

L'INDE ET LES ETATS-UNIS
L'ETABLISSEMENT
D'UN « PARTENARIAT STRATEGIQUE » INSTABLE
(1991-2010)

PAR

Sophie AGOSTINI-HEINRICH

Quand la Guerre froide a pris fin en 1991, les Etats-Unis et l'Inde n'étaient certainement pas des « *alliés naturels* »¹ : de nombreuses questions opposaient alors ces deux Etats, maintenant ainsi la distance politique ayant prévalu durant presque toute leur histoire bilatérale. A peine plus d'une décennie plus tard, l'Inde et les Etats-Unis sont devenus des partenaires stratégiques : un nouvel accord de défense a été signé au mois de juin 2005, puis la question du programme nucléaire indien, l'un des écueils majeurs au développement de liens bilatéraux, a été évacuée, puisque les deux gouvernements ont signé au mois d'octobre 2008 un accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil². La politique indienne de la seconde administration Clinton (1997-2001) avait déjà largement préparé la nouvelle proximité politico-stratégique indo-américaine, laquelle a connu son apogée durant les deux mandats de George W. Bush (2001-2009).

Depuis l'entrée en fonction de l'administration Obama au mois de janvier 2009, l'importance de la relation indo-américaine s'est atténuée. Notamment en raison de priorités plus pressantes (crise financière, Afghanistan), les Etats-Unis ont accordé à l'Inde une attention moins soutenue et les deux Etats ont mené une politique d'engagement moins volontariste que durant les années 2001-2009. Depuis le printemps 2010, la dynamique bilatérale connaît de nouveau un rythme relativement plus soutenu. Cependant, l'Inde n'a pas pour autant retrouvée la place que les deux administrations Bush lui avaient accordée.

DE L'APRES GUERRE FROIDE AUX ESSAIS NUCLEAIRES INDIENS :
DES PROGRES DIFFICILES (1991- MAI 1998)

Une situation enkystée (1991-1997)

Au début de l'après-Guerre froide, l'Inde était d'une importance relativement faible pour les Etats-Unis. Cet état de fait était le résultat de plusieurs décennies durant lesquelles l'Inde et les Etats-Unis avaient mené des politiques extérieures peu compatibles. Si l'Inde avait officiellement choisi le non-alignement, elle s'était également rapprochée de l'Union soviétique et, que ce soit pour ses positions non alignées ou en raison de sa proximité avec

· Chercheur associée au Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et au Centre de recherches interdisciplinaires en sciences humaines et sociales (CRISES, France).

¹ « *India and America are natural allies* », a souligné Bill Clinton, Remarks by the US President to the Joint Session of Indian Parliament, New Delhi, 22 mars 2000.

² Condoleezza Rice et Pranad Mukherjee ont signé à Washington, le 10 octobre 2008, le US-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Agreement.

L'URSS, elle était considérée avec méfiance par les Etats-Unis. De plus, ces derniers lui avaient toujours préféré le Pakistan, lequel, cherchant à renforcer ses positions vis-à-vis de son voisin indien, avait très tôt cherché un soutien du côté occidental et s'était également tourné vers la Chine après la guerre sino-indienne de 1962. Enfin, lorsque, par le biais d'une médiation pakistanaise, les Etats-Unis et la Chine s'étaient rapprochés au début des années 1970, New Delhi avait alors fait face à un problème sécuritaire majeur : l'intrication des relations sino-pakistanaïses, sino-américaines et pakistano-américaines.

En 1991, la dissolution de l'URSS a contraint l'Inde à modifier sa politique extérieure. L'Inde était alors isolée et confrontée à une situation économique très critique. Les réformes économiques mises en place par le gouvernement Rao dès cette année-là appelaient à nouer de nouvelles relations extérieures, notamment avec les Etats-Unis : la « *Look East Policy* » menée alors par l'Inde s'est donc avérée, au début, essentiellement une diplomatie économique³. Par-delà cela, la méfiance traditionnelle des élites indiennes vis-à-vis des Etats-Unis demeurait grande. Entre-temps, l'Inde avait modifié son discours de politique extérieure, mettant dès lors l'accent sur le polycentrisme ou la multipolarité et critiquant l'unipolarité post-Guerre froide⁴. En d'autres termes, New Delhi percevait les Etats-Unis à la fois comme un Etat avec lequel les relations étaient nécessaires, d'un point de vue tant économique que politico-stratégique, et comme un Etat vis-à-vis duquel il fallait garder une certaine distance, cette dernière étant nécessaire au maintien de l'indépendance de la politique extérieure et de sécurité du pays. Ainsi, l'Inde n'entendait pas sacrifier son objectif d'indépendance politico-stratégique à l'aune d'une amélioration de ses relations avec les Etats-Unis.

Du côté américain, les quelques tentatives d'amélioration de la relation avec l'Inde ont alors été freinées par les legs de la Guerre froide. Cela, d'autant que, pour les Etats-Unis, la faiblesse politico-stratégique de l'Inde rendait moins urgente la mise en place d'une politique plus appuyée de rapprochement. Enfin, le programme nucléaire de l'Inde était un écueil majeur de la relation indo-américaine. Cette question était liée à celle, plus large, de la nucléarisation du sous-continent indien : soucieux d'empêcher une nucléarisation de la région, Washington mettait sur le même plan programmes nucléaires indien et pakistanais. Or, l'Inde voulait que Washington considérât que le programme indien était justifié par des besoins énergétiques et par un environnement sécuritaire menaçant – cette menace justificatrice reposait notamment sur la présence du Pakistan et de la Chine et sur les liens sino-pakistanaïses – ; plus largement, l'Inde exigeait la reconnaissance de son statut de puissance régionale et non uniquement sud-asiatique. Or, les Etats-Unis n'étaient pas disposés à le lui accorder, faute de voir en l'Inde cette grande puissance émergente que New Delhi aspirait à être. Car force était de constater que, malgré les réformes économiques et les premiers résultats de la « *Look East Policy* », d'un point de vue politico-stratégique, l'Inde était encore trop faible ; dès lors, elle n'offrait pas, aux yeux de Washington, un intérêt suffisant pour investir un capital politico-stratégique majeur ou accommoder le programme nucléaire indien.

Sous le premier mandat du président Bill Clinton, la question du programme nucléaire indien s'est de nouveau posée avec force. En effet, l'administration Clinton a fait de la question de la non-prolifération l'une des priorités de sa politique extérieure et de sécurité. Dès 1994, le contexte était aux négociations sur la reconduction du Traité de non-prolifération (TNP) et à celles en vue de l'adoption du Traité d'interdiction complète des

³ Isabelle SAINT-MÉZARD, *Eastward Bound : India's New Positioning in Asia*, Manohar / CSH, New Delhi, 2006, 499 p.

⁴ K. SUBRAHMANYAM, « The global strategic environment : bipolarity or polycentrism », *Strategic Analysis* (New Delhi), vol. XX, n° 2, mai 1997, pp. 191-203.

essais nucléaires (TICE). Or, l'Asie du Sud étant alors considérée comme une région où la question de la prolifération des armes de destruction massive (ADM) était particulièrement critique, les efforts américains se sont notamment concentrés sur l'Inde et le Pakistan, tous deux non signataires du TNP.

Cet objectif américain allait contre les intérêts de l'Inde, qui s'opposait au TNP et au TICE. New Delhi considérait le maintien de son programme nucléaire comme une nécessité à la fois sécuritaire et politique. Nécessité sécuritaire, car pour l'Inde, maintenir l'option nucléaire ouverte était une garantie face à la Chine et au Pakistan ; plus généralement, déclarait-on en Inde, le programme nucléaire indien présentait une garantie face aux pressions que les puissances nucléaires exerçaient sur les Etats non dotés de l'arme nucléaire. Nécessité politique, car, aux yeux de New Delhi, disposer d'un programme suffisamment avancé pour pouvoir effectuer des essais et, ainsi, d'une capacité nucléaire pouvait lui donner une place plus importante sur la scène régionale et mondiale : en effet, l'arme nucléaire pouvait permettre d'atteindre l'objectif longterm poursuivi de devenir une grande puissance, membre permanent du Conseil de sécurité. Abandonner ce programme était donc, pour New Delhi, renoncer à la fois à sa défense et au statut auquel elle aspirait. Dès lors, l'Inde a continué à refuser de signer le TNP et s'est opposée à l'adoption du TICE⁵, avec pour argument majeur le caractère fondamentalement inégal du régime de non-prolifération, ce dernier ne visant qu'à préserver un *statu quo* favorable aux puissances nucléaires *de jure* ; de plus, arguait-on en Inde, le TICE n'offrait pas de garantie de désarmement des puissances nucléaires⁶ et portait directement atteinte, tout comme le TNP, à la souveraineté et à la sécurité du pays⁷. Alors que le TICE était adopté malgré les oppositions indiennes, la relation indo-américaine semblait au plus mal.

Un autre facteur aggravant de la relation indo-américaine a été la place croissante occupée par la Chine sur la scène régionale et mondiale et le développement de la relation sino-américaine. L'Inde a perçu ces évolutions comme potentiellement menaçantes pour sa sécurité et comme une entrave possible à ses aspirations de puissance émergente en Asie. Un sentiment qui s'est trouvé renforcé après que Pékin et Washington ont travaillé de concert pour contourner le veto indien au texte du TICE ; la Chine a ensuite été le deuxième Etat, après les Etats-Unis, à signer le TICE, ce qui a contribué à renforcer l'idée, à Washington, qu'une coopération avec la Chine pouvait permettre de résoudre la question de la prolifération en Asie du Sud⁸. Or, une telle coopération allait contre les intérêts politico-stratégiques indiens : au lieu de reconnaître la validité des inquiétudes indiennes concernant la puissance chinoise et les liens sino-pakistanaï, Washington a alors considéré la Chine comme une possible solution à la question du nucléaire sud-asiatique et, plus généralement, à la stabilisation de cette région. Plus largement, ce rapprochement sino-américain pouvait mettre à mal un calcul alors déjà présent en Inde et, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis, mais encore peu fécond : l'Inde comme contrepoids à la Chine en Asie.

Un changement substantiel sous la seconde administration Clinton (1997-1998)

⁵ Statement by Ambassador Arundhati Ghose, Permanent Representative of India to the UN Office in Geneva in the Plenary Session of the Conference on Disarmament, Genève, 8 août 1996.

⁶ I. K. Gujral, minister of External Affairs, Suo Moto Statement on the CTBT in the Indian Parliament, New Delhi, 26 août 1996.

⁷ Jaswant SINGH, *In Service of Emergent India : a Call to Honor*, Indiana University Press, Bloomington, 2007, 359 p.

⁸ Anthony Lake, assistant to the President for National Security Affairs, Remarks to the Japan-America Society, Washington, 23 oct. 1996.

Pourtant, c'est en partie ce calcul politico-stratégique qui a conduit la seconde administration Clinton (1997-2001) à revoir à la hausse ses relations avec l'Inde. Durant le début du second mandat de Clinton, de janvier 1997 aux essais nucléaires indiens de mai 1998, la relation indo-américaine a connu un premier changement substantiel. La politique indienne des Etats-Unis pendant cette période a constitué un prélude essentiel aux modifications postérieures aux essais indiens (*cf. infra*). Les Etats-Unis cherchaient alors à renforcer leurs alliances en Asie et à trouver de nouveaux partenaires. Or, à cette époque, l'Inde s'imposait plus nettement comme une puissance émergente en Asie. Sa « *Look East Policy* » avait en effet commencé à porter des fruits plus concrets, dépassant en outre l'aspect essentiellement économique des premières années. Dès lors, New Delhi a commencé à apparaître comme l'un des partenaires potentiels des Etats-Unis en Asie.

Ainsi, malgré les difficultés issues de la question du nucléaire indien, la nécessité d'une redéfinition à la hausse de la politique indienne des Etats-Unis s'est plus nettement imposée⁹. Dès la période 1997-mai 1998, l'administration Clinton a donc mené une politique de rapprochement avec l'Inde. Dans le cadre de cet objectif, les impératifs de non-prolifération ne devaient plus dominer le dialogue avec ce pays, lequel était alors plus clairement désignée comme une puissance émergente et une grande puissance potentielle, avec laquelle les relations politiques et économiques devaient être développées. De plus, la nécessité de mener une politique indienne indépendante de la politique pakistanaise – principe de *dehyphenation* ou découplage – était plus nettement soulignée à Washington¹⁰. Or, ce principe de *dehyphenation* figurait depuis longtemps en tête de liste des exigences indiennes vis-à-vis des Etats-Unis.

La relation indo-américaine a alors connu une période plus positive, marquée par de nombreux échanges entre représentants de hauts rangs. De plus, au mois d'octobre 1997, lors de la visite en Inde de Thomas Pickering, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques, la première phase d'un « *dialogue stratégique* » indo-américain a été initiée. Peu après, au mois de novembre 1997, la secrétaire d'Etat Madeleine Albright s'est rendue en Inde. Ces échanges se sont poursuivis de manière intensive jusqu'au mois d'avril 1998. Depuis l'année 1997, il était également question d'un voyage en Inde du président Clinton ; si ce projet de voyage avait été plusieurs fois repoussé, notamment en raison de l'instabilité politique indienne, il n'a pas été abandonné au premier semestre 1998. Certes, la question du nucléaire indien constituait toujours un écueil majeur au rapprochement voulu de part et d'autre. Cependant, ce processus de rapprochement indo-américain était en bonne voie. Les relations économiques croissantes entre les deux Etats en étaient l'une des raisons, car l'Inde émergente offrait un nouveau marché aux Etats-Unis¹¹. La révision de la relation indo-américaine revêtait également une dimension politico-stratégique, l'un des points de convergence entre les deux Etats en la matière étant l'existence d'une commune inquiétude quant à la montée en puissance de la Chine ; ce point de convergence s'était renforcé au cours des années précédentes. Les élections indiennes et la victoire du Bharatiya Janata Party (BJP) n'ont en rien changé cette dynamique de rapprochement.

A la veille des essais nucléaires indiens, la relation indo-américaine semblait donc avoir pris une importance sans précédent dans l'histoire bilatérale. Cependant, les essais nucléaires

⁹ Gideon ROSE / Richard HAASS (dir.), *A New US Policy Toward India and Pakistan, Task Force Report*, Council on Foreign Relations Press, Washington, janv. 1997, 81 p.

¹⁰ The White House, Office of the President of the United States, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, mai 1997.

¹¹ Pour cette période, *cf.* Wayne MORRISON / Alan K. KRONSTADT, « India-US economic relations », Congressional Research Service, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Order Code RS21502, 25 fév. 2004.

indiens du mois de mai 1998 ont brutalement, mais très provisoirement, mis un terme à ce processus.

DES ESSAIS NUCLEAIRES INDIENS DE MAI 1998
A LA FIN DE LA SECONDE ADMINISTRATION CLINTON :
SE RAPPROCHER D'UNE INDE VOULUE PLUS FORTE (MAI 1998 – 2000)

Le gouvernement nouvellement élu du premier ministre A. B. Vajpayee a procédé à une série d'essais nucléaires au mois de mai 1998 – essais dits de Pokhran II. Dans la lettre écrite par Vajpayee à Clinton au lendemain des essais, la raison mise en avant pour les justifier était la double menace pesant sur l'Inde : celle émanant de la Chine et celle émanant du Pakistan. Une menace que les liens sino-pakistanaïens renforçaient encore¹².

Les progrès de la relation indo-américaine à l'épreuve des essais nucléaires indiens

Les positions américaines à l'égard de la prolifération des ADM ont entraîné une réaction rapide et forte de Washington, qui a vigoureusement condamné les essais indiens. Des sanctions ont été prises contre l'Inde – puis contre le Pakistan, après les essais effectués par ce dernier à la fin du mois de mai 1998. L'Inde a également été condamnée sur le plan international.

La réaction indienne aux condamnations et sanctions a été vive. New Delhi s'est défendue en mettant en avant des arguments sécuritaires, principalement la menace chinoise. En effet, la Chine se trouvait au cœur de la lettre de Vajpayee à Clinton : face à la menace potentielle que constituait le développement de la puissance chinoise et au vide stratégique issu de la fin de la Guerre froide, l'Inde se devait de se doter de l'arme nucléaire pour assurer sa sécurité¹³. La perception indienne de la Chine comme une menace sécuritaire n'était pas un fait nouveau. Cependant, pour la première fois, cette menace était explicitement utilisée comme une justification à des essais nucléaires dans un courrier d'un Premier ministre indien à un Président américain.

La démarche de New Delhi s'explique également par la volonté d'une partie des élites indiennes de faire cause commune avec les partisans, aux Etats-Unis, d'une politique plus dure vis-à-vis de la Chine. Plus généralement, l'intention de l'Inde est alors de figurer explicitement dans les calculs américains comme un Etat asiatique, devenu puissance nucléaire, avec lequel existe un intérêt sécuritaire commun, qui repose sur les craintes nées de la montée en puissance chinoise et d'une déstabilisation potentielle des équilibres en Asie. En d'autres termes, l'Inde a cherché à se présenter, notamment aux yeux de Washington, comme un possible contrepoids à la Chine en Asie.

L'océan Indien et la protection des voies maritimes sont un autre aspect de l'intérêt géostratégique que représente l'Inde pour les Etats-Unis. Et ce, d'autant plus que la présence chinoise en Asie du Sud et ce qui était alors l'amorce d'une présence maritime chinoise renforcée dans l'océan Indien devenaient une source croissante d'inquiétude à Washington et à New Delhi.

¹² A. B. VAJPAYEE, « Letter to Clinton », *New York Times*, 13 mai 1998.

¹³ Jaswant Singh, Deputy Chairman, Planning Commission, Deputy Leader (BJP), *Online Newshour*, Washington, 11 juin 1998.

De plus, l'Inde a argué du fait que, en procédant à des essais, elle n'a violé aucun engagement international, puisqu'elle n'était en effet signataire ni du TNP ni du TICE. En outre, elle a rappelé qu'elle avait toujours défendu un désarmement mondial et entendait poursuivre cet objectif. L'Inde a également mis en avant le caractère « *responsable* » de sa puissance nucléaire, soulignant qu'elle n'était pas un Etat proliférant et que son arme nucléaire était uniquement défensive¹⁴. Enfin, le Premier ministre indien a rapidement annoncé un moratoire unilatéral sur les essais. En d'autres termes, au lendemain des essais de 1998, l'Inde a souhaité montrer qu'elle s'engageait sur les mêmes lignes que les Etats nucléaires *de jure* signataires du TNP, en même temps qu'elle a refusé de contracter un engagement multilatéral qui limiterait son indépendance stratégique.

Tout en réaffirmant ses objectifs et ses positions, l'Inde s'est alors lancée dans une diplomatie nucléaire¹⁵ visant à réduire l'impact négatif des essais sur ses relations extérieures et au cœur de laquelle ont figuré les Etats-Unis. Cette politique a également eu pour objectif de capitaliser sur la nouvelle importance que ces essais, de fait, lui ont donnée sur la scène régionale et mondiale. Très rapidement, malgré la détérioration ponctuelle des rapports entre Washington et New Delhi, les essais ont marqué un tournant très positif de la relation indo-américaine : les deux pays ont rapidement noué un dialogue sans précédent dans leur histoire bilatérale.

Le dialogue Talbott-Singh : plus qu'un retour à la normale

Pourtant, immédiatement après les essais, l'argument de la menace chinoise et l'image de puissance responsable que l'Inde a voulu donner n'ont pas semblé des plus efficaces. Les condamnations et sanctions américaines ont été fortes. De plus, au mois de juin 1998, lors du voyage du Orésident américain en Chine, Jiang Zemin et Bill Clinton ont signé une déclaration conjointe sur l'Asie du Sud, dans laquelle ils ont annoncé vouloir travailler de concert à la stabilisation du Sous-Continent, cela incluant la résolution de la question de la prolifération des ADM dans la région¹⁶. L'Inde a vu dans cette la déclaration conjointe sino-américaine une évolution très dommageable, celle-là même qu'elle voulait éviter et elle l'a par conséquent vivement critiquée. Washington a alors très vite compris que cette déclaration constituait une « *grave erreur diplomatique* »¹⁷.

Au-delà des premières déclarations et réactions officielles, un autre processus a rapidement été enclenché entre les Etats-Unis et l'Inde. Dès le 12 juin 1998, sur l'initiative de l'Inde, s'est déroulée, à Washington une rencontre entre Jaswant Singh, futur ministre indien des Affaires extérieures et de la Défense, et Strobe Talbott, Secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires politiques, première pierre du « Talbott-Singh Dialogue ». Ce dernier, qui s'est poursuivi pendant deux ans (1998-2000)¹⁸, a rapidement porté ses fruits. Grâce à ce processus, l'Inde a pu aborder avec les Etats-Unis certaines grandes questions sécuritaires, notamment la question de la montée en puissance de la Chine, et Washington a prêté une oreille nettement plus attentive aux arguments et objectifs indiens, admettant que l'Inde nucléaire pouvait devenir un contrepoids à la puissance chinoise, même si, officiellement, à New Delhi comme à Washington, un tel calcul n'existait pas.

¹⁴ A. B. Vajpayee, Premier ministre, Suo Motu Statement in Parliament, New Delhi, 27 mai 1998.

¹⁵ Baskar ROSAZ, « Le deuxième âge nucléaire indien : portée et limites de la diplomatie nucléaire d'une puissance pivotale », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, pp. 264-284.

¹⁶ Bill CLINTON / Zemin JIANG, *U-China Joint Presidential Statement on South Asia*, Pékin, 27 juin 1998.

¹⁷ Entretien avec Karl Inderfurth, ancien assistant du Secrétaire d'Etat, en charge de l'Asie du Sud (1997-2001), Washington, mars 2008.

¹⁸ Jaswant SINGH, *In Service of Emergent India*, op. cit. ; Strobe TALBOTT, *Engaging India : Diplomacy, Democracy, and the Bomb*, Brookings Institution Press, Washington, 2004.

Durant cette période, la guerre de Kargil (1999) opposant l'Inde et le Pakistan a également permis de franchir une nouvelle étape dans le rapprochement indo-américain. Les Etats-Unis y ont pris parti pour l'Inde, condamnant explicitement Islamabad. Ils ont en outre activement contribué à la résolution de ce conflit, d'une manière favorable aux intérêts indiens. New Delhi y a vu un exemple concret d'un changement dans la politique sud-asiatique des Etats-Unis. Et, de fait, c'est en partie le message que Washington a voulu transmettre à l'Inde.

Ainsi, à la veille de la visite en Inde du président Clinton, au mois de mars 2000, la relation indo-américaine était considérée de part et d'autre comme d'une importance croissante, à la fois pour les deux pays et pour l'avenir des relations internationales en Asie. Pourtant, l'Inde n'avait rempli aucune des conditions (*benchmarks*) posées en 1998 par l'administration Clinton avant tout retour à la normale de la relation bilatérale. Sous la seconde administration Clinton, les Etats-Unis ont donc commencé à jouer à la baisse le poids de la question du programme nucléaire indien dans la relation indo-américaine pour le bénéfice de cette relation. Certes, cette question est demeurée un obstacle majeur au développement des liens entre Washington et New Delhi, mais elle ne devait pas empêcher la poursuite du rapprochement entre les deux pays, qui se qualifiaient dès lors d'« *alliés naturels* ». Il apparaissait encore plus clairement, en cette fin de période, qu'une Inde forte était dans l'intérêt des Etats-Unis. Dès lors, ces derniers ne désiraient pas que l'évolution de la relation indo-américaine dépendît trop étroitement de celle de la question du nucléaire indien. Cela, d'autant plus que l'Inde avait mené auprès d'autres Etats une diplomatie nucléaire qui avait commencé à renforcer la place de l'Inde dans les équilibres régionaux.

Le contexte de la détérioration de la relation sino-américaine en 1999-2000 a également joué en faveur de l'Inde : alors que les relations entre Washington et Pékin entraient dans une nouvelle phase de tensions, dans un contexte où les partisans américains d'une politique plus dure envers Pékin avaient une influence croissante, l'Inde apparaissait plus fortement comme un contrepoids nécessaire à la Chine.

LES ADMINISTRATIONS G. W. BUSH ET OBAMA : DES DYNAMIQUES DIFFERENTES

Les deux administrations Bush : des avancées sans précédent dans la relation indo-américaine

Lors de la campagne présidentielle de l'année 2000, pour la première fois, l'Inde a figuré dans le programme de politique extérieure d'un candidat américain. Puis, peu après l'entrée en fonction de la première administration Bush, la relation indo-américaine s'est poursuivie à un rythme très soutenu : les relations économiques se sont développées¹⁹ et, surtout, les relations militaires et politiques se sont notablement renforcées. Si le contexte issu du 11 septembre n'a pas modifié la nature de la relation bilatérale, il a permis une accélération du processus de rapprochement indo-américain : au mois de janvier 2004, les deux capitales ont signé le Next Step in Strategic Partnership (NSSP)²⁰, premier pas concret vers la résolution de la question du nucléaire indien dans la relation bilatérale.

¹⁹ Cf. Michael F. MARTIN / Alan K. KRONSTADT, « India-US economic and trade relations », Congressional Research Service, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Order Code RL34161, 31 août 2007.

²⁰ *United States-India Joint Statement on Next Step in Strategic Partnership* (NSSP), 14 janv. 2004.

Cependant, le NSSP était insuffisant pour satisfaire les exigences indiennes et permettre aux deux pays d'établir une relation plus forte. A partir de la seconde administration Bush (janvier 2005), Washington a annoncé une accélération du processus visant à renforcer les liens indo-américains. La normalisation du statut de l'Inde nucléaire a figuré au centre de cette nouvelle dynamique. De fait, à partir de l'année 2005, le rapprochement indo-américain est entré dans une phase particulièrement féconde pour les deux pays²¹ : au mois de juin 2005, un nouvel accord de défense a été signé pour dix ans²², faisant suite au premier accord de défense indo-américain signé en 1995, mais avec une tout autre ampleur que ce dernier.

Peu après, au mois de juillet 2005, le premier ministre Manmohan Singh s'est rendu en visite à Washington : dans leur déclaration conjointe, lui et George W. Bush ont déclaré leur intention d'établir une coopération bilatérale dans le domaine du nucléaire civil²³. Puis, lors de la visite en Inde du président Bush, au mois de mars 2006, une autre déclaration allant dans ce sens a été signée²⁴. Il est dès lors clair que l'un des principaux écueils au rapprochement indo-américain est appelé, à terme, à disparaître. D'autant que les deux Etats se sont déclarés « *partenaires stratégiques* », tandis que l'Inde s'est trouvée qualifiée de grande puissance mondiale avec laquelle la relation est « *vitale* » pour les Etats-Unis.

Les négociations de l'accord de coopération nucléaire civil ont été longues et soumises à de nombreux aléas, tant côté indien qu'américain. L'administration Bush devait obtenir l'aval du Congrès pour négocier cet accord, qui conduisait à modifier plusieurs décennies de politique de non-prolifération et rencontrait de ce fait l'opposition des défenseurs des impératifs de non-prolifération. En Inde, les oppositions étaient également nombreuses : la crainte majeure était une perte d'indépendance stratégique si New Delhi contractait des engagements trop contraignant vis-à-vis de l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA) et du Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN) concernant son programme nucléaire ; plus généralement, certains membres de la communauté stratégique indienne craignaient que cet accord ne s'accompagnât d'une trop grande proximité envers les Etats-Unis. Partant, New Delhi était déterminée à n'effectuer aucune concession majeure dans le cadre des négociations de l'accord de coopération nucléaire.

Une fois les processus internes respectifs aux deux Etats achevés, l'*United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Agreement* a été signé le 10 octobre 2008 à Washington, entre Condoleezza Rice, Secrétaire d'Etat, et Pranab Mukherjee, ministre des Affaires extérieures²⁵. Entre temps, comme l'exigeait le *Hyde Act* adopté par le Congrès au mois de décembre 2006²⁶, l'Inde a négocié un accord avec l'AIEA) et un autre avec le GFN. Malgré les quelques concessions effectuées dans le cadre de ces différents accords, l'Inde n'a pas cédé sur les questions fondamentales liées à son indépendance stratégique²⁷ : par exemple, New Delhi ne

²¹ Teresita SCHAFFER, *India and The United States in the 21st Century : Reinventing Partnership*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 2009, 253 p.

²² Donald RUMSFELD / Pranab MUKHERJEE, *New Framework for the US-Indian Defense Relationship*, Washington, 28 juin 2005.

²³ George W. BUSH / Manmohan SINGH, *Joint Statement Between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh*, Washington, 18 juil. 2005.

²⁴ George W. BUSH / Manmohan SINGH, *Joint Statement Between the United States of America and the Republic of India*, New Delhi, 2 mars 2006.

²⁵ *The US-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Agreement*, *op. cit.*

²⁶ *The Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006* (H.R.5682), 109th Congress, Second Session, Washington, 8 déc. 2006.

²⁷ George PERKOVICH, « Global implications of the US-India deal », *Daedalus*, vol. XXXIX, n° 1, hiv. 2010, pp. 20-31.

s'est pas engagée à signer le TNP et le TICE, se réservant, dès lors, le droit d'effectuer de nouveaux essais nucléaires.

Il est à souligner que l'administration Bush n'a pas souhaité amener l'Inde à effectuer des concessions majeures. L'objectif américain était avant tout d'évacuer la question du programme nucléaire indien pour le bénéfice du partenariat stratégique indo-américain. Il était également jugé prioritaire de normaliser la place de l'Inde nucléaire sur la scène internationale, afin de favoriser l'émergence d'une Inde forte, notamment comme contrepoids de la Chine en Asie. L'Inde est alors devenue un partenaire stratégique, mais pas une alliée *de jure*. Depuis le début du rapprochement indo-américain postérieur aux essais de 1998, New Delhi a clairement spécifié qu'elle ne serait pas une alliée *de jure* des Etats-Unis. De leur côté, ces derniers n'ont pas non plus souhaité transformer cette relation en alliance²⁸ : leur objectif a été que l'Inde soit forte et proche d'eux.

Ainsi, à la fin du second mandat de G. W. Bush, l'Inde tient une place majeure dans la politique extérieure des Etats-Unis. Ce partenariat stratégique soulève nombre de questions quant à sa nature et sa portée, sur le court comme sur le long termes, en Inde comme aux Etats-Unis²⁹. Cela étant, il semble alors acquis que cette relation bilatérale tiendra à l'avenir une place de premier plan dans les équilibres en Asie, voire dans le monde. Toutefois, sous l'administration Obama, l'importance de la relation indo-américaine se trouve partiellement revue à la baisse.

L'administration Obama et la relation indo-américaine : le maintien de relations proches, mais nettement plus limitées

Durant les premiers mois de l'administration Obama, l'émergence de l'Inde n'a pas été, officiellement, décrite comme d'une importance stratégique majeure pour les Etats-Unis. Il faut dire que le contexte de crise économique mondiale a imposé de nouvelles priorités à la politique extérieure américaine : cette crise figure parmi les éléments qui ont rendu, un temps, certains calculs géopolitiques et, par contrecoups, la politique indienne moins urgents aux Etats-Unis.

Cela étant, d'un point de vue politico-stratégique, l'administration Obama a également d'autres priorités que l'Inde. Dès ses débuts, la Chine a figuré au cœur de sa politique asiatique : Washington a d'emblée cherché à développer des relations plus proches avec Pékin. Si l'idée, américaine, d'un G2 entre les Etats-Unis et la Chine n'a pas eu de suite³⁰, elle n'en révèle pas moins, à l'instar de la création du Strategic and Economic Dialogue (S&ED), les intentions d'Obama d'un rapprochement avec la Chine – ce qui a rapidement tourné court. Pour l'Inde, l'attention dont la Chine a de nouveau bénéficié à Washington a été un facteur de méfiance envers les Etats-Unis : cela jetait en effet le doute, en Inde, sur le poids du partenariat stratégique indo-américain. D'autant qu'il est apparu que, aux yeux de l'administration Obama, la question de la stabilisation régionale n'incluait pas prioritairement l'Inde. En d'autres termes, dans le cadre de la relation sino-américaine et, plus largement, de la politique asiatique des Etats-Unis, l'Inde est redevenue largement seconde, contrairement à ce qui s'est passé durant les années Bush.

²⁸ Entretien avec Ashley Tellis, ancien conseiller de Robert Blackwill, ambassadeur des Etats-Unis en Inde, puis de Nicholas Burns, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques, Washington, mars 2008.

²⁹ Henry SOKOLSKI (dir.), *Gauging US-Indian Strategic Cooperation*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2007.

³⁰ Elisabeth ECONOMY / Adam SEGAL, « The G2 mirage : why the United States and China are not ready to upgrade ties », *Foreign Affairs*, vol. LXXXVIII, n° 3, mai-juin 2009.

Ce sentiment a été d'autant plus présent en Inde qu'au mois de novembre 2009, lors de leur rencontre, Barack Obama et Hu Jintao ont déclaré : « *les deux parties sont prêtes à renforcer la communication, le dialogue et la coopération sur les questions relatives à l'Asie du Sud et à travailler conjointement à la promotion de la paix, de la stabilité et du développement de cette région.* »³¹. Cela s'est récemment traduit par la mise en place de l'US-China Subregional Dialogue on South Asia au mois de mai 2010³². Ce développement a été d'autant plus alarmant pour New Delhi que la question du rôle de la Chine en Asie du Sud soulève celle de la relation sino-pakistanaise. Cette dernière est une source traditionnelle d'inquiétude en Inde. Or, la relation sino-pakistanaise n'a cessé de se développer, y compris dans le domaine de la coopération nucléaire civile. Et les protestations américaines à cet égard ont été faibles. Aux yeux de New Delhi, les Etats-Unis prennent de nouveau insuffisamment en considération l'inquiétude indienne concernant la Chine et la relation sino-pakistanaise. De même, Washington tient nettement moins compte des intérêts de l'Inde lorsqu'il s'agit de la relation sino-américaine.

La nouvelle stratégie en Afghanistan, l'AfPak, mise en place à partir de 2009, est une autre raison de l'affaiblissement de la relation indo-américaine. En effet, l'AfPak a nécessité un resserrement encore accru des liens pakistano-américains. Au mois de mars 2010, le premier dialogue stratégique pakistano-américain s'est déroulé entre Hillary Clinton et Shah Mahmood Qureshi, ministre des Affaires étrangères.³³ ; en juillet 2010, Hillary Clinton s'est rendue à Islamabad pour une nouvelle rencontre du dialogue stratégique³⁴. L'AfPak est considérée avec inquiétude du côté indien. Tout d'abord, New Delhi doute de l'efficacité de cette stratégie pour résoudre la question afghane. De plus, l'Inde ne voit pas d'un bon œil le resserrement des liens entre les Etats-Unis et son ennemi traditionnel, le Pakistan. En outre, cette stratégie met à mal la volonté indienne de développer ses liens avec Kaboul. Le Pakistan a traditionnellement souhaité préserver son influence en Afghanistan pour acquérir une profondeur stratégique vis-à-vis de l'Inde. Islamabad ne souhaite donc pas une influence indienne accrue à Kaboul. Et l'Inde voudrait notamment prendre le Pakistan par revers en développant ses liens avec Kaboul. Certes, l'administration Obama a affirmé que le renforcement de la présence de l'Inde en Afghanistan était souhaité par les Etats-Unis, mais, dans les faits, Washington ne l'a guère favorisée.

Pour l'administration Obama, il ne s'est pas non plus agi de revenir sur certains acquis de la relation indo-américaine. Ainsi, par exemple, l'Inde a été en partie ménagée concernant la question de l'AfPak, le mandat de l'émissaire américain Richard Holbrooke n'incluant pas, officiellement, la question du Cachemire et donc, la relation indo-pakistanaise ; d'ailleurs, les Etats-Unis ont réaffirmé à plusieurs reprises qu'ils n'interféreraient pas dans la relation indo-pakistanaise, maintenant ainsi officiellement le principe de « *dehyphenation* » entre l'Inde et le Pakistan dans leur politique sud-asiatique. Toutefois, l'AfPak montre aussi les limites de cette *dehyphenation*, car il est difficile, voire impossible, de ne pas prendre en compte le Pakistan dans la relation avec l'Inde et *vice versa*. Dès lors, continue de peser en Inde la question des concessions que les Etats-Unis pourraient faire en faveur du Pakistan, au détriment de l'Inde, pour le bénéfice de leur politique régionale, laquelle passe par une solution au problème du Cachemire. Cette crainte de New Delhi s'est trouvée renforcée par certaines déclarations émanant notamment de Barack Obama, de feu Richard Holbrooke, représentant spécial (*Special Envoy*) en Afghanistan et au Pakistan, ou de James Jones, directeur du National

³¹ Barack OBAMA / Jintao HU, *US-China Joint Statement*, Pékin, 17 nov. 2009.

³² La première rencontre de ce dialogue s'est déroulée à Pékin les 3 et 4 mai 2010 entre Robert Blake, Assistant Secretary of State for Central and South Asian Affairs, et Wang Guangya, vice-ministre des Affaires étrangères. Cf. M. K. BHADRAKUMAR, « China breaks the Himalayan barrier », *Asia Times*, 1^{er} mai 2010.

³³ *Joint Statement on US-Pakistan Strategic Dialogue*, Department of State, Washington, 25 mars 2010.

³⁴ Hillary CLINTON / Shah Mahmood QURESHI, « Opening remarks at US-Pakistan Strategic Dialogue », Islamabad, 19 juil. 2010.

Security Council, déclarations dans lesquelles il a été souligné à différentes reprises qu'une amélioration de la relation indo-pakistanaise permettrait au Pakistan de concentrer ses forces sur la stratégie AfPak.

Malgré ce contexte délicat, New Delhi et Washington ont souhaité maintenir une certaine dynamique dans leur relation bilatérale. Au mois de novembre 2009, peu après la visite de Barack Obama en Chine, Manmohan Singh s'est rendu à Washington, mais cette rencontre n'a donné lieu qu'à peu de résultats concrets. Au mois d'avril 2010, les deux dirigeants se sont de nouveau rencontrés en marge du sommet sur la sécurité nucléaire qui s'est tenu dans la capitale américaine. Puis, au mois de juin 2010, la première rencontre du dialogue stratégique indo-américain a été organisée à Washington entre Hillary Clinton, Secrétaire d'Etat, et S. M. Khrishna, ministre des Affaires extérieures – la décision d'établir ce dialogue avait été prise lors du voyage en Inde de la Secrétaire d'Etat américaine au mois de juillet 2009. A l'issue de cette première étape du dialogue stratégique, Barack Obama a prononcé un discours dans lequel il a réaffirmé l'importance de l'Inde pour les Etats-Unis et a annoncé son voyage en Inde au mois de novembre 2010³⁵. Cela étant, si ce dialogue stratégique marque une volonté de maintenir une relation positive entre les deux Etats, il n'a guère porté de fruits concrets.

Depuis 2009, quelques progrès ont certes été effectués sur des points précis, notamment dans le domaine de la coopération nucléaire. Ainsi, au mois de mars 2010, l'un des obstacles à la mise en place de l'accord de 2008 a été levé avec la signature de l'*US-India Civil Nuclear Cooperation – Reprocessing Arrangement*³⁶, qui donne à l'Inde le droit de retraiter le combustible nucléaire fourni par les Etats-Unis. Puis, au mois d'août 2010, un autre obstacle a été partiellement levé lors de l'adoption, par le Parlement indien, du *Civil Liability for Nuclear Damage Bill*, loi qui cependant impose de telles contraintes aux entreprises étrangères qu'elle pourrait grandement entraver l'ouverture du marché indien aux entreprises américaines. Une autre source de mécontentement, cette fois du côté indien, est le maintien de nombreuses restrictions américaines concernant les exportations de technologies sensibles vers l'Inde.

Bien que New Delhi se montre toujours désireuse de bénéficier d'une relation de proximité avec Washington, le scepticisme indien concernant la volonté américaine de favoriser l'émergence de l'Inde est plus grand que durant les années Bush. L'ambivalence de l'Inde vis-à-vis des Etats-Unis, les ambiguïtés de certains des choix indiens de politique extérieure et de sécurité, l'unilatéralisme vers lequel penche souvent sa politique extérieure sont autant de caractéristiques qui existaient déjà lors du spectaculaire rapprochement effectué durant les années 2001-2009. Cependant, jusqu'au début de l'année 2009, les points de convergence indo-américains étaient mis en avant, tandis que les points de divergence ou l'absence de convergence étaient globalement passés sous silence. Cela est moins le cas depuis 2009, ce qui montre certains artifices de la rhétorique bilatérale indo-américaine des années 2001-2009 et ses limites. En fait, les questions sur lesquelles les deux Etats coopèrent réellement sont encore jugées insuffisantes de part et d'autre.

Ainsi, les prises de position ou absences de prises de position de l'Inde ont parfois conduit Washington à douter de l'utilité réelle et potentielle du partenariat stratégique indo-américain. Certes, durant l'année 2009 et surtout 2010, les Etats-Unis ont poursuivi le resserrement de leurs liens en Asie, notamment dans le but de contrebalancer l'influence

³⁵ Barack OBAMA, Discours prononcé lors de la cérémonie qui s'est déroulée au Département d'Etat à l'issue du dialogue stratégique indo-américain, Washington, 3 juin 2010.

³⁶ Arrangements and Procedures Agreed Between the Government of the United States and the Government of India, Pursuant to Article 6 (iii) of Their Agreement for Cooperation Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy, 29 mars 2010.

croissante d'une Chine devenue encore plus assurée depuis 2009. Ainsi, dans la *National Security Strategy of the United States* publiée au mois de mai 2010, l'Inde est mentionnée comme un Etat avec lequel la relation est centrale³⁷. De plus, peu avant le dialogue stratégique indo-américain de juin 2010, dans un discours au Council on Foreign Relations, William Burns, sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires politiques, a pour la première fois réaffirmé la volonté des Etats-Unis de voir l'Inde émerger comme puissance majeure³⁸. Cependant, ces propos, tenus peu avant le premier dialogue stratégique indo-américain, ne donnent toujours pas à l'Inde le poids qu'elle avait durant les années Bush, ni ne résolvent les questions difficiles de la relation bilatérale³⁹. Force est de constater que la coopération voulue dans le domaine politico-stratégique est finalement demeurée insuffisamment développée entre les deux Etats – sauf au sujet des ventes d'armements américains à l'Inde. De même, sur le plan économique, les attentes américaines vis-à-vis de l'Inde restent en partie insatisfaites, y compris pour ce qui est des positions de l'Inde, puissance du G20, sur certaines questions globales.

Ainsi, si l'Inde reste bel et bien une puissance émergente qui compte aux yeux des Etats-Unis, son importance politico-stratégique ne s'étend pas au delà d'un cercle géographique finalement encore assez restreint. Cela souligne les limites de la puissance indienne et montre combien l'importance de l'Inde dans la politique extérieure des Etats-Unis dépend encore étroitement des choix de Washington. La situation depuis 2009 souligne également que, sans un appui politique fort des Etats-Unis, l'Inde est confrontée de manière plus rude à ses problèmes traditionnels. Ainsi, la Chine demeure une question sécuritaire essentielle pour New Delhi – les tensions sino-indiennes de l'année 2010 l'ont encore rappelé. Le Pakistan, autre menace sécuritaire pour l'Inde, bénéficie d'une attention américaine soutenue, alors que les liens sino-pakistanaïses se développent sans rencontrer d'obstacles. Récemment, la question du Cachemire dans la relation sino-indienne a également connu des évolutions défavorables à l'Inde : le 9 juillet 2010, un accord sur la construction d'infrastructures entre Gilgit et Baltistan a été signé entre la Chine et le Pakistan ; or, cette région fait partie de la zone du Cachemire contrôlée par le Pakistan, mais que se disputent New Delhi et Islamabad, et est également voisine de la région du Cachemire que se disputent l'Inde et la Chine.

Les Etats-Unis pourraient de nouveau miser plus nettement sur une Inde forte comme partenaire majeur en Asie, à une période où ils veulent renforcer leur influence dans la région. Toutefois, il faudrait pour cela que Washington et New Delhi s'entendent sur ce qu'ils attendent mutuellement de leur partenariat stratégique. Il serait également nécessaire que l'Inde détermine plus clairement sa politique extérieure. De plus, aux yeux des Etats-Unis, l'Inde devrait participer de manière plus engagée aux efforts américains visant à renforcer leur présence en Asie. Plus généralement, Washington voudrait que New Delhi soutienne et/ou participe plus activement à certaines structures et initiatives internationales. Lors de son voyage en Inde en novembre 2010, le président Obama a annoncé le soutien américain à la candidature de l'Inde à un siège de membre permanent du Conseil de sécurité – un processus qui prendra du temps⁴⁰. Cette avancée tant pour l'Inde que dans la relation bilatérale rappelle que le pays, puissance émergente, doit également assumer des responsabilités internationales, ce que New Delhi n'a qu'insuffisamment fait jusqu'à ce jour.

³⁷ The White House, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, mai 2010.

³⁸ William BURNS, « Boosting US-India confidence », Council on Foreign Relations, Washington, 1^{er} juin 2010.

³⁹ Evan A. FEIGENBAUM, « India's rise, America's interest : the fate of US-Indian partnership », *Foreign Affairs*, vol. LXXXIX, n° 2, mars-avr. 2010.

⁴⁰ Barack OBAMA, Discours devant le Parlement indien, New Delhi, 8 nov. 2010.

**

*

A l'issue du voyage en Inde du président Obama, l'Inde n'a pas retrouvé la place centrale qui était la sienne sous les deux administrations de G. W. Bush : en effet, la période 2009-2010 n'est pas comparable à la dynamique de la période Bush-Vajpayee (2001-2004) et Bush-Singh (2004-2009). Cela étant, l'Inde n'en demeure pas moins un Etat dont l'émergence est toujours considérée par Washington comme une évolution majeure et globalement positive, tant en Asie que dans le monde. Les Etats-Unis continuent d'être favorables aux efforts déployés par New Delhi pour renforcer son influence, y compris dans le domaine militaire. Cependant, Washington investit nettement moins de capital politique pour favoriser le développement de la puissance indienne. De plus, l'importance de l'Inde continue à pâlir face à celle de la Chine. Enfin, le rôle du pays en Asie et, plus largement, dans le monde, reste encore en partie dépendant de l'évolution de la relation sino-américaine, mais aussi aux évolutions des relations pakistano-américaine, sino-pakistanaise, sino-indienne et indo-pakistanaise.