sur les entretiens réalisés avec neuf d'entre eux. Elle met à jour le paradoxe de la construction des carrières des diplomates indiens, qui répond à des critères organisationnels plutôt qu'à des critères de compétences, ainsi que les effets que cela peut avoir sur le profil des diplomates envoyés dans différentes missions à l'étranger (partie A).

Dans un second temps, ce cas d'étude montre les difficultés du ministère des Affaires étrangères indien à se réinventer, sur le terrain. En effet, le poids croissant des enjeux de développement économique sur la définition de la politique régionale de l'Inde a un impact direct sur les conditions d'exercice du métier de diplomate. Être diplomate indien dans le Golfe renvoie aujourd'hui principalement à un métier de services auprès de la population indienne expatriée. Cette évolution témoigne de l'interconnexion croissante existant entre les diplomates et les sociétés qu'ils représentent. Elle trouve aussi ses limites, car la diplomatie consulaire de l'Inde à l'égard des migrants les plus vulnérables reste faible et fortement dépendante de l'aide matérielle des acteurs non étatiques. De plus, en l'absence de moyens institutionnels suffisants, la diplomatie économique est peu développée (partie B).

¹³ Le commerce avec le CCG représente aujourd'hui 15,1 % du commerce total de l'Inde et dépasse le commerce indien avec les États-Unis (14,9 %), l'Union européenne (13,7 %), et l'ASEAN (11 %). Depuis la fin des années 2000, de nombreux accords bilatéraux ont été signés dans les domaines économiques et commerciaux entre l'Inde et les pays du CCG. En 2015-2016, les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite étaient respectivement les troisième et quatrième partenaires commerciaux de l'Inde après la Chine et les États-Unis. Les exportations indiennes aux Émirats s'élèvent à 262 milliards de dollars, soit 72 % des exportations totales de l'Inde dans le CCG. Dubai et Abou Dhabi sont des points d'entrée majeurs pour les exportations indiennes, car de nombreux produits indiens transitent par les Émirats avant d'être réexportés vers l'Iran, le Pakistan ou les Républiques d'Asie Centrale. Prasanta Kumar PRADHAN, « India's relationship with the Gulf Cooperation Council. Need to Look Beyond business », *IDS Monograph Series*, mai 2014, n° 37, p. 9.

B – Les effets de l’organisation rigide des carrières

Le chapitre 3 a montré que la rigidité des principes régulant les carrières ne permet pas le développement de compétences spécialisées. Malgré cette rigueur formelle, il existe une certaine informalité dans la définition des trajectoires personnelles, dont ce cas d’étude est une illustration. En effet, on retrouve dans la région du Golfe arabo-persique un très grand nombre de passionnés marginaux, parmi lesquels certains se revendiquent comme étant des experts régionaux et bénéficient ainsi d’une marge de manœuvre dans la conduite de la diplomatie régionale de l’Inde (section 1). Cependant, cette situation exceptionnelle prend fin avec l’accroissement du prestige des missions situées dans le Golfe. Paradoxalement, plus le travail des diplomates s’intensifie dans la région, et moins les ambassadeurs qui y sont nommés ne possèdent une expertise régionale. Le profil des passionnés marginaux est progressivement remplacé par celui des ambassadeurs polyvalents, qui ne disposent d’aucune expérience régionale préalable et ne maîtrisent pas l’arabe. Pour ces derniers, le passage dans le Golfe n’est plus un aboutissement, mais une transition vers un poste plus prestigieux (section 2).

1) Les usages de la marginalisation

Le sous-dimensionnement de la bureaucratie et les déficiences de la coordination interne au sein du ministère des Affaires étrangères indien peuvent être exploités par certains diplomates pour acquérir une relative marge de manœuvre dans l’exercice de leur métier¹⁴. C’est le cas de certains des passionnés marginaux du Golfe.

En effet, entre 1990 et la fin des années 2010, il y a dans missions diplomatiques des États du CCG une surconcentration d’ambassadeurs ayant le profil de passionné marginal (a). Ce profil leur permet de revendiquer le statut d’expert et d’agrandir leur marge de manœuvre dans la définition et la conduite de la diplomatie indienne. Cette marge de manœuvre est

¹⁴ Voir le chapitre 4.

acquise soit par la transmission directe d'informations aux décideurs politiques, en contournant par conséquent la hiérarchie administrative (b), soit par la détention d'informations et par une stratégie d'évitement de la bureaucratie (c).

a) Les passionnés marginaux

Le profil qui nous intéresse ici est celui des ambassadeurs indiens présents dans le Golfe à partir du début des années 1990 et jusqu'aux années 2000. Cette catégorie est constituée de treize ambassadeurs sur les vingt-neuf identifiés. Ces diplomates sont entrés à l'IFS entre 1964 et 1976 et ils sont tous des hommes. Ils ont un profil de passionné marginal, c'est-à-dire que leur carrière est construite autour de l'acquisition d'une compétence régionale, au détriment de la poursuite d'une trajectoire administrative prestigieuse. Tous ont appris l'arabe et ont effectué leur première mission diplomatique en Algérie, au Liban ou en Irak. Ils ont ensuite réalisé plusieurs missions au Moyen-Orient ou au sein de la division du Golfe du ministère des Affaires étrangères avant d'être nommés ambassadeurs. Huit d'entre eux ont été nommés deux à trois fois ambassadeurs dans un État du CCG.

Il existe une règle informelle au sein du ministère des Affaires étrangères indien selon laquelle tous les ambassadeurs nommés en Arabie saoudite doivent être de confession musulmane, afin de faciliter la gestion des affaires de pèlerinage dans les lieux saints. La religion pourrait donc être un facteur déterminant dans le développement d'une carrière dans la région. Parmi les treize passionnés marginaux, cinq sont musulmans, ce qui représente sans doute une proportion plus grande de diplomates musulmans que dans la totalité du ministère des Affaires étrangères, sans pour autant être particulièrement significative¹⁵. En général, les diplomates de confession musulmane aspirent, comme leurs collègues hindous, à une carrière plus prestigieuse que celle offerte dans le Golfe. Il est d'ailleurs souvent difficile de trouver des diplomates musulmans disponibles ou volontaires pour être envoyés comme ambassadeur en Arabie saoudite, et il est arrivé à plusieurs reprises que le gouvernement doive nommer un fonctionnaire musulman de l'IAS ou de l'IPS¹⁶.

¹⁵ Comme nous l'avons montré au chapitre 2, on peut supposer une sous-représentation des musulmans indiens au sein de l'IFS.

¹⁶ E46. Diplomate indien, promotion de 1985. C'est le cas de l'ambassadeur indien en Arabie saoudite en 2016, qui est un fonctionnaire de l'IPS.

Le facteur premier dans le développement d'une carrière de passionné marginal n'est donc pas la religion, mais le rang d'admission au concours de la fonction publique. Les diplomates envoyés au Moyen-Orient pour apprendre l'arabe dans les années 1970 font en général partie des diplomates les moins bien classés à l'examen¹⁷. De 1947 aux années 1990, les missions diplomatiques dans le Golfe sont les moins demandées, en raison de la faiblesse des relations diplomatiques entre l'Inde et ces États, de la distance politique et culturelle qui existe entre les Indiens et les Arabes du Golfe¹⁸, du manque de moyen dont disposent les missions diplomatiques indiennes dans la région et des conditions de vie difficiles qui y règnent. À cette époque, les diplomates les mieux classés préfèrent apprendre le français, l'allemand ou le chinois, et la division du personnel au ministère des Affaires étrangères a des difficultés à recruter des diplomates dans cette région¹⁹.

Pour toutes ces raisons, les ambassadeurs qui sont nommés dans le Golfe arabo-persique sont souvent peu expérimentés²⁰. Mais certains diplomates utilisent cette forme de marginalisation institutionnelle comme une opportunité de création d'une niche professionnelle, et ils investissent ainsi l'essentiel leur carrière dans cette région. Les passionnés marginaux donnent plusieurs explications à ce choix : des perspectives de carrière bloquées dans d'autres domaines du ministère des Affaires étrangères ; l'acquisition d'une passion pour la région, d'un point de vue politique comme culturel ; un intérêt marqué pour la diplomatie économique ou pour la diplomatie migratoire. L'un d'eux témoigne²¹ :

¹⁷ E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E40. Diplomate indien, promotion de 1964 ; E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

¹⁸ E68. Diplomate indien, promotion de 1980 : « En général, les diplomates indiens ne sont pas attirés culturellement par le Golfe... Leur vie est trop différente, et les choses y sont trop compliquées politiquement. J'admire les pays qui donnent la priorité au Moyen-Orient ! »

¹⁹ Ainsi l'explique par exemple un diplomate indien qui était Joint Secretary au sein de la division des ressources humaines à la fin des années 1970 : « Dans le Golfe, l'Inde n'envoie pas les meilleurs diplomates ; l'Asie du Sud-Est est plus importante. Les gens ne sont pas vraiment intéressés par la région du Golfe ; nous n'aimons pas beaucoup ces États musulmans, on considère que ce sont des sociétés conservatrices, proches du Pakistan ». E23.1. Diplomate indien, promotion de 1972.

²⁰ Le choc pétrolier de 1973 et l'intérêt croissant porté par le gouvernement indien pour la sécurité énergétique entraînent une augmentation du nombre de diplomates indiens en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Les ambassadeurs envoyés à l'époque dans ces États sont très jeunes, avec quatorze à quinze années d'expérience seulement. E 23. Diplomate indien, promotion de 1972 ; Kishan RANA, « Indian Diplomacy. Opportunity and Renewal », in *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, *op. cit.*, p. 49.

²¹ E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

« Je suis resté dans le Golfe pendant onze ans. Là bas, déjà dans les années 1990, la diplomatie n’y était pas politique. La diplomatie dans le Golfe doit gérer l’être humain, et non un papier et l’air conditionné.

Pourquoi avez-vous décidé de vous spécialiser sur le monde arabe ?

J’étais fasciné par le monde arabe, et il y a là-bas plusieurs pays sur lesquels on peut travailler, donc il y a une grande diversité. La langue de ma mère est l’ourdou, j’avais une proximité avec la langue arabe. J’ai réalisé en tout vingt-trois années de service dans le monde arabe. C’est une région très dynamique, et il y a toujours quelque chose qui se passe là-bas : regardez, il y a eu la guerre Iran-Irak, la guerre du Golfe. Et puis, ceux qui restent dans le monde arabe n’obtiennent ensuite plus de poste en Europe ou en Asie de l’Est. Il n’y a pas de programme spécifique pour la spécialisation des diplomates au ministère. »

Dans le contexte des années 2000 et de l’accroissement des relations diplomatiques entre l’Inde et les pays du Golfe arabo-persique, cette niche professionnelle peut servir à certains diplomates de tremplin vers le conseil politique.

b) De la marginalisation à la revendication d’une expertise régionale

Comme l’a montré le chapitre 3, la transmission de l’information entre les missions à l’étranger et New Delhi est parfois difficile en raison de la charge de travail trop lourde des diplomates basés au ministère, qui n’ont souvent pas le temps de lire tout ce qui leur est envoyé de l’étranger. Dans ce contexte, l’enjeu pour les ambassadeurs à l’étranger s’ils veulent être lus est d’avoir accès directement aux administrateurs les plus hauts placés dans la hiérarchie, les Secretaries, ou aux hommes politiques. Dans le cas étudié ici, la marginalisation au sein du ministère devient bénéfique lorsqu’elle est transformée en niche professionnelle et permet ainsi aux ambassadeurs de se faire entendre auprès des décideurs politiques.

Pendant les années 1990-2000, les passionnés marginaux spécialisés sur le Golfe constituent une équipe « proarabe²² » au sein du ministère des Affaires étrangères²³. Leur spécialisation régionale leur donne la possibilité de se présenter comme des experts²⁴ du monde arabe

²² E23. Diplomate indien, promotion de 1972.

²³ Nicolas BLAREL, *The Evolution of India’s Israel Policy. Continuity, Change, and Compromise since 1922*, *op. cit.*, p. 319.

²⁴ La notion d’expertise peut être définie comme une compétence professionnelle liée à la mise en œuvre d’une connaissance spécifique afin de réaliser l’action. C’est un statut relationnel, qui dépend de la reconnaissance sociale et politique de « l’expert » comme spécialiste d’un domaine, de sa capacité à contribuer au débat public

auprès du gouvernement indien, des think tanks et des médias. Souvent défenseurs de la cause palestinienne, ces diplomates prônent le renforcement des liens économiques, culturels et politiques entre l'Inde et les États du Golfe arabo-persique. Pendant les deux mandats de Manmohan Singh entre 2004 et 2014, ils bénéficient de la présence dans plusieurs organisations centrales d'administrateurs et d'hommes politiques qui sont aussi favorables au rapprochement indien avec le Golfe. C'est le cas de certaines personnalités travaillant à l'époque au ministère des Affaires étrangères²⁵, au ministère des Indiens à l'étranger²⁶, au ministère de la Santé et des Familles²⁷, au PMO²⁸, et au bureau du vice-président de la République²⁹.

Un ancien ambassadeur indien en Oman, en Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis est considéré par de nombreux diplomates et chercheurs comme l'expert de référence sur les questions du Golfe. Un retour sur son expérience montre la façon dont l'acquisition de connaissances régionales peut permettre à un diplomate d'influencer directement la définition de la politique étrangère indienne.

Lorsqu'il entre à l'IFS en 1974, il est classé douzième sur une quinzaine d'admis. Il est de confession musulmane et opte pour l'apprentissage de la langue arabe. Il effectue sa première mission à Bagdad. Il est plus tard envoyé dans une mission à Riyad et devient ensuite Joint Secretary dans la division du Golfe entre 1998 et 2001. À partir du moment où il obtient son premier poste d'ambassadeur en 2001 et jusqu'à sa retraite en 2011, il passe presque

ainsi qu'à l'élaboration des politiques publiques. Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-24.

²⁵ C'est le cas par exemple de Shri M. E. Ahamed., homme politique keralais appartenant à la Ligue musulmane indienne, nommé ministre d'État aux Affaires étrangères de 2004 à 2009.

²⁶ C'est le cas de Valayar Ravi, un homme politique originaire du Kerala appartenant au parti du Congrès et ministre des Indiens à l'étranger de 2006 à 2014.

²⁷ C'est le cas du ministre de la Santé Ghulam Nabi Azad (2008-2014), homme politique musulman originaire du Jammu-et-Cachemire.

²⁸ C'est le cas de T. K. A. Nair, un fonctionnaire de l'IAS, originaire de l'État du Kerala et ancien Principal Secretary de Manmohan Singh. Il a participé à de nombreuses délégations diplomatiques dans le Golfe.

²⁹ Hamid Ansari, ancien diplomate et vice-président de l'Inde depuis août 2007, est connu pour avoir fortement poussé en faveur de l'élaboration de la « *Look West Policy* » indienne.

l'intégralité de sa carrière dans les États du CCG³⁰. Il explique que grâce à sa « vision régionale », son « expertise » et son « expérience », il s'est positionné comme un conseiller crédible auprès des deux gouvernements indiens qui se sont succédé entre 1998 et 2011³¹. Il participe ainsi au premier dialogue diplomatique régional initié par le ministère des Affaires étrangères auprès des États du CCG après les essais nucléaires de mai 1998. Après les attentats de 2001, alors qu'il a atteint le grade d'ambassadeur, il prône le rapprochement politique de l'Inde avec les États du CCG et écrit de nombreux rapports à ce sujet³². Au début de l'année 2010, peu de temps avant la visite de l'ancien Premier ministre Manmohan Singh à Riyad en février, il recommande dans un rapport envoyé au ministère des Affaires étrangères la mise en place d'un partenariat stratégique entre l'Inde et l'Arabie saoudite. Le faible nombre d'hommes politiques et de diplomates connaissant la région lui permet de s'imposer comme un interlocuteur légitime auprès du gouvernement indien de l'époque. Il est reçu personnellement par l'ancien Premier ministre, entouré du NSA et de quelques autres ministres. Une grande partie de ses recommandations est adoptée et la visite de Manmohan Singh à Riyad en 2010 est considérée comme un véritable succès dans l'histoire de la relation indo-saoudienne. En juillet 2011, cet ambassadeur indien reçoit une médaille du roi Abdul Aziz pour sa contribution dans la promotion des relations indo-saoudiennes.

D'autres diplomates témoignent avoir bénéficié d'une certaine marge de manœuvre dans leur pratique de la diplomatie indienne à l'égard des pays du Golfe et de l'écoute des hommes politiques sur certaines questions énergétiques ou stratégiques³³. En raison de l'expérience régionale qu'ils possèdent, ces ambassadeurs indiens, aujourd'hui retraités, se présentent dans les médias et les think tanks indiens comme des experts du Golfe, et plus largement du Moyen-Orient³⁴. Entre 2011 et 2014, deux d'entre eux se sont investis, avec des journalistes

³⁰ E17. Diplomate indien, promotion de 1974. En 2005-2006, il est détaché au ministère du Pétrole et du gaz naturel et élabore avec le ministre de l'époque une politique visant à renforcer la diplomatie énergétique de l'Inde (voir le chapitre 4).

³¹ E17.1. Diplomate indien, promotion de 1974. Son témoignage a été confirmé par de nombreux diplomates et journalistes connaissant la région du Golfe.

³² E17.3. Diplomate indien, promotion de 1974.

³³ E40. Diplomate indien, promotion de 1964 ; E17. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E10. Diplomate indien, promotion de 1964 ; E87. Diplomate indien, promotion de 1968.

³⁴ C'est le cas par exemple de Talmiz Ahmad, Hamid Ansari, Ishrat Aziz, K. C. Singh, Swachpawan Singh, K. P. Fabian et Ranjit Gupta, qui interviennent régulièrement dans les médias et dans les think tanks indiens ou arabes pour exposer leur analyse des évolutions politiques au Moyen-Orient.

et des analystes indiens basés dans le Golfe, dans la conduite d'un processus de *Track Two diplomacy*. Ce processus avait pour objectif de renforcer les liens avec l'Arabie saoudite et de réfléchir aux conséquences des « printemps arabes » pour la politique étrangère de l'Inde³⁵.

Cependant, il faut nuancer l'influence de ces experts. D'une part, pour de nombreux diplomates interrogés ayant participé à des processus de *Track Two Diplomacy*, l'impact de ces discussions bilatérales sur la définition de la politique étrangère indienne est presque nul. Selon un analyste ayant contribué au dialogue sur les printemps arabes, ce processus n'a presque pas eu de résonance politique en dehors du rapport remis au ministère des Affaires étrangères, car les participants n'avaient pas un accès direct au Premier ministre³⁶. D'autre part, malgré leur statut d'experts, les diplomates « proarabes » restent marginaux au sein des institutions gouvernementales. Aucun d'entre eux n'a été nommé conseiller au PMO ou au National Security Advisory Board (NSAB), deux institutions qui accueillent généralement de nombreux fonctionnaires retraités.

c) Éviter l'administration pour improviser des solutions sur le terrain

Dans le contexte du sous-dimensionnement des capacités diplomatiques de l'Inde, « *juggaad* », l'art de « faire avec » et d'improviser, est une pratique constitutive du quotidien des diplomates³⁷. Sur le terrain, les diplomates font parfois face à des problèmes auxquels ils ne peuvent pas répondre en raison de l'absence de solution définie par leur administration. Dans le cas des missions diplomatiques dans le Golfe, de nombreux diplomates ont expliqué avoir improvisé des solutions sans en informer leur ministère, et évité ainsi les lourdeurs de leur bureaucratie.

Par exemple, jusqu'à une période récente, il n'existait pas de politique de protection des droits des migrants indiens non qualifiés à l'étranger. Le ministère des Affaires étrangères et ses missions diplomatiques n'étaient dotés d'aucun moyen d'action spécifique dans ce domaine,

³⁵ Ces réunions de travail étaient d'abord gérées par la division de la diplomatie publique du ministère des Affaires étrangères, en 2011-2012, puis par le think tank indien Observer Research Foundation, basé à New Delhi. E15. Expatrié indien dans le Golfe, journaliste et consultant pour le gouvernement ; E17. Diplomate indien, promotion de 1974.

³⁶ E15.1. Expatrié indien dans le Golfe, journaliste et consultant pour le gouvernement.

³⁷ Voir le chapitre 3.

et les travailleurs indiens étaient largement dépendants de leurs réseaux informels et privés pour leur protection³⁸. Les diplomates indiens présents dans le Golfe dans les années 1980 et 1990 témoignent du désintérêt et de l'absence de soutien du ministère des Affaires étrangères lorsqu'ils étaient confrontés à des problèmes de mauvais traitement des travailleurs ou de manque d'infrastructures médicale ou scolaire pour la communauté indienne. Face à cette situation d'indifférence bureaucratique, sur laquelle nous reviendrons plus en détail par la suite, les diplomates sensibilisés à la question des droits des travailleurs par leur expérience de terrain ont dû improviser des moyens d'action en dehors de leur administration. Certains d'entre eux expliquent être intervenus de façon privée, en coopération avec des expatriés de niveau socio-économique élevé, pour créer des fonds de soutien aux travailleurs en détresse ou pour mettre en place une école indienne³⁹. Selon un diplomate indien, tout recours au ministère sur la question du traitement des travailleurs était « inutile », car laissé sans réponse :

« À l'ambassade de Riyad, nous avons mis en place un comité d'éducation, et nous avons aidé à créer des écoles pour la communauté. Il y avait même des classes qui étaient données dans le bâtiment de l'ambassade. Nous étions autofinancés. Cela ne faisait pas partie du travail diplomatique. Je n'ai pas écrit au ministère à ce sujet, sinon cela aurait pris trop de temps. Je n'ai pas l'âme d'un bureaucrate. La communauté m'a demandé de l'aider, je l'ai fait. [...] En 1987, à l'ambassade de Riyad, il y avait déjà un fonds destiné à la protection sociale des travailleurs. Il était financé par la communauté indienne. On peut tout faire nous-mêmes. Si on demande au ministère, cela prend des années !⁴⁰ »

En l'absence de moyens disponibles sur place et d'intérêt politique pour la question des migrants indiens, cette stratégie d'évitement de la bureaucratie centrale a ainsi pu augmenter la marge de manœuvre des diplomates présents sur le terrain, en leur permettant de rechercher des solutions à l'extérieur de l'administration. Ces ajustements informels sont caractéristiques du fonctionnement du ministère des Affaires étrangères indien. Que ce soit par contournement ou par évitement, les diplomates et les ambassadeurs peuvent tenter de pallier les faiblesses de

³⁸ Myron WEINER, « International Migration and Development: Indians in the Persian Gulf », in JAIN, Prakash (dir.), *Indian Diaspora in West Asia. A Reader*, New Delhi : Manohar Publisher ; Laavanya KATHIRAVELU, « Social Networks in Dubai: Informal Solidarities in an Uncaring State », *Journal of Intercultural Studies*, vol. 33, n°1, p. 103-119.

³⁹ E17.3. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E103. Commerçant indien dont la famille est installée en Oman depuis 1904.

⁴⁰ E28.1. Diplomate indien, promotion de 1964.

l'organisation et de mettre en œuvre les objectifs professionnels et personnels qu'ils se sont fixés.

2) Une spécialisation régionale de moins en moins répandue

L'extension de l'agenda diplomatique et la diversification des activités du ministère ont entraîné une évolution de la perception du métier de diplomate. Les activités économiques et consulaires, dites de « *low diplomacy* », sont aujourd'hui plus valorisées (voir le chapitre 5). La hiérarchie des parcours de carrières en fonction de leur prestige varie également avec l'accroissement des relations diplomatiques entre l'Inde et de nombreux États, principalement dans son voisinage éloigné. En l'absence de réforme des critères d'organisation des carrières, c'est le profil du diplomate polyvalent qui est valorisé et la spécialisation repose uniquement sur l'initiative individuelle. Ainsi il n'y a plus aujourd'hui de passionnés marginaux au sein des missions diplomatiques indiennes dans le Golfe.

En effet, à partir des années 2000, le renforcement des relations diplomatiques, économiques et de défense entre l'Inde et les pays du CCG crée une augmentation de l'intensité du travail des fonctionnaires dans la région. En parallèle, les diplomates connaissent une amélioration significative de leurs conditions de vie dans ces États, permise par le développement d'infrastructures comme des hôpitaux et des écoles. Ces changements ont pour effet de modifier la perception des diplomates à l'égard du Golfe ainsi que la place tenue par ces missions diplomatiques dans la construction des carrières⁴¹. Ce sont désormais les ambassadeurs polyvalents qui sont nommés dans le Golfe. Ils sont rentrés au ministère des Affaires étrangères entre 1977 et 1990. Parmi eux, une femme a été pour la première fois nommée dans la région en 2009⁴².

Les profils des diplomates envoyés dans le Golfe se sont généralisés et aucun des ambassadeurs présents dans la région entre 2010 et 2015 n'est un spécialiste du monde arabe. Aujourd'hui, une nomination au poste d'ambassadeur dans le Golfe arrive après une carrière déjà bien avancée et très diversifiée. Elle représente souvent un tremplin vers d'autres

⁴¹ E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

⁴² Il s'agit de Deepa Gopalan Wadhwa, ambassadrice de l'Inde au Qatar de mars 2009 à juin 2012.

destinations, comme l'Asie du Sud-Est, la Chine, les États-Unis ou l'Europe. Parmi les quinze ambassadeurs polyvalents identifiés dans cette nouvelle génération, seuls quatre parlent l'arabe et ont effectué une mission au Moyen-Orient avant leur nomination dans un État du CCG. Cette évolution témoigne d'une normalisation de la gestion des affaires du Golfe au sein du ministère des Affaires étrangères.

Paradoxalement, la normalisation institutionnelle de la gestion des relations avec le Golfe pose des problèmes quant à la capacité des diplomates indiens à interagir avec leurs interlocuteurs arabes et à être proactifs dans la promotion des intérêts indiens dans la région. Elle s'accompagne d'une seconde tendance qui caractérise la conduite de la diplomatie indienne dans le Golfe aujourd'hui : l'importance prise par les affaires consulaires, au détriment d'autres secteurs d'activité diplomatique. Comme le résume un diplomate indien à Dubaï en 2015 : « *Dans le Golfe, nous n'avons pas besoin de parler l'arabe, car nous travaillons principalement avec des Indiens*⁴³ ».

Cela pose la question de la façon dont les missions diplomatiques indiennes dans la région du Golfe se sont adaptées à l'accroissement des flux migratoires indiens depuis le début des années 1990 et au renforcement des relations politiques entre l'Inde et les pays du CCG.

C - Les déficiences de la diplomatie consulaire indienne dans la région

Le développement des affaires consulaires⁴⁴ est un phénomène en pleine expansion dans la diplomatie internationale, en raison de l'accroissement des flux de touristes et de travailleurs ainsi que des attentes croissantes des médias et des hommes politiques à l'égard de la capacité des États à protéger leurs citoyens à l'étranger⁴⁵. Par conséquent, les fonctions de services aux citoyens acquièrent une importance de plus en plus grande dans le métier des diplomates, et

⁴³ E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

⁴⁴ En employant l'expression « d'affaires consulaires », nous nous intéressons ici exclusivement à la question de l'aide de l'État aux citoyens en détresse qui est centrale dans notre cas d'étude, et non au développement des services de visa et de délivrance des papiers.

⁴⁵ Maaike OKANO-HEIJMANS, « Changes in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy », *Clingendael Diplomacy Papers* n°26, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', février 2010, 30 p.

de nombreux pays ont mis en œuvre des réformes de modernisation des services fournis par les ambassades et les consulats à l'étranger. Certaines affaires consulaires peuvent impliquer la négociation de cadres internationaux, ou l'intervention d'hommes politiques et de diplomates auprès des gouvernements des pays d'accueil lorsque des citoyens sont arrêtés ou maltraités⁴⁶.

Dans le Golfe, la question de la protection des travailleurs non qualifiés ou peu qualifiés est cruciale. Pour s'installer et travailler dans un État du CCG, tout expatrié a besoin d'un *kafil* (un sponsor) qui est le garant juridique de sa présence dans le pays d'accueil. Il peut être l'employeur ou l'intermédiaire entre le travailleur et l'entreprise locale. Les conditions de travail et de séjour des immigrants dépendent des conditions fixées par le *kafil*. Ce système entraîne de nombreuses dérives telles que les mauvais traitements, le retrait des passeports des employés, le non-respect des termes du contrat de travail, des durées de travail excessives, ou le non-paiement des salaires⁴⁷. Les syndicats sont interdits dans les États du Golfe, et les grèves sont souvent sévèrement réprimées par les gouvernements qui arrêtent les principaux leaders ou les renvoient en Inde. Dans ce contexte, les missions diplomatiques indiennes dans les États du CCG ont développé un certain nombre d'instruments pour prendre en charge la question des droits sociaux de leurs travailleurs nationaux, dans les limites posées par le sous-dimensionnement de leurs capacités.

Cette étude de cas offre ainsi une photographie localisée des difficultés d'adaptation des missions diplomatiques indiennes aux dynamiques de la mondialisation, et de l'évolution de la profession du diplomate indien au vingt-et-unième siècle⁴⁸. En raison de l'accroissement des flux transnationaux entre l'Inde et la région du Golfe arabo-persique depuis le début des années 1990, la diplomatie indienne à l'égard du CCG a connu des changements importants. La diplomatie indienne dans le Golfe a évolué principalement vers un métier de services

⁴⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁷ Andrew GARDNER, « Why Do They Keep Coming? Labor Migrants in the Gulf States », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, New York : Columbia University Press, 2012, p. 42. À de nombreuses reprises, les expatriés keralais interviewés ont employé le terme « d'esclavage » pour décrire les conditions de vie que subissent les travailleurs les moins qualifiés dans la région.

⁴⁸ Ces tendances ont déjà été soulignées aux chapitres 4 et 5.

auprès de la population indienne travaillant dans la région⁴⁹. Ce développement est le résultat d'un long processus politique de mise sur l'agenda diplomatique de la question migratoire (section 1). Il se manifeste par la réorganisation du travail au sein des missions diplomatiques et consulaires présentes dans les États du CCG en faveur de la diplomatie consulaire. Mais en raison de la faiblesse des moyens étatiques, la conduite de cette diplomatie consulaire est fortement dépendante des moyens matériels et financiers apportés par les élites expatriées (section 2). La centralité de la question migratoire entraîne donc une évolution de l'exercice du métier de diplomate dans la région. Le diplomate indien n'y est plus seulement représentant des intérêts de l'État, mais il représente aussi les intérêts des différentes communautés expatriées présentes dans le Golfe. Les relations de certains diplomates indiens avec les communautés expatriées sont ainsi fondées sur des transactions collusives de ressources symboliques, politiques et économiques⁵⁰. Dans ce contexte, le suivi des questions économiques et politiques est de plus en plus marginalisé dans l'exercice de leur métier (section 3).

1) La mise sur agenda de la question migratoire dans la diplomatie indienne

Depuis la fin de la guerre froide et la libéralisation de l'économie indienne, le système diplomatique indien s'est agrandi en pénétrant un nombre croissant de secteurs d'actions publiques et en mobilisant un nombre croissant d'institutions⁵¹. Dans le cas de la diplomatie indienne dans le Golfe arabo-persique, cela s'est illustré par un long processus de mise sur agenda du problème de la protection sociale des travailleurs indien. Ce problème occupe aujourd'hui une place centrale dans la politique régionale menée par le ministère et dans le quotidien des diplomates présents dans le Golfe.

⁴⁹ Jan MELISSEN, « Introduction. The Consular Dimension of Diplomacy », in MELISSEN, Jan, FERNANDEZ, Ana Mar (dir.) *Consular Affairs and Diplomacy*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 1-21.

⁵⁰ Le terme de transactions collusives vient de la sociologie des crises politiques de Michel Dobry. Il désigne des échanges entre des acteurs situés dans des secteurs ou champs différents et autonomes. Ces échanges ne nécessitent pas forcément une réciprocité immédiate. Lorsqu'ils sont stabilisés, ils permettent le « maintien et la solidité des définitions que les secteurs tendent à donner d'eux-mêmes », car ils consolident des « reconnaissances mutuelles ». Michel DOBRY, « Chapitre 3. La plasticité des systèmes complexes », *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, 432 p.

⁵¹ Voir le chapitre 4.

La question de la protection des travailleurs indiens a été soulevée au ministère des Affaires étrangères dès la fin des années 1940, mais elle a rapidement été écartée de la politique étrangère indienne (a). Par la suite, la première étape d'élargissement de l'agenda diplomatique régional de l'Inde a été la guerre du Golfe de 1990-1991. Cette guerre a en effet mis à jour la vulnérabilité des travailleurs indiens présents dans la région et la dépendance de l'économie indienne à l'égard des remises envoyées par ces travailleurs. Le ministère des Affaires étrangères indien s'est alors positionné comme un acteur central dans la coordination des opérations extérieures visant à assurer la sécurité physique des travailleurs indiens en cas de conflit (b). La seconde étape est une conséquence des dynamiques politiques nationales qui ont émergé à la fin des années 1990, et des pressions exercées sur l'État par différents partis politiques pour défendre les droits sociaux des travailleurs indiens. En 2004, la création d'un ministère des Indiens à l'étranger agissant de façon relativement coordonnée avec le ministère des Affaires étrangères entérine la mise sur agenda de cette question dans la conduite de la diplomatie indienne (c).

a) Une question d'abord écartée de la politique étrangère indienne

La communauté indienne est présente dans le Golfe depuis plusieurs siècles. Jusqu'au vingtième siècle, ce sont essentiellement des petites communautés marchandes originaires de la côte ouest du sous-continent indien qui y étaient installées. Cette émigration indienne dans le Golfe a évolué avec la découverte du pétrole dans les années 1930. Pendant cette période, des travailleurs semi-qualifiés sont employés comme comptables ou secrétaires au sein des entreprises américaines et britanniques installées dans la région⁵². À partir des années 1970, la présence indienne augmente de façon significative dans les États du CCG. En effet, la montée des prix du pétrole de 1973 à 1986-1987 entraîne une croissance très forte des revenus des pays du Golfe. Les gouvernements arabes mettent alors en place des grands programmes de développement dans les domaines des infrastructures, de l'éducation, de l'industrie, des services et de l'agriculture. En raison de l'absence de personnel qualifié local, ils encouragent

⁵² Entre 1948 et 1970, le nombre de travailleurs indiens a augmenté de 1 400 à 40 000. Samir PRADHAN, « India's Economic and Political Presence in the Gulf: A Gulf Perspective », in The Gulf Research Center (dir.) *India's Growing Role in the Gulf. Implications for the Region and the United States*, op. cit., p. 19 ; Binod KHADRIA, « India: Skilled Migration to Developed Countries, Labour Migration to The Gulf », *Migration y desarrollo*, second semestre 2006, p. 14.

la venue de la main-d'œuvre étrangère⁵³. Au cours des années 1980, les migrants sud-asiatiques remplacent les travailleurs arabes, considérés par les États du CCG comme des menaces à la sécurité nationale en raison de leurs liens politiques dans la région⁵⁴. Malgré ces flux migratoires anciens, le problème de la protection sociale des travailleurs indiens est écarté de l'agenda du ministère des Affaires étrangères indien jusqu'au début des années 1990.

Dès 1948-1949, les correspondances entre le ministère des Affaires étrangères et l'ambassade indienne à Téhéran montrent l'inquiétude des diplomates à l'égard de la façon dont sont traités les travailleurs indiens au sein des entreprises britanniques et américaines installées au Koweït et au Bahreïn⁵⁵. En effet entre 1947 et 1983, le contrôleur général des émigrants, le fonctionnaire chargé de contrôler les flux d'émigration et d'assurer la protection des migrants indiens à l'étranger, est rattaché au ministère des Affaires étrangères⁵⁶. Dans ce cadre, le ministère des Affaires étrangères reçoit de nombreuses plaintes de la part des travailleurs indiens au Bahreïn, qui dénoncent leurs conditions de travail difficiles ainsi que la discrimination qu'ils subissent par rapport aux employés occidentaux⁵⁷. Cet extrait de lettre envoyée le 20 juillet 1948 par d'anciens employés de la compagnie britannique Bahreïn

⁵³ Les étrangers composent 45 % de la population du CCG. Leur part s'élève à 31 % en Arabie saoudite, 27,6 % en Oman, 88,5 % aux Émirats et 80 % au Qatar. Muhammad AZHAR, « Indian Migrant Workers in GCC Countries », *Diaspora Studies*, 2016, vol. 9, n°2, p. 102.

⁵⁴ Hélène Thiollet montre que la gestion des flux migratoires par les gouvernements arabes est politique et ne répond pas seulement à l'offre et à la demande sur le marché. Après la première guerre du Golfe, des centaines de milliers de migrants arabes sont expulsés en raison de la sympathie de leurs pays vis-à-vis de l'Irak. Hélène THIOULET, « Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees, and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries », *International Labor and Working-Class History*, 2011, vol. 79, n°1, p. 103-21. Voir également : Nazli CHOUCRI, « Asians in the Arab World: Labor Migration and Public Policy », *Middle Eastern Studies*, 1986, vol. 22, p. 253.

⁵⁵ Les entreprises citées dans les archives indiennes sont les suivantes : The Bahreïn Petroleum Company, Gray Mackenzie and Co. Ltd. ; The British Overseas Airways Corporation ; Cable and Wireless, Limited ; The Eastern Bank, Limited ; The Imperial Bank of Iran. INDE, Ministry of External Affairs. File n°17(11)-AWT/48, Secret, « 1) Report on Bahrein prepared by Mr, Raja Gopalan, Registrar, Embassy of India in Tehran, 2) Proposal to send a mission of 2 membres of the Indian delegation to the UN General assembly to visit Bahrein and Kuwait », 1948. New Delhi : National Archives of India.

⁵⁶ Le contrôleur général des émigrants est créé par l'*Emigration Act* de 1922. Cet acte du gouvernement de l'Inde britannique avait pour objectif de protéger les *coolies*, c.-à-d. les travailleurs agricoles employés principalement à l'île Maurice, à l'île de la Réunion, en Afrique de l'Est, et dans les Antilles.

⁵⁷ Parmi les formes de discriminations subies par les travailleurs indiens reviennent généralement la faiblesse de leurs salaires par rapport à ceux de leurs collègues occidentaux, l'interdiction de former des syndicats, l'absence de cantine sur place, les mauvaises conditions d'hygiène et l'absence d'accès aux soins. INDE, Ministry of External Affairs. File n°18-AWT/49, « Treatment of Indian Employees in Bahrain », 1949. New Delhi : National Archives of India.

Petroleum Company Limited (BAPCO) montre la façon dont les travailleurs indiens essaient de mobiliser le ministère des Affaires étrangères, afin qu'il intervienne dans la régulation des droits des travailleurs dans le Golfe⁵⁸ :

« Monsieur, ce n'est ni l'amour de l'aventure ni la romance d'une vie nomade qui nous a amenés, les employés indiens de BAPCO, dans les rivages de ces deux îles curieuses habitées par des Arabes herbivores et des vaches mangeuses de poissons. Chacun d'entre nous, même si la plupart sont seulement dans leur dizaine ou dans leur vingtaine, porte avec lui les récits de conditions économiques désespérées et de sentiment de devoir familial non rempli. Nous soulignons ces faits pour vous faire prendre conscience des attitudes non raisonnables adoptées par la compagnie dans les dernières années, en pénalisant et en licenciant les employés. Nous exposons également ces faits pour vous faire savoir que c'est le devoir du gouvernement national de prendre conscience que sa propre population est exploitée par la compagnie et que ses intérêts ne sont pas protégés ».

À l'époque, certains diplomates soulignent ainsi la nécessité pour le ministère des Affaires étrangères de contrôler les contrats signés par les travailleurs, de garantir la décence de leurs conditions de travail avant leur départ dans le Golfe, et de faire pression sur les États receveurs ainsi que sur le représentant britannique dans la région pour assurer la sûreté des travailleurs étrangers⁵⁹. À la fin des années 1940 cependant, aucune action n'est initiée par le gouvernement indien. L'ancien General Secretary Jagat Mehta⁶⁰ et l'ancien Foreign Secretary K. P. S. Menon⁶¹ justifient cette non-décision⁶² sur la base de trois arguments : le refus du représentant britannique dans le Golfe ainsi que des compagnies pétrolières de prendre en compte les accusations portées par les travailleurs ; l'impuissance diplomatique du ministère des Affaires étrangères indien, qui ne dispose pas de représentation consulaire au Koweït et

⁵⁸ INDE, Ministry of External Affairs. « Memorandum submitted by the ex employees of the Bahreïn Petroleum Company Limited., Bahreïn, regarding the intolerable conditions in which the indian employees are forced to work in Bahreïn », in File n°18-AWT/49, « Treatment of Indian Employees in Bahrain », 1949. New Delhi : National Archives of India.

⁵⁹ INDE, Ministry of External Affairs. File n°446-AWT (A), 1949. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ INDE, Ministry of External Affairs. File n°17(11)-AWT/48, Secret, « 1) Report on Bahrein prepared by Mr, Raja Gopalan, Registrar, Embassy of India in Tehran, 2) Proposal to send a mission of 2 membres of the Indian delegation to the UN General assembly to visit Bahrein and Kuwait », 1948. New Delhi : National Archives of India.

⁶² Bruno JOBERT, « Une non-décision exemplaire : les pouvoirs publics face aux problèmes des personnes âgées dépendantes », in OLGIERD, Kutty, LEGRAND, Monique (dir.) *Politiques de santé et vieillissement*, Liège : École de santé publique/Université de Liège, 1993, p. 41-51.

au Bahreïn à cette époque ; l'idée selon laquelle les travailleurs décidant de partir dans le Golfe doivent prendre leurs propres responsabilités⁶³.

Le problème des mauvaises conditions de vie des travailleurs indiens est donc connu dès les années 1940, mais le ministère des Affaires étrangères décide de ne pas prendre en charge cette question. Il rejette la responsabilité sur les travailleurs migrants et s'appuie sur une rhétorique de l'impuissance de l'État indien⁶⁴. Cette politique de non-décision s'explique principalement par l'absence de solutions disponibles aux yeux des décideurs politiques indiens. Elle fait aussi écho à la politique plus générale poursuivie par les gouvernements indiens successifs à l'égard de sa diaspora depuis l'indépendance jusqu'aux années 1990. Dans le contexte de la partition du sous-continent indien, le gouvernement adopte en effet à l'époque une définition territoriale de la citoyenneté et crée une différenciation entre les citoyens indiens et les personnes d'origine indienne vivant à l'étranger. Il existe alors une forme de rejet à l'égard des migrants qui ont quitté le pays pour réussir ailleurs⁶⁵.

En 1983, la responsabilité de la prise en charge des travailleurs non qualifiés, situés à 90 % dans le Golfe, est transférée au ministère du Travail qui coordonne les actions du protecteur général des émigrants créé la même année, ainsi que celles des missions diplomatiques à l'étranger. Un système de protection minimal des catégories de travailleurs les plus vulnérables est mis en place en amont de leur départ⁶⁶. L'instauration de ce système a pour

⁶³ Lettre de Jagat Mehta, le 31 juillet 1948 in INDE, Ministry of External Affairs. File n° 446 — AWT (A) 1949, 1949. New Delhi : National Archives of India : « Le gouvernement indien n'est pas dans une position suffisamment forte pour engager des actions, car ces employés travaillent dans ces compagnies de leur propre gré et signent un contrat qui place la compagnie dans une position très forte. La raison pour laquelle ils souffrent de ces conditions dégradantes est la pression économique qu'ils subissent en Inde et l'attraction d'un emploi lucratif, bien qu'inconfortable, à l'étranger ».

⁶⁴ En 1949, à la suite de plusieurs grèves des employés indiens dans les compagnies pétrolières, une délégation du ministère des Affaires étrangères est envoyée au Bahreïn et au Koweït afin de dresser un état de la situation. Les avocats et les défenseurs des droits des travailleurs dénoncent l'inaction de cette délégation qui se serait contentée de rencontrer les représentants des compagnies pétrolières, sans prendre en compte les demandes des employés. INDE, Ministry of External Affairs. File n°20(5)-AWT/48, « Strike and mass resignation of the Indo Pakistan Employees of the Kuwait oil Company. Consequence on certain disabilities », 1948. New Delhi : National Archives of India.

⁶⁵ Ram BUXANI, « The Orphaned Non-Resident Indian », in JAIN, Prakash (dir.), *Indian Diaspora in West Asia. A Reader*, New Delhi : Manohar Publishers, 2007, p. 257-269 ; Devesh KAPUR, *Diaspora, Development and Democracy*, Princeton : Princeton University Press, 2010, p. 15 ; Muchkund DUBEY, « Changing Salience of the Relationship between the Indian Diaspora and India », *Diaspora Studies*, vol. 1, n°2, p. 75.

⁶⁶ Binos KHADRIA, « Paradigm Shifts in India's Migration Policy Toward the Gulf », The Middle East Institute, 2 février 2010. Disponible sur : <http://www.mei.edu/content/paradigm-shifts-indias-migration-policy-toward-gulf> [consulté le 28 juillet 2016].

conséquence de faire participer les missions diplomatiques et les diplomates à la gestion des flux de travailleurs, sans impliquer directement le ministère des Affaires étrangères.

En effet, le protecteur des émigrants⁶⁷ doit s'assurer de la sûreté des travailleurs non qualifiés, en coordination avec les diplomates à l'étranger⁶⁸. Les travailleurs masculins peu ou pas qualifiés ainsi que toutes les femmes ayant pour projet de partir dans l'un des dix-sept pays listés par le gouvernement, dont font partie les États du CCG, doivent obtenir du protecteur des émigrants une autorisation à l'émigration⁶⁹. Ces autorisations sont fournies sur la base des attestations délivrées par la mission indienne du pays d'accueil qui certifient l'authenticité des contrats de travail et des visas. Le protecteur des émigrants a le droit de rejeter les dossiers lorsqu'il estime le travailleur en danger.

Ce système de protection est cependant largement défaillant et les différentes administrations de l'État impliquées dans sa mise en œuvre souffrent d'un fort manque de moyens⁷⁰. En

⁶⁷ Aujourd'hui, le protecteur des émigrants a des bureaux dans huit villes indiennes. En dehors de la délivrance des autorisations à l'émigration, ces bureaux sont chargés d'enquêter sur le traitement des travailleurs pendant le voyage, pendant leur séjour et à leur retour. Ils sont supposés coordonner leur travail avec la police aux frontières. Mais dans les faits, leurs activités sont limitées à la délivrance des autorisations à l'émigration.

⁶⁸ Kishan RANA, « India's diaspora diplomacy », *art. cit.*, p. 366. Pour une analyse très complète du système de protection des travailleurs non ou peu qualifiés en Inde, lire Irudaya RAJAN, V. J. VARGHESE, M. S. JAYAKUMAR, *Dreaming Mobility and Buying Vulnerability. Overseas Recruitment Practices in India*, London : Routledge, 2011.

⁶⁹ Il y a deux types de passeports délivrés en Inde : les « Emigration Clearance Required » (ECR) et les « Emigration Clearance Non Required » (ECNR). Les passeports ECR sont requis pour les personnes âgées de 18 à 50 ans, n'ayant pas d'éducation, et partant aux Émirats arabes unis, en Arabie saoudite, au Koweït, au Bahreïn, en Libye, en Jordanie, au Yémen, au Soudan, en Syrie, au Liban, en Afghanistan, en Malaisie, en Thaïlande, en Indonésie et en Irak. De plus, seules les femmes de plus de trente ans sont autorisées à émigrer si elles sont employées comme travailleurs domestiques. Krishna KUMAR, Irudaya RAJAN, *Emigration in 21st Century India. Governance, Legislation, Institutions*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 15.

⁷⁰ D'autres raisons peuvent être mentionnées pour expliquer la défaillance de ce système. Premièrement, en théorie, seules les agences de recrutements enregistrées auprès du gouvernement indien peuvent faire le lien entre les employeurs et les travailleurs et délivrer les documents requis. Elles sont considérées par l'État comme étant responsables des plaintes des travailleurs à l'égard de leurs employeurs. Mais de nombreuses agences non enregistrées parviennent à fournir des certificats validés par les missions diplomatiques et par le protecteur des émigrants. Les agences de recrutements enregistrées passent souvent par d'autres agents contractuels, ce qui accroît les risques de corruption et diminue les possibilités de régulation de l'émigration par l'État indien. Deuxièmement, ce système ne permet pas de contrôler ni de diminuer les flux de migrants irréguliers. Il impose en effet des restrictions et des difficultés bureaucratiques aux populations les moins compétentes dans la gestion des problèmes administratifs, ce qui peut pousser ces travailleurs à recourir à des réseaux informels qui leur sont plus proches : seuls 25 % des migrants utilisent les chaînes formelles de migration et les candidats au départ s'appuient essentiellement sur leurs réseaux personnels pour obtenir un visa, ce qui favorise l'émergence de situations irrégulières. Irudaya RAJAN, V. J. VARGHESE, M. S. JAYAKUMAR, *Dreaming Mobility and Buying Vulnerability, Overseas Recruitment Practices in India*, *op. cit.*, p. 40-60 ; Ellina SAMANTROY, « Regulating International Labour Migration: Issues in the Context of Recruitment Agencies in India »,

particulier, les missions indiennes à l'étranger n'ont pas les capacités d'assurer le suivi des dossiers⁷¹. De plus, ce dispositif fondé sur la restriction du droit des travailleurs les moins qualifiés à émigrer ne garantit pas la sûreté des travailleurs indiens dans le Golfe, et ne permet pas non plus de lutter contre le phénomène d'émigration irrégulière des Indiens vers le Golfe. Cette politique contraste avec celles des gouvernements pakistanais, bangladais et philippins, qui ont créé dès les années 1970-1980 des agences gouvernementales dédiées à la régulation de l'émigration⁷².

b) Le tournant de la guerre du Golfe

La première guerre du Golfe de 1990-1991 met à jour la vulnérabilité des travailleurs indiens présents dans la région et la dépendance de l'économie indienne à l'égard des remises qu'ils envoient à leurs familles. L'invasion du Koweït par Saddam Hussein entraîne en effet l'évacuation de 150 000 Indiens du Koweït entre le 13 août et le 11 octobre 1990⁷³. L'analyse du déroulement de cette crise montre comment le ministère des Affaires étrangères assure de façon relativement autonome la coordination de l'opération d'évacuation.

Dès l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, le gouvernement indien mené par le leader du Janata Party, V.P. Singh, subit de fortes pressions de la part des parlementaires du Kerala qui veulent assurer la protection des travailleurs présents au Koweït⁷⁴, majoritairement keralais. Dans le double objectif d'entretenir de bonnes relations avec le régime de Saddam Hussein et de garantir l'évacuation des travailleurs indiens Koweït, le ministère des Affaires étrangères adopte une politique très modérée à l'égard de l'Irak. Tout en appelant le pays à se

Contemporary South Asia, vol. 22, n°4, p. 406-419 ; Mary BREEDING, « India-Persian Gulf Migration: Corruption and Capacity in Regulating Recruitment Agencies », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, op. cit., p. 137-155.

⁷¹ Une étude du Centre for Development Studies basé au Kerala montre que 62 % des agences de recrutement qui demandent de l'aide auprès des ambassades indiennes dans le Golfe estiment que les ambassades n'ont pas répondu à leurs demandes. Irudaya RAJAN, V. J. VARGHESE, M. S. JAYAKUMAR, *Dreaming Mobility and Buying Vulnerability. Overseas Recruitment Practices in India*, op. cit., p. 95.

⁷² Dès 1974, le gouvernement philippin crée un bureau qui gère les emplois à l'étranger ainsi qu'un bureau qui supervise les agences de recrutement privées. Nazli CHOUCRI, « Asians in the Arab World: Labor Migration and Public Policy », *Middle Eastern Studies*, 1986, vol. 22, n°2, p. 252-73 ; Hélène THIOLLET, « Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees, and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries », *art. cit.*, p. 103-121.

⁷³ Quand l'Irak envahit le Koweït, 172 000 nationaux indiens sont présents au Koweït, et 9 000 sont en Irak. INDE, Ministry of External Affairs. *Annual Report: 1990-1991*, New Delhi, 1991, p. 32.

⁷⁴ Voir le récit écrit de l'ancien Joint Secretary à la division du Golfe, K. P. Fabian : K. P. FABIAN, « Biggest Air Evacuation in History », *Indian Foreign Affairs Journal*, janvier-mars 2011, vol. 7, n°1, p. 93-107.

retirer du Koweït et à trouver une résolution pacifique au conflit, il ne condamne pas l'intervention. Une délégation de diplomates menée par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, I. K. Gujral, se rend en Irak, sans avoir obtenu en amont l'aval du Premier ministre⁷⁵. Elle parvient à négocier l'évacuation des travailleurs indiens présents au Koweït depuis Amman en Jordanie, en passant par le territoire irakien. Cette évacuation sera réalisée entre le 13 août et le 11 octobre 1990, et coordonnée par le ministère des Affaires étrangères. Cette politique menée par le ministère des Affaires étrangères est un succès en ce qu'elle permet effectivement l'évacuation des migrants indiens du Koweït.

Cependant, elle a aussi des conséquences négatives sur les relations indiennes avec les États du Golfe ainsi qu'avec les États-Unis. L'absence de condamnation de l'intervention irakienne par le gouvernement indien, symbolisée par la photo d'une accolade amicale entre I. K. Gujral et Saddam Hussein, suscite de fortes critiques de la part du CCG, de Washington et des Nations unies⁷⁶. Selon un diplomate présent au sein de la délégation indienne envoyée en Irak, la raison de la visite d'I. K. Gujral à Bagdad était d'abord motivée au ministère des Affaires étrangères par la proximité politique existant entre l'Inde et l'Irak, avant d'être justifiée comme une nécessaire précaution prise par le gouvernement pour faciliter l'évacuation des travailleurs indiens :

« Saddam Hussein était un ami. Saddam Hussein était un ami et nous n'étions pas mécontents que les Irakiens envahissent le Koweït, car les Koweïtis sont réellement propakistanaïes. Nous nous fichions un peu de ce que le monde dirait... Saddam Hussein était un ami. En raison de la dimension séculière du régime, mais aussi parce que l'Irak soutenait l'Inde sur la question du Cachemire. Ensuite, la justification que l'on a donnée est que nous avions besoin de l'Irak pour évacuer la population présente au Koweït, car les avions n'étaient pas disponibles. Mais c'est seulement après être passés par Bagdad que nous sommes allés au Koweït pour nous assurer de la bonne évacuation des travailleurs⁷⁷ ».

En novembre 1990, le gouvernement de V. P. Singh est remplacé par une coalition menée par Chandra Shekhar. Le Premier ministre ajuste rapidement la position diplomatique de l'Inde à l'égard de l'Irak. Lors du sommet de la SAARC le 23 novembre 1990, le nouveau

⁷⁵ Harish KAPUR, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, *op. cit.*, p. 269.

⁷⁶ David BREWSTER, « India and the Persian Gulf: Locked Out or Staying Out? », *Comparative Strategy*, 2016, vol. 35, n°1, p. 64.

⁷⁷ E23. Diplomate indien, promotion de 1972.

gouvernement condamne fermement l'intervention irakienne et soutient la résolution des Nations unies qui autorise le recours à la force en cas de non-retrait des troupes irakiennes le 15 janvier 1991⁷⁸.

La réponse des diplomates et des gouvernements indiens à la première guerre du Golfe est décrite comme un « *exemple d'ondulations diplomatiques confuses par excellence*⁷⁹ » par l'ancien Foreign Secretary J. N. Dixit. Elle montre l'absence de coordination interministérielle qui existait à l'époque sur la question de la gestion des crises au Moyen-Orient, et constitue un moment clé dans l'évolution de la politique étrangère indienne à l'égard de travailleurs indiens. En effet, le problème de la garantie de leur sécurité physique est désormais intégré à l'agenda du ministère des Affaires étrangères. Un diplomate en poste au sein de la division du Golfe au début des années 1990 explique ainsi :

« Le début des années 1990 est un moment clé pour la politique indienne dans le Golfe. Nous comprenons qu'en dépit de notre neutralité de pays non-aligné, nous devons mener une politique de prévention de tout problème. Nous ne pouvons pas nous permettre de prendre une position diplomatique sans penser à l'effet que cela peut avoir sur l'Inde et sur notre population⁸⁰ ».

D'autres opérations d'évacuation ont été menées depuis la première guerre du Golfe⁸¹ : l'opération « *Sukoon* » au Liban en juillet 2006⁸² ; l'opération « *Safe Homecoming* » pendant la crise libyenne de 2011⁸³ ; l'opération « *Rahat* » au Yémen en avril 2015⁸⁴. Des opérations d'évacuation de plus petites envergures ont aussi été réalisées en Irak et en Libye. Ces opérations sont mises en œuvre de façon coordonnée entre le ministère des Affaires

⁷⁸ Mohan MALIK, « India's Response to the Gulf Crisis: Implications for Indian Foreign Policy », *Asian Survey*, 1991, vol. 31, n°9, p. 851. Le gouvernement indien autorise aussi les avions américains et australiens à se réapprovisionner sur le territoire indien, mais cette politique est rapidement arrêtée en raison de l'opposition soulevée dans l'opinion publique indienne. David MALONE, *Does The Elephant Dance ?*, *op. cit.*, p. 88.

⁷⁹ J. N. DIXIT, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, *op. cit.*, p. 233.

⁸⁰ E68. Diplomate indien, promotion de 1980.

⁸¹ Gurpreet S. KHURANA, « India's Yemen Evacuation: An Evolving Doctrine », National Maritime Foundation, 21 mai 2015 ; E44. Ancien militaire indien.

⁸² 2 280 Indiens sur les 12 000 travailleurs présents au Liban sont évacués vers Chypre.

⁸³ 16 200 Indiens sur les 18 000 travailleurs présents alors en Libye sont évacués entre le 26 février et le 13 mars 2011. INDE, Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, p. xi.

⁸⁴ 4 640 Indiens et 960 étrangers de 41 nationalités différentes sont évacués. INDE, Ministry of External Affairs, *Annual Report: 2015-2016*, p. 64.

étrangères et ses missions diplomatiques dans la région, le ministère de la Défense, le ministère des Finances et le ministère de l'Aviation civile⁸⁵.

Ces opérations témoignent d'un élargissement de l'agenda du ministère des Affaires étrangères et plus largement du gouvernement en faveur de la prise en charge de la sécurité physique des travailleurs indiens. En 2007-2008, le ministère des Affaires étrangères a mis en place une unité spécialisée dans la gestion des crises (*Situation Room*), rattachée à la division de la planification, afin de faciliter très rapidement le dialogue entre le ministère et ses missions à l'étranger en situation d'urgence⁸⁶. Cette unité a par exemple été utilisée pour assurer le suivi de la situation des travailleurs indiens présents au Yémen entre les 4 et 11 juin 2011⁸⁷.

c) Une réponse à des dynamiques politiques internes

Au cours des années 1990, des dynamiques politiques internes ont eu un effet important sur l'intégration de la question des droits sociaux des migrants dans la conduite de la diplomatie régionale de l'Inde et aboutissent à la création du ministère des Indiens à l'étranger en 2004. Elles témoignent de l'interconnexion croissante qui existe entre la politique intérieure et la politique extérieure, et de la porosité du système diplomatique national. Pendant cette période, les diplomates sont en effet de plus en plus sollicités par les partis politiques centraux et par les gouvernements des États fédérés pour répondre aux besoins des citoyens les plus vulnérables⁸⁸. À la différence des cas de la diplomatie énergétique et de la diplomatie commerciale étudiés aux chapitres 4 et 5, cela se traduit non pas par une concurrence avec d'autres ministères sectoriels, mais par une relation d'interdépendance entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Indiens à l'étranger.

⁸⁵ En fonction des situations, le gouvernement indien déploie différents moyens d'évacuation : des compagnies aériennes civiles, des bateaux de commerce, mais aussi des avions de transport militaires et des navires de la marine indienne. Malgré ces expériences d'évacuation répétées et relativement réussies, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense n'ont pas encore établi de doctrine d'évacuation formellement codifiée. Gurpreet S, KHURANA, « India's Yemen Evacuation: An Evolving Doctrine », *art. cit.* ; Guru AIYAR, « Towards a Coherent Government Policy on Diaspora Security », Takshashila Institution, 15 mai 2016 ; Narender KUMAR, « Security of Indian Diaspora in the Middle East a Challenge: Need Response Mechanism », Centre for Land Warfare Studies, n°1418, 10 août 2015 ; Vijay SAKHUJA, « India's Yemeni Evacuation », *Indian Defence Review*, juin 2015, vol. 30, n°2.

⁸⁶ Cette cellule a été initialement créée lors des attentats de Mumbai le 27 novembre 2008, afin de faciliter la gestion des appels des familles des victimes.

⁸⁷ INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report, 2011-2012*, New Delhi, 2012, p. 136.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 3.

En 1998, la montée au pouvoir de l'alliance nationale démocratique menée par le gouvernement nationaliste de Atal Bihari Vajpayee entraîne un changement de paradigme dans la politique étrangère indienne à l'égard de sa diaspora⁸⁹. Motivé en partie par des ambitions idéologiques, le parti nationaliste hindou prône un « nouveau modèle politique dans lequel les groupes transnationaux et l'État ne travaillent plus l'un contre l'autre, mais interagissent de manière bénéfique pour les deux⁹⁰ ». Cette politique du BJP vise en priorité les migrants les plus qualifiés présents aux États-Unis, afin qu'ils servent de leviers pour la promotion des intérêts économiques et diplomatiques de l'Inde auprès du gouvernement américain⁹¹. En septembre 2000, le gouvernement indien met en place un comité de haut niveau sur la diaspora indienne, qui présente ses résultats au Premier ministre le 8 janvier 2002⁹². Un chapitre y est dédié aux problèmes rencontrés par les migrants indiens dans le Golfe et des recommandations politiques sont formulées pour améliorer l'action de l'État, à partir du témoignage des communautés expatriées dans la région⁹³. Ce rapport donne lieu en 2004 à la création d'un ministère des Indiens à l'étranger (Ministry of Overseas Indian Affairs, MOIA), qui remplace le ministère du Travail dans la prise en charge de la question des droits sociaux des travailleurs migrants⁹⁴.

La même année, l'United Progressive Alliance (UPA) menée par le parti du Congrès est élue lors des élections législatives. Ce nouveau gouvernement poursuit la politique mise en œuvre

⁸⁹ E67. Chercheuse au ministère des Indiens à l'étranger.

⁹⁰ Ingrid THERWATH, « The Indian State and the Diaspora. Towards a New Political Model », in LECLERC Eric (dir.), *International and Transnational Political Actors. Case Studies for the Indian Diaspora*, New Delhi : Centre de Sciences Humaines, 2011, p. 45.

⁹¹ Ingrid THERWATH, *L'État face à la diaspora : stratégies et trajectoires indiennes*. Thèse de doctorat : Science politique : Paris, Institut d'études politiques, 2007, 628 p. ; Devesh KAPUR, *Diaspora, Development and Democracy*, op. cit., p. 185-201.

⁹² Ce comité est mandaté pour produire une « étude compréhensive sur la diaspora indienne dans le monde et recommander des mesures pour une relation constructive avec elle ». Press release, « Report of the high level committee on Indian Diaspora ». Disponible sur : <http://indiandiaspora.nic.in/pressrelease.htm> [consulté le 20 août 2016].

⁹³ INDE. High Level Committee on the Indian Diaspora, « Chapter 3. The Gulf Region », in *Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora*, New Delhi, 2000, p. 11-30.

⁹⁴ Les objectifs de ce ministère sont les suivants : améliorer la gestion de l'émigration ; proposer des changements législatifs afin de modifier le régime d'émigration ; mettre en œuvre des politiques sociales à destination des travailleurs indiens ; promouvoir la coopération bilatérale et multilatérale sur les migrations. Il est doté d'une unité de recherche sur les migrations internationales en juin 2006. Mary BREEDING, « India-Persian Gulf Migration: Corruption and Capacity in Regulating Recruitment Agencies », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, op. cit., p. 139.

par le parti du BJP en faveur de la diaspora, qui se révèle être un atout clé dans la politique de rapprochement de l'Inde avec les États-Unis. Mais il amorce aussi un changement en donnant beaucoup plus d'importance que son prédécesseur à la question des droits sociaux des migrants dans le Golfe⁹⁵. Ce changement s'explique en partie par la présence, au sein de l'UPA, de deux personnalités originaires du Kerala qui jouent un rôle important dans l'orientation de la politique de l'Inde à l'égard de ses expatriés⁹⁶. Il s'agit tout d'abord de E. Ahamed, président de l'Indian Union Muslim League (IUML). Élu député représentant une circonscription du Kerala à la Chambre basse en 2004, il est nommé ministre d'État aux Affaires étrangères entre 2004 et 2009. L'autre personnalité est le ministre des Indiens à l'étranger entre 2006 et 2014, Vayalar Ravi. Il appartient au parti du Congrès et représentait un district du Kerala à la Chambre haute lorsqu'il fut nommé ministre. L'origine keralaise de ces deux ministres est ici un facteur déterminant de leur implication politique, car les migrants keralais représentent plus de la moitié des migrants indiens dans le Golfe⁹⁷. L'autre facteur de changement est l'activisme des défenseurs des droits des migrants et des partis politiques keralais qui font pression sur le gouvernement central depuis le début des années 1990⁹⁸. Ces deux facteurs contribuent à faire évoluer la conduite de la diplomatie indienne dans le Golfe, en mettant sur l'agenda de la politique étrangère la question des droits des travailleurs. Shashi Tharoor, un ancien diplomate originaire du Kerala et nommé ministre d'État aux Affaires étrangères en 2009-2010, souligne ce point dans son ouvrage sur la politique étrangère indienne : pour un homme politique keralais, il est désormais impossible selon lui de ne pas prendre en charge la question des droits des migrants dans le Golfe⁹⁹.

⁹⁵ E82. Membre du parti du BJP en charge de la diaspora indienne.

⁹⁶ E82. Membre du parti du BJP en charge de la diaspora indienne ; E71. Chercheur au ministère des Indiens à l'étranger ; E107. Expatrié indien aux Émirats et journaliste.

⁹⁷ Jusqu'en 2014, les travailleurs indiens venaient en majorité des États de l'Inde du Sud (le Kerala, le Tamil Nadu et l'Andhra Pradesh), et dans une moindre mesure du Gujarat, du Maharashtra, de Goa, du Pendjab, de l'Uttar Pradesh. E39. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste ; E111. Expatrié indien aux Émirats et journaliste.

⁹⁸ La question de la prise en charge des migrants dans le Golfe est systématiquement soulevée en période électorale. C'est le cas par exemple lors de l'évacuation des Indiens de Libye en mai 2016. Peu avant les élections législatives au Kerala le 16 mai, le chef du gouvernement keralais Oomen Chandy critique fortement l'inaction du ministère des Affaires étrangères. Guru AIYAR, « Towards a coherent government policy on diaspora security », *art. cit.*

⁹⁹ Shashi THAROOR, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, *op. cit.*

Dans ce contexte, différents mécanismes visant à améliorer la gestion des flux de travailleurs dans le Golfe ainsi que leur protection sociale sont mis en place par le ministère des Indiens à l'étranger¹⁰⁰. Ces mécanismes sont inspirés de ceux qui avaient auparavant été initiés par le gouvernement du Kerala en faveur des migrants keralais dans le Golfe dans les années 1990¹⁰¹. On peut citer des dispositifs tels qu'un projet d'informatisation de tous les dossiers traités par le protecteur des émigrants, une assurance obligatoire, un fonds d'aide aux Indiens dans le besoin à l'étranger¹⁰². Le ministère des Indiens à l'étranger travaille de façon coordonnée avec le ministère des Affaires étrangères, et les responsabilités des missions diplomatiques indiennes dans le Golfe sont également augmentées. Enfin en 2014, le ministère des Indiens à l'étranger est supprimé et transformé en département du ministère des Affaires étrangères. Cette fusion a pour but de faciliter la coordination entre les missions diplomatiques à l'étranger et les administrations centrales à Delhi en réduisant leur nombre d'interlocuteurs. Elle entérine la mise sur l'agenda diplomatique de la question des droits sociaux des travailleurs indiens à l'étranger.

Depuis une dizaine d'années, les diplomates indiens sont désormais considérés comme responsables de la sécurité et de la sûreté de leurs citoyens à l'étranger, et la mise en œuvre de réponses appropriées est un enjeu de légitimité pour le ministère des Affaires étrangères¹⁰³. En réponse à ces attentes politiques, les dispositifs des ambassades et des consulats liés à la

¹⁰⁰ Binod KHADRIA, « Paradigm Shifts in India's Migration Policy Toward the Gulf », *art. cit.* ; Hélène THIOLLET, « Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees, and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries », *art. cit.*, p. 105.

¹⁰¹ Ce gouvernement fédéral est un pionnier dans ce domaine : un département spécial dédié aux keralais non résidents en Inde (Non-Resident Keralite Administration, NORKA) est mis en place dès 1996. À ce département sont rapidement rattachées une agence spécialisée dans la prise en charge du bien-être des keralais résidant à l'étranger, la Non-Resident Keralite Welfare Agency (NORKWA), ainsi qu'une agence de terrain qui fait l'interface entre les migrants et le gouvernement du Kerala (NORKA ROOTS). Les principaux objectifs de ces agences gouvernementales sont d'assurer des formations pré-départ, de mener des campagnes d'information sur les conditions de vie dans le Golfe, d'assurer la réhabilitation des migrants qui rentrent en Inde, de rapatrier les corps des migrants qui décèdent dans la région. E92. Fonctionnaire de l'IAS, NORKA ROOTS ; Irudaya RAJAN, *Assessment of NORKA-ROOTS (an Implementing Agency of the Department of NORKA - Non-Resident Keralites Affairs of the Government of Kerala) and the Applicability of a Similar Organisation to Other States in India*, Diliman : Migrant Forum in Asia, 2012, p. 7.

¹⁰² Ces différents dispositifs créés présentent de nombreuses lacunes, dont l'analyse dépasse le cadre de cette recherche. Voir Irudaya RAJAN, *Assessment of NORKA-ROOTS (an Implementing Agency of the Department of NORKA - Non-Resident Keralites Affairs of the Government of Kerala) and the Applicability of a Similar Organisation to Other States in India*, *op. cit.* ; Binod KHADRIA, « Paradigm Shifts in India's Migration Policy Toward the Gulf », *art. cit.*

¹⁰³ Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, art. 3 b ; Convention de Vienne sur les relations consulaires, art. 5.

prise en charge des migrants ont été modernisés, conformément aux recommandations formulées dans le rapport du comité de haut niveau sur la diaspora en 2001¹⁰⁴.

2) L'adaptation graduelle, mais fortement limitée, des missions diplomatiques indiennes

La mise sur agenda de la question migratoire dans la diplomatie de l'Inde s'est accompagnée du développement de nouveaux instruments au sein des missions diplomatiques et consulaires indiennes dans le Golfe (a). Mais ces adaptations demeurent limitées. D'une part, comme la montré le chapitre 5, le développement de nouveaux domaines d'intervention diplomatique ne s'est pas accompagné d'une augmentation très grande des moyens du ministère. Dans le Golfe, les diplomates indiens sont par conséquent fortement dépendants de l'aide financière et matérielle apportée par les élites expatriées indiennes (b). D'autre part, les diplomates n'ont qu'une marge de manœuvre très réduite dans la conduite de négociations avec les gouvernements du Golfe, en raison de la fermeture de ces gouvernements sur ces questions (c).

a) Un travail renouvelé dans les missions diplomatiques et consulaires

Une réforme des instruments de l'aide aux travailleurs indiens dans les missions indiennes du Golfe est initiée au début des années 2010. Ces changements se font de manière incrémentale : certains de ces instruments, comme les centres d'information à destination des travailleurs, ou les fonds d'aide aux migrants, avaient auparavant déjà été initiés par les communautés expatriées, parfois en coopération avec les diplomates indiens présents sur le terrain (voir *supra*). Les réformes mises en œuvre ces dix dernières années permettent de généraliser la gestion des problèmes des travailleurs indiens dans les ambassades. Les instruments mis en place et exposés ci-dessous visent en règle générale à faciliter les interactions entre les diplomates et les travailleurs dans le besoin.

Un fonds communautaire a été installé en octobre 2009 dans les États du CCG pour renforcer les moyens des diplomates dans la prise en charge des migrants en détresse¹⁰⁵. Une ligne

¹⁰⁴ E90. Secrétaire principal de la ligue musulmane au Kerala.

téléphonique fonctionnant 24 h/24 reçoit dans chaque mission diplomatique les plaintes des travailleurs¹⁰⁶. Des journées portes ouvertes ont été instaurées afin de permettre aux diplomates et à l'ambassadeur de recevoir les travailleurs en personne¹⁰⁷. À Dubaï depuis novembre 2010, un centre de ressources permet d'informer les migrants et leurs familles sur les conditions de vie dans le Golfe, les lois en vigueur et leurs droits (Overseas Workers Centre Resource, OWCR)¹⁰⁸. Des dispositions spécifiques ont aussi été établies pour les femmes de chambre employées dans le Golfe : les employeurs doivent déposer une assurance de 2500 dollars dans les missions diplomatiques indiennes¹⁰⁹ et des abris ont été installés dans les ambassades pour les femmes ayant fui les mauvais traitements de leurs employés¹¹⁰.

Afin de faciliter le processus d'émigration et de le rendre plus transparent, une plateforme électronique sur laquelle sont centralisés les dossiers des travailleurs indiens a été ouverte le 31 mars 2015 (« e-Migrate Project »). Cette plateforme met en lien les principaux acteurs du système migratoire : le protecteur général des émigrants, les agences de recrutement, les travailleurs et leurs employeurs, les compagnies d'assurance ainsi que les missions diplomatiques et consulaires. En centralisant l'ensemble des documents, ce système vise à réduire les mauvaises pratiques, la corruption ainsi que les cas de migration irrégulière. Il

¹⁰⁵ L'Indian Community Welfare Fund est destiné : à la mise à l'abri des travailleurs en détresse ; aux soins d'urgence ; à l'assistance juridique ; au rapatriement des travailleurs ; au rapatriement des corps en cas de décès. L'argent de ce fonds est prélevé sur les taxes payées par les particuliers qui ont recours à des services consulaires. INDE, Ministry of Overseas Indian Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012, p. 30 ; Krishna KUMAR, Irudaya RAJAN, *Emigration in 21st Century India. Governance, Legislation, Institutions, op. cit.*, p. 113.

¹⁰⁶ À Abou Dhabi, ce service est délégué à une compagnie privée indienne qui prévient l'ambassade en cas de problème. E105. Diplomate indien, promotion de 1981.

¹⁰⁷ E101. Président de l'Indian Social Club à Mascate.

¹⁰⁸ Le 29 juillet 2011, le MOIA a demandé à ce que toutes les missions diplomatiques des pays requérant la délivrance d'une autorisation à l'émigration soient équipées d'OWRC. D'autres centres vont être mis en place à Sharjah, à Riyad, à Jeddah et à Kuala Lumpur. INDE, Rajya Sabha, Question n°284, « Problems faced by Indians in Gulf countries », Réponse du ministre des Affaires étrangères le 11 août 2016 ; Piyasiri WICKRAMASEKARA, « Something is Better than Nothing. Enhancing the protection of Indian migrant workers through Bilateral Agreement and Memoranda of Understanding », *Migrant Forum in Asia*, février 2012, 49 p.

¹⁰⁹ INDE, Rajya Sabha, Question n°2802, « Increase in Indian women working in Gulf countries », Réponse du ministre d'État aux Affaires étrangères le 11 août 2016.

¹¹⁰ E17. Diplomate indien, promotion de 1974.

permet de renforcer la vigilance des missions diplomatiques à l'étranger sur la validité des contrats de travail signés, ce qui jusque là faisait fortement défaut¹¹¹.

Ces réformes sont mises en œuvre en coopération avec les gouvernements des États fédérés concernés par l'émigration dans le Golfe. Depuis 2006, à l'initiative d'un ancien ambassadeur indien aux Émirats arabes unis, une conférence bisannuelle des ambassadeurs indiens présents dans les États du CCG ainsi que dans neuf autres pays est organisée en Inde¹¹². Elle réunit non seulement ces ambassadeurs, mais aussi les représentants des gouvernements des principaux États fédérés, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur et du ministère du Travail¹¹³. De plus, les ambassades et les consulats indiens au Koweït, en Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis externalisent le travail d'authentification des documents des travailleurs keralais auprès du département des keralais à l'étranger¹¹⁴. Les ambassadeurs sont autorisés à écrire directement au gouvernement keralais, sans passer par le ministère des Affaires étrangères, pour tout problème concernant les migrants originaires de cet État¹¹⁵. Certains diplomates ont également fait l'effort de développer un dialogue avec les diplomates d'autres nationalités postés dans la région afin d'échanger sur leurs difficultés communes¹¹⁶.

¹¹¹ E113. Diplomate indien, promotion de 1995. Dans un câble diplomatique américain daté de mars 2007, l'ambassadeur indien en Oman explique à l'ambassadeur américain que les missions indiennes n'ont jamais vu les contrats des travailleurs indiens employés dans une compagnie de ménage, qui se sont mis en grève en raison des salaires trop bas de leur compagnie. Wikileaks, Cable diplomatique, « FOREIGN WORKERS ENGAGE IN VIOLENT PROTEST », 2007 October 31, 08:02 (Wednesday), 07MUSCAT1004_a

Pour corriger ces manques, les employeurs et les agences de recrutement doivent désormais s'enregistrer en ligne auprès des missions diplomatiques, et les travailleurs ne peuvent demander leur autorisation à l'émigration seulement lorsque le recrutement a été validé par les missions diplomatiques à l'étranger. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ce système sur la protection des travailleurs. Certaines critiques adressées contre ce système soulignent sa complexité, qui décourage le recrutement de travailleurs indiens au profit d'autres nationalités. Iftikhar Gilani, « Lakhs of Indian workers in Gulf suffer as government insists on eMigrate system », *DNA*, 5 août 2015 ; INDE, Rajya Sabha, Question n°3142, « Appointment of Counsellors in Gulf Countries », Réponse du ministre des Indiens à l'étranger le 7 août 2014.

¹¹² Les autres États sont la Jordanie, le Yémen, la Malaisie, les Maldives, le Nigéria, la Tanzanie, le Kenya, l'Afrique du Sud et l'Irak.

¹¹³ INDE. Ministry of Overseas Indian Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012, p. 9 ; E92. Fonctionnaire de l'IAS, NORKA ROOTS.

¹¹⁴ Irudaya RAJAN, *Assessment of NORKA-ROOTS (an Implementing Agency of the Department of NORKA - Non-Resident Keralites Affairs of the Government of Kerala) and the Applicability of a Similar Organisation to Other States in India*, *op. cit.*, p. 14.

¹¹⁵ E92. Fonctionnaire de l'IAS, NORKA ROOTS.

¹¹⁶ E17. Diplomate indien, promotion de 1974.

b) La dépendance des diplomates à l'égard de la communauté expatriée

Ces différents dispositifs restent limités en raison du manque de personnel et de l'inadéquation de la formation des diplomates. Par exemple, le personnel du consulat de Dubaï, toutes catégories confondues, s'élève à environ cent personnes, pour près de trois millions de migrants¹¹⁷. En outre, si l'intégration en 2014 du ministère des Indiens à l'étranger au sein du ministère des Affaires étrangères permet une meilleure coordination entre les missions diplomatiques et les administrations centrales, elle représente aussi un fardeau supplémentaire pour le ministère des Affaires étrangères¹¹⁸. Les insuffisances de la diplomatie consulaire de l'Inde se manifestent dans plusieurs domaines, et sont palliées en grande partie par les communautés expatriées dans le Golfe.

Les entretiens réalisés en Oman et aux Émirats arabes unis montrent que les diplomates postés dans ces États n'ont pas le temps de rendre visite aux travailleurs présents dans les camps. De plus, les diplomates responsables des droits sociaux ne parviennent pas à traiter toutes les plaintes qu'ils reçoivent en cas d'abus dénoncé par un migrant¹¹⁹, car ils sont surchargés et ne possèdent souvent pas les compétences nécessaires¹²⁰. En effet, ils ne bénéficient pas d'une formation spécifique sur ces questions à leur arrivée dans le Golfe et ne maîtrisent pas les règles juridiques des États d'accueil¹²¹. Il faut aussi noter que le système du *Kafala* n'offre qu'une marge de manœuvre très limitée aux diplomates indiens : si

¹¹⁷ E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

¹¹⁸ Cela pourrait témoigner de la diminution des moyens accordés à la question des travailleurs non qualifiés ou peu qualifiés par Narendra Modi. Le Premier ministre et son parti mettent en effet l'accent sur la diaspora indienne qualifiée présente principalement aux États-Unis, en Australie ou au Fiji, plutôt que sur la question des travailleurs sous-qualifiés.

¹¹⁹ En cas d'abus dénoncé par un travailleur migrant, les missions diplomatiques ont la charge d'engager des négociations avec l'employeur, puis avec le ministère du Travail du pays d'accueil si aucune solution n'est trouvée.

¹²⁰ INDE, Rajya Sabha, Question n°1326, « Policy for Indians working abroad », Réponse du ministre des Indiens à l'étranger le 4 décembre 2014 ; E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

¹²¹ C. R. ABRAR *et al.*, « Institutional Strengthening of the Office of Labour Attaché: Research Findings from Bangladesh, India and Sri Lanka », *Migrating Out of Poverty*, Working Paper 23, novembre 2014, p. 6. Disponible sur : <http://migratingoutofpoverty.dfid.gov.uk/files/file.php?name=wp23-abrar-et-al-2014-institutional-strengthening-of-the-office-of-labour-attaches-final.pdf&site=354> [consulté le 20 juillet 2016].

Un ancien consultant légal pour l'ambassade d'Abou Dhabi témoigne : « Le problème des diplomates est qu'ils sont détachés quelque part pour deux ou trois ans seulement. Ils arrivent ici, mais ils ne connaissent pas l'arabe, ils ne connaissent pas le système juridique. C'est comme s'ils étaient là pour les vacances ! ». E110, Avocat indien, Mak and Law Partners.

l'employeur signale la fuite d'un de ses travailleurs auprès de la police, il a le pouvoir de ne pas rompre le contrat et d'empêcher son employé de sortir du territoire¹²². Selon une diplomate en poste à Mascate, cette situation n'arrive que très rarement et les négociations engagées par l'ambassade aboutissent en général positivement. Pour se prémunir de ce genre de situations et avoir une marge de manœuvre face au sponsor, l'ambassade indienne en Oman a établi une liste noire des employeurs afin de ne pas les autoriser à recruter des Indiens¹²³.

De plus, selon la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les diplomates sont aussi responsables de leurs citoyens arrêtés à l'étranger¹²⁴. Néanmoins, les missions diplomatiques indiennes dans le Golfe n'ont pas les moyens financiers de recourir à des services légaux et préfèrent tenter des médiations diplomatiques, qui échouent souvent. Ce problème est renforcé par le fait que peu de diplomates indiens postés dans le Golfe parlent l'arabe. Ils ne peuvent donc pas établir des contacts directs avec les fonctionnaires des États d'accueil, ce qui pourrait faciliter la résolution de nombreux dossiers¹²⁵. Enfin, une étude récente a montré l'inadéquation de l'offre de services proposée par les ambassades par rapport aux besoins des travailleurs¹²⁶. Beaucoup de migrants sont situés dans des régions qui sont trop éloignées pour leur permettre de se rendre à l'ambassade en semaine¹²⁷, et les missions diplomatiques indiennes sont fermées pendant leurs jours de repos¹²⁸.

En raison de la surcharge de travail qu'elles subissent, les missions diplomatiques et consulaires dans le Golfe s'appuient sur l'aide financière et matérielle des associations

¹²² Tant que l'employeur n'a pas délivré au travailleur un certificat de « non-objection » à son départ, alors ce dernier ne peut pas sortir du territoire. E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

¹²³ E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

¹²⁴ Convention de Vienne sur les relations consulaires, conclue à Vienne le 24 avril 1963, art. 36.

¹²⁵ C. R. ABRAR *et al.*, « Institutional Strengthening of the Office of Labour Attaché: Research Findings from Bangladesh, India and Sri Lanka », *art. cit.*

¹²⁶ Un diplomate témoigne : « Les abris pour les femmes, c'est bien ! Le problème, c'est que peu de femmes sont au courant de ce dispositif, Et moi, je ne peux m'occuper que de celles qui viennent me voir ». E17. Diplomate indien, promotion de 1974.

¹²⁷ C. R. ABRAR *et al.*, « Institutional Strengthening of the Office of Labour Attaché : Research Findings from Bangladesh, India and Sri Lanka », *art. cit.*

¹²⁸ Le consulat indien de Dubaï n'est ouvert aux travailleurs ayant des plaintes ou recherchant de l'aide que de 10 h à 12 h ; l'ambassade d'Abou Dhabi est ouverte de 10 h à 13 h. E113. Diplomate indien, promotion de 1995 ; E106. Diplomate indien, promotion de 1980.

d'expatriés indiens qui appartiennent aux classes moyennes et supérieures¹²⁹. En plus de leurs propres initiatives privées¹³⁰, les réseaux communautaires apportent leur soutien aux missions diplomatiques et consulaires dans la région¹³¹. Des « forums de la communauté des bénévoles indiens » ont été établis dans les ambassades indiennes des États du CCG. Ils réunissent des bénévoles qui fournissent de l'aide médicale, juridique et financière aux travailleurs dans le besoin¹³², notamment lors des journées portes ouvertes de l'ambassade¹³³. L'aide juridique apportée par des avocats volontaires est essentielle, que ce soit dans le cas de travailleurs en conflit avec leurs employeurs ou de migrants été arrêtés par la police¹³⁴. Les ambassades ont ainsi pris l'habitude depuis quelques années de nommer un conseiller juridique bénévole pour assurer le suivi de ces dossiers. Des volontaires sont également sollicités pour jouer le rôle d'interprètes auprès des migrants qui ne parlent pas les langues indiennes des diplomates¹³⁵, et

¹²⁹ Ces associations sont financées par les entrepreneurs indiens à succès, dont les portraits ornent les murs de chacune de ces associations et clubs. Le nombre d'adhérents à ces associations est faible par rapport à la proportion de migrants indiens dans le Golfe. Par exemple, à Abou Dhabi, où sont présents environ deux millions de migrants indiens, l'India Islamic Centre ne compte que 1000 adhérents. E39. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste ; E113. Diplomate indien, promotion de 1995 ; E111. Expatrié indien aux Émirats et journaliste ; E112. Secrétaire général, India Islamic Centre.

¹³⁰ Par exemple, depuis 2010, le Kerala Muslim Cultural Centre (KMCC) a mis en place un système d'assurance pour aider les familles des travailleurs en cas d'hospitalisation ou de décès de ces derniers. E89. Responsable des jeunesses de la ligue musulmane au Kerala ; E109. Président du Kerala Muslim Cultural Centre.

¹³¹ Un film diffusé en Inde en janvier 2016 (*Airlift*, réalisé par Raja Krishna Menon) dresse un portrait extrêmement négatif du ministère des Affaires étrangères pendant la première Guerre du Golfe. Il met en scène des diplomates à la fois désintéressés et impuissants face à la situation des expatriés indiens bloqués au Koweït pendant l'invasion irakienne. Le héros du film, Ranjit Katyal, un chef d'entreprise à succès, se dresse seul contre l'inaction du ministère des Affaires étrangères. Il fait des pieds et des mains pour organiser le transfert des migrants indiens du Koweït jusqu'à la Jordanie, en passant par l'Irak. Ce film n'est pas conforme à la réalité des faits, même s'il est vrai que les diplomates ont bénéficié de l'aide financière des entrepreneurs indiens en Irak pour organiser l'évacuation des migrants (K. P. FABIAN, « Biggest Air Evacuation in History », *art. cit.*) Cependant, ce film met à jour la perception populaire de l'impuissance de la diplomatie indienne et la forte dépendance des diplomates par rapport aux expatriés indiens présents dans le Golfe. Cette absence de confiance à l'égard des diplomates et de l'État a été exprimée lors des entretiens avec les migrants ou anciens migrants keralais impliqués dans la prise en charge des travailleurs.

¹³² Rhea ABRAHAM, « India and its Diaspora in the Arab Gulf Countries: Tapping into Effective 'Soft Power' and Related Public Diplomacy », *Diaspora Studies*, 2012, vol. 5, n°2, p. 134.

¹³³ C. R. ABRAR *et al.*, « Institutional Strengthening of the Office of Labour Attaché: Research Findings from Bangladesh, India and Sri Lanka », *art. cit.*, p. 17.

¹³⁴ E110. Avocat indien, Mak and Law Partners.

¹³⁵ Jusqu'aux années 2000, 75 % des travailleurs migrants étaient originaires d'Asie du Sud. Aujourd'hui, leurs origines se sont diversifiées et les principaux travailleurs non qualifiés ou peu qualifiés entrés dans le Golfe en 2014 étaient originaires de l'Uttar Pradesh, du Bihar et du Rajasthan. Les langues parlées se sont donc fortement diversifiées et la demande est plus hétérogène qu'elle ne l'était il y a dix ans. Krishna KUMAR, Irudaya RAJAN, *Emigration in 21st Century India. Governance, Legislation, Institutions*, *op. cit.*, p. 1 ; E77. Professeur en science politique, Mahatma Gandhi University.

certaines fonctions sont externalisées vers des associations indiennes¹³⁶. Par exemple en Oman, ce sont les femmes d'expatriés impliquées dans le pôle caritatif de l'Indian Social Club¹³⁷ qui s'occupent de la prise en charge de l'abri destiné aux femmes ayant fui leurs employeurs :

« L'abri pour les femmes a été mis en place un peu avant 2008 par l'ambassadeur Wadhwa. Il était bon et il prenait beaucoup à cœur la question des migrants. Mais l'abri ne marchait pas, il n'y avait pas de personnel de l'ambassade pour s'occuper des femmes qui venaient... Alors les associations ont pris en charge l'abri, qui nous a été confié pendant deux ans avant qu'on ne le réinstalle au sein de l'ambassade en 2012. Les fonds ne sont pas des fonds de l'État, mais des fonds de la communauté indienne. [...] Aujourd'hui, 8 femmes sont dans l'abri. C'est une amie à moi qui s'occupe d'elles. Elle est là-bas matin, midi et soir ! Elle leur fait faire de la couture, on organise des expositions... On essaie de les occuper en attendant que leur rapatriement soit organisé¹³⁸. »

Par conséquent, la prise en charge de la question des droits des travailleurs par les diplomates indiens dans le Golfe se fait dans une relation de dépendance à l'égard des élites expatriées indiennes. En plus de cette absence de moyens organisationnels, les diplomates ne disposent pas des outils politiques et juridiques qui leur permettraient d'être influents auprès des gouvernements du Golfe dans le domaine de la négociation des droits des migrants indiens.

c) Un cadre régional de négociation difficile

En plus des instruments développés pour faciliter la prise en charge des travailleurs les plus vulnérables, la diplomatie consulaire de l'Inde s'est intensifiée dans le Golfe ces dix dernières années. Elle répond à deux objectifs principaux : le premier est de promouvoir l'emploi de la main-d'œuvre indienne et d'assurer la délivrance de visas aux travailleurs de nationalité indienne par les gouvernements arabes. Le second est de garantir la protection sociale des travailleurs migrants. Jusqu'à présent, c'est le premier objectif de promotion de l'émigration qui a primé sur celui de la défense des droits sociaux des travailleurs. En effet, l'implication

¹³⁶ E114. Leader du Kerala Muslim Cultural Centre. À Dubaï par exemple, le consulat indien a externalisé une partie des services consulaires au Kerala Muslim Cultural Centre, l'organisme lié au parti de la Ligue musulmane en Inde : les volontaires de l'association collectent les passeports des Indiens pour les demandes de visas. Au Qatar, l'Indian Cultural Centre dispose d'un bureau qui enregistre les plaintes des travailleurs en dehors des heures d'ouverture de l'ambassade et les transmet ensuite aux fonctionnaires indiens. C. R. ABRAR, *et al.*, « Institutional Strengthening of the Office of Labour Attaché: Research Findings from Bangladesh, India and Sri Lanka », *art. cit.*, p. 17.

¹³⁷ L'Indian Social Club regroupe dix-huit pôles qui représentent des États fédérés (le Kerala dispose de deux pôles), à l'exception du pôle caritatif qui est destiné aux migrants indiens de toutes origines.

¹³⁸ E97. Responsable du pôle caritatif au sein de l'Indian Social Club.

de la diplomatie indienne dans la gestion des affaires consulaires répond à différentes contraintes régionales.

Premièrement, depuis le début des années 1990, les gouvernements du Golfe ont mis en place des programmes de nationalisation de leur main-d'œuvre afin de corriger les déséquilibres du marché de l'emploi et de réduire les pertes économiques générées par l'envoi des remises des travailleurs dans leurs pays d'origine¹³⁹. En général, les politiques de nationalisation sont fortement limitées en raison de l'absence de main-d'œuvre nationale disponible¹⁴⁰, mais elles créent toutefois une pression sur le gouvernement indien¹⁴¹. Les initiatives publiques des ministres des Affaires étrangères, des ministres des Indiens à l'étranger et des diplomates se sont multipliées depuis les années 2000 pour garantir le maintien des emplois des travailleurs indiens dans la région du Golfe. Par exemple, entre 2011 et 2013, le gouvernement saoudien a élaboré un programme de nationalisation des entreprises privées et de contrôle des travailleurs irréguliers, « *Nitaqat* ». Cela a entraîné la mise en œuvre de procédures de négociations par le gouvernement indien et l'ambassade présente en Arabie saoudite auprès des autorités saoudiennes, afin de ralentir le retour de travailleurs indiens¹⁴².

Deuxièmement, la présence de nombreux expatriés n'est pas seulement considérée par les gouvernements du Golfe comme un problème économique, mais aussi comme un problème

¹³⁹ Sur les politiques de nationalisation adoptées par chacun des six États du Golfe, voir Kasim RANDEREE, « Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States », Doha : CIRS, 2012, 32 p. ; Zakir HUSSAIN, « Nitaqat- Second Wave of Saudization. Is It an Answer to the Domestic Discontent? », in RAJAN, Irudaya (dir.), *India Migration Report 2014*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, p. 210.

¹⁴⁰ K. C. ZACHARIAH, Jolin JOSEPH, « Kerala Emigration to Saudi Arabia. Prospects under the Nitaqat Law », in RAJAN, Irudaya (dir.), *India Migration Report 2014, op. cit.*, p. 234.

¹⁴¹ La question de la prise en charge et de l'intégration professionnelle de travailleurs indiens rentrés du Golfe soulève des problèmes économiques et sociaux importants et les dirigeants du centre comme des États fédérés souhaitent éviter un retour massif de travailleurs indiens : en 2014, l'Inde a reçu 70,38 milliards de dollars de remises de la part de sa diaspora présente à l'étranger, soit 3,7 % du PIB de l'Inde, et environ 50 % de ces remises venaient des pays du CCG. Ranjit GUPTA, « India and the Middle East Crises », NIAS Strategic Foresight n°2, 2 février 2016.

¹⁴² E67. Chercheuse au ministère des Indiens à l'étranger ; E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala ; E76. Professeur en science politique, Mahatma Gandhi University ; E90. Secrétaire général de la Ligue musulmane. Le gouvernement indien obtient en 2013 une période mois de grâce de 4 mois de la part du gouvernement saoudien avant la mise en œuvre de cette loi. L'ambassade indienne parvient à régulariser les documents de 1 400 000 Indiens et organise le retour de 130 000 travailleurs. « Nitaqat violations: Relief as Saudi Arabia allows more time », *The Times of India*, 21 novembre 2013 ; « Helped out 14 lakh Indians in Saudi Arabia : MEA », *The Hindu*, 7 novembre 2013 ; « What is Nitaqat », *The Hindu*, 6 octobre 2013 ; « Nitaqat: Embassy to help those held up », *The Times of India*, 7 novembre 2013.

de « sécurité interne »¹⁴³ et la lutte contre les migrants irréguliers se fait en parallèle des mesures de nationalisation¹⁴⁴. En Oman par exemple, la lutte contre les travailleurs irréguliers a acquis une importance croissante depuis le début des années 2000¹⁴⁵. Le gouvernement a mis en place des périodes d'amnistie, pendant lesquelles les migrants au statut irrégulier ont l'opportunité de rentrer chez eux ou de régulariser leur situation sans se faire arrêter et sans payer une amende. Quatre périodes d'amnistie ont été instaurées en 2005, 2007, 2009 et 2015¹⁴⁶. Depuis 2010, l'ambassade indienne et le ministère omanais de la Main-d'œuvre ont amorcé un dialogue visant à rendre la procédure d'enregistrement des migrants irréguliers la plus efficace et la plus transparente possible. Lors de l'amnistie qui s'est déroulée de mai à novembre 2015, les diplomates étaient autorisés à être présents au moment de l'enregistrement des travailleurs irréguliers au ministère du Travail afin de leur venir en aide. Il existe donc un effort d'amélioration des pratiques diplomatiques dans le domaine de la gestion des migrants irréguliers. Mais en dehors des périodes d'amnistie, la capacité des diplomates à intervenir pour la régularisation ou le rapatriement des migrants illégaux est nulle en raison de la complexité des situations d'irrégularité, de la difficulté à collecter des données précises sur ce sujet, et du poids des réseaux migratoires informels¹⁴⁷.

Troisièmement, la diplomatie consulaire indienne dans la région doit également faire face à la crise économique qui touche les États du Golfe depuis 2015. La baisse importante des prix du pétrole a provoqué une diminution des emplois dans les secteurs de l'énergie et de la

¹⁴³ M. H. ILIAS, « South Asian Labour Crisis in Dubai: The Prospects of Indian Policy in the Arab Gulf Region », *Indian Journal of Politics and International Relations*, 2011, vol. 4, n°1-2, p. 76.

¹⁴⁴ L'irrégularité désigne des situations dans lesquelles le migrant n'est pas autorisé à rentrer sur le territoire, à y rester ou à y être employé. Un migrant rentré de façon légale sur le territoire peut devenir irrégulier s'il est encore employé dans une compagnie après l'expiration de son visa, s'il travaille avec un visa touriste, s'il se procure un faux visa ou s'il ne travaille pas dans la compagnie indiquée sur son visa (certains kafils obtiennent des permis de travail pour des employés puis les vendent à d'autres compagnies).

¹⁴⁵ Les descentes de police dans les camps de travailleurs se sont intensifiées depuis les émeutes sociales qui ont eu lieu en 2011. Le nombre de migrants irréguliers arrêtés est passé de 7064 en 2009 à 21 190 en 2014. En 2014, 12,5 % des migrants irréguliers arrêtés étaient Indiens. MéliSSa LEVAILLANT, Gehanne SAFAR, « Irregular Migration in Oman: Policies, their Effects and Interaction with India », Papier présenté au Gulf Research Meeting, Cambridge, août 2015.

¹⁴⁶ Au cours de ces procédures d'amnistie qui ont lieu dans tous les États du Golfe, les communautés expatriées jouent un rôle crucial pour venir en aide aux ambassades et des centaines de volontaires sont responsables de l'enregistrement des travailleurs irréguliers et de l'organisation de leur rapatriement en Inde.

¹⁴⁷ E113. Diplomate indien, promotion de 1995 : « Pour ceux qui viennent par des moyens illégaux, nous ne pouvons rien faire. Ils viennent souvent avec des visas de visiteurs... Les gens sont libres de prendre un visa de visiteur, s'ils ne cherchent pas de travail ensuite. Mais souvent une fois qu'ils arrivent ici, ils vont voir des compagnies locales. Dans ce cas, on ne peut pas faire grand-chose pour eux ».

construction, en particulier en Arabie saoudite. Les conditions de vie sont devenues très difficiles pour les travailleurs indiens de certaines compagnies saoudiennes qui ont fermé¹⁴⁸. En août 2016, le ministre d'État aux Affaires étrangères V. K. Singh est intervenu pour négocier auprès du gouvernement saoudien le transfert de certains travailleurs dans d'autres compagnies et la délivrance par le gouvernement saoudien de leurs visas de sortie afin de leur permettre de rentrer en Inde¹⁴⁹. Il a également tenté, sans succès, d'obtenir le remboursement des salaires des travailleurs n'ayant pas été payés depuis plusieurs mois. Dans ces conditions, le ministère des Affaires étrangères organise le rapatriement des travailleurs indiens qui ne sont pas parvenus à retrouver un emploi en Arabie saoudite, sans être en mesure de garantir l'obtention de leurs indemnités¹⁵⁰. Dans l'attente de leur rapatriement, l'ambassade indienne à Riyad a mis en place cinq camps permettant de mettre en sécurité les travailleurs dans le besoin.

Malgré ce dynamisme diplomatique relativement récent, la diplomatie consulaire de l'Inde reste fortement limitée dans le domaine de la protection des droits sociaux des travailleurs indiens dans le Golfe. Cela s'explique en partie par le fait que l'Inde comme les pays du Golfe ne sont pas signataires des conventions sur les travailleurs migrants de l'Organisation internationale du travail¹⁵¹ ainsi que des Nations unies¹⁵² et poursuivent une politique très souple à cet égard.

¹⁴⁸ Près de 10 000 travailleurs indiens ont été touchés. Certains travailleurs n'ont pas été payés pendant plusieurs mois et en juin-juillet 2016, certains camps de travailleurs ont fait face à une grosse pénurie de vivres de première nécessité. De nombreux migrants sont rentrés d'Arabie saoudite entre février et juillet 2016. « About 10 000 Indians In Saudi Will Be Evacuated : Swaraj », *The Times of India*, 1^{er} août 2016 ; INDE, Rajya Sabha, Question n°284, « Problems faced by indians in Gulf countries », Réponse du ministre des Affaires étrangères le 11 août 2016.

¹⁴⁹ Conformément au système du *Kafala*, seuls les travailleurs ayant un « certificat de non-objection » de la part de leur employeur peuvent sortir du territoire avant la fin de leur contrat de travail. De nombreuses compagnies saoudiennes ont fermé leurs portes sans délivrer ces certificats, et les travailleurs ont donc besoin d'un visa de sortie du territoire délivré par le gouvernement saoudien pour pouvoir rentrer en Inde.

¹⁵⁰ Kalol BHATTACHERJEE, « Return, Indians stranded in Saudi Arabia told », *The Hindu*, 23 août 2016.

¹⁵¹ Convention n°97 sur les travailleurs migrants, 1949 ; Convention n°143 sur les travailleurs migrants, 1975 (dispositions complémentaires).

¹⁵² Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990. Le Sri Lanka et le Bangladesh, deux États qui envoient beaucoup de travailleurs dans le Golfe, ont ratifié cette convention.

Au niveau bilatéral, l'Inde a signé des mémorandums d'entente¹⁵³ [*memorandum of understanding*] sur la question de la protection des travailleurs avec les Émirats arabes unis en décembre 2006 et en novembre 2007, avec le Qatar en avril 2007, avec le Koweït en avril 2007, avec le royaume d'Oman en novembre 2008, avec le Bahreïn en juin 2009, et avec l'Arabie saoudite en janvier 2014 et en avril 2016¹⁵⁴. Ces accords incluent : une déclaration d'intention mutuelle pour créer des nouvelles opportunités d'emploi ; la nécessité pour le pays d'accueil de prendre des mesures de protection des travailleurs ; des déclarations sur les procédures que doivent suivre les recruteurs ; le devoir de respect des lois de l'État d'origine et de l'État d'accueil par l'employeur ; la mise en œuvre d'un comité de travail commun pour favoriser un dialogue continu sur ces questions¹⁵⁵. Mais une étude de ces différents mémorandums montre qu'ils sont fortement limités, pour plusieurs raisons¹⁵⁶ : les objectifs fixés restent très généraux ; les droits des travailleurs et les moyens mis en œuvre pour les protéger ne sont pas énoncés ; les étapes de la procédure de recrutement ne sont pas détaillées ; aucun modèle de contrat de travail n'est imposé, à l'exception du mémorandum signé avec le Qatar ; les problèmes posés par le système du *kafala* ne sont pas mentionnés¹⁵⁷. Les groupes de travail communs sont conduits par les diplomates et les bureaucrates, mais ils ne reçoivent ni les employeurs ni les travailleurs concernés par ces problèmes¹⁵⁸. Selon un diplomate indien posté à Dubaï en 2015, « *les commissions bilatérales sont supposées se réunir une fois tous les deux ans. Mais cela dépend de la disponibilité des ministres. Il arrive souvent que ces réunions soient repoussées*¹⁵⁹ ».

¹⁵³ Les mémorandums d'ententes sont des engagements internationaux qui offrent un cadre juridique plus souple que les traités bilatéraux formels et n'ont pas de caractère obligatoire. ONU, *United Nations Treaty Collection, Treaty Reference Guide*, p. 5. Disponible sur : http://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_treaty_guide.pdf [consulté le 20 août 2016].

¹⁵⁴ INDE, Rajya Sabha, Question n°430, « Help to labourers by embassies in the Middle East ». Réponse du ministre d'État aux Affaires étrangères le 21 juillet 2016.

¹⁵⁵ INDE, Ministry of Overseas Indian Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012, p. 30 ; ILO, « Bilateral Agreements and Memorandum of Understanding on Migration of Low Skilled Workers : A Review », International Labour Office, Geneva, 2015.

¹⁵⁶ Les Philippines ont signé avec les gouvernements du CCG des mémorandums qui sont beaucoup plus précis sur la mise en œuvre de la protection des droits sociaux des travailleurs. Par exemple, les ambassades philippines imposent le respect de salaires minimums aux employeurs.

¹⁵⁷ Piyasiri WICKRAMASEKARA, « Something is Better than Nothing. Enhancing the Protection of Indian Migrant Workers through Bilateral Agreement and Memoranda of Understanding », *Migrant Forum in Asia*, février 2012, 49 p.

¹⁵⁸ Krishna KUMAR, Irudaya RAJAN, *Emigration in 21st Century India. Governance, Legislation, Institutions*, *op. cit.*, p. 112.

¹⁵⁹ E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

Ces limites sont une conséquence des déficiences du système juridique indien en matière d'émigration ainsi que de la faible marge de manœuvre dont disposent les diplomates dans leurs négociations avec les gouvernements du Golfe¹⁶⁰. Les diplomates indiens expliquent que les gouvernements arabes menacent de ne pas renouveler les visas des travailleurs indiens s'ils revendiquent le respect des droits des travailleurs ou si la communauté indienne pose problème¹⁶¹. En outre, les pays du Golfe souhaitent désormais diversifier leur main-d'œuvre afin d'avoir des salaires compétitifs et accueillent de plus en plus de Népalais, de Sri Lankais et de Birmans¹⁶². C'est ici que se trouve toute l'ambiguïté du travail des diplomates indiens dans le Golfe : ils essaient de faire avancer les droits des travailleurs tout en ayant pour priorité le maintien des flux d'émigration. Cela diminue fortement les possibilités de prise de risque diplomatiques.

Au niveau multilatéral, le gouvernement indien s'est impliqué dans le processus de Colombo, lancé à Manille en 2003 à l'initiative du secrétariat de l'Organisation internationale des migrations et dont le dernier sommet a eu lieu à Dhaka en 2011. Ce processus multilatéral réunissait onze États membres asiatiques et huit États observateurs, dont les Émirats arabes unis, le Qatar, le Koweït et l'Arabie saoudite. Il avait pour objectif de créer un dialogue sur les enjeux communs, les mesures et les pratiques de coopération possibles dans le domaine des migrations temporaires de travail. Ce processus a donné lieu à la mise en place du dialogue d'Abou Dhabi qui a réuni à deux reprises, en 2008 et en 2012, les pays asiatiques d'où sont originaires les migrants, les pays du CCG et le Yémen. Selon un diplomate indien, le processus d'Abou Dhabi avait l'avantage de créer un dialogue collectif sur des questions « sensibles » concernant le traitement des travailleurs dans le Golfe, sans viser aucun pays en

¹⁶⁰ M. H. ILIAS, « South Asian Labour Crisis in Dubai: The Prospects of Indian Policy in the Arab Gulf Region », *art. cit.*, p. 78.

¹⁶¹ M. V. BIJULAL, « Migrants, Human Rights, and Citizenship: The Case of Indian workers in the GCC Countries », *Manpower Journal*, 2012, vol. XLVII, n°2-4, p. 145.

¹⁶² E115. Professeur et consultant émirati ; M. H. ILIAS, « South Asian Labour Crisis in Dubai: The Prospects of Indian Policy in the Arab Gulf Region », *art. cit.*, p. 84.

particulier¹⁶³. Mais le gouvernement indien ainsi que les autres États participants se sont peu investis dans ce processus qui n'a pas donné lieu à des mesures concrètes¹⁶⁴.

En l'absence de réforme du cadre législatif indien régulant les migrations de travailleurs et luttant contre la prolifération des agences de recrutement¹⁶⁵, la diplomatie consulaire de l'Inde demeure une diplomatie essentiellement limitée à la facilitation de la procédure d'émigration¹⁶⁶. Les instruments d'ajustement mis en place par le ministère des Indiens à l'étranger et les ambassades reflètent encore la présupposition partagée au sein du gouvernement indien depuis 1947 selon laquelle la responsabilité repose avant tout sur l'individu qui décide de s'expatrier¹⁶⁷. Par conséquent, les diplomates indiens n'ont pas les moyens ni le soutien politique de leur gouvernement pour entamer des négociations avec les gouvernements du Golfe sur les problèmes posés par le système du *kafala* qui régit les droits des travailleurs dans la région, ou sur l'imposition d'un salaire minimum pour les travailleurs étrangers¹⁶⁸ : « *C'est un métier très frustrant. Finalement, la seule chose que nous pouvons faire [pour les travailleurs migrants] est de nous assurer qu'ils restent calmes et qu'ils respectent les lois du pays*¹⁶⁹ », résume une diplomate indienne en poste à Mascate en 2015.

Cet exemple permet ainsi de mettre à jour les limites de la diplomatie consulaire indienne. Les capacités d'adaptation des missions diplomatiques aux exigences de la mondialisation ne relèvent pas seulement de facteurs organisationnels, mais aussi de facteurs politiques nationaux et régionaux qui dépassent le domaine de compétences des diplomates. Ces enjeux nouveaux peuvent avoir un impact direct sur l'évolution de la profession de diplomate et sur leur capacité à exercer leur métier.

¹⁶³ E19.1. Diplomate indien, promotion de 1969.

¹⁶⁴ Selon un chercheur ayant participé à ce processus en tant que conseiller, le ministère des Affaires étrangères envoyait ses diplomates les moins expérimentés aux réunions de travail. E91. Professeur en relations internationales, Centre for Development Studies ; E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

¹⁶⁵ E17.3. Diplomate indien, promotion de 1974.

¹⁶⁶ E71. Chercheur au ministère des Indiens à l'étranger.

¹⁶⁷ E106. Diplomate indien, promotion de 1980.

¹⁶⁸ E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

¹⁶⁹ E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

3) Du représentant de l'État au représentant communautaire

Le développement de la diplomatie consulaire est inséparable de la participation des États fédérés et des communautés expatriées à la mise en œuvre de la diplomatie régionale de l'Inde. Dans le contexte du sous-dimensionnement de la bureaucratie, les diplomates établissent des relations d'interdépendances, plutôt que de concurrence, avec ces acteurs du système diplomatique indien. Cela a un impact direct sur le quotidien des diplomates présents dans les missions diplomatiques indiennes de cette région et sur la délimitation de leurs activités professionnelles. En effet, les diplomates deviennent des représentants de leurs communautés, voire d'une seule communauté indienne, et ont de moins en moins de temps à consacrer à d'autres activités diplomatiques.

Comme l'écrit Costas Constantinou, le diplomate doit à la fois savoir être partial (« *one-sided diplomat* ») et savoir se positionner à l'intersection de plusieurs espaces (« *mid-spaced diplomat* »)¹⁷⁰. Sa légitimité vient de cette position interstitielle qui lui permet d'influencer les points de vue « d'individus, de groupes ou d'entités » séparés¹⁷¹. Dans les États du CCG, ces espaces de médiation prennent une forme singulière. Ils ne désignent pas seulement l'espace entre le national et l'étranger, mais aussi celui entre l'État et sa propre communauté. La gestion des affaires communautaires tient en effet une place de plus en plus importante dans l'exercice du métier de diplomate, et celui-ci doit savoir se positionner à l'intersection entre les différents groupes, régionaux ou religieux, qui constituent la communauté indienne (a). Le recours croissant de l'État à sa diaspora, utilisée comme levier de promotion des intérêts du pays, prend une forme particulière dans la région¹⁷². Les élites expatriées indiennes dans le Golfe, à la différence de la diaspora indienne aux États-Unis ou en Europe, n'ont aucune perspective d'intégration au sein des États dans lesquels elles travaillent. Leur influence politique et économique est fortement limitée auprès des cheikhs arabes, et elle s'exerce principalement en Inde où elles maintiennent des réseaux économiques, sociaux et politiques très développés. Ce double phénomène de croissance des interactions entre l'État et sa

¹⁷⁰ Costas CONSTANTINOU, « Between Statecraft and Humanism: Diplomacy and Its Forms of Knowledge », *art. cit.*

¹⁷¹ James DER DERIAN, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford : Basil Blackwell, 1987, p. 6, 85.

¹⁷² Kishan RANA, « India's Diaspora Diplomacy », *art. cit.*, p. 367.

diaspora, et d'exportation des questions politiques et économiques des États fédérés à l'étranger, présente le risque d'une politisation du travail des diplomates (b). La surconcentration de la diplomatie indienne sur les problèmes qui touchent à la diaspora entraîne une diminution du travail de représentation et de négociation des intérêts de l'Inde auprès des gouvernements du Golfe (c).

a) L'ambassadeur, une figure centrale pour les communautés expatriées

Les manuels classiques de diplomatie véhiculent l'idée selon laquelle le diplomate doit se « débarrasser de ses sentiments¹⁷³ ». Il doit savoir s'effacer devant sa mission, adopter une posture « modeste¹⁷⁴ ». Il ne doit pas témoigner d'indignation morale et ne doit pas faire preuve d'exagération, car il incarne la continuité et la position de son pays. En Inde, la formation des diplomates porte en partie sur l'apprentissage de manières de se comporter et de se présenter conformément aux attentes créées par l'entrée dans la fonction publique (voir le chapitre 2). Dans le même temps, cette étude de cas nous montre que le travail de représentation est indissociable du style personnel et que chaque diplomate construit une identité qui lui est propre à partir de son capital social¹⁷⁵. Il y a dans le travail de représentation diplomatique une tension forte entre la manière dont l'État est réifié et l'expérience vécue par les diplomates sur le terrain qui est liée à des relations sociales complexes.

Dans le Golfe, l'attitude du diplomate est mise à l'essai par les élites indiennes qui participent aux associations d'expatriées. En Oman et aux Émirats arabes unis, les entrepreneurs et les travailleurs qualifiés qui ont les moyens de rester dix à trente années dans ces États sont souvent capables d'énumérer l'ensemble des ambassadeurs indiens qui ont été nommés dans la région, et d'en comparer les compétences¹⁷⁶. Il y a celui qui est reconnu pour son implication dans la défense des droits de la communauté indienne ; celui qui est jugé compétent dans la conduite des affaires économiques ; celui qui fait au contraire l'unanimité

¹⁷³ François de CALLIÈRE, *The Art of Diplomacy*, Lanham : University Press of America, 1994, p. 183.

¹⁷⁴ Iver NEUMANN, « The Body of the Diplomat », *art. cit.*

¹⁷⁵ Françoise PIOTET, Marc LORIOL, David DELFOLIE, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, *op. cit.*, p. 292.

¹⁷⁶ D2. Discussion informelle lors d'un dîner avec des entrepreneurs indiens à Mascate, 24 mai 2015 ; D3. Discussion informelle avec des expatriés indiens à Dubaï, 5 juin 2015.

pour son incompétence et l'image négative qu'il renvoie de son pays. Un entrepreneur indien installé en Oman entre 1976 et 2002 explique par exemple¹⁷⁷ :

« L'ambassadeur indien doit promouvoir une bonne image de son pays. S'il s'assoit dehors, devant sa maison et mange sur un matelas, sur le trottoir, des *chapatis* [pain indien] avec sa femme, ce n'est pas bien ! C'est arrivé avec l'un d'eux, et tout le monde le regardait, on en a beaucoup parlé ! »

Cette centralité de la figure de l'ambassadeur pour les associations indiennes s'explique par le contexte autoritaire des régimes du Golfe. C'est en effet l'ambassadeur qui est responsable de leurs activités publiques auprès des gouvernements d'accueil. Dans les monarchies arabes, les activités des associations de migrants sont fortement restreintes¹⁷⁸. Les organisations politiques sont interdites¹⁷⁹ et seules les organisations religieuses, caritatives et culturelles parrainées par les ambassades peuvent être enregistrées légalement auprès des gouvernements¹⁸⁰. Les ambassadeurs sont les parrains de ces associations et toutes les activités doivent être menées sous l'égide de l'ambassade¹⁸¹. Les écoles indiennes doivent également être encadrées par l'ambassade et ce sont les ambassadeurs qui président leurs comités exécutifs¹⁸². Ces dispositifs, mis en œuvre par les gouvernements du Golfe pour assurer le contrôle de la population indienne par les ambassadeurs, ont eu pour effet paradoxal de favoriser la politisation des diplomates.

¹⁷⁷ E69. Ancien expatrié indien en Oman, homme d'affaire et conseiller du frère du roi omanais.

¹⁷⁸ Caroline OSELLA, Filippo OSELLA, « Migration, Networks and Connectedness Across the Indian Ocean », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, op. cit., p. 109.

¹⁷⁹ Un ancien expatrié témoigne : « Le voyageur indien, quand il obtient son visa pour le Golfe, même si au Kerala on a un style de vie rempli de politique, il met de côté sa compréhension politique des choses au moment où il est à l'aéroport. Les Indiens dans le Golfe ne vont pas dans les lieux publics, dans les cinémas... On évite ces endroits ». E73. Ancien expatrié indien en Arabie saoudite et journaliste.

¹⁸⁰ E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala ; E75.1. Professeur en sociologie, Calicut University ; E80. Diplomate indien, promotion de 1978 ; E90. Secrétaire général de la Ligue musulmane.

¹⁸¹ L'organisation des associations varie ensuite d'un pays à l'autre. En Oman par exemple, le ministère du Développement social n'autorise l'existence que d'une seule organisation, l'Indian Social Club, divisé en différentes sections régionales ou culturelles (E101. Président de l'Indian Social Club). À Abou Dhabi, cinq associations indiennes placées sous la responsabilité de l'ambassade sont enregistrées auprès du ministère des Affaires sociales (l'Indian Social Cultural Centre, le Kerala Social Centre, l'Abu Dhabi Samaaj Kerala, l'Indian Ladies Centre et l'Islamic Centre). D'autres associations non enregistrées sont tolérées aux Émirats arabes unis (E108. Directeur général, India Social Cultural Centre). En Arabie saoudite, les associations religieuses sont enregistrées directement auprès du département islamique, tandis que les clubs culturels sont gérés par les ambassades (E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala. E90. Secrétaire général de la Ligue musulmane).

¹⁸² En 2012, 81 écoles étaient dirigées par la communauté indienne, dont 31 aux Émirats arabes unis, 19 en Oman, 17 au Koweït, 3 au Bahreïn et 3 en Arabie saoudite. Rhea ABRAHAM, « India and its Diaspora in the

b) Transactions collusives et risques de politisation

Les diplomates sont beaucoup sollicités par les associations de migrants pour participer à leurs événements : « *Quand nous avons un événement par soir, eux en ont trois ou quatre* », explique un diplomate français à Mascate¹⁸³. Ces réunions ou banquets financés par les entrepreneurs économiques indiens sont souvent des événements culturels organisés sur la base de groupements régionaux¹⁸⁴. La difficulté pour les diplomates indiens est de ne pas être perçus comme favorisant une communauté plutôt qu'une autre, et de ne pas se laisser entraîner dans des logiques politiques ou communautaires qui dépassent le cadre d'exercice de leur métier¹⁸⁵.

Cela est particulièrement vrai pour les diplomates originaires du Kerala qui disposent souvent d'un réseau interpersonnel plus grand que les autres diplomates indiens à leur arrivée dans la région. Comme l'explique un expatrié indien à Dubaï :

« Le problème pour les ambassadeurs keralais est qu'ils sont obligés de se rendre dans les événements de leur communauté. Les autres peuvent choisir à quels événements ils se rendent. [...] En tant que keralais, je sais que je peux aller voir sans problème l'ambassadeur, s'il est keralais. Un ambassadeur keralais ici m'a dit une fois qu'il était vraiment épuisé, à force de devoir passer son temps à parler avec sa communauté¹⁸⁶ ! »

Malgré les restrictions qui pèsent sur elles, de nombreuses associations implantées dans le Golfe sont en fait des répliques miniatures des partis politiques indiens¹⁸⁷. C'est le cas par exemple du Kerala Muslim Cultural Centre (KMCC), une organisation affiliée au parti keralais de la ligue musulmane et qui est présente dans l'ensemble de la région du Golfe¹⁸⁸.

Arab Gulf Countries: Tapping into Effective "Soft Power" and Related Public Diplomacy », *Diaspora Studies*, 2012, vol. 5, n°2, p. 129.

¹⁸³ E104. Diplomate indienne, promotion de 2000 ; E39. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste.

¹⁸⁴ E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala.

¹⁸⁵ E39. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste.

¹⁸⁶ E15.1. Expatrié indien dans le Golfe, journaliste et consultant pour le gouvernement émirati.

¹⁸⁷ E75.1. Professeur en sociologie, Calicut University ; E89. Responsable des jeunesses de la Ligue musulmane ; E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala ; E88. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala ; E93. Ancien parlementaire, membre du parti communiste indien au Kerala.

¹⁸⁸ Les activités culturelles et religieuses organisées dans le Golfe permettent aux associations de lever des fonds qui sont ensuite investis au Kerala. E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala ; E75.1. Professeur en sociologie, Calicut University.

Les visites des hommes politiques indiens dans le Golfe sont ainsi l'occasion de créer des liens avec les personnes originaires de leurs circonscriptions et investies dans les associations¹⁸⁹. Par conséquent, les diplomates peuvent parfois difficilement se soustraire aux logiques politiques régionales. Ils ne sont plus seulement jugés par leurs supérieurs hiérarchiques au sein de l'administration, mais aussi par les hommes politiques concernés par les affaires communautaires dans le Golfe. Il arrive que des hommes politiques de différents États fédérés interviennent directement dans le travail des diplomates pour contester des décisions prises à l'égard de certains membres de leur communauté. Ce témoignage d'un diplomate indien dans la région en est révélateur, et il traduit aussi le mécontentement de certains diplomates face à la place croissante prise par la communauté indienne dans leur quotidien.

« Les associations communautaires veulent que l'ambassadeur soit présent aux événements qu'elles organisent. Il y a beaucoup de critiques qui émanent des organisations à l'égard de l'ambassadeur, on doit être vigilants. Pour ma part, je ne suis pas allé à tous les événements. Cela a été énormément critiqué par la communauté, qui est même allée se plaindre auprès du ministre ! Imaginez, votre évaluation en tant qu'ambassadeur est fondée sur votre engagement auprès de la communauté ! [...] C'est très difficile d'être ambassadeur ici ; c'est devenu de plus en plus lié au régionalisme et à la vie politique. L'ambassadeur doit être très à l'écoute de la communauté. Ce n'est pas facile ! [...] À Riyad, j'ai connu deux ambassadeurs qui ne se sont occupés que de leurs circonscriptions ; c'est la raison pour laquelle à leur époque il n'y a pas eu de rapprochement politique auprès de l'Arabie saoudite. L'ambassade n'était focalisée que sur les affaires communautaires. [...] À Abou Dhabi, j'ai décidé de ne pas prendre un chauffeur keralais. La communauté s'est plainte auprès du secrétaire du Premier ministre ainsi que du Foreign Secretary. J'ai dû leur donner des explications ! Alors, en tant qu'ambassadeurs ici, on doit faire très attention, on ne doit pas être effrayés. La politique indienne s'imisce de plus en plus dans la conduite de notre métier, à cause de certaines sections de la communauté indienne. L'élément communautaire nous tire vers le bas.

Est-ce que c'est seulement la communauté keralaise qui interfère dans le travail des diplomates ?

Cela arrive souvent avec les keralais, mais non, pas seulement. À Jeddah par exemple, la communauté d'Hyderabad est puissante et il y a beaucoup de musulmans. Parfois, ils reprochent aux diplomates de ne pas être assez pratiquants. Un jour, un garçon a été renvoyé de l'école indienne pour mauvais comportement. C'est le consul qui est le patron de l'école. Cela a tourné en bras de fer entre les politiciens d'Hyderabad et le consul de Jeddah. Cela arrive fréquemment que les hommes politiques interfèrent dans les affaires diplomatiques. Avant que le fonds

¹⁸⁹ Le passage par le Golfe et l'implication dans la vie associative et caritative peut ainsi représenter pour les migrants un tremplin social, économique et politique en Inde.

d'aide aux travailleurs vulnérables soit mis en place par le ministère, j'ai réussi à lever des fonds pour aider les veuves. Quatre hommes politiques du Kerala sont venus me voir et m'ont demandé de distribuer 90 % des fonds aux keralais. Mais j'ai refusé. Je suis un ambassadeur indien, pas un ambassadeur keralais¹⁹⁰. »

Cette situation peut laisser place à des formes de transactions collusives de toutes sortes, lorsque la fonction publique est détournée par les diplomates à des fins personnelles ou politiques. Par exemple, certains diplomates utilisent leur position d'intermédiaire pour favoriser la nomination d'un proche au sein d'écoles indiennes ou d'autres centres culturels¹⁹¹. Les diplomates peuvent aussi faire bénéficier les entrepreneurs de leur pouvoir de faire accélérer des procédures administratives¹⁹². En Oman, ces échanges de services suscitent une forme de compétition pour l'accès à l'ambassadeur entre les différents acteurs économiques, comme en témoigne ce commerçant indien dont la famille est installée à Mascate depuis le début du vingtième siècle :

« Les diplomates indiens ne sont pas toujours d'une grande aide. Nous sommes quarante-quatre commerçants sur ce marché : seules deux ou trois personnes ont le contact de l'ambassade et sont considérées comme importantes. Nous n'avons pas accès aux événements de l'ambassade. Si, nous y avons accès, mais on ne nous prévient pas en avance. Ils n'informent que leurs associés proches. Avant, on recevait des invitations privées de l'ambassadeur. [...] Aujourd'hui, ce sont les Khimjis qui ont tout, ils peuvent obtenir ce qu'ils veulent de l'ambassade. Il leur suffit de passer un coup de fil et leur fils est placé dans la meilleure école¹⁹³. »

Il semblerait que les diplomates retirent souvent de ces services des bénéfices privés. Un avocat indien ayant conseillé l'ambassade d'Abou Dhabi sur des affaires juridiques témoigne avoir vu parfois les diplomates détourner à leur profit une partie de l'argent donné par les entrepreneurs pour l'organisation des événements culturels¹⁹⁴.

¹⁹⁰ E17.3. Diplome indien, promotion de 1974.

¹⁹¹ E39. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste ; E69. Ancien expatrié indien en Oman, homme d'affaire et conseiller du frère du roi omanais.

¹⁹² Un commerçant indien explique par exemple : « Le 9 février 2004, mon père est mort dans un accident de voiture, à 8 h 45, X. m'a appelé et m'a demandé ce qu'il pouvait faire pour moi. Je lui ai dit que ma mère était à Bombay, et qu'elle attendait que son visa soit renouvelé ; je lui ai demandé s'il pouvait obtenir le visa plus rapidement pour elle et pour ma sœur. Il a appelé le diplomate qui était à la division à cette époque. À 10 h 30, le visa était fait et le jour même, ma mère et ma sœur ont pu aller le chercher ! » E103. Commerçant indien dont la famille est installée en Oman depuis 1904.

¹⁹³ *Idem*.

¹⁹⁴ E110. Avocat indien, Mak and Law Partners.

En raison de la place de plus en plus importante prise par les affaires communautaires de toutes sortes, la variété des gammes de situations offerte par la profession de diplomate se réduit dans le Golfe. Les diplomates ont aujourd'hui moins de temps et de moyens pour nouer des contacts réguliers avec les autorités politiques locales ainsi qu'avec les acteurs économiques et culturels arabes.

c) Des interactions limitées avec les gouvernements étrangers

Sous l'effet de la forte charge de travail qui pèse sur les diplomates indiens, la logique de l'urgence l'emporte souvent sur celle de l'innovation au sein du ministère des Affaires étrangères¹⁹⁵. Dans le Golfe, cette dynamique se traduit par la place croissante prise par la gestion des questions migratoires, au détriment d'autres activités de promotion des intérêts de l'État indien.

La particularité de la région du Golfe pour la conduite de la diplomatie est l'importance de l'établissement de liens personnels avec les dirigeants arabes et leurs familles, qui facilite les négociations dans les domaines économiques et politiques¹⁹⁶. Ces deux extraits d'entretiens en témoignent :

« C'est très difficile de négocier avec des pays qui n'ont pas de tradition bureaucratique, et pas de tradition diplomatique. Pour obtenir un rendez-vous avec le ministre des Affaires saoudien, on a besoin d'un numéro, introuvable sur un site internet... c'est très long de trouver qui est l'interlocuteur intéressant au ministère des Affaires étrangères, et d'obtenir son numéro¹⁹⁷ ! »

« L'établissement de liens personnels avec les établissements de haut niveau est particulièrement important, car les activités économiques dans le Golfe sont principalement fondées sur des contacts personnels (...). Les interactions personnelles sont utilisées pour parler des principales réalisations de l'Inde,

¹⁹⁵ Voir le chapitre 3.

¹⁹⁶ Certains diplomates postés dans le Golfe dans les années 1980-1990 ont souligné le rôle important joué par leurs épouses pour avoir accès aux femmes des familles royales et faire passer des messages. E32. Diplomate indien, promotion de 1980 ; E17. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E10. Diplomate indien, promotion de 1964 ; E19. Diplomate indien, promotion de 1969 ; E61. Employé à la FICCI en charge de la région du Golfe. Dans les archives consultées, les diplomates postés au consulat de Jeddah au début des années 1950 soulignent déjà l'importance de la convivialité et des rencontres personnelles pour la conduite de la diplomatie : INDE, Ministry of External Affairs. File n°F3 (43)-RandI/53, « Annual Reports from Saudi Arabia (Jeddah) », 1953. New Delhi, National Archives of India.

¹⁹⁷ E46. Diplomate indien, promotion de 1985.

transmettre les principales histoires à succès et les principaux domaines d'intérêts pour les investissements futurs¹⁹⁸ ».

Cependant, le temps très limité des diplomates indiens dans le Golfe rend difficile ce travail indispensable de socialisation avec les élites locales. Le fait qu'aucun ambassadeur indien dans la région ne maîtrise aujourd'hui l'arabe ne permet pas leur insertion au sein des sociétés d'accueil. De plus, les diplomates ne peuvent pas non plus s'appuyer sur les chefs d'entreprises indiens installés dans la région¹⁹⁹. S'ils ont pu avoir une certaine influence par le passé, ces derniers sont aujourd'hui très peu nombreux à être proches des gouvernements du Golfe et leur influence s'étend surtout en Inde auprès des hommes politiques et des fonctionnaires indiens²⁰⁰ :

« Les chefs d'entreprise indiens ont très peu d'influence ici. Ils sont importants dans le secteur de l'immobilier, mais ils ne sont pas du tout proches des cercles de décision. Ils ont une influence en Inde oui, mais pas aux Émirats. Certains ont essayé d'avoir une vie publique ici, mais cela ne s'est pas traduit en influence. Ce n'est pas bon d'être trop visible ici²⁰¹ ».

Par conséquent, les chefs d'entreprise indiens ne peuvent pas jouer comme dans le cas de la diaspora indienne aux États-Unis le rôle de facilitateurs de dialogue entre le gouvernement indien et les États du CCG²⁰². Eux-mêmes souhaitent plutôt investir dans le Golfe qu'en Inde, où la sécurité des investissements demeure faible²⁰³. La diplomatie économique de l'Inde

¹⁹⁸ Talmiz AHMAD, « Promoting UAE Investments into India: the Role of the Indian Embassy », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 136.

¹⁹⁹ Sur les trajectoires de certains chefs d'entreprise indiens les plus riches dans le Golfe, voir Prakash JAIN, « Indian Entrepreneurs in the Gulf Countries: Some Case Studies », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2005, vol. 61, n°4, p. 123-142.

²⁰⁰ C'est le cas par exemple de la famille Khimji en Oman ou de M. A. Yusuf Ali, qui fait partie de la chambre de Commerce de Dubaï. E82, Membre du parti du BJP en charge de la diaspora indienne ; E17.3. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E98. Directeur exécutif, Mustafa Sultan Enterprises (nationalité omanaise) ; E99. Manager, Mustafa Sultan Enterprises (nationalité indienne).

²⁰¹ E115. Professeur et consultant émirati.

²⁰² Ainsi l'explique une diplomate indienne en poste à Mascate en 2015 : « On ne peut pas s'appuyer sur la diaspora indienne pour promouvoir l'Inde auprès des gouvernements. Les chefs d'entreprises ici sont des oiseaux libres. Ce que l'on peut faire c'est les encourager eux à investir en Inde, ça oui ». E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

²⁰³ E61. Employé à la FICCI en charge de la région du Golfe ; E69. Ancien expatrié indien en Oman, homme d'affaire et conseiller du frère du roi omanais.

dans le Golfe doit donc s'adresser aussi aux Indiens présents dans la région pour attirer leurs investissements en Inde²⁰⁴.

Comme l'a montré le chapitre 3, les diplomates indiens disposent d'une certaine liberté pour sélectionner leur travail et répartir leurs tâches quotidiennes. Par ailleurs, en l'absence d'évaluation précise des ambassadeurs, ces derniers ont une marge de manœuvre assez grande pour définir leurs propres objectifs lorsqu'ils sont envoyés dans une mission à l'étranger. Dans ce contexte, certains diplomates décident de façon délibérée d'accorder moins de temps aux questions communautaires et de se concentrer sur d'autres domaines d'activités. Les diplomates peuvent alors essayer de jouer un rôle important dans la promotion d'une image favorable de l'Inde et l'encouragement des investissements étrangers. Certains nouent des liens avec les principales chambres de commerce et institutions économiques du Golfe et organisent la visite de délégations économiques en Inde²⁰⁵. Mais ces initiatives sont surtout individuelles et restreintes à un petit nombre de diplomates intéressés dans le développement de la diplomatie économique²⁰⁶. Elles ne sont souvent pas institutionnalisées et prennent fin avec le départ de l'ambassadeur, ce qui déstabilise fortement la conduite de la diplomatie indienne.

Ce faible temps dédié par les diplomates indiens au développement de relations de proximité avec les élites arabes contribue à la faiblesse des interactions politiques entre l'Inde et les États du CCG. Cela explique en partie la difficulté des Indiens à attirer les investissements du Golfe en Inde ou à promouvoir un dialogue politique de haut niveau dans la région.

²⁰⁴ M. MENON, « Economic diplomacy in the Gulf Region and Elsewhere », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit., p. 111-120.

²⁰⁵ Talmiz AHMAD, « Promoting UAE Investments into India: the Role of the Indian Embassy », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit.

²⁰⁶ E17. Diplomate indien, promotion de 1974 ; E61. Employé à la FICCI en charge de la région du Golfe. Sur les initiatives prises par des diplomates indiens dans la région, voir Talmiz AHMAD, « Promoting UAE Investments into India : the Role of the Indian Embassy », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, op. cit.

Conclusion du chapitre

L'analyse du fonctionnement des missions diplomatiques et consulaires indiennes dans la région du Golfe arabo-persique nous permet de comprendre la façon dont les rôles et les actions des diplomates ont évolué dans cet environnement politique et régional particulier.

Ce cas d'étude montre d'une part la manière dont les diplomates parviennent à composer avec la faiblesse structurelle du ministère des Affaires étrangères indien. La participation de nouveaux acteurs au sein du système diplomatique indien leur permet de s'appuyer sur des ressources qui ne relèvent pas seulement de leur appartenance au ministère des Affaires étrangères, mais aussi de leur relation d'interdépendance avec les communautés indiennes expatriées, ainsi qu'avec les gouvernements des États fédérés concernés par l'émigration indienne dans le Golfe. Par conséquent, l'opposition classique entre acteurs étatiques et non étatiques implique en fait des processus sociaux plus complexes, dans lesquels les représentants de l'État conservent une place centrale.

D'autre part, ces évolutions s'accompagnent d'une modification des activités qui délimitent la profession de diplomate. Être diplomate indien dans le Golfe aujourd'hui, c'est d'abord être en mesure de représenter sa communauté, de la protéger et d'interagir avec elle. Cet exemple est illustrateur de la confusion croissante qui existe entre les activités de représentation et les activités de gouvernement dans la conduite de la diplomatie²⁰⁷.

Enfin, en l'absence de moyens diplomatiques, les diplomates ont de moins en moins les capacités de s'impliquer dans des activités de représentation et de négociation des intérêts de l'État indien auprès des gouvernements étrangers dans le Golfe. On voit ici les effets concrets, sur le terrain, du sous-dimensionnement de la bureaucratie indienne. Ils contribuent à accroître les coûts de fonctionnement de l'organisation et expliquent en partie l'inconsistance de la diplomatie indienne dans la région.

²⁰⁷ C'est un des principaux arguments avancés dans l'ouvrage collectif de Ole Jacob SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, *op. cit.*

Conclusion générale

Si le propos de ce travail de recherche s'adresse avant tout à un public académique, le sujet qu'il traite et les enjeux analysés n'en sont pas moins pertinents pour les praticiens qui s'interrogent sur l'évolution de la diplomatie indienne. Les positionnements internationaux de l'Inde peuvent en effet parfois apparaître contradictoires ou incertains. C'est le cas par exemple de sa politique étrangère au Moyen-Orient, qui s'appuie au niveau bilatéral sur des « partenariats stratégiques » avec des États pourtant rivaux comme l'Arabie saoudite, l'Iran et Israël, et qui se traduit, au niveau multilatéral, par des positionnements ambigus, en particulier sur la question de l'intervention au nom du principe de responsabilité de protéger (chapitre 5). Or, il est impossible de comprendre ces positionnements diplomatiques si l'on n'analyse pas l'organisation et le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères indien, lieu central de production des instruments et de relais du contenu de la politique étrangère indienne dans les domaines non militaires. Objet de recherche négligé dans la littérature, le ministère des Affaires étrangères indien, son institutionnalisation et ses capacités d'adaptation aux évolutions de la mondialisation requièrent une analyse précise que cette étude visait à proposer.

Les recherches portant sur « l'émergence » de l'Inde s'intéressent plus à la façon dont la croissance socio-économique et militaire du pays influence son comportement sur la scène internationale. Elles s'inscrivent dans un débat sur la montée d'un nouvel ordre mondial, qui se concentre sur la nature de la puissance, ses sources de forces et la répartition de l'équilibre des puissances entre les États-Unis et les pays émergents. En se focalisant sur des explications macrosociologiques et systémiques, ces travaux n'ont pas permis d'expliquer la contradiction qui existe entre l'émergence économique et militaire de l'Inde, la volonté de puissance affichée par ses dirigeants, et la faiblesse de ses capacités diplomatiques. La présente thèse comble ainsi un manque dans l'analyse de la politique étrangère indienne et contribue à l'étude de la posture diplomatique de l'Inde et de ses modes d'action. Cette thèse est menée à partir d'un dispositif théorique original qui utilise des outils de la sociologie politique des institutions pour examiner à un niveau microsociologique l'organisation du ministère des Affaires étrangères. Pour cela, elle s'appuie sur de nombreuses sources primaires — archives, entretiens semi-directifs, et analyse de la littérature grise — et sources secondaires.

Cette recherche a montré que la diplomatie indienne est une diplomatie sous-dimensionnée, souvent contrainte d'adopter sur la scène internationale une posture prudente qui n'a pas l'étoffe de sa grandeur territoriale et démographique.

La vulnérabilité du ministère des Affaires étrangères indien est induite par le sous-dimensionnement de ses capacités financières et humaines et par un effet de fermeture de la profession de diplomate autour de critères de recrutements indéterminés, ainsi que d'une formation strictement généraliste (chapitres 2 et 3). Le détour par l'histoire de la genèse du ministère et de son institutionnalisation a permis de montrer que ces structures organisationnelles ont émergé de logiques politiques et bureaucratiques particulières liées au sous-dimensionnement des capacités étatiques et à une dynamique de rivalité interministérielle, plutôt que d'une logique rationnelle d'efficacité administrative définie en amont. Le ministère des Affaires étrangères indien a en effet été dépossédé du monopole du recrutement et de la formation des diplomates, et les critères qu'il avait déterminés pour la mise en place de ces structures organisationnelles ont rapidement été écartés. Ces structures sont encore aujourd'hui considérées comme les meilleurs choix possible pour garantir la légitimité de ce ministère et de la profession de diplomate auprès des autres administrations de l'État. En particulier, le concours commun à l'ensemble de la fonction publique est désigné comme un gage de prestige du corps diplomatique, même s'il ne permet pas de recruter les candidats les plus déterminés à l'exercice de la diplomatie. En appréhendant le ministère des Affaires étrangères à partir de son processus d'institutionnalisation, nous avons donc aussi mis à jour les fondements de la résilience de cette administration qui contribuent à sa reproduction. Près de soixante-dix ans après la genèse du ministère des Affaires étrangères indien, on est frappé par le très faible renouvellement de cette organisation, tant en termes de fonctionnement hiérarchique, d'agencement du recrutement et des carrières, et de défense d'un monopole professionnel fondé sur la possession de compétences généralistes.

En nous intéressant par la suite à l'interaction entre le ministère des Affaires étrangères et les autres acteurs du système diplomatique indien, nous avons pu montrer dans la deuxième partie de cette thèse que ce ministère a cependant été capable de s'adapter de façon graduelle aux évolutions de l'après-guerre froide - marquée par la fin du monde bipolaire, la libéralisation de l'économie indienne, et la prolifération d'acteurs au sein du système diplomatique national. Cette adaptation graduelle s'est traduite par l'extension de l'agenda

diplomatie du ministère des Affaires étrangères indien, grâce à un processus d'accumulation de nouvelles fonctions liées aux activités de « *low diplomacy* » (économiques, consulaires, et publiques) (chapitres 5 et 6). Mais ces adaptations demeurent très limitées. En effet, l'absence de réforme structurelle de l'organisation du ministère de 1947 à 2015 a contribué à un renforcement de sa vulnérabilité, ainsi qu'à sa marginalisation grandissante dans le système diplomatique indien, alors même que le processus de décision en politique étrangère est de plus en plus centralisé au sein du pouvoir exécutif (chapitre 4). Le ministère des Affaires étrangères indien est ainsi doté aujourd'hui de moyens largement inférieurs à ses obligations croissantes. La mise en oeuvre de la diplomatie indienne dans de nombreux domaines d'activités est souvent contrainte par le sous-dimensionnement du ministère, mais aussi par d'autres contraintes organisationnelles telles que les déficits de coordination intra ou interministérielle et l'absence de planification (chapitres 3 et 5).

Par conséquent, la portée des modes d'action diplomatique de l'Inde est fortement limitée. Le manque d'investissement de l'État dans les capacités diplomatiques du pays et la priorité accordée au développement national contraignent l'Inde à adopter une posture diplomatique prudente sur la scène internationale. Cette posture trouve ses racines dans les principes constituants de la « matrice cognitive et normative » du non-alignement (chapitre 1). Depuis la fin des années 1990, la diplomatie indienne a été formalisée autour d'un discours « d'autonomie stratégique », qui met la priorité sur les impératifs de développement économique du pays : le rôle de la diplomatie est d'abord de permettre à l'Inde de gagner du temps, en lui donnant la marge de manœuvre nécessaire à son développement économique (chapitre 4). En 2015, beaucoup de diplomates indiens partagent l'idée selon laquelle même si les dirigeants politiques indiens aspirent à un statut prestigieux sur la scène internationale, l'Inde est encore un « pays en développement » et n'a pas les moyens diplomatiques de jouer un rôle international structurant.

D'un point de vue théorique et méthodologique, cette recherche apporte deux éléments d'analyse complémentaires aux études classiques portant sur l'adaptation des ministères des Affaires étrangères¹. Elle conjugue à la fois l'analyse de l'institutionnalisation d'un ordre

¹ Nous nous référons ici aux travaux dirigés par des auteurs comme Brian Hocking, Andrew Cooper, Jan Melissen exposés en introduction de cette thèse.

organisationnel et celle du comportement des acteurs individuels en son sein, pour comprendre l'interaction de ce ministère avec son environnement extérieur.

D'une part, en intégrant les outils du néoinstitutionnalisme historique, cette recherche montre l'importance d'étudier le contexte historique, politique et social singulier dans lequel évoluent les ministères des Affaires étrangères pour en comprendre leurs capacités d'adaptation. En effet, comme l'ont montré les travaux de l'école anglaise, la bureaucratisation de la diplomatie au sein des ministères des Affaires étrangères comme forme légitime de production des instruments la politique étrangère des États est un phénomène historique universel². Cependant, ce phénomène est également spécifique car la définition, dans chaque État, des fonctions du ministère des Affaires étrangères et des compétences des diplomates est a priori indéterminée³. Elle dépend d'un processus d'institutionnalisation fluide et incertain qui conditionne les dynamiques internes de reproduction et d'émergence de nouvelles pratiques organisationnelles, et elle doit donc être mesurée en appliquant une méthodologie empirique. Les prédispositions des ministères des Affaires étrangères à s'adapter et à innover dans le contexte de la mondialisation dérivent principalement de déterminant politiques et socio-économiques nationaux, et on peut ainsi avancer l'hypothèse d'une grande diversité dans les capacités et les modes d'action diplomatique des pays dits émergents (l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud), qu'une perspective comparée pourrait permettre de développer.

D'autre part, par la conduite d'une sociologie politique au cœur du ministère des Affaires étrangères indien, cette thèse donne à voir le fonctionnement quotidien de ce ministère et le rôle qui y est joué par les diplomates. Elle montre la variété des trajectoires suivies par les diplomates au sein de leur administration, et l'importance des initiatives individuelles dans le fonctionnement et la mise en œuvre de la diplomatie indienne (chapitre 3). La présente étude contribue ainsi à nourrir la recherche sur la profession de diplomate, que nous avons initialement définie comme une communauté de pratiques relativement homogène. L'unité de cette profession relève en effet essentiellement de la construction d'un esprit de corps et de la

² James DER DERIAN, « Hedley Bull and the Idea of Diplomatic Culture », In Rick FAWN, Jeremy LARKINS (dir.), *International Society and the Cold War*, op. cit.

³ C'est ce que rappelle également Iver Neumann, *At Home With the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, op. cit., p. 5.

performance partagée de pratiques de représentation. Or, à l'issue de cette recherche, cette définition peut être légitimement nuancée. Notre monographie montre qu'au sein du corps diplomatique indien, il existe une réelle hétérogénéité des compétences et des profils des diplomates. Cette hétérogénéité permet l'expression de capacités d'innovation individuelle inégales, dont le chapitre 6 illustre la mise en œuvre concrète sur le terrain. Dans un système bureaucratique sous-dimensionné, cette hétérogénéité participe d'un certain nombre de dysfonctionnements qui remettent en cause la continuité et l'efficacité de la mise en œuvre de la diplomatie indienne. Plus largement, elle témoigne de l'évolution complexe et de la porosité croissante de la profession de diplomate, confrontée à la fois à une diffusion de son autorité et de ses compétences au-delà de ses frontières, et à une diversification des savoirs et des savoir-faire en son sein⁴.

Enfin, nous avons expliqué en introduction les choix qui ont motivé la réalisation d'une analyse centrée sur le ministère des Affaires étrangères comme principal lieu de production de la diplomatie indienne, à partir d'une sociologie politique de cette organisation. Nous sommes bien conscient que la portée des conclusions tirées de cette recherche est restreinte au niveau d'analyse choisi. Deux pistes de réflexion pourraient ainsi être développées pour enrichir cette recherche.

La première porte sur la question des interactions qui existent entre le ministère des Affaires étrangères et les autres acteurs du système diplomatique national, et en particulier entre les diplomates et les hommes politiques et hauts fonctionnaires qui composent le bureau du Premier ministre, dont certaines dynamiques ont déjà été mises à jour dans la deuxième partie de cette thèse. Afin de compléter notre analyse de l'évolution du rôle du ministère des Affaires étrangères au sein du système diplomatique indien, il serait pertinent, en mobilisant les outils théoriques du courant de la Foreign Policy Analysis, de comparer la façon dont certains dossiers diplomatiques sont traités, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre. Cette étude permettrait également d'analyser comment les catégories de perceptions utilisées par les diplomates et étudiées dans la présente recherche diffèrent ou non de celles

⁴ C'est ce que montre aussi Jennifer Mitzen dans son étude sur le passage de l'exercice de pratiques de « représentations » à des pratiques de « gouvernement ». Jennifer MITZEN, « From Representation to Governing : Diplomacy and the Constitution of International Public Power », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver, *Diplomacy and the Making of World Politics* (dir.), Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015, p.

mobilisées par d'autres acteurs politiques, bureaucratiques et non étatiques du système diplomatique indien. Cela pourrait ainsi apporter un complément aux travaux portant sur les différents courants de pensée théoriques de la politique étrangère indienne, en montrant les dynamiques concrètes d'institutionnalisation⁵.

La seconde piste de réflexion porte sur la façon dont l'organisation du ministère conditionne les pratiques de négociations des diplomates indiens. En particulier, le cas des pratiques de négociations de l'Inde aux Nations unies s'avèrerait ici fortement approprié, car c'est le domaine multilatéral dans lequel le ministère des Affaires étrangères indien a maintenu un monopole par rapport aux autres ministères sectoriels⁶. S'inscrivant dans la continuité des travaux menés sur les pratiques diplomatiques⁷, ce cas d'étude permettrait d'une part d'approfondir comment les diplomates indiens mettent en œuvre quotidiennement la politique étrangère de leur pays, à partir des compétences individuelles et des moyens structurels dont ils disposent. D'autre part, l'étude de la mise en œuvre concrète de ces pratiques permettrait de mettre à jour le sens donné par les acteurs diplomatiques indiens à la coopération multilatérale et à la place de l'Inde dans cette forme de gouvernance. Enfin, ce cas d'étude nous permettrait d'en tirer des conclusions plus générales sur les effets constitutifs de pratiques diplomatiques nationales singulières sur le fonctionnement du système multilatéral onusien.

⁵ Voir sur ce sujet K. P. BAJPAI, S. BASIT, V. KRISHNAPPA (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, 596 p.

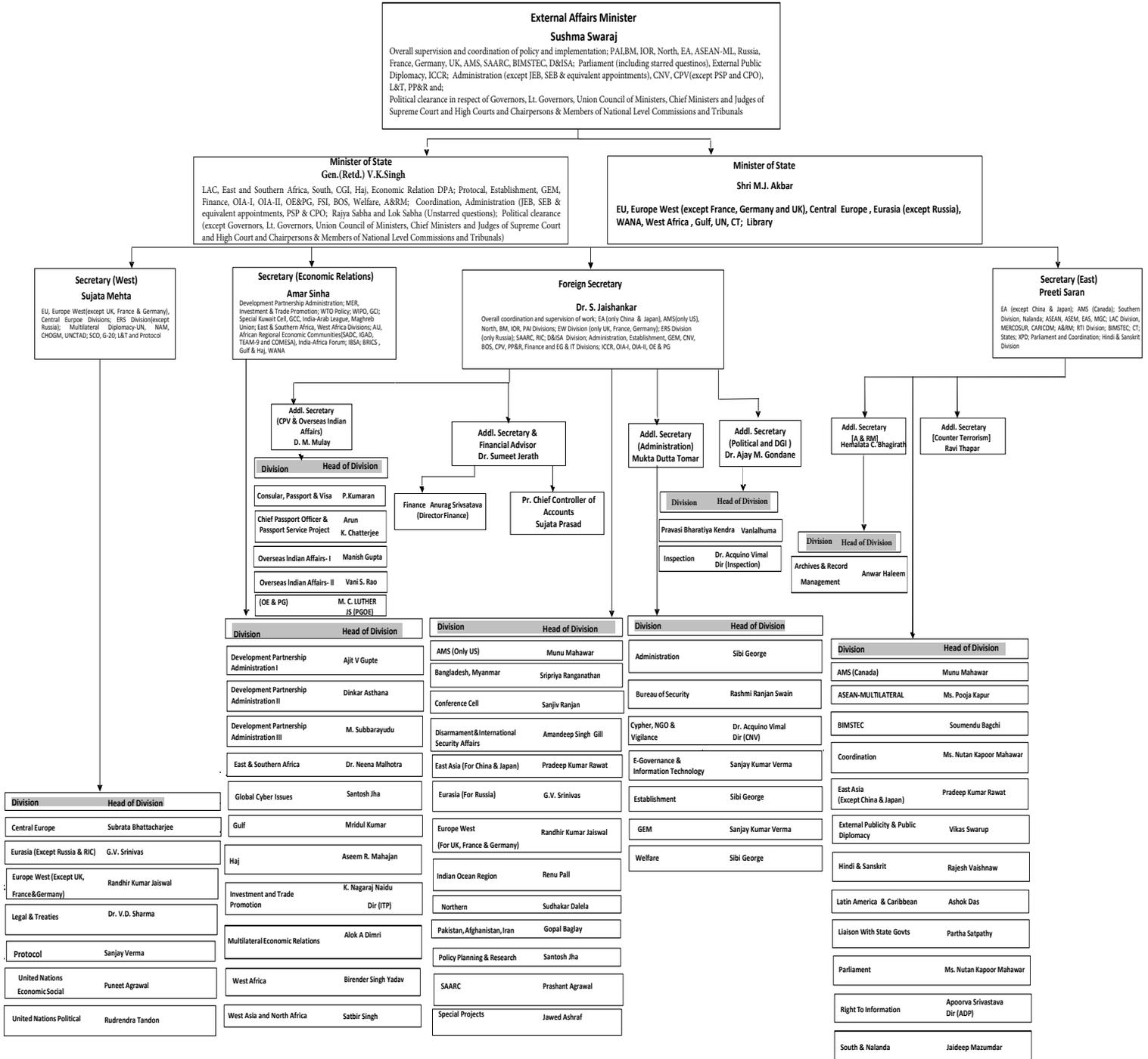
⁶ Des travaux ont déjà été élaborés sur la culture de négociation de l'Inde à l'Organisation mondiale du commerce, mais ils ne permettent pas de faire le lien entre la culture organisationnelle indienne et les pratiques de négociation des diplomates sur le terrain. La plupart des négociateurs indiens l'OMC ne sont pas rattachés au ministère des Affaires étrangères mais au ministère du Commerce. Voir Amrita NARLIKAR, « Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation: Explaining the Negotiation Strategy of a Rising India », *International Affairs*, 2004, vol. 82, n°1, p. 77-94.

⁷ Parmi plusieurs travaux déjà cités dans cette thèse, voir notamment Vincent POULIOT, Jérémie CORNUT, « Practice Theory and the Study of Diplomacy: A Research Agenda », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 297-315 ; Vincent POULIOT, « The Practice of Permanent Representation to International Organizations », in Ole Jacob, SENDING, Vincent POULIOT, Iver NEUMAN (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015.

Annexes

Annexe 1. Organigramme du ministère des Affaires étrangères, au 12 septembre 2016

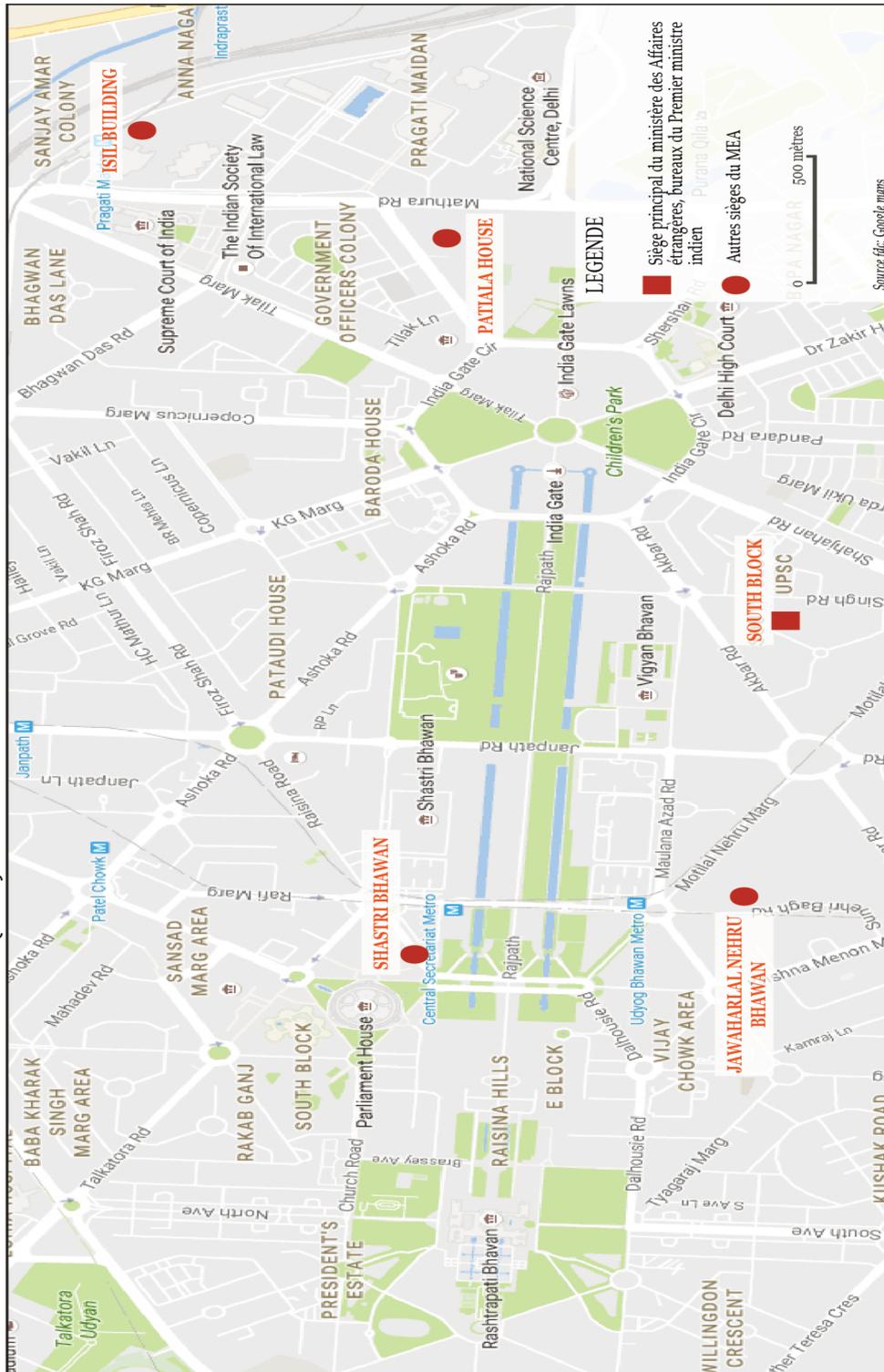
Organogram of the Ministry of External Affairs*



* Updated as on September 12, 2016

Annexe 2. L'éclatement spatial du ministère des Affaires des Affaires étrangères indien (MEA) dans l'aire institutionnelle de New Delhi

L'ÉCLATEMENT SPATIAL DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES INDIEN (MEA) DANS L'AIRE INSTITUTIONNELLE DE NEW DELHI



Annexe 3. Lettre d'entrée au ministère des Affaires étrangères indiens, années 2000



डीन, विदेश सेवा संस्थान
सचिव, विदेश मंत्रालय
Dean, Foreign Service Institute
Secretary, Ministry of External Affairs

Dear Probationer,

You are now an esteemed member of the "Esteemed Service" called **Indian Foreign Service**. And you must be proud of it if you want to be a successful diplomat. If you pursue the service with eagerness, positive attitude and a genuine feel for it, slowly but surely, you will begin finding it fascinating, exciting, at times challenging and enormously enriching experience.

I am no expert to prescribe a formula for success but as a diplomat who has put in nearly 36 years of service, I don't mind sharing my own **Ten Commandments**, which might do you some good.

- 1) Feel proud to be a part of the service which gives you an opportunity to represent India as a nation unlike other services where you represent a state or a district or a Ministry or a Department.
- 2) *Adaptability:* You will be tossed from one continent to other, from one climatic zone to other; from one linguistic region to other; from the richest to the poorest of the countries. You must try to do your best with the same degree of interest and enthusiasm having faith in the philosophy of Bhagwad Gita.
- 3) Sharpen your sense of curiosity and try to know as much as you can about the history, philosophy, religion, customs, traditions of the country posted in and analyse the factors that makes it tick. If you retain your sense of curiosity, even the dullest & the most boring places will seem reasonably interesting.
- 4) No matter where you are posted, set out some goals which you might wish to achieve during your tenure. You must aim high but must not lose touch with ground realities i.e. set some realistic and achievable goals. Having goals is not enough in itself; one must chalk out a well thought out plan to achieve them including practical measures which would make reaching those goals easier.
- 5) Representing India is not an easy task; it is an ancient country but a young nation with bewildering diversity in every conceivable sense. So, one should acquire as much knowledge and information about India as possible. But if you wish to

बाबा गंग नाथ मार्ग, पुराना जे एन यू कैम्पस, बेरसराय, नई दिल्ली-110 067
Baba Gang Nath Marg, Old JNU Campus, Bersarai, New Delhi-110 067 Tel.: 26181345 Fax: 26181346
E-mail: deanfsi@mea.gov.in, padean@mea.gov.in • Website: http://fsi.mea.gov.in

Bibliographie - Sources primaires

A – Archives

Archives du ministère des Affaires étrangères indien :

INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA 6(3)-FSP 1947, « Subject. 1. Question of the form of training to be given to the Indian Foreign Service Probationers in the All India Admin Training School, Delhi and Sec. 2. Progress Reports on the probationers of the Indian Foreign Service for the first time ending 14th June 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°17(18)-AWT/47, « Conditions of Hindu and Sikh Residents in the Persian Gulf », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°MEA-FSP-1947-24(4), « 1. Selection for appointment to the Indian Foreign Service, of officers belonging to the ICS and other all Indian Services. 2. Panel of names of such officers allotted by the Ministry of Home Affairs to this ministry », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n° MEA FSP 19 (1) 1947, « Literature on Foreign Services », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°18 (10) FSP 1947, « Question regarding the countries to where the IFS have been sent », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°22 (22) FSP/47 Secret, « 1. Recruitment to the IFS of persons of foreign qualifications and liberal professions etc. through the Special Selection Board. 2. Cabinet decision in regard to the revised method of recruitment to the IFS during 1947 », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°22(22)-FSP/1947, « Recruitment to the Indian Foreign Service », 1947. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°5(3) FSP/48. « Personal File of Mr. R. Venkataswarann », 1948. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°17(11)-AWT/48, Secret, « 1) Report on Bahrein prepared by Mr. Raja Gopalan, Registrar, Embassy of India in Tehran, 2) Proposal to send a mission of 2 membres of the Indian delegation to the UN General assembly to visit Bahrein and Kuwait », 1948. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°20(5)-AWT/48, « Strike and mass resignation of the Indo Pakistan Employees of the Kuwait oil Company. Consequence on certain disabilities », 1948. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°2(24)-FSP/49 (Secret), « Charge d'Affaires. Discussions relating to trivial claims of diplomatic and commercial officers for appointment

as Charge d'Affaire during the absence of heads of missions », 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°7.2 (24) FSP/49 (Secret), *Titre manquant*, 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°F 8 (60) EA-49, « Staff for Economic Affairs Section », 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°18-AWT/49, « Treatment of Indian Employees in Bahrain », 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°7(61)-AWT-I/49 Secret, « Supply of a list of names of the Indians resident in some of the smaller coastal towns of the Arabian Peninsula such as Kuwait, Bahrein, Oman and Muscat to the Indian press attache in the Embassy of India at Cairo (Egypt) », 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°12 (17) FSP/1949, « Comments by non officials of the work of Indian missions abroad », 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°12(16)-FSP/49 (Secret), « Duties of the various officer and the relationships of the diplomatic section of a mission with other sections », 1949. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°1(6)FSP/50, « Note on the future of Indian Information Services and a proposal for its integration with the IFS », 1950. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°II (88) FSP/50, « Prime Minister note for the guidance of members of the Foreign Service and, more specially, for those serving in our missions abroad », 1950. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°1(9) FSP/50, « Training of IFS Probationers. General File. Recrutement through exam. Revised program of training », 1950. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°39(2)XPA/51 Secret, « Note for Publicity Advisory Committee to consider improvements in the function or organisation of the XP Division », 1951. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°F.1 (30)-FSP/52, « Study of Asian languages by FSI Probationers », 1952. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°2(6) FSP/52, « Creation of the post of Secretary General in the EAM », 1952. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°R/53/11937/1, « Note recorded by the PM on dress to be worn by officer and staff », 1953. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°R/53/10922/1, « Rules governing the study of foreign languages by IFS Officers and the grant to them of a language allowance/Reward for their proficiency in the foreign language », 1953. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°F3 (43)-RandI/53, « Annual Reports from Saudi Arabia (Jeddah) », 1953. New Delhi, National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°8(9)-FSP.1955, « Definition of ‘Head of Mission’ », 1955. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°4(3) FSP/55, « Promotion of officers from the Junior to the Senior Scale in the IFS », 1955. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°9/XPA/560/(1)66, « IFS Committee Report (Pillai Report) », 1966. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°Q/FSI/580/13/69, « Headquarters Training Programme of IFS Probationers of 1969 Batch », 1969. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°Q/FSI/558/8/69, « Various returns regarding Scheduled Castes/Tribes with the IFS A / IFS B », 1969. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°Q/FSI/580/7/69, « Reports on District Training by IFS Probationers of 1968 batch », 1969. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°XPP/3021/7/70. « A note on “External Publicity” abroad for submission to PM. Ministry of External Affairs » 1970. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°Q/FSI/580/7/78, « Training program for IFS probationers of 1970 batch », 1970. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°FIII/162 (9) 81 Vol. I, « Information received on Islamic affairs from our mission and other sources », 1981. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°FIII/102/16/81. « Note on Indian and Stateless Indian Nationals in West Asia, South East Asia, and Stateless persons of Indian Origin in Bruma, SL, Malaysia and Singapore », 1981. New Delhi : National Archives of India.

INDE, Ministry of External Affairs. File n°F(III)/103(4)/82, « Coordination Meetings in the Ministry », 1982. New Delhi : National Archives of India.

Cables Wikileaks :

Wikileaks, Cable diplomatique, « INDIA'S NATIONAL SECURITY ADVISORY BOARD: ADVISING THE ADVISORS », 2006 July 21, 07:22 (Friday) 06NEWDELHI5135_a.

Wikileaks, cable diplomatique, « THE PM PICKS A WINNER: SHIV SHANKAR MENON TO BE FOREIGN SECRETARY », 2006 September 1, 12:49 (Friday) 06NEWDELHI6133_a.

Wikileaks, Cable diplomatique, « MENON APPOINTED NEW NATIONAL SECURITY ADVISOR », January 22, 15:09 (Friday), 10NEWDELHI116_a 2010.

Wikileaks, Cable diplomatique, « INDIA SELECTS HARDEEP SINGH PURI AS ITS NEW UN PERMREP », 12:57 (Friday), 09NEWDELHI877_a.

Wikileaks, Cable diplomatique, « FOREIGN WORKERS ENGAGE IN VIOLENT PROTEST », 2007 October 31, 08:02 (Wednesday), 07MUSCAT1004_a.

B - Entretiens

Les entretiens sont classés de E1 à E115 en suivant l'ordre chronologique des rencontres. Certaines personnes ont été rencontrées plusieurs fois et l'entretien est alors indiqué à la suite du premier entretien réalisé (E1.1, E1.2).

Afin de respecter l'anonymat de nos enquêtés, nous n'indiquons que leur fonction et leur lieu de travail. L'année d'entrée des diplomates au ministère des Affaires étrangères est précisée. Nous précisons également la date et le lieu de l'entretien.

Nous indiquons également la catégorie dans laquelle se situe chaque entretien : entretien exploratoire, entretien principal ou entretien de vérification (voir l'introduction de la thèse).

E1. Analyste, Observer Research Foundation.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 12 février 2013.

E2. Analyste, Observer Research Foundation.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 12 février 2013.

E3. Analyste, Observer Research Foundation.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 12 février 2013.

E4. Analyste, Institute for Defence and Strategic Studies.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 14 février 2013.

E5. Analyste, Institute for Defence and Strategic Studies.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 14 février 2013.

E6. Diplomate indien, promotion de 1968.

Entretien exploratoire réalisé à l'Institute for Defence and Strategic Studies, New Delhi, le 15 février 2013.

E6.1. Entretien principal réalisé au Foreign Service Institute, New Delhi, le 7 janvier 2015.

E7. Professeur en relations internationales, Jawaharlal Nehru University.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 17 février 2013.

E8. Professeur en relations internationales, Jawaharlal Nehru University.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 18 février 2013.

E9. Analyste, Institute for Defence and Strategic Studies.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 18 février 2013

E10 : Diplomate indien, promotion de 1964.

Entretien exploratoire réalisé à l'Institute for Defence and Strategic Studies, New Delhi, le 19 février 2013.

E10.1. Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 1^{er} novembre 2013.

E10.2. Entretien principal réalisé au Gulf Research Meeting, Cambridge, le 27 août 2013.

E11. Professeur en relations internationales, Jamia Millia Islamia University.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, New Delhi, le 19 février 2013.

E12. Professeur en relations internationales.

Entretien exploratoire réalisé dans un café, New Delhi, le 19 février 2013.

E13. Analyste, Chatham House.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, Londres, le 20 mai 2013.

E14. Professeur en relations internationales à la SOAS.

Entretien exploratoire réalisé à son bureau, Londres, le 15 mai 2013.

E15. Expatrié indien dans le Golfe, journaliste et consultant pour le gouvernement émirati.

Entretien principal réalisé à Sciences Po, Paris, le 23 mai 2013.

E15.1. Entretien principal réalisé à son bureau, Dubaï, le 8 juin 2015.

E16. Diplomate indien, promotion de 1995.

Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne à Paris, le 12 juin 2013.

E17. Diplomate indien, promotion de 1974

Entretien principal réalisé au Gulf Research Meeting, Cambridge, le 28 août 2013.

E17.1. Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 13 décembre 2013.

E17.2. Entretien principal réalisé à l'Institute for Defence and Strategic Studies, New Delhi, le 7 janvier 2015.

E17.3. Entretien principal réalisé à son domicile, Dubaï, le 9 juin 2015.

E18. Diplomate français.

Entretien principal réalisé à l'ambassade de France à New Delhi, le 8 octobre 2013.

E19. Diplomate indien, promotion de 1969

Entretien principal réalisé à l'Observer Research Foundation, New Delhi, le 15 octobre 2013.

E19.1. Entretien principal réalisé à l'Observer Research Foundation, New Delhi, le 1^{er} novembre 2013.

E. 19.2. Entretien principal réalisé au bureau du Vice-Président indien, New Delhi, le 27 avril 2015.

E20. Analyste, International Centre for World Politics.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, New Delhi, le 24 novembre 2013.

E21. Diplomate Koweïti.

Entretien principal réalisé lors d'une conférence, Doha, le 17 novembre 2013.

E22. Professeure, Georgetown University.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, Doha, le 18 novembre 2013.

E23. Diplomate indien, promotion de 1972.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 23 octobre 2013.

E23.1. Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 7 novembre 2013.

E23.2. Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 20 janvier 2015.

E24. Journaliste indien chez *Outlook*.

Entretien de vérification réalisé dans un café, New Delhi, le 20 novembre 2013.

E25. Diplomate français, ambassade de France à New Delhi.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 21 novembre 2013.

E26. Militaire français, Délégation générale à l'armement.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 21 novembre 2013.

E27. Diplomate indien, promotion de 2003.

Entretien principal réalisé au ministère des Affaires étrangères, New Delhi, le 23 novembre 2013.

E28. Diplomate indien, promotion de 1964.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 2 novembre 2013.

E28.1. Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 24 novembre 2013.

E29. Diplomate indien, promotion de 1963.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 5 novembre 2013.

E30. Diplomate indien, promotion de 1949.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 7 novembre 2013.

E31. Fonctionnaire de l'Indian Police Service.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 12 novembre 2013.

E32. Diplomate indien, promotion de 1980.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 13 novembre 2013.

E33. Diplomate indien, promotion de 1970.

Entretien principal téléphonique, New Delhi, le 16 novembre 2013.

E34. Diplomate indien, promotion de 1977.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 22 novembre 2013.

E35. Diplomate indien, promotion de 1960

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 27 novembre 2013.

E35.1 Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 10 janvier 2015.

E36. Diplomate indien, promotion de 1972.

Entretien principal réalisé à l'Indian Centre for World Affairs, New Delhi, le 28 novembre 2013.

E37. Diplomate indienne, promotion de 1963.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 29 novembre 2013.

E38. Diplomate indien, promotion de 1995.

Entretien principal réalisé au ministère des Affaires étrangères, New Delhi, le 2 décembre 2013.

E39. Ancien expatrié indien dans le Golfe, journaliste.

Entretien de vérification réalisé à son domicile, New Delhi, le 3 décembre 2013.

E39.1. Entretien téléphonique de vérification, New Delhi, le 4 décembre 2013.

E39.2. Entretien de vérification réalisé à la Jawaharlal Nehru University, New Delhi, le 18 janvier 2015.

E40. Diplomate indien, promotion de 1964.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 5 décembre 2013.

E41. Diplomate indienne, promotion de 1994.

Entretien principal réalisé au ministère des Affaires étrangères, New Delhi, le 7 décembre 2013.

E42. Professeur en relations internationales à la Jamia Millia Islamia University.

Entretien de vérification réalisé à son domicile, New Delhi, le 8 décembre 2013.

E43. Diplomate indien, promotion de 1961.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 9 décembre 2013.

E44. Ancien militaire indien.

Entretien principal réalisé à l'Institute for Defence and Strategic Studies, New Delhi, le 9 décembre 2013.

E45. Diplomate indienne, promotion de 2008.

Entretien principal réalisé au ministère des Affaires étrangères, New Delhi, le 10 décembre 2013.

E46. Diplomate indien, promotion de 1985.

Entretien principal réalisé au ministère des Affaires étrangères, New Delhi, le 10 décembre 2013.

E47. Diplomate indien, promotion de 1970

Entretien principal réalisé à l'Institute for Defence and Strategic Studies, New Delhi, le 11 décembre 2013.

E48. Diplomate indien, promotion de 1990.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 12 décembre 2013.

E49. Diplomate indien, promotion de 1979.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 12 décembre 2013.

E50. Diplomate indienne, promotion de 1972

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 13 décembre 2013.

E51. Diplomate indien, promotion de 1979. Membre du National Security Council depuis 2015.

Entretien principal réalisé à l'Institute for Defence and Strategic Studies, New Delhi, le 14 décembre 2013.

E52. Diplomate indien, promotion de 1984.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 14 décembre 2013.

E53. Diplomate indienne, promotion de 2001.

Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne à Paris, 6 février 2014.

E54. Diplomate indien, promotion de 1981.

Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne à Paris, le 13 mars 2014.

E55. Professeur de science politique, JNU.

Entretien de vérification réalisé à la conférence de l'International Studies Association, Toronto, le 25 mars 2014.

E56. Ancien militaire indien.

Entretien principal réalisé à la conférence de l'ISA-FLACSO, Buenos Aires, le 24 juillet 2014.

E57. Diplomate indien, promotion de 1961.

Entretien principal réalisé dans un café, à Paris, le 3 octobre 2014.

E58. Diplomate omanais.

Entretien principal réalisé à l'ambassade d'Oman à Paris, le 4 novembre 2014.

E59. Diplomate indien, promotion de 2006.

Entretien principal réalisé au Haut-commissariat indien à Londres, le 16 décembre 2014.

E60. Analyste indien ayant été ambassadeur entre 2003 et 2006.

Entretien principal réalisé à l'Institute for Defense and Strategic Studies, New Delhi, le 9 janvier 2015.

E61. Employé à la FICCI.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 9 janvier 2015.

E62. Professeur en relations internationales, Jawaharlal Nehru University.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 12 janvier 2015.

E63. Diplomate indien, promotion de 1971.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 12 janvier 2015.

E64. Ancien officier des renseignements extérieurs indiens, promotion de 1988.

Entretien principal réalisé à l'Institute for Defense and Strategic Studies, New Delhi, le 13 janvier 2015.

E65. Diplomate indienne, promotion de 2011.

Entretien principal réalisé au ministère des Affaires étrangères, New Delhi, le 14 janvier 2015.

E66. Diplomate indien, promotion de 1975.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 17 janvier 2015.

E66.1. Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 24 avril 2015.

E67. Chercheuse au ministère des Indiens à l'étranger.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 19 janvier 2015.

E68. Diplomate indien, promotion de 1980.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 28 janvier 2015.

E69. Ancien expatrié indien en Oman, homme d'affaire et conseiller du frère du roi omanais.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 29 janvier 2015.

E70. Diplomate indien, promotion de 1973.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 29 janvier 2015.

E71. Chercheur au ministère des Indiens à l'étranger.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 30 janvier 2015.

E71.1. Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 24 avril 2015.

E72. Ancien expatrié indien en Oman et présentateur d'émission télévisée qui promeut la recherche des migrants disparus dans le Golfe.

Entretien principal réalisé à son domicile, Guruvayoor (Kerala), le 3 février 2015.

E73. Ancien expatrié indien en Arabie Saoudite et journaliste.

Entretien principal réalisé dans un parc, Calicut (Kerala), le 4 février 2015.

E74. Membre de la Jamaat-e-Islami au Kerala.

Entretien principal réalisé dans un café, Calicut (Kerala), le 5 février 2015.

E75. Professeur en sociologie, Calicut University.

Entretien principal réalisé à son bureau, Calicut (Kerala), le 6 février 2015.

E75.1. Entretien principal réalisé à son bureau, Calicut (Kerala), le 5 mai 2015.

E76. Professeur en science politique, Mahatma Gandhi University.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, Cochin (Kerala), le 9 février 2015.

E77. Professeur en science politique, Mahatma Gandhi University.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, Cochin (Kerala), le 9 février 2015.

E78. Journaliste indien.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, New Delhi, le 11 février 2015.

E79. Diplomate indien, promotion de 1963.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 22 avril 2015.

E80. Diplomate indien, promotion de 1978.

Entretien principal réalisé à l'India International Centre, New Delhi, le 25 avril 2015.

E81. Journaliste indien.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, New Delhi, le 25 avril 2015.

E82. Membre du parti du BJP en charge de la diaspora indienne.

Entretien principal réalisé à son bureau, New Delhi, le 26 avril 2015.

E83. Professeur en relations internationales à JNU.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, New Delhi, le 29 avril 2015.

E84. Diplomate indien, promotion de 1984.

Entretien principal réalisé à l'ICWA, New Delhi, le 29 avril 2015.

E85. Professeur en sociologie à JNU.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, New Delhi, le 29 avril 2015.

E86. Professeur en relations internationales à JNU.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, New Delhi, le 30 avril 2015.

E87. Diplomate indien, promotion de 1968.

Entretien principal réalisé à l'ICWA, New Delhi, le 30 avril 2015.

E88. Membre de la Jamaat e Islami.

Entretien principal réalisé dans un café, Calicut (Kerala), le 4 mai 2015.

E89. Responsable des jeunesses de la Ligue musulmane.

Entretien principal réalisé à son bureau, Calicut (Kerala), le 4 mai 2015.

E90. Secrétaire général de la Ligue musulmane.

Entretien principal réalisé dans un restaurant, Calicut (Kerala), le 6 mai 2015.

E91. Professeur en relations internationales, Centre for Development Studies.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, Cochin (Kerala), le 7 mai 2015.

E92. Fonctionnaire de l'IAS, NORKA ROOTS.

Entretien principal réalisé à son bureau, Trivandrum (Kerala), le 11 mai 2015.

E93. Ancien parlementaire, membre du parti communiste indien.

Entretien principal réalisé à son bureau, Trivandrum (Kerala), le 12 mai 2015.

E94. Professeur en relations internationales, Kerala University.

Entretien de vérification réalisé à son bureau, Trivandrum, le 13 mai 2015.

E95. Diplomate indien, promotion de 1974.

Entretien principal réalisé à son domicile, Trivandrum (Kerala), le 13 mai 2015.

E96. Diplomate indien, promotion de 2010.

Entretien principal réalisé à son domicile, New Delhi, le 15 mai 2015.

E97. Responsable du pôle caritatif au sein de l'Indian Social Club.

Entretien principal réalisé dans un café, Mascate, le 18 mai 2015.

E98. Directeur exécutif, Mustafa Sultan Enterprises (nationalité omanaise).

Entretien principal réalisé à son bureau, Mascate, le 19 mai 2015.

E99. Manager, Mustafa Sultan Enterprises (nationalité indienne).

Entretien principal réalisé à son bureau, Mascate, le 19 mai 2015.

E100. Manager, Oman Bank (nationalité omanaise).

Entretien principal réalisé à son bureau, Mascate, le 21 mai 2015.

E101. Président de l'Indian Social Club.

Entretien principal réalisé à son bureau, Mascate, le 21 mai 2015.

E102. Diplomate français.

Entretien principal réalisé à l'ambassade de France d'Oman, Mascate, le 22 mai 2015.

E103. Commerçant indien dont la famille est installée en Oman depuis 1904.

Entretien principal réalisé dans le souk de Mascate, Mascate, le 22 mai 2015.

E104. Diplomate indienne, promotion de 2000.

Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne en Oman, Mascate, le 24 mai 2015.

E104.1. Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne en Oman, Mascate, le 26 mai 2015.

E105. Diplomate indien, promotion de 1981.

Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne en Oman, Mascate, le 26 mai 2015.

E106. Diplomate indien, promotion de 1980.

Entretien principal réalisé à l'ambassade indienne aux Émirats arabes unis, Abou Dhabi, le 1^{er} juin 2015.

E107. Expatrié indien aux Émirats et journaliste.

Entretien principal réalisé à son domicile, Abou Dhabi, le 2 juin 2015.

E108. Directeur général, India Social Cultural Centre.

Entretien principal réalisé à son bureau, Abou Dhabi, le 2 juin 2015.

E109. Président du Kerala Muslim Cultural Centre.

Entretien principal réalisé à son bureau, Abou Dhabi, le 2 juin 2015.

E110. Avocat indien, Mak and Law Partners.

Entretien principal réalisé à son bureau, Dubaï, le 4 juin 2015.

E111. Expatrié indien aux Émirats et journaliste.

Entretien principal réalisé à son domicile, Dubaï, le 5 juin 2015.

E112. Secrétaire général, India Islamic Centre.

Entretien principal réalisé à son bureau, Dubaï, le 6 juin 2015.

E113. Diplomate indien, promotion de 1995.

Entretien principal réalisé au consulat indien de Dubaï, le 8 juin 2015.

E114. Leader du Kerala Muslim Cultural Centre.

Entretien principal réalisé à son bureau, Dubaï, le 8 juin 2015.

E115. Professeur et consultant émirati.

Entretien principal réalisé dans un restaurant, Dubaï, le 9 juin 2015.

Discussions informelles :

Les discussions informelles sont classées dans l'ordre chronologique, de D1 à D3.

D1. Discussion informelle avec des étudiants en diplomatie, Foreign Service Institute, New Delhi, le 8 juin 2013.

D2. Discussion informelle lors d'un dîner avec des entrepreneurs indiens à Mascate, 24 mai 2015.

D3. Discussion informelle avec des expatriés indiens à Dubaï, 5 juin 2015.

C - Sources institutionnelles

Pour chaque catégorie, les sources sont classées dans l'ordre chronologique

Ministère des Affaires étrangères indien

INDE. Ministry of External Affairs, *Annual Report: 1948-1949*, New Delhi, 1949.

_____, *Annual Report: 1954-1955*, New Delhi, 1955.

_____, *Annual Report: 1956-1957*, New Delhi, 1957.

_____, *Annual Report: 1960-61*, New Delhi, 1961.

_____, « Indian Foreign Service Rules (Recruitment, Cadre, Seniority and Promotion) », New Delhi, 1961.

_____, *Annual Report: 1961-1962*, New Delhi, 1962.

_____, *Annual Report: 1963-1964*, New Delhi, 1964.

_____, *Annual Report: 1964-1965*, New Delhi, 1965.

_____, *Annual Report: 1966-1967*, New Delhi, 1967

_____, *Annual Report: 1969-1970*, New Delhi, 1970.

_____, *Annual Report: 1972-1973*, New Delhi, 1973.

_____, *Annual Report: 1974-1975*, New Delhi, 1975.

_____, *Annual Report: 1979-1980*, New Delhi, 1980.

_____, *Annual Report: 1990-1991*, New Delhi, 1991.

_____, *Annual Report: 1991-1992*, New Delhi, 1992.

_____, *Annual Report: 1992-1993*, New Delhi, 1993.

_____, *Annual Report: 1993-1994*, New Delhi, 1994.

_____, *Annual Report: 1994-1995*, New Delhi, 1995.

_____, *Annual Report: 1995-1996*, New Delhi, 1996.

_____, *Annual Report: 1996-1997*, New Delhi, 1997.

_____, *Annual Report: 1997-1998*, New Delhi, 1998.

_____, *Annual Report: 1998-1999*, New Delhi, 1999.

_____, *Annual Report: 1999-2000*, New Delhi, 2000.

_____, *Annual Report: 2000-2001*, New Delhi, 2001.

_____, *Annual Report: 2001-2002*, New Delhi, 2002.

_____, *Annual Report: 2002-2003*, New Delhi, 2003.

_____, *Annual Report: 2003-2004*, New Delhi, 2004.

_____, *Annual Report: 2004-2005*, New Delhi, 2005.

_____, *Annual Report: 2005-2006*, New Delhi, 2006.

_____, *Annual Report: 2006-2007*, New Delhi, 2007.

_____, *Annual Report: 2007-2008*, New Delhi, 2008.

_____, « Indian Foreign Service Branch « B » (Recruitment, Cadre, Seniority and Promotion) Rules, 1964 (As amended upto 17th November, 2008) ».

_____, *Annual Report: 2008-2009*, New Delhi, 2009.

_____, *Annual Report: 2009-2010*, New Delhi, 2010.

_____, *Annual Report: 2010-2011*, New Delhi, 2011.

_____, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012.

_____, *Annual Report: 2012-2013*, New Delhi, 2013.

_____, *Annual Report: 2013-2014*, New Delhi, 2014.

_____, *Annual Report: 2014-2015*, New Delhi, 2015.

_____, *Annual Report: 2015-2016*, New Delhi, 2016.

Autres sources institutionnelles indiennes

INDE. Administrative Reforms Commission, *Report of the Study Team on Personnel Administration*, New Delhi, août 1967.

INDE. Ministry of Finance. *Economic Survey Report, 1991-1992*, New Delhi, 1992.

INDE. Ministry of Petroleum and Natural Gaz, *India Hydrocarbon Vision 2025*, New Delhi, 2000.

INDE. High Level Committee on the Indian Diaspora, « Chapter 3. The Gulf Region », in *Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora*, New Delhi, 2000, p. 11-30.

INDE. Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration, *Shishta Char*, Mussoorie, années 2000.

INDE. Foreign Service Institute, *The Report of the Committee chaired by Dr. Abid Hussain on The Foreign Service Institute*, New Delhi, 2008.

INDE. Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions, Department of Administrative Reforms and Public Grievances, *Civil Services Survey - A Report*, New Delhi, 2010.

INDE. Ministry of Overseas Indian Affairs, *Annual Report: 2011-2012*, New Delhi, 2012.

INDE. Union Public Service Commission, *Annual Report: 2013-2014*, New Delhi, 2014.

INDE, Rajya Sabha, Question n°1326, « Policy for Indians working abroad », Réponse du ministre des Indiens à l'étranger le 4 décembre 2014.

_____, Question n°430, « Help to labourers by embassies in the Middle East ». Réponse du ministre d'État aux Affaires étrangères le 21 juillet 2016.

_____, Question n°284, « Problems faced by Indians in Gulf countries », Réponse du ministre des Affaires étrangères le 11 août 2016.

_____, Question n°2802, « Increase in Indian women working in Gulf countries », Réponse du ministre d'État aux Affaires étrangères le 11 août 2016.

Nations unies

ONU. General Assembly, « Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council », A/RES/47/62, 11 décembre 1992.

ONU. General Assembly, « Resolution adopted by the General Assembly », 60/1, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 octobre 2005

ONU. Compte-rendu du Conseil de sécurité, CS/10187, 26 février 2011.

ONU. Compte-rendu du Conseil de sécurité, CS/10200, 17 mars 2011.

ONU. UNSC Draft Resolution, S/2011/612, 4 octobre 2011.

ONU. United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2015*, New York : United Nations, 2015.

Discours

- Discours de Brajesh Mishra, 6 février 2000 : « Statement by H. E. Mr. Brajesh Mishra, National Security Advisor and Principal Secretary to the Prime Minister of the Republic of India at the 36th Munich Conference on Security Policy on Rising World Powers in Asia: Implications for Regional and Global Security ».

- Discours de Manmohan Singh, 7 juillet 2009 : « PM's vision of how the world is governed in the 21st century ».

- Discours de Hardeep Singh Puri, 24 juillet 2009 : « Statement by Ambassador Hardeep Singh Puri, Permanent Representative of India to the United Nations at the General Assembly Plenary Meeting on Implementing the Responsibility to Protect », New York, 24 juillet 2009

- Discours de Shyam Saran, 16 février 2015 : « India's Foreign Aid : Prospects and Challenges », Harvard University, Cambridge, le 16 février 2014.

Bibliographie – Sources secondaires

Méthodologie de la recherche

ALLÈS, Delphine, GUILBAUD, Auriane, LAGRANGE, Delphine, « L'entretien en relations internationales », in DEVIN, Guillaume (dir.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2016, p. 159-176.

BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, 4^e éd., Paris : La Découverte, 2010, 334 p.

BOUMAZA, Magali, CAMPANA, Aurélie, « Enquêter en milieu difficile. Introduction », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n°1, p. 5-25.

CHAMBORODON, Hélène *et al.*, « S'imposer aux imposants : à propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, n°16, p. 114-132.

COHEN, Samy, « Enquêtes au sein d'un "milieu difficile" : les responsables de la politique étrangère et de défense », in COHEN, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : Presses Universitaires de France, 1999, p. 17-51.

DEVIN, Guillaume, DURAND, Marie-Françoise, « Décrire, représenter, interpréter », in DEVIN, Guillaume (dir.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2016, p. 15-38.

GUITTET, André, *L'entretien. Techniques et pratiques*, 8^e éd., Paris : Armand Colin, 2013, 223 p.

LAURENS, Sylvain, « Pourquoi et comment poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec les imposants », *Genèses*, 2007, n°69, p. 112-127.

LOUIS, Marieke, MAERTENS, Lucile, SAIGET, Marie, « L'enquête de terrain », in DEVIN, Guillaume (dir.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2016, p. 141-158

SIMÉANT, Johanna, LICKERT, Victoria, POUPONNEAU, Florent, « Échelles, récifs, bureaux – Terrains du politique à l'international », in SIMÉANT, Johanna (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris : CNRS Editions, 2015, p. 13-32.

Sociologie, science politique et action publique

ABÉLÈS, Marc, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, 1995, vol. 35, n° 135, p. 65-85.

ALLAL, Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *Policy Transfers* à portée limitée », *Critique Internationale*, 2010, vol. 3, n°48, p. 97-116.

ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London : Verso, 2006, 240 p.

ANSART, Pierre, « Le pouvoir de la forme. Pour une approche psycho-anthropologique du protocole », in DÉLOYE, Yves, HAROCHE, Claudine, IHL, Olivier (dir.), *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris : L'Harmattan, 1997, 352 p.

BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, « Sociologie de l'État revisitée », *Revue internationale des sciences sociales*, 1994, n° 140, p. 189-203.

BAUMAN, Zygmunt, *Liquid Modernity*, Cambridge : Polity Press, 2012, 228 p.

_____, *Le présent liquide : peurs sociales et obsession sécuritaire*, Paris : Seuil, 2007, 141 p.

BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris : Fayard, 1989, 439 p.

BECKER, Howard Saul, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris : A.-M. Métailié, 1998, 247 p.

BOURDIEU, Pierre, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris : Seuil, 2012, 656 p.

_____, « Champ du pouvoir et division du travail de domination. Texte manuscrit inédit ayant servi de support de cours au collège de France, 1985-1986 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 5, n°190, p. 126-139.

_____, « De la maison du roi à la raison d'État [Un modèle de la genèse du champ bureaucratique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1997, vol. 118, p. 55-68.

_____, « Esprits d'État [Genèse et structure du champ bureaucratique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96-97, p. 49-62.

_____, *Le sens pratique*, Paris : Ed. de minuit, 1980, 475 p.

DOBRY, Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, 432 p.

DUMOULIN, Laurence, SAURUGGER, Sabine, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, 2010, vol. 3, n°48, p. 9-24.

DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris : Presses Universitaires de France, 1977, 149 p.

ÉLIAS, Norbert, *La Société de Cour*, Paris : Calman-Levy, 1974, 323 p.

GOFFMAN, Ervin, *La Mise en scène de la vie quotidienne. Vol. 1, La présentation de soi*, Paris : Minuit, 1979, 372 p.

_____, *Les rites d'interactions*, Paris : Editions de Minuit, 1974, 230 p.

HALPERN, Chalotte, JACQUOT, Sophie, « Quelle actualité de la notion de secteur ? Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris : Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84.

HARIMAN, Robert (dir.), *Prudence: Classical Virtue, Postmodern Practice*, University Park : The Pennsylvania State University Press, 2003, 337 p.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2^e éd., Paris: Armand Colin, 2011, 318 p.

HIRSCHMAN, Albert, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge : Harvard University Press, 1970, 162 p.

JOBERT, Bruno, « Une non-décision exemplaire : les pouvoirs publics face aux problèmes des personnes âgées dépendantes », in OLGIERD, Kuty, LEGRAND, Monique (dir.), *Politiques de santé et vieillissement*, Liège : École de santé publique/Université de Liège, 1993, p. 41-51.

LE GALÈS, Patrick, KING, Desmond, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, n°3, p. 453-480.

LÉVI-STRAUSS, Claude, *La pensée sauvage*, Paris : Plon, 1962, 393 p.

LUHMANN, Niklas, *Risk: A Sociological Theory*, New York: Aldine de Gruyter, 1993, 236 p.

MERTON, Robert, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, 2^e éd, Paris : Plon, 1965, 514 p.

MICHEL, Sophie, « Les mécanismes à l'origine de la reconstruction de la légitimité. Le cas d'un grossiste en fruits et légumes », *Revue française de gestion*, 2015, vol. 3, n°248, p. 171-185.

NAY, Olivier, SMITH, Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in NAY, Olivier, SMITH, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica, 2002, p. 1-21.

STRAUSS, Anselm, « Une perspective en termes de monde social », in STRAUSS, Anselm, *La trame de la négociation, Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris : l'Harmattan, 1992, p. 269-282.

TOPALOV, Christian, (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris : Editions de l'EHESS, 1995, 574 p.

WEBER, Max, *Économie et société*, Vol. 1, Paris : Pocket, 1995, 424 p.

Sociologie des institutions et des organisations

ABBOTT, Andrew, « The Study of Organizations by the Chicago School », in ADLER, Paul (dir.), *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies: Classical Foundations*, Oxford : Oxford University Press, 2009, p. 399-421.

ALLISON, Graham T., HALPERIN, Morton H., « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, 1972, vol. 24, p. 40-79.

BAGLA, Lusin, *Sociologie des organisations*, Nouv. éd., Paris : La Découverte, 2003, 122 p.

BALLÉ, Catherine, *Sociologie des organisations*, 8^e éd., Paris : Presses Universitaires de France, 2009, 127 p.

BARLEY, Stephen R., « Institutionalization and Structuration: Studying the Links Between Action and Institution », *Organization Studies*, 1997, vol. 18, n°1, p. 93-117.

BARNARD, Chester, *Organization and Management: Selected Papers*, Cambridge : Harvard University press, 1948, 244 p.

BERNOUX, Philippe, *La Sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, 6^e éd., Paris : Seuil, 2009, 466 p.

BÉZÈS, Philippe, LE LIDEC, Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 75-101.

BÉZÈS, Philippe, LE LIDEC, Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 55-73.

BILAND, Émilie, « Les cultures d'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel, (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 177-192.

BLAU, Peter, *The Dynamics of Bureaucracy: a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, 2^e éd., Chicago : University of Chicago Press, 1963, 322 p.

BONGRAND, Philippe, GERVAIS, Julie, PAYRE, Renaud, « Introduction. Les Savoirs de Gouvernement à La Frontière Entre "Administration" et "Politique" », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 4, n°4, p. 7-20.

CHRISTENSEN, Jørgen Grønnegård, « Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1997, vol. 10, n°2, p. 143-174.

CODACCIONI, Vanessa, MAISETTI, Nicolas, POUPONNEAU, Florent, « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés contemporaines*, 2012, vol. 4, n° 88, p. 5-15.

CROZIER, Michel, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1 : Théorie, culture et société*, Paris : S. Arslan, 2000, 288 p.

_____, *À quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 2 : Vers un nouveau raisonnement pour l'action*, Paris : S. Arslan, 2000, 352 p.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 2014, 500 p.

CURCHOD Corentin, MORALES Jérémy, TALBOT Damien, « Des organisations sous pression. Quand la légitimité, l'identité et le *sensemaking* sont menacés », *Revue française de gestion*, 2015, Vol. 3, n°248, p. 11-21.

DI MAGGIO, Paul, POWELL, Robert, « The Iron Cage Revisited », *American Sociological Review*, 1983, vol 48, n°2, p. 147-160.

FELDMAN, Martha, « Re-Theorizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change », *Administrative Science Quarterly*, 2003, vol. 48, p. 94-118.

FINE, Gary Alan, « Negotiated Orders and Organizational Cultures », *Annual Review of Sociology*, 1984, vol. 10, p. 239-262.

FRANÇOIS, Bastien, « Le président, pontife constitutionnel. Charisme d'institution et construction juridique du politique », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 303-333.

FREYMOND, Nicolas, « La "redécouverte" des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 33-53.

GOULDNER, Alvin Ward, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York : Free Press, 1954, 182 p.

HALL, Peter, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n°3, p. 275-296.

HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, p. 469-496.

HARDY, Cynthia, MAGUIRE, Steve, « Institutional Entrepreneurship », in GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SUDDABY, Roy *et al.* (dir.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Los Angeles : Sage, 2008, p. 198-217.

HMED, Choukri, LAURENS, Sylvain, « Les résistances à l'institutionnalisation », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 131-147.

IKENBERRY, John, « History's Heavy Hand. Institutions and the Politics of the State », Papier préparé pour une conférence sur le thème : « New Perspectives on Institutions », octobre 1994, University of Maryland.

Disponible sur : https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/HistorysHeavyHand_0.pdf [consulté le 31 mai 2016]

JOBERT, Bruno, LECA, Jean, « Le dépérissement de l'État. À propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Freidberg », *Revue française de science politique*, vol. 30, n°6, 1980, p. 1125-1170.

JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre, *L'État en action*, Paris: Presses Universitaires de France, 242 p.

LACROIX, Bernard, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la république ? », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 13-79.

LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques, « Introduction », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République: usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 7-13.

LAGROYE, Jacques, FRANÇOIS, Bastien, SAWICKI, Frédéric, *Sociologie politique*, Paris : Presses de Science Po, 2006, 616 p.

LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel, « Pour une sociologie de l'institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 11-26.

LARSON, Magali Sarfatti, *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, Berkely : University of California Press, 1977, 330 p.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-24.

LAWRENCE, Thomas, PHILLIPS, Nelson, « From *Moby Dick* to *Free Willy*: Macro Cultural Discourse and Institutional Entrepreneurship in Emerging Institutional Fields », *Organization*, 2004, vol. 11, n°5, p. 689-711.

LAWRENCE, Thomas, SUDDABY, Roy, LECA, Bernard, « Introduction: Theorizing and Studying Institutional Work », in LAWRENCE, Thomas, SUDDABY, Roy, LECA, Bernard (dir.), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge : Cambridge University press, 2009, p. 1-29.

LEBLEBICI, Huseyin, SALANCIK, Gerald, COPAY, Anne *et al.*, « Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry », *Administrative Science Quarterly*, 1991, vol. 36, n°3, p. 333-363.

LEHINGUE, Patrick, « La parole présidentielle. Travail de codification et définition du poste », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 109-141.

LEICHT, Kevin, FENNELL, Mary, « Institutionalism and the Professions », in GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SUDDABY, Roy *et al.* (dir.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Los Angeles : Sage, 2008.

LINDBLOM, Charles, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 1959, vol. 29, n°2, p. 79-88.

LOZAC'H, Valérie, « Transfert institutionnel et transformation postcommunisme. Les modalités de la réforme administrative dans les communes est-allemandes », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n°2, p. 279-300.

MAHONEY, James, « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, 2000, vol. 29, n°4, 507-548.

MAHONEY, James, THELEN, Kathleen, « A Theory of Gradual Institutional Change », in MAHONEY, James, THELEN, Kathleen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p. 1-38.

MANNING, Peter K., *Police Work: The Social Organization of Policing*, Prospect Heights : Waveland Press, 1997, 372 p.

MARCH, James, OLSEN, Johan, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 2010, 227 p.

MARCH, James, OLSEN, Johan, « The logic of Appropriateness », ARENA Working Papers, 2004, WP 04/09, 28 p.
Disponible sur : http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf [consulté le 13 septembre 2016].

MARCH, James, OLSEN, Johan, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, 1984, vol. 78, n°3, p. 734-749.

MARCH, James, SIMON, Herbert, *Les organisations : Problèmes psycho-sociologiques*, 2^e éd., Paris : Dunod, 1991, 254 p.

MAYNTZ, Renate, SCHARPF, Fritz, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 2001, vol. 14, n°55, p. 95-123.

MEIMON, Julien, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE, Jacques, OFFERLÉ, Michel (dir.), *Pour une sociologie de l'institution*, Paris : Belin, 2011, p. 105-130.

_____, *En quête de légitimité, le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse de doctorat, Science Politique, Université de Lille 2, 2005, 543 p.

MENON, Anand, « Power, Institutions and the CSDP: The Promise of Institutional Theory », *Journal of Common Market Studies*, 2011, vol. 49, n°1, p. 83-100.

MERTON, Robert, « Bureaucratic Structure and Personality », in MERTON, Robert, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe : Free Press, 1957, p. 195-206.

MEYER, John, ROWAN, Brian, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83, n°2, p. 340-363.

MONJARDET, Dominique, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris : La découverte, 1996, 316 p.

MONTCLAIRE, Stéphane, « L'usage du protocole. Mise en scène rituelle et travail d'institutionnalisation », in LACROIX, Bernard, LAGROYE, Jacques (dir.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 141-161.

OFFER, Claus, « Une voie allemande de transition », *Politix*, 1996, n°33, p. 21-67.

ORLIKOWSKI, Wanda J., « Improvising Organizational Transformation Over Time: A Situated Change Perspective », Massachusetts Institute of Technology, Septembre 1995. Disponible sur : <http://dspace.mit.edu/bitstream/id/2217/SWP-3865-34131434.pdf/> [consulté le 26 juillet 2016].

PASSERON, Jean-Claude, « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue française de sociologie*, janvier 1990, vol. 31, n° 1, p. 3-22.

PENTLAND, Brian, FELDMAN, Martha S., « Organizational Routine as a Unit of Analysis », *Industrial and Corporate Change*, 2005, vol. 14, n°5, p. 793-815.

PETERS, B. G., « Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination », *Public Administration*, 1998, vol. 76, n°2, p. 295-311.

PIERSON, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton : Princeton University Press, 2004, 196 p.

_____, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, p. 251-267.

PRINCE, Michael J., CHENIER, John A., « The Rise and Fall of Policy Planning and Research Units: Organizational Perspective », *Canadian Public Administration*, 1980, vol. 23, n° 4, p. 519-541.

SELZNICK, Philip, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley: University of California Press, 1949, 274 p.

SILVERMAN, David, *The Theory of Organisations: A Sociological Framework*, London : Heinemann Educational, 1971, 246 p.

SKOCPOL, Theda, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspectives*, 1996, Princeton : Princeton University Press, 328 p.

SKOCPOL, Theda, FINEGOLD, Kenneth, « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Sciences Quarterly*, 1982, vol. 97, n°2, p. 255-278.

SUCHMAN, Mark C., « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *The Academy of Management Review*, 1995, vol. 20, n°3, p. 571-610.

SUREL, Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 1998, n°87, p. 161-178,

STEINMO, Sven, « Néo-institutionnalisme historique », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Les Presses de Sciences Po, p. 367-373.

SWIDLER, Ann, « Culture in Action: Symbols and Strategies », *American Sociological Review*, 1986, vol. 51, p. 273-286.

TOLBERT, Pamela S., ZUCKER, Lynne G., « Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935 », *Administrative Sciences Quarterly*, 1983, vol. 28, p. 22-39.

WEICK, Karl, « Introductory Essay: Improvisation as a Mindset for Organizational Analysis », *Organization Science*, septembre-octobre 1998, vol. 9, n°5, p. 543-555.

ZEGART, Amy, *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, JSC, and NSC*, Stanford : Stanford University Press, 1999, 317 p.

Sociologie des professions et de la fonction publique

ABBOTT, Andrew, « A propos du concept de "turning point" », in BESSIN, Marc, BIDÈRE, Claire, GROSSETTI, Michel (dir.), *Bifurcations*, Paris : La Découverte, 2010, p. 187-211.

_____, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago: University of Chicago Press, 1988, 435 p.

BECKER, Howard Saul, « Sur le concept d'engagement », *Sociologies* [En ligne], Découvertes / Redécouvertes, mis en ligne le 22 octobre 2006, consulté le 14 mars 2016.

BÉZÈS, Philippe, LE LIDEC Patrick, « French Top Civil Servants Within Changing Configuration: From Monopolisation to Contested Places and Roles ? », in PAGE, Edward C., WRIGHT, Vincent (dir.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007, p. 121-157.

BOURDIEU, Pierre, *La Noblesse d'État*, Paris : Les éditions de minuit, 1989, 668 p.

CAMPBELL, Colin, SZABLOWSKI, George, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto : Macmillan, 1979, 286 p.

CHAMPY, Florent, *La sociologie des professions*, Paris : PUF, 2012, 258 p.

COSSON, Arnaud, *Réformateurs au quotidien : approche sociologique du travail de réforme dans la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur les parcs nationaux*, Thèse de doctorat : Sociologie : Paris, Institut d'études politiques : 2014, Vol. 1, 581 p.

DREYFUS, Françoise, *L'invention de la bureaucratie*, Paris : La découverte, 2000, 289 p.

_____, « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in NAY, Olivier, SMITH, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica, 2002, p. 149-177.

EYMERI, Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris : Economica, 2001, 261 p.

FREIDSON, Eliot, *Professionalism. The Third Logic*, Cambridge : Blackwell Publishers Ltd., 2001, 250 p.

HUGUES, Everett, « Institutional Office and the Person », *American Journal of Sociology*, 1937, vol. 43, n° 3, p. 404-413.

MAYNTZ, Renate, DERLIEN, Hans-Ulrich, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987- Toward Hybridization ? », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1989, vol. 2, n°4, pp. 384-404.

Relations internationales – Ouvrages et articles généraux

ADLER, Emmanuel, « The Spread of Security Communities: Community of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation », *European Journal of International Relations*, 2008, vol. 14, n°2, p. 195-230.

ADLER, Emmanuel, POULIOT, Vincent, *International Practices*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, 365 p.

ADLER, Emmanuel, POULIOT, Vincent, « International Practices: Introduction and Framework », in ADLER, Emmanuel, POULIOT, Vincent (dir.), *International Practices*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, p. 3-35.

BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude, *Le Retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris : Presse de Sciences Po et Dallow, 3^e éd., 1999, 238 p.

BROOKS, Stephen G., WOHLFORTH, William C., *World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton : Princeton University Press, 2008, 226 p.

BUCHET DE NEUILLY, Yves, « La gestion internationale routinière des crises. Sectorisation des relations internationales et mondialisation de l'institution étatique », in AÏT-AOUDIA Myriam, ROGER, Antoine (dir.), *La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobry*, Paris : Presses de Sciences Po, 2015, p. 221-236.

_____, « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », in MÉRAND, Frédéric, SCHWOK, René (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve : Bruylant, 2009, p. 71-86.

BULL, Hedley, HOFFMANN, Stanley, HURRELL Andrew (dir.), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York : Columbia University Press, 2002, 329 p.

BUZAN, Barry, *The US and Great Powers: World Politics in the 21st Century*, Cambridge : Polity, 2004, 240 p.

DEVIN, Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, 3^e éd., Paris : La Découverte, 2013, 128 p.

_____, « Observer la "scène internationale" : une perspective goffmanienne » in DEVIN, Guillaume (dir.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris : Éditions du CNRS, 2015, p. 9-28.

KIATPONGSAN, Chaiyakorn, *The EU-Thailand Relations: Tracing the Patterns of New Bilateralism*, Amsterdam : Amsterdam University Press, 2011, 293 p.

KROTZ, Ulrich, « Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009) », *Foreign Policy Analysis*, 2010, vol. 6, n°2, p. 147-185.

KUPCHAN, Charles, *No One's World: The West, The Rising Rest and the Coming Global Turn*, Oxford : Oxford University Press, 2013, 272 p.

SMOUTS, Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, 409 p.

ZAKARIA, Fareed, *The Post-American World and the Rise of the Rest*, London : Penguin books, 2009, 292 p.

Analyse de la politique étrangère

ALDEN, Chris, ARAN, Amnon, *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. London : Routledge, 2012, 171 p.

ALLISON, Graham Tillet, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York : Harper Collins, 1991, 338 p.

ALLISON, Graham T., HALPERIN, Morton H., « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, 1972, vol. 24, p. 40-79.

BRUMMER, Klaus, HUDSON, Valerie (dir.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2015, 242 p.

CALDER, Kenneth, « Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State », *World Politics*, 1989, vol. 40, p. 517-541.

COHEN, Samy, *Les Conseillers du Président : de Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, Paris : Presses universitaires de France, 1980, 199 p.

CONSTANTIN, François, « La privatisation de la politique étrangère à partir de la scène africaine », *Pouvoirs*, 1999, vol. 88, p. 43-64.

GOLDMAN, Kjell, *Change and Stability in Foreign Policy: the Problems and Possibilities of Détente*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1988, 252 p.

HAGAN, Joe, « Leaders, Groups and Coalitions. Understanding People and Processes in Foreign Policy Making », *International Studies Review*, 2000, vol. 3, n°2, p. 5-47.

HALPERIN, Morton, KANTER, Arnold, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2^e éd., Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2006, 400 p.

HERMANN, Charles, HERMANN, Margaret, HAGAN, Joe, « The Impact of Single Group Decision Units on Foreign Policy », Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, St Louis, MO, 1988.

HERMANN, Margaret G., « How Decision-Units Shape Foreign-Policy: A Theoretical Framework », *International Studies Review*, 2000, vol. 3, n°2, p. 47-83.

HERMANN, Margaret G., PRESTON, Thomas, KHORANY, Bhagat *et al.*, « Who Leads Matters: The Effect of Powerful Individuals », *International Studies Review*, 2001, vol. 3, n°2, p. 83-133.

HUDSON, Valerie, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers, 2007, 235 p.

KARVONEN, Lauri, SUNDELIUS, Bengt, *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot : Gower, 1987, 181 p.

MABEE, Bryan, « Historical Institutionalism and Foreign Policy Analysis: The Origins of the National Security Council Revisited », *Foreign Policy Analysis*, 2011, vol. 7, n°1, p. 27-44.

NEACK, Laura, *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*, 2nd éd., Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008, 233 p.

ROSATI, Jerel A., HAGAN, Joe D., SAMPSON, Martin W., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia : University of South Carolina Press, 1994, 316 p.

ROSENAU, James, *The Study of Political Adaptation*, London : Pinter, 1981, 235 p.

SMITH, Steve, AHDFIELD, Amalia, DUNNE, Tim, *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, Oxford: Oxford University Press, 2012, 543 p.

Diplomatie et négociations internationales

ACHESON, Dean, « The Eclipse of the State Department », *Foreign Affairs*, 1971, vol. 49, n°4, p. 593-600.

ACUTO, Michele, *Global Cities, Governance and Diplomacy: the Urban Link*, London : Routledge, 2013, 210 p.

ADLER-NISSEN, Rebecca, « Conclusion: Relationism or Why diplomats Find International Relations Theory Strange », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015 [format Kindle].

ADLER-NISSEN, Rebecca, PRAM, Gad, *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games. The EU Overseas Countries and Territories*. London : Routledge, 2013, 252 p.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, KEATING, Michael, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London : F. Cass, 1999, 223 p.

AMBROSETTI, David, « Les négociations diplomatiques au sein du Conseil de sécurité », in PETITEVILLE, Franck, PLACIDI-FROT, Delphine (dir.), *Négociations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p. 231-253.

BADEL, Laurence, « From One Globalization to the Next Dipomatic Practices and New International Relations », in GENIN, Vincent, OSMONT, Matthieu, RAINEAU, Thomas (dir.), *Réinventer la diplomatie. Sociabilités, réseaux et pratiques diplomatiques en Europe depuis 1919*, Bruxelles : Peter Lang, 2016, p. 17-39.

_____, « Conflicting Identities: French Economic Diplomacy between the State and Companies in the Twentieth Century », *Diplomacy & Statecraft*, 2014, vol. 25, n°3, p. 432-452.

BADIE, Bertand, « Transnationalizing Diplomacy and Global Governance », in KERR, Pauline, WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, New York : Oxford University Press, 2013, p. 85-102.

BARNETT, Michael, « The UN Security Council, Indifference, and Genocide in Rwanda », *Cultural Anthropology*, 1997, vol. 12, n°4, p. 551-578.

BARSTON, Ronald Peter, *Modern Diplomacy*, 3^e éd., Harlow : Pearson Longman, 387 p.

BÁTORA, Jozef, *Foreign Ministries and the Information Revolution. Going Virtual ?*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 250 p.

BAYNE, Nicholas, WOOLCOK, Stephen, « What is Economic Diplomacy ? », in BAYNE, Nicholas, WOOLCOK, Stephen (dir.), *The New Economic Diplomacy, Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 3^e éd., Farnham : Ashgate, 2007, p. 1-21.

BEAUMONT, Joan, « Creating an Elite? The Diplomatic Cadet Scheme, 1943-1956 », in BEAUMONT, Joan, WATERS, Christopher, LOWE, David *et al.* (dir.), *Ministers, Mandarins and Diplomats*, Melbourne : Melbourne University Press, 2003, p. 19-44.

BERRIDGE, Geoff R., *Diplomacy: Theory and Practice*, 5^e éd., New York : Palgrave Macmillan, 2015, 296 p.

_____, « The Counter-Revolution in Diplomacy », in BERRIDGE, Geoff R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, New York : Palgrave Macmillan, 2011, p. 1-16.

BERRIDGE, Geoff R., JAMES, Alan, *A Dictionary of Diplomacy*, Houndmills : Palgrave, 2001, 270 p.

BRUCE, Gregory, « Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, n°1, p. 274-290.

_____, « Public Diplomacy and Governance: Challenges for Scholars and Practitioners », in COOPER, Andrew, HOCKING, Brian, MALEY, William (dir.), *Global Governance and Diplomacy*, New York : Palgrave Macmillan, 2008, p. 15-28.

BUCHET DE NEUILLY, Yves, « Devenir diplomate multilatéral », *Cultures & Conflits*, 2009, n°75, p. 75-98.

BULMER, Simon, BURCH, Martin, « The “Europeanization” of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective », in ASPINWALL, Mark, SCHNEIDER, Gerald (dir.), *The Rules of Integration: Institutional Approach to the Study of Europe*, Manchester : Manchester University Press, 2001, p. 73-96.

CARRON DE LA CARRIERE, Guy, *La diplomatie économique : le diplomate et le marché*, Paris, France: Économica, 1998, 224 p.

COHEN, Raymond, « Reflections on the New Global Diplomacy: Statecraft 2500 BC to 2000 AD », in MELISSEN, Jan (dir.), *Innovation in Diplomatic Practice*, London : Macmillan, 1999, p. 1-18.

_____, *Negotiating Across Cultures: International Communication in an Interdependent World*, Washington D. C. : US Institute of Peace, 1997, 320 p.

CONSTANTINO, Costas, « Everyday Diplomacy: Mission, Spectacle and the Remaking of Diplomatic Cultures », in DITTMER Jason, MCCONNELL Fiona (dir.), *Diplomatic Cultures*

and *International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, Abingdon : Franck Cass, 2016, p. 23-40.

_____, « Between Statecraft and Humanism: Diplomacy and Its Forms of Knowledge », *International Studies Review*, 2013, vol. 15, n°2, p. 141-162.

CONSTANTINO, Costas, DER DERIAN, James, *Sustainable Diplomacies*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010, 289 p.

COOPER, Andrew, « Diplomatic Puzzles: A Review of the Literature », in WOLFE, Robert (dir.), *Diplomatic Missions: The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, Kingston : School of Policy Studies, Queen's University, 1998, p. 27-38.

COOPER, Andrew, ENGLISH, John, THAKUR, Ramesh Chandra, *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy ?*, Tokyo : United Nations University Press, 2002, 308 p.

COOPER, Andrew, HEINE, Jorge, THAKUR, Ramesh, « Introduction: The Challenges of 21st Century Diplomacy », in COOPER, Andrew, HEINE, Jorge, THAKUR, Ramesh (dir.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford Handbooks Online, 2013, p. 1-38.

COOPER, Andrew, HOCKING, Brian, « Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-calibration of Diplomacy », *Global Society*, 2000, vol. 14, n°3, p. 361-376.

CORNUT, Jérémie, « To Be a Diplomat Abroad : Diplomatic Practice at Embassies », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 385-401.

CRIEKESMAN, David, *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 210 p.

CULL, Nicholas J., « Public Diplomacy: Taxonomies and Histories », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, p. 31-54.

DAVIS CROSS, Mai'a K., MELISSEN, Jan, « Conceptualizing European Public Diplomacy », in DAVIS CROSS, Mai'a K., MELISSEN, Jan (dir.), *European Public diplomacy: Soft Power at Work*, New York : Palgrave Macmillan, 2013, p. 1-14.

DE CALLIÈRE, François, *The Art of Diplomacy*, Lanham : University Press of America, 1994, 244 p.

DER DERIAN, James, « Hedley Bull and the Idea of Diplomatic Culture », in FAWN, Rick LARKINS, Jeremy (dir.), *International Society and the Cold War*, Londres : Macmillan Press LTD, 1996, p. 84-100.

_____, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford : Basil Blackwell, 1987, 258 p.

DEVIN, Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Références inédites, Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 215-234.

DITTMER Jason, MCCONNELL Fiona (dir.), *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, Oxford : Routledge, 2016, 202 p.

EYARS, James, *Diplomacy and Its Discontents*, Toronto : University of Toronto Press, 1972, 212 p.

FAIZULLAEV, Alisher, « Diplomacy and Self », *Diplomacy & Statecraft*, 2006, vol. 17, n°3, p. 497-522.

FINN, Helena K., « The Case for Cultural Diplomacy: Engaging Foreign Audiences », *Foreign Affairs*, 2003, vol. 82, n°6, p. 15-20.

GALTUNG, Johan, HOLMBOE RUGE, Mari, « Patterns of Diplomacy. A study of Recruitment and Career Patterns in Norwegian diplomacy », *Journal of Peace Research*, 1965, vol. 2, n° 2, p. 101-135.

GEORGIADOU, Elena, « The Greek Ministry of Foreign Affairs in the Transforming World Politics: Between Isomorphism and Path Dependence », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2013, vol. 8, n°2, p. 139-160.

GILBOA, Eytan, « Searching for a Theory of Public Diplomacy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, p. 55-77.

GOLAN, Guy J., SUNG-UN Yang, KINSEY Dennis F. (dir.), *International Public Relations and Public Diplomacy: Communication and Engagement*, New York : Peter Lang, 2015, 468 p.

GREENSTOCK, Jeremy, « The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and Other Government Departments », in COOPER, Andrew, HEINE, Jorge, THAKUR, Ramesh (dir.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford Handbooks Online, 2013, p. 106-121.

GUPTA, Joyeeta, « *On Behalf of My Delegation,...* » *A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators*, Washington : Centre for Sustainable Development of the Americas, 2000, 111 p.

HOCKING, Brian, « The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System », in KERR, Pauline, WISEMAN, Geoffrey (dir.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, New York : Oxford University Press, 2013, p. 123-40.

_____, « Privatizing Diplomacy? », *International Studies Perspectives*, 2004, vol. 5, p. 147-152.

_____, « Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union », in HOCKING, Brian, SPENCE, David (dir.), *Foreign*

Ministries in the European Union. Integrating Diplomats, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2002, p. 1-18.

_____, (dir.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Basingstoke : Macmillan, 1999, 281 p.

_____, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke : Macmillan, 1993, 249 p.

_____, (dir.), *Foreign Relations and Federal States*, London : Leicester University Press, 1993, 294 p.

HOCKING, Brian, MELISSEN, Jan, RIOARDAN, Shaun *et al.*, « Futures for Diplomacy. Integrative diplomacy in the 21st century », Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2012, report n°1, 85 p.

HOFFMAN, John, «Reconstructing Diplomacy », *British Journal of Politics and International Relations*, 2003, vol. 5, n°4, p. 525-542.

HOPKINS, Raymond, « The International Role of "Domestic" Bureaucracy », *International Organization*, 1971, vol. 30, n°3, p. 405-432.

HOSCHILD, Arlie, « The Role of the Ambassador's Wife: An Exploratory Study », *Journal of Marriage and the Family*, 1969, vol 31, n° 1, p. 73-87.

HURD, Ian, « Law and the Practice of Diplomacy », *International Journal*, 2011, vol. 66, n°3, p. 581-596.

JÖNSSON, Christer, HALL, Martin, *Essence of Diplomacy*, New York : Palgrave Macmillan, 2005, 207 p.

KELLEY, John Robert, *Agency Change: Diplomatic Action Beyond the State*, London : Rowman and Littlefield Publishers, 2014, 142 p.

_____, « The New Diplomacy: Evolution of a Revolution », *Diplomacy and Statecraft*, 2010, vol. 21, p. 286-305.

KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, « Transgovernmental Relations and International Organizations », *World Politics*, 1974, vol. 27, n° 1, p. 39-62.

KESSLER, Marie-Christine, *Les ambassadeurs*, Paris : Presses de Science Po, 2013, 416 p.

KINCAID, John, « Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Cooperation », in MICHELMANN, Hans, SOLDATOS, Panayotis (dir.), *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, Oxford : Clarendon Press, 1990, p. 55-76.

KLEINER, Jürgen, *Diplomatic Practice: Between Tradition and Innovation*, Singapore : World Scientific, 2010, 480 p.

- _____, « The Inertia of Diplomacy », *Diplomacy & Statecraft*, 2008, vol. 19, n°2, p. 321-349.
- KOPP, Harry, GILLEPSIE, Charles, *Career Diplomacy*, Washington D.C. : Georgetown University Press, 2011, 301 p.
- KUZNETSOV, Alexander S., *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, London : Routledge, 2015, 174 p.
- LANGHORNE, Richard, « Current Developments in Diplomacy: Who Are the Diplomats Now ? », *Diplomacy & Statecraft*, 1997, vol. 8, n°2, p. 1-15.
- LANGHORNE, Richard, HAMILTON, Keith, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, 2nd éd. London : Routledge, 2011, 317 p.
- LAUREN, Paul Gordon, *Diplomats and Bureaucrats: The First Institutional Responses to Twentieth-Century Diplomacy in France and Germany*, Stanford: Hoover Institution Press, 1976, 294 p.
- LEE, Donna, « The Growing Influence of Business in UK Diplomacy », *International Studies Perspectives*, 2004, vol 5, n°1, p. 50-56.
- LEE, Donna, HUDSON, David, « The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy », *Review of International Studies*, 2004, vol. 30, n°3, p. 343-360.
- LEE, Donna, HOCKING Brian, « Change and Innovation in Diplomacy: The Canadian and UK Experience », Final Report for the Department of Foreign Affairs and International Trade, Birmingham, 2008, 66 p.
- LEGUEY-FEILLEUX, Jean-Robert, *The Dynamics of Diplomacy*, London : Lynne Rienner Publishers, 2009, 401 p.
- LEQUESNE, Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris : CNRS Éditions, à paraître en juin 2017.
- LEQUESNE, Christian, HEILBRONN, Jean, « Senior Diplomats in the French Ministry of Foreign Affairs: When an Entrance Exam Still Determines the Career », *Hague Journal of Diplomacy*, 2012, vol. 7, n°3, p. 269-285.
- MALEY, William, « Risk, Populism, and the Evolution of Consular Responsibilities », in MELISSEN, Jan, FERNANDEZ, Ana Mar (dir.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 43-62.
- MANNERS, Ian, WHITMAN, Richard, « Introduction », in MANNERS, Ian, WHITMAN, Richard (dir.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester : Manchester University Press, 2000, p. 1-16.
- MARSHALL, Peter, *Dynamics of Diplomacy*, London : Diplomatic Academy of London, 1990, 54 p.

McCONNELL, Fiona, MOREAU, Terri, DITTMER, Jason, « Mimicking State Diplomacy: The Legitimizing Strategies of Unofficial Diplomacies », *Geoforum*, 2012, vol. 43, n°4, p. 804-814.

MELISSEN, Jan, « Introduction. The Consular Dimension of Diplomacy », in MELISSEN, Jan, FERNANDEZ, Ana Mar (dir.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 1-21.

_____, (dir.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York : Palgrave Macmillan, 2005, 251 p.

_____, *Innovation in Diplomatic Practices*, Basingstoke : Macmillan, 1999, 267 p.

MELISSEN, Jan, DAVIS CROSS, Mai'a K., « Introduction », in MELISSEN, Jan, DAVIS CROSS, Mai'a K. (dir.), *European Public Diplomacy*, New York : Palgrave Macmillan, 2013, p. vii-xi.

MERCIER, Alexandre, « Commercial Diplomacy in Advanced Industrial States : Canada, the UK, and the US », Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations, Septembre 2007.

MICHELMANN, Hans, SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, 322 p.

MITZEN, Jennifer, « From Representation to Governing: Diplomacy and the Constitution of International Public Power », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations [format Kindle].

MOSES, Jonathon, KNUTSEN, Torbjørn, « Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries », *Cooperation and Conflict*, 2001, vol. 36, n°4, p. 355-380.

MULDOON James P. Jr., « The Diplomacy of Business », *Diplomacy & Statecraft*, 2005, vol. 16, n°2, p. 341-359.

MURRAY, Stuart *et al.*, « The Present and Future of Diplomacy and Diplomatic Studies », *International Studies Review*, 2011, vol. 13, n°4, p. 709-728.

_____, « Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy », *International Studies Perspectives*, 2008, vol. 9, n°1, p. 22-39.

NEUMANN, Iver, « Sited diplomacy », in DITTMER, Jason, McCONNEL, Fiona (dir.), *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, Oxford : Routledge, 2015, p. 79-92.

_____, *Diplomatic Sites: A Critical Enquiry*, London : Hurst, 2013, 190 p.

_____, *At Home With the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, New York : Ithaca, 2012, 216 p.

_____, « The Body of the Diplomat », *European Journal of International Relations*, 2008, vol. 14, n°4, p. 671-695.

_____, « "A Speech That the Entire Ministry May Stand For" or: Why Diplomats Never Produce Anything New », *International Political Sociology*, 2007, vol. 1, n°2, p. 183-200.

_____, « Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy », *Millennium-Journal of International Studies*, 2002, vol. 31, n°3, p. 627-651.

NICOLSON, Harold, *Diplomacy*, New York : Oxford University Press, 1988, 151 p.

NYE, Joseph, « Public Diplomacy and Soft Power », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, p. 94-109.

_____, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York : Public Affairs, 2004, 191 p.

OKANO-HEIJMANS, Maaïke, « Changes in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy », *Clingendael Diplomacy Papers* n°26, The Hague : Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', février 2010, 30 p.

OMONDI, Daniel Juma, « Kenya's Foreign Policy Shift from Political to Economic Diplomacy », *Diploma in International Studies*, University of Nairobi : septembre 2011.

OTTE, T. G., « A Manual of Diplomacy: The Genesis of Satow's Guide to Diplomatic Practice », *Diplomacy & Statecraft*, 2002, vol. 13, n°2, pp. 229-242.

PAGE, Edward C., WRIGHT, Vincent (dir.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007, 245 p.

PAMMENT, James, *New Public Diplomacy in the 21st Century: A Comparative Study of Policy and Practice*, London : Routledge, 2013, 165 p.

PIOTET, Françoise, LORIOL, Marc, DELFOLIE, David, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, Paris : Hermann, 2013, 552 p.

PLACIDI, Delphine, « La transformation des pratiques diplomatiques nationales », in BADIE, Bertrand, DEVIN, Guillaume, *Le multilatéralisme*, Paris : La Découverte, 2007, p. 95-112.

PLANTEY, Alain, *Principes de diplomatie*, Paris : Pedone, 2000, 458 p.

PLISCHKE, Elmer, *Modern Diplomacy: the Art and the Artisans*, Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979, 456 p.

POTTER, Evan, *Branding Canada. Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, Montreal : McGill -Queen's University Press, 2009, 368 p.

POULIOT, Vincent, « The Practice of Permanent Representation to International Organizations », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015 [format Kindle].

_____, *International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

POULIOT, Vincent, COOPER, Andrew, « How much is Global Governance Changing ? », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 1-17.

POULIOT, Vincent, CORNUT, Jérémie, « Practice Theory and The Study of Diplomacy: A Research Agenda », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 297-315.

RANA, Kishan, *The Contemporary Embassy: Paths to Diplomatic Excellence*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2013, 166 p.

_____, « Chinese Diplomacy. Reform and Refinement », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, 2nd éd., New Delhi : Oxford University Press, 2009, p. 17-45.

RIORDAN, Shaun, *The New Diplomacy*, Cambridge : Polity Press, 2002, 160 p.

ROFE, Simon, « Diplomatic Practice », in HOLMES, Alison R., ROFE, Simon J. (dir.), *Global Diplomacy. Theories, Types, and Models*, Boulder : Westview Press, 2016, p. 19-55.

RUEL, Hubb, ZUIDEMA, Lennart, « The Effectiveness of Commercial Diplomacy: A Survey Among Dutch Embassies and Consulates », *Discussion Papers in Diplomacy*, The Hague : Netherlands Institute of International Relations Clingendael, n°123, 2012, 42 p.

SANER, Raymond, YIU, Lichia, « International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times », *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2001, 37 p.

SATOW, Ernest, *A Guide to Diplomatic Practice*, London : Longmans, 1961, 510 p.

SCHAKE, Kori, *State of Disrepair. Fixing the Culture and Practices of the State Department*, Stanford : Hoover Institution Press, 2012, 168 p.

SCHOLTE, Jan Aart, « From Government to Governance: Transition to a New Diplomacy », in COOPER, Andrew, HOCKING, Brian, MALEY, William (dir.), *Global Governance and Diplomacy*, New York : Palgrave Macmillan, 2008, p. 39-62.

SEABROOKE, Leonard, « Diplomacy as Economic Consultancy », in SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015, p. 195-219.

SENDING, Ole Jacob, POULIOT, Vincent, NEUMAN, Iver (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge : Cambridge Studies in International Relations, 2015, 379 p.

SHARP, Paul, « Herbert Butterfield, the English School and the Civilizing Virtues of Diplomacy », *International Affairs*, 2003, vol. 79, n°4, p. 855-878.

_____, « For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations », *International Studies Review*, 1999, vol. 1, n°1, p. 33-57.

SLAUGHTER, Anne-Marie, « Governing the Global Economy Through Government Networks », in BYERS, Michael (dir.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford : Oxford University Press, 2000, p. 177-205.

SOFER, Sasson, « The Diplomat as a Stranger », *Diplomacy and Statecraft*, 1997, vol. 8, n°3, p. 179-186.

STEINER, Zara, « The Foreign and Commonwealth Office: Resistance and Adaptation to Changing Times », in JOHNSON Gaynor (dir.), *The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century*, London : Frank Cass, 2005, p. 15-30

_____, (dir.), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London : Time Books, 1982, 624 p.

STRANGE, Susan, « States, Firms and Diplomacy », *International Affairs*, 1992, vol. 68, n° 1, p. 1-15.

STRINGER, Kevin, « Visa Diplomacy », *Diplomacy & Statecraft*, 2004, vol. 15, n° 4, p. 655-682.

UNDERDAL, Arild, « What's Left for the MFA? Foreign Policy and the Management of External Relations in Norway », *Cooperation and Conflict*, 1987, vol. 22, n°2, p. 169-192.

WISEMAN, Geoffrey, « Polyilateralism and New Modes of Global Dialogue », Discussion Papers n° 59, Leicester: Leicester Diplomatic Studies Programme, 1999, 57 p.

_____, « Diplomatic practices at the UN », *Cooperation and Conflict*, 2015, vol. 50, n°3, p. 316-333,

WOLFE, Robert, « The Many Diplomatic Missions of Canada's Ambassadors », in WOLFE, Robert (dir.), *Diplomatic Missions: The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, Kingston : School of Policy Studies, Queen's University, 1998, p. 1-27,

YOUNG, John, *Twentieth-Century Diplomacy. A Case Study of British Practice, 1963-1976*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008, 244 p.

Pays émergents dans les relations internationales et perspective postcoloniale

ACHARYA, Amitav (dir.), *Bandung Revisited: The Legacy of the 1955 Asian-African Conference for International Order*, Singapour : NUS Press, 2008, 229 p.

ALDEN, Chris, VIEIRA, Marco Antonio, « The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism », *Third World Quarterly*, 2005, vol. 26, n° 7, p. 1077-1095.

BERTRAND, Romain, *L'histoire à parts égales : récits d'une rencontre Orient-Occident, XVIe-XVIIe siècle*, Paris : Points, 2014, 826 p.

BHABHA, Homi, *Les lieux de la culture : une théorie postcoloniale*, Paris : Payot, 2007, 414 p.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne, *Small States in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community (CARICOM)*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, 278 p.

_____ (dir.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2003, 219 p.

CHERU, Fantu, OBI, Cyril, « Introduction - Africa in the Twenty-first Century: Strategy and Development », in CHERU, Fantu, OBI, Cyril (dir.), *The Rise of China and India in Africa*, London : Zedbooks, 2010, p. 1-13.

CLAPHAM, Christopher (dir.), *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach*, Farnborough : Saxon House, 1977, 184 p.

COOPER, Andrew, *Niche Diplomacy: Middle powers after the Cold War*, Basingstoke : Macmillan, 1997, 221 p.

COOPER, Andrew, HIGGOTT, Fenton Richard A., NOSSAL, Kim Richard, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, Canada : UBC Press, 1993, 232 p.

DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant, « L'impérialisme moral. Les juristes et l'impérialisme américain (Philippines, Indonésie) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1/2008, n°171-172, p. 40-55.

DÜLFFER, Jost, FREY, Marc, « Introduction », in DÜLFFER, Jost, FREY, Marc (dir.), *Elites and Decolonization in the Twentieth Century*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p. 1-10.

EFSTATHOPOULOS, Charalampos, « Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha Development Agenda », *Cambridge Review of International Affairs*, 2012, vol. 25, n°2, p. 269-293.

HERWITZ, Daniel, *Heritage, Culture and Politics in the Postcolony*, New York : Columbia University Press, 2012, 212 p.

HURRELL, Andrew, « Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers ? », *International Affairs*, 2006, vol. 82, n°1, p. 1-19

HURRELL, Andrew, *et al.*, « Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States », Woodrow Wilson International Center for Scholars, mars 2000, n° 244. p. 21

HURRELL, Andrew, Amrita NARLIKAR, « The New Politics of Confrontation: Developing Countries at Cancun and Beyond », *Global Society*, 2006, vol. 20, n°4, p. 415-433

JIAN, Chen, *Mao's China and the Cold War*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2001, 416 p.

KAPCHAN, D., « Theorizing the Hybrid », *The Journal of American Folklore*, 1999, vol. 112, p. 239-253.

KORANY, Bahgat, *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World: A Comparative Analysis*, Boulder and London : Westview, 1986, 150 p.

RANA, Kishan, « Economic Diplomacy: The Experience of Developing Countries », in BAYNE, Nicholas, WOOLCOK, Stephen (dir.), *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 3^e éd., Farnham : Ashgate, 2007, p. 201-221,

ROBERTSON, Justin, EAST, Maurice (dir.), *Diplomacy and Developing Nations: Post-Cold War Foreign Policy-Making Structures and Processes*, London : Routledge, 2005, 280 p.

SHARMA, Shalendra D., *China and India in the Age of Globalization*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, 321 p.

SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé Ayodélé, *Les « clubs » des puissances « émergentes », fonctions objectives et usages stratégiques : le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)*, Thèse de doctorat de science politique, Paris : Institut d'études politiques, 2014, 2 vol.

_____, *Puissances émergentes et multilatéralisme : le cas de l'Afrique du Sud : 1998-2008. Analyse des stratégies d'une puissance émergente*, Paris : l'Harmattan, 2010, 176 p.

SUBRAHMANYAM, Sanjay, « Connected Histories: Notes Towards a Reconfiguration of Early Modern Eurasia », in LIEBERMAN, Victor (dir.), *Beyond Binary Histories. Re-Imagining Eurasia to C. 1830*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1999, p. 289-316.

SURYADINATA, Leo, *Indonesia's Foreign Policy Under Suharto*, Singapore : Times Academic Press, 1996, 210 p.

WAITES, Bernard, *South Asia and Africa After Independence: Post-colonialism in Historical Perspective*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012, 456 p.

Politique étrangère et diplomatie de l'Inde

ABRAHAM, Itty, *How India Became Territorial: Foreign Policy, Diaspora and Geopolitics*, Stanford : Stanford University Press, 2014, 217 p.

AHMAD, Talmiz, « Promoting UAE Investments into India: the Role of the Indian Embassy », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, 285 p.

ALAMGIR, Jalal, *India's Open-Economy Policy: Globalism, Rivalry, Continuity*, London : Routledge, 2009, 176 p.

ANANT, Arpita, « Global Governance and the Need for Pragmatic Activism in India's Multilateralism », *Strategic Analysis*, 2015, vol. 39, n°5, p. 488-499.

APPADORAI, Arjun, *The Domestic Roots of India's Foreign Policy*, New Delhi : Oxford University Press, 1981, 244 p.

ASRANI, Arjun, « Best Practices. A Personal Narrative », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 27-40.

BAJPAI, Kanti Prasad, « Indian Grand Strategy: Six Schools of Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V., (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 113-151.

_____, « India and the World: The Grand Strategy Debate », in JAYAL, Niraja, MEHTA, Pratap Bhanu (dir.), *The Oxford Companion to Politics in India*, New Delhi : Oxford University Press, 2010, p. 524-541.

BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V., « Introduction », In BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 1-31.

BANDYOPADHYAYA, Jayantanuya, *The Making of India's Foreign Policy: Determinants, Institutions, Processes, and Personalities*, New Delhi : Allied, 1980, 361 p.

BARU, Sanjaya, « The Influence of Business and Media on Indian Foreign Policy », *India Review*, 2009, vol. 8, n°3, p. 266-285.

_____, *Strategic Consequences of India's Economic Performance*, London : Routledge, 2007, 496 p.

BASRUR, Rajesh, « India: A Major Power in the Making », in VOLGY, Thomas *et al.* (dir.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics. Global and Regional Perspectives*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2011, p. 181-203.

BENNER, Jeffrey, *The Indian Foreign Policy Bureaucracy*, Boulder : Westview Press, 1985, 305 p.

BHALLA, Madhu, « Nehru's Vision of Asian Identity : Implications for the Future », *South Asian Survey*, septembre 2012, vol. 19, n°2, p. 283-301.

BHATNAGAR, Aryaman, PASSI, Ritika (dir.), *Neighborhood First. Navigating Ties Under Modi*, New Delhi : Observer Research Foundation and Global Policy Journal, 2016, 159 p.

BINDRA, Sukhwant, « Domestic Milieu of India and Foreign Policy Making Process: A Theoretical Perspective », *The Indian Journal of Political Science*, 2004, vol. 65, n°2, 2004, p. 245-258.

BRECHER, Michael, *India and World Politics. Krishna Menon's View of the World*, London : Oxford University Press, 1968, 390 p.

CHACKO, Priya, « The New Geo-Economics of a "Rising" India: State Transformation and the Recasting of Foreign Policy », *Journal of Contemporary Asia*, 2015, vol. 45, n°2, p. 326-344.

_____, « The Rise of the Indo-Pacific: Understanding Ideational Change and Continuity in India's Foreign Policy », *Australian Journal of International Affairs*, 2014, vol. 68, n°4, p. 433-452.

_____, *Indian Foreign Policy: The Politics of Postcolonial Identity from 1947 to 2004*, Oxford : Routledge, 2011, 237 p.

CHADHA, Navnita, « Re-imagining IR in India », in ACHARYA, Amitav, BUZAN, Barry (dir.), *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*, London : Routledge, 2010, p. 92-117.

CHAKRAVORTY, Sandeep, CHATURVEDI, Sumit, « Visas: How They Work—An India–Bangladesh Case Study », *Strategic Analysis*, 2015, vol. 39, n°3, p. 303-318.

CHAUDHURI, Rudra, *Forged in Crisis: India and the United States Since 1947*, London : Hurst Publishers, 2014, 368 p.

_____, « The Limits of Executive Power: Domestic Politics and Alliance Behavior in Nehru's India », *India Review*, 2012, vol. 11, n°2, p. 95-115.

CHAULIA, S., « BJP, India's Foreign Policy and the "Realist Alternative" to the Nehruvian Tradition », *International Politics*, 2002, vol. 39, p. 215-234.

CHILTAKAR, Poorvi, MALONE, David, « Democracy, Politics and India's Foreign Policy », *Canadian Foreign Policy Journal*, 2011, vol. 17, n°1, p. 75-91.

CHIRIYANKANDATH, James, « Realigning India: Indian Foreign Policy after the Cold War », *The Roundtable*, vol. 93, n°394, p. 199-211.

COHEN, Stephen Philip, « India Rising », *The Wilson Quarterly*, 2000, vol. 24.

_____, *India: Emerging Power*, Washington D. C. : Brookings Institution Press, 2001, 377 p.

CONSTANTINO, Xavier, « The Institutional Origins and Determinants of India's Africa Policy », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 479-506.

DASGUPTA, Chandrashekhar, « Nehru, Patel and China », *Strategic Analysis*, 2014, vol. 38, n°5, p. 717-724.

DATTA-RAY, Deep, *The Making of Modern Indian Diplomacy: A Critique of Eurocentrism*, London : Hurst, 2015, 380 p.

DIXIT, Jyotindra Nath, *Indian Foreign Service: History and Challenge*, New Delhi: Konark Publisher, 2005, 313 p.

_____, *India's Foreign Policy, 1947-2003*, New Delhi : Picus Book, 2003, 527 p.

DOSSANI, Rafiq, VIJAYKUMAR, Srinidhi, « Indian Federalism and the Conduct of Foreign Policy in Border States. State Participation and Central Accommodation since 1990 », *Stanford Journal of International Relations*, 2006.

DUBEY, Muchkund, « Changing Salience of the Relationship between the Indian Diaspora and India », *Diaspora Studies*, 2008, vol. 1, n°2, p. 73-84.

DUTTA, Sujit, « Managing and Engaging Rising China: India's Evolving Posture », *Washington Quarterly*, 2011, vol. 34, n°2, p. 127-144.

EFSTATHOPOULOS, Charalampos, « Reinterpreting India's Rise through the Middle Power Prism », *Asian Journal of Political Science*, 2011, vol. 19, n° 1, p. 74-95.

EFSTATHOPOULOS, Charalampos, KELLY, Dominic, « India, Developmental Multilateralism and the Doha Ministerial Conference », *Third World Quarterly*, 2014, vol. 35, n°6, p. 1066-1081.

FABIAN, K. P. « Biggest Air Evacuation in History », *Indian Foreign Affairs Journal*, 2011, vol. 7, n°1, p. 93-107.

FUCHS, Andreas, VADLAMANNATI, Krishan, « The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives », *World Development*, 2013, vol. 44, p. 110-128.

GANGULY, Sumit (dir.), *India's Foreign Policy. Retrospect and Prospect*, Oxford : Oxford University Press, 2010, 347 p.

_____, *India as an Emerging Power*, London : Frank Cass, 2003, 232 p.

GANGULY, Sumit, PARDESI, Manjeet S., « Foreign Policy Analysis in India », in BRUMMER, Klaus, HUDSON, Valerie (dir.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2015, p. 57-76.

GAYER, Laurent, « L'Inde et sa région : entre repli sur soi et ouvertures transnationales », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris : Autrement, 2008, p. 73-89.

_____, « La privatisation de la politique étrangère en Asie du Sud. "Modes populaires d'action diplomatique" et pratiques de sous-traitance stratégique en Inde et au Pakistan », *Transcontinentales*, 2006, vol. 3, p. 103-127.

GOOD, Robert, « Neutralism and Nonalignment », in MARTIN Laurence (dir.), *Neutralism and Nonalignment*, New York : Praeger, 1962, p. 3-13.

GOPINATHAN, Achamkulangara, « Export of Frozen Meat and Tea From India to Egypt », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 69-77.

GOWAN, Richard, SINGH, Sushant K., « India and UN Peacekeeping: The Weight of History and a Lack of Strategy », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 177-194.

GROLLEAU, Magalie, « L'Inde et la crise de Suez », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2011, n° 243, p. 73-92.

HALDAR, M. K., « Nehru's Foreign Policy », in GROVER, Verinder (dir.), *International Relations and Foreign Policy of India*, New Delhi: Deep & Deep. 1992, p. 43-60.

HALL, Ian, « Is a "Modi Doctrine" Emerging in Indian Foreign Policy? », *Australian Journal of International Affairs*, 2015, vol. 69, n° 3, p. 247-252.

_____, « Tilting at Windmills? The Indian Debate over Responsibility to Protect after UNSC Resolution 1973 », *Global Responsibility to Protect*, 2013, vol. 5, n°1, p. 84-108.

_____, « India's New Public Diplomacy », *Asian Survey*, 2012, vol. 52, n° 6, p. 1089-1100.

HANSEL, Mischa, MÖLLER, Miriam, « House of Cards? India's Rationales for Contributing to UN Peacekeeping », *Global Change, Peace & Security*, 2014, vol. 26, n°2, p. 141-157.

HEDRICK, Brian K., « India's Strategic Defense Transformation: Expanding Global Relationships », Strategic Studies Institute, 2009.

Disponible sur : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub950.pdf> [consulté le 31 mai 2016].

HUCHET, Jean-François, RUET, Joël, « Les multinationales chinoises et indiennes à la conquête du monde », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris : Presses de Sciences Po, 2008, p. 209-220.

JAFFRELOT, Christophe, « India's Look East Policy: An Asianist Strategy in Perspective », *India Review*, 2003, vol. 2, n° 2, p. 35-68.

JAFFRELOT, Christophe, SINGH SIDHU, Waheguru Pal, « From Plurilateralism to Multilateralism ? G-20, IBSA, BRICS, and BASIC », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping*

the Emerging World: India and the Multilateral Order, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 319-338.

JAIPAL, Rikhi, *Non-alignment: Origins, Growth, and Potential for World Peace*, New Delhi : Allied, 1983, 214 p.

JENKINS, Rob, « India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm », *Publius*, 2003, vol. 33, n°4, p. 63-83.

JHA, Nalini K., « Foreign Policy Making in Federal States: The Indian and Canadian Experiences », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 1999, vol. 55, n° 3/4, p. 1-16.

JUHOS, Anna, « India's Economic Opportunities and Energy Security: Analysing Prospects Within SAARC and Beyond », *Strategic Analysis*, 2016, vol. 39, n°5, p. 469-487.

KALYANARAMAN, S., « Nehru's Advocacy of Internationalism and Indian Foreign Policy », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 151-175.

KAPUR, Ashok, *India: From Regional to World Power*, Abingdon : Routledge, 2006, 253 p.

KAPUR, Devesh, *Diaspora, Development and Democracy*, Princeton : Princeton University Press, 2010, 325 p.

_____, « Public Opinion and Indian Foreign Policy », *India Review*, 2009, vol. 8, n° 3, p. 286-305.

KAPUR, Harish, *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, New Delhi : Lancer Publishers, 2009, 444 p.

_____, *Diplomacy of India. Then and Now*, New Delhi : Manas Publications, 2002, 399 p.

_____ (dir.), *India's Foreign Policy, 1947-92. Shadows and Substance*, New Delhi : Sage Publications, 1994, 231 p.

KARNAD, Bharat, *Nuclear Weapons & Indian Security: The Realist Foundations of Strategy*, New Delhi : Macmillan, 2002, 724 p.

KEENLEYSIDE, T. A., « Diplomatic Apprenticeship: Pre Independence Origins of Indian Diplomacy and Its Relevance for the Post Independence Foreign Policy », in GROVER, Verinder (dir.), *International Relations and Foreign Policy of India*, New Delhi : Deep & Deep, 1992, p. 43-60.

KENNEDY, Andrew Bingham, *The International Ambitions of Mao and Nehru: National Efficacy Beliefs and the Making of Foreign Policy*, New York : Cambridge University Press, 2012, 261 p.

KHILNANI, Sunil, KUMAR Rajiv, MEHTA, Pratap Bhanu *et al.*, *Nonalignment 2.0. A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty-First Century*, New Delhi : Centre for Policy Research India, 2012, 70 p.

KHOSLA, I. P. (dir.), *Economic Diplomacy*, New Delhi : Konark Publishers Pvt Ltd., 2006, 268 p.

KUMAR, Rajiv, « Role of Business in India's Foreign Policy », *India Review*, 2016, vol. 15, n°1, p. 98-111.

KUMAR, Satish, PRADAN, S. D., SIBAL, Kanwal *et al.*, « India's Strategic Partners: A Comparative Assessment », FNSR Group of Experts, New Delhi, novembre 2011. Disponible sur : http://fnsr.org/files/Indias_Strategic.pdf [consulté le 31 mai 2016].

KUMAR, Saurabh, SHARMA, Aparana, « India's Neighborhood Aid Policy, Opportunities and Challenges », Jaipur : CUTS International, septembre 2014. Disponible sur : http://www.cuts-citee.org/pdf/Indias_Neighbourhood_Aid_Policy-Opportunities_and_Challenges.pdf [consulté le 6 juin 2016].

KUX, Daniel, *India and the United States: Estranged Democracies. 1941-1991*, New Delhi : Sage Publications, 1993, 514 p.

LAVOY, Peter R. (dir.), *Asymmetric Warfare in South Asia: The Causes and Consequences of the Kargil Conflict*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, 407 p.

LIEBIG, Michael, « Kautilya's Relevance for India Today », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2013, vol. 69, n°2, p. 99-116.

MADAN, Tanvi, « What in the World Is India Able to Do? India's State Capacity for Multilateralism », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 95-110.

MADAN, Tanvi *et al.*, « Foreign Addiction: Assessing India's Energy Security Strategy, » Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program, Special Report n°42, mai 2008.

MALIK, Shiv N., « Role of Embassies in Commercial Negotiations », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 51-65.

MALLAVAPARU, Siddarth, « Theorizing India's Foreign Relations », in MALONE, David, MOHAN, Raja, RAGHAVAN, Srinath (dir.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2015, p. 35-48.

MALONE, David, *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2011, 410 p.

MALONE, David, CHITALKAR, Poorvi, « Democracy, Politics and India's Foreign Policy », *Canadian Foreign Policy Journal*, 2011, vol. 17, n°1, p. 75-91.

MALONE, David, MUKHERJEE, Rohan, « Dilemmas of Sovereignty and Order: India and the UN Security Council », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 157-175.

MANNATHUNAKKAREN, Nissim, « Nation, Class and Caste: The Culture of Servitude and the Case of the Indian Diplomat », *Dialect Anthropology*, 2014, vol. 38, p. 105-112.

MANSINGH, Surjit, *India's Search for Power: Indira Gandhi's Foreign Policy, 1966-1982*, New Delhi : Sage Publications, 2001, 405 p.

MAPRAYIL, Cyriac, *Nehru and the Commonwealth*, New Delhi : Radiant, 1976, 109 p.

MARKEY, Daniel, « Developing India's Foreign Policy "Software" », *Asia Policy*, 2009, n°8, p. 73-96.

MATTOO, Amitabh. « The State of International Studies in India », *International Studies*, 2009, vol. 46, n°1-2, p. 37-48.

MAZUMDAR, Arijit, *Indian Foreign Policy in Transition. Relations with South Asia*, London : Routledge, 2015, 224 p.

MAZUMDAR, Arijit, STATZ, Erin, « Democracy Promotion in India's Foreign Policy: Emerging Trends and Developments », *Asian Affairs: An American Review*, 2015, vol. 42, n°2, p. 77-98.

McGARR, Paul M., « After Nehru, What? Britain, the United States, and the Other Transfer of Power in India. 1960-64 », *The International History Review*, 2011, vol. 33, n°1, p. 115-142.

MEHTA, Pratap Bhanu, « Still Under Nehru's Shadow? The Absence of Foreign Policy Frameworks in India », *India Review*, 2009, vol. 8, n°3, p. 209-233.

MENON, Raja, KUMAR, Rajiv, *The Long View from Delhi: To Define the Indian Grand Strategy for Foreign Policy*, New Delhi : Academic Foundation, 2010, 182 p.

MILLER, Manjari Chatterjee, « The Un-Argumentative India ? Ideas About the Rise of India and Their Interaction With Domestic Structures », *India Review*, 2014, vol. 13, n°1, p. 1-14.

MISHRA, Saurabh, « India Amidst Increased Activity in The Security Council: A Few Observations », *Strategic Analysis*, 2012, vol. 36, n°2, p. 198-205.

MISRA, K. P., « Foreign Policy and its Planning », in MISRA, K. P., *Foreign Policy of India. A Book of Readings*, New Delhi : Thomson Press, 1977, p. 72-91.

MISTRY, Dinshaw, *The US-India Nuclear Agreement*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, 280 p.

_____, « A Theoretical and Empirical Assessment of India as an Emerging World Power », *India review*, 2004, vol. 3, n°1, p. 64-87.

MISTRY, Percy S., « Rethinking India's International Economic Diplomacy », *Economic and Political Weekly*, 12-18 juillet 2003, vol. 38, n°28, p. 2943-2950.

MITRA, Subrata K., « Nehru's Policy Towards Kashmir: Bringing Politics Back in Again », *The Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 2012, vol. 35, n°2, p. 55-74.

MODELSKI, Georges, « Kautilya: Foreign Policy and the International System in the Ancient Hindu World », *The American Political Science Review*, 1964, vol. 58, n°3, p. 549-560.

MOHAN, Raja C., « Modi's American Engagement: Discarding the Defensive Mindset », 8 avril 2015, ISAS Working Paper, n°203.

_____, « The Changing Dynamics of India's Multilateralism », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 24-40.

_____, « Rising India: Partner in Shaping the Global Common ? », *Washington Quarterly*, 2010, vol. 33, n°3, p. 133-148.

_____, « The Re-Making of Indian Foreign Policy: Ending the Marginalization of International Relations Community », *International Studies*, 2009, vol. 46, n°1-2, p. 147-163.

_____, « Energy Security and Indian Foreign Policy », in SUDARSHAN, Anant, NORONHA Ligia (dir.), *India's Energy Security*, New York : Routledge, 2009, p. 127-141.

_____, *Impossible Allies: Nuclear India, United States and the Global Order*, New Delhi : India Research Press, 2006, 311 p.

_____, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, New Delhi : Penguin Books India, 2003, 321 p.

MONSONIS, Guillem, « India's Strategic Autonomy and Rapprochement with the US », *Strategic Analysis*, 2010, vol. 34, n°4, p. 611-624.

MUNI, S. D., « Debating India's Look-East Engagement: Singapore's Contribution », *ISAS Special Report*, n° 16, 12 Juillet 2013.

_____, *India's Foreign Policy: The Democracy Dimension*, London : Cambridge University Press, 2009, 188 p.

MURTHY, C. S. R., « Assessing India at the United Nations in the Changing Context », *International Studies*, 2010, vol. 47 n°2-4, p. 205-223.

NAIR, Pameswaran, *The Administration of Foreign Affairs in India with Comparative Reference to Britain*, Thèse de Doctorat, Relations internationales, New Delhi : Jawaharlal Nehru University, 1963.

NANDA, B. R., *Indian Foreign Policy: The Nehru Years*, New Delhi : Vikas Pub. House, 1976, 279 p.

NANDY, Ashis, *L'Ennemi intime. Perte de soi et retour à soi sous le colonialisme*, Paris : Fayard, 2007, 171 p.

NARLIKAR, Amrita, « India Rising: Responsible to Whom ? », *International Affairs*, 2013, vol. 89, n°3, p. 595-614.

_____, « Is India a Responsible Great Power ? », *Third World Quarterly*, 2011, vol. 32, n°9, p. 1607-1621.

_____, « New Powers in the Club: The Challenges of Global Trade Governance », *International Affairs*, 2010, vol. 86, n°3, p. 717-728.

_____, *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*, London, Hurst, 2010, 199 p.

_____, « India's Rise to Power: Where does East Africa fit in? », *Review of African Political Economy*, 2010, vol. 37, p. 451-464.

_____, « Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation: Explaining the Negotiation Strategy of a Rising India », *International Affairs*, 2004, vol. 82, n°1, p. 77-94.

NARLIKAR, Amrita, NARLIKAR, Aruna, *Bargaining with a Rising India. Lessons from the Mahabharata*, Oxford : Oxford University Press, 2014, 238 p.

NAYAR, Baldev Raj, PAUL, Thazha Varkey, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*, New Delhi : Cambridge University Press, 2004, 291 p.

NZOMO, Maria, « Foreign Policy and Diplomacy in India-East African Relations », *Insight on Africa*, 2014, vol. 6, n°2, p. 89-111.

OGDEN, Chris, « Great Power Aspiration and Indian Conceptions of International Society », Paper for the ESRC Seminar Series: « Normative Challenges to International Society – Rising Powers and Global Responses », King's College London, November 2 2012. Disponible sur : <http://www.risingpowersglobalresponses.com/wp-content/uploads/2012/08/Ogden-Great-Power-Aspiration-and-Indian-Conceptions-of-International-Society1.pdf> [consulté le 31 mai 2016]

OLLAPALLY, Deepa, RAJAGOPALAN, Rajesh, « The Pragmatic Challenge to Indian Foreign Policy », *The Washington Quarterly*, 2011, vol. 34, n°2, p. 145-162.

PAI, Nitin, « India and International Norms: R2P, Genocide Prevention, Human Rights, and Democracy », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 303-318.

PALIWAL, Avinash, « India's Taliban Dilemma: To Engage or To Contain ? », *Journal of Strategic Studies*, 2015.

PANAGARIYA, Arvind, *India: the Emerging Giant*, New York : Oxford University Press, 2008, 514 p.

PANDA, Parmoda Kumar, *Making of India's Foreign Policy. Prime Ministers and Wars*, New Delhi: Raj Publication, 2003, 347 p.

PANT, Harsh, « Indian Statecraft Struggles to Come to Term with India's Rise », in McKERCHER B. J. C. (dir.), *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, London : Routledge, 2012, p. 120-130.

_____, « Indian Foreign Policy Challenges: Substantive Uncertainties and Institutional Infirmities », *Asian Affairs*, 2009, vol. 40, p. 90-101.

_____, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy. India Negotiates its Rise in the International System*, Houndmills: Palgrave MacMillan, 2008, 201 p.

PATTAINAK, Smruti S., « Federalising India's Neighbourhood Policy: Making the States Stakeholders », *Strategic Analysis*, 2014, vol. 38, n°1, p. 31-48.

PERKOVICH, George, « Is India a Major Power ? », *Washington Quarterly*, 2003-2004, vol. 27, n°1, p. 129-144.

PONAPPA, Leela K., « The crafting of the India-Sri Lanka Free Trade Agreement », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 177-187.

PRASAD, Bimal, *The Origins of Indian Foreign Policy: The Indian National Congress and World Affairs, 1885-1947*, Calcutta : Bookland, 1962, 393 p.

PRATAP, Bhanu, « India's Cultural Diplomacy: Present Dynamics, Challenges and Future Prospects », *International Journal of Arts, Humanities and Management Studies*, 2015, vol. 1, n° 9, p. 55-65.

PRICE, Gareth, « Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid », India's Official Aid Programme, Londres, HPG Background Paper, septembre 2005, 26 p. Disponible sur : <https://www.odi.org/resources/docs/275.pdf> [consulté le 22 juin 2016].

RACINE, Jean-Luc, « Quête de puissance, multipolarité et multilatéralisme », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris : Autrement, 2008, p. 32-53.

RAGHAVAN, Pallavi, « Establishing the Ministry of External Affairs », in MALONE, David M., MOHAN, Raja C., RAGHAVAN, Srinath (dir.), *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, Oxford Handbooks Online, Décembre 2015, p. 80-90.

RAGHAVAN, Srinath, *War and Peace in Modern India*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2010, 359 p.

RAJAGOPALAN, S., « Grand Strategic Thought in the Ramayana and Mahabharata », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 31-62.

RANA, A. P., *The Imperatives of Nonalignment: A Conceptual Study of India's Foreign Policy in the Nehru Period*, New Delhi : Macmillan Company of India, 1976, 322 p.

RANA, Kishan, « Indian Diplomacy, Opportunity and Renewal », in RANA, Kishan, *Asian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, 2nd éd., New Delhi : Oxford University Press, 2009, p. 47-76.

_____, « India's Diaspora Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, vol. 4, p. 361-372.

_____, *Inside Diplomacy*, New Delhi : Manas Publications, 2000, 455 p.

RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul, RANA, « Introduction: the Role of Embassies », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 1-22.

ROTHERMUND, Dietmar, *India: the Rise of an Asian Giant*, New Haven : Yale University Press, 2008, 274 p.

SAINT-MÉZARD, Isabelle, « Le "regard vers l'Est" de l'Inde : un subtil retour en Asie », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *New Delhi et le monde*, Paris : Autrement, 2011, p. 91-109.

_____, *La Look East policy indienne ou La politique régionaliste de l'Inde à l'égard de l'Asie orientale*, Thèse de doctorat : Science politique, Relations internationales : Paris, Institut d'études politiques : 2001, 603 p.

SARAN, Shyam, « India and Multilateralism: A Practitioner Perspective », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 43-60.

SCHAFFER, Teresita, *India and the United States in the 21st Century: Reinventing Partnership*. Washington, D. C. : CSIS Press, 2009, 368 p.

SCHÖTTLI, Jivanta, *Strategy and Vision in Politics. Jawaharlal Nehru's Policy Choices and the Designing of Political Institutions*, Mémoire de fin d'études, Science Politique, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2009.

SIKRI, Rajiv, *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*, New Delhi : Sage, 2009, 317 p.

_____, « The Geopolitics of Energy Security and Implications for South and Southeast Asia », ISAS Working Paper n°37, 11 février 2008, 28 p.

SINHA, Aseema, DORSCHNER, Jon, « India: Rising Power of a Mere Revolution of Rising Expectations? », *Polity*, 2010, vol. 42, n°1, p. 74-99.

SINHA, Pranay Kumar, « Indian Development Cooperation in Africa », in CHERU, Fantu, OBI, Cyril (dir.), *The Rise of China and India in Africa*, London : Zedbooks, 2010, p. 77-97.

SINGH, Gurjit, « ITEC Programme Experience: India and Ethiopia », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 153-159.

SINGH, Sidhu, WAHEGURU, Pal, MEHTA, Pratap Banu *et al.*, « A hesitant Rule Shaper? », in SINGH, Sidhu *et al.* (dir.), *Shaping the Emerging World: India and the Multilateral Order*, Washington : Brookings Institution Press, 2013, p. 3-24.

SINGH, Sindopal, « From Delhi to Bandung: Nehru, "Indian-ness" and "Pan-Asian-ness" », *South Asia: Journal of South Asian Studies*, 2011, vol. 34, n°1, pp. 51-64.

SINGH, Zorawar Daulet, « Thinking About an Indian Grand Strategy », *Strategic Analysis*, 2010, vol. 35, n°1, p. 52-70.

SISODIA, Sangram S., *Foreign Policy of India: Indira Gandhi Era*, New Delhi : Inter-India Publications, 1985, 196 p.

SISODIA, N. S., « Economic Modernisation and the Growing Influence of Neoliberalism in India's Strategic Thought », in BAJPAI, K. P., BASIT, S., KRISHNAPPA, V. (dir.), *India's Grand Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi : Routledge, 2014, p. 176-200.

SREENIVASAN, T. P., « India at the United Nations: More Give than Take », *India Quarterly*, 2009, vol. 65, n°4, p. 475-481.

SRIDHARAN, Kripa, « Commercial Diplomacy and Statecraft in the Context of Economic Reform: The Indian Experience », *Diplomacy & Statecraft*, 2002, vol. 13, n° 2, p. 57-82.

_____, « Federalism and Foreign Relations: the Nascent Role of the Indian States », *Asian Studies Review*, 2003, vol. 27, n°4, p. 463-489.

SUDARSHAN, Anant, NORONHA, Ligia (dir.), *India's Energy Security*, New York : Routledge, 2009, 241 p.

SURI, Navdeep, « Public Diplomacy In India's Foreign Policy », *Strategic Analysis*, 2011, vol. 35, n°2, p. 297-303.

_____, « The team 9 Lines of Credit: Winning Friends and Opening New Markets », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 141-152.

SURYANARAYANA, P. S., « India's Strategic Autonomy Mantra », ISAS Special Report, n°13, 5 juillet 2013.

TALBOTT, Strobe, *Engaging India: Diplomacy, Democracy, and the Bomb*, Washington, D.C. : Brooking Institution Press, 2006, 270 p.

TANDON, Aakriti, « Transforming the Unbound Elephant to the Lovable Asian Hulk: Why is Modi Leveraging India's Soft Power? », *The Round Table*, 2016, vol. 105, n°1, p. 57-65.

TANHAM, George, *Securing India: Strategic Thought and Practice*, New Delhi : Manohar, 1996, 231 p.

_____, *Indian Strategic Thought: An Interpretive Essay*, Santa Monica : Rand, 1992, 112 p.

THAKUR, Vineet, « India's Diplomatic Entrepreneurism: Revisiting India's Role in the Korean Crisis, 1950–52 », *China Report*, 2013, vol. 49, n°3, p. 273-298.

_____, « Jawaharlal Nehru: Thinking Beyond International Relations Theory », *Indian Journal of Politics*, vol. 45, n°3-4, p. 224-240.

THAROOR, Shashi, *Pax Indica: India and the World of the Twenty-First Century*, New York : Penguin Global, 2012, 456 p.

_____, *Reasons of State: Political Development and India's Foreign Policy Under Indira Gandhi, 1966-1977*, New Delhi : Vikas, 1982, 438 p.

THERWATH, Ingrid, « The Indian State and the Diaspora. Towards a New Political Model », in LECLERC Eric (dir.), *International and Transnational Political Actors. Case Studies for the Indian Diaspora*, New Delhi : Centre de Sciences Humaines, 2011, p. 45-63.

_____, *L'État face à la diaspora : stratégies et trajectoires indienne*, Thèse de doctorat : science politique : Paris, Institut d'études politiques, 2007, 628 p.

VENKATSHAMY, Krishnappa, GEORGE, Krishpy (dir.), *Grand Strategy for India 2020 and Beyond*, New Delhi : Institute For Defence Studies and Analyses, 2012, 335 p.

VIPIN, Narang, STANILAND, Paul, « Institutions and Worldviews in Indian Foreign Security Policy », *India Review*, 2012, vol. 11, n°2, p. 76-94.

WAINWRIGHT, A. Martin, *The Inheritance of Empire : Britain, India and the Balance of Power in Asia, 1938–1955*, New York: Praeger, 1994, 256 p.

WULF, Herbert, DEBIEL, Tobias, « India's "Strategic Autonomy" and the Club Model of Global Governance: Why the Indian BRICS Engagement Warrants a Less Ambiguous Foreign Policy Doctrine », *Strategic Analysis*, 2015, vol. 39, n°1, p. 27-43.

ZUTSHI, B. K., *Training Needs for Commercial and Economic Diplomacy. An Indian Case Study*, Jaipur : CUTS International, 2008, 30 p.

Mémoires de fonctionnaires et de diplomates indiens

ABHYANKAR, Rajendra, *Stuff Happens. An Anecdotal Insight into Indian Diplomacy*, New Delhi : Har-Anand Publications, 2013, 320 p.

ALEXANDER, P. C., *Through the Corridors of Power. An Insider's Story*, New Delhi : Harper, 2004, 480 p.

DAYAL, Rajeshwar, *A Life of Our Times*, New Delhi: Sangam Books, 1998, 637 p.

DHAR, P. N., *Indira Gandhi, the « Emergency » and Indian Democracy*, New Delhi : Oxford University Press, 424 p.

DIXIT, Jyotindra Nath, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, New Delhi : UBSPD, 1996, 485 p.

DUTT, Subimal, *With Nehru in the Foreign Office*, Calcutta : Minerva Associates, 1977, 326 p.

FABIAN, K. P., *Diplomacy. Indian Style*, New Delhi: Har-Anand Publications, 2012, 260 p.

GUJRAL, Inder Kumar, *A Foreign Policy for India*, New Delhi : Ministry of External Affairs, 1998, 337 p.

GUNDEVIA, Y. D., *Outside the Archives*, Hyderabad : Sangam Books, 1984, 437 p.

MEHTA, Jagat, *The Tryst Betrayed. Reflections on Diplomacy and Development*, New Delhi : Penguin Group, 2010, 360 p.

_____, *Negotiating for India: Lessons of Diplomacy*, New Delhi : Manohar, 2006, 312 p.

MENON, K. P. S., *Many Worlds. An Autobiography*, London: Oxford University Press, 1965, 324 p.

RANA, Kishan, *Diplomacy at The Cutting Edge*, New Delhi : Manas Publication, 2016, 371 p.

SINGH, Jaswant, *Defending India*, London : Macmillan, 1999, 332 p.

SREENIVASAN, T. P., *Words, Words, Words. Adventures in Diplomacy*, New Delhi : Pearson Longman, 2008, 253 p.

SRINIVASAN, Krishnan, *Diplomatic Channels*, New Delhi : Manohar Publisher, 2012, 264 p.

Inde – Ouvrages et articles généraux

ABRAHAM, Itty, *The Making of the Indian Atomic Bomb: Science, Secrecy and the Postcolonial State*, New York : Zed Books, 1998, 180 p.

ALAM, Muzaffar, SUBRAHMANYAM, Sanjay (dir.), *The Mughal State, 1526-1750*, New Delhi : Oxford University Press, 2002, 536 p.

ANANTH, Krishna, *India Since Independence: Making Sense of Indian Politics*, New Delhi : Longman, 2010, 435 p.

ASSAYAG, Jackie, « Les fabriques de la caste : société, État, démocratie », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'Inde contemporaine : de 1950 à nos jours*, Paris : Fayard, 2006, p. 483-508.

BAGCHI, Sanjoy, *The Changing Face of Bureaucracy. Fifty Years of the IAS*, New Delhi : Rupa and Co, 2007, 604 p.

BAYLY, Christopher Alan, *Indian Society and The Making of The British Empire*, Cambridge : Cambridge University Press, 1998, 230 p.

BENBABAALI, Dalal, « Questioning the Role of the Indian Administrative Service in National Integration », *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, 5 septembre 2008. Disponible sur : <http://samaj.revues.org/633> [consulté le 13 octobre 2015].

BRECHER, Michael, *Nehru: A Political Biography*, Oxford : Oxford University Press, 1960, 682 p.

BROWN, Judith, « Nehru - the Dilemmas of a Colonial Inheritance », in DÜLFFER, Jost, FREY, Marc (dir.), *Elites and Decolonization in the Twentieth Century*, Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2011, p 177-194.

BURRA, Arudra, « The Indian Civil Service and the Nationalist Movement: Neutrality, Politics and Continuity », *Commonwealth and Comparative Politics*, 2010, vol. 48, n°4, p. 404-432.

DAS, S. K., *Public Office, Private Interest. Bureaucracy and Corruption in India*, New Delhi : Oxford University Press, 2001, 252 p.

DWIVEDI, O.P., JAIN, R. B., DUA, B. D., « Imperial Legacy, Bureaucracy and Administrative Changes: India 1947-1987 », *Public Administration and Development*, 1989, vol. 9, n°3, p. 253-269.

GANGULY, Sumit, MUKHERJI, Rahul, *India Since 1980*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, 201 p.

GOYAL, Rajni, « Minister's Office: Dynamics of an Institution », *The Indian Journal of Political Science*, 2001, vol. 62, n°4, p. 532-553.

GUHA, Ramanchandra, *India After Gandhi. The History of the World's Largest Democracy*, London : Picador, 2008, 898 p.

IYENGAR, Uma (dir.), *The Oxford India Nehru*, New Delhi : Oxford University Press, 2007, 758 p.

JENKINS, Rob, *Democratic Politics and Economic Reform in India*, New York : Cambridge University Press, 1999, 250 p.

KAVIRAJ, Sudipta, *The Imaginary Institution of India: Politics and Ideas*, New York : Columbia University Press, 2010, 299 p.

MAHESWARI, Shriram, *Public Administration in India: the Higher Civil Service*, New Delhi : Oxford University, 2005, 287 p.

MARKOVITS, Claude, *The Global World of Indian Merchants, 1750-1947. Traders of Sind from Bukhara to Panama*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000, 327 p.

_____ (dir.), *Histoire de l'Inde moderne : 1480-1950*, Paris : Fayard, 1994, 727 p.

MUKHERJI, Rahul, *Globalization and Deregulation: Ideas, Interests and Institutional Change in India*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 280 p.

_____, « Ideas, Interests, and the Tipping Point : Economic Change in India », *Review of International Political Economy*, 2013, vol. 20, n°2, p. 363-389.

NATH, Kamal, *India's Century*, New York: Mc Graw Hill, 2008, 230 p.

NEHRU, Jawaharlal, *An Autobiography*, New Delhi : Penguin books, 2004, 655 p.

_____, *The Discovery of India*, New Delhi : Jawaharlal Nehru Memorial Foundation, 1981, 582 p.

POTTER, David, *India's Political Administrators: From ICS to IAS*, New Delhi : Oxford University Press, 1996, 301 p.

PRASAD, J. K., *Bureaucracy in India. A Sociological Study*, New Delhi : SPPL, 1972, 152 p.

VAUGIER-CHATTERJEE, Anne, « Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne », *Presses de Sciences Po (P. F.N.S.P.)*, 2001, vol. 4, n°20, p. 161-175.

VITTACHI, Tarzie, *The Brown Sahib*, London : Andre Deutsch Limited, 1962, 127 p.

WYATT, Andrew, « Building the Temples of Postmodern India: Economic Constructions of National Identity », *Contemporary South Asia*, 2005, vol. 14, n°4, p. 465-480.

ZINS, Max-Jean, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, Paris : Presses universitaires de France, 1992, 335 p.

Relations Inde - Moyen orient (politique étrangère, migrations)

ABRAHAM, Rhea, « India and Its Diaspora in the Arab Gulf Countries: Tapping into Effective "Soft Power" and Related Public Diplomacy », *Diaspora Studies*, 2012, vol. 5, n°2, p. 124-146.

ABRAR, C. R. *et al.*, « Institutional Strengthening of the Office of Labour Attaché : Research Findings from Bangladesh, India and Sri Lanka », Migrating Out of Poverty, Working Paper 23, novembre 2014.

Disponible sur : <http://migratingoutofpoverty.dfid.gov.uk/files/file.php?name=wp23-abrar-et-al-2014-institutional-strengthening-of-the-office-of-labour-attaches-final.pdf&site=354> [consulté le 20 août 2016]

AHMAD, Talmiz, « The Arab Spring and Its Implications for India », *Strategic Analysis*, 2013, vol. 37, n°1, p. 119-127.

AZHAR, Muhammad, « Indian Migrant Workers in GCC Countries », *Diaspora Studies*, 2016, vol. 9, n°2, p. 100-111.

BIJULAL, M. V., « Migrants, Human Rights, and Citizenship: The Case of Indian workers in the GCC Countries », *Manpower Journal*, 2012, vol. 47, n°2-4.

BLAREL, Nicolas, *The Evolution of India's Israel Policy. Continuity, Change, and Compromise since 1922*, New Delhi : Oxford University Press, 2015, 411 p.

BREEDING, Mary, « India-Persian Gulf Migration: Corruption and Capacity in Regulating Recruitment Agencies », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, New York : Columbia University Press, 2012, p. 137-155.

BREWSTER, David, « India and the Persian Gulf: Locked Out or Staying Out? », *Comparative Strategy*, 2016, vol. 35, n°1, p. 58-71.

BUXANI, Ram, « The Orphaned Non-Resident Indian », in JAIN, Prakash (dir.), *Indian Diaspora in West Asia. A Reader*, New Delhi : Manohar Publishers, 2007, p. 257-269.

CHOUCRI, Nazli, « Asians in the Arab World: Labor Migration and Public Policy », *Middle Eastern Studies*, 1986, vol. 22, n°2, p. 252-273.

DEFFNER, Veronika, « The Indian Diaspora in Oman », in RAJAN, Irudaya (dir.), *India Migration Report 2014*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, p. 181-192.

GARDNER, Andrew, « Why Do They Keep Coming? Labor Migrants in the Gulf States », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, New York : Columbia University Press, 2012, p. 41-59.

_____, *City of Strangers. Gulf Migration and the Indian Community in Bahrain*, New York : Cornell University Press, 2010, 188 p.

GHAREKAN, Chinmaya, « India and West Asia », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2009, vol. 65, n°4, p. 405-412.

HUSSAIN, Zakir, « Nitaqat - The Second Wave of Saudization. Is It an Answer to the Domestic Discontent? », in RAJAN, Irudaya (dir.), *India Migration Report 2014*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, p. 210-228.

ILIAS, M. H., « South Asian Labour Crisis in Dubai: The Prospects of Indian Policy in the Arab Gulf Region », *Indian Journal of Politics and International Relations*, 2011, vol. 4, n°1-2, p. 74-102.

ILO, « Bilateral Agreements and Memorandum of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review », International Labour Office, Geneva, 2015.

Disponible sur : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_385582.pdf [consulté le 23 août 2016]

IMAM, Zafar, « OIC and the Kashmir Issue: Options for India », *International Studies*, 2002, vol. 39, n°2, p. 191-194.

JAIN, Prakash, « Indian Entrepreneurs in the Gulf Countries: Some Case Studies », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2005, vol. 61, n°4, p. 123-142.

JANARDHAN, Narayanappa, « China, India, and the Persian Gulf. Converging Interests? » in KAMRAVA, Mehran (dir.), *International Politics of the Persian Gulf*, New York : Syracuse University Press, 2011, p. 207-233.

KATHIRAVELU, Laavanya, « Social Networks in Dubai: Informal Solidarities in an Uncaring State », *Journal of Intercultural Studies*, vol. 33, n°1, p. 103-119.

KHADRIA, Binod, « Paradigm Shifts in India's Migration Policy Toward the Gulf », The Middle East Institute, 2 février 2010.

_____, « India: Skilled Migration to Developed Countries, Labour Migration to the Gulf », *Migration y desarrollo*, second semestre 2006, p. 3-34.

KHAN, Javed Ahmed, « India and Arab Gulf 's Look East Policy: Strengthening Economic Relations since 1995 », in ALAM Anwar (dir.), *India and West Asia in the Era of Globalisation*, New Delhi : New Century Publications, 2008, p. 55-70.

KHURANA, Gurpreet S., « India's Yemen Evacuation: An Evolving Doctrine », National Maritime Foundation, New Delhi, 21 mai 2015.

KUMAR, Krishna, IRUDAYA, Rajan, *Emigration in 21st Century India. Governance, Legislation, Institutions*, New Delhi : Routledge, 2014, 224 p.

KUMAR, Narender, « Security of Indian Diaspora in the Middle East a Challenge: Need Response Mechanism », Centre for Land Warfare Studies, n°1418, 10 août 2015.

KUMARASWAMY, P. R., *Persian Gulf 2015. India's Relations with the Region*, New Delhi : Middle East Institute, 2015.

LECLERC, Eric, « Reducing the Asymmetrical Labour Relationship in a New Global Order. Prospects for India and Its Diaspora », in LECLERC, Eric (dir.), *International and Transnational Political Actors. Case Studies for the Indian Diaspora*, New Delhi : Centre de Sciences Humaines, 2013, p. 87-103.

LEVAILLANT, MéliSSa, *La politique étrangère de l'Inde envers l'Iran (1993-2010). Entre politique de responsabilité et autonomie stratégique*, Paris : l'Harmattan, 2012, 212 p.

LEVAILLANT, MéliSSa, SAFAR, Gehanne. « Irregular migration in Oman: Policies, their Effects and Interaction with India ». Papier présenté au Gulf Research Meeting, Cambridge, août 2015.

MALIK, Mohan, « India's Response to the Gulf Crisis: Implications for Indian Foreign Policy », *Asian Survey*, 1991, vol. 31, n°9, p. 847-861.

MEDNICOFF, David, « The Legal Regulation of Migrant Workers. Politics and Identity in Qatar and the United Arab Emirates », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, New York : Columbia University Press, 2012, p. 187-217.

MENON, M., « Economic Diplomacy in the Gulf Region and Elsewhere », in RANA, Kishan, CHATTERJEE, Bipul (dir.), *Economic Diplomacy: India's Experience*, Jaipur : Cuts International, 2012, p. 111-120.

MOHAN, Raja, « India's Strategic Challenges in the Indian Ocean and the Gulf », in The Gulf Research Center (dir.), *India's Growing Role in the Gulf. Implications for the Region and the United States*, Dubai : The Gulf Research Center, 2009, p. 55-66.

ONLEY, James, *Britain and the Gulf Shaikhdoms, 1820-1971: The Politics of Protection*, Doha : Center for International and Regional Studies, 2009.

_____, « Transnational Merchant Families in the Nineteenth and Twentieth Century Gulf », in ALSHAREKH Alanoud, *The Gulf Family, Kinship Policies and Modernity*, London : Saqi Books, 2007, p. 36-56.

OOMMEN, Ginu Zacharia, IMAM Khurshid Imam, « India's Look West Policy and Its Impact on India-GCC Relation », *International Politics*, 2010, vol. 3, n°6.

OSELLA, Caroline, OSELLA, Filippo, « Migration, Networks and Connectedness Across the Indian Ocean », in KAMRAVA, Mehran, BABAR, Zahra (dir.), *Migrant Labor in the Persian Gulf*, New York : Columbia University Press, 2012, p. 105-136.

PASHA, A. K., « Threats to Gulf Energy: Challenges to India's Foreign Policy », in PASHA, A. K., *India's Political and Foreign Relations in the Gulf Region*, New Delhi : Wisdom Publications, 2012, p. 1-40.

_____, « New Directions in India's Role in West Asia and the Gulf », *International Studies*, 2010, vol. 47, p. 333-343.

PRABHAKAR, Akhilesh Chandra, « India's Energy Security of Supply and the Gulf », *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 2004, vol. 60, n°3, p. 120-150.

PRADHAN, Samir, « India's Economic and political Presence in the Gulf: A Gulf Perspective », in SAGER, Abdulaziz, KEMP, Geoffrey (dir.), *India's Growing Role in the Gulf. Implications for the Region and the United States*, Dubai : The Gulf Research Center, 2009, p. 15-37.

PRADAN, Prasanta Kumar, « India's Relationship With the Gulf. Need to Look Beyond Business », *IDS Monograph Series*, mai 2014, n°37, 90 p.

RAJAN, Irudaya, *Assessment of NORKA-ROOTS (an Implementing Agency of the Department of NORKA - Non-Resident Keralites Affairs of the Government of Kerala) and the Applicability of a Similar Organisation to Other States in India*, Diliman : Migrant Forum in Asia, 2012, 45 p.

RAJAN, Irudaya, VARGHESE, V. J., JAYAKUMAR, M. S., *Dreaming Mobility and Buying Vulnerability. Overseas Recruitment Practices in India*, London : Routledge, 2011, 252 p.

SAKHUJA, Vijay, « India's Yemeni Evacuation », *Indian Defence Review*, juin 2015, vol. 30, n°2.

SAMAAN, Jean-Loup, « The Ties that Do Not Bind: The Limits of the South Asian-Gulf Rapprochement », *Contemporary Review of the Middle East*, 2014, vol. 1, n°2, p. 127-140.

SAMANTROY, Ellina, « Regulating International Labour Migration: Issues in the Context of Recruitment Agencies in India », *Contemporary South Asia*, 2014, vol. 22, n°4, p. 406-419.

THIOLLET, Helene, « Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees, and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries », *International Labor and Working-Class History*, 2011, vol. 79, n°1, p. 103-121.

VENIER, Philippe, « Development of Entrepreneurial Initiatives in the UAE among Kerala Emigrants », in RAJAN, Irudaya, PERCOT, Marie (dir.), *Dynamics of Indian Migration. Historical and Current Perspective*, London : Routledge, 2011, p. 93-164.

WEINER, Myron, « International Migration and Development: Indians in the Persian Gulf », in JAIN, Prakash (dir.), *Indian Diaspora in West Asia, A Reader*, New Delhi : Manohar Publisher, 2007, p. 129-176.

WICKRAMASEKARA, Piyasiri, « Something is Better than Nothing. Enhancing the protection of Indian migrant workers through Bilateral Agreement and Memoranda of Understanding », Migrant Forum in Asia, février 2012, 49 p.

WRIGHT, Steven, « Foreign Policy in the GCC States », in KAMRAVA, Mehran (dir.), *International Politics of the Persian Gulf*, New York : Syracuse University Press, 2011, p. 72-93.

ZACHARIAH, K.C., JOSEPH, Jolin, « Kerala Emigration to Saudi Arabia. Prospects under the Nitaqat Law », in RAJAN, Irudaya (dir.), *India Migration Report 2014*, Cambridge : Cambridge University Press, 2014, p. 229-248.

Presse

Les articles de presse sont classés par ordre chronologique, du plus ancien au plus récent.

MOHAN, Raja, « Competence versus the IAS », *The Hindu*, 23 avril 2001.

« Petroleum ministry gets mandate for India's oil diplomacy », *The Hindustan Times*, 9 février 2005.

« Two more diplomats seek voluntary retirement », *The Hindustan Times*, 26 septembre 2006.

« IFS officer cries for gender bias, invokes RTI », *The Hindustan Times*, 13 mars 2007.

« There are not enough diplomats in India », *The Economic Times*, 30 avril 2007.

« MEA to double its strength in five years », *The Hindustan Times*, 3 juin 2007.

CHELLANEY, Brahma, « India as a Global Bridge Builder », *Asian Age*, 3 septembre 2008.

« Can every IAS, IPS or IFS be MS Dhoni or Sachin Tendulkar ? Government Says NO », *Babus of India*, 11 juin 2009.

« Leading ladies », *The Hindustan Times*, 26 septembre 2009.

« A women ambassador's cause », *The Hindu*, 28 octobre 2009.

« Tributes to India's first woman ambassador », *The Hindu*, 9 novembre 2009.

SINGH, Swachpawan, « Politics of Multilateralism: the Geneva Story by Amb, Swachpawan Singh », 26 octobre 2010, indiadiplomacy.blogspot.fr.

RANA, Kishan, « Re-setting India's public diplomacy », *Business Standard*, 16 janvier 2011.

« The Economics of Being a US Ambassador », *Bloomberg*, 13 décembre 2012.

SIBAL, Kanwal, « Strategic Relations suit India », *India Today*, 26 décembre 2012.

« What is Nitaqat », *The Hindu*, 6 octobre 2013.

« Nitaqat: Embassy to help those held up », *The Times of India*, 7 novembre 2013.

« Helped out 14 lakh Indians in Saudi Arabia: MEA », *The Hindu*, 7 novembre 2013.

« Nitaqat violations: Relief as Saudi Arabia allows more time », *The Times of India*, 21

novembre 2013

« Why does India have so many strategic partners and no allies », *The Diplomat*, 23 novembre 2013.

SIBAL, Kanwal « Bullying, not diplomacy », *HT Columnist*, 18 décembre 2013.

« With Devyani Khobragade, US wasn't dealing with a North Korea or the axis of evil », *The Economic Times*, 20 décembre 2013.

« Devyani Khobragade case on backburner, US poised to irretrievably lose unilateral privileges », *The Times of India*, 30 décembre 2013.

MATTOO, Amitabh, « A new foreign policy agenda », *The Hindu*, 8 avril 2014.

« PM asks IFS probationers to promote trade and commerce », *The Times of India*, 14 juin 2014.

« Unhappy with Foreign Secretary Sujatha Singh, Modi government replaces her with S. Jaishankar », *The Economic Times*, 30 janvier 2015.

« PMO-MEA relationship set to be realigned after years », *The Hindustan Times*, 31 janvier 2015.

SINGHAL, Rajrishi « Budget 2015: no heed to economic diplomacy », *Gateway House*, 2 mars 2015.

« MEA opens doors to IR experts as consultants », *The Hindu*, 30 juin 2015 ;

« MEA to hire consultants outside IFS for informed decision-making », *The Economic Times*, 2 juillet 2015.

« Kwatra replaces Modi aide Ashraf in PMO », *The Hindustan Times*, 7 octobre 2015.

« Dissent in 7th pay panel over edge for IAS and IFS », *The Hindu*, 19 novembre 2015.

DEO, Neelam, « A Budget for Modi's economic diplomacy », *Gateway House*, 25 février 2016.

JAISHANKAR, Dhruva, « How India Sees the World », *The Diplomat*, 21 avril 2016.

AIYAR, Guru, « Towards a coherent government policy on diaspora security », *Takshashila Institution*, 15 mai 2016.

BHATTACHERJEE, Kalol, « Return, Indians stranded in Saudi Arabia told », *The Hindu*, 23 août 2016.

Principaux sites Internet consultés

Site du Premier ministre indien : www.pmindia.gov.in

Site du ministère des Affaires étrangères indien : www.mea.gov.in

Site du ministère de Commerce et de l'Industrie indien : www.commerce.nic.in

Site des Nations unies : www.un.org

Site de Bharat petroleum : www.bp.com