

INDE-ETATS-UNIS: UN PARTENARIAT AU POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT LIMITÉ

Les relations entre l'Inde et les Etats-Unis se sont beaucoup améliorées ces dernières années. Un partenariat stratégique complet ne s'esquisse cependant pas malgré les avances américaines. Des divergences intrinsèques et des priorités différentes ne permettent qu'une coopération sélective. L'Inde restera un facteur d'insécurité stratégique dans le dispositif sécuritaire indopacifique des Etats-Unis à tout le moins tant que sa rivalité avec la Chine ne tourne pas à la confrontation.



M. Panetta, le ministre américain de la Défense, et son homologue indien, M. Antony, à New Delhi le 6 juin 2012

Début juin 2012, le ministre américain de la Défense, Leon Panetta, a appelé à New Delhi à une coopération plus étroite entre l'Inde et les Etats-Unis dans le domaine de la politique de sécurité. Il a souligné que les deux Etats partagent les mêmes valeurs et que l'Inde représente un pilier de soutien central dans la stratégie globale (*Grand Strategy*) américaine en Asie. Une semaine plus tard, le troisième Dialogue stratégique entre les deux Etats qui s'est tenu à Washington a effectivement produit quelques résultats remarquables. On s'est par exemple mis d'accord sur des mesures communes concernant des thèmes comme l'Afghanistan, la non-prolifération, la sécurité maritime ou le crime organisé ainsi que sur un renforcement de la coopération des services de renseignements en ce qui concerne la lutte antiterroriste.

Etant donné que les relations indo-américaines étaient encore caractérisées par une méfiance mutuelle au milieu des années 1990, les récents progrès dans la coopération sont remarquables. On ne peut cependant parler que d'un retournement de tendance partiel. Il y a des deux côtés des constantes dans la politique de sécurité qui s'opposent à une transformation complète des relations bilatérales en véritable partenariat stratégique. Les deux côtés ne sont pas prêts à opérer les changements de cap propres nécessaires.

L'Inde continue par exemple à miser sur son concept de non-alignement développé pendant la guerre froide. C'est pourquoi New Delhi cherche à entretenir de bonnes relations avec toutes les grandes puissances importantes. L'Inde n'envisagerait

une alliance avec les Etats-Unis que si ses intérêts fondamentaux étaient menacés de manière imminente. Washington veut quant à elle inclure l'Inde dans son dispositif sécuritaire pan-asiatique dans l'optique de la montée de la Chine, sans tenir compte comme il se doit des intérêts centraux de New Delhi concernant la stabilité de l'Asie du Sud.

Les relations indo-américaines deviennent de plus en plus complexes sur cette toile de fond. Des différences insurmontables dans d'autres domaines s'opposent à une coopération intensive dans certaines questions. Les attentes d'une nouvelle qualité de partenariat semblent dans l'ensemble exagérées surtout aux Etats-Unis. L'Inde ne deviendra pas le grand allié des Etats-Unis en Asie dans un avenir proche. Nous mettrons d'abord en évidence dans la suite les divergences historiques dans la relation des deux Etats et l'intensification de la coopération au cours des dix dernières années. La fracture persistante dans les perspectives stratégiques sera ensuite analysée et nous expliquerons pourquoi la coopération entre la plus grande et la plus ancienne démocratie au monde sera aussi limitée à l'avenir.

Distance pendant la guerre froide

Après son indépendance en 1947, les relations de l'Inde avec les Etats-Unis ont été marquées par la distance et des tensions jusqu'à la fin des années 1990. Le soutien du Pakistan par les Américains a été depuis toujours un sujet de contrariété pour les Indiens. La politique chinoise des Américains a aussi provoqué de temps à autre

une vague d'incertitude à New Delhi. Les Etats-Unis n'ont guère pu, pour leur part, comprendre que l'Inde se tourne périodiquement vers l'Union soviétique après l'alliance américano-pakistanaise de 1954 motivée par l'anticommunisme.

Après deux siècles de domination coloniale britannique, l'Inde n'était pas prête, pendant la guerre froide, à prendre clairement position dans le bras de fer entre les deux superpuissances. New Delhi a donc refusé de participer à la politique d'endiguement américaine contre l'Union soviétique. Ses relations avec Washington se sont particulièrement détériorées après la guerre frontalière sino-indienne de 1962 quand les Etats-Unis ont exigé, en contrepartie d'un soutien de l'armement indien, des concessions indiennes unilatérales dans la question du Cachemire. Au lieu de forcer, comme ils l'espéraient, une conclusion de la paix entre l'Inde et le Pakistan, les Etats-Unis ont beaucoup perdu de leur crédit à New Delhi en agissant de la sorte. Le scepticisme indien vis-à-vis d'influences extrarégionales en Asie du Sud s'est simultanément accru et est devenu une caractéristique permanente de la pensée stratégique en Inde.

Pendant la guerre froide, l'Inde a souvent vitupéré contre l'Occident et prôné des doctrines anti-impérialistes. Simultanément, elle exigeait de temps à autre et avec beaucoup d'insistance de l'aide au développement, ce qui a donné à Washington l'impression d'un Etat désorienté et peu fiable cherchant à cacher son évidente faiblesse économique derrière son arrogance culturelle et un rideau de brume diplomatique. Les politiciens américains ont souvent taxé la politique indienne de non-alignement d'hypocrisie ou de tentative opportuniste de jouer un double jeu dans la guerre froide.

A la fin de la guerre froide, Washington a d'abord peu prêté attention à l'Inde. Cela a changé soudainement quand le géant d'Asie du Sud a effectué une série d'essais nucléaires en 1998. Les Etats-Unis ont réagi conformément aux résolutions correspondantes du Conseil de sécurité de l'ONU par des sanctions et des exigences de l'abandon par l'Inde de son programme d'armement nucléaire. La nouvelle détérioration des relations n'a certes été que de courte durée. C'était surtout dû à la montée du Parti du peuple indien de droite de tendance nationale-hindouiste (BJP) qui avait pris le pouvoir en 1998. Le BJP a sou-

ligné par sa décision d'effectuer les essais nucléaires sa volonté que l'Inde joue à l'avenir un rôle international plus assuré. Mais le parti a aussi souligné par la même occasion son souhait – surtout motivé économiquement dans une première phase – d'un partenariat avec les Etats-Unis. Le plan selon lequel les Etats-Unis auraient intérêt à une coopération avec une Inde puissance nucléaire dans l'optique de stabilité en Asie du Sud et des fissures prévisibles dans la relation sino-américaine a très bien marché.

Rapprochement depuis 1998

Les assises de relations plus étroites entre l'Inde et les Etats-Unis ont été posées pendant le mandat du BJP de 1998 à 2004. Les deux Etats ont cultivé pour la première fois des contacts étroits et réguliers. Le BJP a été jusqu'à qualifier les Etats-Unis d'«allié naturel». Deux facteurs ont joué un grand rôle dans ce rapprochement: premièrement, un malaise partagé à l'égard de la Chine émergente se développait déjà à l'époque. Deuxièmement, les Etats-Unis voyaient le Pakistan comme un partenaire de moins en moins fiable. Les tensions entre Washington et Islamabad se sont en particulier enflammées dans les questions de lutte antiterrorisme et de politique antidrogue. Les essais atomiques réalisés en 1998 par le Pakistan en réaction aux essais indiens ont eu pour résultat une poursuite de la détérioration des relations. Quand les Etats-Unis se sont finalement, en 1999, opposés à Islamabad pendant le conflit de Kargil entre l'Inde et le Pakistan, la bureaucratie sécuritaire indienne a aussi surmonté graduellement ses réserves à l'égard d'une coopération avec Washington.

Bien que les Etats-Unis aient de nouveau intensifié leur coopération avec le Pakistan après le 11 septembre, la nouvelle assise indo-américaine s'est avérée immuable. Le fait que les relations bilatérales entre l'Inde et les Etats-Unis se soient même intensifiées depuis s'explique par plusieurs facteurs. Le parti du Congrès, qui avait dominé la politique indienne jusqu'au milieu des années 1990 et est retourné au pouvoir en 2004, suit aujourd'hui un cap considérablement plus pragmatique qu'auparavant vis-à-vis de Washington. Même s'il veut se tourner moins vers les Etats-Unis que le BJP, il a cependant reconnu l'importance centrale des Etats-Unis pour la poursuite du développement de l'Inde.

L'importance de la diaspora indienne aux Etats-Unis comme groupe de pression en faveur de relations indo-américaines plus

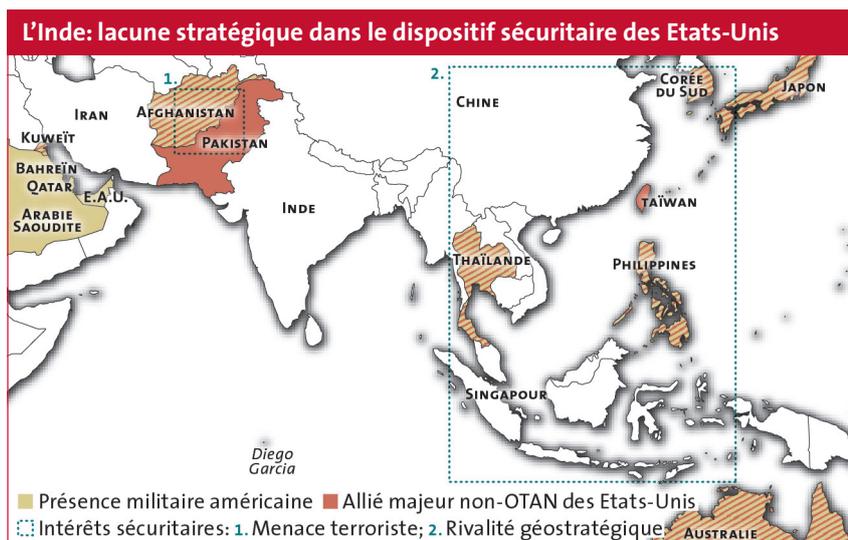
étroites a en outre augmenté ces dernières années. Environ 2,8 millions d'Indiens vivent actuellement aux Etats-Unis. Ce groupe consistant pour une part considérable de forces dirigeantes est bien intégré dans la société américaine et dispose d'une certaine influence politique et économique. Il a considérablement participé au fait que le volume commercial indo-américain a quintuplé en une décennie.

Finalement, les Etats-Unis ont grand intérêt à une intensification des relations avec l'Inde pour des raisons stratégiques. A Washington, on considère naturellement une Inde démocratique prospère comme un partenaire potentiel important pour préserver la sécurité dans la région indo-pacifique. L'Inde domine les voies de navigation dans l'océan Indien et occupe une position favorable pour lutter contre la piraterie dans la corne de l'Afrique et dans le détroit de Malacca. Même sa rivalité avec la Chine va en fin de compte dans le sens des Etats-Unis.

L'intérêt des Etats-Unis pour une coopération étroite avec l'Inde en politique de sécurité est devenu très clair dans le contexte du deal nucléaire de 2008. Cet accord représentait un tournant dans la politique de non-prolifération américaine. Il légitime l'Inde comme puissance nucléaire et donne au pays accès au commerce nucléaire international à des fins pacifiques bien que New Delhi ait refusé à ce jour d'adhérer au TNP. Le soutien des Etats-Unis était déterminant pour que le groupe des pays fournisseurs nucléaires approuve le deal. La Chine en particulier, mais aussi quelques Européens, s'étaient longtemps opposés à l'accord.

Le volume de transactions d'armes a augmenté de manière fulgurante pendant la dernière décennie. Avec des commandes se montant à un total de 8,5 milliards d'US\$, les Etats-Unis sont devenus le plus grand fournisseur d'armes de l'Inde. Il se pourrait que d'autres commandes de New Delhi suivent. Les deux parties profitent de la coopération en matière d'armement. Les forces armées indiennes ont accès à l'appareil que l'industrie indienne de l'armement ne peut pas produire elle-même. Les Etats-Unis voient pour leur part dans l'Inde, entre-temps le plus grand importateur d'armes au monde, un débouché très prometteur.

Les contacts militaires bilatéraux se sont également multipliés. En 2011, les forces armées indiennes ont eu plus de rencontres



de ce type avec les Etats-Unis qu'avec tout autre partenaire. Plus de 50 exercices militaires conjoints ont aussi été réalisés au cours des dix dernières années. Leur étendue va croissante, toutes les armes étant entre-temps impliquées. Dans ce contexte, les forces armées indiennes ont aussi ouvert des centres d'entraînement auparavant non accessibles aux étrangers aux membres de l'armée américaine, par exemple dans le domaine de la contre-insurrection. Cette coopération n'est pas sans conséquences. Les officiers indiens ont aujourd'hui des idées bien moins stéréotypées de leurs collègues américains qu'il y a encore quelques années.

Sur la toile de fond du risque d'une polarisation sino-américaine en Asie qui va s'accroissant, les Etats-Unis s'efforcent aujourd'hui de continuer à intensifier leurs relations avec l'Inde. Un renforcement par exemple du dialogue politique, des contacts militaires ou de la coopération des services de renseignements est tout à fait dans l'intérêt mutuel. Mais des divergences géostratégiques et économiques et différentes priorités continuent de faire entrave à un partenariat étroit complet.

Des divergences persistantes

Les situations géostratégiques des Etats-Unis et de l'Inde sont très différentes. Les Etats-Unis sont une forteresse de taille continentale dont les frontières sont protégées par des océans et des voisins amicaux. La superpuissance militaire est bien moins sujette à des agressions militaires par voie terrestre que l'Inde qui connaît une longue histoire de défense insuffisante de ses frontières contre les envahisseurs. A cela vient s'ajouter le fait que l'Inde est en fin de compte perçue comme

diplomatiquement isolée en raison d'un manque de relations culturelles et civilisatrices avec d'autres Etats. Sur cette toile de fond, l'establishment sécuritaire indien – à la différence des Etats-Unis – est extrêmement hésitant à utiliser une violence servant à des fins autres que la sécurité intérieure ou la défense nationale.

Fondamentalement, les progrès seulement sélectifs dans la coopération sécuritaire entre l'Inde et les Etats-Unis s'expliquent par une collision de perceptions continentale et maritime de la sécurité. L'Inde ne peut tout simplement pas se permettre de détourner trop loin son regard de ses tâches centrales dans la protection des frontières et dans la sécurité intérieure pour le porter sur les questions de sécurité pan-asiatiques. Il se peut que New Delhi donne à la présence militaire américaine croissante dans la région une certaine légitimité par une coopération des services de renseignements ainsi que par un soutien d'opérations anti-piraterie et de missions humanitaires. Mais il ne faut pas escompter un rôle indien plus actif dans la défense de la sécurité maritime régionale, puisqu'un déplacement correspondant des capacités militaires aurait pour résultat une vulnérabilité territoriale croissante par rapport au Pakistan et à la Chine. Ce sont les menaces émanant de ces deux voisins qui continuent d'occuper le centre de la politique de sécurité indienne.

On peut encore et toujours identifier des priorités différentes des Etats-Unis et de l'Inde surtout en ce qui concerne le Pakistan. Washington s'efforce de trouver une solution pacifique entre l'Inde et le Pakistan qui devrait assurer les arrières de New Delhi pour un rôle pan-asiatique plus

important d'acteur de sécurité. En Inde, ce sont cependant plutôt des efforts de gestion des conflits qui sont au centre des préoccupations actuelles car une paix viable est considérée comme peu réaliste et serait en outre liée à des concessions territoriales inacceptables pour New Delhi. Le soutien militaire énorme que le Pakistan a reçu des Etats-Unis au cours de la dernière décennie a déclenché des mécontentements en Inde et est interprété comme une indifférence américaine vis-à-vis des doutes sécuritaires indiens. La pression exercée par les Etats-Unis pour que l'Inde réagisse de façon modérée aux attentats terroristes perpétrés sur le territoire indien et liés au Pakistan n'est pas non plus très populaire.

Il se peut que la coopération bilatérale soit aussi limitée au niveau économique. Les entreprises américaines regardent le marché indien avec de plus en plus de scepticisme et renvoient à des problèmes non résolus comme les insuffisances des infrastructures ou le capitalisme de connivence. Ils déplorent aussi un enlisement des réformes concernant l'ouverture de l'économie indienne. L'autorisation d'investissements étrangers dans le commerce de détail a par exemple été récemment annulée en raison d'une opposition intérieure persistante. Le taux d'inflation élevé de l'Inde, la chute libre de sa devise et le déficit budgétaire croissant soulèvent des doutes supplémentaires quant à l'attractivité du pays comme partenaire économique.

New Delhi est de son côté insatisfaite des règles de visa restrictives des Etats-Unis et du refus de Washington de transférer en Inde les contributions de sécurité sociale des employés à court terme qui travaillent aux Etats-Unis. D'autres points de litige sont les subventions élevées pour les producteurs de coton américains et les droits d'importation des produits en acier indiens. Du point de vue de l'Inde, ces facteurs remettent de plus en plus en question l'argument selon lequel le partenariat avec les Etats-Unis apporte un dividende économique pour la poursuite du développement du pays.

Une coopération sélective à l'avenir

Actuellement, les Etats-Unis comme l'Inde s'efforcent d'aborder des intérêts importants de la partie adverse et de signaler une volonté de compromis. Mais on voit justement dans ces cas que la convergence de positions et d'intérêts reste limitée malgré beaucoup de bonne volonté. L'Inde

a par exemple réduit ses importations de pétrole d'Iran. Même si New Delhi n'a, comme Washington, aucun intérêt à une autre puissance nucléaire en Asie, elle refuse cependant de renoncer entièrement au pétrole iranien, ce qui s'explique en partie par des besoins de politique énergétique mais aussi en partie par le nombre élevé de chiites en Inde. Les Etats-Unis se sont pour leur part davantage efforcés de restreindre la latitude opérationnelle et juridique des groupements terroristes au Pakistan. Mais ils tiennent toujours, de l'avis indien, beaucoup trop compte de l'Etat pakistanais.

Finalement, peu de facteurs indiquent que l'Inde va se détourner de sa politique de non-alignement tant que ses relations avec la Chine ne se détériorent pas massivement. Le fait qu'elle garde ses distances ne s'explique pas seulement par les divergences persistantes avec les Etats-Unis. Il est plutôt possible que la réflexion selon laquelle l'Inde pourrait être cantonnée dans un rôle mineur en cas de partenariat trop étroit avec Washington et que sa capacité d'agir stratégiquement pourrait être limitée joue un rôle important. New Delhi est certes très intéressée par une intensification des relations sécuritaires. Mais un saut quantique dans sa relation avec les Etats-Unis ne s'impose à son avis pas. La coopération restera donc sélective.

Il se peut que les Etats-Unis continuent quant à eux à rester fidèles jusqu'à nouvel ordre à leur politique d'équilibre à l'égard du Pakistan et de l'Inde. Ils doivent compter sur le fait que l'Inde s'appuiera bien moins sur la puissance militaire américaine que les Etats du Golfe (cf. à ce sujet l'analyse CSS n° 113 [☞](#)) ou les Etats d'Asie du Sud-Est (cf. Strategic Trends 2012 [☞](#)), par exemple. Dans l'optique du déplacement des priorités sécuritaires des Etats-Unis vers la région indopacifique, l'Inde reste par conséquent une lacune stratégique dans le dispositif de sécurité pan-asiatique. Elle ne participera pas dans un avenir proche à d'éventuelles mesures d'endiguement contre la Chine.

I Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Expert ayant contribué à cette analyse:
Prem Mahadevan
mahadevan@sipo.gess.ethz.ch

I Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment [☞](#)

- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformatrice
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération